

Spiegel Bestaanszekerheid  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 S  
Spiegel Bestaanszekerheid z  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 Spi  
Spiegel Bestaanszekerheid z  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 Spi  
Spiegel Bestaanszekerheid z  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 Spi  
Spiegel Bestaanszekerheid z  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 Spi  
Spiegel Bestaanszekerheid z  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 Spi  
Spiegel Bestaanszekerheid z  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 Spi  
Spiegel Bestaanszekerheid z  
2022 Spiegel Bestaanszeker  
Bestaanszekerheid 2022 Spi



Nederlandse Arbeidsinspectie  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Spiegel Bestaans- zekerheid 2022

6 september 2022

# Inhoud

<b>Hoofdboodschap</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
1. Het stelsel van werk en inkomen	8
2. Uitvoering re-integratiedienstverlening	8
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>
<b>2 Re-integratieondersteuning gemeenten</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding	13
2.2 Context	14
2.3 Kenmerken doelgroep	14
2.4 Ondersteuningsbehoefte klanten	16
2.5 Ervaren belemmeringen	17
2.6 Feitelijke inzet re-integratieondersteuning en gevolgen corona	19
2.7 Contact en bejegening	21
2.8 Handhaving en vrijstellingen	23
2.9 Integrale dienstverlening	25
2.10 Opvallende verschillen tussen de brede doelgroep en de gemeentelijke klanten uit de doelgroep banenafpraak	26
2.11 Meerwaarde ondersteuning	27
<b>3 Re-integratieondersteuning UWV</b>	<b>29</b>
3.1 Inleiding	29
3.2 Context	31
3.3 Het re-integratieproces	31
3.3.1 Diagnose en afspraken	31
3.3.2 Re-integratieondersteuning	33
3.3.3 Matchen	36
3.3.4 Nazorg	38
3.3.5 Klantcontacten, bejegening en informeren	39
3.3.6 Digitale hulpmiddelen	42
3.3.7 Samenwerking in de uitvoering	42
3.3.8 Meerwaarde dienstverlening	44
3.3.9 Handhaving	45
3.4 Organisatorische aspecten	46
3.4.1 Werkdruk	46
3.4.2 Expertiseontwikkeling	48

<b>4 Regionale werkgeversdienstverlening</b>	<b>49</b>
4.1 Inleiding	49
4.2 Regionale werkgeversdienstverlening volgens SUWI	50
4.2.1 Vindbaarheid en toegankelijkheid werkgeversdienstverlening	50
4.2.2 Basispakket	50
4.2.3 Planmatig werken	50
4.2.4 Regievoering	51
4.3 Uitkomsten van het onderzoek	51
4.3.1 Vormgeving werkgeversservicepunt	51
4.3.2 Aansturing werkgeversservicepunt	52
4.3.3 Planmatig werken	53
4.4 Samenwerking in het werkgeversservicepunt	54
4.5 Samenwerking met andere partijen	55
4.6 Dienstverlening en gepercipieerde marktpositie	56
4.7 Matching	58
4.8 Samenwerking met werkzoekendendienstverlening	60
4.9 Harmonisatie instrumenten	61
<b>5 Inkomensondersteuning Participatiewet en minimaregelingen</b>	<b>63</b>
5.1 Inleiding	63
5.2 Toegankelijkheid	64
5.3 Niet-gebruik algemene bijstandsuitkering	65
5.4 Uitkeringsverstrekking	66
5.4.1 Informatie en tijdigheid uitkering	66
5.4.2 Verrekening en terugvordering	67
5.4.3 Rekening houden met individuele omstandigheden	68
5.5 Handhaving	69
5.6 Samenwerking	70
5.7 Schulden naast uitkering	71
5.8 Gevolgen coronacrisis	72
5.9 Minimabeleid	72
<b>6 Tijdelijke overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO)</b>	<b>75</b>
6.1 Inleiding	75
6.2 Toegang	76
6.3 Rondkomen	77
6.4 Gebruik van verdere hulp	77
6.5 Dienstverlening	78
<b>7 Naschrift</b>	<b>80</b>
<b>Bijlage Bestuurlijke reacties UWV, Divosa en VNG</b>	<b>81</b>

# Hoofdboodschap

In Nederland voorzien mensen zoveel mogelijk in hun eigen inkomen. Wanneer dat niet lukt, wordt in bestaanszekerheid voorzien door (tijdelijke) inkomensondersteuning en door ondersteuning bij re-integratie naar werk. Hieraan wordt invulling gegeven met het stelsel van werk en inkomen. De uitvoering van het stelsel is belegd bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten.

De Nederlandse Arbeidsinspectie ziet dat alle betrokkenen in het stelsel werken aan het verbeteren van de publieke dienstverlening. Ook het vereenvoudigen van regelingen in het sociale stelsel staat hoog op de agenda. Dat is belangrijk, want het is een gemiste kans als werkzoekenden langs de kant blijven staan door knelpunten in de regelgeving en uitvoering. Dit geldt niet alleen voor de betrokkenen zelf, maar ook voor de maatschappij als geheel. Zeker nu veel sectoren zich met personeelstekorten zien geconfronteerd. De krapte op de arbeidsmarkt kan daarbij nog beter worden benut.

## ***Krapte op de arbeidsmarkt beter benutten***

De krapte op de arbeidsmarkt is groot. Alle seinen staan op groen om de mensen die nu nog aan de kant staan ook aan het werk te helpen. De Nederlandse Arbeidsinspectie ziet dat UWV en gemeenten en werkgevers daar stevig op inzetten. De Arbeidsinspectie constateert echter ook dat veel mensen nog onvoldoende geholpen worden.

Wat daarbij opvalt is dat effectieve ondersteuning bij re-integratie niet voor iedereen beschikbaar is. Bijvoorbeeld jobcoaching of een opleidingstraject kunnen voor een werkzoekende net het verschil maken. Professionals van UWV en gemeenten hebben of ervaren niet altijd de ruimte in de regelgeving of de tijd om de meest passende ondersteuning in te zetten.

Werkzoekenden vinden het moeilijk om de financiële consequenties van werkhervatting te overzien. Daardoor durven uitkeringsgerechtigden de stap naar werk niet altijd te zetten; zij zijn bang voor terugval in inkomen en terugvorderingen. Die zorg komt vooral door de complexiteit van regelgeving.

Het verzilveren van de kansen die de arbeidsmarkt nu biedt, vraagt ook om betere samenwerking in de arbeidsmarktregio's, om goede branchekennis en om zicht op competenties van werkzoekenden. Nog te vaak belemmeren een sterke lokale en interne gerichtheid het succesvol aan het werk helpen van werkzoekenden.

Verder komt het beeld naar voren dat lang niet iedereen die volgens de regels naar werk moet worden geleid, daar feitelijk toe in staat is. Vanwege beperkingen of gezondheidsproblemen is een aanzienlijk deel van de mensen met een bijstandsuitkering (Participatiewet) ook op termijn niet in staat om te werken. De gedachte achter de wet, dat er over het algemeen sprake is van een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, sluit hier niet aan op de realiteit van deze groep mensen.

Voor mensen die niet voldoende in eigen inkomen kunnen voorzien, zijn er mogelijkheden voor (tijdelijke) inkomensondersteuning. Niet iedereen blijkt in staat om dat recht te verzilveren. Dat komt ondermeer doordat informatie over die ondersteuning niet begrijpelijk of vindbaar genoeg is. Ook het aanvraagproces is een drempel. Het stelsel van werk en inkomen bereikt zijn doel niet als mensen door het bestaansminimum zakken doordat voorzieningen niet bekend zijn of het aanvraagproces te ingewikkeld is.

### ***Inkomensondersteuning niet voor iedereen toegankelijk***

Veel mensen hebben moeite om rond te komen. Door sterk gestegen prijzen van boodschappen en energielasten neemt het risico op schulden en armoede toe. Gemeenten, UWV en SVB voorzien in inkomensondersteuning aan mensen die daar recht op hebben. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft onderzoek gedaan naar inkomensondersteuning door gemeenten. Veel mensen krijgen tijdig de financiële ondersteuning waar ze recht op hebben. Toch wordt nog niet iedereen bereikt.

De onbekendheid met regelingen speelt hierbij een belangrijke rol. Bijstandsgerechtigden zijn bijvoorbeeld vaak simpelweg niet op de hoogte van aanvullende minimaregelingen, zoals de bijzondere bijstand en de inkomenstoeslag.

Wat ook meespeelt is dat het (veelal digitale) aanvraagproces voor veel mensen ingewikkeld is. Dit bevestigen zowel professionals in de uitvoering als klanten. Daarbij is de geboden hulp bij het aanvragen van inkomensvoorzieningen vaak beperkt en wordt een groot beroep gedaan op de zelfredzaamheid van klanten. Uitvoeringsprofessionals zeggen veelal zicht te hebben op vroegtijdig afhakers in het aanvraagproces, maar benaderen deze groep lang niet altijd.

Daarnaast valt op dat gemeenten bij het vaststellen van de benodigde inkomensondersteuning niet altijd rekening houden met persoonlijke omstandigheden. De ruimte die de regelgeving daarvoor biedt, benutten zij om uiteenlopende redenen niet altijd ten volle. Hierdoor komen mensen soms onnodig in financiële problemen.



# Re-integratie

*De krapte op de arbeidsmarkt is groot. Tegelijkertijd staan nog veel mensen aan de zijlijn.*

De Nederlandse Arbeidsinspectie onderzocht de re-integratieondersteuning door gemeenten en UWV. Veel werkzoekenden komen mede dankzij deze ondersteuning aan het werk. Maar er zijn ook belemmeringen, waardoor er nog te veel mensen te lang aan de zijlijn staan:

Effectieve dienstverlening is vanwege beperkte ruimte in regelgeving of gebrek aan tijd bij uitvoeringsmedewerkers niet voor iedereen beschikbaar.



Angst voor terugval in inkomen en terugvorderingen weerhoudt werkzoekenden om de stap naar werk te zetten.



De matching tussen werkzoekenden en werkgevers vraagt om beter zicht op de competenties van werkzoekenden en betere samenwerking binnen de 35 arbeidsmarktregio's



Een aanzienlijk deel van de mensen in de Participatiewet kan vanwege gezondheidsbelemmeringen ook op termijn niet aan het werk.



*De Arbeidsinspectie heeft de doeltreffendheid van de re-integratieondersteuning onderzocht. Zij heeft daarbij zowel professionals van UWV, gemeenten en de 35 arbeidsmarktregio's als werkzoekenden zelf bevroegd. → [\[Lees meer\]](#)*



# Inkomensondersteuning

*Veel mensen hebben momenteel moeite om rond te komen. Toch is inkomensondersteuning niet voor iedereen voldoende toegankelijk.*

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft onderzoek gedaan naar de inkomensondersteuning door gemeenten. Veel mensen kunnen door deze ondersteuning in hun bestaanszekerheid voorzien. Toch lukt het vanwege een aantal belemmeringen nog niet om iedereen te bereiken:

Mogelijkheden voor inkomensondersteuning zijn niet altijd bekend bij de mensen die er recht op hebben.



Het aanvragen is soms te ingewikkeld, waarbij teveel wordt uitgegaan van zelfredzaamheid. Hierdoor haken mensen af bij het aanvragen.



De regels bieden ruimte voor persoonlijke omstandigheden maar die ruimte wordt niet altijd benut.



*De Arbeidsinspectie heeft de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning onderzocht. Zij heeft daarvoor professionals bij gemeenten en uitkeringsgerechtigden zelf bevroegd. → [\[Lees meer\]](#)*

# Samenvatting

## 1. Het stelsel van werk en inkomen

In Nederland voorzien mensen zoveel mogelijk in hun eigen inkomen. Wanneer dat niet lukt, wordt in bestaanszekerheid voorzien door (tijdelijke) inkomensondersteuning en ondersteuning bij re-integratie naar werk. Hieraan wordt invulling gegeven met het stelsel van werk en inkomen. De uitvoering van het stelsel is belegd bij UWV, SVB en gemeenten.

Het stelsel van werk en inkomen is voor veel mensen een belangrijk vangnet. In 2021 ontvingen ruim 5 miljoen Nederlanders gedurende enige tijd inkomensondersteuning en/of ondersteuning bij de re-integratie.<sup>1</sup> Daarbij gaat het om bijna een derde van alle overheidsuitgaven.<sup>2</sup> De Nederlandse Arbeidsinspectie ziet toe op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen.

Dit rapport gaat over het toezichtsonderzoek dat in 2020 en 2021 is verricht naar de uitvoering van de gemeentelijke re-integratietaken (Participatiewet), de re-integratiedienstverlening door UWV (WW, WIA en Wajong), werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's, gemeentelijke inkomensondersteuning (Participatiewet en aanvullend minimabeleid) en de Tozo-regeling.

## 2. Uitvoering re-integratiedienstverlening

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft onderzoek gedaan naar de re-integratiedienstverlening door gemeenten en UWV en naar de werkgeversdienstverlening in de 35 arbeidsmarktregio's. Bij dit onderzoek is, naast het uitvoeringsperspectief, het perspectief van de burger, wiens bestaanszekerheid in het geding kan zijn, uitdrukkelijk betrokken en gehoord.

### ***Er gaat veel goed in de uitvoering van re-integratieondersteuning***

De Arbeidsinspectie ziet veel positieve aspecten in de uitvoering van de re-integratiedienstverlening. Uitvoeringsprofessionals doen hun best om klanten zo goed mogelijk te helpen en om maatwerk te leveren. Bij de inzet van re-integratie-instrumenten wordt door professionals zoveel mogelijk rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden van de klant. Tegelijkertijd constateert de Arbeidsinspectie dat er nog de nodige ruimte is voor verbetering. Dat zit met name in de mate van re-integratieondersteuning en in de samenwerking tussen partijen binnen het stelsel van werk en inkomen.

### ***Maar een substantieel deel van de werkzoekenden krijgt onvoldoende ondersteuning***

Zowel klanten als professionals in de uitvoering geven aan dat relatief veel klanten onvoldoende ondersteuning krijgen. Volgens klantmanagers van gemeenten geldt dit voor ongeveer één op de drie klanten; klanten zelf schatten dit aandeel nog wat hoger in. Eerder constateerde de Arbeidsinspectie al dat de toegankelijkheid van de re-integratiedienstverlening volgens veel Wajong-gerechtigden nog te wensen over laat.<sup>3</sup>

De combinatie van grote caseloads en hoge registratiedruk heeft volgens uitvoeringsprofessionals tot gevolg dat zij onvoldoende tijd overhouden om aan al hun klanten de aandacht te geven die nodig is. Professionals hebben de vrijheid om hun eigen prioriteiten te stellen. Soms gaat die uit naar klanten die de ondersteuning het hardst nodig hebben en de grootste afstand tot de arbeidsmarkt kennen. Vaker wordt prioriteit gelegd bij klanten die dicht bij de arbeidsmarkt staan of zelf aan de bel trekken. De Arbeidsinspectie ziet hier het risico dat juist de werkzoekenden die de ondersteuning het hardste nodig hebben, deze ondersteuning niet krijgen.

<sup>1</sup> Dit is exclusief tegemoetkomingen aan ouders voor de verzorging en opvoeding van kinderen en exclusief de economische steunmaatregelen vanwege corona.

<sup>2</sup> [XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid - Rijksjaарverslag 2021 | Jaarverslag | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>3</sup> [Kamerbrief bij rapport klantperspectief Wajong 2020 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



Een belangrijke constatering is bovendien dat re-integratiedienstverlening door criteria in de regelgeving niet voor iedereen beschikbaar is. Bijvoorbeeld jobcoaching of een opleidingstraject kunnen voor een werkzoekende net het verschil maken. Dat geldt ook voor financiële ondersteuningsmaatregelen gericht op werkgevers. Maar professionals van UWV en gemeenten hebben of ervaren niet altijd de ruimte om dergelijke ondersteuning in te zetten. Dat gaat zowel om regelgeving op landelijk niveau als om de uitwerking hiervan in beleidsregels bij uitvoeringsorganisaties.

#### ***De werkzoekende staat nog onvoldoende centraal***

Het succesvol matchen van vraag en aanbod van werkzoekenden op de arbeidsmarkt vraagt om een goede wisselwerking tussen werkzoekendienstverlening en werkgeversdienstverlening. Ook is een goede samenwerking nodig binnen de werkgeversdienstverlening tussen UWV en gemeenten en gemeenten onderling. De Arbeidsinspectie constateert dat deze samenwerking in de arbeidsmarktregio's ondanks inzet vanuit gemeenten en UWV nog te wensen overlaat. Dat wordt in het bijzonder veroorzaakt door een soms nog sterke lokale en interne gerichtheid van gemeenten. Bovendien ontbreekt het nogal eens aan zicht op de kwaliteiten en mogelijkheden van een groot deel van het werkzoekendenbestand. De Arbeidsinspectie brengt binnenkort een separaat onderzoek uit naar de werkgeversdienstverlening in de 35 arbeidsmarktregio's.

#### ***Lang niet iedereen kan aan de slag***

Lang niet alle klanten zijn in staat om direct aan de slag te gaan. Twee op de drie bijstandsontvangers geeft aan nu niet te kunnen werken, meestal vanwege gezondheidsproblemen. Professionals in de uitvoering bij gemeenten geven aan dat betaald werk ook op termijn lang niet voor iedereen in de Participatiewet haalbaar is. Berenschot onderschrijft dit beeld aan de hand van een inventarisatie onder gemeenten en becijferde dat ongeveer 50% van de bijstandsgerechtigden behoefte heeft aan sociaal-maatschappelijke ondersteuning.<sup>4</sup> Het primaire doel van de Participatiewet is echter dat betrokkenen naar vermogen participeren en de gedachte achter de wet is dat de afstand tot de arbeidsmarkt over het algemeen overbrugbaar is.

Mensen met een arbeidsbeperking kunnen ook in aanmerking komen voor een baan in het kader van de banenafpraak of een baan in het kader van beschut werk. Op basis van een analyse van CBS-data heeft de Arbeidsinspectie vastgesteld dat ongeveer een derde van de doelgroep banenafpraak in de periode van 2017 tot en met 2019 in het geheel niet gewerkt heeft, mogelijk doordat een deel van deze groep geen perspectief heeft op werk. Momenteel doet de Arbeidsinspectie nader onderzoek naar de oorzaken hiervan.

Bij mensen in de WIA zijn het de verzekeringsartsen die uitsluitsel moeten geven over de belastbaarheid van klanten. Bekend is dat klanten lang moeten wachten op sociaal-medische beoordelingen door het tekort aan verzekeringsartsen, waardoor hun re-integratie stagneert.<sup>5</sup> Dat is ook één van de meest urgente knelpunten die UWV zelf signaleert in haar Knelpuntenbrief 2022.<sup>6</sup>

#### ***Financiële consequenties werkhervatting niet duidelijk genoeg***

Uitvoeringsprofessionals van UWV geven aan dat klanten vaak slecht op de hoogte zijn van de financiële consequenties van werkhervatting. Werkzoekenden vinden de systematiek complex en geven aan dat het moeilijk is om de financiële consequenties van werkhervatting te overzien. Daardoor durven uitkeringsgerechtigden de stap naar werk nog te vaak niet te zetten. Angst voor terugval in inkomen en terugvorderingen spelen daarbij een belangrijke rol. Ook in andere recente onderzoeken is dit knelpunt gesignaleerd.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> [Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>5</sup> [Kamerbrief toekomst sociaal-medisch beoordelen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>6</sup> [Knelpuntenbrief UWV 2022 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>7</sup> [Eindrappport-als-verrekenen-een-beperking-is | Rijksoverheid.nl](#)

### 3. Uitvoering inkomensondersteuning

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft onderzoek gedaan naar inkomensondersteuning door gemeenten, waarbij zowel de ervaringen van de klant als van de uitvoering zelf zijn betrokken. Gemeenten dragen zorg voor de uitvoering van de Participatiewet, voor minimabeleid en voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarbij kwamen nog de uitvoering van de coronasteunmaatregelen voor ondernemers (Tozo, TONK).

#### ***De uitvoering van de inkomensondersteuning door gemeenten verloopt meestal goed***

De Arbeidsinspectie constateert dat de uitvoering van inkomensondersteuning bij de meeste klanten goed verloopt. Klanten die financiële ondersteuning krijgen op grond van de Participatiewet of de Tozo zijn doorgaans tevreden met de dienstverlening. Dat is een positief gegeven, zeker omdat gemeenten gedurende het onderzoek ook te maken hadden met extra werkdruk vanwege de uitvoering van de coronasteunmaatregelen. Maar er zijn ook verbeteringen nodig in de uitvoering en in de publieke dienstverlening aan de burger die afhankelijk is van deze ondersteuning. Dat zit met name in de toegankelijkheid van de aanvraagprocedures, in de bekendheid van minimaregelingen en in het toepassen van maatwerk. Eerder constateerde de Arbeidsinspectie al dat ongeveer 35% van de rechthebbenden geen beroep doet op algemene bijstand.<sup>8</sup>

#### ***Maar de toegankelijkheid van de aanvraagprocedure moet beter***

Mensen die een beroep doen op inkomensondersteuning moeten bij de gemeenten een aanvraagprocedure doorlopen. De Arbeidsinspectie ziet dat die aanvraagprocedure voor veel mensen ingewikkeld is, waardoor zij vroegtijdig kunnen afhaken in het aanvraagproces. Begrijpelijke en makkelijk vindbare informatie is van belang. Dit geldt zeker voor bepaalde groepen, zoals mensen met een lage taalbeheersing. Maar de informatieverstrekking is vaak op de massa gericht. Gemeenten hebben daarnaast vaak geen actief beleid om voortijdig afhakers in het aanvraagproces te benaderen. Daardoor wordt ook niet scherp waarom burgers afhaken. De Arbeidsinspectie ziet hier een reëel risico dat burgers die aanspraak kunnen maken op financiële ondersteuning deze niet krijgen.

#### ***De bekendheid met minimaregelingen is onvoldoende***

Dat risico ziet de Arbeidsinspectie verder versterkt doordat mensen die mogelijk recht hebben op financiële ondersteuning helemaal geen aanvraag indienen door onbekendheid met de regelingen hiervoor. Mensen die een Participatiewet- of Tozo-uitkering ontvangen, zijn vaak in het geheel niet bekend met minimaregelingen van de gemeenten en doen dus geen beroep op aanvullende ondersteuning waar ze mogelijk wel recht op hebben. Bijna de helft van de mensen in de Participatiewet en ongeveer twee op de drie Tozo-ontvangers kent dergelijke regelingen niet. Het gaat hier om mensen die al op de radar staan bij de gemeenten. Dit roept de vraag op in hoeverre gemeenten naar de noodzaak van aanvullende financiële ondersteuning kijken en klanten hierover informeren.

#### ***Inkomensverrekening is een uitdaging***

De uitkeringsverstrekking door gemeenten verloopt goed voor zover het gaat om standaarduitkeringen. Die staat dan over het algemeen tijdig en juist op de rekening van de burger. Minder goed gaat het als bijvoorbeeld andere inkomsten moeten worden verrekend, zeker wanneer deze inkomsten wisselend zijn. Dat is voor zowel de inkomensconsulent als de klant een administratieve uitdaging. Vier op de tien bijstandsgerechtigden geven aan onvoldoende te zijn geïnformeerd over de gevolgen van inkomsten naast de uitkering. Als er ergens in de keten iets niet vlekkeloos gaat, leidt dat al gauw tot (te) late uitkeringsverstrekking of tot terugvordering en daarmee mogelijk tot financiële problemen bij de klant.

#### ***Er wordt te weinig rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden***

Als een klant bijvoorbeeld vanwege de kostendelersnorm of ten gevolge van een boete of maatregel in financiële problemen dreigt te raken, dan kan de gemeente deze individuele omstandigheden mee laten wegen door het individualiseringsbeginsel toe te passen. De Arbeidsinspectie constateert dat inkomensconsulenten terughoudend zijn bij het toepassen hiervan, terwijl de regelgeving die mogelijkheid vaak wel biedt. Belemmeringen die inkomensconsulenten noemen zijn de tijd die het kost om de persoonlijke omstandigheden in beeld te krijgen en om de uitzondering op de regel te onderbouwen, en terughoudendheid (niet aandurven) om af te wijken van de regel. Bijna de helft van de inkomensconsulenten ervaart bovendien te

<sup>8</sup> [Niet-gebruik van de algemene bijstand | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

weinig ruimte in de Participatiewet, AVG, gemeentebeleid of organisatiecultuur om maatwerk bij de inkomensondersteuning te leveren.

***Bestaanszekerheid onvoldoende geborgd bij huidig bijstandsniveau***

Het bijstandsniveau dient ervoor in de noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Er zijn verschillende signalen dat de hoogte van bijstandsuitkering niet afdoende aansluit bij deze noodzakelijke kosten. De Arbeidsinspectie constateert dat een hoog aandeel bijstandsgerechtigden (één op de vijf) met schulden zegt te kampen. Het Nibud kwam na analyse van vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten tot de conclusie dat het huidige systeem van inkomensondersteuningsmaatregelen te ingewikkeld is voor aanvrager en verstrekker en dat de bijstand moet worden verhoogd voor bepaalde doelgroepen.<sup>9</sup> Ook VNG en Divosa hebben gewezen op toenemende armoede van inwoners en geven aan dat de bestaanszekerheid van inwoners met een minimuminkomen onvoldoende is geborgd.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> [Rapport Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten \(2021\) - Nibud](#)

<sup>10</sup> [Inbreng VNG en Divosa op Kamerdebat Armoede en Schulden | VNG](#)

# 1 Inleiding

De Nederlandse Arbeidsinspectie staat voor onafhankelijk toezicht op eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Met het toezicht op de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen wil de Arbeidsinspectie bijdragen aan het borgen van bestaanszekerheid en aan verbetering van de publieke dienstverlening aan de burger.

Mensen voorzien in de eerste plaats zelf in hun inkomen. Daar waar dit niet lukt, wordt in bestaanszekerheid voorzien door (tijdelijke) inkomensondersteuning en door ondersteuning bij re-integratie naar werk. De uitvoering van het stelsel van werk en inkomen is belegd bij UWV, SVB en gemeenten.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Deze wettelijke taak is verankerd in (artikel 37 van) de Wet SUWI (Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen).

Dit stelseltoezicht is gericht op kansen om de effectiviteit van het stelsel te verbeteren: wat werkt voor wie, waar zitten de knelpunten en wat zijn werkende mechanismen? Met dit toezicht biedt de Arbeidsinspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het stelsel van werk en inkomen aan uitvoeringsorganisatie, aan beleidsmakers en aan de politiek. Daarbij wordt het perspectief van de burger, wiens bestaanszekerheid in het geding kan zijn, uitdrukkelijk betrokken en gehoord, evenals het perspectief van de uitvoering en van werkgevers.

Het toezichtsonderzoek van de Arbeidsinspectie is signalerend van aard. De bevindingen uit toezichtsonderzoek kunnen worden gebruikt om het beleid en de uitvoering hiervan te verbeteren. Onderzoeken van de Arbeidsinspectie worden altijd door de minister aan de Tweede Kamer aangeboden.

Tot 2020 was het toezicht vormgegeven vanuit risico's in de uitvoering voor bepaalde groepen in kwetsbare posities. Sinds 2020 is de Arbeidsinspectie de omslag aan het maken naar stelselbreed toezicht om meer integraal inzicht te bieden in de doeltreffendheid van het stelsel van werk en inkomen. De eerste stelselbrede rapportage van de Arbeidsinspectie stond vooral in het teken van de gevolgen van de coronacrisis voor het stelsel van werk en inkomen.<sup>11</sup> Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie in 2021 verdiepend onderzoek uitgevoerd naar het niet-gebruik van de algemene bijstand en naar het klantperspectief van WW- en Wajong-uitkeringsgerechtigden.

De voorliggende rapportage bevat de weergave van de onderzoeksactiviteiten die de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2021 heeft uitgevoerd op het gebied van re-integratie en inkomensondersteuning. Specifiek wordt aandacht besteed aan gemeentelijke re-integratie op basis van de Participatiewet, re-integratie door UWV in het kader van de WW, WIA en Wajong, werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's en aan de inkomensondersteuning door gemeenten in het kader van de Participatiewet, aanvullende minima-regelingen en de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo).

<sup>11</sup> [Impact Coronacrisis op stelsel van werk en inkomen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

## 2 Re-integratieondersteuning gemeenten

### 2.1 Inleiding

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft gedurende de afgelopen periode de doeltreffendheid van de uitvoering van re-integratieondersteuning in het kader van de Participatiewet gemonitord, hoofdzakelijk door zowel de klant als uitvoeringsmedewerkers zelf te vragen naar hun ervaringen. Ongeveer 1.500 bijstandsgerechtigden hebben deelgenomen aan een enquête, waaronder ook een specifieke groep bijstandsgerechtigden in het Doelgroepregister (DGR). Ruim 100 klantmanagers van verschillende gemeenten hebben een vragenlijst ingevuld en met een aantal zijn aanvullende interviews afgenomen. Tot slot heeft een analyse plaatsgevonden op microdata van het CBS ten aanzien van de inzet van re-integratievoorzieningen vanuit gemeenten.

In dit hoofdstuk passeren verschillende aspecten van de re-integratieondersteuning door gemeenten in het kader van de Participatiewet de revue. De bevindingen ten aanzien van de specifieke gemeentelijke groep klanten die zijn opgenomen in het Doelgroepregister (DGR) komen in een afzonderlijke paragraaf aan de orde. Voor het onderzoek naar de dienstverlening die gericht is op het bieden van inkomensondersteuning verwijzen we naar het hoofdstuk Inkomensondersteuning Participatiewet (hoofdstuk 5) van deze rapportage.

#### **Belangrijkste bevindingen**

##### **Kenmerken doelgroep**

- Het grootste deel van de doelgroep Participatiewet is nu nog niet in staat om te werken als gevolg van serieuze gezondheidsproblemen van lichamelijke en/of geestelijke aard. Voor een aanzienlijk deel is werk volgens zowel de klant zelf als de klantmanager ook in de toekomst niet haalbaar.
- Veel klanten kampen met multi-problematiek. Ongeveer de helft ontvangt ook ondersteuning op andere leefgebieden, zoals vanuit de WMO of de GGZ.

##### **Ondersteuningsbehoefte en gemaakte afspraken**

- De behoefte aan ondersteuning onder de doelgroep is sinds de vorige meting in 2019 toegenomen. Het gaat om behoefte aan ondersteuning op persoonlijk vlak, scholingsbehoefte, hulp bij het zoeken naar werk en/of ondersteuning op de werkplek zelf.
- Een kwart van de doelgroep is van mening dat de gemeente te weinig rekening houdt met zijn behoefte en één op de drie zegt dat er helemaal geen afspraken met de gemeente zijn gemaakt over de re-integratieaanpak. Dit laatste wordt bevestigd door klantmanagers.
- Ruim de helft van de klanten is naar eigen zeggen (tijdelijk) ontheven van de sollicitatieplicht. Klantmanagers schatten het aandeel met een ontheffing een stuk lager in, namelijk zo'n 20%.

##### **Re-integratieondersteuning en meerwaarde dienstverlening**

- Klantmanagers schatten in dat aan circa één op de drie klanten niet de benodigde ondersteuning geboden kan worden. De meeste klantmanagers wijzen hierbij naar de beperkte tijd als gevolg van de omvang van hun caseload. Ook wettelijke en gemeentelijke beperkingen om ondersteuning in te mogen zetten spelen hierbij een rol.
- Van de klanten zelf vindt een minderheid (circa 40%) dat ze voldoende ondersteuning ontvangen.
- Eén op de drie klanten geeft aan het jaar voor de enquête geen persoonlijk gesprek gevoerd te hebben met de gemeente.
- Slechts circa 20% van de klanten is van mening dat de ontvangen ondersteuning hun kans op werk vergroot. Indien er sprake is van persoonlijke begeleiding, bijvoorbeeld het voeren van coachings-gesprekken en het maken van concrete afspraken tussen de klant en de klantmanager, zijn klanten positiever over de meerwaarde van de hulp.

- Ongeveer één op de drie mensen uit de doelgroep Banenafpraak komt ondanks de voor deze groep beschikbare instrumenten (LKS, jobcoaching, No-riskpolis, loonkostenvoordeel) langdurig (minimaal 3 jaar) niet aan het werk. Het is niet duidelijk welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen.
- Mensen met een arbeidsbeperking die (in theorie) wel zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen komen niet in aanmerking voor de instrumenten voor de doelgroep banenafpraak, maar hebben door hun arbeidsbeperking vaak wel degelijk extra ondersteuning nodig.
- Sinds maart 2020 hebben gemeenten de inzet van specifieke re-integratievoorzieningen zoals werkervaringsplaatsen en opleidingen vanwege de pandemie tijdelijk fors moeten terugschroeven. Wel hebben gemeenten het contact met klanten grotendeels op peil kunnen houden. De afname in gestarte ondersteuning trad vooral aan het begin van de crisis op, maar medio 2021 was er nog steeds een daling te zien vergeleken met de periode voor de crisis.
- Zowel klanten als klantmanagers oordelen op punten kritisch over de samenwerking tussen de verschillende organisaties van waaruit klanten hulp ervaren. Met name het werken vanuit één plan en het uitwisselen van informatie laat nog het nodige te wensen over.

#### **Bejegening en rekening houden met persoonlijke omstandigheden**

- De meeste klanten zijn positief over de bejegening vanuit de gemeente. Toch vindt 20% dat men te veel onder druk wordt gezet en 12% dat men niet respectvol wordt behandeld. Een vergelijkbaar deel ervaart regelmatig als potentiële fraudeur behandeld te worden door de gemeente.
- Circa 60% meent dat er voldoende aandacht is voor de persoonlijke situatie.

#### **Inkomstenverrekening en rechten en plichten**

- Circa 40% van de klanten is kritisch over de uitleg door gemeenten wat betreft de systematiek van inkomstenverrekening. Van degenen die daadwerkelijk met verrekening te maken heeft gehad heeft 40% problemen ervaren.
- De rechten en plichten worden door ongeveer 40% van de klanten als ingewikkeld ervaren.

## 2.2 Context

De periode waarover door de Arbeidsinspectie hier wordt gerapporteerd was vanwege de coronapandemie voor gemeenten intensief en uitdagend. Zo moest er in korte tijd uitvoering worden gegeven aan een aantal nieuwe economische steunmaatregelen zoals de Tozo, diende er door medewerkers noodgedwongen voornamelijk vanuit huis gewerkt te worden terwijl er ook sprake was van een verhoogd ziekteverzuim.

De economische vooruitzichten en zeker ook de gevolgen van de crisis op de werkgelegenheid waren zeker aan het begin van de crisis somber. Maar de verwachte toeloop op de bijstand is grotendeels achterwege gebleven. Gedurende de eerste periode van de coronacrisis liep het aantal bijstandsgerechtigden weliswaar tijdelijk op, maar medio 2022 ligt het bijstandsvolume zelfs op het laagste punt sinds 2013.<sup>12</sup> De meest recente cijfers van UWV over het aantal banen in het kader van de Banenafpraak tonen aan dat er in het vierde kwartaal van 2021 weer sprake is van een stijging in het aantal gerealiseerde extra banen, ook onder de mensen uit de groep van de Participatiewet.<sup>13</sup>

## 2.3 Kenmerken doelgroep

De doelgroep van de Participatiewet is zeer divers, met veel verschillen in achtergrondkenmerken, gezondheidssituatie en afstand tot de arbeidsmarkt. Tabel 1 toont de samenstelling naar geslacht, leeftijd en afkomst.

<sup>12</sup> [Opnieuw minder mensen in de bijstand \(cbs.nl\)](#)  
[Coronawerklozen vinden weer werk | Financieel | Telegraaf.nl](#)

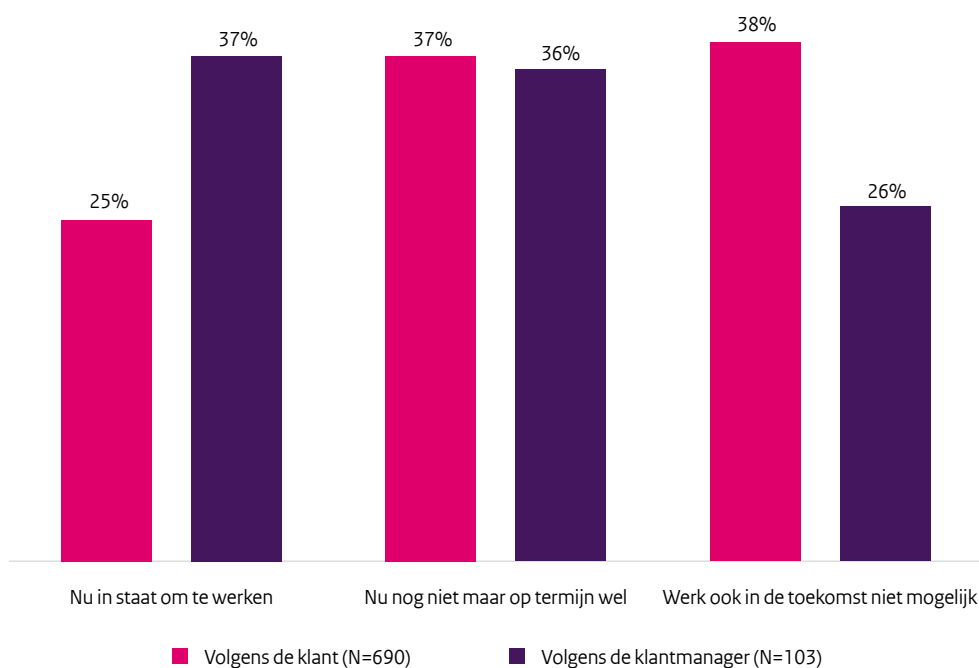
<sup>13</sup> [UWV: 73.578 extra banen gecreëerd binnen de banenafpraak | UWV | Over UWV](#)

**Tabel 1** Samenstelling bijstandspopulatie augustus 2021

Aantal personen met bijstand	Vrouwen	Mannen	< 27 jaar	27 – 45 jaar	>45 jaar	Migratie-achtergrond	Geen migratie-achtergrond
416 dzd	57%	43%	9%	35%	56%	62%	38%

Bron: CBS

Volgens klantmanagers kan slechts 37% van de doelgroep en volgens de klanten zelf 25% nu al werken. De ruime meerderheid is hier dus nog niet toe in staat, waaronder een aanzienlijke groep waarvoor werk ook in de toekomst waarschijnlijk niet haalbaar is. Klanten zelf zijn hierover nog wat pessimistischer dan klantmanagers. Mogelijk hangt dit verschil samen met het feit dat klanten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt bij sommige gemeenten nog niet aan klantmanagers worden toegewezen of dat klantmanagers door de hoge caseloads hun klanten onvoldoende kennen. Maar ook het verschil in perceptie tussen klant en klantmanager speelt hierbij vermoedelijk een rol.



**Figuur 1** Verdeling doelgroep Participatiewet naar geschat arbeidsvermogen

De onderzoeksresultaten bevestigen één van de centrale bevindingen van de in 2019 door het Sociaal en Cultureel Planbureau gepubliceerde eindevaluatie van de Participatiewet, namelijk dat de aanname in de Participatiewet dat de doelgroep over het algemeen in staat is om te werken (nu of op termijn), in de praktijk niet op gaat:<sup>14</sup>

*‘De Participatiewet is in beginsel bedoeld voor mensen met arbeidsvermogen. Er lijkt echter een discrepantie te zijn tussen de zienswijze van de wetgever en de uitvoerder over de bemiddelbaarheid naar werk. Terwijl de beleidstheorie in beginsel uitgaat van een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, lijken de betrokkenen dit minder positief in te schatten. Gemeenten en cliënten schetsen een beeld dat een aanzienlijk deel van de doelgroep niet bemiddelbaar is naar werk. De problematiek van de doelgroep is vaak complex en uitstroom naar werk, waar de Participatiewet primair op inzet, is dan volgens de betrokkenen op afzienbare termijn geen haalbare kaart.’*

<sup>14</sup> [Eindevaluatie van de Participatiewet | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#)

Bijna alle klanten (95%) ervaren specifieke belemmeringen om aan het werk te komen. De vaakst genoemde belemmering betreft de eigen gezondheid: twee op de drie zegt dat zijn of haar lichamelijke en/of geestelijke gezondheid het moeilijk maakt om aan het werk te komen.

Een beperkte groep, één op de vijf, zoekt op het moment van enquêteren actief naar betaald werk. Het aandeel actief zoekenden ligt onder vrouwen lager dan onder mannen (15% versus 25%). Zo'n 30% heeft nog nooit naar betaald werk gezocht, dit betreft voornamelijk personen die zelf inschatten nooit betaald werk te kunnen verrichten (zie figuur 1). De grootste groep, ongeveer de helft zoekt nu geen werk maar heeft dat in het verleden wel gedaan.

Zoals gezegd schat het grootste deel van de doelgroep in nu nog niet te kunnen werken. Van degenen die al wel aan het werk kunnen, willen de meesten ook graag aan het werk. In totaal 7% van de gehele doelgroep denkt weliswaar al wel aan het werk te kunnen, maar wil dit expliciet niet. Onbekend is waarom ze dit niet willen.

Ongeveer de helft van alle klanten zou volgens eigen zeggen gelukkiger zijn als ze een baan vindt, los van de vraag of men al zou kunnen werken. Het liefst willen ze zo snel mogelijk uit de uitkering. Maar ook ongeveer de helft geeft aan dat ze liever langer in de uitkering zitten om een goede baan te vinden, dan dat ze korter in de bijstand zitten en een minder goede baan vinden.

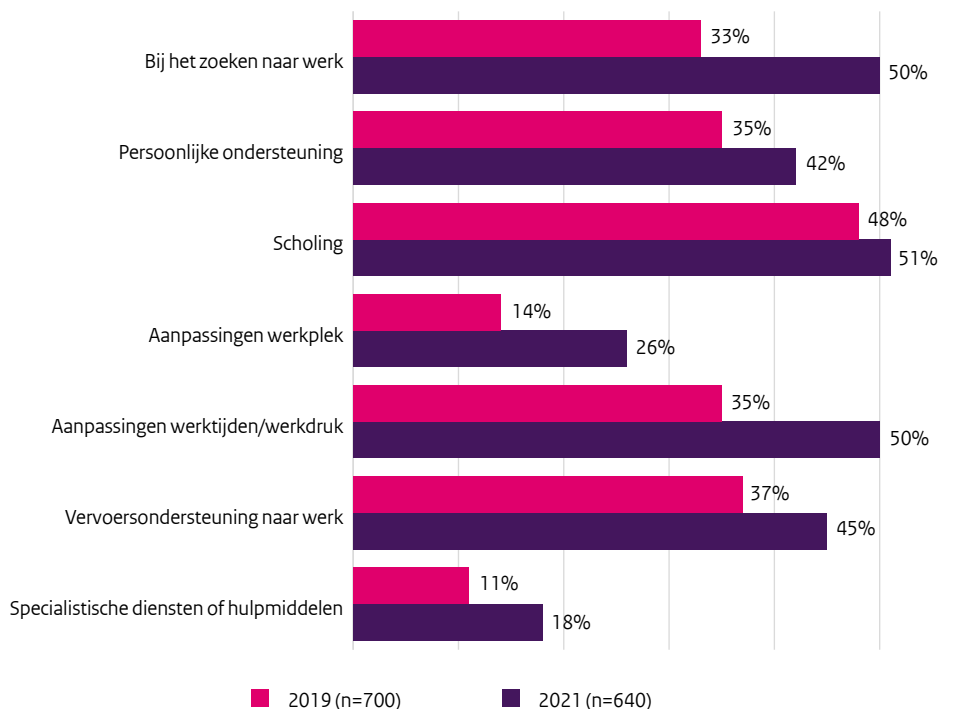
## 2.4 Ondersteuningsbehoefte klanten

Uit paragraaf 2.2 kan geconcludeerd worden dat het grootste deel van de klanten in de doelgroep een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft en daarom ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen of te blijven. De Arbeidsinspectie heeft gevraagd naar de ondersteuningsbehoefte, de mate waarin gemeenten daar rekening mee houden en de afspraken die gemaakt zijn tussen klant en gemeente.

### Behoeft aan ondersteuning

In vergelijking met de voorgaande meting onder klanten uit 2019 geven uitkeringsgerechtigden nu aan duidelijk meer behoefte aan ondersteuning te hebben om nu of in de toekomst te kunnen werken. Deze toename is zichtbaar over de hele linie, van hulp bij het zoeken naar werk en ondersteuning op persoonlijk vlak (bijvoorbeeld om het zelfvertrouwen te vergroten of financiële problemen aan te pakken) tot ondersteuning als ze aan het werk zijn. Onduidelijk is wat de precieze oorzaak is van deze toegenomen ondersteuningsbehoefte. Mogelijk hangt het samen met het moment van de uitvraag (medio 2021), toen de coronapandemie al geruime tijd zijn weerslag had op de gehele maatschappij en dus ook op uitkeringsgerechtigden.

**Figuur 2** Wat voor ondersteuning heeft u nodig om nu of in de toekomst te kunnen werken?





Klantmanagers schatten het deel dat ondersteuning nodig heeft op het persoonlijke vlak nog wat hoger in dan de klant zelf: volgens klantmanagers betreft dit namelijk 63% van de doelgroep, terwijl van de doelgroep zelf 42% deze behoefte noemt.

#### **Mate waarin gemeenten rekening houden met ondersteuningsbehoefte**

Bijna 40% van degenen die behoefte hebben aan ondersteuning is van mening dat de gemeente voldoende rekening houdt met deze behoefte. Ongeveer een kwart vindt dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met zijn/haar ondersteuningsbehoefte of dat de gemeente onvoldoende op de hoogte is van zijn behoefte. Een groot deel, ruim een derde, kan hier geen goede inschatting van geven. Mannen zijn vaker dan vrouwen van mening dat er voldoende rekening wordt gehouden met hun ondersteuningsbehoefte. De mate waarin gemeenten rekening houden met de behoefte van klanten is volgens de uitkeringsgerechtigde niet veranderd sinds de voorgaande meting in 2019.

Klantmanagers geven aan dat zij niet altijd de ondersteuning kunnen bieden die nodig is: hun inschatting is dat zij aan twee op de drie klanten de ondersteuning kunnen bieden die nodig is, bij één op de drie lukt dat dus niet. In de volgende paragraaf komen belemmeringen die klantmanagers ervaren aan de orde. Van gemiddeld bijna een kwart van de klanten hebben klantmanagers sowieso geen goed beeld van de ondersteuning die nodig is.

#### **Gemaakte afspraken**

Van alle klanten heeft ongeveer 70% naar eigen zeggen concrete afspraken gemaakt met de gemeente om te werken aan de eigen re-integratie. Met jongeren en klanten die over een startkwalificatie beschikken zijn bovengemiddeld vaak afspraken gemaakt. Afhankelijk van de situatie van de klant kan het gaan om activiteiten om persoonlijke problemen aan te pakken en werkfit te worden, tot het daadwerkelijk zoeken van werk. Bijna één op de drie heeft geen enkele concrete afspraak gemaakt. Deze groep zonder afspraken bestaat vooral uit mensen die zelf verwachten nooit betaald werk te kunnen verrichten en zelf zeggen door de gemeente vrijgesteld te zijn van de sollicitatieplicht en de plicht om mee te werken aan de re-integratie.

Dit beeld vanuit de klant komt volledig overeen met het perspectief van de klantmanagers, die eveneens aangeven dat gemiddeld met circa 70% van de klanten concrete afspraken zijn gemaakt over wat er gedaan moet worden om de kans op werk te vergroten dan wel stappen te zetten richting maatschappelijke participatie. De door de klant vaakst genoemde afspraken betreffen het werken aan de eigen gezondheid, het verrichten van vrijwilligerswerk en het volgen van een cursus/opleiding, waaronder regelmatig ook het leren van de taal.

Over het algemeen oordelen degenen die afspraken hebben gemaakt hier redelijk positief over: Ruim twee op de drie is er tevreden over, vindt de afspraken haalbaar en had voldoende invloed op de afspraken. Over de mate waarin de afspraken de kans op werk vergroten is iets minder dan de helft van de klanten positief. Ongeveer de helft geeft aan dat de afspraken zijn vastgelegd in een concreet plan.

## **2.5 Ervaren belemmeringen**

Klanten zijn tamelijk kritisch ten aanzien van de hoeveelheid hulp die ze hebben ontvangen en op de tijdigheid hiervan. Minder dan de helft (circa 40%) van de klanten die zelf inschatten nu of in de toekomst nog te kunnen werken vindt dat ze genoeg hulp hebben ontvangen om aan het werk te komen. Mannen zijn hier wat positiever over dan vrouwen. Zoals in de volgende paragraaf wordt getoond ontvangen vrouwen ook daadwerkelijk minder ondersteuning dan mannen. De Arbeidsinspectie heeft enkele jaren geleden al vastgesteld dat de re-integratieondersteuning aan vrouwen achterblijft bij die aan mannen, dit lijkt dus nog altijd het geval.<sup>15</sup>

Ongeveer vier op de tien klanten zijn van mening dat de hulp te traag op gang is gekomen.

Zoals in de voorgaande paragraaf al is aangegeven schatten klantmanagers in dat ze gemiddeld één op de drie klanten niet de benodigde ondersteuning kunnen bieden. Klantmanagers noemen verschillende belemmeringen bij het ondersteunen en naar werk begeleiden van de mensen uit hun caseload.

<sup>15</sup> [Vrouwen stromen minder vaak uit naar werk – Sociale Vraagstukken](#)

Regelmatig genoemde belemmeringen zijn:

- De lichamelijke/mentale problemen van klanten
- Gebrekkige motivatie van de klant
- De beperkte beschikbaarheid van geschikte vacatures
- De beschikbare tijd die ze hebben voor het ondersteunen van klanten (zie later in deze paragraaf)

### **Tussen wal en schip**

Uit een reeks reacties van klantmanagers komt daarnaast naar voren dat sommige klanten tussen wal en schip vallen en niet de benodigde re-integratieondersteuning krijgen. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die niet voldoen aan de voorwaarden voor een indicatie beschut werk, maar wel onder de doelgroep banenafpraak vallen. Deze personen kunnen dus wel gebruik maken van de voorzieningen voor de doelgroep banenafpraak, maar komen desondanks niet aan het werk bij een reguliere werkgever.<sup>16</sup> Een door de Nederlandse Arbeidsinspectie uitgevoerde analyse van CBS-microdata leert dat in de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019 één op de drie mensen uit de doelgroep banenafpraak in het geheel niet gewerkt heeft.<sup>17</sup>

Daarnaast zijn er mensen waarvan is vastgesteld dat zij zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, en dus niet tot de doelgroep banenafpraak worden toegelaten.<sup>18</sup> Maar een deel van deze groep heeft wel dusdanige beperkingen dat extra ondersteuning nodig is om te kunnen werken. Omdat ze niet tot de doelgroep banenafpraak behoren kunnen ze geen aanspraak maken op regelingen die de kans op betaald werk voor hem of haar aanzienlijk zouden kunnen vergroten, zoals het loonkostenvoordeel of de no-riskpolis, en zijn voor werkgevers ook minder aantrekkelijk omdat ze niet meetellen in het kader van de banenafpraak. Over deze situatie schrijft een klantmanager het volgende:

*“Het overgrote deel van de caseload heeft psychische dan wel lichamelijke klachten (of een combinatie van beiden). Een (groot) deel van deze mensen komt niet in aanmerking voor het doelgroepregister (omdat ze wel het wettelijk minimumloon kunnen verdienen) en kan dus geen aanspraak maken op de hiervoor geldende regelingen. Een “tussen de wal en het schip” situatie. Deze groep mensen is (en blijft) moeilijk bemiddelbaar. Als het economisch goed gaat wordt deze groep goed zichtbaar. Zelfs in economische hoogtijdagen blijkt het voor deze groep lastig om werk te vinden en te behouden.”*

Zeker voor klanten zelf maar ook vanuit maatschappelijk oogpunt heeft het veel voordelen als er voldoende (passende) banen worden gecreëerd voor mensen met mentale en/of fysieke problemen, ook als deze klanten buiten de banenafpraak vallen.<sup>19</sup> Dit vergt moeite en een nauwe samenwerking tussen klant, gemeente en werkgever.<sup>20</sup> In de praktijk valt dit echter volgens sommige klantmanagers tegen:

*“Werkgevers staan niet open voor werknemers die niet in het doelgroepregister zijn opgenomen maar wel belemmeringen hebben ten aanzien van werk.”*

*“We missen vaak geschikte werkplekken waar mensen met multi-problematiek het werken kunnen opbouwen. Of het wordt al gauw werken met een Indicatie Banenafpraak. Het blijft belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven en samen met de klant te kijken welke stappen hij/zij kan zetten en daar gezamenlijk voor te gaan.”*

### **Hoge caseloads en registratiedruk**

Naast belemmeringen die spelen voor een klant geeft driekwart van de klantmanagers aan dat de omvang van de caseload, en de beperkte tijd die ze hierdoor hebben voor hun cliënten een belemmering is.

Zoals te verwachten zijn het vooral de klantmanagers met de grootste caseloads die dit het sterkst ervaren. Een klantmanager gaf in een interview het volgende aan:

*“De grootte van de caseload betekent veel voor mijn werkdruk. Ik kan niet elke klant de ondersteuning bieden die deze nodig heeft. De organisatie heeft aangegeven dat we met elke klant aan de slag moeten gaan, maar met zoveel klanten ga je prioriteren.”*

<sup>16</sup> [Klantenquête en evaluatie beschut werk | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

<sup>17</sup> Dit betreft de totale doelgroep banenafpraak, dat is inclusief het deel dat door UWV begeleid wordt. Specifiek voor het gemeentelijke deel van de doelgroep banenafpraak bedraagt het aandeel dat in deze drie jaar niet heeft gewerkt circa 40%.

<sup>18</sup> Een voorwaarde voor toelating tot de doelgroep banenafpraak is dat iemand niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen.

<sup>19</sup> [Meer banen voor mensen met arbeidsbeperking \(banenafpraak\) | Werken met arbeidsbeperking | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>20</sup> [Casusonderzoek Participatiewet het matchingsproces nader belicht.pdf \(samenvoordekant.nl\)](#)

*Welke klant kan nu stappen maken? Je legt dan toch de focus op mensen die nu bewegen of er klaar voor zijn. Mensen die nog niet klaar zijn hiervoor komen helaas toch onderaan de lijst”*

Naast de omvang van de caseload is volgens een aantal klantmanagers de registratiedruk een belemmering:

*“Ik merk in mijn caseload dat er heel veel tijd uitgaat naar rechtmatigheid, omdat er te veel gerapporteerd moet worden en kleine wijzigingen te veel administratieve rompslomp geven. Ik zou liever minder typen en meer telefonisch of face to face contact hebben met mensen.”*

Eén andere geïnterviewde klantmanager geeft aan dat hij pas in actie komt als de klant aan de bel trekt (het zogenaamde piepsysteem).

#### **Ontoereikende middelen**

Het beschikbare budget aan re-integratieondersteuning binnen de gemeente en landelijke en gemeentelijke regelgeving spelen volgens klantmanagers een minder grote rol dan de hiervoor besproken belemmeringen, toch worden ook deze aspecten enigszins als belemmerend ervaren door een substantieel deel (ca. 45%) van de klantmanagers. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanbieden van betaalde stages, toegespitste leerwerktrajecten, maar ook om intensievere dienstverlening zoals opleidingsmogelijkheden.

#### **Privacyregels**

Andere belemmeringen die klantmanagers regelmatig noemen betreffen de beperkte mogelijkheid tot gegevensuitwisseling met andere afdelingen en organisaties vanwege de AVG. Dit maakt het voor klantmanagers lastiger om overzicht te bewaren en te zien welke afdelingen en instanties betrokken zijn. Een paar klantmanagers geven aan dat ze graag zien dat rapportages en dossiers open worden gesteld en gekoppeld, zodat er een goed overzicht is. Op termijn zal het waarschijnlijk eenvoudiger worden binnen het sociale domein om, in bepaalde gevallen, verschillende gegevens en dossiers bij elkaar te brengen door de invoering van de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).<sup>21</sup>

*“De privacy-wetgeving zorgt er soms voor dat verschillende afdelingen Jeugd, WMO en schuldhulpverlening elkaar niet altijd kunnen vinden. Dit maakt het opstellen van een goed ontwikkelplan ingewikkelder voor een klantmanager. Belangrijke punten raken onderbelicht en het kost meer tijd om de juiste informatie op tafel te krijgen.”*

## **2.6 Feitelijke inzet re-integratieondersteuning en gevolgen corona**

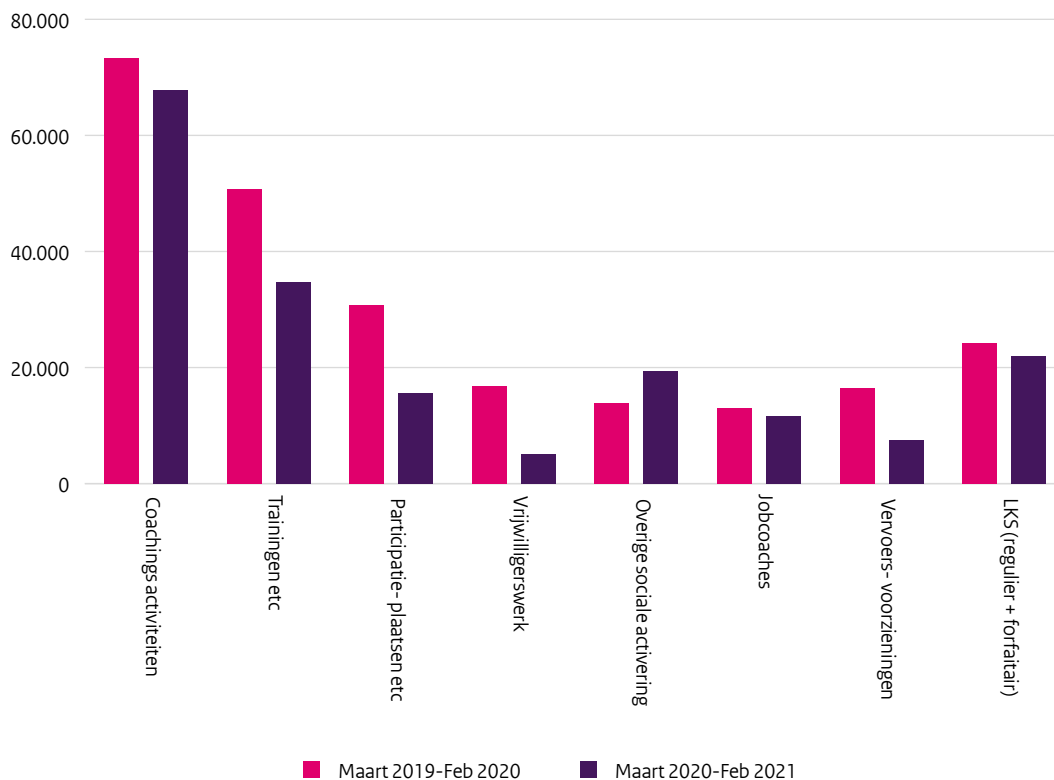
Op basis van CBS-registraties is door de Arbeidsinspectie nagegaan hoeveel re-integratievoorzieningen er in het kader van de Participatiewet zijn gestart in het jaar vóór de pandemie (maart 2019-februari 2020) en het jaar daarna (maart 2020-februari 2021).<sup>22</sup> Bij veel voorzieningen is de weerslag van de coronapandemie goed zichtbaar: vanaf maart 2020 treedt een sterke afname op in met name het aantal gestarte trainingen, werkervaringsplaatsen, vrijwilligerswerk en vervoersvoorzieningen. De daling in het aantal gestarte dergelijke voorzieningen houdt direct verband met de strenge coronamaatregelen, zoals de sluiting van gehele sectoren en de verplichting tot thuiswerken. Nadere analyse van de aantallen per maand toont aan dat er sinds medio 2020 weliswaar sprake is van enig herstel, maar dat het aantal gestarte voorzieningen (met uitzondering van de LKS) medio 2021 nog niet terug was op het niveau van voor de coronacrisis.

<sup>21</sup> Met het wetsvoorstel wordt beoogd knelpunten weg te nemen in relatie tot gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein bij de aanpak van meervoudige problematiek. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in wettelijke taken voor het college van B&W voor onderzoek, planvorming en coördinatie bij meervoudige problematiek in het sociaal domein en eventueel aanpalende terreinen. Deze wettelijke taken vormen de grondslag voor de ter uitvoering van die taken noodzakelijke verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Tevens voorziet dit wetsvoorstel de meldpunten voor niet acute zorg bij gemeenten, van een duidelijke wettelijke basis die nodig is voor het ook bij deze wet stellen van regels voor de verwerking van persoonsgegevens door deze meldpunten.

<sup>22</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op een eigen analyse van de Arbeidsinspectie van bij het CBS beschikbare integrale landelijke bestanden over de inzet van voorzieningen door gemeenten.

Vanaf het begin van de pandemie hebben gemeenten het aantal coachingsactiviteiten redelijk op peil kunnen houden, vooral dankzij de extra inzet van digitale instrumenten zoals videobellen. Ook de afname van gestarte jobcoaches en loonkostensubsidies is beperkt gebleven.<sup>23</sup> Gemeenten zijn tot slot meer gaan inzetten op overige sociale activeringsactiviteiten.<sup>24</sup> Overige sociale activeringsactiviteiten zijn gericht op het verbeteren van het zelfbeeld en het werken aan een positieve houding. Deze activiteiten zijn dus primair voor de persoon zelf en niet voor derden of de maatschappij, zoals bij vrijwilligerswerk.

**Figuur 3** Gestarte voorzieningen jaar voor en jaar na aanvang pandemie



De verschillende subgroepen in de bijstand ontvangen niet in dezelfde mate re-integratieondersteuning. Wanneer de aantallen gestarte voorzieningen worden afgezet tegen de omvang van de bijstandspopulatie naar achtergrondkenmerken dan valt een aantal dingen op:

- **Geslacht:** Vrouwen ontvangen in vergelijking met mannen relatief weinig ondersteuning.
- **Herkomst:** Mensen met een westerse migratieachtergrond ontvangen vergeleken met zowel mensen zonder migratieachtergrond als met mensen met een niet-westerse migratieachtergrond relatief veel ondersteuning.
- **Leeftijd:** Jongeren tot 27 jaar ontvangen veel meer ondersteuning dan oudere leeftijdsgroepen. En onder jongeren is er bovendien, in tegenstelling tot het algemene beeld uit de analyse van CBS-data, sprake van een substantiële toename van ondersteuning sinds maart 2020. Onder de oudste leeftijdsgroep (55-plus) is het aantal gestarte voorzieningen vanaf de aanvang van de pandemie juist veel sterker afgenomen dan onder andere leeftijdscategorieën.
- **Gemeentegrootte:** Uitkeringsgerechtigden die in grote steden wonen (>85.000 inwoners) ontvangen relatief vaak een training of cursus. Daar staat tegenover dat er veel minder vaak specifieke instrumenten ingezet worden voor mensen met een beperking, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching. In kleine gemeenten (<30.000 inwoners) is het aantal gestarte coachingsactiviteiten sinds de start van de pandemie

<sup>23</sup> Het aantal lopende loonkostensubsidies is ook gedurende de coronapandemie gestaag doorgegroeid, ondanks de (lichte) afname in het aantal gestarte subsidies. Dit hangt mede samen met de toename van de omvang van de doelgroep. Zie ook: [Factsheet Participatiewet mei 2022 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>24</sup> Zie voor verdere toelichting van de instrumenten het document: Richtlijnen Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) 2021, dat gepubliceerd is door het CBS.

veel sterker afgenomen dan in middelgrote en grote gemeenten. Mogelijk dat bij de verschillen naar gemeentegrootteklasse en ook bij de verschillen naar herkomst de samenstelling van deze groepen naar leeftijd en geslacht een rol speelt. Dit zou met een nadere analyse vastgesteld dienen te worden.

**Tabel 2** Aandeel uitkeringsgerechtigden met gestarte voorzieningen naar geslacht en herkomst

	Maart 2019 - Februari 2020	Maart 2020 – Februari 2021
<b>Coachingsactiviteiten Totaal</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>
Mannen	22%	21%
Vrouwen	14%	12%
Nederlands	16%	15%
Westers	36%	37%
Niet-westers	15%	13%
<b>Trainingen/cursussen/opleidingen Totaal</b>	<b>12%</b>	<b>8%</b>
Mannen	14%	9%
Vrouwen	11%	7%
Nederlands	6%	4%
Westers	27%	23%
Niet-westers	14%	9%
<b>Werkervaringsplaatsen Totaal</b>	<b>7%</b>	<b>4%</b>
Mannen	10%	5%
Vrouwen	5%	2%
Nederlands	6%	4%
Westers	10%	6%
Niet-westers	5%	3%

## 2.7 Contact en bejegening

Uit vele onderzoeken en experimenten met de bijstand komt naar voren dat van persoonlijk contact en aandacht een positieve werking uitgaat op de kans op uitstroom naar werk en maatschappelijke participatie.<sup>25</sup> Van de klanten zegt één op de drie dat er afgelopen jaar geen enkel persoonlijk gesprek heeft plaatsgevonden met een medewerker van de gemeente. Klantmanagers schatten dit wat positiever in: volgens hen is er met gemiddeld ruim vier op de vijf klanten gesproken gedurende het jaar voorafgaand aan de enquête. Dit aandeel ligt significant lager bij klantmanagers met een relatief grote caseload. Zo hebben klantmanagers met een caseload van minder dan 75 klanten, gemiddeld 90% van hun klanten persoonlijk kunnen spreken gedurende het laatste jaar, tegen gemiddeld 75% onder de klantmanagers met een caseload van 75 klanten of meer.

Ongeveer een kwart van de klanten vindt dat er te weinig persoonlijke gesprekken plaatsvinden. Dit aandeel is constant door de jaren heen. Het aantal contactmomenten is gedurende de coronacrisis volgens één op de drie klanten wel afgenomen.

<sup>25</sup> [Eindrapport Persoonlijke begeleiding in de bijstand](#)  
[De effecten van klantcontacten | Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk \(FIP\) klantcontact bij de gemeente Amersfoort](#)

### **Kennisniveau van re-integratiemedewerkers en de informatie over werk zoeken en de uitkering zelf**

Iets minder dan de helft van de klanten oordeelt positief over het kennisniveau van de re-integratiemedewerkers en vindt dat zij veel weten over het vinden van werk. Eén op de vijf is uitgesproken negatief over dit kennisniveau (komt minder vaak voor onder klanten van grote gemeenten), de rest van de klanten heeft hier geen uitgesproken mening over. Iets meer dan de helft vindt de informatie over werk zoeken duidelijk. Ter vergelijking: Ruim zeven op de tien vindt de informatie over de uitkering zelf duidelijk.

### **Inkomstenverrekening**

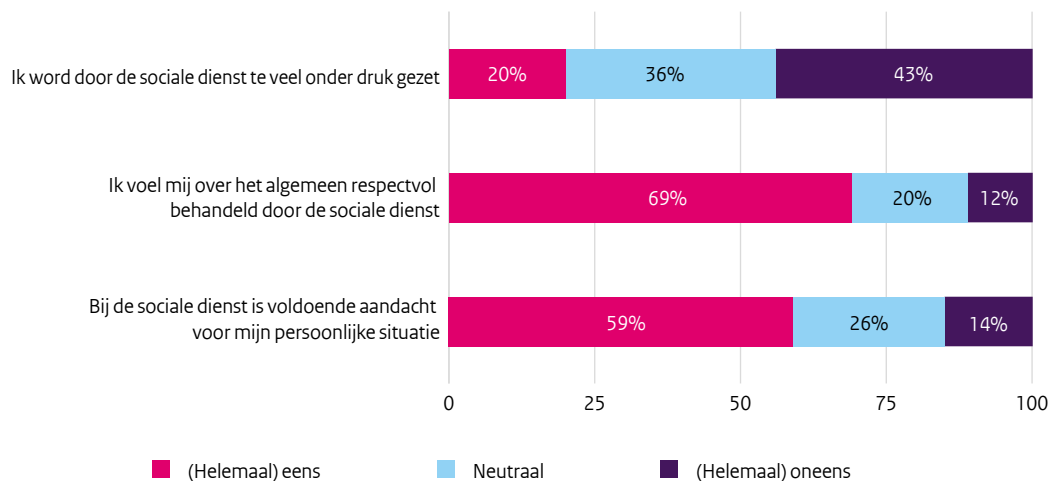
Het rapport 'Als verrekenen een beperking is' brengt het belang naar voren van duidelijke informatie aan de klant over de financiële gevolgen die iemand kunnen treffen wanneer diegene een betaalde baan vindt.<sup>26</sup> Niet alleen leidt een verrekening van inkomsten in sommige gevallen tot terugvorderingen, ook kan het een bron van stress zijn en averechts werken op de bereidheid van burgers om aan het werk te gaan.

Het belang van een goede informatievoorziening wordt wederom aangestipt binnen het onderzoek van de Arbeidsinspectie. Ten aanzien van de bekendheid met de systematiek bij het verrekenen van andere inkomsten met de uitkering zijn de meeste klanten nog wel redelijk positief. Ruimte voor verbetering lijkt er vooral bij de mate van uitleg door de gemeente hierover, getuige het gegeven dat ruim 40% het niet eens is met de stelling dat de gemeente dit afdoende heeft gedaan. Van de groep die daadwerkelijk te maken heeft gehad met inkomstenverrekening heeft circa 40% hier weleens problemen mee ervaren.

### **Bejegening en ruimte voor persoonlijke omstandigheden**

Een minderheid van de klanten oordeelt negatief over de wijze van bejegening door de gemeente. Zo vindt één op de vijf dat men te veel onder druk wordt gezet. Maar de ruime meerderheid voelt zich over het algemeen respectvol behandeld en is van mening dat er voldoende rekening wordt gehouden met hun persoonlijke situatie.

**Figuur 4** Stellingen over de bejegening van de klant door de gemeente (N=660)



Bejegening is een onderwerp dat de klanten belangrijk vinden. Dit blijkt uit een vraag die opgenomen is in de enquête naar eventuele knelpunten en verbeteringsuggesties ten aanzien van de dienstverlening, waar 179 van de 700 respondenten op hebben gereageerd. Bijna de helft van de reacties betreft opmerkingen/suggesties voor een meer constructieve en persoonlijkere bejegening en het bieden van maatwerk. Klanten willen dat ze serieus worden genomen, minder worden behandeld als nummer, dat minder vastgehouden wordt aan regels en dat er meer begrip is voor mensen met fysieke en psychische problemen.

<sup>26</sup> [Als verrekenen een beperking is - Eindrapport UWV-subsidie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Voorbeelden van verbeter suggesties van klanten rondom de bejegening:

*“Het leveren van maatwerk is niet de beste kant van de gemeente. Als je situatie net even wat afwijkt van de standaard kunnen ze hier duidelijk niet mee omgaan. Ze zouden hun cliënten eerst fatsoenlijk en open kunnen benaderen i.p.v. meteen op het strafbankje te plaatsen. Ze zouden ook hun afspraken eens na kunnen komen”.*

*“Heel veel is afhankelijk van de ambtenaar die je treft: ik heb medewerkers meegemaakt die automatisch vonden dat ik me niet moest aanstellen, maar ook mensen die wel meedachten en hun werk goed deden. Het lastige is natuurlijk dat je nooit van tevoren zeker weet wie je treft, waardoor je het contact niet te veel opzoekt. (Slapende honden wakker maken, en dergelijke.)”*

*“Meer persoonlijke benadering. Nu ben je altijd een nummer en altijd het laagste van het laagste. Zo word je behandeld, er wordt totaal niet naar de persoon gekeken.”*

*“Gelieve rationeel mee te denken vanuit een menselijke en juiste intentie i.p.v. een intentie om iemand zo snel mogelijk te re-integreren. Om zo situaties van personen in kwestie te bevorderen en bij te dragen aan een gezonde re-integratie. Beter luisteren naar de personen in kwestie.”*

*“Meer maatwerk, meer persoonlijk gericht en niet groepsgewijs of in hokje plaatsen van bijstandsgerechtigden. Mensen zijn niet gelijk en hebben ieder hun eigen diploma's en ervaringen. Ik heb een goed diploma maar er zit inmiddels een groot gat van jaren in mijn CV. Voel me niet meer gewenst op de arbeidsmarkt.”*

Klanten laten zich in de open vraag ook over andere onderwerpen uit, bijvoorbeeld over de toegankelijkheid van de dienstverlening. Hierbij wordt naar voren gebracht dat er behoefte is aan een goede overdracht tussen hulpverleners (bijvoorbeeld bij wisseling van klantmanager), het aanstellen van een vast contactpersoon en goede bereikbaarheid van de gemeente. Concrete voorbeelden op het gebied van bereikbaarheid zijn niet alleen het juist doorverbinden naar medewerkers, minder werken met terugbelverzoeken, maar ook een toegankelijke website waar mensen snel de juiste informatie kunnen vinden. Met name mensen uit de doelgroep banenaf-spraak willen vaak dat het taalgebruik van websites wordt aangepast om de toegankelijkheid en begrijpelijkheid te vergroten.

## 2.8 Handhaving en vrijstellingen

Recht op ondersteuning vanuit de gemeente gaat gepaard met verschillende verplichtingen, met name de inlichtingenplicht en arbeids- en re-integratieplichten. Handhaving dient erop gericht te zijn om naleving van deze plichten te stimuleren en het schenden te sanctioneren.

Een recent voorbeeld van de handhaving op de plichten in de Participatiewet is de 'boodschappenaffaire', waarbij een vrouw 7.000 euro terug moest betalen omdat haar moeder boodschappen voor haar deed, en zij hierover de gemeente niet informeerde.<sup>27</sup> Gemeenten zijn in een dergelijk geval verplicht om geld terug te vorderen, zeker wanneer mensen structurele giften krijgen. Mede als gevolg van de 'boodschappenaffaire' en op basis van de kabinetsreactie op de toeslagenaffaire rees de zorg in de politiek en in de maatschappij of de Participatiewet niet te hard was. Recent heeft de minister Schouten voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen in een kamerbrief uiteengezet hoe ze de komende tijd hardheden in de Participatiewet zoveel mogelijk wil wegnemen.<sup>28</sup>

### **Rechten en plichten voor velen ingewikkeld**

Voorgaand voorbeeld gaat over de inlichtingenplicht, maar ook het schenden van de arbeids- en re-integratieplichten kan leiden tot (ernstige) consequenties voor de uitkering en de bestaanszekerheid van klanten. De uitkering kan verlaagd worden of in het ergste geval worden stopgezet. Het is daarom van belang dat uitkeringsgerechtigden weten wat voor plichten zij hebben en deze ook begrijpen. Uit de vragenlijst komt in dit verband een tamelijk zorgwekkend beeld naar voren: bijna 40% vindt de rechten en plichten die bij de uitkering komen kijken namelijk ingewikkeld. Daarnaast geeft ongeveer 15% aan niet te weten bij wie men terecht kan voor vragen over de rechten en plichten.

<sup>27</sup> [Beantwoording Kamervragen over bericht 'Vrouw met bijstand krijgt boodschappen, 7.000 euro teruggevorderd' | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>28</sup> [Kamerbrief vervolgaanpak Participatiewet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Het bovenstaande voorbeeld en ook andere recente berichtgeving in de media over de handhaving van de gemeente op de plichten in de Participatiewet, wekken de indruk dat gemeenten soms streng zijn richting de klant. Dit beeld wordt enigszins bevestigd door de klant: Eén op de drie vindt de gemeente te streng bij de controle van de plichten. Ook het bejegeningaspect in de handhaving vraagt aandacht. Bijna één op de vijf heeft het gevoel dat de gemeente hen regelmatig behandelt als een potentiële fraudeur. De meesten verwachten overigens dat de gemeente erachter komt indien men de regels niet zou naleven. Deze door de klanten ervaren 'pakkans' neemt sinds de eerste meting in 2014 wel af: van 74% in 2014, 67% in 2017 en 63% in 2019 naar 60% bij de meest recente meting.

Klantmanagers geven aan altijd afspraken te maken met klanten uit hun caseload over het meewerken aan het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Ook andere arbeidsverplichtingen, zoals het inschrijven bij uitzendbureaus, wordt door ongeveer alle klantmanagers regelmatig opgelegd en gehandhaafd. Dit geldt in mindere mate voor het opleggen van een tegenprestatie en de plicht om ook werk te accepteren waar de klant voor moet reizen. Twee tot drie van de tien klantmanagers leggen deze laatste twee verplichtingen vaak op aan hun klanten, ongeveer de helft doet dit alleen in sommige gevallen en circa een kwart doet dit nooit.

Van de uitkeringsgerechtigden zegt één op de zes wel eens een boete of maatregel te hebben ontvangen waarmee hij of zij het niet eens was. Dit komt bovengemiddeld vaak voor bij klanten zonder startkwalificatie. Veelgenoemde redenen waarom klanten het niet eens waren met de sanctie zijn dat er volgens de klant door de gemeente onvoldoende rekening werd gehouden met de persoonlijke omstandigheden (niet kunnen), dat de klant zich er niet van bewust was dat hij/zij iets fout had gedaan (niet weten) en dat de fout niet bij de klant lag maar bij de gemeente zelf.

### **Vrijstellingen**

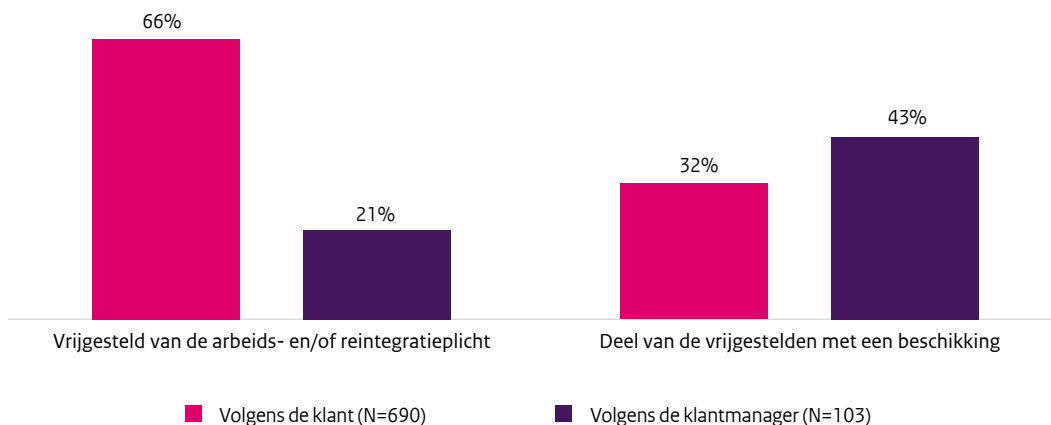
Mensen kunnen vrijgesteld worden van hun arbeidsverplichting. In de praktijk zijn er twee soorten vrijstellingen die verleend worden door klantmanagers. Als eerste is er de formele vrijstelling. Een formele vrijstelling houdt in de praktijk in dat de klant een verzoek indient bij het college B&W om (tijdelijk) ontheven te worden van de arbeidsplicht, op basis van de individuele omstandigheden wordt vervolgens een besluit genomen en wordt deze gecommuniceerd middels een brief (beschikking) aan de betreffende klant. Ten tweede is er een informele variant van de vrijstelling. Een informele vrijstelling houdt in dat de betreffende klant geen beschikking ontvangt vanuit de gemeente, maar dat een klantmanager iemand een rustperiode geeft, zodat hij/zij kan werken aan problematiek op bepaalde leefgebieden.

Er is sprake van een groot verschil in perceptie tussen klanten enerzijds en klantmanagers anderzijds in de mate waarin er vrijstellingen van de arbeids- en re-integratieverplichtingen worden verstrekt. Zo zeggen twee op de drie uitkeringsgerechtigden vrijgesteld te zijn, terwijl klantmanagers inschatten dat gemiddeld één op de vijf klanten in hun caseload op het moment van de enquête is vrijgesteld. Het is lastig om dit grote verschil in perceptie precies te duiden, maar wellicht dat klantmanagers toch vooral uitgaan van formele vrijstellingen, terwijl klanten ook uitgaan van informele vrijstellingen. Klanten uit grote gemeenten (> 85.000) rapporteren vaker vrijgesteld te zijn dan klanten van kleinere gemeenten.

In de praktijk wordt slechts bij een deel van de vrijstellingen een formele beschikking afgegeven. Klantmanagers schatten in dat een vrijstelling vaker met een formele beschikking gepaard gaat dan de klant zelf: klantmanagers schatten dat gemiddeld 43% van de klanten in hun caseload *die vrijgesteld zijn* een beschikking heeft ontvangen. Van de *vrijgestelde klanten* geeft 32% aan een beschikking te hebben gekregen. De meeste vrijstellingen worden dus volgens zowel de klant als de klantmanager verleend zonder een dergelijke formele beschikking.



**Figuur 5** Aandeel vrijgestelden en deel daarvan met formele beschikking



Tijdens eerdere enquêtes onder klanten kwamen er vanuit het perspectief van klanten ook al veel hogere aandelen vrijstellingen naar voren dan wat er uit officiële CBS-registraties bekend was. Dit werd toen vooral verklaard vanuit het feit dat vrijstellingen vaak zonder officiële beschikking worden afgegeven (informele vrijstellingen). Toenmalig Staatssecretaris Van Ark gaf in de beantwoording van vragen vanuit de Kamer rondom dit grote verschil aan dat ze niet goed kon duiden wat een ‘informele’ vrijstelling precies inhoudt.<sup>29</sup>

De Arbeidsinspectie heeft aan klantmanagers gevraagd wat redenen zijn om mensen vrij te stellen en waarom men hier in voorkomende gevallen geen beschikking voor afgeeft. Verreweg de meest genoemde reden door klantmanagers om een vrijstelling te geven betreft de gezondheidssituatie van de klant, maar ook het (nog) ontbreken van arbeidsvermogen, hoge leeftijd, zorg voor kinderen of overige familieleden en het verrichten van betaald of onbetaald werk naast de uitkering worden regelmatig genoemd als reden voor het afgeven van een vrijstelling. De vaakst genoemde redenen om bij vrijstellingen geen beschikking op te stellen en dus te volstaan met een ‘informele vrijstelling’ zijn de korte looptijd van de vrijstelling en het gegeven dat de klant weliswaar grotendeels voldoet aan de formele ontheffingsgronden, maar niet volledig (‘grijs gebied’).

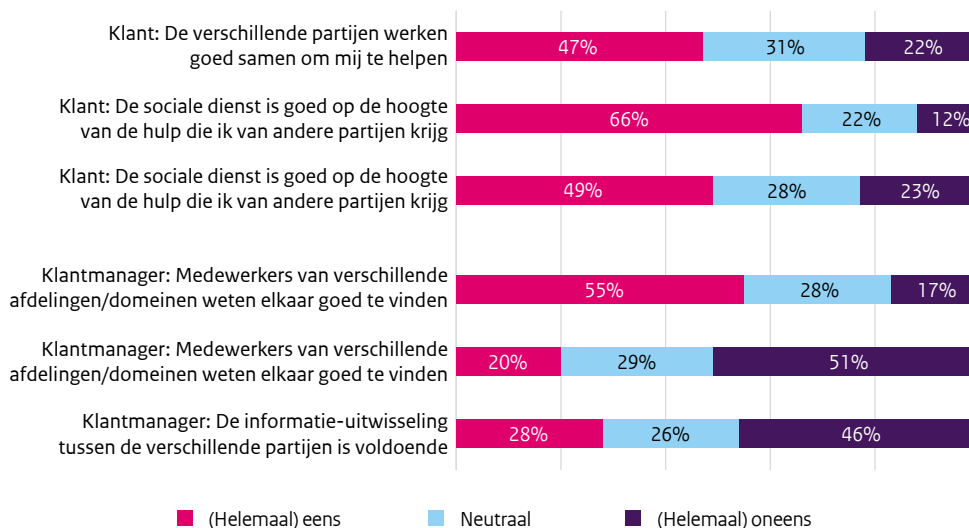
## 2.9 Integrale dienstverlening

Ongeveer de helft van de doelgroep van de Participatiewet ontvangt, naast inkomens- en re-integratieondersteuning vanuit de gemeente, ook nog ondersteuning op andere leefgebieden zoals vanuit de WMO of de GGZ. Van de klanten zelf geeft ruim de helft (54%) dit aan, terwijl klantmanagers inschatten dat het om iets minder dan de helft (48%) gaat.

Het oordeel van de klant en de klantmanagers over de samenwerking tussen de afdelingen en organisaties die de uitkeringsgerechtigden helpen is wisselend. Ongeveer de helft van de klanten en de klantmanagers vindt dat er goed wordt samengewerkt en dat partijen elkaar goed weten te vinden. Bij de vorige meting onder klanten in 2019 was het oordeel vergelijkbaar. De meeste klanten geven aan dat de gemeente goed op de hoogte is van de hulp van andere organisaties. De meerderheid van de klantmanagers signaleert echter dat er nog niet gewerkt wordt vanuit één plan per cliënt, over de verschillende aspecten van het sociaal domein heen. Tot slot laat de informatie-uitwisseling volgens zowel de klant als de klantmanager nog te wensen over: klanten moeten vaak dezelfde informatie aanleveren en slechts iets meer dan een kwart van de klantmanagers vindt de informatie-uitwisseling voldoende. Zoals al eerder aangegeven wordt de AVG bij deze informatie-uitwisseling door klantmanagers regelmatig als belemmerend ervaren. Op termijn zal het waarschijnlijk eenvoudiger worden binnen het sociale domein om, in bepaalde gevallen, verschillende gegevens en dossiers bij elkaar te brengen doordat de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) in werking zal treden.

<sup>29</sup> [Aantal informele vrijstellingen sollicitatieplicht ‘zorgelijk’ \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl)

**Figuur 6** Stellingen over de samenwerking tussen afdelingen en organisaties



Uit de interviews met klantmanagers komt naar voren dat er veel initiatieven binnen gemeenten zijn om de samenwerking met andere afdelingen en partijen te verbeteren. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door nauwer contact te leggen met wijkteams, maar ook door casusregisseurs aan te stellen en interdisciplinaire overleggen te organiseren. Weliswaar heeft het vele thuiswerken vanwege de coronacrisis deze ontwikkeling wat vertraagd, maar de verwachting bij veel van de gesproken klantmanagers is dat dergelijke initiatieven weer snel opgepakt kunnen worden. Cruciaal is daarbij volgens klantmanagers wel dat er minder vanuit het eigen perspectief wordt gekeken (*“Er moet minder met schotten gewerkt worden, ook financieel. Meer vanuit gedeeld perspectief en gedeelde verantwoordelijkheid naar een gezamenlijk doel”*).

## 2.10 Opvallende verschillen tussen de brede doelgroep en de gemeentelijke klanten uit de doelgroep banenafpraak

Een deel van de mensen die onder de Participatiewet vallen is ook opgenomen in de doelgroep banenafpraak/het doelgroepregister (DGR). Dit zijn mensen die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen.<sup>30</sup> Voor deze gemeentelijke doelgroep hebben gemeenten verschillende specifieke re-integratie instrumenten tot hun beschikking, zoals jobcoaching, proefplaatsing, beschut werk en loonkostensubsidie. De Arbeidsinspectie heeft ook onder een representatieve steekproef van mensen met een Participatiewet-uitkering die in het DGR zitten een vragenlijst uitgezet, om ook hun ervaringen met de ondersteuning door gemeenten in beeld te krijgen.

De ervaringen van deze specifieke groep met de ondersteuning door gemeenten kent veel overeenkomsten met de ervaringen onder de brede groep met een Participatiewetuitkering. Op enkele punten wijken de ervaringen af, hieronder noemen we de belangrijkste:

- Een groter deel van de doelgroep banenafpraak dan van de brede doelgroep kan naar eigen zeggen nu al werken (33% versus 25%). Overigens is het opvallend dat ook van de doelgroep banenafpraak een substantieel deel (ca. 30%) zelf inschat nooit betaald werk te kunnen verrichten, wat haaks staat op het uitgangspunt voor de doelgroep banenafpraak: kan nu of in de toekomst werken.
- De DGR-populatie heeft op een aantal aspecten meer behoefte aan ondersteuning dan de brede doelgroep. Dit betreft met name de behoefte aan ondersteuning bij het zoeken naar werk (64% versus 50%), ondersteuning bij persoonlijke problematiek (57% versus 42%) en aanpassingen in de werktijden en werkdruk (69% versus 50%).

<sup>30</sup> Het gaat hierbij zowel om de nieuwe gemeentelijke doelgroep sinds de invoering van de Participatiewet in 2015, te weten degenen die niet langer in de Wajong terechtkunnen, als om mensen in de brede doelgroep van de Participatiewet waarbij formeel is vastgesteld dat ze niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te kunnen verdienen.

- De DGR'ers zijn vaker dan de brede doelgroep van mening dat de gemeente voldoende rekening houdt met zijn of haar ondersteuningsbehoefte (45% versus 39%) en hebben iets vaker dan de brede doelgroep concrete afspraken gemaakt met de gemeente (75% versus 70%).
- DGR'ers vinden vaker dan de brede doelgroep dat de hulp eerder had moeten aanvangen (50% versus 40%).
- DGR'ers zijn minder vaak negatief over de uitleg door de gemeente over de inkomstenverrekeningsystematiek (29% van de DGR-populatie versus 40% van de brede doelgroep vindt dat dit niet goed is uitgelegd).
- DGR'ers ervaren vaker dat ze door de gemeente te veel onder druk worden gezet (26% versus 20%), ook zijn ze het er vaker mee *oneens* dat de gemeente voldoende rekening houdt met hun persoonlijke situatie (24% versus 14%).
- Een groter deel van de DGR-groep typeert de verplichtingen als ingewikkeld, in vergelijking met de brede doelgroep (45% versus 39%).
- DGR'ers geven vaker aan dat ze niet weten bij wie ze terecht moeten bij vragen over de rechten en plichten (22% versus 15%).
- Bij de DGR-groep is vaker sprake van hulp van andere afdelingen/organisaties, naast de hulp vanuit W&I (72% versus 54%). Het oordeel over de samenwerking tussen de verschillende afdelingen en organisaties verschilt niet wezenlijk tussen de DGR- en de brede doelgroep.
- Van de DGR-doelgroep is een groter deel van mening dat de ondersteuning van gemeenten de kans op werk heeft vergroot (26% tegen 19%).

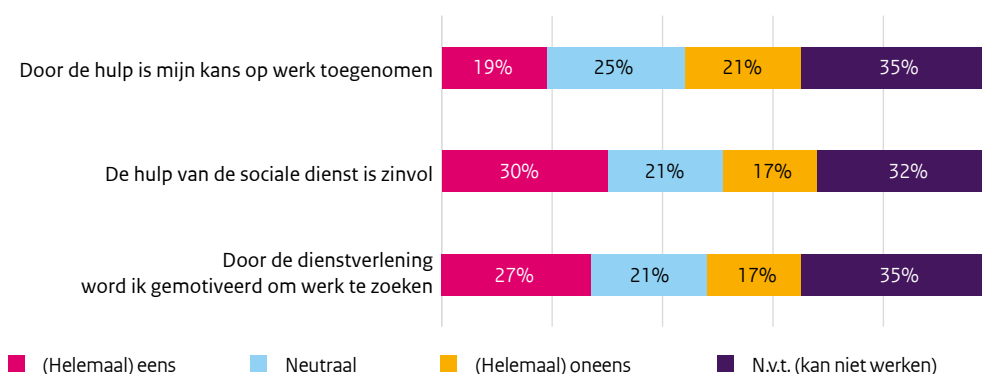
Het komt er gezien het voorgaande dus op neer dat er enkele aspecten zijn waar de DGR-doelgroep wat positiever is over de gemeentelijke ondersteuning, maar tevens een paar aspecten waar juist de brede doelgroep beter over te spreken is.

Tot slot zijn de personen in de DGR-doelgroep die ondersteuning hebben ontvangen van een jobcoach nog specifiek bevroegd over hun ervaringen hiermee. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt is dat mensen zeer te spreken zijn over de jobcoach en deze hulp van grote waarde achten: De (grote) meerderheid geeft aan dat de jobcoach goed op de hoogte is van de mogelijkheden en beperkingen van de klant, dat de jobcoach voldoende tijd voor hem of haar heeft en dat hij alles aan de jobcoach durfde te vragen en vertellen. Bovendien noemt twee derde de hulp van de jobcoach uitgesproken zinvol en schat ruim de helft in dat de jobcoach de kans op succes in het werk daadwerkelijk heeft vergroot.

## 2.11 Meerwaarde ondersteuning

Slechts een beperkt deel van de klanten oordeelt positief over de meerwaarde van de re-integratieondersteuning die men ontvangt: Eén op de vijf denkt dat de kans op werk door de hulp is toegenomen, een iets groter aandeel (30%) typeert de hulp in het algemeen als zinvol en ruim een kwart wordt door de ondersteuning vanuit de gemeente gemotiveerd om werk te zoeken. Deze antwoorden zijn in lijn met de resultaten bij de eerdere metingen onder klanten en laten ook geen wijziging zien ten opzichte van de bevindingen bij de meting uit 2014, net vóór invoering van de Participatiewet. Klanten onderschrijven hiermee de conclusies uit de eindevaluatie van de Participatiewet dat deze wet niet of nauwelijks heeft geresulteerd in een grotere kans op werk voor de verschillende doelgroepen.

**Figuur 7** Stellingen over de meerwaarde van de re-integratieondersteuning (N=660)



Vooral klanten die vinden dat de gemeente voldoende rekening houdt met zijn of haar ondersteuningsbehoefte, vinden dat de kans op werk door de ondersteuning toegenomen is. Verder zijn klanten die concrete afspraken hebben gemaakt met de gemeente over hun re-integratieactiviteiten significant vaker gemotiveerd om werk te zoeken en achten de hulp ook vaker zinvol. Degenen die recent een gesprek hebben gevoerd met een klantmanager typeren de hulp eveneens bovengemiddeld vaak als zinvol. Tot slot zijn mannen op punten positiever dan vrouwen over de meerwaarde van de ondersteuning, klanten met een startkwalificatie positiever dan degenen zonder startkwalificatie en klanten uit kleinere gemeenten positiever dan degenen uit grotere gemeenten (>85.000 inwoners).

Uitkeringsgerechtigden is ook gevraagd naar de meerwaarde van een tweetal specifieke ondersteuningsinstrumenten, te weten opleidingen en werkervaringsplaatsen. Van degenen die het jaar voorafgaand aan de enquête een training, cursus of opleiding vanuit de gemeente hebben gevolgd is ruim de helft van oordeel dat het zijn of haar kansen op de arbeidsmarkt heeft vergroot, een deel (14%) is dankzij de opleiding zelfs inmiddels al aan het werk. De ervaren meerwaarde van een werkervaringsplaats is weliswaar iets lager maar toch redelijk vergelijkbaar met die van genoten opleidingen. De helft van de personen die het afgelopen jaar op een werkervaringsplaats hebben gezeten vindt dat ze hier niet veel aan hebben gehad, de andere helft is hier wel positief over gestemd.

# 3 Re-integratieondersteuning UWV

## 3.1 Inleiding

Eén van de taken van UWV is om mensen die arbeidsmogelijkheden hebben te ondersteunen naar (duurzaam) werk. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in 2020 en 2021 onderzocht op welke wijze UWV dit doet en welke succesfactoren en belemmeringen te duiden zijn, door het klantperspectief en het uitvoeringsperspectief voor de regelingen WGA, Wajong en WW in beeld te brengen. Daarvoor heeft de Arbeidsinspectie de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- In de zomer van 2020 is een enquête afgenomen onder ongeveer 1.200 klanten van zowel de regelingen WW als Wajong.<sup>31</sup>
- In de zomer van 2021 is een enquête afgenomen onder circa 300 medewerkers van UWV-WERKbedrijf die betrokken zijn bij de feitelijke dienstverlening aan WW'ers, Wajongers en WGA'ers. Dit betreffen adviseurs basisdienstverlening, adviseurs intensieve dienstverlening en arbeidsdeskundigen. In dit hoofdstuk zal over het algemeen worden gesproken over 'medewerkers WERKbedrijf'.
- Najaar 2021 zijn 20 van deze medewerkers geïnterviewd, waarmee verdiepende inzichten aanvullend op de bevindingen uit de enquête zijn opgehaald.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen vanuit het klant- en uitvoeringsperspectief gepresenteerd, waar mogelijk aan elkaar gespiegeld en waar relevant aangevuld met bevindingen uit andere bronnen. Na een korte contextbeschrijving begint het hoofdstuk met de verschillende stappen binnen het re-integratieproces, van diagnose bij instroom in de uitkering tot nazorg bij uitstroom naar werk. Daarna komen aspecten van de dienstverlening zoals de inzet van digitale hulpmiddelen, de samenwerking in de uitvoering en de handhaving aan de orde. Ook zal het ervaren effect van de dienstverlening vanuit zowel het perspectief van de klant als de medewerker worden beschouwd. Tot slot wordt aandacht besteed aan organisatorische aspecten van de re-integratiedienstverlening, zoals de ervaren werkdruk door medewerkers en de mogelijkheden om de expertise op peil te houden.

### **Belangrijkste bevindingen**

#### **Diagnose re-integratieondersteuning en gemaakte afspraken**

- De ruime meerderheid van de klanten geeft aan concrete afspraken te hebben met UWV over de re-integratie, variërend van het regelmatig voeren van gesprekken met UWV-medewerkers, het volgen van een cursus of een re-integratietraject tot solliciteren. Circa de helft van de klanten is bekend met een werk- of re-integratieplan.
- De voorkeuren en de persoonlijke omstandigheden van de klant zijn sterk bepalend in het maken van afspraken en in de ondersteuning. Dat vinden zowel UWV-medewerkers als klanten zelf. Volgens medewerkers leidt dit tot intrinsieke motivatie van klanten –een voorwaarde voor het vergroten van de kans op duurzame uitstroom naar werk. Daarnaast speelt het eigen oordeel van de medewerker een belangrijke rol bij de keuze voor ondersteuning.
- De re-integratie van klanten met een arbeidsbeperking stagneert bij vragen over belastbaarheid vanwege de lange wachttijden bij sociaal-medische beoordelingen. Wachttijden kunnen volgens medewerkers oplopen tot 8 maanden.

#### **Re-integratieondersteuning en meerwaarde dienstverlening**

- WW'ers en WGA'ers ervaren de re-integratieondersteuning meestal als toegankelijk. Voor Wajongers geldt dat in aanzienlijk mindere mate.

<sup>31</sup> Ook in eerdere jaren, namelijk in 2015 en 2018, zijn enquêtes afgenomen onder klanten van deze regelingen, aangevuld met klanten van de WIA (onderdeel WGA). In 2020 heeft onderzoeksbureau SEO een klantenquête afgenomen onder WGA'ers die 2 tot 4 jaar in de uitkering zaten.

[Ervaringen werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt - SEO Economisch Onderzoek](#)

In voorliggend hoofdstuk zal ook geput worden uit dit onderzoek t.b.v. het klantperspectief van WGA'ers.

- UWV-medewerkers ervaren bureaucratische belemmeringen bij het bieden van ondersteuning. Vooral een hoge registratielast en ingewikkelde en tijdrovende procedures staan in de weg. Medewerkers geven mede daarom aan vaker betrokken te willen worden bij nieuwe regels en procedures.
- Over het algemeen oordelen medewerkers positief over de meerwaarde van hun werk. Breed leeft de gedachte dat de kans op werkhervatting groter is naarmate er meer in een klant wordt geïnvesteerd. Maar medewerkers komen in de praktijk lang niet altijd toe aan het investeren in klanten. Dit wordt mede veroorzaakt door de genoemde bureaucratische belemmeringen (tijdsintensieve registraties en procedures) in combinatie met vaak hoge caseloads.
- Medewerkers hebben behoefte aan extra mogelijkheden bij de re-integratie, bijvoorbeeld verruiming van scholingsmogelijkheden, inzet van trajecten voor WW'ers en verruiming van inzet van jobcoaching.
- Een specifiek knelpunt bij het matchen van klanten betreft de vaak gebrekkige registratie in het klantvolgsysteem Sonar. Ook de daaruit afgeleide kandidatenverkenner ten behoeve van werkgevers is daardoor van beperkte waarde.

#### **Contact met en zicht op klant, informatievoorziening en verrekening inkomsten**

- De meeste klanten ervaren voldoende contact met UWV, circa 20% heeft liever meer contact.
- Klanten die actief begeleid worden zijn goed in beeld bij medewerkers. Dit geldt in veel mindere mate voor klanten die nog niet 'klaar' zijn om te re-integreren en voor degenen die al aan het werk zijn.
- Medewerkers wijzen erop dat brieven vanuit UWV voor de doelgroep vaak onvoldoende duidelijk zijn, met name voor Wajongers.
- Medewerkers zijn kritisch over de begrijpelijkheid van de verrekeningssystematiek bij werkhervatting. Slechts 4% (Wajong), 15% (WW) en 21% (WGA) van de medewerkers denken dat klanten dit in voldoende mate kunnen overzien. Verder geven zij aan dat klanten regelmatig niet aan het werk durven vanwege deze (onzekere) consequenties. Bij werkhervatting ervaren klanten ook regelmatig problemen met de verrekeningssystematiek. Voor Wajongers geldt dit volgens medewerkers in versterkte mate, ondanks de recente vereenvoudigingen in de systematiek die voor deze groep zijn doorgevoerd. Ook geven medewerkers aan zelf moeite te hebben met de systematiek en in voorkomende gevallen door te verwijzen naar de Divisie Uitkeren van UWV.

#### **Samenwerking binnen en buiten UWV en expertise-ontwikkeling medewerkers re-integratie**

- De samenwerking met interne UWV-afdelingen en externe organisaties wordt zeer wisselend ervaren door medewerkers van het WERKbedrijf. Met het werkgeversservicepunt en re-integratie-bedrijven verloopt de samenwerking volgens deze medewerkers doorgaans goed. Maar dit geldt volgens medewerkers van het WERKbedrijf in veel mindere mate voor de samenwerking met de UWV-divisies Uitkeringen en Handhaving en met gemeenten.
- Ook de samenwerking van de medewerkers van het WERKbedrijf met de afdeling Sociaal Medische Zaken van UWV biedt nog ruimte voor verbetering. Vanuit medewerkers wordt geopperd om vaker met multidisciplinaire teams van verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen van het WERKbedrijf en van SMZ en adviseurs Intensieve dienstverlening te werken.
- UWV biedt volgens medewerkers voldoende kansen aan om hun expertise op peil te houden, maar vier op de tien medewerkers maken naar eigen zeggen hier minder gebruik van dan ze zouden willen. Tijdgebrek is onder deze medewerkers een belangrijke belemmerende factor.

## 3.2 Context

De werkloosheid is, na een korte toename tijdens het begin van de Coronacrisis, medio 2022 historisch laag. De vacaturegraad is tegelijkertijd hoog, zodat het bestand aan werkzoekenden voor een belangrijk deel gezien kan worden als het gevolg van een mismatch tussen de vraag van werkgevers en het aanbod aan werkzoekenden. Dit matchingsprobleem speelt altijd een rol bij het vinden van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zoals veel van de mensen in de Wajong, WIA (WGA) en, in mindere mate, de WW.

Daar waar het WW-bestand vanwege de genoemde spanning op de arbeidsmarkt de afgelopen periode is afgenomen en het Wajong-volume redelijk stabiel is, is het aantal arbeidsongeschikten in de WIA nog altijd groeiende.<sup>32</sup> De instroom in de WIA is niet eerder zo hoog geweest. Naast verklarende factoren als de gestegen pensioenleeftijd en het feit dat de WIA nog geen structureel niveau heeft bereikt omdat het nog een relatief nieuwe regeling betreft, is het volgens de onderzoekers van UWV denkbaar dat hier een 'corona-effect' meespeelt. Dat een deel van de instroom als (mede)diagnose corona heeft is hiervoor een aanwijzing, aldus de onderzoekers.

UWV heeft gedurende de coronacrisis haar re-integratieondersteuningsactiviteiten zo goed als mogelijk voortgezet. Maar met name de uitvoering van de economische steunmaatregelen (NOW en TOFA) en maatregelen om het besmettingsrisico te reduceren, zoals het thuiswerkadvies, hebben de slagkracht van de organisatie wel serieus op de proef gesteld.

Het aantal personen dat van de verschillende UWV-regelingen gebruik maakt en de samenstelling van deze populaties naar geslacht en leeftijd staan weergegeven in tabel 3.

**Tabel 3** Samenstelling populatie WIA (WGA + IVA), Wajong en WW april 2022

	Totaal aantal	Mannen	Vrouwen	< 35 jaar	35-44	45-54	> 54 jaar
WIA	386.000	45%	55%	7%	17%	26%	49%
Wajong	244.000	55%	45%	47%	25%	15%	13%
WW	175.000	51%	49%	22%	19%	24%	34%

## 3.3 Het re-integratieproces

Het re-integratieproces is onderdeel van een breder proces dat een klant doorloopt, van claimbeoordeling tot aan uitstroom naar werk of om andere redenen. Dit onderzoek richt zich op de dienstverlening door de arbeidsdeskundigen en adviseurs (intensieve en basisdienstverlening) van het WERKbedrijf. Het gaat om de ondersteuning die zij online (via werk.nl), telefonisch en op de kantoren aan klanten bieden. Buiten de scope van het onderzoek vallen de claimbeoordeling door divisie Uitkeren, de sociaal-medische beoordeling door SMZ (in geval van een WGA-uitkering), het optreden van Handhaving, en dat van Bezwaar en Beroep. Deze afdelingen komen in dit hoofdstuk alleen in beeld voor zover het de samenwerking met re-integratiedienstverlening betreft. De dienstverlening van het Werkbedrijf bestaat grofweg uit persoonlijke dienstverlening door de medewerkers zelf, het inzetten van modulaire diensten, werkfit trajecten en naar werk trajecten ingekocht via bedrijven, het inzetten van scholing uit te voeren door opleiders en het inzetten van instrumenten en voorzieningen.

### 3.3.1 Diagnose en afspraken

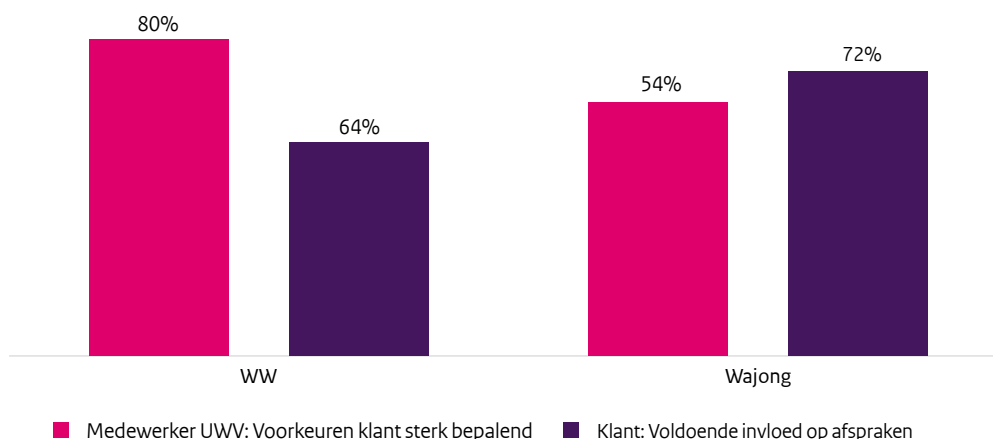
Een goede diagnose is de basis voor de inzet van de juiste ondersteuning om aan het werk te komen. Het is aan de medewerkers van het WERKbedrijf van UWV om te bepalen welke ondersteuning klanten nodig hebben, daar concrete afspraken met de klant over te maken en deze afspraken vast te leggen in een plan. Voor zover als mogelijk houden zij daarbij rekening met de voorkeuren en persoonlijke omstandigheden van de klant in relatie tot duurzame werkhervatting. De ruime meerderheid van de klanten geeft aan concrete afspraken te hebben met UWV over de re-integratie, variërend van het regelmatig voeren van gesprekken met UWV-medewerkers, het volgen van een cursus of re-integratietraject tot het doen van sollicitaties. Ongeveer de helft van de klanten is bekend met een werk- of re-integratieplan.

<sup>32</sup> [Volumeontwikkelingen voorjaar 2022 | UWV | Over UWV](#)

De meeste medewerkers van UWV geven in de enquête aan dat de voorkeuren van de klant sterk bepalend zijn bij het vaststellen van de ondersteuning die de klant ontvangt. Tijdens de interviews benadrukken medewerkers het belang van het open gesprek en noemen de competentie van ‘goed kunnen luisteren’ als essentiële randvoorwaarde om het werk goed te kunnen doen. Zij moeten in elk gesprek opnieuw inschatten in welke situatie een klant zit en welke stappen wel of nog niet aan de orde zijn in het re-integratieproces. Enkele medewerkers geven expliciet aan dat het vooral de klant moet zijn die de regie voert. Het is volgens deze medewerkers een voorwaarde voor het zetten van stappen die gebaseerd zijn op een intrinsieke motivatie en een grotere kans op een duurzame uitstroom. De meeste medewerkers geven aan dat klanten de ruimte geboden moet worden. Eén medewerker merkt hierover op: ‘re-integratie is vaak een proces van veel kleine stapjes, het is belangrijk mét de klant te onderzoeken welke stapjes dat zijn’.

Het bovenstaande sluit aan bij het perspectief van de klant, waarvan de meerderheid van degenen met concrete afspraken van mening is dat ze voldoende invloed hebben op deze afspraken. Er is wel sprake van enig verschil tussen regelingen; zo zijn Wajongers vaker tevreden over de mate van invloed dan WW’ers. Het beeld onder UWV-medewerkers is dat de voorkeuren van WW’ers sterker bepalend zijn dan de voorkeuren van Wajongers. Mogelijk willen WW’ers, die vaker zelfredzaam zijn, ook vaker een grotere mate van invloed op de ondersteuning die zij ontvangen. Medewerkers die WGA’ers begeleiden geven in vergelijkbare mate als bij de Wajong aan dat de klantvoorkeuren sterk bepalend zijn (52%).<sup>33</sup>

**Figuur 8** Invloed klant op ondersteuning



Medewerkers geven aan dat Wajongers vaker intensiever geholpen moeten worden bij het in beeld brengen van hun competenties en het werk dat daar goed bij past. Zij komen regelmatig met voorstellen of voorkeuren die niet realistisch zijn. Het is dan aan de adviseur om samen met de klant te verkennen of er ook nog een plan B mogelijk is. Soms kan het goed werken om de Wajonger eerst zijn eigen plan te laten volgen om zelf tot ontdekking te komen dat zijn plan niet realistisch is.

Naast de voorkeuren van de klant zijn ook de persoonlijke omstandigheden van klanten en het eigen oordeel voor de meeste medewerkers van UWV sterk bepalend bij de keuze voor ondersteuning. Iets minder bepalend zijn de uitkomsten van instrumenten als de Werkverkenner en de Keuzehulp (WW) en het kader methodisch werken (WGA en Wajong).<sup>34</sup> Met name de Werkverkenner en de Keuzehulp worden meestal niet expliciet gebruikt omdat medewerkers die er al enige tijd mee gewerkt hebben, wel weten tot welke uitkomsten deze leiden en deze uitkomsten dus automatisch al meewegen in het eigen oordeel. Medewerkers zien het daarom vooral als een hulpmiddel voor nieuwe medewerkers, zo geven ze aan in interviews. De Werkverkenner kan sowieso niet altijd gebruikt worden omdat een deel van de WW’ers deze niet invullen

<sup>33</sup> Het klantperspectief onder WGA’ers is op dit punt niet uitgevraagd door SEO, het bureau dat de meest recente meting van het klantperspectief WGA heeft verricht.

<sup>34</sup> Aan de hand van een online vragenlijst en UWV-administratiegegevens voorspelt de Werkverkenner de kans op werkhervatting, en geeft een snelle diagnose van persoonlijke belemmeringen en mogelijkheden van WW’ers om werk te vinden. De Keuzehulp en het Kader methodisch werken helpt adviseurs om zo effectief mogelijk advies voor dienstverlening te geven aan werkzoekenden en arbeidsongeschikten, toegesneden op diens persoonlijke situatie.



(het is niet verplicht). Medewerkers met WGA'ers in hun caseload lopen er bij de diagnosestelling en het opstellen van een werkplan vaak tegenaan dat klanten primair gericht zijn op hun herstel en minder op hun re-integratie, waardoor ze belemmerd worden om de ondersteuning in te zetten die zij nodig vinden. Een andere belemmering voor het bepalen van de gewenste re-integratieondersteuning is dat ongeveer de helft van deze medewerkers aangeeft dat het overdrachtdossier vanuit de divisie SMZ soms onvoldoende duidelijk is.

Aan Wajongers is een aantal vragen gesteld over de behoefte aan specifieke ondersteuningsvormen en de mate waarin UWV hier rekening mee houdt. De vaakst genoemde vormen van ondersteuning waar Wajongers behoefte aan hebben betreffen hulp bij het oplossen van persoonlijke problemen, hulp bij het zoeken naar werk, een concrete cursus of opleiding of een jobcoach. Iets minder dan de helft van de Wajongers vindt dat UWV voldoende rekening houdt met deze specifieke behoefte, 20% vindt van niet, de rest kan dit niet goed inschatten. Verder heeft circa een derde van de Wajongers zelf het jaar voor de meting een specifiek verzoek om ondersteuning ingediend bij UWV, ruim de helft van hen heeft vervolgens de betreffende hulp ontvangen.

### 3.3.2 Re-integratieondersteuning

#### **Toegankelijkheid ondersteuning**

De meeste mensen in de WW en de WGA kunnen hun weg goed vinden ten aanzien van de re-integratieondersteuning: ze vinden de informatie over werk zoeken duidelijk en weten waar ze terecht kunnen bij een vraag over de begeleiding. Ook de medewerkers van het WERKbedrijf die WW'ers en WGA'ers begeleiden zijn in meerderheid positief over de toegankelijkheid van de ondersteuning voor hun klanten. De meeste Wajongers ervaren de toegankelijkheid van de ondersteuning wel als problematisch: slechts een minderheid van hen vindt het makkelijk om hulp te krijgen en noemt de informatie over de hulp duidelijk. Medewerkers die Wajongers begeleiden hebben hier een positiever beeld van, zo is ruim de helft van deze medewerkers het eens met de stelling dat Wajongers goed geïnformeerd zijn over de ondersteuningsmogelijkheden vanuit UWV. Zie verder paragraaf 3.2.5 over contact met en informering van klanten.

#### **Toereikendheid ondersteuning**

Ongeveer een derde van de WW'ers, de helft van de Wajongers en iets meer dan de helft van de WGA'ers is van mening dat ze voldoende ondersteuning ontvangen bij hun re-integratie. Volgens een beperkt deel, 20% (WW) tot 30% (Wajong), is de hulp later gestart dan ze hadden gewild.

Aan medewerkers is gevraagd welke belemmeringen ze ervaren bij het bieden van re-integratieondersteuning aan klanten. Door medewerkers met WGA'ers en Wajongers in hun caseload worden de lange wachttijden voor (her)beoordelingen het vaakst als sterk belemmerend genoemd. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat de re-integratie dan 'on hold' wordt gezet. Verder genoemde belangrijke belemmeringen zijn de registratieverplichtingen en ingewikkelde procedures en privacyregels. Voor de WW-medewerkers zijn de ingewikkelde en tijdrovende procedures zelfs de belangrijkste belemmering. Veel medewerkers wijzen in dit verband naar de ingewikkelde aanvraagprocedure bij scholing.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Uit een recente evaluatie van UWV kwam naar voren dat veel adviseurs werk, als gevolg van lange afwezigheid van mogelijkheden om scholing in te zetten voor WW'ers, nog moesten leren om scholing op de juiste manier in te zetten. Op grond hiervan heeft UWV voor 2021 financiering ontvangen om 35 extra medewerkers aan te nemen die gespecialiseerd zijn om scholing in te zetten en wordt een intern opleidingsprogramma ontwikkeld. Ook is de werkwijze om scholing aan te vragen vanaf juli 2022 vereenvoudigd.

**Tabel 4** De mate waarin specifieke aspecten als belemmerend worden ervaren door UWV-medewerkers bij het bieden van re-integratieondersteuning

	Sterke mate			Enige mate			Geenszins		
	WW	Wajong	WGA	WW	Wajong	WGA	WW	Wajong	WGA
Registratie-verplichtingen	38%	55%	53%	36%	35%	33%	26%	10%	14%
Wachttijden (her) beoordelingen SMZ	n.v.t.	61%	79%	n.v.t.	30%	18%	n.v.t.	9%	4%
Ingewikkelde/tijdrovende regels/procedures	45%	44%	42%	42%	44%	47%	13%	12%	11
Privacyregels die gegevensuitwisseling belemmeren	11%	33%	36%	45%	49%	53%	43%	18%	10%
Beschikbare tijd	12%	22%	21%	44%	53%	48%	43%	25%	32%
Voorwaarden en restricties middeleninzet	18%	16%	15%	60%	58%	63%	22%	26%	22%
Onvoldoende ruimte wensen/omstandigheden klant	4%	4%	7%	52%	42%	47%	44%	54%	47%
De middelen die ik kan inzetten	10%	3%	3%	41%	25%	29%	49%	73%	68%

Een door medewerkers genoemd specifiek voorbeeld van registratieverplichtingen waar men ergernis over ervaart betreft het invullen van klantprofielen na afloop van een (werkoriëntatie)gesprek met een klant. De ergernis doet zich vooral voor bij medewerkers die klanten in hun caseload hebben waarvoor re-integratie (voorlopig nog) niet aan de orde is, zoals WIA-klanten die na hun sociaal-medische beoordeling een eerste gesprek hebben en voor wie het perspectief nog onduidelijk is. Een modulair of werkfit traject is dan vaak een eerste mogelijke stap. Arbeidsdeskundigen en adviseurs zouden dan graag de optie hebben om dat profiel pas in te vullen als re-integratie/matching daadwerkelijk aan de orde is.

#### **Onvoldoende tijd voor re-integratieondersteuning werkt belemmerend**

De beperkte beschikbare tijd per klant wordt door het merendeel van de UWV-medewerkers als sterk (ca. 20%) of enigszins (ca. 45%) belemmerend ervaren bij het bieden van re-integratieondersteuning. Gevolgen hiervan zijn volgens deze medewerkers onder meer dat er minder dan gewenst klantcontacten plaatsvinden en dat er minder kan worden samengewerkt met andere afdelingen en organisaties. De beschikbare middelen zijn voor het grootste deel van de UWV-medewerkers geen belemmering. Medewerkers die hier wel een belemmering in ervaren wijzen met name op de beperkte mogelijkheid om opleidingen in te kunnen inzetten. Dit heeft deels ook te maken met de soms beperkte kennis van medewerkers over wat er wel mogelijk is aan instrumentinzet, zoals naar voren gebracht in eerder onderzoek.<sup>36</sup>

Daarnaast geven relatief veel medewerkers die WGA'ers en Wajongers ondersteunen aan dat ze vaker vervoersvoorzieningen zouden willen inzetten. Van de werkende Wajongers die aangeven behoefte te hebben aan ondersteuning bij het vervoer naar het werk zegt iets minder dan de helft het jaar voorafgaand aan de meting geen vervoersvoorziening ontvangen te hebben. Medewerkers met WW'ers in hun caseload noemen vooral directe arbeidsbemiddelingsinstrumenten (speeddates, jobhunting en passend werkaanbod) als middelen die ze vaker zouden willen inzetten. Opvallend is dat veel WW'ers zelf aangeven dat ze vanuit het UWV het aanbod voor dergelijke ondersteuningsvormen wel hebben gekregen, maar er zelf de voorkeur aan gaven om hier geen gebruik van te maken.

<sup>36</sup> Succesfactoren voor post-initiële arbeidsmarktgerichte scholing, De Greef\_Heimans Visser\_07-2019.docx (uwv.nl)

In de open antwoorden geven medewerkers van het WERKbedrijf veel concrete voorbeelden van het ontbreken van mogelijkheden om de klant de ondersteuning te geven die nodig is. Een medewerker zegt daarover: *'procedures en regels zijn niet altijd de oplossing voor klanten, die hebben maatwerk nodig'*. Bij de medewerkers van het WERKbedrijf klinkt regelmatig de behoefte door aan meer handelingsruimte in de uitvoering om in specifieke situaties de klant de ondersteuning te geven die hij nodig vindt. Overigens kwam uit eerder onderzoek ook naar voren dat er nog winst valt te boeken in de kennis onder medewerkers van het WERKbedrijf over de bestaande ruimte in de regelgeving.<sup>37</sup>

**Voorbeelden van mogelijkheden die medewerkers noemen die volgens hen op dit moment gemist worden:**

- De klant tegemoet kunnen komen in bepaalde onkosten voor iets dat bij kan dragen aan zijn re-integratie ('soms kan het vergoeden van een fiets meer opleveren dan dat het kost'). In dit kader wordt verwezen naar een instrument dat ze vroeger wel hadden, het zogenoemde 'opstapje'. Hiermee werden zaken die de re-integratie ten goede komen tot een bepaald bedrag gefinancierd, zonder daarover uitgebreid verantwoording over af te hoeven leggen;
- Op een aantal regiokantoren gelden interne afspraken over de termijn hoe lang een medewerker zelf moet proberen de klant aan het werk te helpen en na hoeveel tijd een extern traject ingekocht kan worden. Dit wordt door sommige medewerkers als te rigide ervaren;
- Medewerkers zouden meer flexibiliteit willen tijdens de looptijd van trajecten en bijvoorbeeld de mogelijkheid hebben om even een pauze in te lassen zonder dat de trajectduur doorloopt. De duur van trajecten is immers gemaximeerd;
- Jobcoaching inzetten mag pas vanaf een contract van minimaal zes maanden, een werkweek van minimaal 12 uur en een loonwaarde van minimaal 35% van het wettelijk minimumloon.<sup>38</sup> Maar soms wil een werkgever beginnen met een contract van drie maanden terwijl wel jobcoaching nodig is. Ook komt het voor dat klanten een urenbeperking hebben en maar 10 uur per week kunnen werken, maar wel een jobcoach nodig hebben;
- Het inzetten van loonkostensubsidie voor Wia-klanten. Voor vergelijkbare klanten van gemeenten mag wel loonkostensubsidie worden ingezet. Bovendien valt de Wia-doelgroep niet onder de banenafpraak, dat weerhoudt werkgevers er soms van om iemand uit de Wia-doelgroep aan te nemen;
- Ook voor WW'ers met afstand tot de arbeidsmarkt de inkoop van trajecten en modulaire diensten mogelijk maken als dat nodig is;
- Leerwerktrajecten uitbreiden/toegankelijker maken;
- Ervaren beperkingen in scholingsmogelijkheden:
  - Meermalen wordt genoemd dat scholing voor WW'ers ook mogelijk zou moeten zijn om de kans op werk van werkzoekenden in zijn algemeenheid te vergroten en niet per se verbonden zou moeten worden aan een kansrijk beroep (inclusief intentie van een werkgever om iemand een contract aan te bieden)<sup>39</sup>. Voor de AG-klanten geldt deze beperking niet. Voor de WGA <35 klanten, die ook onder het WW scholingsprotocol vallen, willen medewerkers dezelfde scholingsmogelijkheden hebben als voor de AG-klanten;
  - Enkele medewerkers geven aan het aanbod van de scholingsinstituten die onder het raamcontract vallen te beperkt te vinden;
  - Verder lopen sommige medewerkers er tegenaan dat de inzet van scholing bij klanten die al deels werken maar beperkt mogelijk is, aangezien er sprake moet zijn van een (aantoonbare) afstand tot de arbeidsmarkt.

Veel medewerkers wijzen in algemene zin op de ingewikkelde regels en procedures als belemmering ('Het lijkt soms

<sup>37</sup> [Succesfactoren voor post-initiële arbeidsmarktgerichte scholing, De Greef\\_Heimans Visser\\_07-2019.docx \(uwv.nl\)](#)

<sup>38</sup> In uitzonderingsgevallen mag afgeweken worden van de 12 uur-eis en de minimum loonwaarde-eis, als de verwachting is dat het aantal contracturen of het loon binnen een jaar boven de norm komt. Daarnaast hebben medewerkers nog de discretionaire bevoegdheid om op basis van een specifieke cliëntsituatie van deze regels af te wijken. Maar dit betreft de algemene, generieke handelswijze die voor ieder beleid geldt.

<sup>39</sup> De financieringsvoorwaarden die door het ministerie met de Tijdelijke Regeling Scholingsbudget WW zijn opgelegd maken dat er alleen onder deze voorwaarden financiering plaatsvindt.

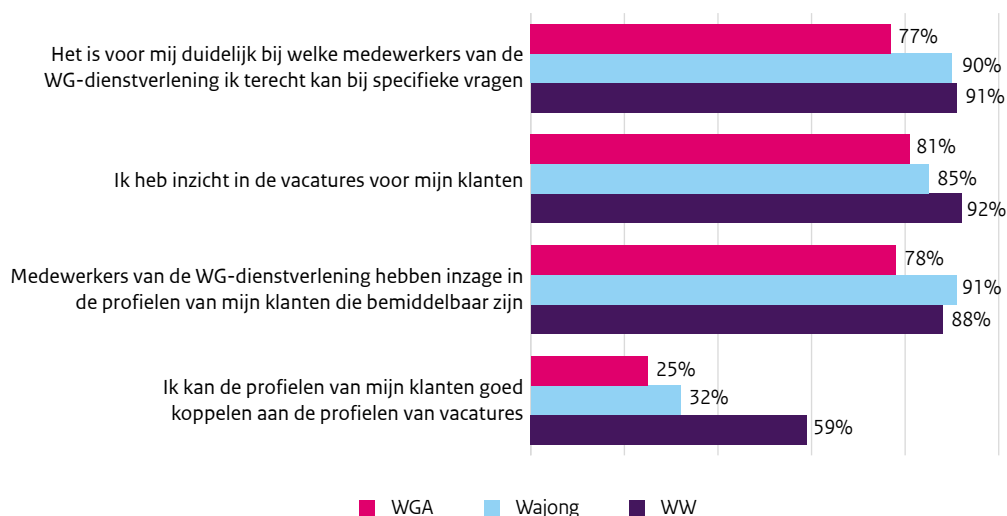
meer om de regels dan om de klant te gaan' en 'Er zijn zo veel regels dat je door de bomen het bos niet meer kunt zien'). Ook wordt meermaals opgemerkt dat de uitvoering meer betrokken zou moeten worden bij wijzigingen van regels en procedures. In dit kader doet één medewerker de suggestie om medewerkers te specialiseren op 1 doelgroep, zodat de complexe regelgeving een minder groot probleem is. Overigens zijn er, specifiek op het terrein van scholing, recent zogenaamde scholingsspecialisten bij UWV aangesteld. Deze medewerkers zijn bekwaam om scholingsbehoeften van klanten inzichtelijk te maken en kunnen specifieke hulp bieden bij de inzet van scholing.<sup>40</sup>

### 3.3.3 Matchen

Re-integratieondersteuning aan klanten betreft niet alleen het werkfit maken van klanten en ondersteunen bij hun zoektocht naar werk. Ook het tot stand brengen van een feitelijke match tussen werkgever en klant is onderdeel van deze ondersteuning. Daartoe wordt door adviseurs en arbeidsdeskundigen onder andere samengewerkt met medewerkers van de werkgeversdienstverlening van UWV.

UWV-medewerkers die re-integratieondersteuning bieden aan klanten ervaren de samenwerking met de werkgeversdienstverlening over het algemeen als goed, getuige het gemiddelde 'rapportcijfer' van ongeveer een zeven dat ze aan deze samenwerking geven. In de interviews met re-integratiemedewerkers komt naar voren dat adviseurs doorgaans snel kunnen schakelen en hun collega's van het werkgeversservicepunt makkelijk weten te vinden. Het contact is doorgaans informeel en gaat vaak ook buiten de systemen om. In de praktijk zoeken medewerkers elkaar direct op rond individuele klanten en vacatures. In enkele regio's is er het zogenaamde casuoverleg, waarbij adviseurs van het WERKbedrijf en het werkgeversservicepunt periodiek klanten en vacatures met elkaar bespreken.

**Figuur 9** Samenwerking re-integratiemedewerkers UWV met de werkgeversdienstverlening



Een door medewerkers ervaren belemmering bij het matchen is wel dat het lastig wordt gevonden om profielen van klanten te koppelen aan profielen van vacatures.

Wellicht hangt het moeizaam kunnen koppelen van profielen van klanten aan vacatures samen met de kwaliteit van de profielen in het klantvolgsysteem Sonar, die volgens slechts een minderheid van de medewerkers voldoende is om te kunnen koppelen aan vacatures. Medewerkers die aangeven de profielen van klanten niet goed te kunnen koppelen aan de profielen van vacatures geven bovendien bovengemiddeld vaak aan dat de profielen in Sonar van onvoldoende kwaliteit zijn. De beperkte bruikbaarheid van de gegevens uit Sonar voor het koppelen van kandidaten aan werk bleek eerder uit een onderzoek van Mediatest. Hierin kwam naar voren dat het gebruik van de zogenaamde kandidatenverkenner<sup>41</sup>, bedoeld om kandidaten uit de doelgroep banenafpraak te koppelen aan werkgevers en gebaseerd op de profielen die in Sonar zijn ingevoerd, zowel

<sup>40</sup> Per 1 februari 2022 zijn er 120 adviseur werk, verdeeld over het hele land, gestart in de rol van scholingsadviseur. Zie ook het viermaandenverslag van UWV 2022, blz 9 (scholing). [uwv-viermaandenverslag-2022-deel1.pdf](https://www.uwv.nl/over-uwv/rapporten/2022/01/04/viermaandenverslag-2022-deel1.pdf)

<sup>41</sup> De kandidatenverkenner banenafpraak is een hulpmiddel voor werkgevers. Het bevat de profielen van de mensen in het doelgroepregister, zoals hun opleidingsniveau, werkervaring, etc.

volgens werkgevers als medewerkers van UWV en Werkgeversservicepunt, beperkt bruikbaar was en leidde tot weinig plaatsingen.<sup>42</sup>

Maar daarnaast zullen uiteraard ook verschillen in wat werkgevers zoeken (vraag) en wat klanten kunnen bieden (aanbod) een belemmering vormen bij het koppelen van profielen van klanten en vacatures. Dat speelt vooral bij het matchen van klanten met een arbeidsbeperking. Zo wijst de ruime meerderheid (70%) van de UWV-medewerkers met Wajongers in hun caseload erop dat bestaande functies meestal of zelfs altijd moeten worden aangepast voordat Wajongers deze kunnen vervullen.

#### **Beperkt gebruik ondersteuningsvormen directe matching**

Van de WW'ers geeft een beperkt aandeel aan het afgelopen jaar gebruik te hebben gemaakt van ondersteuningsvormen die op directe matching zijn gericht, zoals speeddates met werkgevers, of het voeren van sollicitatiegesprekken op initiatief van UWV. Ook van de WGA'ers geeft een heel beperkt deel aan dergelijke ondersteuning ontvangen te hebben ervaren. Zoals al eerder opgemerkt zouden UWV-medewerkers dergelijke instrumenten graag vaker in willen zetten. Overigens zijn WW'ers die dergelijke ondersteuningsvormen wel hebben ontvangen hier slechts gematigd positief over. De meesten denken zelfs dat het de kans op werk niet of nauwelijks heeft vergroot. Ook geeft een aanzienlijk deel van de WW'ers aan dat ze weliswaar een aanbod van UWV hebben gekregen om gebruik te maken van dergelijke ondersteuningsvormen, maar dat ze hier zelf liever vanaf zagen. Dit hangt vermoedelijk samen met het gegeven dat ongeveer driekwart van de WW'ers aangeeft ook zonder hulp van UWV een baan te kunnen vinden. Het lijkt dus zaak om niet alleen in te zetten op een uitbreiding van het gebruik van deze mogelijkheden, maar vooral ook om te bezien hoe en vooral voor wie deze zo effectief mogelijk ingezet kunnen worden.

Enkele medewerkers doen de suggestie meer gelegenheden te creëren voor werkgevers en werkzoekenden om elkaar te ontmoeten. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan werkcafés in het WSP, waar zowel werkgevers en werkzoekenden gebruik van kunnen maken. Een andere door medewerkers geopperde verbeteringsuggestie in het kader van matching is het instellen van jobhunting/matchingteams, die met een kleine en vaste caseload van bemiddelbare klanten aan de slag gaan en banen/werkgevers vinden die bij hen passen. Verder wijzen medewerkers erop dat het werken met mobiliteits- of vacature-overleggen effectief is. Dit zijn (veelal perio-dieke) overleggen tussen medewerkers van de werkzoekendendienstverlening en medewerkers van de werkgeversdienstverlening waarin klanten en vacatures worden doorgenomen.

#### **(Bekendheid met) de financiële gevolgen van werkhervatting**

UWV-medewerkers schatten de mate waarin hun klanten op de hoogte zijn van de financiële consequenties bij werkhervatting zeer laag in: slechts 4% (Wajong), 15% (WW) en 21% (WGA) van de medewerkers denkt dat klanten dit in voldoende mate kunnen overzien, ook met gebruikmaking van de rekentool. Met name Wajongers die werken naast de uitkering bevestigen dit beeld, van hen snapt een minderheid hoe de verrekening werkt en is minder dan één op de drie van mening dat UWV de systematiek goed heeft uitgelegd. Deze uitvraag onder Wajongers heeft wel plaatsgevonden voorafgaand aan de wijziging in de systematiek van inkomstenverrekening in de Wajong, die als uitgangspunt kent dat (meer) werken altijd lonend zou moeten zijn.

Werkende WW'ers oordelen een stuk positiever, hoewel ook van deze groep maar iets minder dan de helft van mening is dat UWV de systematiek goed heeft kunnen uitleggen. Iets minder dan de helft van de werkende Wajongers en iets meer dan de helft van de werkende WW'ers schat in er vanwege het werk financieel op vooruit te zijn gegaan. Van de nog niet werkende Wajongers denkt ongeveer één op de drie dat werken lonend is, in de zin dat hij er in totaal financieel op vooruit zal gaan bij werkhervatting.

<sup>42</sup> Proces Kandidatenverkenner Banenafpraak levert te weinig op. Onderzoeksrapport in opdracht van UWV. MediaTest: Mei 2018  
[Data arbeidsbeperkte werkzoekenden ontbreken massaal bij UWV \(trouw.nl\)](#)

UWV-medewerkers denken dat de onzekerheid over de financiële consequenties negatief uitpakt ten aanzien van de bereidheid om aan het werk te gaan: driekwart van de medewerkers die Wajongers begeleiden denkt dat zijn klanten regelmatig niet aan het werk durven vanwege de financiële gevolgen. Dit ondanks de hierboven genoemde wijziging in de systematiek van inkomstenverrekening (uitvraag onder medewerkers WERKbedrijf vond plaats na invoering). Wellicht dat in de perceptie van medewerkers ook de mogelijke gevolgen van loon uit werk voor andere inkomstenbronnen, zoals toeslagen, een rol spelen. Van de medewerkers die WW'ers en WGA'ers begeleiden schat circa de helft in dat klanten vanwege onzekere financiële gevolgen regelmatig niet aan het werk durven. Tot slot geven veel medewerkers aan dat gaan werken klanten vaak ook daadwerkelijk in de financiële problemen brengt, vanwege de combinatie van werk en uitkering. Dit geldt zelfs voor driekwart van de medewerkers die Wajongers begeleiden. Ook in het onderzoek 'Als verrekenen een beperking is' kwam naar voren dat arbeidsbeperkte uitkeringsgerechtigden aanzienlijke problemen ervaren met inkomstenverrekening.<sup>43</sup>

Gevraagd naar verbetermogelijkheden doet een medewerker de suggestie om toeslagen niet langer op jaarbasis te berekenen. Als iemand bijvoorbeeld de eerste 6 maanden van het jaar toeslag ontvangt zou dit niet meer teruggevorderd moeten worden als hij later in dat jaar gaat werken en zijn jaarsalaris boven de norm uitkomt.

### 3.3.4 Nazorg

Als klanten van UWV aan het werk zijn, kan het nodig zijn om op enigerlei wijze nazorg te geven om te voorkomen dat de klant uitvalt uit het werk. Dat geldt in het bijzonder voor Wajongers, maar ook bij WIA-klanten kan nazorg van belang zijn.

Met name de geïnterviewde medewerkers die Wajongers begeleiden zien meerwaarde in het blijven volgen van klanten. Zij refereerden allemaal wel aan één of enkele Wajongers die waren uitgestroomd maar die zij nog steeds volgen, ook als er een externe jobcoach betrokken is. Vaak zijn het klanten die weer in beeld komen omdat de situatie op het werk verandert. Een voorbeeld hiervan is een Wajonger die werkte bij een supermarkt waar een vestigingsmanager vertrok en werd vervangen door iemand die het moeilijk vond om te gaan met een medewerker met een arbeidsbeperking, wat voor de medewerker aanleiding was om opnieuw langs te gaan om met de Wajonger en de werkgever te spreken over de inzetbaarheid. Het leidde tot een beter begrip bij de werkgever waardoor het dienstverband kon worden voortgezet. Een ander voorbeeld is een Wajonger die na een succesvolle bemiddeling regelmatig nog contact zocht vanwege problemen op het werk. Dat nazorg van belang is voor Wajongers blijkt ook uit het feit dat de duurzaamheid van werk vaak nog een probleem is. Zo was van de geplaatste Wajongers in het derde kwartaal van 2019 een jaar later nog 60% aan het werk.<sup>44</sup>

Sowieso geven de meeste medewerkers die Wajongers begeleiden aan goed zicht te houden op de klanten die aan het werk zijn en er goed zicht op te hebben wanneer tijdelijke contracten van hun klanten aflopen. Twee op de drie neemt meestal of zelfs altijd contact op met de werkgever voordat het contract afloopt, de rest doet dit hooguit in sommige gevallen.<sup>45</sup>

Een jobcoach heeft de taak de Wajonger te begeleiden op de werkplek. In deze taak kan de jobcoach ook een nuttige rol vervullen in de nazorg.<sup>46</sup> Een groot deel van de Wajongers die aan het werk gaan wordt tijdens het werk begeleid door een jobcoach. Jobcoaches worden door UWV ook in mindere mate ingezet ten behoeve van WGA'ers als deze structureel functionele beperkingen hebben.<sup>47</sup> Werkenden die ondersteund worden door een jobcoach zijn in grote meerderheid positief over deze ondersteuning: over het algemeen vergroot de jobcoach volgens de klant de kans om succesvol aan het werk te blijven, is de coach goed op de hoogte van de mogelijkheden en beperkingen van de klant en heeft hij voldoende tijd. De meeste werkende Wajongers die aangeven behoefte te hebben aan een jobcoach hebben deze ook. Ongeveer één op de vijf werkende Wajongers die aangeeft een jobcoach nodig te hebben, ontvangt deze ondersteuning naar eigen zeggen niet.

<sup>43</sup> 'Als verrekenen een beperking is'; Optimalistic, Muzus en Stimulansz, februari 2021

<sup>44</sup> Duurzaamheid van werk binnen de banenafpraak 2019-2020; Analyse op basis van het doelgroepregister en de polis-administratie. UWV: augustus 2021.

<sup>45</sup> Vgl. de conclusie over nazorg in het rapport 'Aan het werk, voor hoelang?' In dit rapport concludeert de Inspectie SZW dat de focus van medewerkers vooral ligt bij het aan het werk helpen van klanten, minder op aan het werk houden. De verklaring is onder meer de beperkte capaciteit. Inspectie SZW: september 2018.

<sup>46</sup> Zie Inspectie SZW R18/02, september 2018: 'Aan het werk, voor hoelang?'

<sup>47</sup> In 2021 16,3 dzd voor Wajongers en 1,8 dzd voor WGA'ers. Kwantitatieve informatie UWV 2021: [uwv-kwantitatieve-informatie-2021.pdf](#)

### **Werkende WGA'ers met restverdiencapaciteit**

UWV-medewerkers met WGA'ers in hun caseload die werken maar daarnaast nog over onbenutte restverdiencapaciteit beschikken, zetten beperkt in op het uitbreiden van de werkzaamheden van deze klanten: minder dan een kwart van deze medewerkers doet dit in de meeste gevallen, ruim de helft doet dit soms en bijna een kwart doet dit (bijna) nooit. Dit komt overeen met het beeld uit de laatste klantenquête die de Arbeidsinspectie onder WGA'ers heeft afgenomen en waarin ongeveer 25% van degenen die werken onder hun verdiencapaciteit afspraken heeft gemaakt met UWV of een re-integratiebedrijf, om te proberen zijn of haar verdiensten uit te breiden. Hoewel uitbreiding in de praktijk lang niet altijd haalbaar zal zijn, kan het ontbreken van aandacht hiervoor het risico met zich meebrengen dat mensen onnodig lang onder hun verdienvermogen blijven werken en er onvoldoende oog is voor verdere (carrière-)ontwikkeling.

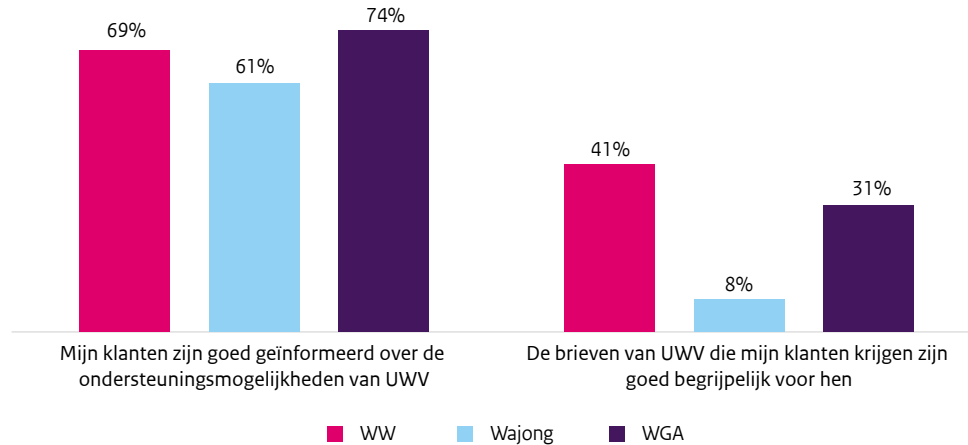
### **3.3.5 Klantcontacten, bejegening en informeren**

De dienstverlening in het algemeen, maar ook specifiek het contact van de klant met UWV vindt deels digitaal en deels door middel van direct (face to face of telefonisch) contact plaats. Beide kanalen vullen elkaar daarbij aan, waarbij de recente tendens is dat er na een periode van toenemende nadruk op digitale dienstverlening de afgelopen jaren ook weer meer ruimte is gekomen voor direct contact voor WW'ers. Zeker voor minder digitaal vaardige klanten kan het noodzakelijk zijn om persoonlijk geïnformeerd te worden over re-integratiemogelijkheden en verplichtingen. Het is voorts van belang dat de klant de bejegening als positief ervaart om gemotiveerd te blijven zich voor zijn re-integratie in te zetten.

De coronamaatregelen zijn in de periode maart 2020 tot ver in 2021 sterk bepalend geweest voor de dienstverlening. Sinds het dwingende advies van het kabinet om thuis te werken in maart 2020 zijn de UWV-kantoren grotendeels gesloten gebleven. De persoonlijke adviesgesprekken in het kader van arbeidsparticipatie en re-integratie vonden zeker in het begin van de crisis voornamelijk telefonisch plaats. Betrekkelijk weinig is daarbij gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te beeldbellen. Klanten zouden het niet willen of kunnen, en ook geven meerdere medewerkers aan de voorkeur te hebben voor de telefoon. In enkele rayons wordt wel overwogen om beeldbellen een standaardoptie van de dienstverlening te laten zijn. De ervaringen met het telefonische contact (in plaats van het fysieke contact aan de balie) zijn over het algemeen positief; het aandeel klanten dat niet opdaagt voor een afspraak is bijvoorbeeld veel lager. Wel geven veel medewerkers aan het face to face contact te missen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om telefonisch non-verbale signalen op te vangen. Inmiddels zijn face to face contacten wel weer wat meer op gang gekomen, al worden deze nog niet zo vaak gehouden als voor de crisis.

De meeste medewerkers zijn van mening dat hun klanten goed geïnformeerd zijn over de ondersteuningsmogelijkheden. Wel zijn veel medewerkers kritisch over de mate waarin de brieven die klanten vanuit UWV ontvangen voldoende duidelijk zijn voor hun doelgroep, vooral voor Wajongers is dit volgens hen een probleem. Medewerkers die Wajongers in hun caseload hebben geven aan regelmatig bij te springen om Wajongers extra uitleg te geven, ook over uitkeringstechnische zaken. In de manier waarop zij dat doen bestaan wel duidelijke verschillen. Er zijn medewerkers die zich heel actief opstellen en bij vragen van de klant al snel de telefoon pakken om direct bij een collega van de divisie Uitkeren na te gaan hoe het zit. Maar er zijn ook medewerkers die zich in principe nooit mengen in het contact tussen de Wajonger en de divisie Uitkeren.

**Figuur 10** Inschatting UWV-medewerkers van informatie over de ondersteuningsmogelijkheden en de begrijpelijkheid van brieven vanuit UWV



#### **Klantcontacten en vast contactpersoon**

De meeste klanten zijn goed te spreken over de hoeveelheid contact die ze hebben met UWV. Ongeveer één op de vijf WGA'ers en Wajongers vindt dat er sprake is van te weinig contact, van de WW'ers zou ruim een kwart meer persoonlijk contact willen hebben. Ongeveer de helft van de UWV-klanten geeft aan dat ze een vast contactpersoon bij UWV hebben. Medewerkers van UWV hebben hier een wat positiever beeld over dan klanten: 90% van hen schat in dat klanten over het algemeen een vast aanspreekpunt hebben.

Verder geeft 95% van de medewerkers aan dat klanten direct contact op kunnen nemen (eventueel via de Werkmap) wanneer ze vragen hebben. In de interviews wordt dit beeld wat genuanceerd. Zo worden klanten bij afwezigheid geholpen door collega's die vaak geen beeld hebben van de individuele klant. Verder kunnen klanten weliswaar contact opnemen via de Werkmap, maar medewerkers geven aan dat hier niet altijd op gereageerd wordt. Ook worden telefoonnummers van medewerkers niet altijd standaard gegeven.

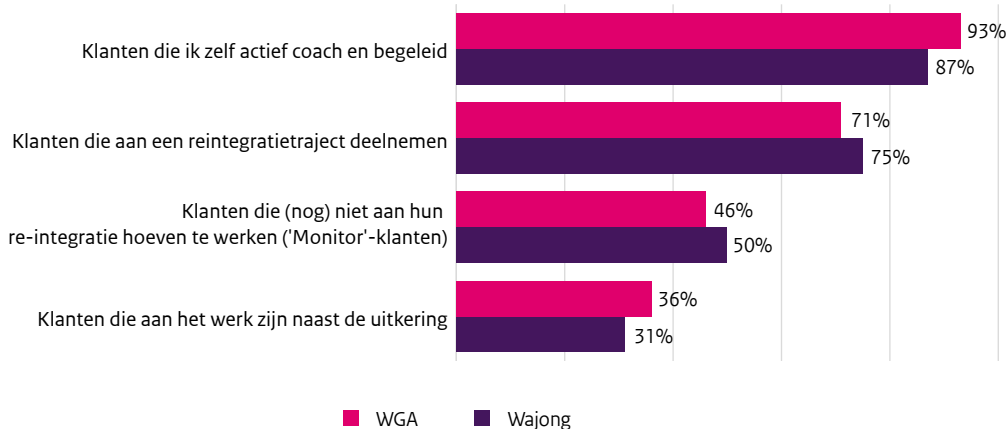
In de gesprekken met medewerkers kwam ook naar voren dat sommigen Whatsapp gebruiken in de communicatie met klanten. Met name Wajongers zouden via Whatsapp veel makkelijker te bereiken zijn dan per telefoon, zeker wanneer een medewerker gebruik maakt van een anoniem nummer. Whatsapp wordt door klanten namelijk als laagdrempeliger en persoonlijker ervaren. Aandachtspunt van deze snelle uitwisseling van berichten zijn de hiermee gepaard gaande beperkte mogelijkheden voor registratie, aangezien dergelijke berichten zich lang niet altijd lenen voor vastlegging.

#### **Klant in beeld**

Medewerkers van het WERKbedrijf hebben naar eigen zeggen over het algemeen goed zicht op de klanten in hun caseload. Dat geldt in mindere mate voor klanten die nog niet aan hun re-integratie hoeven te werken en klanten die aan het werk zijn naast hun uitkering. Werkende WGA'ers en Wajongers bevestigen dit beeld: van hen heeft ruim de helft het jaar voor de meting geen enkel gesprek gevoerd met een medewerker van UWV of een re-integratiebedrijf. Een deel van hen heeft wel een jobcoach (die de medewerker van het WERKbedrijf een beeld kan verschaffen van de werkende klant), maar voor het grootste deel van deze groep geldt dit niet. Van de klanten die niet werken heeft zo'n 70% een gesprek gevoerd.



**Figuur 11** Deel van de UWV-medewerkers dat specifieke klantgroepen goed in beeld heeft



Van de medewerkers die WW'ers ondersteunen zegt 90% al zijn klanten in behoorlijke tot sterke mate in beeld te hebben. Bijna een kwart van alle medewerkers schat overigens in dat hij zijn of haar klanten op het peilmoment (najaar 2021) sinds de coronacrisis minder goed in beeld heeft, mede als gevolg van het (tijdelijk) verminderde fysieke contact.

Uit de gesprekken met medewerkers is verder duidelijk geworden dat zij zich vrij voelen om te bepalen hoeveel tijd zij aan een klant besteden. Wanneer zij dat nodig achten kunnen zij een klant gedurende een bepaalde periode vaker uitnodigen of bellen. Medewerkers verschillen van elkaar in de mate waarin zij die vrijheid benutten en het type klant dat zij extra aandacht geven. Enkele medewerkers geven aan dat zij die extra aandacht vooral geven aan mensen die gemotiveerd zijn en zich goed laten helpen, anderen geven aan vooral die klanten extra aandacht te geven die een extra zetje nodig hebben (*'mensen die je achter de broek moet zitten omdat er anders te weinig gebeurt'*). Op de achtergrond spelen de met het Ministerie van SZW afgesproken normen, bijvoorbeeld dat met WGA'ers met onbenut restverdiencapaciteit minimaal 1 per jaar moet worden gesproken en gemiddeld 1,8 keer per jaar.<sup>48</sup>

#### **Bejegening en aandacht voor de persoonlijke situatie**

Een beperkt deel van de klanten, zo'n 15%, is van mening te veel onder de druk te worden gezet door UWV, bijvoorbeeld om (meer) te gaan werken. Een vergelijkbaar aandeel geeft aan geen vertrouwen te hebben in UWV. Het aandeel klanten dat vindt dat er onvoldoende aandacht is voor de persoonlijke situatie ligt hier met zo'n 20% iets boven. Factoren die samenhangen met onvoldoende aandacht voor de persoonlijke situatie betreffen de perceptie van de klant dat hij geen vast contactpersoon bij UWV heeft en er geen werk- of re-integratieplan is opgesteld.

Medewerkers van het WERKbedrijf hebben een overwegend positief beeld van de mate waarin zij rekening (kunnen) houden met de persoonlijke omstandigheden van de klant. Zo schat slechts 5% van de medewerkers in dat de ondersteuning belemmerd wordt vanwege het onvoldoende rekening kunnen houden met de wensen en omstandigheden van klanten en is minder dan 10% het oneens met de stelling dat de wet- en regelgeving voldoende ruimte biedt om bij het handhaven afdoende rekening te kunnen houden met de persoonlijke omstandigheden van klanten.

In de interviews is door medewerkers naar voren gebracht dat het belangrijk is om oog te hebben voor de situatie van de klant en daar waar mogelijk ruimte voor te bieden. Vaak wordt aangegeven dat klanten – op het moment dat zij in beeld komen van het WERKbedrijf – nog niet klaar zijn voor de arbeidsmarkt. Medewerkers geven aan dat klanten vaak eerst tijd nodig hebben om hun ontslag te kunnen verwerken of hun lichamelijke of geestelijke beperkingen onder ogen te zien. De medewerkers zien vooral dáár hun meerwaarde en zien voor zichzelf, zeker in vergelijking met andere UWV-onderdelen – bijvoorbeeld Uitkeren – de functie van 'luisterend oor'. Een medewerker merkte op *'vaak willen klanten te snel, en hebben zij het idee dat ik er ben om te controleren of ze genoeg solliciteren'*. In dit kader verwijzen medewerkers naar de meerwaarde van de trajecten voor Wajongers en WGA'ers die aan matching en bemiddeling voorafgaan, zoals de modulaire trajecten en het werkfittraject.

<sup>48</sup> UWV - UWV Jaarverslag 2020

### 3.3.6 Digitale hulpmiddelen

Gedurende de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden maken UWV-medewerkers veelvuldig gebruik van digitale hulpmiddelen, variërend van communicatie via bijvoorbeeld beeldbellen en e-mail, het aanbieden van online trainingen en workshops, tot de inzet van de Werkmap.<sup>49</sup> Medewerkers oordelen wisselend over de meerwaarde van deze middelen en over de mate waarin klanten hier goed mee uit de voeten kunnen. Met name voor de meest hulpbehoevende klanten bieden deze instrumenten naar hun mening onvoldoende soelaas. Zo schat slechts een minderheid van de medewerkers in dat kansarme WW'ers en Wajongers er goed mee uit de voeten kunnen. Medewerkers denken bijvoorbeeld dat niet meer dan een kwart van de Wajongers overweg kan met de Werkmap, voor WW'ers en WGA'ers is de Werkmap volgens UWV-medewerkers wel vaak werkbaar.

Ook klanten oordelen wisselend over de meerwaarde van digitale ondersteuning. Wajongers geven aan in beperkte mate gebruik te maken van digitale dienstverlening: slechts circa 20% heeft er het jaar voor de meting in 2020 gebruik van gemaakt. Hierbij is het gebruik van digitale hulpmiddelen bij de communicatie (beeldbellen, e-mailen) overigens niet meegeteld. Van deze gebruikers zegt de ruime meerderheid (70%) er niet veel aan gehad te hebben. WW'ers maken wel veelvuldig gebruik van de digitale dienstverlening van UWV. Zo heeft meer dan de helft het jaar voor de meting gebruik gemaakt van instrumenten als de online-trainingen solliciteren en netwerken, de CV-kaart en het online testen van interesses en motivatie.

### 3.3.7 Samenwerking in de uitvoering

De re-integratiedienstverlening van het WERKbedrijf staat niet op zichzelf. Klanten hebben altijd ook te maken met andere onderdelen van UWV, zoals de onderdelen die verantwoordelijk zijn voor de claim- en herbeoordeling (Divisie SMZ) en de uitkering (Divisie Uitkeren). Regelmatig zijn daarnaast ook externe partijen betrokken zoals de re-integratiebedrijven, aanbieders van opleidingen en gemeentelijke instellingen. Een goede samenwerking met deze partijen wordt over het algemeen als voorwaarde gezien voor een effectieve dienstverlening. In de enquête en de interviews is daarom zowel ingegaan op de samenwerking binnen UWV, als op de samenwerking met externe partijen.

#### **Samenwerking binnen UWV**

Rond individuele klanten hebben de medewerkers van het WERKbedrijf regelmatig contact met andere UWV-onderdelen. Arbeidsdeskundigen hebben vooral contact met SMZ. Adviseurs basisdienstverlening en intensieve dienstverlening hebben vooral contact met de werkgeversdienstverlening en in mindere mate ook met Uitkeren.

- SMZ: ten aanzien van de samenwerking met de divisie SMZ geven geïnterviewde arbeidsdeskundigen aan dat zij het tekort aan verzekeringsartsen duidelijk voelen, het verklaart mogelijk dat 35% van de geënquêteerden de samenwerking als onvoldoende beoordeelt. Een belangrijk knelpunt is de lange tijd die het kan duren voordat een herbeoordeling wordt uitgevoerd. Afgaande op de interviews is het niet uitzonderlijk als een klant daar 6 tot 8 maanden op moet wachten. Arbeidsdeskundigen benadrukken dat dit te lang is. Zolang er geen uitsluit is over iemands arbeidsongeschiktheid kan niet verder gegaan worden met re-integratie. In de tweede plaats draagt het tekort aan verzekeringsartsen bij aan een beperkte toegankelijkheid voor arbeidsdeskundigen op het moment dat zij vragen hebben over een eerder uitgevoerde medische beoordeling of de wenselijkheid van een herbeoordeling. Er zijn ten behoeve van deze toegankelijkheid in meerdere rayons inmiddels initiatieven genomen. Bijvoorbeeld het SMZ-spreekuur, waarbij op een vast moment in de week een verzekeringsarts op het kantoor van het WERKbedrijf langskomt. Arbeidsdeskundigen kunnen daar terecht met vragen over individuele klanten. Het tekort aan verzekeringsartsen manifesteert zich verder in de beperkte voorlichting aan klanten vanuit SMZ. Veel medewerkers geven aan in de eerste gesprekken die zij hebben met klanten veel vragen te krijgen over zaken die klanten eigenlijk al via SMZ hadden moeten weten.
- Werkgeversdienstverlening: ten aanzien van de samenwerking met de werkgeversdienstverlening bestaat over het algemeen tevredenheid. De samenwerking wordt gemiddeld beoordeeld met een ruime voldoende. Medewerkers met WW'ers in hun caseload zijn het meest positief, zij geven een 7,5. Medewerkers met

<sup>49</sup> De Werkmap is een persoonlijke digitale map voor uitkeringsgerechtigden waarin alle gegevens zijn opgenomen omtrent de uitkering en de vorderingen die worden gemaakt op het gebied van het zoeken naar werk.

WGA'ers in hun caseload zijn iets minder positief en geven gemiddeld een 6,7 (Wajong 7,2). Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat adviseurs doorgaans snel kunnen schakelen en hun collega's van de werkgeversdienstverlening makkelijk weten te vinden. Het contact is doorgaans informeel en gaat vaak ook buiten de systemen om. In de praktijk zoeken medewerkers elkaar direct op rond individuele klanten en vacatures. In enkele regio's wordt geëxperimenteerd met casusoverleg, waarbij adviseurs van het WERKbedrijf en het werkgeversservicepunt periodiek klanten en vacatures met elkaar bespreken.

- **Uitkeren:** medewerkers van het WERKbedrijf hebben in principe alleen op incidentele basis contact met Uitkeren. Dat contact is er alleen in gevallen waarin iets onduidelijk is, iets niet goed is gegaan, of wanneer er iets dreigt mis te gaan. Meestal vindt het contact plaats naar aanleiding van een vraag of verhaal van de klant. Er bestaan duidelijke verschillen tussen adviseurs in de mate waarin zij zich verantwoordelijk voelen om dan zelf contact op te nemen met Uitkeren. Sommige adviseurs verwijzen een klant met uitkerings-technische vragen in principe altijd door naar Uitkeren. Zij geven aan zich daarin beter niet te kunnen mengen, en proberen zo veel mogelijk te voorkomen tussen Uitkeren en de klant in te komen staan. Andere adviseurs leggen wel zo nu en dan contact. Zij doen dat bij klanten waarvan zij het idee hebben dat die er zelf niet goed met Uitkeren uitkomen. Al met al werkt zo'n 80% van de re-integratiemedewerkers soms of vaker samen met de divisie Uitkeren. Ongeveer 30% van hen typeert deze samenwerking als onvoldoende.
- **Handhaven:** in de praktijk hebben medewerkers (arbeidsdeskundigen en adviseurs) beperkt contact met Handhaven. De gevallen waarin medewerkers een vermoeden van fraude hebben en daarover een melding doen aan Handhaven betreffen uitzonderingen. Het gaat per medewerker om één of slechts enkele gevallen over een periode van meerdere jaren. Voor zover medewerkers contact hebben gehad met Handhaven zijn ze daar regelmatig kritisch over. Van de geënquêteerden geeft, afhankelijk van de doelgroep die ze helpen, 33% (WW) tot 42% (Wajong) aan dat contact een onvoldoende. Uit de interviews komt naar voren dat handhaven regelmatig als 'black box' wordt ervaren. Men heeft vaak geen idee wat er met een melding gebeurt en wat de consequenties kunnen zijn voor een klant.
- **Bezwaar en Beroep:** afgaande op de gesprekken komt het niet vaak voor dat een klant via Bezwaar en Beroep bezwaar maakt tegen een beslissing of dienst van het WERKbedrijf. Voor zover Bezwaar en Beroep bij een medewerker van het WERKbedrijf in beeld komt, gaat het meestal om een klant die bezwaar maakt tegen een beslissing van een ander UWV-onderdeel (meestal Uitkeren of SMZ). Hoewel het WERKbedrijf daarmee zelf meestal buiten een bezwaarprocedure staat, tonen veel medewerkers zich wel kritisch, met name over de bezwaartermijnen en tijd die klanten moeten wachten op uitsluitel. Het kan een re-integratietraject vertragen of helemaal in de weg staan. Vooral WGA-klanten hebben daar regelmatig last van. Van alle medewerkers die WGA-klanten in hun caseload hebben oordeelt meer dan de helft (54%) negatief over (de samenwerking met) Bezwaar en Beroep.

Vanuit medewerkers wordt ter verbetering van de samenwerking de suggestie gedaan om multidisciplinaire teams in te richten, waarin verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen van SMZ, arbeidsdeskundigen van het WERKbedrijf en Adviseurs Intensieve dienstverlening samen optrekken.

#### **Samenwerking met externe partijen**

Naast de verschillende UWV-onderdelen hebben medewerkers van het WERKbedrijf in het kader van hun re-integratiedienstverlening ook contact met externe partijen.

- **Re-integratiebedrijven:** het zijn met name adviseurs intensieve dienstverlening die contact hebben met re-integratiebedrijven (en de re-integratiecoaches die daar werken). Zij zijn over de samenwerking doorgaans erg positief. Er zijn bijna geen adviseurs met een negatief oordeel. Het gemiddelde rapportcijfer dat zij re-integratiebedrijven geven, is een 8,2. Uit de gesprekken komt naar voren dat er een ruim aanbod is en dat er in de markt ook vaak gespecialiseerde hulp is te vinden, bijvoorbeeld voor mensen met een specifieke autistische stoornis of specifieke visuele beperkingen.

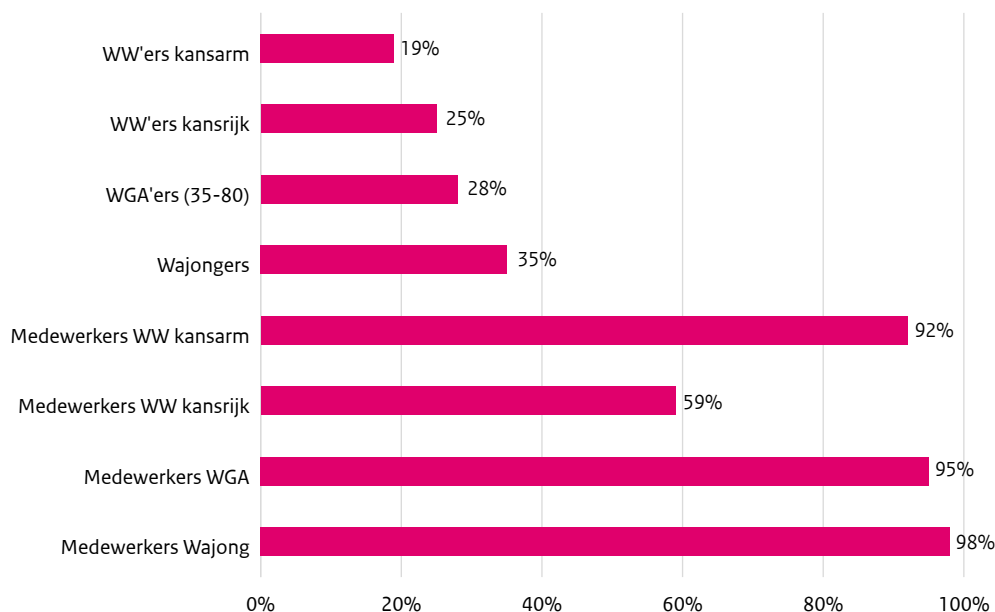
- Gemeenten: op incidentele basis hebben adviseurs ook contacten met gemeenten. Bijvoorbeeld over een klant die uitstroomt naar de bijstand maar die nog in een opleidingstraject zit waarover de gemeente geïnformeerd moet worden. Ook zijn er zo nu en dan contacten met lokale welzijnsinstellingen. Bijvoorbeeld met een wijkteam over een klant wiens re-integratie wordt belemmerd door problematische schulden. Adviseurs zijn behoorlijk kritisch over de samenwerking met gemeenten. Gemiddeld geven UWV-medewerkers de samenwerking met gemeenten een 5,4. Hetzelfde beeld geldt voor arbeidsdeskundigen. Ook zij zijn kritisch. Hun kritische houding heeft vooral betrekking op de loonwaardebepaling die gemeenten door UWV moeten laten uitvoeren. Het kennisniveau van regelgeving verschilt volgens medewerkers sterk tussen gemeenten.

### 3.3.8 Meerwaarde dienstverlening

UWV-medewerkers lijken het effect van de ondersteuning op de kans op werk van de uitkeringsgerechtigden positiever in te schatten dan de klanten zelf. Ruim negen op de tien medewerkers schatten in dat de ondersteuning de kans op werk of participatie naar vermogen over het algemeen vergroot. Alleen het effect op WW'ers die (door de Werkverkenner) als kansrijk worden ingeschat ligt volgens medewerkers wat lager. Deze WW'ers krijgen doorgaans weinig of geen persoonlijke dienstverlening.<sup>50</sup>

Onder klanten is het aandeel dat inschat dat de hulp vanuit UWV de kans op werk daadwerkelijk vergroot beperkt: 19% onder kansarme WW'ers tot maximaal 35% onder Wajongers. Opvallend is verder dat kansarme WW'ers, die in de regel juist wél persoonlijke dienstverlening krijgen, de meerwaarde van de dienstverlening lager inschatten dan de kansrijke WW'ers. Daarin verschilt het klantperspectief dus van het uitvoeringsperspectief.

**Figuur 12** Positief effect ondersteuning op kans op werk volgens klant en medewerker



Uit een recente studie naar het effect van persoonlijke dienstverlening onder WW'ers komt naar voren dat kansrijke WW'ers meer profiteren van de dienstverlening van UWV. Dat stemt dus overeen met het beeld dat WW-klanten hebben van de meerwaarde van de dienstverlening. Over de gehele groep van klanten in dit onderzoek bleek dat de persoonlijke dienstverlening van UWV leidt tot een beperkt positief effect op de kans op werkherleving (gemiddeld +2%).<sup>51</sup> <sup>52</sup> Ook een eerdere rapportage naar de effectiviteit van de WW-dienstverlening kwam uit op een klein maar significant positief effect van de dienstverlening op de re-integratie.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> UWV geeft tijdelijk meer ondersteuning als gevolg van overcapaciteit (als gevolg van het werven extra capaciteit door corona, maar die extra capaciteit blijkt dus minder hard nodig te zijn).

Zie: [Stand van uitvoering sociale zekerheid december 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>51</sup> Ervaringen met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW. SEO: december 2020.

<sup>52</sup> Effecten van persoonlijke dienstverlening op kans op werk en uitstroom uit de WW. SEO: maart 2021.

<sup>53</sup> [ukv-2020-4-helpt-uwv-werkzoekenden-werk-te-vinden.pdf](#).

Naast de meerwaarde van de ondersteuning op de kans op werk is aan zowel de klant als de UWV-medewerker gevraagd naar het gepercipieerde effect van de hulp op het zelfvertrouwen van de klant en op de motivatie om werk te gaan zoeken. Ook op deze aspecten lijken UWV-medewerkers het effect van de hulp positiever in te schatten dan de klanten. Zo is ruim 90% van de medewerkers de mening toegedaan dat de hulp over het algemeen leidt tot een toename van het zelfvertrouwen van zijn of haar klanten, terwijl van de klanten zelf minder dan 20% denkt dat dit het geval is. Een verklaring voor het grote verschil in uitvoerings- en klant-perspectief kan zijn dat medewerkers veelal de klanten voor ogen hadden die zij intensief begeleiden, zo bleek uit de interviews.

#### **Meerwaarde specifieke instrumenten**

Aan WW'ers en Wajongers is gevraagd welke meerwaarde ze hebben ondervonden van specifieke ondersteuningsvormen. Wajongers geven aan dat intensievere ondersteuningsvormen zoals trainingen<sup>54</sup>, re-integratietrajecten/diensten en werkervaringsplaatsen in de meeste gevallen tot een toename van de kans op een baan hebben geleid, maar dat digitale dienstverlening veelal weinig tot geen effect sorteert.

WW'ers zijn gemiddeld iets positiever over de meerwaarde van de digitale ondersteuning, indien zij daar gebruik van maken. Dit geldt met name voor online-trainingen over bijvoorbeeld netwerken, CV's opstellen en solliciteren, waarvan circa 40% van de gebruikers inschat dat het de kans op werk op zijn minst enigszins heeft vergroot. Andere vormen van ondersteuning, zoals het volgen van scholing of meer individuele begeleiding worden door WW'ers relatief goed gewaardeerd<sup>55</sup>, hoewel de helft van de gebruikers aangeeft dat de kans op werk er niet of nauwelijks door is vergroot. Opvallend is dat de ruime meerderheid van de WW'ers die direct met werkgevers in contact is gebracht door UWV, bijvoorbeeld via speeddates, aangeeft hier niet of nauwelijks wat aan gehad te hebben.

### **3.3.9 Handhaving**

Tegenover het recht op ondersteuning van UWV rondom de re-integratie naar werk en uiteraard ook de inkomensondersteuning staan verplichtingen waaraan klanten zich dienen te houden. Voor een effectieve dienstverlening is het zaak dat rechten en plichten zoveel mogelijk met elkaar in balans zijn, zodat klanten zowel zo goed mogelijk ondersteund kunnen worden maar ook voldoende verantwoordelijkheid ervaren voor hun eigen re-integratie.

Om de naleving van de plichten te waarborgen is het allereerst van belang dat klanten er goed van op de hoogte zijn. Maar ook de mate waarin klanten inschatten dat de plichten worden gecontroleerd en er bij overtreding sanctiëring plaats zal vinden hebben invloed op de nalevingsbereidheid.

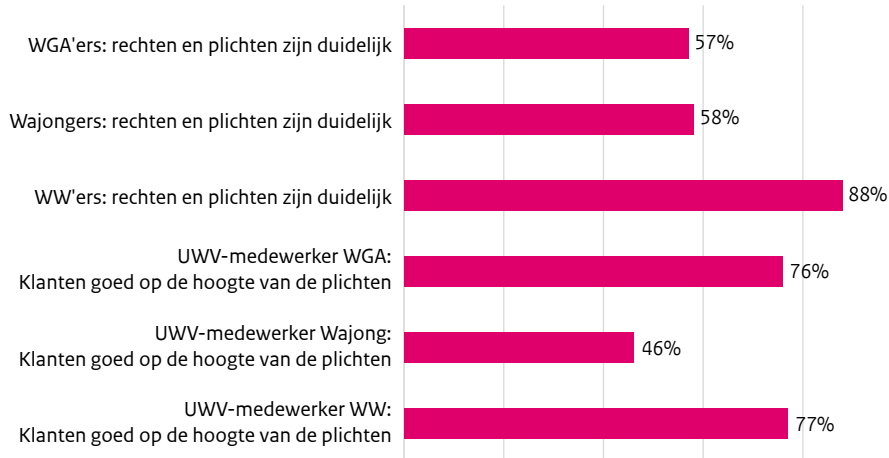
#### **Duidelijkheid van de rechten en plichten**

Hoewel de meerderheid van de klanten de rechten en plichten duidelijk noemt is er wel een groot verschil in de perceptie hiervan tussen mensen met een WW-uitkering enerzijds en WGA'ers en Wajongers anderzijds. Van de WW'ers typeert bijna negen van de tien de rechten en plichten als duidelijk, terwijl dit voor iets meer dan de helft van de WGA'ers en Wajongers geldt. UWV-medewerkers geven een enigszins ander beeld. Volgens hen zijn WGA'ers over het algemeen net zo goed op de hoogte als WW'ers. Medewerkers maken zich vooral zorgen over de bekendheid van de plichten onder Wajongers.

<sup>54</sup> In eerder onderzoek van UWV werd gevonden dat het aandeel [AG] klanten dat na scholing werk vindt bijna tweemaal zo groot is als voor de gemiddelde groep in de uitkering. Ook in vergelijking tot andere vormen van re-integratiedienstverlening is het percentage klanten dat werk vindt hoog. "Scholing van UWV klanten met een arbeidsbeperking"; UWV 2020

<sup>55</sup> Zie ook: [Succesfactoren voor post-initiële arbeidsmarktgerichte scholing\\_De Greef\\_Heimans Visser\\_07-2019.docx \(uwv.nl\)](#), geraadpleegd op 25 november 2021.

**Figuur 13** Duidelijkheid rechten en plichten volgens klant en UWV-medewerker



#### **Ervaren pakkans**

Uitkeringsgerechtigden schatten de pakkans bij het begaan van overtredingen overwegend redelijk hoog in: twee van de drie WW'ers, WGA'ers en Wajongers denkt dat UWV er achter komt indien de regels worden overtreden, 5% tot 10% denkt dat UWV er niet achter komt. De rest, ongeveer een kwart, neemt een middenpositie in (niet eens en niet oneens). Onder WW'ers is de 'gepercipieerde pakkans' in vergelijking met de voorgaande metingen in 2015 en 2018 gedaald. Uit recent onderzoek van I&O Research naar de "kennis der verplichtingen" komt een vergelijkbaar beeld naar voren.<sup>56</sup> Net als in de klantenquête van de Nederlandse Arbeidsinspectie schat de meerderheid van de WW'ers in dit onderzoek de kans groot tot zeer groot in dat UWV het merkt als men de verplichtingen niet nakomt en dat iemand bestraft wordt als UWV dit merkt. Bij Wajongers en WGA'ers liggen deze percentages wat lager, maar vooral omdat zij vaker dan WW'ers aangeven dat zij niet weten of UWV het merkt en bestraft.

## **3.4 Organisatorische aspecten**

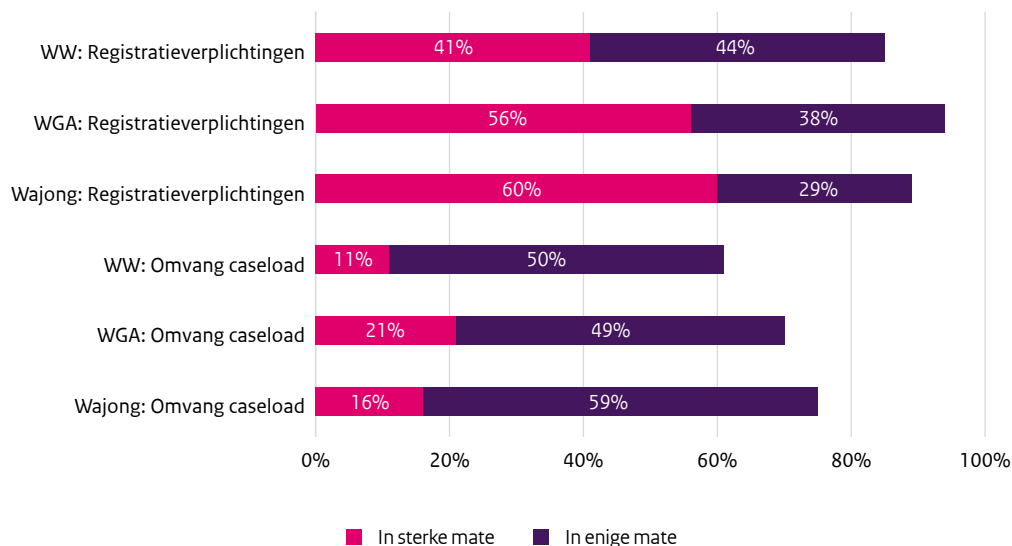
UWV-medewerkers hebben een cruciale rol bij de re-integratiedienstverlening. Om deze rol zo goed mogelijk te kunnen vervullen dienen medewerkers vanuit de eigen UWV-organisatie goed gefaciliteerd te worden. De organisatie dient daarbij voldoende oog te hebben voor zaken als werkdruk en expertiseontwikkeling.

### **3.4.1 Werkdruk**

De Arbeidsinspectie heeft UWV-medewerkers gevraagd naar de ervaren werkdruk en de factoren die van invloed zijn op die werkdruk. Daar springen vooral de omvang van de registratieverplichtingen bovenuit, maar ook de omvang van de caseload leidt geregeld tot werkdruk. De omvang van de caseload zegt uiteraard niet alles over de werkbelasting, maar moet in onderlinge relatie worden beschouwd met bijvoorbeeld de samenstelling van de caseload, de omvang van de werkweek van de medewerker en zijn volledige takenpakket. UWV-medewerkers die uitkeringsgerechtigden ondersteunen bij hun re-integratie hebben een caseload van gemiddeld zo'n 100 klanten.

<sup>56</sup> Onderzoek Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans. I&O Research, januari 2022.

**Figuur 14** Mate waarin registratieverplichtingen en caseload tot werkdruk leiden bij medewerkers



Andere factoren die medewerkers bij de open vragen over de werkdruk noemen zijn onder meer onderbezetting, andere taken zoals verandertrajecten, het inwerken van nieuwe medewerkers en het bijhouden van interne communicatie. Daarnaast vergt de implementatie van nieuwe regels en procedures veel van de medewerkers: *‘Onze beleidsafdelingen zorgen voor een onophoudelijke stroom van nieuwe producten en werkwijzen die allemaal de uitvoering worden ‘ingepompt’, inclusief een inspanningsverplichting’.*

Verder noemen medewerkers nog een aantal andere oorzaken voor werkdruk, zoals sturing die is gericht op aspecten die medewerkers niet kunnen beïnvloeden of waarbij ze afhankelijk zijn van anderen, en sturing op indicatoren die (lang) niet alle werkzaamheden van de medewerker afdekken. Enkele medewerkers noemen voorts het bedienen van de verschillende doelgroepen met elk hun eigen regelgeving. *‘Dat vraagt om zulke diverse kennis dat dit bijna onmogelijk is om tot in (het benodigde) detail te kennen’.*

De registratieverplichtingen zorgen op zichzelf zoals gezegd al voor werkdruk, maar een aantal medewerkers geeft aan dat dit nog versterkt wordt door regelmatige storingen in de ICT. Sommige medewerkers zien mogelijkheden de registratie efficiënter in te richten door bepaalde registratietaken door andere medewerkers uit te laten voeren. Een zeer veel gehoorde factor voor werkdruk op het gebied van registratie is de aanvraagprocedure voor scholing, die uitgebreid en tijdrovend is. Bovendien leidt een kleine tekortkoming al tot terugsturen van de gehele aanvraag.

Ook vaak genoemd zijn de administratieve verplichtingen rondom het werkplan. Medewerkers zien de logica van het werkplan niet altijd in, waardoor het als een verplichte invuloefening wordt gezien: *‘steeds maar hetzelfde invullen’, ‘lijkt doel op zich in plaats van middel’.*<sup>57</sup> Daarnaast mag vanwege privacy-overwegingen niet alles in het werkplan worden opgenomen, dat maakt het plan moeilijker leesbaar. Het maakt het daardoor lastiger de klant voor de geest te halen, waardoor ook het volgende gesprek lastiger wordt.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> De hoge eisen die aan het werkplan worden gesteld hangen onder meer samen met de mogelijkheid om bezwaar en beroep te kunnen indienen op basis van dit plan.

<sup>58</sup> In 2020 is dan ook geconstateerd dat de onderbouwing (in werkplannen en eindrapportages) waarom welke dienstverlening wordt ingezet en welk resultaat wordt verwacht voor verbetering vatbaar is. Het proces dat de werkzoekende doorloopt kan beter worden vastgelegd, zowel door UWV als door re-integratiebedrijven. [Wat kopen we in voor wie? | UWV | Over UWV](#)

### **Gemiddelde werkdag medewerkers WERKbedrijf en prioritering klanten**

Wanneer een medewerker een gemiddelde werkdag beschrijft, ontstaat het beeld van iemand wiens werkdag voor een groot deel wordt bepaald door het systeem. Dagelijks dient hij de afspraken en taken af te werken die in zijn agenda zijn 'ingeschoten' en moeten er e-mails en berichten uit de berichtenbox worden afgehandeld. Op een gemiddelde dag voert een adviseur tussen de 2 en 4 klantgesprekken. Deze moeten worden voorbereid en na afloop administratief verwerkt. Afhankelijk van de doelgroep die een medewerker in zijn caseload heeft kan hij tussendoor gebeld worden door klanten. Naast deze gesprekken en directe klantcontacten worden er tussendoor berichten afgehandeld die via de berichtenbox (e-dienstverlening) binnenkomen.

Ondanks de hoge werkdruk die ervaren wordt, geven de geïnterviewde medewerkers aan dat de *kwaliteit* van hun dienstverlening zelden onder druk staat. In de verdiepende gesprekken die wij voerden, geven de meeste medewerkers aan dat zij hun klanten de tijd en aandacht kunnen geven die nodig is en dat ze bewegingsvrijheid hebben om zelf prioriteiten te kunnen stellen. Uit de gesprekken ontstaat daarbij wel het beeld dat hier vooral klanten van profiteren die intrinsiek gemotiveerd zijn, een behoefte uiten aan ondersteuning en uiteindelijk goed kunnen aangeven wat zij nodig hebben. Dit impliceert dat klanten die vanuit zichzelf minder motivatie tonen en zich minder proactief opstellen, vaker een lagere prioritering hebben en dus ook minder geholpen worden.

### **Gevolgen van ervaren werkdruk**

Medewerkers die Wajongers begeleiden en een relatief grote caseload (>100) hebben lukt het naar eigen zeggen significant minder goed om werkfitte klanten die nog niet aan het werk zijn actief te houden en om de registratie van de actuele situatie van hun klanten op orde te hebben dan medewerkers met een kleinere caseload. Ook geven medewerkers die Wajongers en WGA'ers ondersteunen en een relatief grote caseload hebben vaker aan dat de beschikbare tijd een belemmering vormt om klanten goed te kunnen helpen dan medewerkers met een kleinere caseload. Deze medewerkers ervaren in algemene zin ook vaker een sterke mate van werkdruk als gevolg van de omvang van hun caseload.

Zoals we al zagen in tabel 4 ervaart 75% van de medewerkers die Wajongers begeleiden, bijna 70% van de medewerkers die WGA'ers begeleiden en ruim de helft van de medewerkers met WW'ers in de caseload dat de beschikbare tijd in sterke of in enige mate belemmerend is ten aanzien van de begeleiding die geboden kan worden. Medewerkers die deze tijdsbelemmering ervaren geven significant vaak aan dat het ze niet lukt om klanten goed in beeld te houden, om werkfitte nog niet werkende klanten actief te houden en om hun eigen expertise op peil te houden. En, specifiek wat betreft de medewerkers die WGA'ers begeleiden, om werkenden met resterend onbenut arbeidsvermogen te begeleiden naar uitbreiding van zijn of haar werkzaamheden. In paragraaf 3.2.2 zagen we al dat medewerkers die de beschikbare tijd als belemmerend ervaren zelf inschatten dat dit negatieve consequenties heeft voor het aantal contacten met klanten en voor de samenwerking met andere afdelingen en organisaties.

### **3.4.2 Expertiseontwikkeling**

Medewerkers hebben veel behoefte aan uitbreiding van hun expertise, om zo hun werk nog beter te kunnen verrichten. Zo zou ruim de helft van hen bij voorkeur meer willen weten over voorkomende belemmeringen (lichamelijk, psychisch en verstandelijk) van de klanten in hun caseload, en wil driekwart van de medewerkers die Wajongers begeleiden en de helft van de medewerkers met WGA'ers of WW'ers in hun caseload, graag meer weten over de financiële consequenties van werkhervatting. Dit sluit aan op het perspectief van de klant, waarvan de meerderheid vindt dat de financiële gevolgen van werkhervatting onvoldoende zijn uitgelegd door UWV. De meerderheid van de medewerkers zou tot slot meer willen weten over de 'sociale kaart', oftewel hoe de gemeentelijke ondersteuning binnen zijn of haar regio is georganiseerd.

Over het algemeen zijn medewerkers van mening dat ze vanuit UWV voldoende mogelijkheden aangeboden krijgen om hun vakkennis op peil te houden of desgewenst te bevorderen. De meesten maken ook wel gebruik van deze mogelijkheden, maar vier op de tien medewerkers doen dit naar eigen zeggen minder dan ze zouden willen. Tijdgebrek is onder deze medewerkers een belangrijke belemmerende factor. Hiervoor zagen we al dat ervaren tijdgebrek en het onvoldoende op peil kunnen houden van de eigen expertise sterk samenhangen.



# 4 Regionale werkgeversdienstverlening

## 4.1 Inleiding

In de Participatiewet en de Wet SUWI is vastgelegd dat gemeenten respectievelijk UWV de arbeidsinschakeling dienen te bevorderen van mensen aan wie zij een uitkering verstrekken. Gemeenten zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen zonder uitkering die zich hebben ingeschreven als werkzoekende. Re-integratie heeft een aanbod- en een vraagkant, oftewel werkzoekenden en werkgevers. De werkzoekendendienstverlening heeft tot taak werkzoekenden te ondersteunen werkfit<sup>59</sup> en beroepsgekwalficeerd te worden en naar werk te begeleiden. De werkgeversdienstverlening brengt de vraag in kaart en bouwt aan een duurzame relatie met werkgevers en ondersteunt bij de bemiddeling en inzet van scholing. De samenwerking tussen de werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening moet ervoor zorgen dat er een match tot stand komt tussen werkzoekende en werkgever.

Dit hoofdstuk bevat de tussentijdse resultaten van een lopend onderzoek dat de Arbeidsinspectie in 2021 en 2022 uitvoert naar de effectiviteit van de werkgeversdienstverlening die gemeenten en UWV aanbieden vanuit de vijftig arbeidsmarktregio's, met bijzondere aandacht voor de samenwerking tussen partijen.<sup>60</sup> De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het managementperspectief (UWV regiomanagers en gemeentelijke managers werkgeversdienstverlening). In het vervolg van het onderzoek betreft de Inspectie ook de perspectieven van werkgevers, uitvoering en bestuur.

De resultaten zijn gebaseerd op:

- Het bestuderen van relevante documenten van elke regio
- Een internetenquête in de zomermaanden van 2021 die door alle regio's is ingevuld
- Een interview in de periode van eind augustus tot en met eind november 2021 met elke regio.<sup>61</sup>

### *Belangrijkste bevindingen*

#### **Regionale werkgeversdienstverlening en SUWI**

Arbeidsmarktregio's voldoen in hoge mate aan de formele eisen van SUWI. Achter een hoge mate van conformiteit met SUWI gaat een grote verscheidenheid in regionale werkgeversdienstverlening schuil

#### **Samenwerking gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's**

- Hoewel gemeenten en UWV veel energie steken in het verbeteren van de gezamenlijke dienstverlening, en de samenwerking volgens de regio's de laatste jaren sterk verbeterd is, is die samenwerking niet optimaal. De behoefte aan lokale autonomie met een focus op het belang van de eigen organisatie bij veel gemeenten, en het gebruik van verschillende registratiesystemen spelen hierbij een belangrijke rol.
- Perspectief op werk is een belangrijke impuls geweest tot intensivering van de samenwerking. Een belangrijke succesfactor daarbij zijn de ontschotter budgetten die aan de regio's ter beschikking zijn gesteld. De vraag is wel hoe structureel de intensivering van de samenwerking is, gelet op het tijdelijke karakter van de projecten en de ontschotter budgetten.

#### **Aansluiting werkgevers- en werkzoekendendienstverlening**

- Een belangrijk knelpunt voor een effectieve werkgeversdienstverlening is de niet optimale wissel-

<sup>59</sup> Niet werkfit wil zeggen dat een werkzoekende problemen van dusdanige aard heeft dat hij/zij vooralsnog niet beschikbaar is voor werk. Voorbeelden van zulke problemen zijn verslaving, schuldenproblematiek en huiselijke problematiek. Voor zover deze problemen het vinden van werk in de weg staan moeten deze eerst worden aangepakt.

<sup>60</sup> De Arbeidsinspectie focust in dit onderzoek op de werkgeversdienstverlening die vanuit WSP'en wordt verleend. Bedacht moet worden dat de werkgeversdienstverlening vanuit WSP'en niet de gehele werkgeversdienstverlening vanuit SUWI-partijen afdekt. Werkgevers kunnen ook door medewerkers vanuit de werkzoekendendienstverlening benaderd worden voor het plaatsen van werkzoekenden.

<sup>61</sup> Naast deze onderdelen omvat het onderzoek de volgende deelonderzoeken: verdiepend onderzoek in vier arbeidsmarktregio's, een onderzoek naar de landelijke werkgeversservicepunten van gemeenten en UWV en een landelijke enquête onder gemeenten.

werking met de werkzoekendendienstverlening in veel regio's. Bij gemeenten speelt veelal het probleem dat de werkzoekendendienstverlening lokaal en de werkgeversdienstverlening regionaal is georganiseerd en het zicht op het werkzoekendenbestand onvoldoende is. Bij UWV wordt de samenwerking door professionals relatief positief beoordeeld, maar speelt het probleem dat het zicht op het werkzoekendenbestand onvoldoende is. Dat bemoeilijkt het (arbeidsintensieve) matchingsproces en maakt het lastiger de kloof tussen vraag en aanbod te overbruggen.

- Ondersteuningsbehoefte werkgevers
- De dienstverlening aan- en de relaties met werkgevers zijn aan het verschuiven. De nadruk komt, mede vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en het beschikbare aanbod van werkzoekenden, logischerwijs steeds meer te liggen op het matchen van werkzoekenden met grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Dat leidt tot 'een ander gesprek' tussen de werkgeversdienstverlening en werkgevers, met meer aandacht voor aanpassingen in functies. Het stelt ook hogere eisen aan de ondersteuning van werkgevers.

## 4.2 Regionale werkgeversdienstverlening volgens SUWI

### 4.2.1 Vindbaarheid en toegankelijkheid werkgeversdienstverlening

Artikel 10 van de Wet SUWI bepaalt dat UWV en gemeenten in de vijfendertig arbeidsmarktregio's samenwerken in hun dienstverlening aan werkgevers, inclusief de registratie van werkzoekenden en vacatures. Volgens het Besluit SUWI moeten gemeenten en UWV een gezamenlijk werkgeversservicepunt inrichten. De toelichting bij de per 1 januari 2021 doorgevoerde wijzigingen in het Besluit SUWI geeft aan dat de werkgeversdienstverlening kan worden aangeboden vanuit meerdere locaties in de regio. Hiermee is de in een aantal regio's bestaande situatie van meerdere deel- of subregionale werkgeversservicepunten geformaliseerd. Wel moet de werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's één gezamenlijk aanspreekpunt hebben. Volgens de Regeling SUWI en de eerdergenoemde toelichting bij de wijziging van het Besluit SUWI heeft dit punt een naam die bestaat uit de term 'werkgeversservicepunt' plus de naam van de arbeidsmarktregio en beschikt het over één website, één e-mailadres en één telefoonnummer.

### 4.2.2 Basispakket

De werkgeversdienstverlening dient volgens het Besluit SUWI minimaal een basispakket van diensten aan te bieden. Dit basispakket bestaat uit het matchen van kandidaten op vacatures, het bieden van- en voorlichten en adviseren over instrumenten en voorzieningen, het adviseren om mensen met een arbeidsbeperking in te schakelen binnen hun organisatie en het verstrekken van informatie over ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt.

De wijziging van het Besluit SUWI bepaalt verder dat nazorg standaard onderdeel is van de matching. Dat wil zeggen dat er terugkoppeling met een werkgever plaatsvindt als de voordracht van een kandidaat niet leidt tot een succesvolle match. Wanneer dit wel het geval is dienen met de werkgever afspraken te worden gemaakt over een contactpersoon bij het werkgeversservicepunt en de contactmomenten na plaatsing.

Het staat gemeenten en UWV vrij om bovenop het basispakket aanvullende werkgeversdienstverlening aan te bieden. Aanvullende diensten zijn bijvoorbeeld het geven van voorlichting en advies over social return on investment (SROI) en de crisisdienstverlening die vele werkgeversservicepunten hebben geboden tijdens de coronacrisis.

### 4.2.3 Planmatig werken

Planmatig werken houdt in dat wordt gewerkt in een cyclus waarin men op basis van een analyse doelen stelt, activiteiten benoemt om deze doelen te realiseren, deze activiteiten uitvoert en evalueert in hoeverre de doelen zijn bereikt. In het Besluit SUWI is een aantal elementen van een dergelijke cyclus vastgelegd. De arbeidsmarktregio's dienen een marktwerkingplan (voor de doelgroep van de banenafpraak) en jaarlijks een op een arbeidsmarktanalyse gebaseerd uitvoeringsplan (voor de brede groep werkzoekenden) op te stellen. Bij de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsplan moeten de resultaten van een werkgevers-tevredenheidsonderzoek worden betrokken.

#### 4.2.4 Regievoering

Volgens het Besluit SUWI treedt de centrumgemeente op als regievoerder voor de samenwerking in het werkgeversservicepunt, tenzij de gezamenlijke gemeenten een andere gemeente aanwijzen om deze rol te vervullen.<sup>62</sup> De toelichting bij de wijzigingen van het Besluit SUWI licht kort toe wat de regievoering inhoudt:

- Het stimuleren van de aansluiting tussen de werkgeversdienstverlening, werkzoekendendienstverlening en scholing
- Het voortouw nemen bij het opstellen van het uitvoeringsplan en de evaluatie daarvan
- Het organiseren en inrichten van de werkgeversservicepunten.

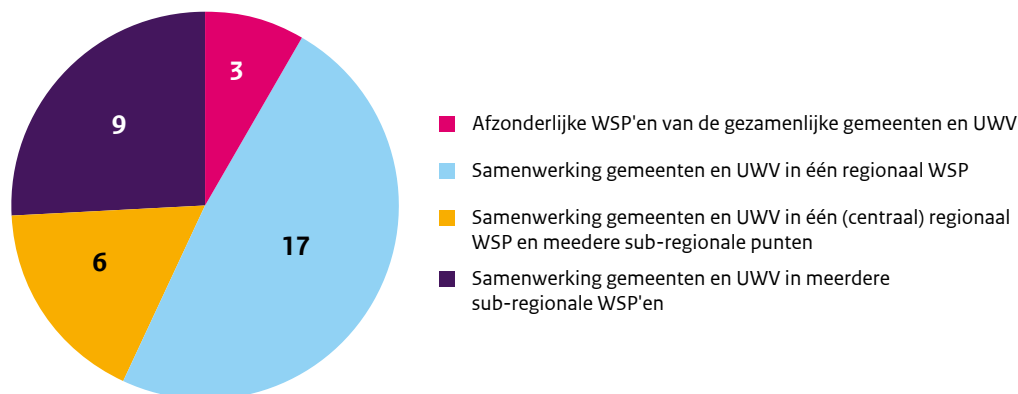
### 4.3 Uitkomsten van het onderzoek

#### 4.3.1 Vormgeving werkgeversservicepunt

##### Regionale en subregionale werkgeversservicepunten

Uit onderstaande figuur blijkt dat drieëntwintig regio's één regionaal werkgeversservicepunt hebben. Zes van deze regio's hebben naast het regionale werkgeversservicepunt meerdere subregionale punten. In negen regio's wordt samengewerkt in meerdere subregionale werkgeversservicepunten. In drie regio's ten slotte is de werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV functioneel van elkaar gescheiden.

**Figuur 15** Regionale organisatie van de werkgeversdienstverlening (n=35) Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio's, zomer 2021



Voor het hebben van subregionale werkgeversservicepunten zijn door de regio's in de interviews meerdere argumenten, al dan niet in samenhang, aangedragen

- De geografische omvang van de arbeidsmarktregio
- De verschillen tussen subregionale arbeidsmarkten
- De behoefte om lokaal, dichtbij de werkgevers (en werkzoekenden) te werken; werkgevers hebben behoefte aan een aanspreekpunt in de buurt
- De behoefte van gemeentelijke bestuurders zoveel mogelijk sturing vanuit de eigen organisatie op de werkgeversdienstverlening te hebben
- De subregio's vallen samen met de werkgebieden van samenwerkende gemeentelijke uitvoeringsorganisaties (leer/werk-, SW-bedrijven), veelal via een gemeenschappelijke regeling.

Omdat de werkgeversdienstverlening vanuit het gezamenlijke werkgeversservicepunt onderwerp is van de enquête, heeft de regio met afzonderlijke werkgeversservicepunten van gemeenten en UWV de enquête maar beperkt kunnen invullen. De hierna aan de enquête ontleende getalsmatige overzichten zijn daarom gebaseerd op de antwoorden van vierendertig regio's.

<sup>62</sup> Naast de regierol over de regionale werkgeversdienstverlening, heeft de centrumgemeente de regie over de bredere samenwerking in de arbeidsmarktregio en het beheer van de daarvoor beschikbaar gestelde structurele en incidentele middelen. Deze regierol is niet overdraagbaar op een andere gemeente.

### **Niet alleen gemeenten en UWV in het werkgeversservicepunt**

In tweeëntwintig arbeidsmarktregio's maken naast gemeenten en UWV andere organisaties deel uit van het werkgeversservicepunt. In twintig gevallen gaat dit om leerwerk- en SW-bedrijven<sup>63</sup> die namens de gemeenten in de regio taken op het gebied van de werkgeversdienstverlening, werkzoekendendienstverlening en sociale werkvoorziening uitvoeren.

In tien regio's maakt het Leerwerkloket organisatorisch onderdeel uit van het werkgeversservicepunt. Ook als leerwerk-/ontwikkel/SW-bedrijven en het Leerwerkloket organisatorisch geen deel uitmaken van het werkgeversservicepunt, zijn ze wel belangrijke partners van het punt. Onderwijsinstellingen en private arbeidsbemiddelaars zijn in twee regio's samenwerkingspartners in het werkgeversservicepunt.

### **Regio's voldoen grotendeels aan vindbaar- en toegankelijkheidseisen**

Ten tijde van de enquête onder de arbeidsmarktregio's (zomer 2021) voldeden veruit de meeste regio's aan de met ingang van 1 januari 2021 van kracht zijnde nieuwe SUWI-eisen inzake de vindbaar- en toegankelijkheid van het werkgeversservicepunt (tabel 5). Op termijn verwachten vrijwel alle arbeidsmarktregio's aan deze eisen te zullen voldoen, met dien verstande dat twee regio's niet van plan zijn één telefoonnummer en één e-mailadres in te voeren.

**Tabel 5** Mate van conformiteit met vindbaarheids- en toegankelijkheidseisen SUWI (n=34)

	<b>Eén aanspreekpunt en naam</b>	<b>Eén telefoon nummer</b>	<b>Eén website</b>	<b>Eén emailadres</b>
Ingevoerd	29	28	30	28
Bezig met invoering	2	4	4	2
Wordt op termijn ingevoerd	3	1	0	2
Wordt niet ingevoerd	0	1	0	2
<b>Totaal</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

## **4.3.2 Aansturing werkgeversservicepunt**

### **Bestuurlijke inbedding**

De werkgeversdienstverlening vanuit het werkgeversservicepunt is bestuurlijk verankerd in het Regionaal Werkbedrijf (RWB), het portefeuillehoudersoverleg of het bestuurlijk overleg van de arbeidsmarktregio. In alle regio's is UWV in de aansturing van het werkgeversservicepunt betrokken. Naast gemeenten en UWV zijn in de meeste regio's ook SW-/leer- en ontwikkelbedrijven en onderwijs bestuurlijk betrokken bij de aansturing van het werkgeversservicepunt.

In de interviews benoemden meerdere regio's het gebrek aan bestuurlijk commitment als een knelpunt. Dit hangt samen met het grote aantal betrokken bestuurders die elk hun eigen belangen hebben. Zo willen de betrokken wethouders – gemiddeld tien per regio - zich kunnen blijven verantwoorden over lokaal behaalde resultaten. Maar verdergaande regionale samenwerking vereist juist dat zij deze lokale oriëntatie loslaten. In de praktijk blijkt het lastig te zijn om alle betrokken wethouders in de regio hierin mee te krijgen. De wisseling van wethouders door onder meer verkiezingen maakt dit er niet makkelijker op.

### **Regierol**

In achttien van de vierendertig arbeidsmarktregio's met een gezamenlijk werkgeversservicepunt van gemeenten en UWV, voert de centrumgemeente conform Besluit SUWI de regie over de werkgeversdienstverlening. In elf andere regio's maakt de centrumgemeente deel uit van het regievoerende gremium (regionaal bestuur van de arbeidsmarkt, regionale stuurgroep, gemeenschappelijke regeling of een regionale netwerkorganisatie). De centrumgemeente voert dan weliswaar niet (alleen) de regie maar is als – veelal prominent – lid van de genoemde organisaties daar wel nauw bij betrokken. In vijf arbeidsmarktregio's ten slotte voert de centrumgemeente niet de regie over de werkgeversdienstverlening van alle gemeenten en UWV in de regio.

<sup>63</sup> Het gaat om door gemeenten opgerichte uitvoeringsorganisaties onder de naam 'Werkbedrijf' voor de uitvoering van de Participatiewet. Niet te verwarren met de voor de uitvoering van het Sociaal Akkoord (2015) door gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties opgerichte bestuurlijke Regionale Werkbedrijven.

#### **Operationele aansturing van het werkgeversservicepunt**

Een gezamenlijk management van gemeenten en UWV is een indicator voor de mate van samenwerking binnen het werkgeversservicepunt. In twaalf arbeidsmarktregio's stuurt een managementteam bestaande uit managers van de in het werkgeversservicepunt participerende partijen de werkgeversdienstverlening aan. In twintig regio's worden de medewerkers aangestuurd door managers van de eigen organisatie. In die regio's hebben deze managers veelal een vorm van overleg waarin ze richting geven aan de gezamenlijke uitvoering. In twee regio's verzorgt een projectleider of coördinator de afstemming tussen de verschillende organisaties. In één van deze twee regio's is het de bedoeling dat één gezamenlijk managementteam de aansturing gaat verzorgen.

### **4.3.3 Planmatig werken**

#### **Arbeidsmarktanalyse als basis voor werkgeversdienstverlening**

In dertig regio's is de werkgeversdienstverlening gebaseerd op een analyse van de regionale arbeidsmarkt. Vier regio's hebben zo'n analyse niet gemaakt. Twee van deze regio's zijn bezig hun dienstverlening op zo'n analyse te steunen. Op welke informatie deze regio's hun werkgeversdienstverlening tot nu toe baseerden is niet bekend. In de marktbeperkings- en/of uitvoeringsplannen is veelvuldig een analyse van de regionale arbeidsmarkt opgenomen. De belangrijkste bronnen voor de arbeidsmarktanalyse zijn de periodieke UWV-publicatie *Regio in beeld* (genoemd door dertig van de tweeëndertig regio's die gebruik (gaan) maken van een arbeidsmarktanalyse), informatie uit gesprekken met werkgevers (vijfentwintig regio's) en de UWV-factsheets over de Banenafpraak (vierentwintig regio's).

#### **Formuleren kwantitatieve doelstellingen**

Acht arbeidsmarktregio's hebben voor al hun diensten doelstellingen geformuleerd. Eenentwintig regio's hebben dat voor een deel van de diensten gedaan.

Uit de documentstudie blijkt dat het formuleren van kwantitatieve doelstellingen zich veelal beperkt tot het aantal bij werkgevers te plaatsen werkzoekenden, vaak verbijzonderd naar gemeenten en UWV en het aantal te organiseren evenementen. Ook in het kader van Perspectief op Werk zijn doelstellingen benoemd in termen van "(extra) plaatsingen".

#### **Uitvoeringsplan klaar of in de maak**

Met ingang van 1 januari 2021 moeten de arbeidsmarktregio's beschikken over een vastgesteld uitvoeringsplan (zie paragraaf 4.2.3). In de zomer van 2021 hadden eenentwintig regio's zo'n plan. In vier regio's lag het plan gereed om te worden vastgesteld en in negen regio's was het in de maak.

#### **Marktbeperkingsplan**

Vierentwintig arbeidsmarktregio's beschikken over een marktbeperkingsplan (zie paragraaf 4.2.3). In zeven van deze regio's gaat het om afzonderlijke plannen voor de deelregio's. Hoewel SUWI niet zoals bij het uitvoeringsplan eisen stelt aan de actualisatie van de marktbeperkingsplannen, worden ze in meer of mindere mate up-to-date gehouden: in zeventien regio's is het meest recente plan van 2021. Dit houdt in dat het geactualiseerde plan op moment van uitvraag maximaal driekwart jaar oud was. Het oudste plan dateert van 2018. De vraag is of deze frequentie van actualisering van het plan toereikend is gelet op de dynamiek van de arbeidsmarkt.

Uit de documentstudie en de enquête blijkt dat de marktbeperkingsplannen –zoals oorspronkelijk bedoeld– zich veelal niet beperken tot de doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking maar zijn gericht op de brede doelgroep.

#### **Werkgeverstevredenheidsonderzoek**

Om invulling te geven aan de verplichting per 1 januari 2021 om jaarlijks de werkgeverstevredenheid te meten, maken alle regio's gebruik van het instrument dat de Programmaraad hiervoor heeft ontwikkeld. In november 2021 verschenen de eerste resultaten van het door de Programmaraad ontwikkelde werkgeverstevredenheidsonderzoek.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Regionale werkgeversservicepunten door de ogen van de werkgever. Onderzoeksrapport, november 2021.

Voorafgaand aan de verplichting per 1 januari 2021 jaarlijks een werkgeverstevredenheidsonderzoek uit te voeren, hielden achttien regio's jaarlijks en twaalf regio's op onregelmatige basis zo'n onderzoek.

## 4.4 Samenwerking in het werkgeversservicepunt

Achtentwintig arbeidsmarktregio's beoordelen de onderlinge samenwerking in het werkgeversservicepunt als (zeer) goed. De overige zes vinden de samenwerking goed noch slecht.

In bijna alle regio's is deze samenwerking naar eigen zeggen gedurende de laatste vijf jaren verbeterd (achttien regio's) dan wel sterk verbeterd (dertien). In de overige drie regio's is de samenwerking verslechterd noch verbeterd.

Een belangrijke impuls voor de onderlinge samenwerking van partijen in het werkgeversservicepunt is Perspectief op Werk geweest. Met de projectgelden zijn allerlei initiatieven geïnitieerd. Deze initiatieven beperken zich niet tot de werkgeversdienstverlening, maar strekken zich ook uit tot de werkzoekendendienstverlening, scholing en de onderlinge samenhang tussen deze drie domeinen. De regio's zijn het er in hoge mate over eens dat de kracht van Perspectief op Werk niet slechts gelegen was in de aanvullende financiering als zodanig. Minstens zo belangrijk was het "ontschotte" karakter van de gelden. Deze breed gedragen term geeft aan dat de gelden niet bestemd waren voor specifieke doelgroepen, maar door de regio's naar eigen inzicht konden worden besteed om het regionale arbeidsmarktbeleid te versterken. Een groot aantal regio's verwacht dat van de Regionale Mobiliteitscentra eenzelfde stimulant voor de regionale samenwerking uitgaat.

Op basis van de interviews kunnen nog wel wat kanttekeningen worden gemaakt bij de kwaliteit van de samenwerking binnen het werkgeversservicepunt. In die zin is het positieve zelfoordeel over deze samenwerking in de enquête wellicht voor een deel op te vatten als dat men er gegeven de randvoorwaarden het beste van maakt. Er blijken namelijk nogal wat belemmeringen te zijn die een goede samenwerking in weg staan.

- Niet alle gemeenten zijn geneigd tot intensieve samenwerking. Dit heeft er in de eerste plaats mee te maken dat wethouders lokale belangen hebben te verdedigen. Dit werkt een lokale in plaats van een regionale oriëntatie in de hand. Ook bestaat bij een aantal gemeenten de vrees dat door samenwerking met UWV, de gemeentelijke kandidaten met een veelal grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden verdrongen door UWV-kandidaten. Daarnaast komt het voor dat gemeenten meer aanbod- dan vraaggericht zijn, waardoor de focus ligt op de werkzoekendendienstverlening. Tot slot zijn er regio's waarin gemeenten uit vrees voor het verlies van autonomie, op meerdere beleidsterreinen niet zo geneigd zijn met andere gemeenten samen te werken. Dit speelt bijvoorbeeld in regio's met een 'dominante' centrumgemeente.
- Gemeenten en UWV kijken verschillend aan tegen samenwerking binnen de regio. Vanuit het perspectief van UWV levert de organisatie regionaal maatwerk. In diverse regio's is sprake van een goede samenwerking tussen UWV en de centrumgemeente, die als motor(blok) de regionale samenwerking trekken. Maar UWV kan zich als landelijke organisatie moeilijk verhouden tot meerdere subregio's of gemeenten met een sterke mate van lokale autonomie. Vanuit het perspectief van de kleinere regiogemeenten kan dit worden ervaren als starheid en tot weerstand leiden. Overigens zijn er ook regio's waarin er vanuit een goede samenwerking tussen UWV en centrumgemeente er wel een goede brug wordt gelegd tussen regionale en subregionale WSP'en.
- De gescheiden re-integratiebudgetten van de individuele gemeenten en UWV belemmeren het opzetten van gezamenlijke projecten en harmonisatie van instrumenten. Tegen deze achtergrond hebben veel regio's de gelden van Perspectief op Werk gebruikt om (voor) hun doelgroepen dezelfde instrumenten te bieden. Zo is er in een regio een fonds gecreëerd om bepaalde instrumenten te financieren voor gemeenten die dat niet uit eigen middelen kunnen. Van de Regionale Mobiliteitsteams, die net als Perspectief op Werk met ontschotte budgetten werken, verwachten veel regio's eenzelfde effect. Nadeel is dat het gaat om tijdelijke geldstromen, waardoor de toekomst van de maatregelen die ermee gefinancierd zijn ongewis is.
- Het gebruik van verschillende systemen voor de registratie en matching van werkzoekenden en vacatures. UWV gebruikt hiervoor respectievelijk Sonar en WBS.<sup>65</sup> WBS heeft daarnaast een CRM-faciliteit.<sup>66</sup> In een groot aantal regio's is afgesproken dat deze systemen ook door gemeenten worden gebruikt. Met name voor Sonar blijkt dit nogal eens lastig in de praktijk te brengen. Omdat van werkzoekenden niet alleen gegevens met het oog op de matching moeten worden bijgehouden, maar ook gegevens ten behoeve van de verstrekking van

<sup>65</sup> WerkCoach BemiddelingsService.

<sup>66</sup> CRM; customer relationship management.

een uitkering, gebruiken gemeenten hiervoor eigen systemen. Het overhevelen van de ‘matchingsgegevens’ naar Sonar betekent een extra handeling die er nog weleens bij inschiet. Ook is tijdens de interviews door een aantal gemeenten opgemerkt dat zij het systeem niet gebruiken vanwege de (bestaande of vermeende) onmogelijkheid om zelf gegevens aan Sonar te ontlenen.

De functionele scheiding van de werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV in drie arbeidsmarktregio’s (zie paragraaf 3.1) heeft te maken met dit soort belemmeringen. Eén van deze regio’s heeft een nauwere samenwerking voor ogen.

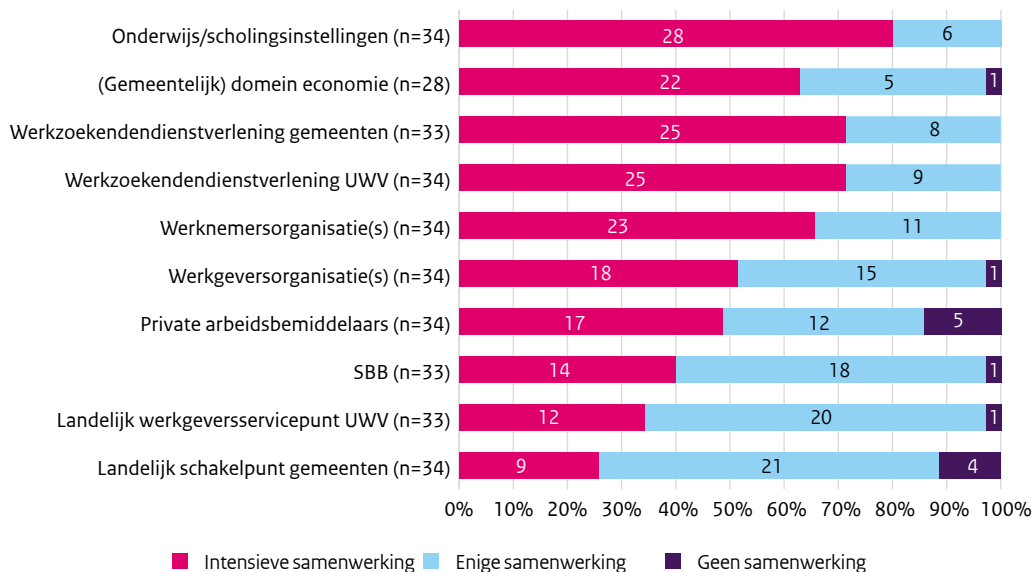
Volgens de andere twee regio’s dwingt SUWI hen in een samenwerkingskeurslijf dat gegeven de grote verschillen tussen de samenwerkende organisaties te veel knelt. Dit leidt tot ineffectiviteit doordat veel moeite moet worden gestoken in de samenwerking als zodanig. Dit is energie die verloren gaat voor het bedienen van de markt. De gemeenten hebben de gemeentelijke werkgeversdienstverlening ondergebracht in een regionaal Werkbedrijf, met daarin zowel de werkgeversdienstverlening als de werkzoekendendienstverlening (Gemeenschappelijke Regeling). Door niet langer samen te werken in een geforceerd construct van geheel verschillende organisaties, maar vanuit de eigen identiteit van deze organisaties, ervaren dan wel verwachten de arbeidsmarktregio’s een betere en effectievere samenwerking. Eén van deze regio’s merkt op dat ook werkgevers een voorkeur hebben voor gescheiden werkgeversservicepunten van gemeenten en UWV omdat ze uiteindelijk toch te maken krijgen met gescheiden backoffices.

## 4.5 Samenwerking met andere partijen

In de enquête is de arbeidsmarktregio’s gevraagd voor een aantal organisaties aan te geven in welke mate het werkgeversservicepunt daarmee samenwerkt. Hierboven zagen we dat leer-/SW-bedrijven en het Leerwerkloket als ze er al geen onderdeel van uitmaken, belangrijke samenwerkingspartners van de werkgeversservicepunten zijn. Onderstaande figuur geeft een landelijk beeld van de mate waarin de werkgeversservicepunten samenwerken met andere partijen.

De belangrijkste samenwerkingspartners zijn onderwijs/scholingsinstellingen, de werkzoekendendienstverlening van zowel gemeenten als UWV, het gemeentelijk domein economie en werkgeversorganisaties. De samenwerking met deze organisaties tendeeft over het algemeen naar intensief.

**Figuur 16** Mate van samenwerking van het werkgeversservicepunt met andere organisaties Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio’s, zomer 2021



Daarnaast is in de enquête ook gevraagd naar mogelijk in de lijst ontbrekende samenwerkingspartners. Dit leverde een groot aantal aanvullende organisaties op, variërend van provinciale ontwikkelmaatschappijen en vergelijkbare organisaties tot buitenlandse arbeidsbemiddelingsbureaus (in grensregio’s) en vrijwilligersorganisaties tot individuele werkgevers. Het vaakst zijn ‘de provincie’, andere ‘arbeidsmarktregio’s/

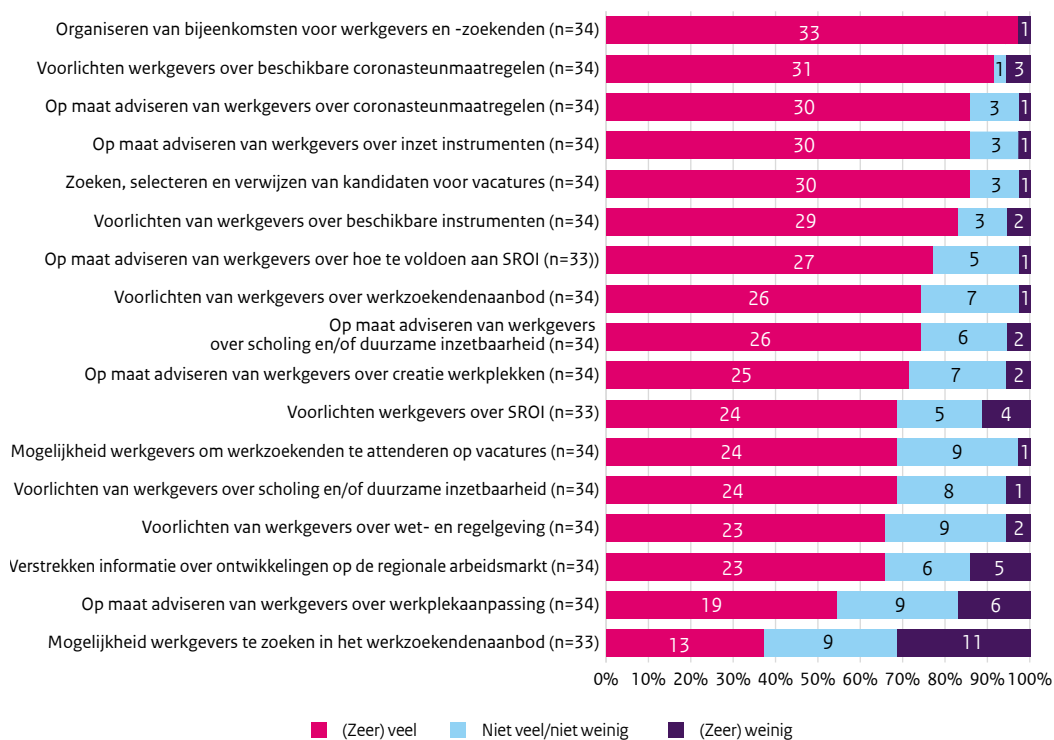
werkgeversservicepunten in andere arbeidsmarktregio's' genoemd (beide vier keer). Landelijk gezien is de samenwerking met de genoemde organisaties beperkt.

## 4.6 Dienstverlening en gepercipieerde marktpositie

### Dienstenaanbod

In de vragenlijst is de arbeidsmarktregio's een aantal diensten voorgelegd met de vraag aan te geven in hoeverre deze diensten prioriteit hebben. In onderstaande figuur is het resultaat voor alle arbeidsmarktregio's samen gegeven.

**Figuur 17** Mate van prioriteit die het werkgeversservicepunt geeft aan een aantal diensten



Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio's, zomer 2021

Opvallend is de hoge prioriteit die is toegekend aan het voorlichten en adviseren van werkgevers over coronasteunmaatregelen. Dit is niet slechts reactief gebeurd door te reageren op vragen van werkgevers. In verschillende arbeidsmarktregio's hebben werkgeversservicepunten proactief werkgevers en zzp'ers benaderd. Dit beperkte zich niet slechts tot relaties van de werkgeversdienstverlening, maar strekte zich ook uit tot andere werkgevers die NOW-steun genoten. De gesprekken waren in de eerste plaats bedoeld voor het bieden van een luisterend oor en in de tweede plaats om werkgevers te wijzen op de beschikbare steunmaatregelen en hen desgewenst een hulpaanbod te doen. Volgens de betreffende regio's hebben deze acties gezorgd voor een vergroting van het aantal werkgevers waarmee het werkgeversservicepunt een relatie heeft. Daarnaast heeft het gesprek met werkgevers zich 'verbreed' van een gesprek over matching van vacatures en kandidaten tot een voorlichtings- en adviesgesprek in meer algemene zin.

Wanneer we naar de andere diensten kijken, dan blijken de door SUWI genoemde taken matching, en voorlichting en advisering over instrumenten veel prioriteit te hebben. Een belangrijke dienst voor het tot stand brengen van matches zijn bijeenkomsten waar werkgevers en werkzoekenden elkaar kunnen ontmoeten (banenmarkten, meet & greets, etc.). Als gevolg van de coronacrisis konden deze bijeenkomsten niet meer fysiek worden georganiseerd en zijn werkgeversservicepunten en masse overgestapt op digitale bijeenkomsten.

Het zoeken, selecteren en verwijzen van kandidaten is één van de belangrijkste diensten van de werkzoekendendienstverlening. Als gevolg van de mismatch tussen vraag en aanbod van gemeenten en UWV komt het direct



matchen van een kandidaat op een vacature veel minder voor dan een aantal jaren geleden. Het organiseren van bijeenkomsten waar werkgevers en werkzoekenden elkaar kunnen ontmoeten is mede daardoor een belangrijk instrument voor de matching geworden. Op dit soort evenementen kunnen werkgevers bepalen in hoeverre kandidaten, na eventuele (bij)scholing, voor hen aantrekkelijk zijn. Op deze, vaak branchegewijs georganiseerde evenementen, hebben het Leerwerkloket, scholingsinstellingen en/of werkgevers/brancheorganisaties doorgaans een belangrijke inbreng.

Gegeven de mismatch van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is de grote aandacht voor de voorlichting en advisering van werkgevers over instrumenten begrijpelijk. Tegelijkertijd valt de nog relatief geringe prioriteit op voor het adviseren van werkgevers over de creatie van nieuwe functies. De interviews bevestigen dit beeld. De verwachting van de arbeidsmarktregio's is dat deze vorm van dienstverlening de komende tijd in belang zal toenemen. Volgens meerdere regio's staan de werkgevers gezien de grote schaarste op de arbeidsmarkt steeds meer open voor het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, ook door het zonodig creëren van functies voor deze groep.

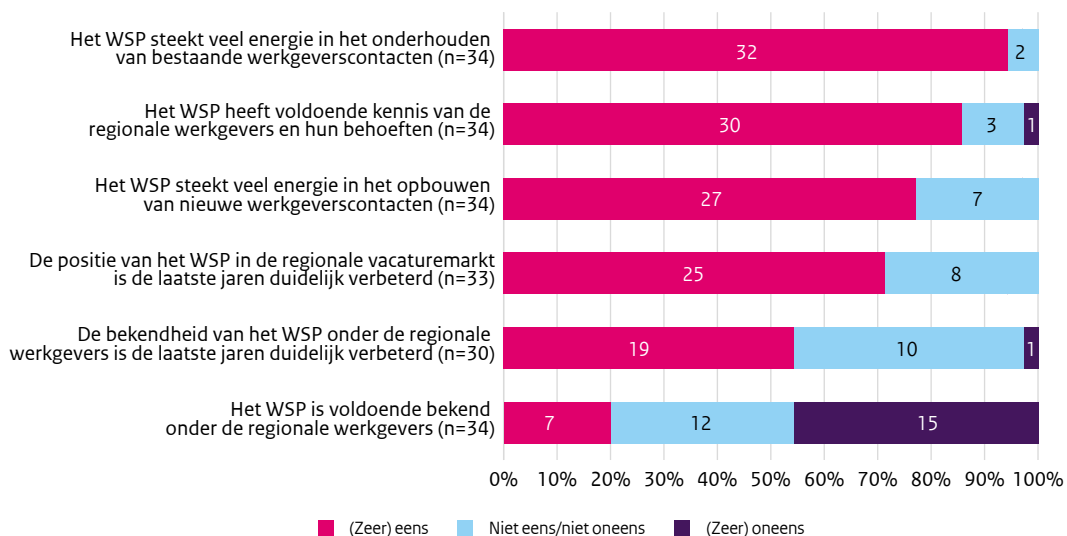
De ook tot het door SUWI voorgeschreven basispakket behorende voorlichting over de regionale arbeidsmarkt, heeft wat minder prioriteit dan de andere tot dit pakket behorende diensten. Dit is niet zo verwonderlijk omdat de andere diensten direct te maken hebben met de core business van het aan het werk helpen van werkzoekenden. In die zin is de voorlichting over ontwikkeling op de arbeidsmarkt een meer indirecte dienst die vooral periodiek, in bijeenkomsten/gesprekken met werkgevers en/of op verzoek wordt geleverd.

In het verlengde van de mismatch op de arbeidsmarkt en de coronacrisis zien de werkgeversservicepunten voor zichzelf steeds meer een rol weggelegd als 'strategisch partner' van werkgevers. Een rol die verdergaat dan het matchen van vacatures en werkzoekenden, doordat deze raakt aan de bredere bedrijfsvoering. Inmiddels hebben in veertien arbeidsmarktregio's alle werkgeversadviseurs van het werkgeversservicepunt de cursus op weg naar strategisch partnerschap<sup>67</sup> gevolgd. Deze cursus vormt voor adviseurs van UWV een verplicht onderdeel van de professionele leergang.

### Gepercipeerde marktpositie

Aan de arbeidsmarktregio's is een aantal stellingen voorgelegd over hun marktpositie en de manier waarop ze de markt van werkgevers bewerken. Figuur 18 geeft de resultaten voor alle arbeidsmarktregio's tezamen.

**Figuur 18** Gepercipeerde marktpositie en marktwerking



Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio's, zomer 2021

<sup>67</sup> De training biedt een verdieping op de thema's netwerken, partnerschap, businesscase, relatiebeheer en aftersales en leert werkgeversadviseurs gesprekspartner te zijn voor werkgevers voor (toekomstige) arbeidsmarktvragestukken.

In het algemeen zijn de arbeidsmarktregio's het (meer dan) eens met de stellingen dat ze veel energie steken in het onderhouden van bestaande en het opbouwen van nieuwe werkgeverscontacten. Er gaat wat minder energie naar het opbouwen van nieuwe dan het onderhouden van bestaande contacten, wat wil zeggen dat de koude acquisitie minder in trek is. Ook dichten de regio's zichzelf voldoende kennis toe over de regionale werkgevers en hun behoeften.

Gemiddeld zijn de arbeidsmarktregio's het bijna eens met de stellingen dat de positie van het werkgeversservicepunt in de regionale vacaturemarkt en de bekendheid onder werkgevers de laatste jaren zijn verbeterd. Volgens de regio's dragen de mismatch op de arbeidsmarkt ("de nood is hoog bij werkgevers") en gerichte acties als de benadering van werkgevers naar aanleiding van de coronacrisis bij aan deze verbeterde positie.

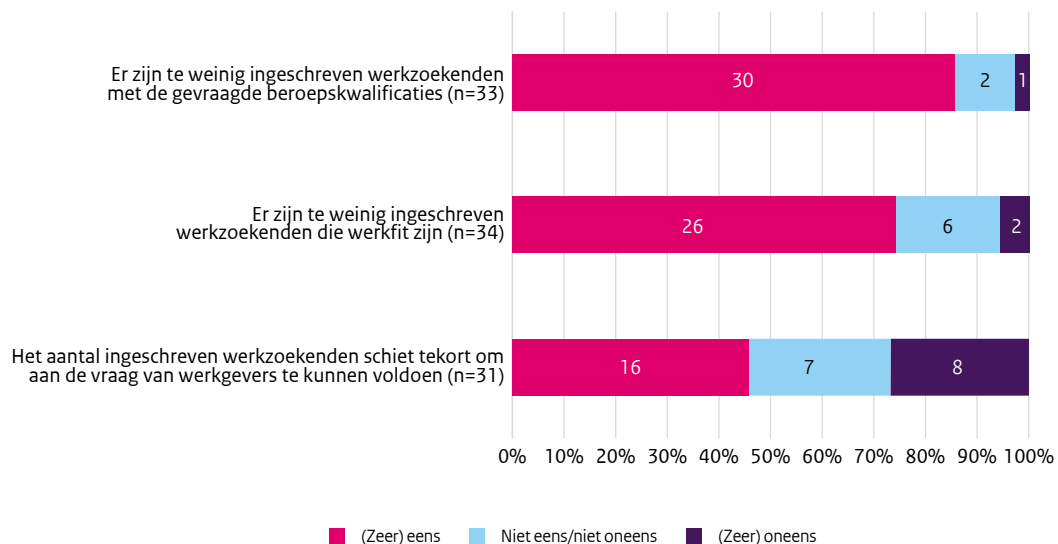
Het positieve zelfoordeel van de regio's over de gepleegde inspanningen, de kennispositie en de verbeterde marktpositie van de werkgeversdienstverlening, staan tegenover de minder positieve algemene bekendheid van de werkgeversdienstverlening. Slechts zeven regio's blijken het eens te zijn met de stelling dat de algemene bekendheid voldoende is.

## 4.7 Matching

### Mismatch op de arbeidsmarkt

De genoemde mismatch op de arbeidsmarkt blijkt ook uit de reacties op een aantal stellingen over het arbeidsaanbod die in de enquête aan de arbeidsmarktregio zijn voorgelegd (figuur 19). Volgens deze reacties is er niet zozeer sprake van een kwantitatief maar veeleer van een kwalitatief tekort aan arbeidsaanbod, doordat werkzoekenden niet werkfit zijn en vooral niet over de gevraagde beroepskwalificaties beschikken. Dit beeld uit de enquête is bevestigd in de interviews: "vrijwel iedereen die kan en wil werken is aan het werk."

**Figuur 19** Oordeel arbeidsmarktregio's over het ingeschreven arbeidsaanbod



Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio's, zomer 2021

Volgens de regio's biedt deze situatie een kans om werkzoekenden aan het werk te helpen: *Als we ooit kans hebben om mensen met een lange afstand aan het werk te helpen, dan is het nu wel*'. Dit beeld wordt bevestigd door CBS-cijfers.<sup>68</sup> Deze situatie vraagt van werkzoekenden, ondersteund door de werkzoekendendienstverlening, dat ze zich kwalificeren voor de beschikbare functies en van werkgevers dat zij meer inclusief denken en zich afvragen in hoeverre werkzaamheden kunnen worden aangepast voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

<sup>68</sup> Aantal bijstandsontvangers gedaald tot niveau net voor coronacrisis, persbericht CBS 30 november 2021

Regio's geven aan dat steeds meer werkgevers daarvoor openstaan.

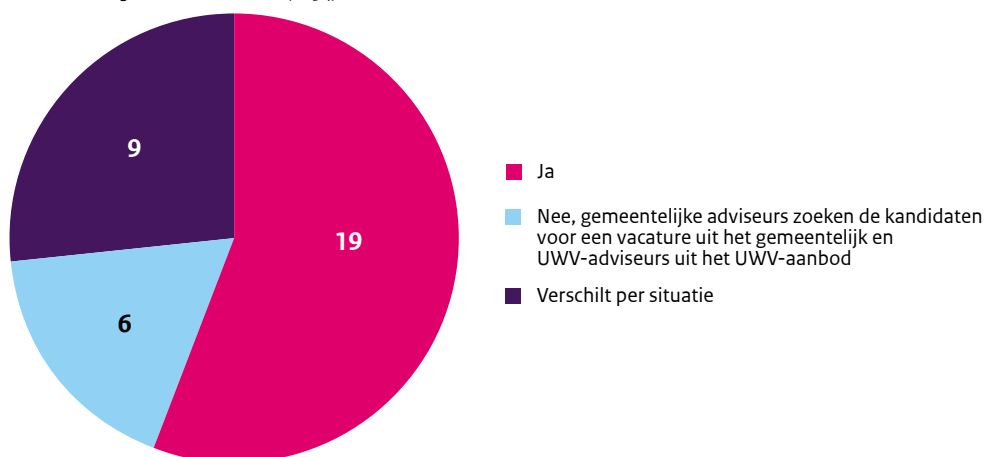
### Vacaturevervulling

In alle arbeidsmarktregio's ondersteunt de werkgeversdienstverlening de 'brede' doelgroep en niet alleen werkzoekenden met een arbeidsbeperking bij het vinden van werk. Een enkele regio maakt hierbij de kanttekening dat bepaalde groepen extra aandacht krijgen, zoals mensen met een arbeidsbeperking, jongeren en statushouders.

In achtentwintig arbeidsmarktregio's hebben de werkgeversadviseurs van gemeenten en UWV toegang tot elkaars vacatures. In veel regio's registreren ook gemeenten hun vacatures in het UWV-systeem WBS. Vacatures worden vaak gedeeld in veelal wekelijkse overleggen van de partners in het werkgeversservicepunt.

In de meeste arbeidsmarktregio's putten werkgeversadviseurs uit zowel het werkzoekendenaanbod van UWV als gemeenten. Een deel daarvan zoekt wel eerst in het eigen aanbod en als dat geen kandidaat oplevert kijkt men in het aanbod van andere partners. In zes regio's putten werkgeversadviseurs alleen uit het eigen aanbod. In de enquête en de interviews is door meerdere regio's opgemerkt dat grote meervoudige vacatures waarin meerdere arbeidskrachten worden gevraagd gezamenlijk worden ingevuld. Het komt ook voor dat de centrumgemeente en UWV gezamenlijke kandidaten voordragen en de andere gemeenten hun eigen kandidaten.

**Figuur 20** Put iedere werkgeversadviseur van het WSP voor het voordragen van kandidaten voor een vacature uit zowel werkzoekenden van gemeenten als UWV? (n=34)

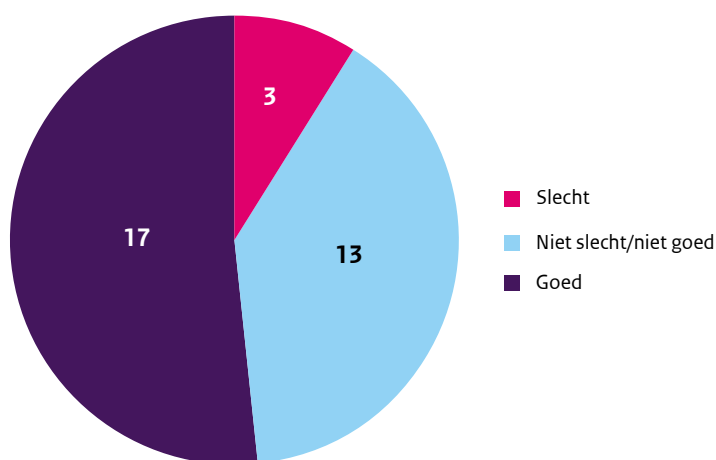


Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio's, zomer 2021

## 4.8 Samenwerking met werkzoekendendienstverlening

Zoals één van de regio's aangaf, kan de werkzoekendendienstverlening worden gezien als "het magazijn van de werkgeversdienstverlening". Zoals in elke 'verkooporganisatie' de wisselwerking tussen binnen- en buitendienst cruciaal is, geldt dat ook voor de wisselwerking tussen werkgevers- en werkzoekendendienstverlening. In die zin is het opvallend dat niet meer dan de helft van de vierendertig arbeidsmarktregio's aangeeft dat de samenwerking met de werkgeversdienstverlening goed is (figuur 21). Daarvan beoordeelt slechts één regio de samenwerking als 'zeer goed'. De andere helft van de regio's beoordeelt de samenwerking als 'neutraal' tot 'slecht', of heeft daar geen beeld van.

**Figuur 21** Oordeel werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's over de samenwerking met de werkzoekendienstverlening (n=33)



Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio's, zomer 2021

In zowel de enquête als de interviews wordt hiervoor een aantal oorzaken aangedragen.

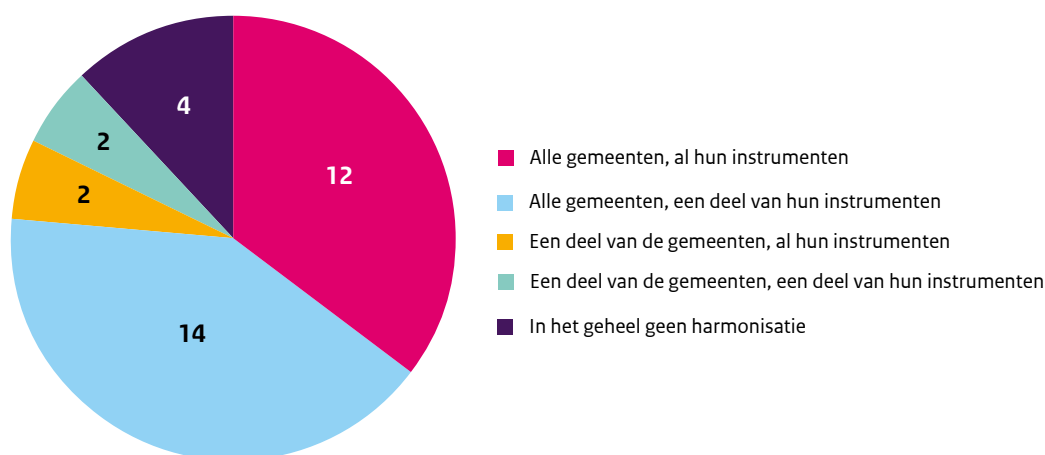
- Werkgevers- en werkzoekendienstverlening zijn vaak twee gescheiden werelden. Dat komt mede doordat de werkzoekendienstverlening van gemeenten vaak lokaal georiënteerd is en daarmee op afstand staat van de regionaal georganiseerde werkgeversdienstverlening. De afstand tussen beide zou kunnen worden overbrugd door de werkgevers- en werkzoekendienstverlening dicht op elkaar te organiseren, en bij voorkeur onder één aansturing te plaatsen zoals in enkele regio's gebeurt. Daar waar dat (nog) niet het geval is, helpt het om meer het onderlinge contact te zoeken, structureel te overleggen en elkaar mee te nemen, en samen doelstellingen te formuleren. In een aantal arbeidsmarktregio's is men met dit laatste bezig.
- Onvoldoende gerichtheid van de werkzoekendienstverlening op de vraag van werkgevers en daarmee op scholing van werkzoekenden. Veel werkgeversservicepunten zien hier ook een taak voor zichzelf weggelegd door meer aandacht te besteden aan het 'meenemen' van de werkzoekendienstverlening in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.
- Het ontbreken van zicht op het werkzoekendenbestand. Hoewel dit met name geldt voor gemeenten, geeft een aantal regio's in de interviews aan dat ook bij UWV het zicht op de werkzoekenden de laatste jaren is verslechterd. Dit heeft er volgens een aantal respondenten mee te maken dat de werkzoekendienstverlening zich in het nabije verleden heeft gefocust op het kansrijke aanbod en daardoor het zicht is kwijtgeraakt op het aanbod met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, terwijl juist nu dit aanbod zo belangrijk is. In een aantal regio's zijn, vaak als onderdeel van Perspectief op Werk, acties gestart om het aanbod in beeld te brengen.
- Het onvoldoende denken in mogelijkheden/competenties van het aanbod. De werkzoekendienstverlening zou te veel focussen op de 'formele' vacature-eisen en op grond daarvan een kandidaat bij voorbaat kansloos achten, terwijl in de huidige arbeidsmarkt juist moet worden gedacht in termen van competenties en mogelijkheden. In dit verband merkt de werkgeversdienstverlening in een aantal regio's op dat ze onvoldoende of zelfs geen kandidaten aangeleverd krijgt voor regionale projecten.

## 4.9 Harmonisatie instrumenten

Voor werkgevers is het van belang dat instrumenten van UWV en gemeenten zoveel als mogelijk regionaal op elkaar afgestemd zijn. Harmonisatie is van belang tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV. Niet alleen vanuit het oogpunt van werkgevers is het wenselijk dat instrumenten van gemeenten en UWV binnen een arbeidsmarktregio zoveel als mogelijk zijn geharmoniseerd. Een aantal regio's heeft aangegeven dat ook het tegengaan van "concurrentie tussen gemeenten" een argument is. Harmonisatie voorkomt dat werkgevers zoveel mogelijk gebruik maken van het arbeidsaanbod van gemeenten met voor hen de meest gunstige regelingen.

In zesentwintig arbeidsmarktregio's geven regio's aan dat alle gemeenten ten minste een gedeelte van hun instrumenten hebben geharmoniseerd (figuur 22). In twaalf van deze regio's gaat het om volledige harmonisatie van het instrumentarium. Uit de interviews blijkt overigens dat ook wanneer men in de enquête heeft aangegeven dat dit laatste het geval is, het kan voorkomen dat individuele gemeenten 'kleine' instrumenten aanbieden die zijn ingegeven door specifiek lokale overwegingen. Uit de interviews komt tevens naar voren dat regio's soms onder harmonisatie ook verstaan het bieden van inzicht in alle instrumenten die in de regio beschikbaar zijn. Daarnaast betekent afstemming van beleid op het gebied van instrumenten nog niet dat procedures en administratieve verplichtingen op elkaar afgestemd zijn. De resultaten van de enquête moeten daarom tevens in het licht van deze kanttekeningen bezien worden.

**Figuur 22** Mate waarin arbeidsmarktregio's gemeentelijke instrumenten hebben geharmoniseerd (n=34)



Bron: ISZW, Enquête arbeidsmarktregio's, zomer 2021

Veelal zijn/worden de instrumenten projectmatig geharmoniseerd door het op elkaar afstemmen van gemeentelijk beleid en verordeningen. In een aantal arbeidsmarktregio's met een Gemeenschappelijke Regeling zijn de instrumenten binnen deze Regeling geharmoniseerd. Een aantal regio's werkt met een veelal voor intern gebruik bedoelde toolbox of menukaart waarin alle instrumenten zijn opgenomen en de eventuele verschillen per gemeente bevatten. Deze toolbox en menukaart zijn voor intern gebruik en niet inzichtelijk voor werkgevers. Wel hebben de meeste regio's de beschikbare instrumenten op hun website op hoofdlijnen beschreven.

Vanwege de verschillen in onderliggende wetgeving en het gegeven dat UWV een landelijk werkende organisatie is, is het moeilijker de instrumenten van gemeenten en UWV te harmoniseren. Desondanks zeggen eenentwintig regio's de instrumenten van gemeenten en UWV op enigerlei wijze te hebben geharmoniseerd.

Voor zover harmonisatie niet mogelijk is, is het wel van belang dat voor werkgevers in ieder geval inzichtelijk is welke instrumenten ze van welke partij kunnen krijgen. Harmonisatie of het inzichtelijk maken van het regionale aanbod van gemeentelijke en UWV-instrumenten vindt plaats op de volgende manieren:

- Opname van de instrumenten van gemeenten en UWV in een regionale toolbox, menukaart en/of Dennis<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Dennis is een website met doorklikmogelijkheden naar de arbeidsmarktregio's. Door middel van filters kunnen professionals in één oogopslag zien welke lokale, regionale en landelijke instrumenten op het gebied van werkgeversdienstverlening van toepassing zijn voor een specifieke werkzoekende. Doordat de instrumenten openbaar zijn, kunnen arbeidsmarktregio's elkaars aanbod inzien en elkaar inspireren. De ambitie is Dennis op termijn ook beschikbaar te stellen aan werkgevers (Bron: VNGrealisatie.nl/producten/instrumentengidsen-dennis-en-eva).

Een aantal regio's heeft besloten of overweegt Dennis in te voeren. Met dit instrument is er niet alleen een interne tool, maar hebben ook werkgevers op termijn toegang tot het beschikbare instrumentarium.

- Gemeentelijke en UWV adviseurs bieden tijdens hun contacten met werkgevers de instrumenten van beide organisaties aan.
- Het maken van afspraken, bijvoorbeeld inzake tarieven of het gezamenlijk aanbieden van specifieke instrumenten.
- Harmonisatie van de instrumenten van de Banenafpraak.
- Een enkele arbeidsmarktregio heeft het UWV-instrumentarium als uitgangspunt genomen voor de harmonisatie. De gemeentelijke instrumenten worden waar mogelijk met de UWV-instrumenten in overeenstemming gebracht.
- Enkele regio's geven in de interviews aan dat gemeentelijke instrumenten beschikbaar zijn voor UWV-kandidaten.

# 5 Inkomensondersteuning Participatiewet en minimaregelingen

## 5.1 Inleiding

De Participatiewet is het vangnet voor mensen die in Nederland woonachtig zijn. Deze wet heeft - naast ondersteuning naar werk en participatie - tot doel mensen een inkomen op minimum bestaansniveau te garanderen voor zover zij aan de voorwaarden voor inkomensondersteuning voldoen.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op eigen onderzoek gedaan naar de uitvoering van de inkomensondersteuning in het kader van de Participatiewet en aanvullende minimaregelingen. Het eigen onderzoek betrof enquêtes onder klanten en inkomensconsulenten van gemeenten, aanvullende interviews onder deze medewerkers, een data-analyse naar het niet-gebruik van bijstandsuitkeringen en een inventarisatie van het gemeentelijk minimabeleid.

In dit hoofdstuk gaat de Arbeidsinspectie allereerst in op de toegankelijkheid van de bijstandsuitkering en in het verlengde daarvan het niet-gebruik hiervan. Vervolgens worden de bevindingen over de uitkeringsverstrekking beschreven. Verder komen onderwerpen als bejegening, individualisering (rekening houden met persoonlijke omstandigheden), handhaving, samenwerking en gevolgen van de coronacrisis aan de orde. Dit hoofdstuk besluit met een paragraaf over het minimabeleid van gemeenten.

### **Belangrijkste bevindingen**

#### **Toegang**

- Gemeenten bereiken lang niet iedereen voor wie de regelingen zijn bedoeld.
- Gemeenten zijn onvoldoende actief in de voorlichting aan burgers die potentieel recht hebben op inkomensondersteuning, inclusief minimaregelingen. Veel bijstandsgerechtigden zijn geheel onbekend met aanvullende minimaregelingen, zoals de bijzondere bijstand.
- Informatie op gemeentelijke websites over minimaregelingen is soms onvoldoende specifiek, waardoor burgers niet weten waar ze mogelijk recht op hebben.
- Het aanvraagproces kan laagdrempeliger. Zo ervaren zowel klanten als consulenten het aanleveren van de benodigde gegevens als veeleisend voor de doelgroep. Voor minder digitaal vaardigen is de aanvraag extra complex. Gemeenten zoeken bovendien nauwelijks contact met aanvragers die tijdens het (digitale) aanvraagproces uitvallen.
- De gemeentelijke ondersteuning bij het aanvraagproces kan voor een deel van de klanten worden verbeterd, met name voor laaggeletterden en mensen met een verstandelijke beperking en/of lage taalbeheersing.

#### **Niet-gebruik bijstand**

- Ongeveer 35% van de huishoudens die recht hebben op een bijstandsuitkering, maakt daar geen gebruik van. Een substantieel deel daarvan maakt langdurig (minstens een jaar) geen gebruik van hun recht op bijstand.
- Geïnterviewde gemeenten hebben veelal geen zicht op de omvang van het niet-gebruik in de eigen gemeente en ook geen actief beleid om het tegen te gaan.

#### **Uitkeringsverstrekking en inkomstenverrekening**

- Eenmaal in de uitkering vinden de meeste klanten de informatie over de uitkering duidelijk. Ze weten waar ze met vragen terecht kunnen en de uitkering wordt doorgaans op tijd en juist betaald.

- De tijdigheid en juistheid komen in het gedrang als omstandigheden wijzigen, bijvoorbeeld bij inkomstenverrekening. Dat komt mede doordat het veel klanten niet lukt tijdig informatie over het inkomen door te geven. Ook het niet tijdig aanleveren van de loonstrook door werkgevers kan tot problemen leiden.
- Een deel van de klanten (circa 40%) is kritisch over de uitleg vanuit de gemeenten ten aanzien van de systematiek van inkomstenverrekening. Volgens bijna alle inkomensconsulenten leidt het proces van inkomstenverrekening weleens tot ongewenste uitkomsten: te late uitbetaling of nabetaling van de uitkering en terugvordering. Een substantieel deel van de klanten met recente werkervaring (40%) heeft zelf weleens problemen ervaren met de verrekening van het loon uit werk met de uitkering.

#### **Individualiseren en maatwerk**

- De individualiseringsopdracht in de Participatiewet (rekening houden met persoonlijke omstandigheden) wordt in mindere mate toegepast: Minder dan één op de vijf inkomensconsulenten doet dit vaak, ruim 40% zou vaker willen individualiseren. Door consulenten genoemde belemmeringen zijn, naast de beschikbare tijd, de ervaren ruimte in de regelgeving of de ervaren ruimte vanuit de eigen organisatie.
- Veel consulenten overzien onvoldoende welke ruimte ze wel hebben. Dit versterkt de terughoudendheid om af te wijken van de regel. Dit geldt met name voor minder ervaren consulenten.

#### **Schuldenproblematiek en aanvullende minimaregelingen**

- Bijstandontvangers geven relatief vaak aan problematische schulden te hebben. Toch geeft de helft van deze groep met schulden aan geen contact te hebben met de gemeente voor het oplossen van de schuldenproblematiek.
- Gemeenten vullen de beleidsvrijheid die zij hebben ten aanzien van het minimale beleid op verschillende wijze in. Dat leidt tot (soms grote) verschillen in voorzieningen, toegangsvoorwaarden en de hoogte van de voorzieningen die gemeenten verstrekken.

## 5.2 Toegankelijkheid

Een belangrijk aspect van doeltreffendheid van inkomensondersteuning is een goede toegang tot de regelingen. Voorwaarden daarvoor zijn dat burgers kennis hebben van de regelingen en dat de aanvraagprocedure toegankelijk is.

### **Bekendheid**

Toegang tot de inkomensvoorzieningen begint bij bekendheid met de regelingen. Voor bekendheid is voorlichting over het bestaan van die regelingen cruciaal. Vaak voorkomende manieren van voorlichting volgens inkomensconsulenten zijn de gemeentelijke website en het netwerk van professionals rondom burgers. Ook actieve informatiecampagnes worden ingezet, maar minder vaak.

Klanten ontvangen ook informatie over inkomensregelingen van andere afdelingen van de gemeenten of van externe organisaties (bijvoorbeeld UWV/SVB, onderwijsinstellingen, woningbouwverenigingen en maatschappelijk werkinstellingen) waarmee de gemeente samenwerkt.

Inkomensconsulenten vinden over het algemeen dat de informatie makkelijk vindbaar is, maar slechts een derde vindt die informatie ook begrijpelijk voor de klanten. Klanten zelf zijn minder positief dan consulenten over de vindbaarheid maar daarentegen positiever over de begrijpelijkheid van de informatie.

### **Toegankelijke aanvraagprocedure**

Consulenten en klanten zijn eensgezinder als het gaat om het aanleveren van informatie bij het aanvragen van een uitkering: Ruim de helft van zowel de klanten als inkomensconsulenten vindt dat het aanleveren van de gegevens veeleisend voor de aanvragers is. Bijna alle inkomensconsulenten (92%) geven aan wel een vorm van persoonlijke ondersteuning te bieden om de toegang te bevorderen van klanten die laaggeletterd zijn, een beperking hebben (bijv. licht verstandelijke beperking of blindheid/doofheid) of de taal onvoldoende beheersen. Dit bestaat er meestal uit dat de inkomensconsulenten extra tijd investeren in het begeleiden van de aanvraag. Maar duidelijk minder vaak zetten inkomensconsulenten andere middelen in, zoals een tolk (andere talen/gebarentalen), onafhankelijke cliëntondersteuning, een culturele coach of een sleutelpersoon.



In de interviews gaven de inkomensconsulenten aan de toegang tot de bijstand in principe goed te vinden, mits klanten met een computer om kunnen gaan. Dat is lastiger voor sommige doelgroepen zoals oudere mensen, laaggeletterden/analfabeten en statushouders. Deze doelgroepen kunnen wel ondersteuning en hulp bij de aanvraag krijgen via andere instanties, zoals Vluchtelingenwerk, maatschappelijk werk of welzijnsstichtingen.

Burgers kunnen ontmoedigd raken door een ingewikkeld aanvraagproces. Uitval uit dat proces kan een indicatie zijn dat het aanvraagproces niet toegankelijk is. Het risico daarvan is dat burgers niet de uitkering krijgen waar ze recht op hebben en/of uit beeld verdwijnen. Volgens bijna twee derde van de geënquêteerde inkomensconsulenten komt uitval soms voor. Volgens 10% komt het nooit voor en 5% zegt dat uitval vaak voorkomt. De rest van de respondenten heeft geen goed zicht op de uitvalfrequentie.

Consulenten noemen verschillende redenen waarom burgers tijdens het aanvraagproces niet doorzetten. Het kan natuurlijk zijn dat de aanvrager een baan heeft gevonden waardoor bijstand niet meer nodig is. Maar consulenten noemen ook andere redenen die in meer of mindere mate het risico op niet-gebruik met zich meedragen:

- Jongeren haken af vanwege de verplichte zoekperiode (door 60% van de consulenten genoemd)
- Inkomensconsulenten schatten de kans op toekenning zo gering in dat de burger van het aanvragen afziet (45%)
- Burgers vinden het aanvraagproces complex en omvangrijk (34%)
- Burgers worden afgeschrikt door de focus op rechtmatigheid in de communicatie (32%)
- Burgers denken dat ze geen recht hebben op de regeling (16%)

Het is niet standaard dat inkomensconsulenten contact opnemen met burgers die zijn afgehaakt tijdens de aanvraagprocedure. Een minderheid van de consulenten geeft aan dat ze altijd of vaak contact opnemen. Maar de meesten doen dat minder frequent en een klein deel van de inkomensconsulenten neemt zelfs nooit contact op met de uitvallers. De geïnterviewde consulenten geven via de interviews aan dat er bij hun gemeenten geen beleid is ten aanzien van het ondernemen van actie als burgers afhaken tijdens het aanvraagproces.

### 5.3 Niet-gebruik algemene bijstandsuitkering

De bijstand is de belangrijkste voorziening voor burgers om niet onder het sociaal minimum te komen. Des te belangrijker is het dan ook dat burgers die er recht op hebben, dit ook krijgen. De Arbeidsinspectie heeft met behulp van analyse van CBS-microdata onderzoek gedaan naar de omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand en de achtergrondkenmerken van deze niet-gebruikende huishoudens.<sup>70</sup> Op 1 januari 2018 telde Nederland 170 duizend huishoudens die waarschijnlijk recht hadden op algemene bijstand en hier geen gebruik van maakten, dit komt neer op circa 35% van de rechthebbende huishoudens. Een derde van de groep niet-gebruikende huishoudens heeft in het geheel geen of een zeer beperkt (geregistreerd) inkomen, tot maximaal 20% van de bijstandsnorm. De grootste groep niet-gebruikers, twee op de drie, betreft dus huishoudens met een inkomen tussen 20% en 100% van deze norm. De rechthebbende groep met inkomen heeft recht op een gedeeltelijke uitkering die het inkomen aanvult tot de norm. Onder andere zelfstandige ondernemers, jongeren tot en met 26 jaar, thuiswonende meerderjarige kinderen en arbeidsmigranten blijken oververtegenwoordigd onder niet-gebruikers. De Arbeidsinspectie heeft ook onderzocht in welke mate er sprake was van langdurig niet-gebruik. Daarvoor is gekeken of personen die per 1 januari 2018 niet-gebruiker waren ook niet-gebruiker waren op 1 oktober, 1 juli en 1 januari 2017. Dit levert een indicatie op van de personen die gedurende een jaar vóór het peilmoment ook niet-gebruiker zijn, oftewel langdurig niet-gebruikers. Een derde van de niet-gebruikers op 1 januari 2018 is langdurig niet-gebruiker, dit betreft 65 duizend personen.

Naast deze data-analyse hebben er interviews met beleidsmedewerkers van 7 gemeenten plaatsgevonden. Zij geven aan geen tot weinig zicht te hebben op de omvang van niet-gebruik van de bijstand binnen hun gemeente. De aanpak van niet-gebruik bij deze gemeenten beperkt zich tot informatieverstrekking, groten-deels door het delen van informatie op hun website.

<sup>70</sup> Niet-gebruik van de algemene bijstand | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie ([nlarbeidsinspectie.nl](http://nlarbeidsinspectie.nl))

Ook het CBS heeft recent onderzoek uitgevoerd naar niet-gebruik, in dit geval gaat het om het niet-gebruik van de AIO. Het niet-gebruik van de AIO ligt op een redelijk vergelijkbaar niveau als het niet-gebruik van de algemene bijstand. Het CBS heeft een vergelijkbare methode gebruikt als de Arbeidsinspectie. Uit het onderzoek van het CBS komt naar voren dat op de peildatum 1 januari 2018 ongeveer 64.600 huishoudens potentieel recht hadden op AIO, waarvan 19.300 huishoudens geen gebruik maakten van dit recht (circa 30%). Net als bij het Arbeidsinspectie-onderzoek gaat het hier om een zo precies mogelijke schatting op basis van de beschikbare CBS-microdata.

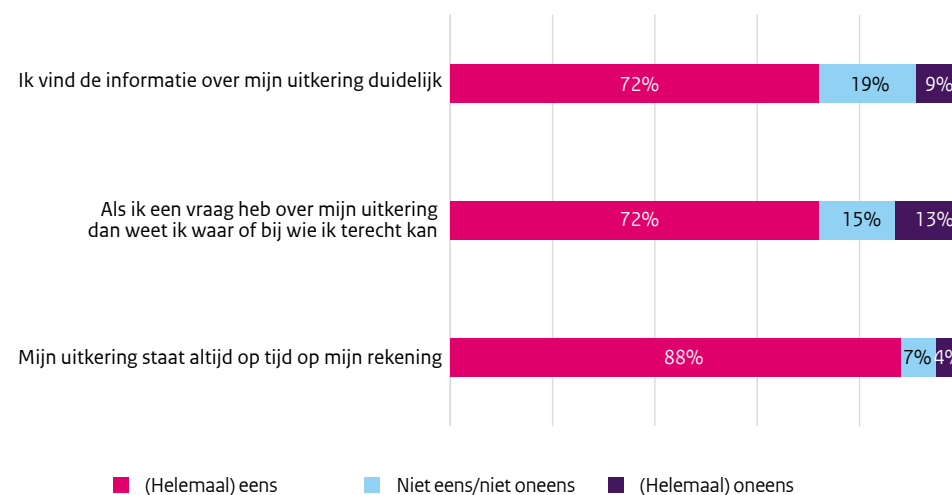
## 5.4 Uitkeringsverstrekking

In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre klanten voldoende worden geïnformeerd over de uitkering en de bij de uitkering horende rechten en plichten, over de verrekening bij mogelijke andere inkomsten, en in hoeverre de uitkering juist en tijdig wordt betaald. Ook de mate waarin rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden komt aan de orde.

### 5.4.1 Informatie en tijdigheid uitkering

Een ruime meerderheid van de klanten is positief over de hulp van de gemeente bij de uitkeringsverstrekking.

**Figuur 23** Oordeel over ervaren hulp vanuit gemeenten



In vergelijking met eerdere metingen in 2015, 2017 en 2019 blijkt het oordeel van klanten over de ervaren hulp vanuit de gemeente bij de uitkeringsverstrekking stabiel op een hoog niveau.

#### **Informatie over uitkering en rechten en plichten**

Bijna alle consulenten geven aan dat er aandacht is voor het informeren van klanten via persoonlijke gesprekken en diverse schriftelijke middelen (schriftelijke communicatie, nieuwsbrief). Dit staat enigszins op gespannen voet met het perspectief van de klant in een onderzoek naar de kennis der verplichtingen, waarin slechts de helft van de klanten aangaf informatie over plichten te hebben ontvangen via een persoonlijk gesprek<sup>71</sup>. Als gevolg van de coronamaatregelen, wordt er in de meeste gemeenten op het peilmoment (medio 2021) geen gebruik gemaakt van groepsbijeenkomsten.

De helft van de inkomensconsulenten geeft in de enquête aan dat de informatie over rechten en plichten gemakkelijk te vinden is. Dit percentage is iets groter onder de bijstandsontvangers, volgens het hierboven benoemd I&O Research-onderzoek.

De inzet van de gemeente om klanten te informeren is voor verbetering vatbaar: slechts een derde van de inkomensconsulenten informeert de klanten periodiek (1 keer per jaar of vaker) over de wijzigingen in hun rechten en plichten. Ruim een vijfde van de inkomensconsulenten vindt dat de verstrekte informatie over rechten en plichten toegesneden is op het individu (meerdere talen, niveau A2, hulp van Onafhankelijke

<sup>71</sup> [Onderzoek Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans. I&O Research, januari 2022.](#)

cliëntenondersteuning, etc.). Iets meer dan de helft van de inkomensconsulenten doet extra moeite om ervoor te zorgen dat klanten volledig hun rechten en plichten hebben begrepen door hun kennis te toetsen. Dat er wellicht ruimte voor verbetering is bij de mate van uitleg door de gemeente wordt ook door het I&O Research-onderzoek bevestigd. Daaruit blijkt dat de kennis van bijstandsontvangers achterblijft, vooral als het gaat om het doorgeven van veranderingen in eigen vermogen, in partnerinkomen/-vermogen, of in huishoudsamenstelling en om re-integratieplichten. Uit de enquête die de Arbeidsinspectie zelf heeft gehouden onder uitkeringsgerechtigden komt naar voren dat bijna 40% de rechten en plichten ingewikkeld vindt.

#### **Tijdigheid**

Gemeenten moeten binnen 8 weken uitsluitel geven over het recht op uitkering, eventueel verlengd met een hersteltermijn. Die tijdigheid is volgens de consulenten grotendeels in orde, maar er zijn gemeenten waar de overschrijding van de termijn vaker voorkomt. Dit komt volgens de consulenten veelal doordat de aanvrager de informatie te laat of incompleet aanlevert, maar het kan ook door de gemeente komen, bijvoorbeeld als gevolg van capaciteitstekort.

#### **Voorschot**

Indien er voldoende duidelijkheid bestaat over het recht op uitkering moet de gemeente na vier weken een voorschot op de uitkering verstrekken. Ongeveer drie kwart van de ondervraagde inkomensconsulenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de vierweken termijn voldoende is om af te wegen of een aanvraag in alle redelijkheid tot toekenning kan leiden of niet. Slechts ruim de helft van de consulenten vindt dat een voorschot binnen 4 weken een prioriteit is. De Arbeidsinspectie is van mening dat dit risico's met zich meebrengt voor klanten die het financieel moeilijk hebben.

### **5.4.2 Verrekening en terugvordering**

Inkomsten van uitkeringsgerechtigden worden verrekend met de uitkering. De meest voorkomende inkomensbron is inkomsten uit werk. Inkomensverrekening is een complex proces met potentieel grote financiële gevolgen voor P-wet-klanten, vooral als zij werken via een flexibel dienstverband of zzp-constructie.<sup>72</sup> Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten van de klant- en uitvoeringsenquête.

In de klantenquête is het merendeel van de klanten positief over de bekendheid met de mogelijke gevolgen voor de uitkering wanneer klanten inkomsten uit werk genereren of andere inkomsten genereren zoals toeslagen. Ruimte voor verbetering is er bij de mate van uitleg door de gemeente hierover, getuige dat ruim 40% van de klanten het niet eens is met de stelling dat de gemeente dit afdoende heeft gedaan.

Ook inkomensconsulenten geven aan dat er ruimte voor verbetering is bij de mate van uitleg door de gemeente. Ongeveer een derde van de consulenten is het *niet* eens met de stelling dat klanten, voordat ze gaan werken, worden voorgelicht over de financiële consequenties en bijkomende administratieve lasten.

Snelle inkomstenverrekening is uiteraard gebaat bij het tijdig doorgeven van de inkomsten. Volgens bijna alle inkomensconsulenten is het doorgeven van neveninkomsten vrij eenvoudig. Dat kan veelal via een mutatieformulier en in bijna alle gemeenten kunnen op verschillende manieren wijzigingen worden doorgeven (fysiek, per post, online). Volgens bijna de helft van de inkomensconsulenten hebben klanten over het algemeen toch moeite met het tijdig aanleveren van hun inkomsten.

Volgens bijna alle inkomensconsulenten leidt het proces van inkomstenverrekening weleens tot ongewenste uitkomsten: te late uitbetaling of nabetaling van de uitkering en terugvordering. Een beperkt deel van de geënquêteerde klanten heeft nu of in het afgelopen jaar inkomsten gehad naast de uitkering. Een substantieel deel daarvan (40%) heeft weleens problemen ervaren met de verrekening van zijn of haar loon uit werk met de uitkering.

<sup>72</sup> Voor meer informatie zie o.a.: Divosa. Werkwijzer verrekening parttime inkomsten. februari 2019 [Werkwijzer Verrekening parttime inkomsten | Divosa \(2020\). Rekenen en balanceren in de bijstand. HvA: Amsterdam](#)  
[Rekenen-en-balanceren-in-de-bijstand-elshout-2020](#)

Ruim drie kwart van de inkomensconsulenten ervaart knelpunten bij het proces van inkomstenverrekening. Voorbeelden daarvan zijn:

- Verrekeningen van wisselend inkomen
- Inkomstenachteruitgang als een klant gaat werken, onder meer door de gevolgen daarvan op andere inkomensafhankelijke regelingen
- Niet tijdige verwerking van inkomsten waardoor klanten te maken krijgen met een te late uitbetaling van de uitkering of met een terugvordering
- De verrekeningsystematiek is voor de klant niet altijd te begrijpen.

De geïnterviewde inkomensconsulenten geven aan dat veranderingen in woon- en levensituaties altijd lastig zijn om (tijdig) de juiste hoogte van de uitkering te bepalen. Dat kan tot situaties van te late betaling of terugvordering leiden. Ook de tijdige aanlevering van de loonstrook is regelmatig een probleem. De loonstrook wordt vaak te laat aangeleverd door de werkgever of de cliënt kan het niet uploaden via DigiD. Daardoor moet soms fictief worden verrekend. Niet iedere respondent doet dat overigens, met het risico dat de uitkering te laat wordt overgemaakt. De tijdige aanlevering van de loonstrook is ook voor bijzondere en aanvullende bijstand een probleem. Deze wordt pas overgemaakt zodra de loonstrook er is. Ook invorderingsacties/herberekeningen bij klanten die hun inkomen niet opgeven of flexibel werken vinden consulenten ingewikkeld.

Consulenten wijzen op het belang van tijdige interne communicatie om fouten te voorkomen. Informatie over werkaanvaarding zou idealiter eerder gedeeld moeten worden tussen de afdeling werk en afdeling inkomen van de gemeente.

#### 5.4.3 Rekening houden met individuele omstandigheden

Gemeenten hebben krachtens artikel 18, lid 1 van de Participatiewet de taak om bij het toekennen van het recht op uitkering rekening te houden met de individuele omstandigheden van de aanvrager (individualiseren). De Arbeidsinspectie heeft inkomensconsulenten gevraagd hoe vaak en onder welke omstandigheden zij individualiseren. Twee derde van de inkomensconsulenten heeft het laatste jaar *soms* geïndividualiseerd, terwijl de rest van de respondenten individualisering *nooit* (17%) of juist *vaak* (16%) heeft toegepast.

In de gevallen waarbij inkomensconsulenten geïndividualiseerd hebben, gebeurde dat vooral in situaties waarbij jongeren zijn betrokken: bij het aanvullen van de jongerennorm met bijzondere bijstand tot volwassenennorm en bij de toepassing van de verplichte zoekperiode voor jongeren. Minder vaak is individualisering toegepast bij de betaling van een voorschot binnen de vierwekentermijn, bij aanvragen van burgers zonder een vast domicilie en bij de toepassing van de kostendelersnorm. Andere situaties waarbij er werd geïndividualiseerd: bij de toepassing van bijzondere bijstand voor bijv. inrichtingskosten en verhuiskosten en bij een niet-rechthebbende partner.

Iets minder dan de helft van de consulenten zou vaker willen individualiseren maar ervaart belemmeringen door:

- De beperkte ruimte die de P-wet daarvoor geeft (15% van de consulenten)
- De beperkte ruimte die men heeft in het in beeld krijgen van de individuele omstandigheden (bijv. door de AVG) (14%)
- De beperkte ruimte in beleid en organisatiecultuur (12%)
- De beperkt beschikbare tijd om persoonlijke omstandigheden in beeld te krijgen (8%)

Bedacht moet worden dat consulenten niet altijd overzien welke ruimte zij hebben en daarom het zekere voor het onzekere nemen en terughoudend zijn in het individualiseren.

Sommige geïnterviewde inkomensconsulenten geven aan dat individualiseren bij de kostendelersnorm lastig is omdat het complexe problematiek is. En als je de tijd niet hebt, doe je het ook niet. De toepassing van de kostendelersnorm is vooral lastig indien er kinderen in huis zijn die geen bijdrage betalen of kinderen die stoppen met studeren (en dus gaan meetellen voor de norm).

In één van de geïnterviewde gemeenten is het systeem zodanig ingericht dat de consulent automatisch een seintje krijgt als er een persoon op een bepaald adres komt inwonen of als een kind 21 jaar wordt. Daar kan de consulent dan op inspelen door betalingen te wijzigen vanaf een bepaalde datum. Wijzigingen worden niet altijd door de cliënt doorgegeven, maar bij deze gemeente is men door het systeem vaak wel op de hoogte van dit soort wijzigingen en kan er vervolgens worden nagevraagd wie er is komen inwonen, waarom die komt inwonen etc. Terugvorderen bij inwonen loopt in deze gemeente dan ook goed.

Het individualiseringsbeginsel speelt ook bij het handhaven van inlichtingen en re-integratieverplichtingen een belangrijke rol. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan.

## 5.5 Handhaving

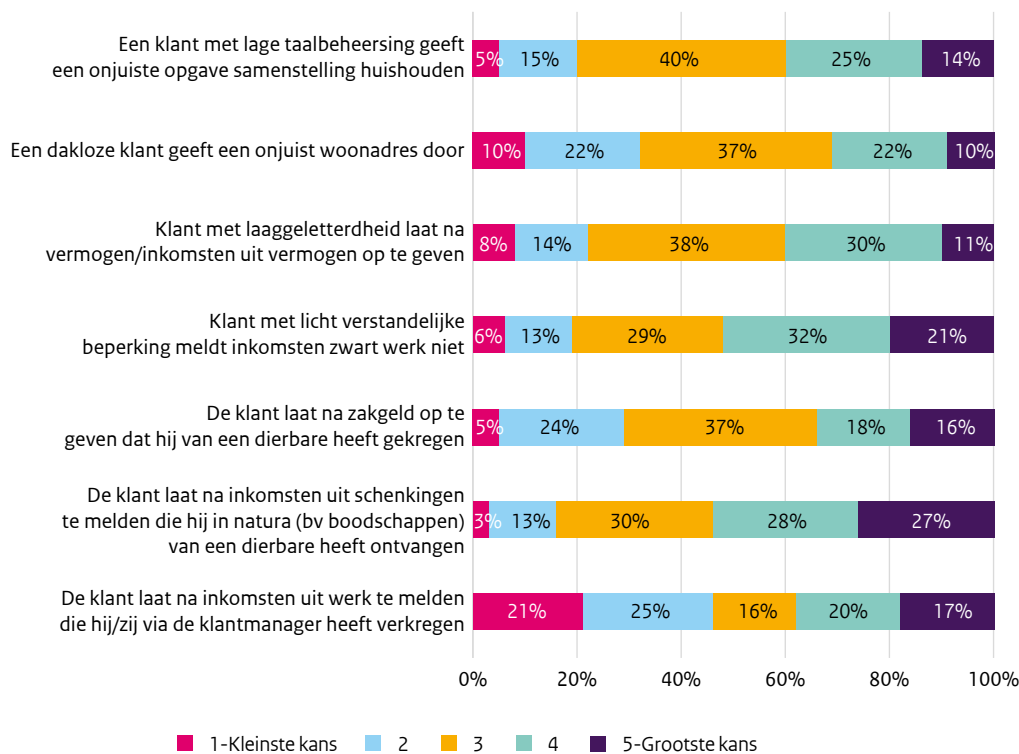
Wanneer uitkeringsgerechtigden niet aan hun inlichtingenplicht (of re-integratieverplichtingen) voldoen, dan moet er in principe een sanctie opgelegd worden. Gelet op de ervaringen bij onder andere de toeslagenaffaire speelt daarbij de vraag in hoeverre je daarbij als overheid rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de klant en de menselijke maat. Niet elke fout is fraude, daarom is ook hier het individualiseringsbeginsel van artikel 18, lid 1 van de Participatiewet (zie vorige paragraaf) van toepassing. De voormalig staatssecretaris van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ook al aangegeven te werken aan een integrale herijking van het handhavingssysteem en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen. Eén van de onderwerpen die aan bod komt is de mate waarin in de boeteoplegging en terugvordering rekening gehouden kan worden met persoonlijke omstandigheden en bijzondere gevallen.<sup>73</sup>

Vrijwel alle geënquêteerde inkomensconsulenten vinden dat bewust overtreden van de inlichtingenverplichtingen een sanctie rechtvaardigt. Ze geven dan meestal wel de voorkeur aan een waarschuwing boven een boete. Ook geven bijna alle inkomensconsulenten aan dat ze naar de integrale situatie van de klant kijken om de verwijtbaarheid van de klant te bepalen. Daarom overleggen ze zo nodig met collega's van werk en zorg over de gevolgen voor de klant. Drie vierde van de respondenten geeft aan voldoende ruimte te ervaren in de regelgeving om de verwijtbaarheid af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden van de klant. Van de bijstandsgerechtigden die weleens een boete of een maatregel opgelegd hebben gekregen, vindt 42% dat de gemeente niet genoeg rekening hield met hun persoonlijke omstandigheden.

Situaties waarbij consulenten de persoonlijke omstandigheden relatief vaak in overweging nemen bij het bepalen van de hoogte van de boete betreffen bijvoorbeeld inkomsten uit schenkingen in natura en inkomsten uit zwart werk van mensen met een verstandelijke beperking (zie Figuur 24). Een situatie waarbij consulenten dit veel minder geneigd zijn te doen is wanneer er sprake is van inkomsten uit werk dat via de klantmanager verkregen is.

<sup>73</sup> Kamerbrief SZW d.d. 23 november 2021 'Hoofdpijnen handhavingbeleid in de sociale zekerheid' [Kamerbrief hoofdpijnen handhavingbeleid in de sociale zekerheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

**Figuur 24:** Situaties waarin een inkomensconsulent, nadat een overtreding van de inlichtingenplicht is geconstateerd, in meer of mindere mate de persoonlijke omstandigheden van de klant in overweging nemen om de verwijtbaarheid te bepalen



Alle consulenten geven in de interviews aan dat ze bij het invullen van de handhavingstaak voldoende ruimte hebben om te individualiseren. Het is echter aan de inkomensconsulent zelf hoe en wanneer hier uitvoering aan te geven. Dit kan dus per consulent verschillen. Over het algemeen geldt dat naarmate de consulent meer ervaring heeft, er ook meer durf is om de ruimte te pakken. Jonge consulenten met minder ervaring neigen er eerder naar strakker aan de wet vast te houden.

Een consulent geeft aan dat de menselijke maat voor hem een omgekeerde toets<sup>74</sup> is en dat het gemeentelijk beleid hierin ook voorziet. De vraag die centraal staat is: “Wat is nodig om de klant weer op de rails te krijgen”. Indien het antwoord op deze vraag schuurt met wet- en regelgeving kan geïndividualiseerd worden (bijvoorbeeld het toekennen van bijzondere bijstand voor inrichtingskosten).

Sommige consulenten geven in de interviews aan dat zij als richtlijn bij sanctietoepassing de vraag hanteren of een cliënt er bij hun beslissing op de lange termijn beter van wordt. Het gaat voor hen bij de menselijke maat en individualisering om redelijkheid binnen de grenzen van de wet. Het is daarin belangrijk te kijken naar de omstandigheden van de cliënt. Ook dient volgens consulenten te worden gekeken naar de intenties van de cliënt: is het onwetendheid en/of onvermogen, of juist willens en wetens. Het beleid van gemeenten is niet uniform op dit vlak. Een consulent gaf aan dat individualiseren ook betekent dat je jezelf extra werk op de hals haalt en dat ze om deze reden soms terughoudend is.

## 5.6 Samenwerking

Samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen of externe instanties is van belang om een integrale en optimale dienstverlening te kunnen geven aan de klanten, in het bijzonder wanneer er sprake is van multi-problematiek. Dienstverlening die vanuit meerdere kanten komt moet op elkaar afgestemd worden en voorkomen moet worden dat onnodig informatie dubbel wordt uitgevraagd bij de klant.

<sup>74</sup> Bij de omgekeerde toets kijkt de behandelaar eerst naar wat iemand nodig heeft en doet pas daarna de juridische toets. Zie [De Omgekeerde Toets - methodiek voor Sociaal Domein - Stimulansz](#)

Ruim de helft van de geënquêteerde klanten ontvangt, naast hulp vanuit de sociale dienst, ook ondersteuning vanuit andere gemeentelijke afdelingen of andere organisaties. Ongeveer een vijfde ontvangt hulp vanuit Wmo en/of geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Minder vaak wordt gebruik gemaakt van Schuldhulpverlening en/of welzijn- maatschappelijk werk of praktijkondersteuning. Een gering aandeel krijgt jeugdzorg en/of hulp voor dak- en thuislozen.

In verreweg de meeste gemeenten werken inkomensconsulenten samen met andere afdelingen. Ongeveer twee derde van de inkomensconsulenten geeft aan goed op de hoogte te zijn van de ondersteuning die hun klanten van andere afdelingen/organisaties ontvangen. Het oordeel van geënquêteerde klanten die te maken hebben met hulp vanuit meerdere hoeken over de samenwerking tussen deze afdelingen en organisaties is wisselend. Twee derde vindt dat hun contactpersoon goed op de hoogte is van de andere ondersteuning die ze krijgen. Iets minder dan de helft vindt dat er goed wordt samengewerkt om de klant te helpen. Een vergelijkbaar aandeel klanten moest dezelfde informatie vaker verstrekken aan verschillende afdelingen/organisaties.

#### **AVG beperkend**

In de helft van de gemeenten heeft de inkomensconsulent (of een andere casemanager) de regie over de integrale ondersteuning van klanten met multi-problematiek. Samenwerking en overleggen met externe organisaties (woningbouwverenigingen, zorgverzekeraar, etc.) komt in twee derde van de gemeenten voor. De meeste inkomensconsulenten vinden dat de AVG de samenwerking en de mogelijkheid om integrale dienstverlening te verlenen, onwenselijk beperkt. Ditzelfde knelpunt kwam ook al naar voren uit de enquête onder klantmanagers, die re-integratieondersteuning in het kader van de Participatiewet verlenen (zie hoofdstuk 2). Volgens een recent onderzoek biedt de AVG geen wettelijke mogelijkheid om persoonlijke gegevens tussen organisaties op grond van verschillende wettelijke kaders binnen het sociale domein uit te wisselen. De behoefte aan een grondslag voor het hergebruik van gegevens ten behoeve van integrale dienstverlening heeft, zoals eerder aangegeven, geleid tot een conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).<sup>75</sup>

In de interviews geven inkomensconsulenten aan dat wanneer men fysiek in hetzelfde gebouw zit de afstemming makkelijker is en daardoor ook vaker voorkomt. De meeste gemeenten zijn bezig integrale dienstverlening in het sociaal domein nader vorm te geven. Dit is veelal nog niet structureel belegd. Er vindt vooral overleg plaats tussen de werkconsulenten en inkomensconsulent wanneer nodig. Ook zijn er gemeenten waarin casus-besprekingen regelmatig voorkomen. Alle geïnterviewde consulenten geven aan samen te werken met andere afdelingen/organisaties. Samenwerken betekent vooral “met elkaar spreken”, “informereren”. Er is veel afstemming met Wmo, Jeugd, schuldhulpverlening, belasting, maatschappelijk werk, vluchtelingenwerk, bewindvoerders en wijkteams.

## **5.7 Schulden naast uitkering**

Van de geënquêteerde uitkeringsgerechtigden geeft 22% aan op het enquêtemoment schulden te hebben, waarvan iets minder dan de helft met schulden bij de woningbouwvereniging, zorgverzekeraar of energiebedrijf.

Van deze respondenten met schulden heeft iets minder dan de helft contact met de gemeentelijke schuldhulpverlening over deze situatie, meestal omdat de klant zelf daarover aan de bel trekt bij de gemeente. Dit impliceert dat meer dan de helft van de P-wetters met schulden geen contact heeft en dus sowieso ook geen hulp ontvangt vanuit de gemeente bij het oplossen van zijn schulden.<sup>76</sup>

De meeste van de respondenten met schulden die hierover wél in contact zijn met de gemeente hebben nu of in het recente verleden daadwerkelijk ondersteuning op dit terrein vanuit de gemeente ontvangen. Maar ruim een kwart van hen heeft ondanks het contact hierover toch ook geen hulp ontvangen, veelal omdat de hulp is afgewezen. Al met al wordt ongeveer een derde van de uitkeringsgerechtigden met schulden door de gemeente geholpen, maar de meesten dus niet.

Indien de klant wel ondersteuning heeft ontvangen, gaat het veelal om een schuldregeling of saneringstraject of budgetbeheer/inhouding vaste lasten op uitkering.

<sup>75</sup> [Rapport-Vinden-en-Verbinden.pdf](#)

<sup>76</sup> Het kan niet worden uitgesloten dat enkele klanten wel contact hebben met een schuldhulporganisatie (die in opdracht van de gemeente de schuldhulpverlening uitvoert) maar die door de klant niet als gemeentelijke schuldhulpverlening herkend wordt.

Bijna de helft van degenen die hulp bij zijn of haar schulden heeft ontvangen vanuit de gemeente heeft de aanvraag hiervoor als moeilijk ervaren. De meesten zijn tevreden over de hoeveelheid hulp en de aandacht vanuit de gemeente, ook voor de oorzaak van de schulden. Ook is er meestal sprake van één vast contactpersoon gedurende het gehele schuldhulptraject.

## 5.8 Gevolgen coronacrisis

De Arbeidsinspectie heeft medio 2021 inkomensconsulenten bevraagd over de gevolgen van de coronacrisis. Gelet op de dynamiek die rond de coronacrisis speelt, is nauwelijks te voorspellen in hoeverre de gevolgen die in deze paragraaf staan beschreven op het moment van publicatie nog actueel zijn. Het is echter niet ondenkbaar dat de omstandigheden waaronder inkomensconsulenten moeten werken nog enige tijd duren en de gevolgen die hierna staan beschreven nog spelen.

Het meest voorkomende huidige negatieve gevolg van de coronacrisis is het verminderde contact met de klant, ruim 80% van de inkomensconsulenten geeft dit aan en ziet op het peilmoment (medio 2021) nog steeds een negatieve impact van de coronacrisis op de inkomensondersteuning. Ongeveer de helft van de inkomensconsulenten noemt ook de beperkingen in de werkomgeving (wachtruimtes, spreekkamers, etc.) vanwege de 1.5m-richtlijnen, verminderd contact met de maatschappelijke partners, en de druk of noodzaak om minder prioriteit aan bepaalde activiteiten te geven.

Andere negatieve gevolgen van de coronacrisis zijn: lastig contact met collega's, groepsvoorlichting over rechten en plichten is niet mogelijk en niet alle klanten beschikken over voldoende digitale vaardigheden en middelen. Door het gebrek aan fysiek contact hebben inkomensconsulenten minder zicht op hun klanten en minder afstemming met de wijkteams. Minder vaak ervaren consulenten dat klanten minder bereid zijn om naar kantoor te komen.

## 5.9 Minimabeleid

### ***Inventarisatie minimabeleid***

Gemeenten kunnen armoede bestrijden door het inzetten van minimaregelingen en daar hebben zij beleidsvrijheid in. De Arbeidsinspectie heeft een inventarisatie gemaakt van de invulling van dit minimabeleid bij dertig gemeenten. Dit is een selectie van gemeenten die zijn aangesloten bij de rekentool 'bereken uw recht' (BUR) van Stimulansz.<sup>77 78</sup> Als mensen deze tool invullen met hun gegevens wordt aangegeven waar zij mogelijk recht op hebben. Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie met zeven van deze dertig gemeenten een interview gehouden.

### ***Aanbod voorzieningen en toegangsvoorwaarden***

Het aanbod van de voorzieningen is niet altijd inzichtelijk. De in dit onderzoek betrokken gemeenten maken gebruik van de BUR-tool en zijn zelf verantwoordelijk voor de informatie daarin. Deze blijkt na het voeren van de gesprekken en het bekijken van de gemeentelijke websites niet altijd up-to-date te zijn.

Ook speelt mee dat kindvoorzieningen regelmatig uitbesteed worden aan particuliere partijen als bijvoorbeeld de stichting Leergeld. Leergeld beslist tijdens een huisbezoek zelf welke voorzieningen noodzakelijk zijn. Op de gemeentelijke websites worden wel vaak voorbeelden gegeven van mogelijke voorzieningen, maar de toekenningscriteria zijn niet geheel transparant. Het ontbreken van een directe link tussen de private organisatie en de gemeente, wordt door ouders als een voordeel beschouwd volgens gemeenten. Een ander voordeel is dat private instellingen soms ook iets extra's kunnen doen, omdat zij naast gemeentelijke bijdragen ook gelden uit andere bronnen ontvangen. Hiermee is kindminimabeleid –met medewerking van gemeentedeels terug in de handen van charitatieve instellingen en daardoor niet volledig transparant en controleerbaar. Evenmin staan voor aanvragers de bestuursrechtelijke bezwaar-en beroepsmogelijkheden open. De beleidsvrijheid van gemeenten heeft ertoe geleid dat zij de toegangsvoorwaarden en hoogtes van de voorzieningen op (soms sterk) verschillende wijze invullen. De pakketkeuze is veelal politiek gekleurd. Belangrijke door geïnterviewde gemeenten genoemde argumenten voor gemaakte keuzes zijn de wil tot het bestrijden van armoede, het bieden van gelijke kansen aan kinderen en voorkomen dat werken leidt tot een armoedeval.

<sup>77</sup> Dat betekent dat de bevindingen uit dit onderzoek niet landelijk representatief zijn. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat juist gemeenten die armoedebestrijding relatief hoog op de agenda hebben staan aangesloten zijn bij het tool. Dat zou betekenen dat het landelijk beeld minder rooskleurig is.

<sup>78</sup> Zie voor meer informatie: [Bereken uw recht voor gemeenten - Alle regelingen op 1 plaats - Stimulansz](#)



Zo hanteren gemeenten verschillende draagkrachtnormen voor het recht op bijzondere bijstand. Dat varieert van een gemeente die tot 100% van het sociaal minimum geen draagdracht en van het meerdere 35% hanteert, tot een gemeente die tot 120% van het sociaal minimum geen draagdracht en van het meerdere 20% hanteert. Ook bij de individuele inkomensvoorslag zijn er verschillen. Niet zozeer bij de toelatingseis ten aanzien van het aantal jaren dat men een laag inkomen moet hebben gehad, die is bij bijna bij alle gemeenten 3 jaar. Maar wel bij de hoogte van de voorslag, die bij de onderzochte gemeenten fors varieert van minimaal € 85 tot maximaal € 578 per jaar voor een alleenstaande.

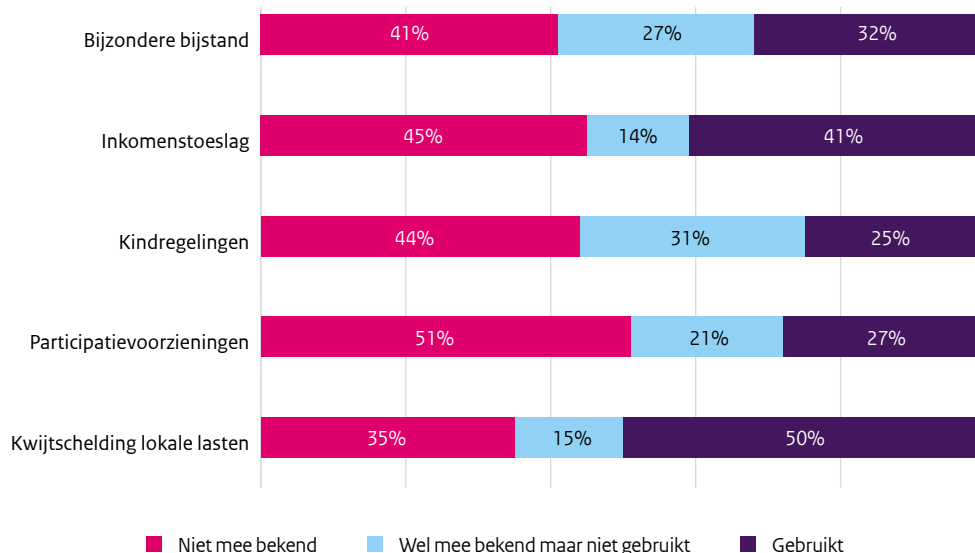
De inkomensgrens bij de kindpakketten loopt minder uiteen dan bij de bijzondere bijstand. Vrijwel alle dertig onderzochte gemeenten hanteren een grens van 120%. Enkele gemeenten iets hoger, één gemeente hanteert een lagere grens. Alle onderzochte gemeenten kennen een kindpakket. De bevindingen met betrekking tot de kindvoorzieningen van de Arbeidsinspectie sluiten aan bij evaluatieonderzoek van I&O Research. Zij concluderen dat vrijwel alle Nederlandse gemeenten (specifiek) beleid hebben, gericht op kinderen die opgroeien in armoede en dat dit beleid gedurende de afgelopen jaren verder is ontwikkeld door gemeenten. Desondanks is het beleid nog vaak op hoofdlijnen opgesteld en beperkt specifiek en meetbaar van aard. Het bieden van voorzieningen in natura is één van de belangrijkste onderdelen van dit beleid.<sup>79</sup>

Veel gemeenten werken (deels) m.b.t. de kindvoorzieningen samen met particuliere partijen zoals de stichting Leergeld. Deze instantie gaat op huisbezoek en kijkt naar wat nodig is. Dat biedt enerzijds mogelijkheden tot maatwerk maar kan anderzijds leiden tot onduidelijkheid bij potentiële aanvragers. Private instellingen geven aan gemeenten alleen aantallen verstrekte voorzieningen per soort door, geen namen van de ontvangers. Daardoor is het bereik op persoonsniveau niet goed vast te stellen door gemeenten.

#### Bekendheid minimaregelingen

Mensen in de Participatiewet zijn gevraagd in hoeverre zij op de hoogte zijn van minimaregelingen en indien klanten er bekend mee zijn, of zij er ook gebruik van hebben gemaakt. De bekendheid van alle genoemde voorzieningen ligt tussen 48% en 65%.

**Figuur 25** Bekendheid met regelingen



Bij eerdere metingen is alleen gevraagd naar de bekendheid met de bijzondere bijstand en de Inkomensvoorslag. De bekendheid met deze regeling is nagenoeg gelijk gebleven.

<sup>79</sup> I&O Research Vervolgevaluatie in 2021 over de periode 2018-2020 en Kamerbrief eerste rapportage ambities kinderarmoede van 8 juli 2021 [io-research\\_vervolgevaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderarmoede.pdf](https://www.io-research.nl/vervolgevaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderarmoede.pdf) ([io-research.nl](https://www.io-research.nl)) en [Kamerbrief met 1e rapportage ambities kinderarmoede](https://www.kamerstuk.nl/Rijksoverheid/2021/07/08/kamerbrief-met-1e-rapportage-ambities-kinderarmoede) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Een mogelijke verklaring voor de onbekendheid met de regelingen is dat gemeenten onvoldoende inzetten op het informeren van de klanten, zoals blijkt uit de enquête onder inkomensconsulenten. Zes op de tien inkomensconsulenten bieden soms of nooit hulp bij aanvullende vormen van inkomensondersteuning. Het helpt daarbij niet dat de informatie op gemeentelijke websites over deze regelingen vaak onvoldoende specifiek is, waardoor burgers, ook als ze van het bestaan afweten, niet makkelijk kunnen achterhalen waar ze precies recht op hebben.

Geïnterviewde gemeenten geven aan diverse acties in te zetten om het bereik van minimavoorzieningen te verhogen. Onder meer door de voorlichting te verbeteren, de toegang te versimpelen, een actievere benadering van mogelijke rechthebbenden, gemeentelijke netwerken te versterken en meer privacy te bieden door bijvoorbeeld webwinkels in te richten. Deze acties worden meestal niet apart gezien op bereikte effecten. Eén grote gemeente doet dit wel. En een pilot met de 'voorzieningen' wijzer werd –naar zeggen van enkele gemeenten- wel geëvalueerd en leidde tot besparingen van enkele honderden euro's per jaar per gezin. Het ging daarbij niet alleen om minimavoorzieningen maar ook om goedkopere abonnementen en verzekeringen. De voorzieningenwijzer wordt door een professional samen met de klant ingevuld.<sup>80</sup>

Hoe zorgelijk de onbekendheid met de minimaregelingen is hangt af van de vraag of de klanten die aangeven er niet mee bekend te zijn ook daadwerkelijk recht hebben op die minimaregelingen. Bijstandontvangers leven op het sociaal minimum waardoor het aannemelijk is dat zij ook vaak in aanmerking komen voor de voorziening van een minimaregeling. De Arbeidsinspectie gaat er daarom vanuit dat er een reëel risico van niet-gebruik van minimaregelingen bestaat als gevolg van onbekendheid ermee.

#### **Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK)**

De TONK was een inkomensondersteunende maatregel voor huishoudens die ten gevolge van de coronamaatregelen met een inkomensterugval te maken hadden en daardoor niet meer aan de noodzakelijke (woon)kosten konden voldoen.<sup>81</sup> De TONK is gebaseerd op de bijzondere bijstand, dus gemeenten hebben beleidsvrijheid. Aanvankelijk waren gemeenten terughoudend met de inzet. Na een oproep van de Tweede Kamer tot ruimhartigheid verdubbelde het Kabinet het budget tot € 260 miljoen. Veel gemeenten versoepelden daarop hun beleid, maar ook na de budgetuitbreiding liep het geen storm bij gemeenten met aanvragen voor de TONK. Het geringe gebruik van de TONK blijkt ook uit de Tozo-enquête van de Arbeidsinspectie (zie volgende hoofdstuk). Mogelijke redenen van het beperkte gebruik: In de aanloop naar de TONK was begin 2021 nog veel onzeker, met name welke doelgroep(en) in aanmerking zou(den) komen en daarmee samenhangend het te verwachten aantal aanvragen, en dus ook of de financiële middelen van het kabinet voldoende waren. Volgens Divosa waren er daarnaast signalen uit gemeenten die erop duiden dat veel ondernemers met het einde van de lockdown in het vooruitzicht verwachtten dat ze het ook zonder de extra steun wel zouden redden.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> [De aanpak | De VoorzieningenWijzer](#)

<sup>81</sup> [Kamerbrief voortgang TONK | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>82</sup> [Bericht Divosa 13 juli 2021 Verruiming TONK leidt \(nog\) niet tot stormloop bij gemeenten \(divosa.nl\)](#)

# 6 Tijdelijke overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO)

## 6.1 Inleiding

De Tozo-regeling is opgezet als noodvoorziening en betrof een tijdelijk vangnet voor zelfstandig ondernemers, met als doel om bedrijven te helpen de coronacrisis te overleven.

Op 17 maart 2020 kondigde het kabinet het noodpakket 'banen en economie' aan.<sup>83</sup> Het noodpakket bestond uit diverse maatregelen, waaronder de Tozo. De regeling voorzorg in een aanvullende uitkering voor levensonderhoud van zelfstandige ondernemers indien het inkomen als gevolg van de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalde. Daarnaast bood de Tozo de mogelijkheid voor een lening voor bedrijfskapitaal, om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen.

De Tozo is in maart 2020 onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. In samenwerking met de VNG en Divosa is zo snel mogelijk gecommuniceerd over de voorwaarden van de regeling.

Er zijn vijf periodes Tozo-uitkering te onderscheiden. Tozo1 liep van maart 2020 tot juni 2020; Tozo2 van juni 2020 tot oktober 2020; Tozo3 van oktober 2020 tot april 2021; Tozo4 van april 2021 tot juli 2021 en Tozo5 van juli 2021 tot oktober 2021. Tot slot volgde nog een periode van oktober 2021 tot april 2022 waarin Bbz-light werd uitgevoerd. Behalve bij Tozo1 gold bij alle andere Tozo-periodes een partnerinkomenstoets. Bij geen van de Tozo-periodes gold een vermogenstoets. Vanaf januari 2021 bood de regeling ondernemers de mogelijkheid om aan de gemeente hulp bij heroriëntatie op de arbeidsmarkt te vragen.

De Arbeidsinspectie heeft medio 2021 een enquête uitgezet onder Tozo-ontvangers (Tozo 1 en/of 2 en/of 3). In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van deze groep ten aanzien van de toegang tot de regeling, de mate waarin de uitkering toereikend was, het eventuele gebruik van verdere hulp en de ervaren dienstverlening vanuit de gemeenten, inclusief de informatie en communicatie.

De Arbeidsinspectie heeft in de periode augustus tot september 2020 ook een enquête onder gemeenten uitgezet naar de uitvoering van de Tozo.<sup>84</sup> Alhoewel dit eerdere Tozo-regelingen (1 en 2) betrof dan bij de enquête onder de Tozo-klanten en vergelijken daarom beperkingen kent, zal het perspectief vanuit de uitvoering daar waar relevant en zinvol in dit hoofdstuk worden toegevoegd aan dat van de klant om het beeld completer te maken.

### **Belangrijkste bevindingen**

#### **Toegankelijkheid en toereikendheid Tozo**

- De meeste ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de Tozo zijn positief over de toegankelijkheid van de regeling. Zo was de informatie vanuit de gemeente duidelijk en werd er voldoende hulp geboden bij de aanvraag.
- Onder de doelgroep was wel vaak sprake van terughoudendheid om Tozo aan te vragen. Ook kent een groot deel van de Tozo-ontvangers ondernemers met serieuze financiële problemen die afzagen van de regeling.
- Tozo was voor veel ondernemers ontoereikend om alle financiële problemen op te lossen, zij moesten interen op vermogen of maakten schulden.

<sup>83</sup> Kamerbrief Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>84</sup> Impact Coronacrisis op stelsel van werk en inkomen | Rapport | Rijksoverheid.nl

#### Verdere gemeentelijke hulp bij financiën en heroriëntatie

- Het gebruik van verdere gemeentelijke hulp naast de Tozo is onder ondernemers beperkt, zowel op financieel gebied als op het terrein van heroriëntatie op de arbeidsmarkt.
- Bij het beperkte gebruik van verdere financiële hulp (inclusief hulp bij schulden) speelde onbekendheid met regelingen een belangrijke rol. Een andere factor is dat de doelgroep liever niet afhankelijk wil zijn van derden, een bekende eigenschap van ondernemers.
- De bekendheid met de mogelijkheid voor het krijgen van hulp van gemeenten bij heroriëntatie is groter. De meesten achtten dergelijke hulp echter niet nodig: ze schatten in na de crisis weer volledig aan de slag te kunnen met de eigen onderneming.

#### Algemeen klantoordeel over de gemeentelijke hulp

- Ondernemers geven hoge cijfers voor de dienstverlening van gemeenten, maar zijn kritischer over de aandacht voor de persoonlijke situatie en de expertise op het gebied van ondernemen.
- Een breed ervaren knelpunt was de maandelijkse verrekening van inkomsten, vanwege het feit dat ondernemers vaak met jaarcijfers werken. Er is veel onzekerheid over de verrekening en over terugvorderingen, maar dit is meer een gevolg van de systematiek dan van de uitvoering.

## 6.2 Toegang

Hoewel de Tozo is uitgevoerd door de gemeenten, hebben gemeenten een kleine rol gespeeld bij het in beeld brengen van de rechthebbenden: De grote meerderheid van de geënquêteerde Tozo-klienten kreeg over de Tozo te horen via de nationale campagne en slechts een vijfde via gemeentelijke informatie.

De klantenquête geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre de gemeenten alle rechthebbenden in beeld hebben gekregen, aangezien alleen ondernemers zijn benaderd die een uitkering hebben ontvangen. Wel kent een derde van de ondervraagde Tozo-klienten andere ondernemers met grote financiële problemen die geen hulp hebben aangevraagd, wat mogelijk kan wijzen op niet-gebruik van de Tozo. Bijna de helft van de gemeenten die deel hebben genomen aan de enquête in 2020 gaf aan in ieder geval op dat moment nog geen zicht te hebben of er veel ondernemers waren die wel financiële hulp nodig hadden maar niet bij de gemeente aanklopten.

Op basis van de enquêtes onder zowel de klant als de uitvoering kunnen geen conclusies worden getrokken over eventueel oneigenlijk gebruik.<sup>85</sup>

Voor meer dan de helft van de geënquêteerde klienten was het een grote stap om een Tozo-uitkering aan te moeten vragen. Uit twee recente onderzoeken van de Arbeidsinspectie kwam een aantal redenen naar voren waarom zelfstandigen moeite hebben om hulp aan de gemeente te vragen.<sup>86</sup> Dit betreft onder meer de voorkeur van zelfstandigen om zelf problemen op te lossen, een beperkte kennis van beschikbare hulp en het hebben van slechte ervaringen met de gemeente.

De (grote) meerderheid van de respondenten heeft een positieve mening over de toegankelijkheid van de Tozo. Zo vond driekwart de informatie van de gemeente over de Tozo duidelijk. Twee derde geeft bovendien aan dat ze de aanlevering van gegevens bij de aanvraag niet moeilijk of te zwaar belastend vond. Ook boden gemeenten voldoende ondersteuning bij de aanvraag.

Deze positieve oordelen van respondenten pleiten voor het aanpassingsvermogen van gemeenten, zeker in het licht van de snelheid waarmee de gemeenten de Tozo, inclusief alle wijzigingen sinds de eerste versie, hebben moeten implementeren.

<sup>85</sup> [Oneigenlijk gebruik Tozo | VNG](#)

<sup>86</sup> [Niet-gebruik van de algemene bijstand | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)  
[Zzp'ers en bestaanszekerheid | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

## 6.3 Rondkomen

Ondanks de Tozo-uitkering was de grote meerderheid van de respondenten er in inkomen veel op achteruit gegaan. Een derde van hen kon van de Tozo-uitkering en de eventuele andere huishoudinkomsten niet rondkomen en ruim 40% vond het rondkomen moeilijk. Met name ondernemers die een relatief hoge levensstandaard gewend waren kampten hiermee: onder groepen met hogere uurtarieven was er een relatief groot aandeel dat het rondkomen moeilijk vond of die helemaal niet meer konden rondkomen. Hoewel het uurtarief geen volledig inzicht biedt in het besteedbaar inkomen van de respondenten<sup>87</sup>, suggereren de resultaten dat het rondkomen meer problematisch was voor groepen Tozo-klanten voor wie de Tozo-uitkering een klein deel van het pre-corona besteedbaar inkomen verving en die worstelden met een “nieuwe” minimum levensstandaard. Gemeenten maakten zich in de enquête uit 2020 al zorgen over de ondernemers die met inbegrip van de Tozo onvoldoende inkomsten hadden om hun vaste lasten te betalen.

De ondersteuning van levensstandaard boven het sociaal minimum was geen doel van de Tozo. Tegelijkertijd zijn niet alle componenten van de huishouduitgaven, denk aan een hypotheek of andere woonlasten, makkelijk/mogelijk tijdelijk terug te brengen. Om aanvullende ondersteuning voor deze woonlasten te bieden is de TONK tot stand gekomen.<sup>88</sup> Deze regeling stond open in de periode januari tot oktober 2021.

## 6.4 Gebruik van verdere hulp

Het gebruik van verdere gemeentelijke hulp naast de Tozo is onder respondenten beperkt, zowel op financieel gebied als op het terrein van heroriëntatie op de arbeidsmarkt. Onbekendheid met het hulpaanbod speelt bij het beperkte gebruik van financiële hulp een belangrijke rol, maar dat geldt ook voor het feit dat ondernemers liever niet te afhankelijk willen zijn van derden. Hulp bij heroriëntatie achtten de meesten niet nodig vanwege de inschatting na de crisis weer volledig aan de slag te kunnen met de eigen onderneming.

### **Financiële hulp**

Aangezien zoveel Tozo-klanten er in inkomen op achteruit waren gegaan en amper rondkwamen, is het opvallend dat slechts een klein deel (op het peilmoment 13%) van hen naast de Tozo nog verdere hulp zocht bij de gemeente voor financiële problemen. En hoewel vier op de tien Tozo-klanten tijdens de uitkering nieuwe schulden opbouwde, had (nog) niemand op het enquêtemoment een schuldregeling/schuldsanering van de gemeente gekregen nadat er door de klant om hulp gevraagd was bij de gemeente. Wel hebben veel van deze klanten het advies gekregen om een financiële regeling aan te vragen (53%), bijvoorbeeld TONK of TVL. Een beperkt deel had een aanbod van budgetcoaching gekregen (4%).

Zoals gezegd is uit eerder onderzoek al bekend dat zelfstandigen niet graag een beroep op anderen doen bij financiële problemen en bovendien vaak onbekend zijn met de hulp waarop ze recht hebben.<sup>89</sup> Dit onderzoek bevestigt dit beeld. Zo wilde ca. de helft van de respondenten die geen verdere financiële hulp naast de Tozo hebben aangevraagd zijn financiële problemen zelf oplossen en dacht ongeveer een vijfde dat ze niet in aanmerking zouden komen voor verdere hulp. Een klein aandeel Tozo-klanten gaf aan geen goede ervaring met de gemeente te hebben of het te moeilijk te vinden om over hun financiële problemen met de gemeente te praten. In het verlengde hiervan sprak een deel van de klanten de voorkeur uit om eigen middelen in te zetten, zoals spaargeld, pensioenopbouw of andere vermogensvormen. Verder is niet meer dan een derde van de respondenten bekend met regelingen als de bijzondere bijstand, de Bbz en andere minimavoorzieningen van de gemeente. Nog minder is de bekendheid met de tijdelijke regeling ter ondersteuning van noodzakelijke kosten (TONK).

<sup>87</sup> [Financiële veerkracht zzp'ers in praktijk groter dan vooraf verwacht \(esb.nu\)](https://www.esb.nu/financiële-veerkracht-zzp-ers-in-praktijk-groter-dan-vooraf-verwacht)

<sup>88</sup> [Overzicht steun- en herstelpakket | Coronavirus: financiële regelingen | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/overzicht/steun-en-herstelpakket/coronavirus-financiële-regelingen)

<sup>89</sup> [Niet-gebruik van de algemene bijstand | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](https://www.nlarbeidsinspectie.nl/niet-gebruik-van-de-algemene-bijstand)  
[Zzp'ers en bestaanszekerheid | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](https://www.nlarbeidsinspectie.nl/zzp-ers-en-bestaanszekerheid)

### **Hulp bij heroriëntatie**

Meer dan de helft van de respondenten is weliswaar bekend met de mogelijkheid voor gemeentelijke hulp bij heroriëntatie, maar slechts een klein deel geeft aan behoefte te hebben aan dergelijke hulp. Dit komt vooral doordat de meeste respondenten, ruim twee op de drie, verwachtten dat hun onderneming na de crisis weer volledig levensvatbaar zou zijn. Daarnaast is er een beperkte groep ondernemers die al binnen het eigen netwerk dergelijke hulp ontvangt, bijvoorbeeld van branchegenoten, vrienden en familie.

Een beperkt deel van zo'n 20% van de respondenten die behoefte aan heroriëntatie hadden heeft op het peilmoment (medio 2021) al concrete hulp ontvangen. Een vergelijkbaar aandeel heeft alleen nog maar een inventarisatiegesprek gehad waarin bepaald wordt of en zo ja, welke hulp nodig is. Bij het grootste deel van de 'behoeftegen' is op het peilmoment dus nog geen actie ondernomen. Wellicht dat dit samenhangt met het feit dat gemeenten pas sinds januari 2021 bezig zijn met de uitvoering van hulp bij heroriëntatie.<sup>90</sup> Overigens gaven gemeenten al bij de enquête in 2020 aan onzeker te zijn in hoeverre er voldoende geschikt personeel beschikbaar zou zijn indien gemeenten een grotere rol zouden moeten spelen bij de heroriëntatie van ondernemers.

De tot het peilmoment ontvangen hulp was vooral gericht op voortzetting van de huidige onderneming dan wel het verkrijgen van een baan in loondienst, of het betref om- en bijscholing. Respondenten die al hulp hebben ervaren waren hier doorgaans positief over: ze vonden dat de hulp snel en voldoende was, dat het aansloot op hun behoeften en dat het heeft geleid tot concrete resultaten.

## 6.5 Dienstverlening

### **Klantwaardering**

Tozo-klienten zijn overwegend positief over de dienstverlening van de gemeente. Volgens driekwart van de respondenten was de behandeling respectvol, waren de afspraken nagekomen en werd de uitkering op een vast moment in de maand betaald. De respondenten zijn iets minder positief over de reactiesnelheid van en de contactmogelijkheden met de gemeente, maar toch geven zes op de tien Tozo-klienten aan snelle reacties op hun vragen en voldoende mogelijkheden voor contact te hebben ervaren.

Tozo-ontvangers vinden over het algemeen dat de gemeente haar best doet om hen van dienst te zijn, maar het deel dat inschat dat de gemeente de benodigde expertise in huis heeft, is aanmerkelijk kleiner. Een minderheid is van mening dat de gemeente voldoende aandacht heeft voor persoonlijke omstandigheden van de klant. Ook hier kunnen de in de vorige paragraaf genoemde knelpunten ten aanzien van de personele capaciteit bij gemeenten een rol spelen, zeker ook omdat er personeel van andere gemeentelijke afdelingen moest bijspringen, waarbij het aannemelijk is dat deze medewerkers sowieso minder vaak over noodzakelijke expertise zullen beschikken.

Tozo-klienten met een combinatie van inkomsten uit werk en de Tozo-uitkering zijn redelijk goed te spreken over de hulp vanuit de gemeenten bij de inkomstenverrekening, maar zijn wel vaak geconfronteerd met terugvorderingen. De meerderheid van de Tozo-klienten die andere inkomsten naast de uitkering hebben gehad, vonden dat de verrekening correct plaatsvond en wisten wanneer de inkomsten verrekend zouden worden. Een aanzienlijk deel van deze Tozo-klienten heeft al te maken gehad met terugvorderingen (36%) of ze verwachten hier nog mee te maken te gaan krijgen (23%). Ongeveer een derde vond het lastig om hun maandelijks inkomens te berekenen ten behoeve van de inkomstenverrekening. Dit komt voor een belangrijk deel doordat er door zelfstandigen vaak met jaarcijfers wordt gewerkt. De antwoorden van Tozo-klienten suggereren dat de knelpunten die deze ondernemers ervaren bij inkomstenverrekening eerder een gevolg zijn van het systeem zelf en minder van de gemeentelijke uitvoering.

Als het oordeel van ondernemers over de gemeentelijke dienstverlening uit deze meting wordt afgezet tegen de resultaten van eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie, valt het op dat Tozo-klienten nu vaker van mening zijn dat gemeenten niet alleen bereid zijn, maar bovendien ook in staat zijn om zzp'ers te helpen dan vóór de coronacrisis.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Heroriëntatie ondernemers als onderdeel van Tozo-regeling | VNG

<sup>91</sup> Zzp'ers en bestaanszekerheid | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

### **Informatie en communicatie**

Tozo-klienten kijken door de bank genomen redelijk positief naar de communicatie en de overdracht van informatie door gemeenten. De meesten zijn het ermee eens dat de gemeente hen goed over hun plichten heeft geïnformeerd, dat deze informatie duidelijk is en dat de gemeente het doorheeft/doorkrijgt wanneer wijzingen niet worden doorgegeven. Iets minder vaak vonden Tozo-klienten het makkelijk om wijzingen in hun situatie aan te geven. Deze resultaten worden bevestigd door een onderzoek onder Tozo 1- en 2-klienten.<sup>92</sup>

#### **Algemeen oordeel Tozo-ontvangers over de gemeentelijke dienstverlening**

Tozo-klienten zijn tevreden over de algehele hulp van de gemeente. Bijna negen van de tien respondenten beoordeelt deze als voldoende en volgens ruim de helft van de respondenten verdient de ondersteuning van de gemeente zelfs minstens een 8. Iets meer dan 10% geeft de gemeentelijke ondersteuning een onvoldoende. Alhoewel een vergelijking niet helemaal opgaat, is het wel opvallend dat de beoordeling van de Tozo-klienten positiever is dan de beoordeling die zzp'ers voor de coronacrisis (in 2018) gaven over de gemeentelijke dienstverlening ten aanzien van inkomensondersteuning.<sup>93</sup>

Respondenten die de ondersteuning van de gemeente als zeer positief beoordelen noemen de volgende aspecten vaak als toelichting bij hun oordeel:

- Goede, duidelijke en snelle communicatie en afhandeling
- Nagekomen afspraken
- Tijdige uitbetaling
- Respectvol en vriendelijk contact

Respondenten die de gemeentelijke ondersteuning als onvoldoende (1 tot 5) beoordelen, geven daarvoor onder meer de volgende redenen op:

- De gemeente reageerde traag op hulpvragen
- De hulp was beperkt en aanvullende hulp was lastig te vinden of niet aanwezig, waardoor financiële problemen en schulden toenamen
- Groot risico op terugvordering
- Het worstelen met digitaal contact, terwijl telefonisch contact moeilijk was

Al met al tonen de resultaten aan dat de grote meerderheid van Tozo-klienten positief oordeelt over de gemeentelijke ondersteuning bij de verstrekking van Tozo. De ervaren knelpunten zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan de manier waarop de Tozo werd vormgegeven en de moeilijke omstandigheden waaronder gemeenten de Tozo dienden uit te voeren. Zoals onduidelijke kaders in de eerste paar maanden, de toevloed aan aanvragen, de in de haast opgetuigde digitale processen en het lastig te verkrijgen personeel.

### **Verbeterpunten**

Aan respondenten is tot slot gevraagd hoe gemeenten de dienstverlening aan zelfstandigen kunnen verbeteren. In de bijlage is een uitgebreide opsomming van door deelnemers geopperde verbeterpunten terug te vinden. Veel van de genoemde punten zien op de wijze van communiceren en informeren, zoals een betere bereikbaarheid van de gemeente, persoonlijke contact en duidelijkere informatie. Ook de behoefte aan meer maatwerk en meer aandacht voor persoonlijke omstandigheden worden regelmatig genoemd. Daarnaast is volgens veel respondenten winst te behalen als gemeenten beter zouden aansluiten op de specifieke behoeften van ondernemers, door bijvoorbeeld het Ondernemersloket duidelijker op de kaart te zetten, vaker een aparte pagina voor zelfstandigen op de gemeentelijke website te plaatsen en in algemene zin meer expertise te ontwikkelen ten aanzien van ondernemen. Tot slot zouden veel ondernemers baat hebben bij een duidelijkere en eenvoudiger systematiek bij inkomstenverrekening en meer hulp bij stapeling van regelingen.

<sup>92</sup> [Heroriëntatie ondernemers als onderdeel van Tozo-regeling | VNG](#)

<sup>93</sup> [Zzp'ers en bestaanszekerheid | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

## 7 Naschrift

De Nederlandse Arbeidsinspectie spreekt haar dank uit voor de reacties vanuit VNG, Divosa en UWV op dit onderzoeksrapport. De Arbeidsinspectie constateert dat haar bevindingen en conclusies over de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen worden herkend en gedeeld. UWV geeft aan continu te werken aan de verbetering van dienstverlening, mede op basis van bevindingen van de Arbeidsinspectie.

Divosa benadrukt in haar reactie het belang van voldoende tijd en ruimte voor de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening aan de burger op het gebied van werk en inkomen, zeker als het gaat om het bieden van meer begeleiding en maatwerk aan inwoners met multiproblematiek. De VNG geeft daarbij aan dat de uitvoering onder druk staat en pleit voor een landelijke structurele oplossing voor de toegenomen bestaanszekerheid. De Arbeidsinspectie herkent dat dit vraagstuk de uitvoering van werk en inkomen overstijgt.

De Arbeidsinspectie waardeert de samenwerking en de blijvende inzet van de betrokken partijen om bestaanszekerheid te bieden aan iedereen in Nederland.



# Bijlage Bestuurlijke reacties UWV, Divosa en VNG



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

De Inspecteur-Generaal van de Nederlandse  
Arbeidsinspectie  
De heer R.G. de Boer  
Postbus 90801  
2509LV Den Haag

**Datum**

3 november 2022

**Ons kenmerk**

SBK/103951/BB

**Uw kenmerk**

2019-0000038953

**Pagina**

1/5

**Bijlage(n)**

**Onderwerp**

Reactie op de Spiegel bestaanszekerheid 2022

Geachte heer De Boer,

Op 13 september jl. heb ik van de directeur Toezicht van uw inspectie het verzoek ontvangen om een bestuurlijke reactie te geven op de 'Spiegel Bestaanszekerheid 2022', het onderzoek waarmee u uw toezichtrol op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen uitoefent.

Voor UWV heeft u zich in de spiegelrapportage gericht op re-integratie in het kader van de WW, WIA, Wajong en op de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's. Het afgelopen jaar heeft u in dat kader een groot aantal medewerkers van UWV bevraagd. U heeft ons gevraagd om te reageren op uw conclusies.

UWV heeft in zijn strategie de mens centraal staan. Dit doen we vanuit het besef dat de dienstverlening die wij bieden mensen verder moet helpen in werk of voorzien in inkomen. We doen dit met dienstverlening op persoonlijk niveau, zodat mensen zich gezien, gehoord en geholpen voelen en daarmee op korte of soms langere termijn de aansluiting op de arbeidsmarkt vinden.

Aansluiting op de arbeidsmarkt behouden of vinden vraagt veel van werkenden, werkzoekenden en werkgevers. De arbeidsmarkt is continu in beweging en stelt wisselende en vaak hogere eisen. Aanleiding voor SZW om vanuit de ambitie '*meer inzet op preventieve dienstverlening om werkloosheid te voorkomen of te verkorten en om mensen duurzaam inzetbaar te houden*' een arbeidsmarktinfrastructuur in te richten waarin niemand verdwaalt. Vanuit het oogpunt van preventie neemt de overheid verantwoordelijkheid voor een beperkte groep werkenden die geen aanspraak kunnen maken op private dienstverlening. Een ambitie die wij onderschrijven en die aansluit bij de (door)ontwikkeling van de re-integratiedienstverlening waar wij voor staan.

Het doet mij daarom deugd dat u constateert dat er veel goed gaat in onze re-integratiedienstverlening, dat er ruimte is voor maatwerk en dat onze professionals met hun vakmanschap en de beschikbare tijd erin slagen om cliënten bij hun re-integratie te ondersteunen.

Onderstaand ga ik aan de hand van uw conclusies in op uw rapportage.

### **Er gaat veel goed in de uitvoering van de re-integratie ondersteuning**

Wij zijn verheugd over uw constatering dat er veel goed gaat in de uitvoering van re-integratie ondersteuning. Wij zien dat er wat aanscherpingen mogelijk zijn als het gaat om re-integratie dienstverlening ten aanzien van de WIA- en de WW-dienstverlening.

#### Ten aanzien van de WIA-dienstverlening

UWV ondersteunt mensen die onder de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) van de wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) vallen om stappen te zetten op weg naar werk. Vanaf 2019 zijn vanuit SZW financiële middelen vrijgemaakt en heeft UWV een nieuw dienstverleningsmodel ingevoerd met als uitgangspunt: iedereen die instroomt brengen we in beeld en bieden we persoonlijke dienstverlening op maat. Alle publiek verzekerde WGA-uitkeringsgerechtigden die nieuw instromen in de WIA krijgen vijf jaar activerende dienstverlening. UWV zet daarbij persoonlijke ondersteuning in en maakt maximaal gebruik van ingekochte re-integratietrajecten en -diensten, biedt scholing aan en voorzieningen (in geval mensen werken). WGA-gerechtigden die langer dan vijf jaar geleden zijn ingestroomd, ontvangen ondersteuning op eigen verzoek.

Onlangs is de Midterm review WGA-dienstverlening 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd. De midterm laat zien dat UWV de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in het versterken van de opzet van de WGA-dienstverlening en dat conform afspraak uitvoering is gegeven aan de basale dienstverlening. Het aantal professionals en de productiviteit zijn fors toegenomen, de doelstelling van ten minste een en gemiddeld twee persoonlijke oriëntatiegesprekken met cliënten wordt ruimschoots behaald en er wordt voor meer mensen re-integratiedienstverlening ingekocht. UWV heeft geïnvesteerd in het vakmanschap van professionals. Daarnaast zijn de processen om professionals te ondersteunen bij het op gestructureerde wijze in beeld brengen van de uitkeringsgerechtigde en vervolgens een keuze te maken voor passende dienstverlening verder geprofessionaliseerd.

#### Ten aanzien van de WW-dienstverlening

De persoonlijke dienstverlening in de WW leidt tot een grotere kans op uitstroom naar werk én tot een lager beroep op de uitkering, zo blijkt uit het rapport Effectevaluatie WW dat onlangs naar de Tweede Kamer is gestuurd. De dienstverlening werkt bij bepaalde doelgroepen goed en bij andere groepen weer minder. Aanleiding voor UWV om in te zetten op aanpassingen in producten, bemiddeling voor mensen met meer afstand tot de arbeidsmarkt en meer mogelijkheden voor scholing naar kansberoepen. Daarnaast kan UWV via de RMT's gebruik maken van de aanvullende re-integratieactiviteiten van gemeenten en/of sociale partners.

De resultaten uit de effectmeting worden meegenomen in de verdere doorontwikkeling van de dienstverlening, net als eerdere onderzoeken en bevindingen uit de praktijk.

Voor wat betreft uw opmerking over de samenwerking is het goed om op te merken dat wij voortdurend werken aan het verbeteren van de samenwerking met onze partners.

### **Een substantieel deel van de werkzoekenden krijgt onvoldoende ondersteuning**

De spiegelrapportage constateert dat mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt vaak minder goed geholpen worden, ten bate van degene die makkelijker aan de slag kunnen. UWV betreurt het dat cliënten en professionals dit zo ervaren.

De WW-dienstverlening bij UWV is erop gericht om degenen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt vroegtijdig van intensieve dienstverlening te voorzien. Het vroegtijdig inzetten van persoonlijke dienstverlening door een adviseur van UWV moet de kansen voor cliënten op de arbeidsmarkt verbeteren en de uitstroom naar werk bevorderen. Binnen de dienstverlening zijn scholing en bemiddelingsactiviteiten vanuit het werkgeversservicepunt opgenomen. Cliënten worden daarnaast zowel bij de aanvang van

de dienstverlening, als tijdens het traject actief geïnformeerd over de wederzijdse verwachtingen gedurende het re-integratietraject. Het onderzoek Effectevaluatie WW heeft bevestigd dat we meer intensieve vormen van dienstverlening moeten inzetten voor cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (lagere werkhervattingskans). Het gaat dan voornamelijk om een verdere uitsplitsing van klantgroepen en bijbehorende uitbreiding van dienstverleningsproducten.

De WGA-dienstverlening bij UWV is geïntensiveerd. Voor cliënten heeft dit geleid tot een forse stijging van het aantal persoonlijke gesprekken. De afspraak van gemiddeld twee gesprekken per cliënt per jaar wordt sinds 2019 gehaald. In 2020 kregen WGA-uitkeringsgerechtigden gemiddeld 2,6 gesprek per jaar. Het overgrote deel van de cliënten krijgt tenminste één gesprek per jaar: in 2020 kreeg 96% van de cliënten minimaal één gesprek. Dit is een belangrijk resultaat omdat effectieve dienstverlening begint met het in beeld hebben van de doelgroep.

De beoogde intensivering van de dienstverlening komt ook tot uiting in de inzet van re-integratietrajecten. Sinds 2016 is het aantal ingezette re-integratietrajecten toegenomen, zowel voor de groep WGA 35-80 als voor de groep WGA 80-100. Voor de groep WGA 35-80 worden meer trajecten ingezet dan voor de groep WGA 80-100. Dit is deels het gevolg van de constatering dat een deel van de mensen met een WGA 80-100 (nog) niet toe is aan re-integratie. Als een traject wordt ingezet, gaat het voor beide groepen vaker om een Werkfit-traject dan om een Naar werk- of modulair traject.

Uit de voortgangsrapportage van de effect-evaluatie blijkt verder dat een substantieel deel van met name de mensen met een WGA 80-100 uitkering een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Deze mensen voelen zich vaak te ziek om te werken en zijn ook niet op zoek naar werk. Ook de rapportage 'samenstelling van onbenut arbeidspotentieel' constateert dat het onbenut potentieel onder mensen met een WIA-uitkering relatief klein is.

In de spiegelrapportage wordt geconstateerd dat re-integratiedienstverlening door criteria in de regelgeving niet voor iedereen beschikbaar is. Dat is herkenbaar voor UWV en onderstreept de wens vanuit UWV om dienstverlening ongeacht uitkeringsachtergrond (of doelgroep) te kunnen bieden aan werkzoekenden. Wij hebben de minister gevraagd de wetgeving hierop aan te passen.

#### **De werkzoekende staat onvoldoende centraal: Werkgeversdienstverlening**

Om de werkzoekende centraal te kunnen stellen is een goede afstemming van vraag en aanbod nodig. Onderdeel van uw rapport betreft dan ook de werkgeversdienstverlening. Hoewel uw onderzoek naar de werkgeversdienstverlening nog niet is afgerond, willen wij u hier op basis van de eerste conclusies uit de spiegelrapportage alvast het volgende over meegeven:

Belangrijk blijft dat we in elke arbeidsmarktregio samen met de gemeente de werkgevers willen bedienen met het beschikbare aanbod, zoveel mogelijk met geharmoniseerde instrumenten, maar dat we ook waken voor verdere versnippering van de instrumenten om het voor werkgevers ook uitlegbaar en begrijpelijk te houden.

Er staat in de rapportage niets vermeld over de landelijke en bovenregionale werkgevers. Bij deze werkgevers werken naar verhouding heel veel medewerkers en deze werkgevers worden geconfronteerd met alle regionale verschillen in regelingen/subsidies etc. Dus naast de regionale harmonisatie die gelukkig her en der gestart is, is er landelijk -door alle regionale verschillen in regelingen en subsidies- nog echt sprake van een lappendeken.

### **Lang niet iedereen kan aan de slag**

De achterstand in de sociaal medische beoordelingen is een groot aandachtspunt voor UWV. Zoals bekend en door de minister aan de kamer gemeld, spant UWV zich in om deze achterstand in te lopen.

UWV blijft daarnaast ook investeren in re-integratiedienstverlening voor deze doelgroep. Zoals hierboven vermeld hebben we onlangs een Midterm review naar de WGA-dienstverlening afgerond, die ook naar de Tweede Kamer is gegaan. Kernboodschap van die MTR: de basis is goed op orde, het is plausibel dat hetgeen we doen ook bijdraagt aan de re-integratie van cliënten die daardoor weer aan het werk komen. De Midterm laat zien dat het aantal (WGA-)cliënten met betaald werk stijgt. En het aandeel succesvol afgeronde Naar werk-trajecten is toegenomen.

Om deze resultaten daadwerkelijk vast te stellen moeten we wachten totdat de resultaten binnen zijn in 2024/25. Het doel is om samen met SZW, door onderzoek en doorontwikkeling, de dienstverlening nog verder aan te scherpen.

Daarnaast is in juni 2022 gestart met een pilot Scholing-WGA, om te beproeven op welke wijze UWV de werkhervattingskansen van mensen in de WGA met scholing kan vergroten. Met dit experiment zet UWV ook in op deskundigheidsbevordering van professionals, om scholing gericht in te kunnen zetten en wordt geëxperimenteerd met functiegerichte taaltrainingen en de inzet van leerwerktrajecten.

### **Financiële consequenties van werkhervatting zijn niet duidelijk genoeg**

UWV is zich bewust van de onzekerheid die werkhervatting en de daarmee gepaard gaande verrekening van inkomsten met de uitkering met name voor de groep cliënten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering met zich meebrengt. Mede naar aanleiding van de bevindingen uit het rapport 'Als verrekenen een beperking is' worden diverse acties ondernomen (verbeteren cliëntcontacten, verkorten voorschotcycli) om deze onzekerheid te verminderen.

Vanaf 1 april 2023 kunnen personen met een IVA- of DGA-status, die zich vrijwillig aanmelden voor re-integratieondersteuning, gebruik maken van de diensten van een onafhankelijk financieel expert om zich te laten voorlichten over de financiële consequenties van werkhervatting.

### **Nieuw dienstverleningsconcept UWV**

Ter invulling van de UWV-strategie is er een nieuw dienstverleningsconcept ontwikkeld. De ambitie is om empathische, makkelijke toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te bieden – onze cliënten voelen zich gezien, gehoord en geholpen.

De dienstverleningswaarden die daarbij horen zijn:

- Wij zetten mensen centraal
- Wij gebruiken klantkennis.
- Wij werken samen.
- Wij zijn consistent en transparant.

Om deze waarden te realiseren maakt UWV gebruik van vijf integrale klantreizen waarin het perspectief en de beleving van de cliënt centraal staat. We zijn in 2022 begonnen met de integrale klantreis "ik ben jonggehandicapt" en "ik ben ziek of gedeeltelijk arbeidsgeschikt", de overige drie volgen in 2023.

### **Goede dienstverlening centraal, ook bij UWV.**

Bij UWV wordt continu gewerkt aan de verbeteringen van de dienstverlening.

Onderzoeken, zoals die van de arbeidsinspectie, leveren hiervoor input.

UWV doet regelmatig eigen onderzoek naar de dienstverlening. Ook dit keer zien we dat het beeld van de arbeidsinspectie niet sterk afwijkt van het beeld dat UWV heeft verkregen op basis van eigen onderzoek. Daarmee ondersteunt uw onderzoek de

verschillende ingezette verbeteringen, zoals het inzetten op verheldering van het opleidingsbeleid en de acties rond de AG populatie.

Zoals wij onlangs hebben besproken, is het wenselijk dat onderzoeken zich zoveel mogelijk richten op onontgonnen vraagstukken, zodat onderzoeken elkaar niet overlappen. Hetzelfde principe bespreken wij met het SZW toezicht.

Ook in de toekomst wil UWV daarom graag zo vroeg mogelijk betrokken worden bij de onderzoeksvraagstelling, zodat overlap met al lopende UWV-onderzoeken voorkomen kan worden.

Hoogachtend,



Maarten Camps,  
Voorzitter Raad van Bestuur

**Nederlandse Arbeidsinspectie Directie Toezicht –  
Programma Toezicht SUWI**  
t.a.v. mw. M. Korse-Noordhoek  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

**Datum:** 5 oktober 2022  
**Onderwerp:** Bestuurlijke reactie op Spiegel Bestaanszekerheid 2022

Aidadreef 8  
3561 GE Utrecht

Postbus 9563  
3506 GN Utrecht

030 - 233 23 37  
info@divosa.nl

IBAN NL75 INGB 0000194416  
KvK 40532318

[www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

Geachte mevrouw Korse-Noordhoek,

Hartelijk dank voor het toezenden van de Spiegel Bestaanszekerheid 2022. We hebben met interesse kennisgenomen van de rapportage. Het is positief om te lezen dat het harde werk dat wordt verricht voor het verbeteren van de publieke dienstverlening in de uitvoering van werk en inkomen, erkend wordt.

Hoewel veranderingen soms "niet snel genoeg" kunnen gaan, is tijd en ruimte een belangrijke vereiste voor gemeenten om een omslag te kunnen maken van rechtmatigheidsdenken naar meer begeleiding en maatwerk. Ruimte is schaars geweest in een periode waarin gemeenten veel op hun bord kregen: er wordt van crisis naar crisis bewogen zonder duidelijk perspectief. Daarnaast is het werk in het sociaal domein steeds complexer geworden, tegen een achtergrond van financiële schaarste door bezuinigingen n.a.v. de financiële crisis van 2008 en bij invoering van de decentralisaties. De relatieve toename van langdurig bijstandsgerechtigden en een hogere instroom van inwoners in de bijstand met multiproblematiek, heeft de aard van het werk van betrokken professionals veranderd.

Verschuiven van de door u genoemde aandachtspunten hangen samen met meer inzet van personeel. Maar ook tijd is een schaars goed. U benoemt het zelf in de rapportages: veel sectoren zien zich geconfronteerd met personeelstekorten. Dit is helaas niet anders voor gemeenten. Met deze omstandigheden van schaarste in ons achterhoofd, maken we graag gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op de Spiegel Bestaanszekerheid 2022.

#### **Niet - gebruik inkomensregelingen**

In de spiegel wordt opnieuw aandacht besteed aan het niet-gebruik van de bijstand. Voor onze reactie hierop verwijzen we naar de bestuurlijke reactie van 15 april 2021 op het rapport "niet - gebruik van algemene bijstand". Twee punten die we hierin benoemd hebben, gelden ook voor het niet-gebruik van minimaregelingen en bijzondere bijstand dat aan de orde komt in de spiegel. Allereerst is er een financiële prikkel om niet te veel inwoners afhankelijk te laten zijn van inkomensondersteuning, daarom is het niet in de lijn der verwachting dat gemeenten inzetten op actief zoeken naar mogelijk rechthebbenden. Ten tweede zijn voor het onderzoek onderliggend aan de spiegel alleen bijstandsgerechtigden bevroegd rondom het (niet-)gebruik van minimaregelingen. Om beter zicht te krijgen op de eventuele redenen van niet-gebruik, zou onderzoek verricht moeten worden onder de bredere doelgroep van minima.

Daarnaast geldt ten aanzien van de bijzondere bijstand dat dit bedoeld is voor uitzonderlijke individuele situaties, het is in zijn aard geen generieke inkomensondersteuning. Het breed en actief aanbieden van deze regeling aan de grote groep bijstandsgerechtigden / minima zou niet in lijn zijn met de bedoeling van deze regeling. Hoewel we als gemeenten onderschrijven dat laagdrempelige procedures en begrijpelijke en makkelijk vindbare informatie van belang zijn, zien we dit niet als de oplossing voor het voorzien van inwoners in bestaanszekerheid. Bij een collectief ervaren bestaansonzekerheid zoals we dat nu zien bij een groot deel van onze inwoners, is een collectieve oplossing noodzakelijk en niet een individuele.





#### **Beleidsvrijheid minimabeleid**

In de spiegel wordt geconcludeerd dat gemeenten hun beleidsvrijheid ten aanzien van het minimabeleid op verschillende wijze invullen. Dit zou leiden tot (soms grote) verschillen in voorzieningen, toegangsvoorwaarden en de hoogte van de voorzieningen die gemeenten verstrekken.

Beleidsvrijheid met betrekking tot minimaregelingen is een bewuste keuze geweest. Immers het leven in Amsterdam kan duurder zijn dan in Appelscha. Het is derhalve een logisch gevolg van deze keuze dat er verschillen zijn te vinden bij gemeenten, iets waarop afrekening niet passend is. Overigens gaat het hier over regelingen waardoor je mee kunt doen. Het gaat over meedoen met culturele- en sportieve activiteiten en niet een aanvulling op het boodschappenbudget. We moeten voorkomen dat minimaregelingen zoals nu vormgegeven dus wordt gezien als een onderdeel van het inkomen. Dit laat onverlet dat het kunnen meedoen onderdeel is van bestaanszekerheid.

#### **Persoonlijke omstandigheden**

U beschrijft dat mensen onnodig in financiële problemen komen doordat er niet altijd rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden bij het vaststellen van benodigde inkomensondersteuning. Individualiseren is maatwerk en wat je hier wel in mag en kan doen hangt van vele factoren af. Welke ruimte biedt de wet, is daar helder over gecommuniceerd, is er jurisprudentie die de ruimte verder uitlegt, hoe is het politieke klimaat landelijk en lokaal, hoe is de ruimte die je als professional krijgt van jouw organisatie?

Het is zorgwekkend om te lezen dat met name minder ervaren klantmanagers niet voldoende ruimte voelen om de ruimte in de wet te benutten. Vanuit Divosa onderschrijven we het belang van het bevorderen van vakmanschap om te zorgen voor kwaliteit en effectiviteit in de dienstverlening.

#### **Participatiewet niet passend voor deel van de populatie**

We herkennen de conclusie van de Arbeidsinspectie dat een deel van de bijstandsgerechtigden ook op lange termijn niet in staat zal zijn om te werken. De focus van de wet op uitstroom naar werk is niet passend bij de realiteit van deze groep mensen. Om deze groep mensen perspectief te bieden, is het noodzakelijk dat de Participatiewet zijn naam meer eer aan doet en dat er een logische vorm van ondersteuning komt voor chronisch zieken en mensen die anderszins langdurig niet in staat zijn om te werken. Hierbij kan ook gedacht worden aan het toewerken naar meer synergie tussen de wetten in het sociaal domein.

Om deze ondersteuning gericht op het naar vermogen meedoen te realiseren is voldoende begeleidingsbudget nodig. De afgelopen jaren zijn de re-integratiebudgetten juist sterk teruggelopen. Berenschot stelde vorig jaar (2021) vast dat er sprake is van een structureel tekort in de begeleidingskosten. Hoewel het niet de gewenste uitkomst is wanneer we in de Spiegel lezen dat een derde van de bijstandsgerechtigden niet de ondersteuning kan krijgen die zij nodig hebben, benadrukken we hierbij de hierboven genoemde context. We zouden het daarom graag omdraaien en benoemen dat, ondanks de beperkte middelen en capaciteit, toch aan tweederde van de bijstandsgerechtigden de benodigde ondersteuning wordt geboden.

#### **Multiproblematiek**

We herkennen de conclusie dat er een aanzienlijk deel van inwoners met een bijstandsuitkering kampt met multiproblematiek. Uit uw onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de mensen in de bijstand ook ondersteuning op andere leefgebieden nodig heeft, zoals vanuit de WMO of de GGZ. Juist om deze reden blijft het idee achter de decentralisaties actueel. Maatwerk en integraal werken zijn nodig om het verschil te maken en inwoners goed te ondersteunen. Hierbij is van groot belang dat de uitvoering vanuit het stelsel en het beleid ook gefaciliteerd wordt om hier goed invulling aan te geven. Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid en kost qua personele inzet vaak meer tijd en energie dan 'de standaard'. Hiertoe moet de uitvoering dus voldoende worden geëquipeerd.





### **Werkgeversdienstverlening**

Het is goed dat de inspectie constateert dat rondom de werkgeversdienstverlening de samenwerking tussen publieke dienstverleners afgelopen jaren sterk verbeterd is. Dit is herkenbaar en hier hebben projecten zoals Perspectief op Werk zowel inhoudelijk als financieel aan bijgedragen.

Er zijn zeker nog aandachtspunten voor de samenwerking en dienstverlening. Hierbij is het belangrijk dat vanuit het rijk ook oog is voor inherente gevolgen van keuzes die in de opbouw van het SUWI-stelsel zijn gemaakt. De opmerking dat 'ondanks het stelsel' tot goede samenwerking en dienstverlening wordt gekomen, past goed in deze context. Dit stelsel is tot stand gekomen in een periode van grote bezuinigingen en hangt van tijdelijke financieringsstromen aan elkaar. Het is dus roeien met de riemen die er zijn en dat is een belangrijke overweging om in het achterhoofd te houden bij oordeelsvorming.

Keer op keer blijkt uit onderzoek dat het hebben en onderhouden van een goede relatie met werkgevers veel invloed heeft op de stap om inclusief werkgever te worden. Deze stap is door het overgrote deel van de werkgevers nog steeds niet gemaakt en we zien maar een zeer beperkte groei van het aantal inclusieve werkgevers. Hierbij wordt de verantwoordelijk te gemakkelijk en eenzijdig bij de publieke dienstverlening gelegd. Dit is een gemiste kans.

Daarnaast zien we ook dat het onderhouden en aangaan van relaties met werkgevers tijd vraagt van professionals. Het zou zinvol zijn wanneer de inspectie ook zou onderzoeken hoe reëel het is dat vanuit het huidige beschikbare budget voor werkgeversdienstverlening (lees: het aantal beschikbare professionals) nog grote stappen voorwaarts gemaakt kunnen worden. Vooral ook in het licht van de constatering dat de steeds moeilijkere doelgroep werkzoekenden vraagt om meer ondersteuning aan werkgevers.

Ten slotte zou een verbinding kunnen en moeten worden gelegd met het effect van de sterk geflexibiliseerde arbeidsmarkt op de duurzaamheid van matches. We zien helaas dat veel inwoners met een arbeidsbeperking hierdoor vaak van baan wisselen, waarbij iedere beweging ook weer veel extra energie (en capaciteit) vraagt van betrokken professionals in werkzoekende- en werkgeversdienstverlening.

Een technisch aandachtspunt is dat in de Spiegel niet wordt gesproken over de uitfasering van de systemen van UWV: Sonar en WBS. Vooruitkijkend is dit een belangrijk punt / risico om te benoemen, vooral omdat regionaal vaak is geïnvesteerd in het gebruik van deze systemen.

We stellen het op prijs dat Divosa wordt betrokken bij de verschillende onderzoeken van de Nederlandse Arbeidsinspectie waar het gaat om het sociaal domein. We denken uiteraard graag weer mee met volgende onderzoeken.

Met vriendelijke groet,  
Verenigingsbureau Divosa

Erik Dannenberg  
Voorzitter







Nederlandse Arbeidsinspectie  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. mevrouw ir. M.J. Korse MTD  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
2 november 2022  
**Kenmerk**  
TISB/U202200694  
**Telefoon**  
06 – 229 16616  
**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**  
Bestuurlijke reactie spiegel bestaanszekerheid 2022

Geachte mevrouw Korse,

De Nederlandse arbeidsinspectie heeft de VNG gevraagd om een bestuurlijke reactie op het rapport Spiegel Bestaanszekerheid 2022. Met deze brief reageert de VNG op het rapport.

#### **Reactie hoofdboodschap**

*Krapte op de arbeidsmarkt beter benutten:*

De VNG onderschrijft veel aspecten van de geformuleerde hoofdboodschap. Gemeenten zetten stevig in op begeleiding van werkzoekenden naar werk. Ondanks deze inzet slagen gemeenten er momenteel onvoldoende in om werkzoekenden, ondanks de krappe arbeidsmarkt, aan het werk te helpen.

In de conclusie wordt aangegeven dat dit meerdere oorzaken heeft. Als eerste herkent de VNG de complexiteit van de regelgeving die het voor veel werkzoekenden spannend maakt om aan het werk te gaan. Ze hebben onvoldoende kennis en zicht wat de consequenties zijn op financieel vlak (o.a. toeslagen) en ervaren dit als een belemmering om aan het werk te gaan. Vanuit de VNG wordt aangestuurd op versimpeling van wet- en regelgeving om de stap naar werk makkelijker te maken.

Daarnaast is een groot deel van de werkzoekenden niet in staat om volwaardig en volledig te participeren op de arbeidsmarkt. Door geestelijke, fysieke of situationele belemmeringen is de stap naar een baan voor velen van hen te groot en buiten het bereik van hun mogelijkheden. Deze conclusie herkennen gemeenten vanuit de praktijk.

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**  
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag  
070 - 373 83 93 | [info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

[vng.nl](https://www.vng.nl)

De conclusie dat de gedachte achter de participatiewet niet aansluit op de realiteit van deze groep mensen, onderschrijft de VNG dan ook ten zeerste.

De voorstellen ter verbetering van de Participatiewet behelzen ook de mogelijkheid om meer differentiatie aan te brengen en een bredere benadering te hanteren in de ondersteuning van inwoners. Hierbij is er meer oog voor maatschappelijke participatie en de wensen en (on)mogelijkheden van de inwoner zelf. Dat is een stap in de goede richting. Daarnaast bepleit de VNG al geruime tijd voor toereikende participatiebudgetten, een anticyclisch investeringsmodel voor de Participatiewet en het arbeidsmarktbeleid, afschaffing van de prikkel in het BUIG budget om uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk uit te laten stromen en een op basis van realisatie gebaseerde financiering van de inzet van loonkostensubsidies. Dit om te voorkomen dat gemeenten genoodzaakt zijn prioriteiten te stellen in hun doelgroepenbeleid waardoor burgers ondersteuning niet krijgen, terwijl ze daar wel gebaat bij zouden zijn.

#### *Inkomensondersteuning aan burgers*

Het tweede deel van de hoofdboodschap betreft de inkomensondersteuning aan burgers. Het borgen van bestaanszekerheid is één van de plichten van gemeenten. Meer dan ooit tevoren – en voor meer burgers dan ooit – staat die bestaanszekerheid zwaar onder druk. De ongekend hoge inflatie en de immense prijsstijging voor o.a. energie zorgen ervoor dat veel huishoudens het financieel niet meer rond kunnen krijgen.

Steeds duidelijker wordt het dat bestaansonzekerheid overslaat naar grote groepen werkenden. In 2019 is dit door de VNG onder de aandacht van de Tweede kamer gebracht<sup>1</sup> en sindsdien – helaas – nog meer werkelijkheid geworden. Normaal gesproken zijn koopkrachtmaatregelen en inkomenspolitiek aan de landelijke politiek en zijn gemeenten het liefst bezig met het ondersteunen van inwoners die dat nodig hebben.

Het zijn juist gemeenten die hier het meeste zicht op hebben en die dagelijks geconfronteerd worden met de gevolgen van deze ongekende bestaanszekerheids crisis. Tegelijkertijd kunnen gemeenten niet al die gevolgen wegnemen en de problemen oplossen. Een groot deel van de oplossing ligt bij het Rijk.

De VNG is van mening dat deze bestaanszekerheids crisis bij de kern moet worden aangepakt. Op landelijk niveau zijn maatregelen nodig die ervoor zorgen dat de gevolgen van deze crisis worden getemperd. Het verhogen van het wettelijk minimumloon, tijdelijke regelingen voor inkomensondersteuning via koopkrachtmaatregelen, toeslagen en het instellen van prijsplafond voor energie dragen zijn bewegingen de goede kant op. Deze maatregelen zijn echter symptoombestrijding en bieden geen structurele oplossing voor het feit dat een steeds groter deel van de Nederlanders door het ijs dreigt te zakken.

Bij het bieden van inkomensondersteuning moet ook hier vastgesteld worden dat de regels complex en ingewikkeld zijn en onvoldoende aansluiten bij de leefwereld van de inwoner die deze ondersteuning nodig heeft.

#### *Re-integratieondersteuning*

---

<sup>1</sup> [VNG Position paper "een toekomst zonder werkende armen" 2019](#)

Ook de VNG is van mening dat er nog veel verbeterd kan en moet worden aan de re-integratieondersteuning. Gemeenten moeten keuzes maken waardoor niet iedereen geholpen kan worden. Dat zijn uit nood geboren keuzes, omdat het simpelweg niet mogelijk is om iedereen de tijd en aandacht te bieden die nodig is. Het is bekend dat de effectiviteit van interventies toeneemt als de intensiteit van de ondersteuning, zowel in frequentie van gesprekken als in kwaliteit, wordt opgeschroefd. 'Aandacht werkt'.

Ook dit wordt helaas bemoeilijkt door de toenemende druk op de gemeentelijke professional als gevolg van capaciteitstekorten. De extra opgaven aan gemeenten in de afgelopen jaren – van Tozo tot en met energietoeslag - landen vaak bij dezelfde professionals.

#### *Inkomensondersteuning*

De VNG is blij om te lezen dat de uitvoering van de inkomensregelingen door gemeenten goed verloopt en dat het overgrote deel van de inwoners die gebruik maken van deze regelingen tevreden zijn over de dienstverlening.

Zoals hiervoor gezegd is het garanderen van de bestaanszekerheid van inwoners ook voor VNG de hoogste prioriteit. Gemeenten hebben daarin een rol naast de landelijke regelingen en maatregelen die bestaanszekerheid moeten borgen.

In die gemeentelijke ondersteuning kan nog veel worden verbeterd en die verbeterslag zijn gemeenten aan het maken. Er worden lessen getrokken uit eerdere crisismaatregelen zoals de Tozo en de TONK. Aanvraagprocessen worden vereenvoudigd en VNG helpt gemeenten met de verbetering van de toegang tot schuldhulpverlening – voor alle inwoners, dus ook voor ondernemers. Daarnaast bepleit de VNG om het mogelijk te maken meer gebruik te kunnen maken van categoriale bijzondere bijstand om gericht groepen inwoners te bereiken.

Tot slot wordt aangegeven dat de bestaanszekerheid voor een hoog aandeel van de bijstandsgerechtigden onvoldoende gewaarborgd is bij het huidige niveau van de bijstand. Dat kan de VNG alleen maar onderschrijven. Het gaat niet alleen om een aanpassing van de Participatiewet. Er zijn meer mogelijkheden om de bestaanszekerheid van inwoners te verbeteren en te borgen. In onze propositie<sup>2</sup> aan het huidige kabinet heeft de VNG tal van maatregelen op een rij gezet die hieraan bijdragen.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk  
Algemeen directeur

<sup>2</sup> [De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid](#), VNG, 2021.

Deze brochure is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag  
T 0800 51 51

6 september 2022 | Publicatie-nr. 22406904