



Minister van Defensie
Postbus 20701
2500ES DEN HAAG

Postadres

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
Fax: (070) 360 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

Doorkiesnummer

xxxxxxxxx

Datum

Ons nummer

xxxxxxxxx

Uw bericht

Uw kenmerk

Bijlagen

Behandelend medewerker

xxxxxxxxx

Onderwerp

Rapport Re-integratie
2018/077

Geachte minister,

Behoorlijk overheidsoptreden geldt vanzelfsprekend ook voor de overheid als werkgever. De re-integratie van zieke werknemers heeft tot doel de werknemer zo snel mogelijk en binnen de (arbeids)mogelijkheden die de werknemer heeft, weer terug naar het arbeidsproces te begeleiden. Uiteraard staat arbeidsparticipatie bij re-integratie centraal. In het re-integratietraject is het van belang dat er nauw contact bestaat tussen (een vertegenwoordiger van) de werkgever en de zieke werknemer. Alleen dan heeft de werkgever een goed beeld van hoe het met de werknemer gaat, wat de arbeidsmogelijkheden zijn en wat de verwachtingen voor de toekomst zijn. Om te voorkomen dat een thuis zittende re-integrant het gevoel krijgt "vergeten" te zijn, moet regelmatig contact tussen betrokkene, de re-integratie begeleider en de leidinggevende gewaarborgd zijn. Defensie heeft daarbij een bijzondere zorgplicht voor veteranen die als gevolg van hun inzet zorg nodig hebben. Deze zorgplicht houdt in dat veteranen en hun relaties worden bijgestaan bij hun revalidatie en re-integratie en bij het verkrijgen van materiële zorg, maatschappelijke ondersteuning en (geestelijke) gezondheidszorg. Ook veteranen die al langere tijd post-actief zijn, kunnen gebruik maken van de re-integratievoorziening. Het juridische raamwerk hiervoor is de Veteranenwet uit 2014.

De afgelopen jaren zijn er door de Nationale ombudsman en de Veteranenombudsman tientallen klachten ontvangen die betrekking hebben op de re-integratie van militairen en burgermedewerkers. Uit de ontvangen klachten en eerder uitgebrachte onderzoeksrapporten komt het beeld naar voren dat Defensie de re-integratieverplichtingen niet voldoende nakomt. Langdurig zieke medewerkers kunnen hierdoor niet naar behoren re-integreren. Dit heeft grote impact op hun persoonlijk leven.

Ons nummer

xxxxxxxxx

2

Dit was de aanleiding voor de Nationale ombudsman en de Veteranenombudsman om op 8 maart 2018 een onderzoek uit eigen beweging te starten. Centraal in het onderzoek staat het perspectief van de zieke werknemer en de wijze waarop Defensie het welzijn van haar zieke werknemers borgt. Het onderzoek is erop gericht om de knelpunten binnen het re-integratietraject vast te stellen en oplossingen te agenderen gezamenlijk met Defensie en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV ziet in het kader van de WIA-beoordeling toe op het nakomen van de re-integratieverplichtingen van werkgevers. Indien dit niet naar behoren verloopt, legt het UWV loonsancties op. Vanwege deze rol in het re-integratieproces heb ik besloten het UWV eveneens te betrekken in dit onderzoek.

Re-integratietraject Defensie

Het Ministerie van Defensie heeft in de nota 'Herzien Re-integratiebeleid Defensiepersoneel' uit 2007 vastgelegd welke maatregelen en activiteiten moeten worden ondernomen op het moment dat een militair (veteraan) of burgermedewerker zich ziek meldt. Het re-integratiebeleid heeft tot doel de zieke medewerker zo snel mogelijk te laten terugkeren in het arbeidsproces. De re-integratie vangt aan op het moment dat de medewerker zich ziek heeft gemeld. Na de ziekmelding wordt omstreeks de zesde maand van verzuim in overleg tussen de leidinggevende en het DienstenCentrum Re-integratie (DCR) bepaald of overdracht van de verzuimende medewerker aan het DCR aan de orde is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien re-integratie bij de eenheid geen of onvoldoende uitzicht biedt op succes of indien de leidinggevende verband met operationele inzet niet in staat is de benodigde re-integratieactiviteiten voldoende inhoud te geven. De overdracht aan het DCR vindt niet plaats indien volledig herstel binnen afzienbare tijd wordt verwacht, re-integratie op een andere (passende) wijze binnen afzienbare tijd kan plaatsvinden of wanneer er sprake is van een terminale ziekte.

Normaal gesproken duurt een re-integratietraject twee jaar. Tijdens de re-integratie moet Defensie het UWV op de hoogte houden van de activiteiten die worden ondernomen om de zieke medewerker te re-integreren, zoals het periodiek invullen van het Plan van Aanpak. Aan het eind van de wachttijd van twee jaar kan een WIA-uitkering worden aangevraagd, waarbij het UWV beoordeelt of de zieke medewerker én Defensie hun re-integratieverplichtingen zijn nagekomen.

Ons nummer

XXXXXXXXXX

3

Klachtenbeeld

Zoals ik hierboven al beschreef hebben de Nationale ombudsman en de Veteranenombudsman de afgelopen jaren tientallen klachten ontvangen over de re-integratie van militairen en burgermedewerkers van Defensie. Uit onderzoek van een klacht van een Afghanistan veteraan bleek dat de verslaglegging en de registratie gedurende het re-integratietraject niet op orde was waardoor er een langlopende juridische strijd tussen de werknemer en Defensie ontstond (rapport 2015/042). In een andere casus bleek dat er geen formele ziekmelding was geweest nadat er een incident had plaatsgevonden tijdens uitzending. Deze ziekmelding werd pas gedaan twee jaar na het bewuste incident. Ook had er geen tijdige overdracht plaatsgevonden van de leidinggevende naar het DCR, met als gevolg dat de daadwerkelijke re-integratie van twee Afghanistan veteranen pas in een laat stadium kon beginnen (rapport 2015/134). Een derde casus van een Bosnië veteraan laat zien dat gedurende de periode tussen de ziekmelding en het einde dienstverband van de werknemer Defensie de Wet verbetering poortwachter niet juist heeft toegepast en ten onrechte haar zorgplicht ten opzichte van de zieke medewerker niet op zich heeft genomen (rapport 2016/049). Eerder dit jaar kwam de Veteranenombudsman tot de conclusie dat uit klachtonderzoek blijkt dat Defensie een Afghanistan veteraan onvoldoende steun heeft verleend bij zijn re-integratie. Daarbij had Defensie als werkgever op dit punt de bijzondere zorgplicht niet voldoende nageleefd (rapport 2018/021). Tot slot blijkt uit een recente klacht dat het UWV de re-integratie inspanningen van Defensie in een deskundigenoordeel als onvoldoende heeft beoordeeld. Ondanks deze uitkomst onderneemt Defensie hierop geen concrete actie, met als gevolg een nodeloos langdurig re-integratietraject. Dit gaat gepaard met toenemende onzekerheid voor betrokkene over zijn toekomstige arbeidsmogelijkheden binnen Defensie. Daarnaast zijn er procedurele en administratieve onduidelijkheden voor de werknemer met als gevolg een juridisering van het conflict en verharding van de verhoudingen.

Beterschap beloofd

Re-integratie door Defensie is al langer een punt van zorg. In 2014 werd in de Tweede Kamer al uitvoerig gesproken over het verbeteren van het re-integratietraject. De toenmalige minister van Defensie liet eind 2015 weten dat de re-integratie van langdurig verzuimende medewerkers op haar speciale aandacht kon rekenen. De minister deed toezeggingen aan de Tweede Kamer en de verbetermaatregelen zouden worden voltooid. Echter, in 2017 werd re-integratie wederom genoemd als knelpunt. Ditmaal in de evaluatie van het Veteranenbeleid van het Ministerie van Defensie. Re-integratie blijkt nog steeds een punt van zorg.

Ons nummer

XXXXXXXXXX

4

Verkennde gesprekken

In april 2018 hebben in het kader van dit onderzoek verkennende gesprekken plaatsgevonden met functionarissen van zowel het Centraal Expertisecentrum van het UWV als van het DienstenCentrum Re-integratie van het Ministerie van Defensie. Doel van deze gesprekken was om vanuit beide instanties een beeld te verkrijgen van de knelpunten zoals die worden ervaren. Uit de gesprekken kwamen onderstaande punten naar voren.

Onvoldoende kennis en overdracht

Defensie benadrukt dat leidinggevende het beste willen voor hun medewerkers. Zij houden echter hun zieke medewerkers nogal eens te lang bij zich met als doel om op de eigen werkplek te kunnen herstellen, ondanks het advies van het DCR om de medewerker over te dragen aan DCR zodat een re-integratietraject kan worden opgestart. De re-integrant wordt daardoor benadeeld omdat hiermee kostbare tijd om buiten de organisatie te re-integreren verloren gaat. Op termijn zit de zieke medewerker zelf met de gevolgen opgescheept. Een ander gevolg hiervan is dat de door het UWV gehanteerde termijnen worden overschreden en Defensie een loondoorbetalingsverplichting (correctieve sanctie) krijgt opgelegd.

Onzorgvuldige registratie

De regels rondom ziek melden en verzuim(begeleiding) zijn nog te vaak onbekend bij leidinggevend en ook wordt er verschillend mee omgegaan. Als voorbeeld wordt door Defensie genoemd de '1% ziekmelding', oftewel de medische danwel sociale inzetbaarheidsbeperking. Bij deze ziekmelding wordt ingezet op een functie of werkzaamheden die de re-integrant nog wél kan verrichten. De personeelsafdeling registreert de betreffende medewerker echter als 'ziek' terwijl deze wel degelijk aan het werk is. De Wet verbetering poortwachter wordt op deze wijze onbewust opgestart. Daarbij registreert men intern Defensie binnen de onderdelen anders, wat het vergelijken nog moeilijker maakt. De uniformiteit van registratie komt hierdoor in het gedrang en zicht op zieke medewerkers is lastig te krijgen, laat staan op te sturen.

Complexe dossiers en maatwerk

Er zijn binnen Defensie ongeveer 200 bijzondere "multiproblematiek" dossiers, waarbij verzuim slechts één van de aandachtspunten is. Bij deze medewerkers is vaak de eerste ziektedag moeilijk vast te stellen omdat er geen sprake is van een concrete ziekmelding. Het gaat om medewerkers met vaak complexe problematiek, in combinatie met langdurig verzuim. Defensie wil deze mensen niet kwijt maar het liefst "binnen houden" en als eerste gaan helpen met het

Ons nummer

XXXXXXXXXX

5

oplossen van hun schulden en andere (medische en sociaal maatschappelijke) problemen. Het gaat hierbij veelal om jonge Afghanistan veteranen of dienstslachtoffers voor wie Defensie tracht om haar zorg voortvloeiend uit de Veteranenwet uit te voeren. In gevallen van (zwaar) gewonde militairen wordt het volgen van studies ondersteund en doorlopen zij intensieve begeleidingstrajecten. Defensie is sterk voorstander van de combinatie opleiding met baangarantie en kiest voor deze duurzame vorm van re-integratie. Omdat dit doorgaans langer dan twee jaar duurt, wordt alsnog een loonsanctie opgelegd door het UWV. Maatwerk door het UWV in deze bijzondere gevallen niet mogelijk. Het UWV geeft aan hier geen discretionaire bevoegdheid te hebben.

Rondetafelgesprek

Het geschetste klachtenbeeld én de opbrengst uit de verkennende gesprekken werd samengevat in een discussiestuk. Dit stuk diende ter voorbereiding op het rondetafelgesprek. In juli 2018 vond deze bijeenkomst plaats onder leiding van de ombudsman. Naast deskundigen van beide instanties namen zowel de staatssecretaris van Defensie als de bestuursvoorzitter van het UWV deel aan de tafel. Beide instanties herkenden zich grotendeels in het discussiestuk. De volgende vraag die centraal stond was hoe bovengenoemde knelpunten kunnen worden opgelost. Onderstaande oplossingsrichtingen werden besproken.

Verbetering van de registratie

Verbetering van de registratie van zieke medewerkers. In augustus 2018 startte een volgsysteem voor het gehele re-integratietraject. Het werkt met pop-up meldingen in het scherm van de verantwoordelijke leidinggevende, die deze taken moet afvinken en in gang moet zetten. Ook zal er voor de leidinggevende na negen maanden ziekte van zijn medewerker een melding en een verplichte taak in het scherm verschijnen. Na deze periode worden leidinggevendens verplicht om een besluit te nemen de re-integrant over te dragen aan het DCR. Echt positieve resultaten verwacht Defensie pas in 2020, twee jaar na de implementatie.

Betere voorlichting én ondersteuning

Betere voorlichting aan én ondersteuning van leidinggevendens. Defensie erkent dat voorlichting aan leidinggevendens beter moet. En het besef van het vervullen van de rol van werkgever en de daarbij behorende verplichtingen in het re-integratiesproces naar hun medewerkers moet beter. Daarbij wisselen leidinggevendens binnen Defensie ook vrij snel van functie. Deze wisseling van leidinggevendens botst met de continuïteit van het re-integratieproces en komt dus

Ons nummer

XXXXXXXXXX

6

de zieke medewerker niet ten goede. Daarom is de ondersteuning van de leidinggevenden belangrijk. Betere kennis en ondersteuning zullen ook leiden tot verbetering in het tijdig overdragen van zieke medewerkers aan het DCR.

Verbetering van de regie

Door meer regie op de keten van het re-integratieproces zal de beschikbare tijd en capaciteit beter kunnen worden benut. Het DCR is sinds 2017 ketenregisseur en probeert hierin verbeterlagen te maken. Onder andere door re-integratiebegeleiders aan te laten sluiten bij Sociaal Medische Teams en het starten van een ketenoverleg. Andere punten van verbetering zijn het door het DCR inkopen van betere dienstverlening voor de re-integranten, specifiek gericht op de voorkeuren van de zieke medewerkers. Ook zijn alle betrokken artsen nu in één organisatieonderdeel ondergebracht, voorheen was dat versnipperd.

Samengevat

Een eerste stap was het benoemen én herkennen van knelpunten in het re-integratietraject. In de verkennende gesprekken gaven zowel Defensie als het UWV blijk van een constructieve houding. Dat zowel de staatssecretaris van Defensie als de bestuursvoorzitter van het UWV vervolgens actief deelnamen aan het rondetafelgesprek laat zien dat beide instanties re-integratie als onderwerp de prioriteit toekennen die het absoluut verdient. Defensie heeft sinds 2016 een verbetertraject ingezet. Een aantal van deze ingezette trajecten kwam aan de orde bij de ronde tafel bijeenkomst. Al deze trajecten moeten leiden tot verbetering van kennis, ondersteuning en regie op de re-integratieketen. De komende tijd worden hierin stappen gezet, zo werd toegezegd door Defensie.

Hoe verder

Het is aan Defensie om uitvoering te geven aan de verbetertrajecten die zijn ingezet. De Nationale ombudsman en Veteranenombudsman blijven ondertussen de vorderingen nauwgezet volgen. In het voorjaar van 2019 zal Defensie worden gevraagd om een rapportage van de stand van zaken op dat moment. In 2020 volgt een terugblik op dit onderzoek om vast te stellen of de hierboven genoemde doelen zijn gerealiseerd.

Aanbeveling

In zowel de verkennende gesprekken als ook tijdens het ronde tafel gesprek werd het re-integratieproces van zieke Defensiemedewerkers besproken, in het bijzonder de re-integratie van veteranen die (zwaar) gewond zijn geraakt tijdens een missie. Zij worden onder meer met intensieve trajecten en geboden opleidingen ondersteund. Met deze inspanningen geeft Defensie invulling aan

Ons nummer

XXXXXXXXXX

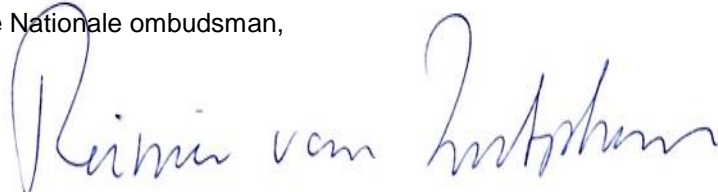
7

haar bijzondere zorgplicht voor veteranen, zoals vastgelegd in de Veteranenwet. Omdat deze re-integratietrajecten doorgaans langer duren dan de twee jaar reguliere wachttijd legt het UWV aan Defensie alsnog een loonsanctie op. Tijdens ons onderzoek bleek dat er voor re-integratiedossiers van (zwaar) gewonde veteranen geen maatwerkoplossingen met het UWV te realiseren waren. Het UWV geeft aan hiervoor geen discretionaire bevoegdheid te hebben. Daarmee ontstaat een spanningsveld tussen de Veteranenwet enerzijds en de beoordeling van de re-integratieverplichtingen van Defensie als werkgever anderzijds.

Een wellicht onbedoelde maar ongewenste situatie doet zich op deze manier voor terwijl alle (administratieve) inspanningen er juist op gericht moeten zijn gewonde veteranen te re-integreren. Door verkokering van de uitvoering van wet- en regelgeving en gebrekkige afstemming tussen verschillende ministeries komt de uitlegbaarheid onder druk te staan. Een (zwaar)gewonde veteraan die van het UWV hoort dat zijn werkgever een onvoldoende krijgt ten aanzien van de re-integratie verplichtingen, is onwenselijk. Voor de vaak getraumatiseerde veteraan brengt dit weer nieuwe vragen of zorgen met zich mee. Gedegen uitvoering van de Veteranenwet door overheidsinstanties is in het belang van de veteraan en de krijgsmacht.

Ik beveel het ministerie van Defensie en het UWV aan om samen te onderzoeken welke ruimte de Veteranenwet en de Wet verbetering poortwachter bieden om maatwerk toe te passen. Ik verzoek beide instanties om mij ruim voor het uitbrengen van de Veteranennota in 2019 op de hoogte te stellen van de resultaten.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen