

SUWI: structuur in samenwerking?

Onderzoek naar de SUWI-samenwerking rond
bemiddeling en reïntegratie

Onderzoek uitgevoerd door TNO Kwaliteit van Leven
in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

B.M.F. Fermin
C.W.J. Wevers
J.M.A.F. Sanders
J. van der Wolk

Raad voor Werk en Inkomen
juli 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	13
1.2 Vraagstelling.....	13
1.3 Samenwerking als kernthema	14
1.4 Afbakening	14
1.5 Onderzoeksopzet.....	15
1.6 Selectie van de te onderzoeken regio's	15
1.7 Leeswijzer.....	16
2 De context: ontwikkelingen op landelijk niveau	19
2.1 SUWI-Wetgeving	19
2.2 Landelijke aansturing samenwerking	20
2.3 Materiewetgeving	24
2.4 Arbeidsmarktontwikkelingen.....	25
3 De praktijk: ontwikkelingen op lokaal niveau	29
3.1 De uitgangssituatie: taakverdeling volgens SUWI	29
3.2 Ontwikkelingslijnen in de publieke ketensamenwerking	30
3.3 Ontwikkelingslijnen in de reïntegratiesamenwerking.....	37
3.4 Landelijk versus lokaal: hoe komt de innovatie tot stand?	40
3.5 In hoeverre dragen de ontwikkelingen bij aan de realisatie van de SUWI-doelen?.....	41
4 Welke condities beïnvloeden de samenwerking?	45
4.1 Prikkelers vanuit wetgeving en landelijke sturing	45
4.1.1 In hoeverre bevordert of belemmert SUWI de samenwerking?.....	45
4.1.2 In hoeverre bevorderen of belemmeren de materiewetten de samenwerking?	57
4.1.3 Sturing vanuit het Algemeen Ketenoverleg (AKO).....	59
4.1.4 De invloed van keteninformatisering op de samenwerking	60
4.2 Prikkelers vanuit institutionele afbakeningen en uitvoeringsbeleid.....	62
4.2.1 Invloed van verschillen in inrichting en besturing van de drie kolommen	62
4.2.2 Invloed van verschillen in cultuur, beleid en uitvoeringsrichtlijnen	65
4.3 Prikkelers vanuit regionale en persoonlijke factoren	70
4.3.1 Regionale arbeidsmarkt	70
4.3.2 Gezamenlijke projecten	71
4.3.3 Persoonlijke factoren	71
5 Hoe kan de samenwerking worden geoptimaliseerd?	73
5.1 Bestaat er een dominant samenwerkingsmodel?	73
5.2 Stappen voor de korte en lange termijn	73
5.3 Succes- en faalfactoren	74
5.3.1 Wetgeving en besturing door de minister	75
5.3.2 Gezamenlijk ketenbeleid.....	77
5.3.3 Personeel en organisatie.....	79
Bijlage 1: Overzicht selectie samenwerkingsverbanden	81

Bijlage 2: Overzicht respondenten	83
Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen	87
Bijlage 4: Deelvragen onderzoek	89
Bijlage 5: Hoofdpijnen Wet SUWI.....	91

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek dat TNO heeft uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen naar samenwerking op het gebied van bemiddeling en reïntegratie in het kader van de Wet SUWI. Het onderzoek geeft inzicht in de ontwikkelingen in de regionale samenwerking tussen CWI, UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven. Deze ontwikkelingen verklaren we vanuit de wettelijke, bestuurlijke en overige condities die van invloed zijn op de wijze waarop regionale ketenpartijen hun samenwerking vormgeven. Vervolgens worden op basis van deze inzichten de succes- en faalfactoren voor de verdere ontwikkeling van de ketensamenwerking benoemd. Van belang daarbij is de vraag in hoeverre de ontwikkelingen bijdragen aan de realisatie van de SUWI-doelstellingen en in hoeverre de bestaande (SUWI)wetgeving een passend en voldoende stimulerend kader biedt voor de richting waarin de samenwerking zich ontwikkelt.

Het onderzoek is gebaseerd op interviews met medewerkers van de ketenpartijen rond negen geselecteerde regio's in Nederland. Langs deze weg bedank ik alle medewerkers van CWI, UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven die ondanks hun drukke agenda's en de vele andere onderzoeken naar hun praktijk, bereid waren om aan dit onderzoek mee te werken. Wat ons opviel is dat zij hun werk verrichten in een complexe en permanent veranderende publieke omgeving met hoge en vaak uiteenlopende politieke en beleidsmatige ambities. Desondanks sprak uit de meeste verhalen, hoewel soms cynisch of sceptisch, een grote gedrevenheid om hun werk tot een succes te maken.

Bruno Fermin
Projectleider

Samenvatting

Aanleiding voor het onderzoek

Samenwerking is één van de centrale thema's in de implementatie van de SUWI-wetgeving. Het is een cruciale institutionele voorwaarde voor de realisatie van centrale SUWI-doelstellingen als klantgerichtheid en effectiviteit in de uitvoering van het 'werk-boven-inkomen'-beleid. Een gebrekkige samenwerking tussen instituties voor arbeidsvoorziening en uitkeringsverzorging werd al ruim voor de invoering van SUWI als één van de kernproblemen van het stelsel gezien. Juist vanuit de inzet van ketenpartijen om de kerndoelen van SUWI te realiseren (activerend, klantgericht, efficiënt) blijkt er nu echter een regionaal gedifferentieerde uitvoeringspraktijk te ontstaan en een noodzaak tot experimenteren die afwijkt van de met SUWI beoogde landelijk eenduidige structuur en verantwoordelijkheidsverdeling. De waardering van deze differentiatie in de uitvoering is het kernprobleem van deze onderzoeksrapportage. In hoeverre gaat het aan de ene kant om maatwerk en een effectief inspelen op de regionale situatie (hoewel het nog steeds beter kan en moet) en aan de andere kant om rechtsongelijkheid, overlappende vormen van dienstverlening, een gebrekkige aansturing en juist een vermindering van transparantie?

Vraagstelling van het onderzoek

In de onderzoeksvragen stelt de RWI de samenwerking centraal:

1. Op welke wijze hebben de samenwerking en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal/lokaal niveau zich tot op dit moment ontwikkeld en in hoeverre wordt hiermee uitvoering gegeven aan de realisatie van de SUWI-doelstellingen (werk boven uitkering, de klant centraal en doelmatigheid)?
2. In hoeverre heeft de institutionele vormgeving van SUWI, alsmede andere wetswijzigingen sinds de start van SUWI (in het bijzonder hb WWB en WW) belemmerend of bevorderend gewerkt en welke andere factoren zijn van invloed op de regionale of lokale samenwerking?
3. Wat is de visie van de regionale ketenpartijen op het 'ideale' uitvoeringsmodel om de SUWI-doelstellingen in de praktijk vorm te geven en welke succes- en faalfactoren zijn daarbij van belang?

Het onderzoek beperkt zich tot de samenwerking tussen CWI, UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven met betrekking tot de activiteiten bemiddeling en reïntegratie van cliënten met een WW of een WWB-uitkering. De samenwerking inzake de intake en reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WIA) valt buiten het kader van dit onderzoek. In de praktijk blijkt overigens, in lijn met de SUWI-wetgeving, dat de samenwerking rond bemiddeling niet los kan worden gezien van de inkomensintake. De gekozen afbakening bepaalt echter wel de focus van dit onderzoek.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek en de gegevensverzameling die er deel van uitmaakt, richten zich op het in kaart brengen van de lokale of regionale samenwerkingspraktijk, maar ook op het verklaren van de ontwikkelingen op basis van de wettelijke en overige condities die de (regionale) samenwerking beïnvloeden. Wat betreft de overige condities gaat het onder meer om factoren als de landelijke aansturing, bijvoorbeeld via het ketenoverleg, institutionele verschillen in inrichting en besturing, keteninformatisering en specifieke regionale kenmerken. De kwalitatieve gegevensverzameling is gebeurd via intensieve vraaggesprekken met managers en medewerkers van de ketenpartijen aan de hand van vooraf vastgestelde open vragen in een negental geselecteerde regio's. Deze aanpak is

geschikt om zowel visie, als ervaringen, verklaringen en verwachtingen van de respondenten te onderzoeken én deze onderling in samenhang te plaatsen.

Ontwikkelingslijnen in de samenwerking

De negen onderzochte locaties laten sterke verschillen zien in de wijze van samenwerken en het niveau waarop samenwerking plaatsvindt. Sommige partijen zijn nog vooral bezig met institutionele en organisatorische vraagstukken, zoals de realisatie van een bedrijfsverzamelgebouw (BVG), een regionale sociale dienst (RSD) of een verdere afbakening van de taken. Op de meeste locaties troffen we echter samenwerkingsverbanden, waarin nadrukkelijk gezocht en geëxperimenteerd wordt met het optimaliseren en/of innoveren van de gezamenlijke ketendienstverlening. Grofweg zijn drie niveaus van samenwerken te onderscheiden: minimaal, pragmatisch of maximaal. In het algemeen valt een tendens waar te nemen van een bipartiet (CWI + UWV of CWI + gemeente) naar een tripartiete (CWI + UWV + gemeente) samenwerking. De werkelijkheid van de lokale ketensamenwerking is echter té divers om teruggebracht te worden tot een beperkt aantal afgebakende samenwerkingsvarianten. Wij hebben er daarom voor gekozen om de ontwikkelingen zoals die door de respondenten worden onderkend, te vertalen in een aantal ontwikkelingslijnen. De meeste ontwikkelingslijnen sluiten elkaar niet uit, maar versterken elkaar en doen zich ook gelijktijdig voor op meerdere van de onderzochte locaties. Het onderscheid tussen de beschreven ontwikkelingslijnen is vooral ingegeven door verschillen in visie en motieven van waaruit de ontwikkeling is ingezet. Deze motieven zijn van belang, want samenwerking is geen doel maar een middel. Door het inzichtelijk maken van de motieven achter de ontwikkelingslijnen ontstaat inzicht in de drijfveren van de partijen en de richting die op basis daarvan aan de samenwerking wordt gegeven.

Wat betreft de publieke ketensamenwerking zien we de volgende ontwikkelingslijnen die in hoofdstuk 3 nader worden omschreven:

1. Nog vooral gericht op de SUWI uitgangssituatie.
2. Een verschuiving in taakverdeling.
3. Intensieve samenwerking gericht op werkzoekenden.
4. Intensieve samenwerking gericht op werkgevers.
5. Ontwikkeling Work-firstaanpak.
6. Een nieuw evenwicht van doelmatigheid en rechtmatigheid.
7. Denken vanuit schadelastbeperking en kosten en baten.

De eerste twee ontwikkelingslijnen betreffen veelal een pragmatische oplossing voor de soms conflicterende wettelijke, institutionele en regionale prikkels die van invloed zijn op de lokale samenwerking. In sommige situaties is ook sprake van een 'minimale' samenwerking omdat één of meerdere partijen geen meerwaarde zien in de SUWI-structuur. In de derde en vierde ontwikkelingslijn staan de klanten –de werkzoekenden en/of de werkgevers– centraal en zoeken de ketenpartijen naar modellen om de dienstverleningsprocessen 'rond de klant' te organiseren in plaats van rond de afzonderlijke organisaties. De laatste drie ontwikkelingslijnen zijn meer financieel gedreven en betreffen samenwerkingsvormen waarin, veelal op initiatief van de uitkerende instanties, gezocht wordt naar een aanpak voor het beperken van de schadelast door 'de kortste weg naar werk' en een efficiënte (doelmatige) uitvoering. Kortom, een omslag van een dienstverlening die gericht is op rechtmatigheid naar een dienstverlening die primair gericht is op doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

Wat betreft samenwerking in de reïntegratiedienstverlening zien we de volgende ontwikkelingen:

1. Kleine interventies aan de kop van het proces.
2. Zwaartepunt verschuift van backoffice naar frontoffice.
3. Versterking van de publieke reïntegratietaken.
4. Reïntegratiesamenwerking tussen publieke partijen.
5. Van inkoop naar partnerschap met private partijen.

De ontwikkelingen in de reïntegratiesamenwerking laten zich grosso modo kenmerken als een beweging van vorm naar inhoud. Waar de publieke partijen de eerste jaren vooral gefocust waren op het vormgeven van het opdrachtgeverschap en op aanbestedingsprocedures met de zogeheten kavels, zijn de ketenpartijen nu op zoek naar modellen waarin reïntegratie-instrumenten sneller (preventief) en meer afgestemd op de situatie van de cliënt (maatwerk) aangeboden kunnen worden.

De beschreven ontwikkelingen hebben soms een lokale en soms een landelijke oorsprong, maar komen vaak ook tot stand in wisselwerking tussen landelijke en lokale elementen. Toch wordt in het algemeen gezegd dat de ontwikkeling van de samenwerking lokaal vorm krijgt. De landelijke kolommen vervullen een meer faciliterende en bewakende rol. Soms is de landelijke rol expliciet gekoppeld aan specifieke projecten waarvan op voorhand duidelijk is dat landelijke implementatie volgt, zoals de A/B-routing door CWI, of aan projecten waarin geëxperimenteerd wordt met de uitwerking van een ‘landelijke’ visie zoals bij de toonkamers van UWV. In andere gevallen blijven de landelijke partijen meer op afstand. Bij een meer lokale oorsprong zijn gemeenten vaak initiator.

Opbrengsten van samenwerking in het licht van de SUWI-doelstellingen

Het meten van de prestaties en met name de ketenprestaties van bovengenoemde ontwikkelingen blijkt in de praktijk een moeizame aangelegenheid. Dit blijkt ook uit een conclusie van de Monitorgroep: “De onderbouwing met concrete objectieve resultaten van de gemeenschappelijke cliëntbenadering is op onderdelen problematisch. De meeste praktijken zijn daartoe te weinig experimenteel in opzet”. Ook zijn de beschikbare gegevens ontoereikend om te kunnen spreken van bewezen succesvolle projecten en dus om te besluiten tot verdere opschaling naar een landelijke toepassing. Daar komt nog bij dat een groot deel van de geschetste ontwikkelingen en projecten pas sinds vorig jaar echt van start is gegaan.

Toch zijn de meeste respondenten wel van mening dat de resultaten van de huidige ontwikkelingen in de ketensamenwerking al hier en daar zichtbaar zijn. De resultaten die genoemd worden door respondenten van de publieke partijen zijn:

- Minder dubbelingen en overdrachten in het ketenproces (hoewel nog niet volledig te voorkomen, onder meer door een gebrekkige ICT).
- Kortere interne lijnen, meer kennisdeling en gezamenlijke informatie.
- Vacatures worden sneller vervuld.
- Interventies worden sneller ingezet.
- Cliënten verdwalen minder vaak in de keten en kunnen steeds minder “ontsnappen”, hetgeen ook effect heeft op de sociale omgeving van cliënten.
- Financiële resultaten (WWB).

De respondenten van de reïntegratiebedrijven zijn in het algemeen minder positief over de vorderingen van de samenwerking. Dat betreft zowel de samenwerking tussen de publieke partijen onderling als de samenwerking tussen de publieke partijen en de reïntegratiebedrijven. De reïntegratiebedrijven worden, naar eigen zeggen, weinig in de

samenwerking betrokken en “zitten vooral aan het einde van het proces”. Alleen bij politiek gevoelige projecten, bijvoorbeeld in het kader van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, Pavem of de activiteiten rond seizoensarbeid van LTO Nederland, worden reïntegratiebedrijven meer als volwaardige partner met een specifieke expertise betrokken. Anderzijds zijn de publieke opdrachtgevers en met name gemeenten niet tevreden over de private reïntegratiebedrijven, die te weinig maatwerk zouden leveren. De publieke opdrachtgevers zijn zich er wel van bewust dat de sterke sturing op prijs hier niet gunstig aan heeft bijgedragen. Toch zijn zowel de publieke als de private partijen van mening dat SUWI en de privatisering van de reïntegratietaken hebben bijgedragen aan de resultaatgerichtheid van de uitvoering.

Metten en leren van prestaties

Het definiëren en meten van prestaties heeft niet alleen tot doel de inzet van publieke middelen te verantwoorden, maar is ook noodzakelijk als basis voor de afspraken tussen de ketenpartijen. De huidige service niveauovereenkomsten (SNO's), die partijen hebben afgesloten, zijn vooral gebaseerd op procesindicatoren en niet op outcome-indicatoren. De SNO's voldoen daarom lokaal vaak niet meer aan de behoefte die partijen op dit moment hebben. Sommige locaties hebben de SNO dan ook aan de kant geschoven, terwijl andere locaties de SNO enkel formeel verlengd hebben, in afwachting van de uitkomst van huidige ontwikkelingen en (keten)indicatoren die daarbij aansluiten, bijvoorbeeld voor het inzichtelijk maken van schadelastbeperking. Het gevolg hiervan is dat bij de ontwikkeling van de samenwerking op lokaal niveau eerder sprake is van een 'organisch groeiproces' dan van een zorgvuldig gepland, bewaakt en geëvalueerd traject. In het ketenprogramma 2005 hebben de partijen in het Algemeen Ketenoverleg (AKO) wel de ambitie uitgesproken om de resultaten van regionale projecten en experimenten landelijk te volgen en de opgedane ervaringen toegankelijk te maken. De landelijke Monitorgroep heeft zich in opdracht van het AKO dan ook tot taak gesteld deze ervaringen te inventariseren en landelijk toepasbaar te maken. In december 2005 heeft de Monitorgroep de eerste rapportage opgeleverd.

Welke prikkels van invloed op samenwerking?

In hoofdstuk vier van deze rapportage analyseren we de condities of prikkels die van invloed zijn op de ontwikkelingen in samenwerking. We onderscheiden daarbij prikkels op drie niveaus.

A. Prikkels vanuit wet- en regelgeving en de landelijke sturing

De regionale samenwerkingspartners beschouwen de wet SUWI vooral als een richtinggevend kader voor de samenwerking, waar op zichzelf geen sterke positieve of negatieve prikkel van uitgaat. De belangrijkste belemmering van SUWI is de strikte toewijzing van taken en bevoegdheden aan de verschillende ketenpartijen. Daarnaast heeft SUWI soms belemmerend gewerkt op de samenwerking doordat bestaande initiatieven werden doorkruist en doordat de invoering van SUWI leidde tot een sterke interne focus (reorganisaties) bij betrokken partijen. Wel heeft de gezamenlijke huisvesting in een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) een positieve invloed op de verdere ontwikkeling van de samenwerking. De invoering van de WWB wordt als een sterkere prikkel benoemd. In het algemeen zijn de respondenten van mening dat door de huidige prikkels in de wet- en regelgeving en de afzonderlijk aansturing van 'de kolommen' door de minister, de partijen teveel gericht zijn op de beheersing van de eigen productie en/of financiële resultaten en onvoldoende op het realiseren van ketenbrede outcome-prestaties.

B. Prikkel vanuit institutionele afbakening en uitvoeringsbeleid

De spanning die deels inherent is aan de verschillen in besturing, inrichting, schaalgrootte en cultuur van de landelijk aangestuurde ZBO's en de gemeentelijke sociale diensten, is een belemmerende factor in de ontwikkeling van de regionale samenwerking. Juist omdat hier sprake is van een belemmering die *inherent* is aan de structuur en omdat partijen geen nieuwe stelselwijziging willen, worden oplossingen gezocht in de aansturing van de ketenpartijen en in een creatieve aanpak in de uitvoering.

C. Prikkel vanuit regionale en persoonlijke factoren.

Samenwerking is mensenwerk en daardoor sterk afhankelijk van de ambities en motieven van de personen die binnen de regionale context handen en voeten moeten geven aan de samenwerking. Hun insteek bepaalt mede of de wettelijke, institutionele en overige prikkels vooral als een belemmering of als een uitdaging worden opgevat, en daarmee tevens hoe de partijen op lokaal of regionaal niveau met elkaar in overleg treden.

De analyse van de ontwikkelingen en de prikkels leidt uiteindelijk tot het benoemen van de richting waarin de samenwerking zich volgens de respondenten op hoofdlijnen ontwikkelt en het identificeren van succes- en faalfactoren voor de verdere ontwikkeling van de ketensamenwerking in het licht van de SUWI-doelstellingen. Hier gaat hoofdstuk 5 uitgebreid op in. Het gaat hier om uitspraken die door respondenten zijn gedaan.

Richting van de ontwikkelingen

De contouren van een dominant samenwerkingsmodel beginnen zich langzamerhand af te tekenen, maar er is nog een flink aantal stappen te gaan voor het zover is. Bovendien staat de uitkomst nog lang niet vast. De verschillende partijen hebben uiteenlopende ambities: waar CWI en UWV steeds meer op een lijn lijken te komen, blijven veel gemeenten kritischer. Vrijwel alle respondenten van de ketenpartners zijn het er echter over eens dat optimalisering van de samenwerking binnen de huidige SUWI-kaders mogelijk is. Volgens alle partijen is vooral 'rust in de tent' nodig. Een nieuwe stelselwijziging leidt weer tot reorganisaties en dus tot interne gerichtheid. Op langere termijn denken de meeste respondenten dat de vorming van één organisatie de beste garantie is om te komen tot een klantgerichte, effectieve en efficiënte uitvoering.

Succes- en faalfactoren

Aan de partijen is gevraagd wat de succes- en faalfactoren zijn voor de verdere ontwikkeling van de ketensamenwerking. We hebben deze uitspraken gegroepeerd in een drietal thema's.

1. Wetgeving en besturing door de minister

De optimalisering van de samenwerking is dus (vooralsnog) binnen de huidige SUWI-kaders mogelijk. Voor de huidige ontwikkelingen is het wel nodig dat partijen geen gebruik meer hoeven te maken van het als té volgtijdelijk ervaren faseringsstelsel en dat zij meer ruimte krijgen om de uitvoering van de taken beter te laten aansluiten bij de eigen kernkwaliteiten.

Om de resultaten van de keten als geheel centraal te stellen, is het van belang dat de sturing en financiering van de uitvoering primair gericht is op outcomeprestaties (schadelastbeperking) en alle partijen gelijkgerichte prikkels krijgen die daaraan bijdragen. In het verlengde daarvan is het volgens de respondenten van belang dat de rol

van het AKO in de ‘aansturing van de keten’ verstevigd wordt en dat belangrijke stakeholders als de LCR, werkgeversorganisaties en Borea een grotere rol krijgen. Om te voorkomen dat door de druk op de reguliere dienstverlening (de ‘going concern’) de optimalisering en innovatie van de ketensamenwerking onvoldoende prioriteit krijgt, pleiten de partijen voor een ‘geoormerkt innovatiebudget’.

2. Gezamenlijk ketenbeleid

De ketenpartijen moeten, meer nog dan nu het geval is, de klant centraal stellen bij de inrichting van de samenwerking. De werkgeversbenadering verdient daarbij extra aandacht. Omdat samenwerking geen doel maar een middel is, moeten de ketenpartners beter met elkaar afstemmen hoe de samenwerking kan bijdragen aan de realisatie van de afzonderlijke doelstellingen en belangen. Dit betekent vooral dat de ZBO's rekening moeten houden met het gegeven dat de beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten breder is dan werk en inkomen en dat gemeenten rekening houden met het gegeven dat ZBO's gebonden zijn aan landelijk beleid. Vanuit dit perspectief dient een modus gevonden te worden in het creëren van de noodzakelijk geachte ruimte voor regionaal maatwerk.

Om in de samenwerking slagvaardig te kunnen optreden, dient volgens de respondenten de uitvoering in het BVG aangestuurd te worden door een manager en/of een gezamenlijk managementteam. Wat betreft de reïntegratie moeten partijen streven naar middelencoördinatie en waar mogelijk naar gezamenlijk inkopen van trajecten en diensten. Een voorwaarde voor de samenwerking is de snelle ontwikkeling van één gezamenlijk systeem en het creëren van de mogelijkheid om tot aan het moment dat er een dergelijk systeem is van elkaars systemen gebruik te maken.

3. Personeel en organisatie

De huidige ontwikkelingen betekenen voor de uitvoering dat een cultuuromslag moet worden gemaakt naar een nieuw evenwicht tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor een klantgerichte en effectieve uitvoering is het tevens noodzakelijk dat de beslissingsbevoegdheden zoveel mogelijk naar de frontoffice worden verplaatst. Dit betekent ook dat er andere vaardigheden en competenties worden vereist van zowel de medewerkers als het (midden)management. Uitgaande van een gezamenlijk dienstverleningsconcept streven partijen zoveel mogelijk naar gezamenlijke competentieprofielen en opleidingsprogramma's.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Sinds januari 2002 is de wet SUWI¹ van kracht. Na een decennium van discussie, wiken en wegen werd daarmee een institutionele structuur vastgelegd voor de uitvoering van de sociale zekerheid en het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. Hiermee heeft de overheid een enorme veranderingsoperatie in gang gezet, waarvan de implementatieperiode formeel in 2006 wordt afgesloten. 2006 is dan ook het jaar van evaluatie. Het Ministerie van SZW regisseert deze evaluatie door het laten uitvoeren van diverse onderzoeken. De RWI neemt in het kader van de evaluatie een wat bijzondere positie in, omdat de RWI – als organisatie die met SUWI is opgericht – onderdeel van de evaluatie uitmaakt. Tezelfdertijd hebben de bewindspersonen te kennen gegeven advisering van RWI op prijs te stellen wat betreft de praktische doorwerking van de wetgeving in de samenwerking binnen de SUWI-ketendienstverlening. In de RWI zijn immers uitvoering (de gemeenten) en klanten (werkgevers- en werknemersorganisaties) vertegenwoordigd.

Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie de RWI gevraagd om voorstellen wat betreft (onder andere) de samenwerking in de SUWI-keten in de praktijk van alle dag. Dit thema is toegespitst op de kwestie in hoeverre de alledaagse samenwerkingspraktijk uitvoering geeft aan de centrale SUWI-doelstellingen en welke succes- en faalfactoren daarbij gelden. Succesvolle voorbeelden van samenwerkingsvormen moeten beschreven worden. In het kader van deze vraag van het Ministerie heeft vervolgens de RWI aan TNO verzocht een onderzoek uit te voeren. In deze rapportage wordt over dit onderzoek verslag gedaan.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is door de RWI als volgt verwoord:

1. Op welke wijze hebben de samenwerking en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal/lokaal niveau zich tot op dit moment ontwikkeld en in hoeverre wordt hiermee uitvoering gegeven aan de realisatie van de SUWI-doelstellingen (werk boven uitkering, de klant centraal en doelmatigheid)?
2. In hoeverre heeft de institutionele vormgeving van SUWI, alsmede andere wetswijzigingen sinds de start van SUWI (o.m. WWB en WW) belemmerend of bevorderend gewerkt en welke andere factoren zijn van invloed op de regionale of lokale samenwerking?
3. Wat is de visie van de regionale ketenpartijen op het ‘ideale’ uitvoeringsmodel om de SUWI-doelstellingen in de praktijk vorm te geven en welke succes- en faalfactoren zijn daarbij van belang?

Deze centrale vragen zijn uitgewerkt in een twintigtal deelvragen die de leidraad zijn geweest bij het opstellen van de interviewprotocollen en het uitvoeren van de analyses in dit onderzoek. In bijlage 4 vindt u een overzicht van de deelvragen.

¹ SUWI: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Met de SUWI-ketenpartijen worden vervolgens de actoren aangeduid die uitvoeringsverantwoordelijkheid hebben: CWI, UWV, SVb en gemeenten. De gemeenten worden landelijk vertegenwoordigd door het VNG en Divosa.

1.3 Samenwerking als kernthema

Samenwerking is één van de centrale thema's in de implementatie van SUWI, omdat het de institutionele voorwaarde is voor zowel klantgerichtheid als effectiviteit in de uitvoering van het 'werk boven inkomen' beleid. Een gebrekkige samenwerking tussen instituties voor arbeidsvoorziening en uitkeringsverzorging werd al ruim vóór de invoering van SUWI als één van de kernproblemen van het stelsel gezien. Vanaf 1995 initieerde de regering experimenteerruimte om van 'onderaf' een nieuwe en betere samenwerking te laten ontstaan tussen Arbeidsvoorziening, uitvoeringsinstellingen en gemeenten. Onder begeleiding van een landelijk procesmanagement SWI (Samenwerking Werk en Inkomen) dienden lokale samenwerkingsafspraken tot stand te komen met als uitgangspunt de één-loket-dienstverlening (de cliënt duidelijk en snel geholpen) en 'werk boven inkomen'.

Met de invoering van de Wet SUWI werd, naast de heldere verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen de instituties, de noodzaak tot samenwerking wederom sterk benadrukt. In het 'ketenoverleg' hebben CWI, UWV en gemeenten gezamenlijk ambities voor samenwerking benoemd.² Bovendien is in april 2004 in het kader van de invoering van de WWB nog een experimenteerartikel aan de Wet SUWI toegevoegd (art. 82a). Hiermee kwam de wetgever tegemoet aan de wens van de ketenpartners om door middel van een grotere (regionale) beleidsvrijheid te komen tot een efficiëntere en effectievere samenwerking.

Juist vanuit de inzet van ketenpartijen om de kerndoelen van SUWI te realiseren (activerend, klantgericht, efficiënt) blijkt er een regionaal gedifferentieerde uitvoeringspraktijk te ontstaan en een noodzaak tot experimenteren die afwijkt van de met SUWI beoogde landelijk eenduidige structuur en verantwoordelijkheidsverdeling. De waardering van deze differentiatie in uitvoering is het kernprobleem van dit onderzoek. In hoeverre gaat het om maatwerk en effectief inspelen op de regionale situatie (hoewel het nog steeds beter kan en moet) en in hoeverre gaat het juist om rechtsongelijkheid, overlappende vormen van dienstverlening en een vermindering van transparantie? Een kanttekening hierbij is dat de landelijk aangestuurde organisaties CWI en UWV per definitie een andere oriëntatie hebben dan regionaal georiënteerde organisaties als gemeenten of sommige reïntegratiebedrijven.

De vervolgvraag is dan: indien differentiatie in uitvoering effectief is, hoe is deze dan beleidsmatig te faciliteren en in hoeverre is amendering van SUWI wenselijk of nodig? Eveneens is een belangrijke vraag hoe er te leren is van in verschillende regio's en afhankelijk van de daar geldende context verschillende uitwerkingspraktijken, los van de vraag of deze ontwikkelingen nu aanbevelenswaardig zijn of niet. In het onderzoeksdesign dient deze verklarende kracht benut te worden. Regio's kunnen zich dan gemakkelijker aan elkaars 'best practices' spiegelen (horizontale mainstreaming) en landelijk beleid kan beter inspelen op deze vernieuwingen (verticale mainstreaming). Dan zijn ook extrapolaties mogelijk naar een vormgeving van toekomstige dienstverleningsmodellen, de laatste onderzoeksvraag van dit onderzoek.

1.4 Afbakening

Dit onderzoek heeft betrekking op de taken cq. activiteiten gericht op werkhervatting van WW- en WWB-gerechtigden. Het gaat dan om bemiddeling (vacaturewerving en vervulling) en activiteiten gericht op reïntegratie van cliënten van gemeenten en UWV

² Zie o.a. AKO (2004). *Mensen aan het werk, SUWI ketenprogramma 2005*. November 2004.

(van specifieke dienstverlening, cursussen tot gehele trajecten). De voor deze activiteiten relevante partijen (CWI, UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven) komen alle in het onderzoek aan het woord. Samenwerking bij het inkomensdeel van de SUWI-keten (uitkeringsintake, overdracht dossiers) maakt in principe geen deel uit van het onderzoek. In de praktijk blijkt echter dat uitkering en werk sterk met elkaar verbonden zijn en dat samenwerking tussen de genoemde ketenpartners vrijwel altijd samenwerking betekent waarbij afspraken worden gemaakt over beide. Eveneens maken de activiteiten specifiek gericht op werkgevers, zoals bijvoorbeeld het vacatureoffensief van CWI, geen deel uit van het onderzoek. RWI heeft daaraan in andere onderzoeken al ruime aandacht gegeven. Dergelijke activiteiten spelen overigens wel een rol bij het in beeld brengen van de sociaal-economische context waarbinnen ketenpartijen in de afgelopen jaren tot samenwerking hebben moeten komen.

1.5 Onderzoeksopzet

Het onderzoek en de gegevensverzameling richten zich op het in kaart brengen van de lokale of regionale samenwerkingspraktijk, maar ook op het verklaren van de ontwikkelingen op basis van de wettelijke en overige condities die de (regionale) samenwerking beïnvloeden en de succes- en faalfactoren die partijen daarbij ervaren. Wij maken een onderscheid in de volgende condities die van invloed zijn op de ontwikkeling van de samenwerking:

- Ontwikkelingen op landelijk niveau in wetgeving.
- De sociaal-economische context.
- Landelijke aansturing zoals via het ketenoverleg.
- Institutionele afbakening en verschillen in inrichting/aansturing afzonderlijke ketenpartners.
- Stand van zaken keteninformatisering.
- Specifieke regionale kenmerken.

Het verklaringsmodel en de onderzoeksmethode zijn kwalitatief. De methode kan betiteld worden als een ‘meervoudig casusonderzoek’. Hierbij worden in elke casus (in ons geval de te onderzoeken regio’s) verschillende ‘onderzoekseenheden’ (in ons geval vertegenwoordigers van de ketenpartijen: gemeenten, CWI, UWV en reïntegratiebedrijven) in het onderzoek betrokken.

De kwalitatieve gegevensverzameling is gebeurd via intensieve vraaggesprekken aan de hand van vooraf vastgestelde open vragen. Omdat we gebruik hebben gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, kunnen we de uitspraken van de respondenten niet kwantificeren. Om een zo objectief mogelijk beeld te krijgen van de lokale samenwerking hebben we op elke locatie medewerkers van alle samenwerkende partijen geïnterviewd. Als er sprake is van verschillende standpunten melden we dat nadrukkelijk in de tekst. Verder hebben we, onder meer om het verslag te verlevendigen, in het rapport kenmerkende citaten opgenomen die naar onze mening het verhaal van meerdere respondenten reflecteren. Deze aanpak is geschikt om zowel visie, als ervaringen, verklaringen en verwachtingen van de respondenten te onderzoeken én deze onderling in samenhang te plaatsen. Door in deze regiobeschrijvingen ook verklarende factoren te analyseren zijn gevolgtrekkingen te maken die ook op landelijk niveau voor de gehele SUWI-context geldigheid hebben.

1.6 Selectie van de te onderzoeken regio’s

Het aantal en de keuze van de te onderzoeken regio’s komt voort uit de afweging van beschikbare middelen, doorlooptijd en het vóórkomen van voldoende verschillende

relevante contextfactoren. In het onderstaande kader staan de criteria die zijn gebruikt bij de selectie van de negen onderzochte samenwerkingslocaties.

Selectiecriteria cases

- Spreiding naar stedelijkheid en aard van het cliëntenbestand.
- Regio's die gebruik maken van de experimenteerregeling SUWI.
- Regio's die (intensief) (gaan) samenwerken in bedrijfsverzamelgebouwen.
- Regio's die reeds in de SWI-periode (dus pré-SUWI) een intensieve samenwerking kenden op werkhervatting.
- Regio's waarbij sprake is van samenwerking tussen UWV en gemeente.
- Regio's waar het nieuwe CWI-instrument voor de A-B route wordt uitgetest.
- Regio's waarin sprake is van samenwerking met de Taskforce jeugdwerkloosheid.
- Redelijke spreiding over de zes CWI-districten.

Op basis van deze criteria zijn in overleg met de opdrachtgever de volgende negen locaties geselecteerd voor het onderzoek:

1. Amsterdam Nieuw-west
2. Apeldoorn
3. Bergen op Zoom
4. Gouda
5. Hilversum
6. Leeuwarden
7. Maastricht
8. Noord-Groningen (Delfzijl en Winsum)
9. Utrecht Noord

Per 'locatie' hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van CWI, UWV, gemeenten (een centrumgemeente en een regiogemeente), UWV en reïntegratiebedrijven (één reïntegratiebedrijf dat is gecontracteerd door UWV en één dat is gecontracteerd door een gemeente). De gesprekken zijn hoofdzakelijk gevoerd met de managers die verantwoordelijk zijn voor de lokale of regionale samenwerking. Ter aanvulling op deze gesprekken hebben we hier en daar ook uitvoerende medewerkers gesproken. In bijlage 1 staan de partijen die we per locatie gesproken hebben en in bijlage 2 staan de namen van de respondenten.

Uiteindelijk is in deze rapportage aan de hand van informatie uit de negen verschillende regio's een gefundeerd beeld geschetst van de totstandkoming van en de ontwikkeling in de samenwerking tussen gemeenten, CWI, UWV en reïntegratiebedrijven en van de opbrengst van die samenwerking. Voldoende om aanknopingspunten te bieden voor RWI-adviezen rondom de praktische doorwerking van beleid en de gevolgen voor de uitvoering.

1.7 Leeswijzer

We starten dit rapport in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de context waarbinnen de SUWI ketenpartners de afgelopen jaren hebben geopereerd. We gaan achtereenvolgens in op de ontwikkelingen in de SUWI-wetgeving, op de landelijke 'aansturing' van de samenwerking door het Algemene Keten Overleg (AKO), op de veranderingen in de materiewetgeving en op de ontwikkelingen in de werkgelegenheid. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 geven we vervolgens een antwoord op de drie hoofdvragen van dit onderzoek: respectievelijk de wijze van samenwerking zoals wij die zijn tegengekomen (hoofdstuk 3), de wettelijk en overige prikkels die van invloed zijn op de samen-

werking (hoofdstuk 4) en de visie van de ketenpartijen op de (voorwaarden voor) een 'ideaal' samenwerkingsmodel (hoofdstuk 5).

In de bijlagen 1 en 2 geven we vervolgens een overzicht van de bij dit onderzoek betrokken samenwerkingsverbanden en de gesproken sleutelpersonen. In bijlage 3 vindt u de bij dit onderzoek gebruikte bronnen, zoals websites, onderzoeksrapporten, notities en literatuur. Bijlage 4 bevat de in de interviews die we voor dit onderzoek hebben afgenomen gestelde deelvragen en in bijlage 5 geven we ten slotte de hoofdlijnen van de Wet SUWI weer, zoals die op het moment van verschijnen van deze rapportage gelden.

2 De context: ontwikkelingen op landelijk niveau

In dit hoofdstuk beschrijven we de landelijke ontwikkelingen vanaf 2002 die de context vorm(d)en voor de ontwikkelingen in de regionale ketensamenwerking. Op de eerste plaats is dit natuurlijk de (implementatie van de) SUWI-wetgeving zelf en de landelijke impulsen die hiermee samenhangen. Op de tweede plaats gaan we in op de veranderingen in de materiewetgeving die in de afgelopen periode hebben plaats gehad. Ten derde beschrijven we de sociaal-economische context die de vormgeving van samenwerking in de regio's beïnvloed heeft. Deze bevindingen zijn gebaseerd op informatie uit interviews met functionarissen van landelijke actoren en enkele rapporten en nota's.

2.1 SUWI-Wetgeving

Uit de vele onderzoeken, nota's en beschouwingen uit het pré-SUWI-tijdperk ontstond uiteindelijk consensus over de belangrijkste nadelen van de toenmalige uitvoeringsstructuur³:

- Een gebrekkige samenwerking tussen instituties voor arbeidsvoorziening en uitkeringsverzorging.
- Onheldere verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de reïntegratie en daarmee versnipperde reïntegratiebudgetten.
- Te weinig nadruk op het belang van reïntegratie en onvoldoende (financiële) prikkels voor de uitvoering om prioriteit te geven aan reïntegratie.

De Memorie van Toelichting bij de SUWI-wetgeving, zoals deze in 2002 is ingegaan, gaat uitgebreid in op de structuur en verantwoordelijkheidsverdeling en taakafbakening van de nieuw in te richten organisaties, alsmede op een heldere ministeriële verantwoordelijkheid en overleg met maatschappelijke partijen⁴. Een beknopte samenvatting van deze structuur staat in bijlage 5.

Opvallend is dat aan het andere voornoemde knelpunt – de gebrekkige samenwerking – relatief weinig aandacht wordt besteed. Het uitgangspunt is dat de samenwerking in de praktijk helder en zonder vermenging van verantwoordelijkheden moet worden vormgegeven⁵. De samenwerking moet zowel op centraal (landelijk) niveau als op regionaal niveau plaatsvinden.

- Op landelijk niveau is er een belangrijke rol voor de RWI in het bevorderen van samenwerking tussen partijen (deze taken zijn inmiddels deels gewijzigd).
- Afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid moeten worden gemaakt in regionale platforms. In de ontwikkeling van deze platforms hebben gemeenten een stimulerende rol.
- Het inrichten van bedrijfsverzamelgebouwen (BVG) op de schaal van de CWI-locaties vervult een belangrijke rol in het kader van de samenwerking tussen CWI, UWV, gemeenten en andere organisaties op het gebied van werk en inkomen. Gemeenten hebben een belangrijke stem in het initiatief tot het ontwikkelen van BVG's.
- Aanvullende afspraken over tijdigheid en kwaliteit leggen CWI respectievelijk UWV en gemeenten vast in Service Niveau Overeenkomsten (SNO's). De SNO's bieden ruimte voor het gewenste lokale maatwerk.

³ Zie Kamerstukken II 1998-1999, 26 448, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II 2000-2001, 27 588 nr. 3.

⁵ Kamerstukken II 2000-2001, 27 588 nr. 3. Memorie van toelichting bij de wet SUWI. Pag. 10.

- De verantwoordelijkheidsverdeling is niet vrijblijvend en om die reden is er voor de organisaties een verplichting tot samenwerking in de wet opgenomen. De samenwerking moet in nadere regels worden vastgelegd.
- Meer impliciet komt samenwerking en afstemming aan de orde bij de wens van de wetgever voor het aanstellen van casemanagers die ervoor moeten zorgen dat activering en controle in nauwe afstemming plaatsvinden met bemiddelingsactiviteiten en die een persoonlijk aanspreekpunt zijn voor cliënten⁶.
- Vanwege de integrale gevalshandeling en procesgerichte samenwerking is er veel meer uitwisseling van gegevens. Een samenhangend stelsel voor gegevensuitwisseling wordt daarom noodzakelijk geacht met een belangrijke rol voor vernieuwing van ICT.

Alle betrokkenen zijn het erover eens dat tot in 2004 de organisaties vooral met zichzelf en hun eigen reorganisaties bezig zijn geweest, kortom met hun eigen opbouw en continuering van de dienstverlening (“tijdens de verbouwing gaat de verkoop door”). Samenwerking komt er wat bekaaid vanaf, zoals in de brief van de ketenpartners (17 mei 2004) bij de Tussenevaluatie SUWI ook wordt erkend. Vandaar dat de staatssecretaris van SZW de ketenpartners gevraagd heeft de ambities nader te concretiseren in een ‘Ketenprogramma 2005’⁷. Vanaf dat moment is er expliciet een *gemeenschappelijke* agenda van *ketensamenwerking*. Bovendien is in april 2004 in het kader van de invoering van de WWB nog een experimenteerartikel aan de Wet SUWI toegevoegd (art. 82a). Hiermee kwam de wetgever tegemoet aan de wens van de ketenpartners om door middel van een grotere (regionale) beleidsvrijheid te komen tot een efficiëntere en effectievere samenwerking.

2.2 Landelijke aansturing samenwerking

Algemeen Ketenoverleg (AKO)

Hoewel niet wettelijk verplicht stellen CWI, UWV en gemeenten na invoering van de Wet SUWI zowel landelijk als regionaal ketenoverleggen in waarin de ketenpartijen op hoofdlijnen (landelijk) of meer concreet (regionaal) met elkaar afspraken maken over de wijze van samenwerken. Op landelijk niveau vormen CWI, UWV, VNG en Divosa het Algemeen Ketenoverleg (AKO). Het Ministerie van SZW leverde aanvankelijk de voorzitter en het secretariaat voor het AKO. In de loop der jaren is de visie van het Ministerie van SZW op de sturing van de keten echter veranderd. Op dit moment staat het Ministerie op het standpunt dat de ketenpartners zelf de sturing dienen op te pakken. Dit houdt in dat het Ministerie zich in 2005 heeft teruggetrokken als voorzitter en secretaris van het AKO en de ketenpartners zelf verantwoordelijk laat voor het maken en nakomen van hun eigen afspraken. Het Ministerie volgt de ontwikkelingen in het AKO wel via de bestuurlijke overleggen (BO). De aanvankelijke rol van het Ministerie in het AKO was problematisch, omdat de bestuurlijke lijnen tussen de minister en de ZBO’s niet via het AKO maar via de bestuurlijke overleggen lopen en het Ministerie de gemeenten al helemaal niet direct kan aansturen. Het AKO was dan ook een overleg tussen het Ministerie en de ketenpartners op *ambtelijk* en niet op *bestuurlijk* niveau. Om de bestuurlijke relaties helder te houden heeft het Ministerie zich uit het AKO teruggetrokken en vindt op dit moment de (strategische) sturing alleen via de reguliere bestuurlijke overleggen plaats. Daarnaast is afgesproken dat de staatssecretaris halfjaarlijks in overleg treedt met de ketenpartners over de behaalde resultaten, knelpunten en nieuwe ambities. Tevens zal op ambtelijk niveau afstemming plaatsvinden van de wederzijdse beleidsagenda’s ten behoeve van de beleidsontwikkeling.

⁶ Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr. 3. Memorie van toelichting bij de wet SUWI. Pag. 37.

⁷ AKO (2004). *Mensen aan het werk, SUWI ketenprogramma 2005*. November 2004.

Tot nu toe heeft het AKO drie ketenprogramma's opgesteld waarin de ketenpartijen hun gezamenlijke ambities, doelstellingen en 'modellen voor de samenwerking' hebben geformuleerd: Het Programma Ketenafspraken 2003 – 2004, het SUWI Ketenprogramma 2005 en het SUWI Ketenprogramma 2006⁸. We behandelen hier in hoofdlijnen de inhoud van de laatste twee programma's omdat we ervan uitgaan dat de hierin gemaakte landelijke ambities en afspraken richtinggevend zijn voor de samenwerking zoals die door de regionale partners wordt vormgegeven.

Ketenprogramma 2005

In het ketenprogramma 2005 hebben de ketenpartners vijf ambities geformuleerd en nader geconcretiseerd:

1. Ontwikkelen van gezamenlijke aanpak voor reïntegratie en bemiddeling.
2. Ontwikkelen van gezamenlijke aanpak handhaving.
3. Definiëren van gezamenlijke ketenprestatie-indicatoren.
4. Verbeteren lokale samenwerking en BVG-vorming.
5. Afstemmen van ICT-oplossingen en –investeringen.

Om deze vijf ambities waar te maken kiezen de ketenpartners voor een werkwijze die aan een drietal feiten recht doet: het feit dat sprake is van samenwerking tussen centraal aangestuurde zelfstandige bestuursorganen (de ZBO's CWI, UWV) en autonome lagere overheden (gemeenten), het feit dat de keten vooral een lokale/regionale keten is en het feit dat er al het nodige aan experimenten/projecten loopt. Het gemeenschappelijk ketenprogramma wil hieraan sturing geven waarbij de nadruk ligt op inhoudelijke samenhang. De ketenpartners positioneren en evalueren de in gang zijnde experimenten en stimuleren de ketenpartijen de best practices om te zetten in gangbare praktijk.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het ketenprogramma en de resultaatverantwoordelijkheid wordt door het AKO op het regionale niveau gelegd. Het AKO vervult een stimulerende en faciliterende rol. De resultaatverantwoordelijkheid voor de afstemming van ICT-oplossingen en –investeringen, alsmede de ontwikkeling van ketenprestatie-indicatoren ligt op landelijk niveau. Er wordt een 'monitorgroep' opgericht om de resultaten van de experimenten en projecten te volgen en de opgedane ervaringen toegankelijk te maken.

In het volgende kader is samengevat welke prikkels voor regionale samenwerking op basis van de vijf ambities door de ketenpartijen dienen te worden geconcretiseerd.

<p>1. Reïntegratie en bemiddeling</p> <ul style="list-style-type: none"> - versterking regionale arbeidsmarkt door genereren extra arbeidsaanbod, verbeteren matchingsproces, bieden ondersteuning bij personele fricties; - genereren, beschikbaar stellen overzichten initiatieven/projecten jeugdwerkloosheid; - verbetering gebruik arbeidsmarktinformatie van CWI door voorlichting en regionale overleggen; - intensiveren samenwerking met derden in de regionale ketenoverleggen (banenmarkten, duale trajecten etc.), - vacatureverzameling door CWI ten behoeve van ketenpartners (werkgever als klant); - procesinrichting als parallelle dienstverlening en inzet van elkaars instrumenten/expertise; - gebruik maken van klantprofielen; - informatie-uitwisseling en klantmonitoring. <p>2. Handhaving</p> <ul style="list-style-type: none"> - ontwikkelen risicoprofielen; - verbeteren communicatie over rechten en plichten.
--

⁸ AKO (2003). *Programma Ketenresultaten 2003 – 2004*. PPI 2003/4. Februari 2003
 AKO (2004). *Mensen aan het werk, SUWI ketenprogramma 2005*. November 2004.
 AKO (2005). *Samen voor onze klanten, SUWI Ketenprogramma 2006*. Oktober 2005.

- effectieve afhandeling fraudesignalen.
- 3. Ketenprestatie--indicatoren
 - naast separate verantwoording per kolom, verantwoording over ketenprestaties;
 - ontwikkeling van keteneffectindicatoren (preventie- en uitstroomquote); geen landelijke normering gezien autonome positie gemeenten;
 - ketenkwaliteitindicatoren (gezamenlijk klanttevredenheidsonderzoek) en ketenprocesindicatoren (mogelijk doorstroomquote);
 - doorontwikkelen methodiek door bestandskoppelingen en ICT.
- 4. BVG
 - meer BVG's, maar middel voor samenwerking, geen doel;
 - nieuwe stimuleringsregeling;
 - tripartitiserings regionaal overleg.
- 5. ICT
 - éénmalige gegevensuitvraag conform Programma Andere Overheid;
 - onderlinge afstemming investeringen;
 - inbreng werkgerelateerde gegevens in SUWINET en SONAR;
 - stroomlijnen ketenprocessen en gegevensuitvraag;
 - e-intake en multichanneling;
 - kwaliteitsverbetering van gegevens;
 - intensivering gebruik authentieke bronnen;
 - inventarisatie ICT-voorzieningen die breder in de keten ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld ook in BVG's.

Ketenprogramma 2006

De stand van zaken met betrekking tot bovenstaande agenda wordt in het ketenprogramma 2006 niet geheel duidelijk, in zoverre dat de vorderingen niet systematisch worden nagelopen. Wel worden in het programma 2006 weer wat nieuwe accenten gelegd.⁹ Er wordt aangegeven dat men in 2006 wezenlijke stappen wil zetten naar een keten van werk en inkomen die door klanten als één virtuele organisatie wordt beleefd en die een adequate bijdrage levert aan de realisatie van de SUWI-doelstellingen: 'vóór onze klanten en vooral ook mét onze klanten'. Om die reden is een belangrijke rol weggelegd voor cliëntparticipatie op landelijk en regionaal niveau.

De door AKO vastgestelde notitie over de gemeenschappelijke klantbenadering is in feite de stip op de horizon waar de lokale samenwerking naar toe moet groeien. Eind maart 2006 start het uitventen van deze gezamenlijke klantbenadering onder de naam "Horizontour". Om de lokale samenwerking te faciliteren is de gemeenschappelijke klantbenadering uitgewerkt in de volgende speerpunten voor 2006:

1. Doorontwikkeling gemeenschappelijk dienstverleningsconcept werkzoekenden
 - Vaststellen gemeenschappelijk dienstverleningsconcept.
 - Detaillering ten behoeve van digitaal klantdossier.
 - Verspreiden en implementeren van bewezen praktijken (door Monitorgroep aangedragen).
 - Vaststellen dienstverleningsconcept multichanneling.
2. Doorontwikkeling gemeenschappelijk dienstverleningsconcept werkgevers
 - Rapportage monitorgroep bewezen praktijken.
 - Afstemmen met relevante partners.
 - Vaststellen hoofdlijnen en verspreiden bewezen praktijken.
 - Inpassen gebruik multichanneling in dienstverleningsconcept werkgevers.

⁹ AKO (2005) *Samen voor onze klanten, SUWI Ketenprogramma 2006*. Oktober 2005.

3. Realiseren van één aanspreekpunt voor de klant
 - Rapportage Monitorgroep bewezen praktijken.
 - In kaart brengen wettelijke belemmeringen.
 - Evaluatie toonkamers.
 - Start brede verspreiding.
4. Prestatiemeting
 - Verbetering van de ketenpreventie, uitstroom- en doorstroomquotes.
 - Ontwikkelen indicatoren klantgerichtheid en dienstverlening werkgevers.
 - Vertaling naar dienstverleningsconcepten en inbedding in SNO's.
5. Implementatie handhavinginstrumenten
 - Na ontwikkelen visie nu daadwerkelijk koppelen van registraties voor verificaties.
 - Uitwerking voorlichting rechten en plichten.
 - Invoering ketenbreed handhavingconcept in alle regio's.
6. Digitaal klantdossier en overige ICT-ambities
 - Eind 2006 dient een eerste versie van digitaal klantdossier gereed te zijn.
 - Zie jaarplan BKWI voor overige ambities.
7. Competentieontwikkeling medewerkers
 - Opstellen competentieprofielen, nieuwe vaardigheden worden gevraagd van uitvoering, management en ondersteuning.
 - Aanbesteding ontwikkeling en uitvoering gezamenlijk ketencurriculum.

In onze interviews in de regio moet duidelijk worden in hoeverre deze landelijke aansturing ook werkelijk wordt gevoeld. Wel is opmerkelijk hoeveel praktische zaken in 2006 – vier jaar na de invoering van SUWI – wat betreft de samenwerking nog in ontwikkeling zijn.

In het ketenprogramma 2006 wordt aangegeven dat men de ketensturing en de gezamenlijke slagkracht wil versterken. Het AKO zal daarom, zoals eerder vermeld, worden omgevormd tot een overlegstructuur die uitgaat van een heldere rolverdeling tussen alle betrokkenen. De ketenpartners hebben met elkaar afgesproken dat per onderwerp in het Ketenprogramma 2006-20007 wordt opgenomen wie van hen verantwoordelijk is en dus aanspreekbaar op de resultaten. Het AKO zal fungeren als een dagelijks bestuur van de keten, terwijl, zoals eerder beschreven, het Ministerie niet meer in het AKO deelneemt. De monitoring van regionale initiatieven en landelijk geïnitieerde projecten zal worden voortgezet.

Ondersteuning ketensamenwerking

Naast het AKO is er een aantal landelijke organisaties dat de ketensamenwerking ondersteuning biedt. Hierboven is al melding gemaakt van de Monitorgroep die door het AKO is ingesteld om uitvoering te geven aan de visie om het ontwikkelen van een gezamenlijke dienstverleningsconcept vanuit de regionale ervaringen te voeden. Hiertoe volgt de Monitorgroep een aantal experimenten en toetst zij op basis van de SUWI hoofddoelstellingen in hoeverre deze ervaringen bruikbaar zijn voor landelijke implementatie. Medio december 2005 heeft de Monitorgroep gerapporteerd over veelbelovende praktijken van ketensamenwerking in een dertigtal regio's¹⁰. De rubricering van deze praktijken komt deels overeen met de thema's die hiervoor aan de orde zijn gekomen: ID-controle, cliëntroutering, handhaving en nalevingsbereidheid, diagnosestelling, parallelle en geïntegreerde dienstverlening, Work First, jongerenaanpak, BVG en werkgeversbenadering

¹⁰ AKO/ Monitorgroep (2005). *Goed bekeken! Praktijken van samenwerking, rapportage 2005*. December 2005.

Om de gegevensuitwisseling tussen ketenpartners te stimuleren en te faciliteren is in opdracht van het Ministerie van SZW het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomens (BKWI) opgericht. Het BKWI beheert het SUWI-net, ondersteunt ketenprojecten en heeft hulpmiddelen ontwikkeld zoals de BVG-monitor en de 'Ketenspiegel', een interactief hulpmiddel om de lokale samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten te verbeteren. In opdracht van de VNG en Divosa coördineert en ondersteunt het Coördinatiepunt ICT (CP-ICT) gemeenten bij de informatieontwikkeling bij gemeenten. Vanuit deze functie zorgt het CP-ICT voor afstemming met de ZBO's inzake de ontwikkeling van keteninformatisering. Daarnaast worden gemeenten in hun handhavingstaak ondersteund door het Inlichtingenbureau dat zorgt voor de gegevensuitwisseling met onder meer UWV en de Belastingdienst.

2.3 Materiewetgeving

Naast de SUWI-wetgeving en de wijze waarop de (landelijke) partijen daar uitvoering aan geven, zijn ook de materiewetten medebepalend voor de ontwikkeling van de (regionale) samenwerking. Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, geven we hier een kort overzicht van de wetgeving die van invloed is op de werking van SUWI. Sinds SUWI (januari 2002) is een aantal wetten in werking getreden die in lijn met de beleidsvisie van SUWI de prikkels eenduidig bij de verantwoordelijke actoren beogen te leggen en tot doel hebben de effectiviteit te verhogen, evenals de doelmatigheid (efficiency, administratieve lasten). De ketenpartners zien deze doorwerking ook. In hun ketenprogramma 2005 hebben zij voorgesteld om voor alle relevante wijzigingen in wet- en regelgeving een vroegtijdige ketenbrede analyse uit te voeren van de gevolgen van deze veranderingen. Het tot dan toe ontbreken van dergelijke uitvoeringstoetsen zien zij als een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van regie op en samenhang tussen de vele lopende initiatieven, projecten, pilots en experimenten.

<p>Versterken prikkels en verlagen administratieve lasten werkgevers</p> <ul style="list-style-type: none"> - april 2002 – Wet verbetering poortwachter (Wvp); - maart 2003 – Wet eigen risico dragen ziekewet (WEZ); - januari 2004 – Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 (Wvlz 2003); - januari 2005 – Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis); - december 2005 – Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) + afschaffing Wet REA. <p>Versterken prikkels gemeenten</p> <ul style="list-style-type: none"> - januari 2004 – Wet werk en bijstand (WWB); - januari 2005 – Wijziging wet SUWI / Wsw-indicatie naar CWI; - januari 2005 – Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken; - januari 2006 – Afschaffen verplichting voor gemeenten tot private uitvoering reïntegratie. <p>Versterken ruimte ketenpartners voor samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> - april 2004 – Besluit experimenteerregeling SUWI. <p>Versterken positie klant (klantgerichtheid)</p> <ul style="list-style-type: none"> - juli 2004 – Besluit beoordelingskader individuele reïntegratieovereenkomst; - juli 2005 – Instellen experimentele functie reïntegratieadviseur..
--

Voor de realisatie van de SUWI-doelen 'Werk boven uitkering' is volgens diverse rapporten de WWB van groter belang geweest dan SUWI zelf. Voor de werknemerpopulatie geldt hetzelfde voor de Wvp, de verlenging loondoorbetalingsverplichting en de wijziging van het schattingsbesluit en de herkeuringsoperatie. Wel betekende implementatie van de regelgeving een grote druk op de uitvoeringsorganisaties en daarmee ook een druk op de implementatie van SUWI.

In de interviews hebben we met de gesprekspartners vooral de impact van de WWB, de WW en de aanbestedingsverplichting op de samenwerking besproken. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

2.4 Arbeidsmarktontwikkelingen

Het Nederlandse arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid kent een tweeledig doel: bevordering van de arbeidsparticipatie en inkomensbescherming. Voor de wetgever staat voorop dat voorkomen moet worden dat mensen niet meer kunnen deelnemen aan het arbeidsproces (preventie). Daarnaast moeten alle inspanningen erop gericht zijn dat mensen die ziek, arbeidsongeschikt of werkloos zijn geworden, weer zo snel mogelijk kunnen deelnemen aan het arbeidsproces (reïntegratie). Met de uitvoering van dit beleid streven de SUWI-partijen ernaar de werking van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Andersom beïnvloeden de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op hun beurt echter de beleidsvorming en de resultaten van de inspanningen van de ketenpartners. Om meer zicht te krijgen op de context waarbinnen de ketensamenwerking tot stand moet komen, is inzicht in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt dan ook van belang. Daarom schetsen we hier kort de arbeidsmarktontwikkelingen van de afgelopen jaren (2000-2005).

Economische groei en werkgelegenheid

Na een periode van forse economische groei aan het eind van de vorige eeuw zakte de Nederlandse economie vanaf 2001 langzaam in. De recessie bereikte haar dieptepunt in 2003 toen de economische groei met -0,1% zelfs negatief was. Vanaf 2004 is er weer sprake van enig herstel¹¹. Voordat deze groei terug te zien zal zijn in een werkgelegenheids-groei is echter nog enig geduld nodig. De werkgelegenheids-groei reageert immers pas met enige vertraging op de economische groei.

In de periode 2000-2004 is de Nederlandse arbeidsmarkt veranderd van een zeer krappe in een ruime arbeidsmarkt (aanbod van arbeid overstijgt de vraag ernaar).¹² Dat betekent dat de arbeidsmarktsituatie voor schoolverlaters en werkzoekenden sinds 2000 aanzienlijk is verslechterd. Dat zien we niet alleen terug in de stijgende werkloosheids-cijfers in het algemeen, maar ook in de toenemende jeugdwerkloosheid tussen 2000 en 2004. Het dieptepunt voor wat betreft de werkloosheid lag halverwege 2004. De derde kwartaalanalyse 2005 van de RWI¹³ laat voor het eerst sinds 2002, het jaar waarop de SUWI is ingevoerd, weer enige tekenen van herstel zien. Voor het eerst sinds 2002 nam het aantal banen niet meer af en nam het aantal werkenden weer iets toe. In het derde kwartaal van 2005 telde de RWI zo'n 487.000 werklozen. Jaarcijfers van het CBS laten zien dat aan de stijgende werkloosheid van de afgelopen jaren in 2005 een einde is gekomen (zie figuur 2.1)¹⁴.

Wat vooral opvalt bij het analyseren van de arbeidsmarktontwikkelingen van de afgelopen jaren is dat de discussies en voorbereidingen die hebben geleid tot de Wet SUWI plaatsvonden in een periode van economische groei en krapte op de arbeidsmarkt (werkgelegenheids-groei). Tijdens de implementatie van de SUWI-wetgeving hadden de ketenpartijen daarentegen te maken met economische neergang. Mogelijk ligt hier

¹¹ CBS (2005). *De Nederlandse Economie 2004*. Voorburg/Heerlen: CBS.

CPB (2005). *Macro Economische Verkenningen 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

¹² ROA (2005). *De Arbeidsmarkt naar Opleiding en Beroep tot 2010*. ROA-R-2005/9. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

¹³ <http://www.rwi.nl/images/pdf/kwamadec2005.pdf>

¹⁴ Zie: CBS Statline (www.cbs.nl/statline)

een belangrijke oorzaak van de volgens de respondenten onvoldoende ingecalculeerde capaciteit voor de inkomensintake en de te beperkte werkgeversbenadering.

Figuur 2.1: Ontwikkeling van de werkloosheid 2001-2005



Bron: CBS (Statline)

Toenemende druk op de onderkant van de arbeidsmarkt

De krimpende werkgelegenheid speelde de afgelopen jaren in vrijwel alle sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven. Vooral voor on- en laaggeschoold werk is de arbeidsmarktontwikkeling de afgelopen jaren echter ongunstig geweest. De vraag naar mensen met niet meer dan een lagere schoolopleiding (basisonderwijs) is in de periode 2000-2004 met bijna 3% per jaar gekrompen en de arbeidsmarktpositie van personen zonder startkwalificatie blijft extra kwetsbaar, ook nu de werkgelegenheid zich weer aan het herstellen is. Eén van de redenen hiervoor is dat in de huidige kenniseconomie hoge(re) eisen worden gesteld aan kwalificaties en competenties van personeel (upgrading)¹⁵.

Een andere reden is het verplaatsen van werkgelegenheid naar de zogenaamde laagelonenlanden. Die verplaatsing heeft tot gevolg dat banen voor laag- of ongeschoolde werknemers verdwijnen. Bij het zoeken naar een nieuwe baan ondervinden zij hinder van hun tekort aan voor de huidige arbeidsmarkt vereiste kwalificaties en competenties. De behoefte aan bij-, om- of zelfs herscholing van werkzoekenden neemt dan ook toe. Het CPB wijst er daarbij op dat vooral van de kant van de overheid en vooral de instanties die betrokken zijn bij het activerend arbeidsmarktbeleid en de reïntegratie van werkzoekenden, veel wordt verwacht. Zij hebben de taak de aanpassingskosten zo klein mogelijk te houden¹⁶. Het verdwijnen van laaggeschoolde arbeid naar het buitenland vormt één kant van de medaille. De komst van steeds meer goedkope arbeidskrachten naar Nederland vormt de andere. De RWI schat bijvoorbeeld dat er in 2005 in Nederland zo'n 34.000 tot 53.000 Poolse arbeidskrachten werkzaam zijn¹⁷. Daarmee treedt een belangrijk verdringingseffect op voor de 'zittende groep' laaggeschoolde werkzoekenden, waardoor er extra druk komt te liggen bij instanties die betrokken zijn bij de reïntegratie van werkzoekenden.

¹⁵ ROA (2005). *De Arbeidsmarkt naar Opleiding en Beroep tot 2010*. ROA-R-2005/9. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

¹⁶ CPB (2004). *Macro Economische Verkenningen 2005*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

¹⁷ RWI (2005). *Poolshoogte. Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*. Den Haag: RWI.

Onder druk van de conjunctuur is vooral de werkloosheid onder niet westerse allochtonen in de periode 2001-2004 sterk toegenomen. Waar voor autochtonen de werkloosheid steeg van bijna 3 naar meer dan 5%, steeg die voor allochtonen van nog geen 9 naar meer dan 16%. Van de allochtonen tussen de 15 en 65 heeft in 2004 niet eens de helft een baan. Van de autochtonen is dat tweederde. Een belangrijke oorzaak voor de verschillen is het lagere opleidingsniveau van allochtonen. Met de toenemende druk op de onderkant van de arbeidsmarkt worden de ketenpartners dagelijks geconfronteerd. Het is onder meer deze druk die de verschillende ketenpartijen de afgelopen jaren heeft uitgedaagd en aangezet om samen tot oplossingen te komen. Deze samenwerking komt de laatste jaren dan ook steeds beter op gang. Dat zien we terug in landelijke projecten en campagnes als het vacatureoffensief van het CWI en de totstandkoming van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, maar, zoals verderop in dit rapport nog zal blijken, ook in lokale en regionale samenwerkingsprojecten.

Vacatureoffensief

De kwakkelende economie en het naast elkaar bestaan van een toenemende (jeugd)werkloosheid en een groot aantal openstaande vacatures, waren in 2003 voor de RWI aanleiding bij het kabinet aan te dringen op een vacatureoffensief¹⁸. Het vacatureoffensief is een project van het CWI waarbij adviseurs zijn ingezet om extra dienstverlening te bieden aan werkgevers. Een evaluatiestudie op het vacatureoffensief laat zien dat vooral de persoonlijke dienstverlening van het CWI richting werkgever op veel enthousiasme kan rekenen¹⁹. Verder blijkt het markt bereik (beter contact met de regionale arbeidsmarkt) van CWI's die in het project vacatureoffensief hebben meegewerkt beter is dan het markt bereik van andere CWI's. Het Vacatureoffensief bracht CWI dichterbij de werkgever en heeft ervoor gezorgd dat zij zich beter kon toeleggen op de werkgeversbenadering, haar rol binnen de keten.

*Taskforce Jeugdwerkloosheid*²⁰

In 2003 telde de RWI zo'n 62.000 jongeren in de leeftijd van 15-24 jaar die niet op school zaten, niet werkten en ook niet wilden werken²¹. Tweederde daarvan heeft geen startkwalificatie. Onder andere daarom is de Taskforce Jeugdwerkloosheid in het leven geroepen. Deze Taskforce wil in de kabinetsperiode tot mei 2007 40.000 extra jeugdbanen realiseren voor jongeren tot 23 jaar. Op dit moment (februari 2006) staat de teller op 26.000 extra jeugdbanen. De aanpak van de Taskforce kenmerkt zich tot op heden vooral door een sterke inzet op het werven van vacatures voor jongeren en het verbeteren en intensiveren van de bemiddeling. De Taskforce werkt samen met onder andere het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA), gemeenten, Regionale meld- en coördinatiefuncties Voortijdig Schoolverlaten (RMC), brancheorganisaties, de kenniscentra uit de verschillende bedrijfstakken, werkgeversorganisaties, vakbonden, opleiders en koepelorganisaties in het onderwijs. In het kader van de Taskforce zijn ook afspraken gemaakt met MKB Nederland om 10.000 leerwerkplaatsen te creëren. Dat dient te gebeuren via regionale actieteams waarin ook het CWI een centrale rol vervult. CWI is verder betrokken bij de voorselectie voor Jongeren Opleidings- en ervaringsplaatsen (JOP's) die VNO/NCW mede stimuleert en bij JongActief, een samenwerkingsverband tussen VNO/NCW, LTO Nederland, MKB en CWI.

¹⁸ <http://www.rwi.nl/nieuws/pbvacatureoffensief.html>.

¹⁹ Donker van Heel, P., Arents, M., Nauta, H. & Zoon, C. (2005). *Evaluatie Vacatureoffensief CWI*. Den Haag: RWI.

²⁰ Website: www.jeugdwerkloosheid.nl voor informatie over de Taskforce Jeugdwerkloosheid.

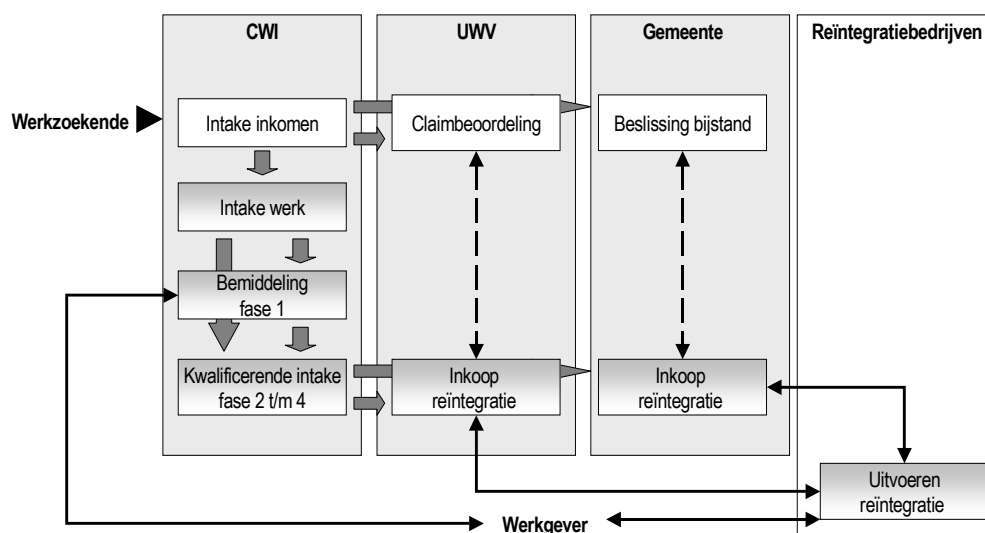
²¹ RWI (2004). *Duizenden werkloze jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: RWI.

3 De praktijk: ontwikkelingen op lokaal niveau

In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkelingen zoals wij die zijn tegengekomen op de negen door ons onderzochte locaties. Op verzoek van de opdrachtgever worden de onderzochte samenwerkingsverbanden niet afzonderlijk en in extenso beschreven. De verhalen van de lokale of regionale medewerkers van CWI, UWV, gemeente en reïntegratiebedrijven, analyseren we in dit hoofdstuk direct in een aantal te onderscheiden ontwikkelingslijnen. We proberen hierbij zo dicht mogelijk te blijven bij de ontwikkelingen zoals die door de respondenten zijn genoemd. In dit rapport gebruiken we de termen ‘lokaal’ en ‘regionaal’ door elkaar. Dit doen we omdat de uitvoeringspraktijk soms lokaal en soms op regionaal niveau (zoals in grote steden) is georganiseerd. In het kader van dit onderzoek betreft het in beide gevallen dus de samenwerking op uitvoeringsniveau.

Om de ontwikkelingslijnen in een context te plaatsen, starten we met een globale beschrijving van de Ausgangssituatie van de ketensamenwerking. Bij het beschrijven van de ontwikkelingslijnen beperken wij ons zo veel mogelijk tot *wat* er volgens de respondenten gebeurt. We maken hierbij een onderscheid tussen de samenwerking tussen de publieke partijen (3.2) en de publiek-private reïntegratiesamenwerking (3.3). In paragraaf 3.4 beschrijven we kort op welke wijze de ketenpartijen de effecten van de ontwikkelingen proberen te meten en in hoeverre sprake is van een systematische verbetercyclus. De achtergronden en prikkels die geleid hebben tot deze ontwikkelingen komen aan de orde in hoofdstuk 4.

3.1 De Ausgangssituatie: taakverdeling volgens SUWI



In bovenstaand schema zijn de taken en verantwoordelijkheden volgens de Wet SUWI en voor zover relevant voor het onderzoek weergegeven. Deze structuur is het uitgangspunt voor het in kaart brengen van de regionale en/of lokale ontwikkelingen in de ketensamenwerking: een serieel proces waarbij het faseringsstelsel de link vormt tussen de opeenvolgende taken en overdrachtsmomenten tussen de ketenpartners. De grijs gearceerde blokken betreffen de taken waar wij ons in het onderzoek op hebben gericht (bemiddeling en reïntegratie). Vanuit de handhavingstaak zijn de inkomensactiviteiten echter nauw verbonden met de bemiddelingsactiviteiten.

Hoewel de ketensamenwerking op het terrein van inkomen buiten het onderwerp van dit onderzoek valt, blijkt deze afbakening niet altijd recht te doen aan de uitvoeringspraktijk waar de taken ‘werk’ en ‘inkomen’ vaak nauw verweven zijn. Voor zover relevant voor de onderzoeksvraag hebben wij daarom hier en daar ook de inkomenstaak in het onderzoek betrokken. In de gesprekken hebben wij de respondenten gevraagd of en in hoeverre de taakverdeling in de loop van de tijd is gaan schuiven en of dat gevolgen heeft gehad voor de verantwoordelijkheidsverdeling.

3.2 **Ontwikkelingslijnen in de publieke ketensamenwerking**

De negen onderzochte locaties laten sterke verschillen zien in wijze en niveau van samenwerken. Sommige partijen zijn nog vooral bezig met institutionele en organisatorische vraagstukken, zoals de realisatie van een bedrijfsverzamelgebouw (BVG), een regionale sociale dienst (RSD) of een verdere afbakening van de taken. Op de meeste locaties troffen we echter samenwerkingsverbanden waarin nadrukkelijk gezocht en geëxperimenteerd wordt met het optimaliseren en/of innoveren van de gezamenlijke ketendienstverlening. Ook troffen we hier en daar partijen die SUWI een onwerkbaar concept vinden en de samenwerking beperken tot een wettelijk minimum. In het algemeen zijn de partijen het met elkaar eens dat de samenwerking (te) langzaam op gang is gekomen. De eerste jaren worden vooral gekenmerkt door een interne focus, onder andere door fusie en reorganisaties, maar waarschijnlijk ook uit angst voor het verlies van de eigen identiteit en het eigen bestaansrecht. CWI wordt regelmatig als bindende factor genoemd. Gemeenten lijken zich vooral na de invoering van de WWB actief met de samenwerking te bemoeien, terwijl UWV tot 2005 vaak de grote afwezige was in de lokale samenwerking.

Grofweg zijn drie niveaus van samenwerking te onderscheiden: minimaal, pragmatisch of maximaal. In het algemeen valt een tendens waar te nemen van een bipartiet (CWI + UWV en CWI + gemeente) naar een tripartiete (CWI + UWV + gemeente) samenwerking. De werkelijkheid van de lokale ketensamenwerking is echter te divers om haar terug te brengen tot een beperkt aantal afgebakende samenwerkingsvarianten. Wij hebben daarom gekozen om de ontwikkelingen, zoals die door de respondenten worden onderkend, te vertalen in een aantal ontwikkelingslijnen. Deze lijnen zijn niet één-op-één te koppelen aan de bezochte locaties. De meeste ontwikkelingslijnen sluiten elkaar dan ook niet uit, maar versterken elkaar juist. Het onderscheid tussen de beschreven ontwikkelingslijnen is vooral ingegeven door verschillen in visie en motieven van waaruit de ontwikkeling is ingezet. Deze motieven zijn van belang, want samenwerking is geen doel maar een middel. Door het inzichtelijk maken van de motieven achter de ontwikkelingslijnen ontstaat inzicht in de drijfveren van de betrokken partijen en in de richting die op basis van die drijfveren aan de samenwerking wordt gegeven. Het onderkennen en erkennen van elkaars belangen en drijfveren wordt ook als een belangrijke voorwaarde gezien om met elkaar te kunnen samenwerken en de samenwerking bij te sturen: “Samenwerken heeft alleen zin als het voor alle partijen een ‘win-win-situatie’ oplevert.”

Omdat we de samenwerkingsvarianten niet per locatie of regio beschrijven, kan het lastig zijn om een beeld te vormen van de mate waarin ‘goede of slechte’ voorbeelden van samenwerken in de praktijk voorkomen. De locaties zijn echter niet primair geselecteerd om een representatief beeld te geven van de stand van de samenwerking, maar om verschillende ontwikkelingen in kaart te brengen en vandaar uit de vraag te beantwoorden of er een dominant ketenmodel ontstaat. Bij de keuze van de locaties is daarmee dan ook rekening gehouden. Toch zijn we van mening dat de geschetste ontwikkelingen een aardig beeld geven van de huidige stand van zaken. Op de meeste locaties

zien we namelijk een combinatie van twee of meerdere ontwikkelingslijnen. Zo is bijvoorbeeld op veel locaties sprake van een of andere vorm van verschuiving in de taakverdeling tussen CWI en gemeenten met betrekking tot de taken bemiddeling en uitkeringsintake. Maar ook andere ontwikkelingslijnen zien we op meerdere locaties

1. Nog vooral uitgangssituatie

In één enkel geval troffen wij samenwerkingsrelaties aan die nog dicht tegen de uitgangssituatie aan zitten. De samenwerking beperkt zich in deze gevallen tot de overdracht van de uitkeringsintake en de reïntegratieadviezen van CWI naar de uitkerende instanties. Er valt een onderscheid te maken in de motivering voor deze variant.

In één geval betreft het een samenwerkingsverband, waar wel de intentie aanwezig is om intensiever met elkaar samen te werken, maar waar de ontwikkeling van de samenwerking niet vlot verloopt door uiteenlopende oorzaken als vertraging in de bouw van het BVG, een fusieproces tussen kleinere sociale diensten en een interne reorganisatie bij een lokale ketenpartner. De verschillende partijen hebben echter wel duidelijke de wil en intentie om intensiever samen te werken. Om hieraan uiting te geven hebben zij met behulp van de Ketenspiegel hun ambities en ook de wijze van samenwerking die nodig is om die ambities te bereiken vastgelegd. Respondenten geven aan dat huisvesting in een BVG een voorwaarde is om vastgelegde ambities te kunnen bereiken.

Anderzijds troffen wij samenwerkingsrelaties aan waarin SUWI als een gedwongen huwelijk wordt opgevat. In dat geval voldoen partijen alleen formeel aan de Wet-SUWI om vervolgens de uitvoering zo snel mogelijk weer zelf op te pakken. Deze variant komen we overigens niet vaak en alleen in relaties tussen twee afzonderlijke ketenpartners tegen. In geen van de onderzochte locaties geldt deze variant voor het gehele samenwerkingsverband. Veelal betreft het de relatie tussen CWI en een kleine(re) gemeente. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op de achtergrond en verklaringen hiervoor. De partijen kunnen niet aangeven of deze wijze van samenwerken leidt tot een minder effectieve uitvoering. Wel spreken respondenten over een minder efficiënte (dubbelwerk) en klantgerichte uitvoering, zeker in situaties waarin de basis van vertrouwen ontbreekt.

2. Verschuiving taakverdeling

Bij veel van de onderzochte locaties zien we dat partijen op basis van ervaring taken hebben herverdeeld of op een andere wijze vorm geven aan de uitvoering ervan. Veelal is het een pragmatische oplossing voor het spanningsveld waarin CWI zit doordat zij tot taak heeft zowel de intake voor de uitkering als de bemiddeling naar werk uit te voeren. Expertise- en capaciteitsproblemen liggen hieraan ten grondslag (zie verder volgende hoofdstuk). Deze oplossing hebben wij alleen aangetroffen met betrekking tot de intake WWB. De oplossing bestaat eruit dat medewerkers van gemeenten sneller de intake WWB overnemen (aanvullen gegevens en verzamelen bewijsstukken) of de intake weer volledig zelf doen. Om aan de SUWI te voldoen, voert de gemeente de intake uit in het BVG of bij het CWI onder formele verantwoordelijkheid van de CWI-vestigingsmanager. Door deze verschuiving wordt CWI-capaciteit vrijgespeeld voor de bemiddeling, die door de uitkeringsintake onder druk was komen te staan. Soms is deze verschuiving tijdelijk van aard, bijvoorbeeld in geval van achterstand door een grote toeloop van klanten die een uitkering aanvragen. Het uitgangspunt is: "Ketenpartijen moeten elkaar niet onder druk zetten en beconcurreren, maar elkaar aanvullen vanuit de eigen sterkte en expertise."

Ook hebben we locaties gezien waarin CWI en uitkerende instantie(s) hebben afgesproken geen papieren reïntegratieadvies (na de kwalificerende intake) meer op te stellen, maar de kennis en het oordeel over de klant ‘warm over te dragen’; dat wil zeggen in een gesprek tussen medewerkers van CWI en de uitkerende instantie. We hebben ook gezien dat de cliënt een actieve rol krijgt in de overdracht van informatie (“de cliënt zet het verhaal op papier”). Dit soort verschuivingen van taken komt in de praktijk vrijwel alleen voor op locaties waar CWI en uitkerende instantie(s) gezamenlijk in een gebouw zitten, waardoor de verschuiving van taken zonder al te veel praktische aanpassingen kan worden gerealiseerd. De motivering voor deze verschuiving is vaak ook pragmatisch van aard: het opstellen van papieren reïntegratieadviezen kost CWI veel tijd, terwijl de adviezen, mede door invoering van klantmanagers bij de uitkerende instanties en de uitvoering door private reïntegratiebedrijven, in de praktijk niet optimaal worden gebruikt.

3. Intensieve samenwerking gericht op werkzoekende

Op een aantal locaties zien we de ontwikkeling van een intensieve samenwerking gericht op werkzoekenden. Het betreft veelal projecten die landelijk geïnitieerd zijn vanuit UWV en/of CWI in het kader van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk dienstverleningsconcept voor werkzoekenden, zoals overeengekomen in het AKO. Lokaal participeren soms ook gemeenten in deze projecten. Grofweg valt de intensieve(re) samenwerking te onderscheiden in *optimaliseren* en *innoveren* van dienstverlening.

Voorbeelden van *optimalisering* van de samenwerking, die verder gaat dan verschuiving van taken, zijn de projecten die UWV in samenwerking met CWI heeft geïnitieerd onder de naam ‘de uitdaging’. Doelen van de projecten zijn schadelastbeperking (grote geldstroom) door het bevorderen van preventie en door het bevorderen van de snelheid van (arbeids)uitstroom, kostenbesparing door efficiëntere inzet van (reïntegratie)middelen (kleine geldstroom) en een verbetering van de klantbeleving. Schadelastbeperking houdt ook in het voorkomen dat een WW-klant doorstroomt naar de WWB. De gemeenten worden dan ook uitgedaagd om aan te sluiten met als doel preventie. Uitgangspunt van de projecten is binnen de kaders van de SUWI-wetgeving de samenwerking verbeteren door uit te gaan van de kwaliteiten van CWI en UWV: “laat de klant helpen door diegene die dat het beste kan!” Zolang de verantwoordelijkheden intact blijven, kunnen CWI en UWV met de taken schuiven. De intensivering van de samenwerking zit in het *duaal overleg* en het gebruik van een *digitaal klantportfolio*. Duaal overleg houdt in dat minimaal twee ketenpartners met elkaar overleggen welke aanpak het beste past bij een klant. Het portfolio is een gezamenlijke webbased applicatie waarin door de ketenpartners klantgegevens worden geregistreerd zoals resultaat van de diagnose, informatie over de begeleiding, afspraken met de klant, uitkeringsinformatie en evaluatiemomenten. Het portfolio stelt de deelnemende organisaties d.m.v. een signaalfunctie in staat om elkaar te informeren over de begeleiding. Door het gebruik van deze instrumenten hoeft er geen reïntegratieadvies meer te worden geschreven. In de locatie die wij hebben bezocht wordt daarnaast gebruikt gemaakt van het ANKERmodel en de A/B-routering. CWI richt zich primair op de A-klanten en UWV op de B-klanten. Voor de ondersteuning kan gebruik maken van een scala aan instrumenten die de medewerkers zelf kunnen inzetten (zie 3.3). Ook de ontwikkeling van de A/B-routering, zoals wij die tegen zijn gekomen, kan met enige rekkelijkheid opgevat worden als een optimalisering van de dienstverlening binnen de kaders van de SUWI-wetgeving. In hoofdlijnen blijft de verantwoordelijkheidsverdeling gelijk, maar de regelgeving inzake de faseringsystematiek dient aangepast te worden (zie verder 3.4).

Een voorbeeld van een *innovatieve* samenwerking zijn de landelijk door UWV geïnitieerde en (deels) gefinancierde Toonkamers²². Uitgangspunt van de innovatieve samenwerking is om los van de kolommen een sluitend proces rond de klant te creëren, met alle noodzakelijke expertise en bevoegdheden aan ‘de kop van het proces’, zodat snel en direct maatwerkafspraken gemaakt en uitgevoerd kunnen worden. Doelen van het project zijn het verhogen van de effectiviteit (voorkomen instroom, verhogen en versnellen van de uitstroom), het verhogen van de doelmatigheid (verkorte doorlooptijd, voorkomen van overdrachtsmomenten en dubbelingen, beperken van dure interventies) en het verhogen van de klantgerichtheid (klant bij voorkeur van werk naar werk brengen, één integraal loket). Hiertoe wordt met één gezamenlijk team gewerkt met medewerkers van UWV, CWI en sociale dienst Dit team is in principe bevoegd om gewenst gedrag van cliënten te belonen en ongewenst gedrag te sanctioneren (“wortel-stok benadering”). De cliënt krijgt onafhankelijk van zijn uitkerings situatie één klantmanager c.q. klantregisseur toegewezen. De klantmanager kan zonodig specialistische medewerkers, zoals een inkomensconsulent, een arbeidsdeskundige of een verzekeringsarts inschakelen en gebruik maken van een breed pakket aan interventies die hij zonodig parallel aan elkaar en dus gelijktijdig kan inzetten. Door deze aanpak is het mogelijk de lijnen kort te houden en maatwerk te bieden.

Door de structurele begeleiding van één klantmanager, kunnen reguliere rechtmatigheidstaken, zoals de periodieke controle van de werkbrieftjes, achterwege blijven. Ook het proces van ziekte en verzuim wordt binnen de toonkamer uitgevoerd. In plaats van een cliënt over te dragen aan de (backoffice) afdeling ZW van UWV, kan een klantmanager direct gebruik maken van een verzekeringsarts binnen het team. Het voordeel is dat de cliënt ‘onder de hoede’ blijft van de klantmanager. Aldus kan vaak voorkomen worden (bij lichte klachten) dat een formele ziekmeldingsprocedure moet worden opgestart en dat een cliënt vrijgesteld moet worden van de sollicitatieplicht. In het project wordt gewerkt met een webbased cliëntvolgsysteem waarin alle partijen alle afspraken, vorderingen en documenten vastleggen. Binnen het project wordt geen gebruik gemaakt van papieren dossiers. Opmerkelijk is dat ook de cliënt lees- en schrijfrechten heeft in het volgsysteem. Op deze wijze wordt de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt benadrukt.

De motivering voor deze wijze van samenwerking is dat niet de taak en opdracht van de afzonderlijke kolommen maar de cliënt het uitgangspunt moet zijn voor de inrichting van de samenwerking. Ook de aanpak ontstijgt de kolommen door niet alleen te kijken naar het beperken van de schadelast voor UWV òf gemeente, maar naar “hoe beperken we de schadelast voor de B.V. Nederland?”. Deze innovatieve aanpak past dan ook niet geheel binnen de kaders van SUWI en de materiewetgeving en kan alleen plaatsvinden in een zogeheten ‘regelvrije zone’. ‘Regelvrij’ betekent overigens niet dat er geen regels zijn, maar dat de uitvoering minder gebonden is aan de huidige wet- en regelgeving. Binnen de projecten gelden juist ‘strengere regels’ voor de medewerkers en de cliënten. Zo moet bijvoorbeeld elke interventie door de klantmanager worden onderbouwd met een financiële kosten en batenafweging, is de klantmanager verantwoordelijk voor de regie op de gehele uitvoering en wordt hij ‘afgerekend’ op de gerealiseerde schadelastbeperking (“klantmanagers moeten minimaal de werkgeverskosten van hun eigen salaris opbrengen”). Door de sluitende regie op de activiteiten voor en van de cliënt en het uitgangspunt dat de cliënt zelf verantwoordelijk is voor de voortgang en het ‘beheer’ van zijn eigen digitale dossier (“de cliënt zit op de driver’s seat”)

²² Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de ‘Uitdaging’ en ‘Toonkamer’ projecten de website van de Monitorgroep: www.deketenindepraktijk.nl/monitorgroep.

kan de cliënt niet ‘ontsnappen’ of, door een gebrekkige ketencommunicatie, verschillende ketenpartijen tegen elkaar uitspelen.

4. Intensieve samenwerking gericht op werkgevers

Op landelijk niveau is het AKO bezig met het ontwikkelen van een gemeenschappelijk dienstverleningsconcept voor werkgevers, waarvan de implementatie voor de 2^e helft van 2006 op de agenda staat. Dit wil niet zeggen dat in de huidige samenwerkingspraktijk met betrekking tot werkgevers nog niets gebeurt. Op meerdere locaties zijn we intensievere vormen van samenwerking tussen twee of meerdere ketenpartijen tegengekomen die gericht zijn op werkgevers. Het betreft veelal initiatieven vanuit gemeenten en/of CWI. Op enkele locaties is ook UWV betrokken bij de samenwerking. Doelen van de samenwerking zijn het verbeteren van de aansluiting van vraag en aanbod, het vormen van één loket voor werkgevers en het bevorderen van de regierol van de ketenpartners. De vorm is vaak een gezamenlijk werkgeversloket dat optreedt als één aanspreekpunt voor werkgevers en van waaruit actief vacatures worden geworven. Soms vervult het werkgeversloket of werkgelegenheidspunt ook een rol in de bemiddeling van werkzoekenden op de vacatures. Op andere plekken blijft het beperkt tot een intermediaire rol. Op een aantal locaties is de samenwerking gericht op werkgevers tot stand gekomen door het integreren van reeds bestaande aanpakken van gemeenten en CWI. Jobhunters die gemeenten hebben aangesteld voor het ‘acquireren’ van vacatures voor WWB- en/of SW-cliënten, worden dan toegevoegd aan vacatureteams van het CWI.

Op één locatie troffen we een vergaande variant van werkgeversbenadering aan waarbij gemeente, CWI en UWV intensief samenwerken. Dat doen zij in een zogeheten ‘werkgelegenheidspunt’. Om het doel ‘meer vacatures verwerven en meer mensen aan het werk helpen’ te realiseren, kan dit werkgelegenheidspunt gebruik maken van alle relevante middelen en instrumenten van de drie ketenpartners zoals de gegevens van werkzoekenden en vacatures, ‘opstapjes’, loonkostensubsidies, leerwerkplekken en stageplaatsen. Hierdoor is het mogelijk werkgevers maatwerkoplossingen te bieden: van reguliere vacaturebemiddeling tot specifieke werkgelegenheidsarrangementen. Door het bieden van snelle dienstverlening op maat, ervaren de partijen dat “het negatieve imago van publieke partijen” wordt doorbroken en werkgevers ook naar hen toe komen met vragen over bijvoorbeeld het vergrijzingsvraagstuk.

Reïntegratiebedrijven spelen veelal een marginale rol in de werkgeversbenadering. Hoewel soms nadrukkelijk wordt beoogd om de contacten tussen reïntegratiebedrijven en werkgevers in de regio ook via het werkgeversloket te laten verlopen, gaat dit in de praktijk moeizaam vanwege de commerciële belangen van reïntegratiebedrijven. Naast of in aanvulling op de werkgeverslokets zien we dat twee of meerdere ketenpartners samen met andere partijen werkgelegenheidsconvenanten afsluiten. Bijvoorbeeld convenanten tussen gemeenten, CWI, werkgevers en onderwijsinstellingen voor het creëren en vervullen van leerwerkplekken.

5. Work-firstaanpak

Op veel van de onderzochte locaties zijn we vormen van ‘work-first’ tegengekomen. Het betreft initiatieven die gemeenten hebben genomen na invoering van de WWB met als doel het beperken van de schadelast (voorkomen instroom). CWI speelt vaak een rol in de toeleiding naar dit instrument. In de meest basale vorm moeten cliënten zich direct na de werkintake bij CWI melden bij de organisatie die voor de gemeente de work-first uitvoert en hen werk aanbiedt. Het accepteren van dit werk is een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een uitkering als dat nog nodig is. Een deel van de cliënten blijkt op deze voorwaarde af te zien van de uitkeringsaanvraag en een ander

deel gaat op de een of andere wijze regulier betaald aan het werk. De ervaring heeft echter geleerd dat deze aanpak niet voor alle cliënten van de gemeente passend is en ook groeit de behoefte bij een aantal gemeenten om deze ‘kortste weg naar werk’ te combineren met maatregelen die meer gericht zijn op de competentieontwikkeling van cliënten en op een duurzame arbeidsinpassing. Zo zijn we varianten tegengekomen waarin de work-firstaanpak is opgedeeld in twee of drie instrumenten. Het eerste instrument is verloning, waarbij cliënten bemiddeld en gedetacheerd worden op reguliere banen. Voor cliënten die hier nog niet aan toe zijn, kan een werkstage worden ingezet bij werkgevers in bij voorkeur de marktsector. Voor de ‘onderkant van het cliëntenbestand’ wordt op sommige locaties gebruik gemaakt van het instrument ‘actieve participatie’ waarbij cliënten leerwerkplaatsen of stages krijgen aangeboden bij vrijwilligerswerk, de collectieve sector (inclusief SW-bedrijven) of simulatiebedrijven. Het voordeel van de work-firstaanpak is dat cliënten wennen aan een werkritme, dat cliënten direct aangesproken kunnen worden op hun gedrag en dat eventuele problemen met beschikbaarheid of anderszins snel boven tafel komen. We zien dan ook op meerdere plekken ontwikkelingen waarin de work-firstaanpak wordt gecombineerd met de inzet van instrumenten zoals psychosociale en/of schuldhulpverlening.

De rol van CWI is gelegen in de toeleiding van cliënten naar werk. Soms wordt die toeleiding voorafgegaan door een periode van bemiddeling van de fase-1-clieënten. Op locaties waar de work-firstaanpak uit twee of meerdere instrumenten bestaat, komen we op meerdere plekken een tussenschakel tegen waarin gemeenten en/of CWI een diagnose uitvoeren om de meest passende route te bepalen. Op één van de locaties is deze tussenschakel een ‘academie’ waarin met motivationele workshops, groepsdynamica en individuele begeleiding van de cliënten drie weken lang een actieve en controleerbare inzet wordt gevraagd. Op deze wijze willen gemeente en CWI de work-firstaanpak koppelen aan de competentieontwikkeling van cliënten. Op grond van deze drieweekse diagnose kan bepaald worden of een cliënt alsnog regulier aan het werk kan, waarbij CWI vacatures kan inbrengen of dat één van de work-firstinstrumenten meer geëigend is, al dan niet in combinatie met reïntegratie-instrumenten. Een vergelijkbare aanpak zien we bij een andere gemeente, waar de ‘testperiode’ zelfs 10 weken bedraagt.

6. Naar een nieuw evenwicht van doelmatigheid en rechtmatigheid

In het streven naar efficiëntere en effectievere uitvoering zien we vanuit vooral gemeenten maar ook wel vanuit UWV een aanpak in samenwerkingsverbanden ontstaan die uitgaat van het principe ‘doelmatigheid boven rechtmatigheid’. Van oudsher zijn de processen bij gemeente en UWV vooral ingericht vanuit het rechtmatigheidsdenken. Kenmerken hiervan zijn een uitgebreide gegevensuitvraag en verzameling van bewijsstukken, een scheiding van taken tussen het verzamelen van gegevens en de uitkeringsbeslissing en een generieke en systematische handhavingscontrole door middel van onder meer werkbriefjes en heronderzoeken. Deze ‘administratief-juridische’ procedures zijn zeer arbeidsintensief en passen volgens steeds meer gemeenten (en UWV) niet bij de huidige doelstelling van werk boven inkomen en een doelmatige en klantgerichte dienstverlening. “Het is zeer inefficiënt om voor iedereen een even zwaar rechtmatigheids- en handhavingstraject in te zetten.” Vanuit dit besef zijn na invoering van de WWB projecten gestart waarin geëxperimenteerd is met een ‘hoogwaardige wijze van handhaven’²³. De verdere ontwikkeling van deze aanpak zijn we tegengekomen op verschillende van de door ons bezochte locaties. Uitgangspunten in deze aanpak zijn een verkorte uitvraag van gegevens voor het aanvragen van een uitkering, het beperkt checken van bronnen, het gebruik maken van risicoprofielen om gericht handhavings-

²³ De zogeheten LAT-projecten (bij de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg).

acties uit te zetten en het koppelen van de overige handhaving aan het gedrag van cliënten (wel of niet nakomen van afspraken met CWI, gemeente of UWV); kortom van rechtmatigheid naar doelmatigheid. De opbrengst van deze aanpak is dat CWI door de verkorte uitkeringsaanvraag meer tijd overhoudt, de doorlooptijden worden verkort en door het selectief handhaven op basis van risico en gedrag van cliënten, minder handhaving capaciteit nodig is. Kortom: “Door deze aanpak kan de capaciteit van CWI worden ingezet waar het nodig is, namelijk op het bemiddelen van cliënten.”

Deze aanpak wordt ook wel gecombineerd met het ‘naar voren schuiven van bevoegdheden’. Op één van de onderzochte locaties hebben gemeente en CWI bijvoorbeeld afgesproken dat een cliënt na een verkorte uitkeringsaanvraag een zoektijd van vier weken krijgt tot de start van de uitkering. Gedurende die periode ondersteunt CWI de cliënt in het zoeken naar werk. Mocht een cliënt door deze zoekperiode financiële problemen krijgen, dan kan CWI een voorschot regelen. Deze aanpak werkt preventief en heeft als effect dat (een deel van de) cliënten die zonder al te veel ondersteuning aan het werk kunnen niet in de uitkering komen. In de praktijk werkt deze aanpak vooral goed bij jongeren. Cliënten die in deze periode niet aan het werk komen of uitzicht op werk hebben, zijn veelal cliënten die extra ondersteuning nodig hebben.

Pas enkele maanden na aanvraag van de uitkering doet de gemeente een uitgebreider onderzoek. Hierdoor blijft de meer arbeidsintensieve dienstverlening beperkt tot de ‘blijvers’ in het bestand en dus voor “de mensen die het echt nodig hebben”. Van de cliënten bij wie CWI al direct bij de werkintake en de verkorte aanvraag een extra ondersteuningsbehoefte onderkent, worden de gegevens inclusief een reïntegratieadvies direct overgedragen aan de sociale dienst. De sociale dienst completeert de aanvraag en kan snel een reïntegratietraject inzetten.

Een vergelijkbare filosofie vinden we ook terug in de toonkamers van UWV. Ook daar wordt de capaciteit zoveel mogelijk vrijgemaakt voor bemiddeling en cliëntcontacten en wordt de handhaving zoveel mogelijk gekoppeld aan feitelijk gedrag van een cliënt. Zo wordt het nakomen van de sollicitatieplicht hier niet meer getoetst door een periodieke, maar in de praktijk vooral formele, toetsing van het aantal sollicitaties dat een cliënt op een werkbriefje heeft ingevuld. Dit is overbodig omdat de klantregisseur (inhoudelijk) op de hoogte is van alle sollicitaties. Het voordeel hiervan is niet alleen dat een arbeidsintensieve en formele toetsing achterwege kan blijven, maar ook dat de sollicitatie-ervaringen en uitkomsten gebruikt kunnen worden voor de (bij)sturing van de cliëntondersteuning en indien nodig voor het uitzetten van sancties.

7. Denken vanuit schadelastbeperking, kosten en baten

Een andere ontwikkeling waarbij dienstverlening aan klanten vanuit een financieel perspectief wordt benaderd, is het denken vanuit schadelastbeperking in termen van te verwachte kosten en baten. Uitgangspunt is dat de (publieke) investering in een cliënt in relatie moet staan tot de baten die op grond van die investering verwacht mogen worden. Met andere woorden: de inzet van instrumenten wordt niet alleen bepaald op basis van de te verwachten effectiviteit, namelijk uitstroom, maar mede op basis van wat het kost om een cliënt aan het werk te krijgen afgezet tegen de financiële baten ervan, namelijk de besparing van het geschatte aantal uitkeringsdagen. Dit betekent dat in een cliënt, van wie op basis van ervaringscijfers aangenomen wordt dat hij lang in de uitkering zal verblijven, meer geïnvesteerd kan worden als dat leidt tot een aanzienlijke verkorting van de geschatte uitkeringsduur. Deze insteek maakt het mogelijk maatwerkoplossingen te rechtvaardigen en daarmee sluit zij ook beter aan bij de beleidsopvatting van ‘doelmatigheid boven rechtmatigheid’.

Deze ontwikkeling komen we zowel tegen bij gemeenten als bij UWV. Zo streeft één van de bezochte gemeenten naar een rol als “verzekeraar”. Bij de intake bepalen gemeente en CWI met een puntensysteem dat is gebaseerd op risico- en schadeprofielen wat de maximale investering in een cliënt mag zijn om hem aan het werk te helpen. CWI fungeert vervolgens als ‘verkooporganisatie’ die op basis van het maximaal te investeren bedrag onderhandelt met werkgevers over passende arrangementen om arbeidsvraag en -aanbod bij elkaar te brengen.

Op één van de bezochte locaties wordt deze beleidsopvatting nog breder opgevat. Bij het bepalen van de schadelast, wordt niet alleen een schatting gemaakt van het aantal uitkeringsdagen, maar wordt geschat wat de schadelast voor de ‘BV Nederland’ is. Door deze insteek kunnen ook preventieve investeringen worden gerechtvaardigd. De preventie geldt dan zowel voor mensen die nog werken maar dreigen schadelast ‘te berokkenen’ (bemiddelen van werk naar werk) als voor cliënten die van WW naar WWB doorstromen. Op basis van ervaringsgegevens, profielen (o.m. ANKER-model) en een WWB-toets kan deze inschatting worden onderbouwd. Deze onderbouwing dient ook als basis voor het plan van aanpak dat een klantregisseur opstelt en dat binnen het multidisciplinaire team beoordeeld wordt. In beide gevallen beperkt het in kaart brengen van kosten en baten zich tot de kosten van en besparingen op de uitkering en de kosten van interventies. De kosten en baten voor de kleine geldstroom (zwaardere inzet in de frontoffice, maar efficiëncymogelijkheden in de backoffice) zijn wel te beargumenteren, maar lastig te becijferen. Laat staan welke maatschappelijke kosten en baten (bijvoorbeeld het voorkomen van justitiële of zorgtrajecten) met deze aanpak gemoeid zijn.

3.3 Ontwikkelingslijnen in de reïntegratiesamenwerking

In de (reïntegratie)samenwerking tussen enerzijds de ketenpartners onderling en anderzijds tussen de ketenpartners en reïntegratiebedrijven zijn ontwikkelingen waarneembaar die grosso modo zijn samen te vatten als: van vorm (procedures) naar inhoud en meer flexibiliteit (maatwerk). De privatisering van de reïntegratiemarkt en de aanbestedingsverplichting heeft volgens alle partijen in eerste instantie geleid tot het ontwikkelen van procedures en modellen per kolom, vooral gericht op het krijgen van inzicht en de beheersing van de opdrachten. Hoewel de reïntegratiemarkt nog in ontwikkeling is, concluderen met name de publieke partijen reeds dat deze insteek niet tot de beoogde resultaten leidt. De wijze van aanbesteden en organiseren van de reïntegratie-uitvoering heeft geleid tot té lange lijnen (reïntegratie aan de achterkant van het proces), onvoldoende flexibiliteit en daardoor tot onvoldoende resultaten. Ook de kolomsgewijze aanpak en het ontbreken van inzicht en afstemming hebben afbreuk gedaan aan de effecten van de reïntegratiesamenwerking.

1. Kleine interventies aan de kop van het proces

Eén van de ontwikkelingen die als antwoord op deze bevindingen is ingezet, is het aanbieden van kleine interventies door CWI in samenwerking met gemeenten en UWV. Uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat cliënten die met relatief kleine interventies aan het werk kunnen eerst door CWI met een reïntegratieadvies overgedragen moeten worden aan gemeente of UWV om vervolgens aangemeld te worden voor een regulier reïntegratietraject. Een standaard reïntegratieaanpak is in die gevallen niet alleen onnodig en inefficiënt, maar ook weinig klantgericht. UWV heeft daarom in 2005 de mogelijkheid van ‘opstapjes’ gecreëerd. Het betreft kleine interventies voor WW-gerechtigden binnen de CWI-periode (fase 1, route A) met een maximale duur van 2 maanden en een gemaximeerd bedrag (2.500 euro). UWV bekostigt de interventie en beslist formeel, maar CWI signaleert de noodzaak en daar lijkt in de praktijk

door UWV zelden van afgeweken te worden. Een vergelijkbare ontwikkeling hebben we ook aangetroffen in de samenwerking tussen gemeenten en CWI.

2. Van proces naar inhoud

De Wet SUWI verplicht de ketenpartijen een klantmanager toe te wijzen als vast aanspreekpunt voor werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Hiertoe ontwikkelde UWV voor de uitvoering van de Werkloosheidswet (WW) in 2002 het concept van casemanagement. De casemanagers vervulde aanvankelijk vooral een procesmatige functie in de doorgeleiding van klanten naar de (backoffice) afdeling Inkoop Reïntegratie. Op basis van signalen van de ketenpartners en een eigen evaluatie concludeerde UWV dat deze vorm van casemanagement te procesgericht en daarmee te weinig klantgericht was. Als antwoord hierop heeft UWV het concept 'reïntegratiecoaching WW' ontwikkeld en landelijk ingevoerd (voltooiing najaar 2005). Door de sturing op inhoud dicht bij de cliënt te organiseren en de taak meer klantgericht in te vullen, kunnen de reïntegratiecoaches uitvoering geven aan de doelstelling 'kortste weg naar werk'. De bedoeling is dat de reïntegratiecoaches interventies onderbouwd en gedifferentieerd inzetten. Zo hebben sommige klanten genoeg aan kleine (preventieve) interventies om te voorkomen dat zij doorverwezen moeten worden naar een reïntegratiebedrijf voor een volledig traject. Andere cliënten daarentegen die wel aan het profiel voor een reïntegratietraject voldoen, kunnen wegens persoonlijke omstandigheden soms beter (nog) niet worden verwezen naar een reïntegratiebedrijf. De reïntegratiecoach bepaalt samen met de cliënt welke weg het meest gepast is en heeft hiervoor een breed dienstenpakket ter beschikking. De interventies die de reïntegratiecoach kan aanbieden zijn onder meer begeleiding, opstapjes, IRO, proefplaatsing, stages, vrijwilligerswerk, activering en reïntegratietrajecten.

Ook bij gemeenten zien we een vergelijkbare ontwikkeling, waarbij de klantmanager in toenemende mate de regie moet nemen over de reïntegratietrajecten. Omdat gemeenten dicht bij CWI zitten en de lijnen binnen gemeenten veelal korter zijn, is de impact hiervan op de lokale samenwerking overigens minder sterk dan bij de invoering van de reïntegratiecoach WW.

3. Versterking van de publieke reïntegratietaak

Door deze ontwikkelingen verschuift de reïntegratietaak niet alleen (deels) naar voren in het proces, maar wordt ook het belang van een goede diagnostiek en regie in de frontoffice steeds belangrijker. Een deel van de taken die aanvankelijk werden uitbesteed aan reïntegratiebedrijven wordt hierdoor weer in het publieke domein getrokken. Om de diagnostiek te versterken zijn instrumenten ontwikkeld als het ANKERmodel en de competentietest ("een cliënt kan vaak meer dan op grond van scholing en werkervaring kan worden geconcludeerd"). Om te voorkomen dat cliënten onnodig in reïntegratietrajecten terechtkomen, heeft CWI een aantal workshops voor cliënten ontwikkeld gericht op versterking van motivatie en sollicitatiegedrag. De workshops worden door CWI tevens gebruikt om 'opstapjes' te initiëren of verdergaande reïntegratiebehoeften te signaleren. De publieke partijen zoeken naar een optimale mix van instrumenten en trajecten, waarbij met name gemeenten reïntegratie steeds vaker koppelen aan een work-firstaanpak of werkstages. Het wegvallen van de aanbestedingsverplichting maakt dit volgens gemeenten makkelijker.

4. Reïntegratiesamenwerking tussen de publieke partijen

Parallel aan deze ontwikkelingen zien we een toename van de samenwerking tussen de ketenpartners onderling op het gebied van reïntegratie. Op een aantal locaties hebben gemeente(n) en UWV afgesproken elkaar inzicht te geven in de afzonderlijk ingekochte reïntegratie-instrumenten. In de nadere kennismaking met elkaar, constateren UWV en gemeente namelijk dat de eigen reïntegratie-instrumenten ook voor een deel van de

cliënten van de andere partner interessant zijn. Dergelijke afspraken worden door beide partijen zeer interessant genoemd omdat de instrumenten van beide kolommen elkaar kunnen aanvullen. Bovendien kan CWI hierdoor een vollediger beeld krijgen van de reïntegratiemogelijkheden, waardoor de cliënt een beter reïntegratieadvies kan krijgen. In aansluiting op deze afspraak zien we ook dat UWV en gemeente(n) afspraken maken om de instrumenten open te stellen voor cliënten van de andere partij. In de toonkamers is deze afspraak standaard. Buiten de toonkamers gebeurt verwijzing van UWV-cliënten naar reïntegratie-instrumenten van gemeenten of andersom vooralsnog alleen op individuele basis. Soms mondt deze samenwerking uit in gezamenlijke acties van gemeente en UWV, bijvoorbeeld een wijkgerichte aanpak om “cliënten achter de geraniums vandaan te krijgen”. De gemeente verzorgt de uitvoering, maar UWV bekostigt die als sprake is van een UWV-cliënt (veelal WAO of samenloop WWB en WAO). Ook experimenteren hier en daar UWV en gemeente(n) met een gezamenlijke aanbesteding van reïntegratiecontracten gericht op preventie en ‘samenloopgevallen’.

5. Van inkoop naar partnerschap

De samenwerking tussen publieke partijen en reïntegratiebedrijven wordt nog vooral gekenmerkt door een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De commerciële relatie lijkt vooralsnog een intensieve samenwerking met reïntegratiebedrijven in de weg te staan. Toch zien zowel gemeenten als UWV steeds meer de beperkingen in van periodiek wisselende ‘leveranciersrelaties’ en zoeken zij naar andere vormen van samenwerking gericht op meer partnerschap. Hiertoe worden in aanbestedingsprocedures steeds meer elementen ingebouwd om bij succes te komen tot meerjarige contracten in plaats van een contract voor één jaar. Maar ook in de uitvoering ontwikkelt zich op sommige locaties meer partnerschap, met name tussen gemeente en reïntegratiebedrijven. Na het afsluiten van een contract wordt de relatie tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven minder procedureel en formeel en ontstaat steeds vaker een wederkerige relatie. Deze gemeenten staan open voor de expertise van reïntegratiebedrijven en maken gebruik van de adviezen voor verbetering van processen, rapportageformats, etc. Ook zien we soms vervlechtingen van de processen van gemeente en reïntegratiebedrijf, bijvoorbeeld bij het voeren van driegesprekken (klantmanager gemeente, adviseur reïntegratiebedrijf en cliënt) bij de start van een traject of het gaandeweg combineren van de reïntegratieactiviteiten met andere trajecten zoals kinderopvang en schuldhulpverlening.

Steeds meer gemeenten eisen ook dat de cliëntcontacten van een reïntegratiebedrijf binnen een BVG of CWI worden gevoerd, zowel vanuit het belang van de cliënt als om de lijnen tussen klantmanager en reïntegratiebedrijf te verkorten. Het voordeel van het voeren van de cliëntgesprekken in een BVG is dat zonnodig alle partijen direct betrokken kunnen worden bij het maken van afspraken en partijen dus niet meer “tegen elkaar uitgespeeld” kunnen worden door een cliënt. Tevens is het voor medewerkers van reïntegratiebedrijven makkelijker om contacten te leggen met CWI-medewerkers over vacatures. Eén reïntegratiebedrijf ziet niets in deelname in een BVG en wijst de verplichtingen, zoals die in aanbestedingen soms is vervat, resoluut van de hand: “Als ik met mijn bedrijf verplicht wordt met CWI en gemeente in één gebouw te gaan zitten, koppelen werkgevers mij aan die partijen. Daardoor krijg ik last van de slechte naam die zowel het CWI als de gemeente in de regio hebben bij werkgevers als het gaat om reïntegratie. Dat kan ik en dat kan mijn bedrijf niet hebben.” Op één van de locaties streeft een gemeente naar een intensievere samenwerking tussen gemeente, CWI, reïntegratiebedrijven en werkgevers. Doel van deze samenwerking is niet alleen het verkorten van de lijnen, maar ook om de reïntegratie-uitvoering minder aanbodsggericht te maken door direct aansluiting te zoeken bij de vraag van werkgevers. Overigens hebben wij in het algemeen weinig of geen ‘formele’ samenwerking aangetroffen

tussen CWI en reïntegratiebedrijven inzake vacatureverwerving en bemiddelingen. Er is wel wat contact over en weer over vacatures, maar dat is nergens echt 'geregeld'.

3.4 Landelijk versus lokaal: hoe komt de innovatie tot stand?

In dit onderzoek hebben we primair gekeken naar de ontwikkelingen op lokaal of regionaal niveau. De beantwoording van de vraag hoe de innovatie totstandkomt, baseren we dan ook vooral op de beleving en ervaring van de lokale en regionale medewerkers in de keten. De beschreven ontwikkelingen die moeten leiden tot optimalisering of innovatie van de samenwerking met als doel een meer klantgerichte, effectieve en doelmatige uitvoering, hebben soms een lokale en soms een landelijke oorspong, maar komen vaak ook tot stand in wisselwerking tussen landelijk en lokaal. Toch wordt in het algemeen gezegd dat de ontwikkeling van de samenwerking lokaal vorm moet krijgen en dus ook op dat niveau tot stand komt. De landelijke kolommen vervullen een meer faciliterende en bewakende rol. Soms is de landelijke rol expliciet gekoppeld aan specifieke projecten terwijl in andere gevallen de landelijke partijen meer op afstand aanwezig zijn. Een exclusief onderscheid is overigens lastig te maken omdat, zoals eerder aangegeven, op veel locaties sprake is van meerdere ontwikkelingen tegelijkertijd. Toch is er een aantal ontwikkelingen dat vooral landelijk en uniform worden geïmplementeerd zoals de elektronische intake, de callcenterdienstverlening, het digitaal klantdossier, de A/B-routering, het ANKER-model en de opstapjes (zie kader).

Voorbeelden van landelijk uniform te implementeren processen zijn:

- A/B-routering: model (CWI) dat fasering gaat vervangen; een dynamischer antwoord op het wat starre en volgtijdelijke van het faseringsstelsel. Het model gaat ervan uit dat klanten zelf werk kunnen zoeken (route A), tenzij er belemmeringen zijn die ondersteuning behoeven (route B). De ondersteuning moet vervolgens op maat kunnen worden aangeboden, van kleine interventies tot reïntegratietrajecten.
- ANKER-model : model (UWV) waarmee de kansen en risico's van een klant voor een reïntegratie kunnen worden geanalyseerd, inclusief de nalevingsbereidheidstoets, een 'stoplicht-model' waarmee het risico van het niet nakomen van afspraken wordt ingeschat en de risicograad in een kleur (groen, oranje, rood) wordt aangegeven.
- Opstapjes (UWV): kleine (preventieve) interventies voor WW-gerechtigden die ingezet kunnen worden binnen de CWI-periode (fase 1, route A) met een maximum duur van twee maanden en maximale kosten van 2500 euro excl. btw. Voor de toepassing van opstapjes dient CWI een signaal aan de reïntegratiecoach te geven, waarna de inzet van een opstapje in onderlinge afstemming formeel wordt toegekend door UWV.

Het betreft vooral 'instrumenten' die kolomsgewijs worden geïmplementeerd, maar die wel sterk van invloed zijn op de lokale samenwerking. Maar zelfs bij deze landelijke implementaties is sprake van een wisselwerking tussen landelijk en lokaal. Dergelijke instrumenten worden immers veelal op een beperkt aantal locaties 'uitgetest'. Veel van deze instrumenten zijn of worden ontwikkeld om het nieuwe dienstverleningsconcept dat door het AKO is opgesteld in de uitvoering vorm te geven (zie 2.2).

Maar ook het dienstverleningsconcept zelf wordt mede geconcretiseerd op basis van 'experimenten' in de uitvoering. De op initiatief van UWV ingerichte 'toonkamers' zijn hier een goed voorbeeld van. Deze zijn weliswaar op landelijk initiatief ingericht en worden ook op dat niveau gemonitord, maar het zijn de lokale ketenpartners die op basis van het gemeenschappelijk dienstverleningsconcept een concrete invulling geven aan de opzet (projectplan), de invulling en de aansturing van de projecten. Andersom gebeurt dit ook. De optimaliseringsgedachte achter de 'uitdaging-projecten' is ontstaan in wisselwerking tussen gemeenten en CWI en/of UWV en vervolgens landelijk opge-

pakt en ondersteund door de ketenpartners. In beide gevallen vinden de projecten vooral plaats op locaties waar de samenwerking tussen twee of drie ketenpartijen al goed verloopt. De Monitorgroep zegt hierover: “De landelijke projecten vormen als het ware een kader voor veel van de activiteiten die reeds plaatsvonden.”²⁴

Een aantal ontwikkelingslijnen kent een meer lokale oorsprong. Het betreft veelal ontwikkelingen die door gemeenten zijn geïnitieerd, al dan niet in samenwerking met CWI en soms met UWV. Vaak betreft het ontwikkelingen die gemeenten vanuit een financieel motief inzetten en waarin gezocht wordt naar nieuwe vormen van (hoogwaardig) handhaven en het bevorderen van de schadelastbeperking door preventie en uitstroomgerichte activiteiten. De ontwikkeling van de work-firstaanpak is hier een voorbeeld van, maar ook bij de ontwikkelingen rond de werkgeversbenadering spelen op lokaal niveau gemeenten vaak een ‘trekkersrol’. Maar ook bij veel van deze ontwikkelingen ontstaat of is sprake van wisselwerking tussen gemeenten en VNG/Divosa en de andere ketenpartners, in de zin van ondersteuning, monitoring en verspreiding van de resultaten. Voorbeelden hiervan zijn de experimenten die zeven gemeenten en CWI’s hebben ontwikkeld in het kader van ‘hoogwaardig handhaven’ die, in dit geval in opdracht van het Ministerie van SZW, zijn geëvalueerd en waarvan de rapportage gebruikt wordt als input voor het AKO en lokale samenwerkingsverbanden²⁵.

Projecten zoals hierboven beschreven worden meestal uitgevoerd in gezamenlijke projectorganisaties onder verantwoordelijkheid van een ‘stuurgroep’ waarin vertegenwoordigers van twee of alledrie van de lokale en/of regionale ketenpartners zitting hebben. Vaak wordt uit één van de kolommen een projectleider benoemd. Het monitoren en evalueren van de resultaten gebeurt op projectniveau voor de besluitvorming bij de lokale partners en op landelijk niveau (onder andere de Monitorgroep) ten behoeve van de landelijke beleidsvorming en ontwikkeling van dienstverleningsconcepten. Veel van deze projecten of initiatieven worden voor een groot deel gefinancierd uit de reguliere middelen. CWI en UWV hebben geen aparte of geormerkte budgetten voor keteninitiatieven en –innovaties. Gemeenten hebben wel meer ruimte om eigen financiën in te zetten. Zij kunnen bovendien gebruik maken van landelijke middelen van het Ministerie zoals het Innovatieprogramma Werk en bijstand (IPW). Aanvullend worden soms ook Europese subsidies ingezet. De financiering van projecten is dan ook vaak een creatieve ‘vervlechting en uitruil’ van de beschikbare middelen van de ketenpartners. Voor de bemensing van de projecten maken de ketenpartners gebruik van de regulier beschikbare FTE’s en ook de kosten voor trainingen, communicatie, inrichting en dergelijke komen (vooral) uit de reguliere budgetten. Alleen voor de inrichting van de BVG’s heeft een tijdelijke stimuleringsregeling bestaan. Kosten die niet vanuit de reguliere budgetten of landelijke regelingen betaald kunnen worden, komen al snel voor rekening van gemeenten (zie ook 4.1.1).

3.5 In hoeverre dragen de ontwikkelingen bij aan de realisatie van de SUWI-doelen?

Bereikte resultaten

Samenwerking is een middel en geen doel op zich. De vraag die dan ook gesteld moet worden is in hoeverre de geschetste ontwikkelingen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de SUWI-wetgeving: een klantgerichte, effectieve en doelmatige uitvoering. Het meten van de prestaties en met name de *ketenprestaties* blijkt echter in de praktijk nog steeds een moeizame aangelegenheid. Sommige respondenten zijn van mening dat de publieke partijen goed zijn in het maken van vernieuwende afspraken,

²⁴ AKO (2005). *Samen voor onze klanten, SUWI Ketenprogramma 2006*. Oktober 2005.

²⁵ Radar (2005). *Handhaven op weg naar werk, eindrapportage van 7 handhavingsexperimenten in de keten*. Amsterdam: Radar Bureau voor Sociale Vraagstukken.

maar minder goed in het vertalen daarvan in te verwachte resultaten en helemaal niet goed in het zichtbaar maken van die resultaten en de bijdrage van elke partner aan die resultaten. Hierbij speelt mee dat de cijfers van de afzonderlijke kolommen blijkbaar nooit met elkaar corresponderen. Andere respondenten zijn van mening dat bewust gekozen wordt voor een pragmatische aanpak. Om de samenwerking niet op voorhand te laten verzanden in eindeloze discussies over prestatiedefinities en te verwachten resultaten, kiezen partijen voor een pragmatische aanpak: “We hebben er voor gekozen om eerst maar te gaan samenwerken en op termijn, als de samenwerking meer vorm krijgt en de praktijk meer inzicht geeft in de resultaten die de samenwerking oplevert, de prestaties en targets te gaan definiëren.”

Dat het evalueren en met name het vaststellen van de resultaten van projecten niet meevalt, blijkt ook uit de volgende conclusie van de Monitorgroep: “De onderbouwing met concrete objectieve resultaten van de gemeenschappelijke cliëntbenadering is op onderdelen problematisch. De meeste praktijken zijn daartoe te weinig experimenteel in opzet”²⁶. Het bureau Radar dat zeven ketenexperimenten heeft geëvalueerd, constateert dat experimenten vaak niet onder ideale omstandigheden van start gaan (organisatieveranderingen, veranderingen in wet- en regelgeving) waardoor de resultaten niet direct onderling vergelijkbaar zijn. Ook zijn de beschikbare gegevens ontoereikend om te kunnen spreken van *bewezen* succesvolle projecten en dus om te besluiten tot verdere opschaling naar een landelijke toepassing²⁷. Daar komt nog bij dat een groot deel van de geschetste ontwikkelingen en projecten pas sinds vorig jaar echt van start is gegaan. Los van de onderzoekstechnische problemen bij het vaststellen van de effecten, is het daarom volgens veel respondenten hoe dan ook nog te vroeg om de effecten echt op waarde te schatten.

Toch zijn de meeste respondenten wel van mening dat de resultaten van de huidige ontwikkelingen in de ketensamenwerking al hier en daar zichtbaar zijn. De resultaten die genoemd worden door respondenten van de publieke partijen zijn:

- Minder dubbelingen en overdrachten in het ketenproces (hoewel nog niet volledig te voorkomen, onder meer door de gebreken van beschikbare ICT).
- Kortere interne lijnen, meer kennisdeling en gezamenlijke informatie.
- Vacatures worden sneller vervuld.
- Interventies worden sneller ingezet.
- Cliënten verdwalen minder vaak in de keten, cliënten kunnen niet meer “ontsnappen” en dat heeft ook effect op de sociale omgeving van cliënten.
- Financiële resultaten (WWB).

De respondenten van de reïntegratiebedrijven zijn in het algemeen minder positief over de vorderingen van de samenwerking. Vooral de gezamenlijke huisvesting is een zichtbaar effect, maar de inhoudelijke samenwerking is volgens hen vaak nog erg mager en er wordt weinig gebruik gemaakt van elkaars kennis. De publieke partijen lijken volgens hen vaak nog vooral geprikkeld om de eigen kolombelangen en prestaties veilig te stellen. Wel wordt er de laatste tijd meer toenadering gezocht en worden verbeteringen gesignaleerd. De reïntegratiebedrijven zelf worden overigens nog steeds weinig in de samenwerking betrokken en “zitten vooral aan het einde van het proces”. Alleen bij politiek gevoelige projecten, bijvoorbeeld in het kader van de Taskforce jongeren, Pavem of LTO, worden reïntegratiebedrijven meer als volwaardige partner betrokken en wordt gebruik gemaakt van hun specifieke expertise. Anderzijds zijn de publieke opdrachtgevers en met name gemeenten niet tevreden over de werking van de private

²⁶ AKO (2005). *Samen voor onze klanten, SUWI Ketenprogramma 2006*. Oktober 2005.

²⁷ Radar (2005). *Handhaven op weg naar werk, eindrapportage van 7 handhavingsexperimenten in de keten*. Amsterdam: Radar Bureau voor Sociale Vraagstukken.

reïntegratiebedrijven. Het ontbreekt vaak aan maatwerk, zeker voor de moeilijker doelgroepen en aan goede regionale werkgeverscontacten, met als gevolg dat “er teveel algemene begeleidingstrajecten worden aangeboden die te weinig resulteren in plaatsing op een baan”. De publieke opdrachtgevers zijn zich er in het algemeen wel van bewust dat de sterke sturing op prijs hier niet gunstig aan heeft bijgedragen. Bovendien merken zowel publieke als private partijen op dat “hoe goed we het ook doen, een deel van de moeilijker doelgroepen zal in de huidige arbeidsmarkt niet aan het werk komen”. Toch zijn zowel de publieke als de private partijen van mening dat SUWI en de privatisering van de reïntegratietaken hebben bijgedragen aan de resultaatgerichtheid van de uitvoering (zie verder 4.1).

Metten en leren van prestaties

Het definiëren en meten van prestaties heeft niet alleen als doel om de inzet van publieke middelen te verantwoorden, maar is ook noodzakelijk als basis voor de afspraken tussen de ketenpartijen. De huidige service niveauovereenkomsten (SNO) die partijen hebben afgesloten zijn vooral gebaseerd op procesindicatoren en niet op outcome-indicatoren en voldoen daarom lokaal vaak niet meer aan de behoefte die partijen op dit moment hebben. Sommige locaties hebben de SNO aan de kant geschoven, terwijl andere locaties de SNO formeel verlengd hebben, in afwachting van de uitkomst van huidige ontwikkeling en (keten)indicatoren die daarbij aansluiten (bijvoorbeeld het inzichtelijk maken van schadelastbeperking).

De intentie om te sturen op gezamenlijke outcome-indicatoren in plaats van proces- en prestatie-indicatoren per kolom is echter wijdverbreid. Landelijk – door de AKO-ontwikkelgroep ketenprestatie--indicatoren - en hier en daar ook lokaal wordt gewerkt aan de ontwikkeling van ketenprestatie--indicatoren (preventie-, doorstroom- en uitstroomquoten). Ook op dit moment wordt reeds gebruik gemaakt van preventiequota, maar de vaststelling daarvan is volgens een aantal respondenten een beetje “natte vingerwerk” en een fatsoenlijke nulmeting ontbreekt. Desondanks wordt in de uitvoering wel steeds meer gestuurd op de outcome-prestaties, al levert dit ook weer discussies op over welke partij “het turfje mag zetten”. De hoop is dat als het concept van gezamenlijk klantmanagement is geïmplementeerd, dergelijke discussies tot de verleden tijd behoren. De overeengekomen preventie- en uitstroomquota blijken ook niet altijd de hoogste prioriteit te krijgen. Regelmatig zijn er andere urgente zaken zoals een bezuiniging of de invoering van de WIA die tijdelijk een hogere prioriteit krijgen en die voor een partij een rechtvaardiging vormen voor het niet nakomen van de gemaakte ketenafspraken.

Mede door het nog ontbreken van geschikte ketenindicatoren karakteriseren de meeste respondenten de ontwikkeling van de lokale samenwerking meer als een organisch groeiproces of als “learning by doing” dan als een optimalisering van de samenwerking volgens bijvoorbeeld een Demingcirkel (plan, do, check, act). De ketenpartners streven wel sinds de tweede helft van 2004 steeds nadrukkelijker naar een meer systematische ontwikkeling van de samenwerking. Projecten en experimenten, al dan niet landelijk geïnitieerd, worden lokaal en/of landelijk gemonitord en geëvalueerd. Dat gebeurt bijvoorbeeld al door de Monitorgroep (zie 2.2). Een deel van de respondenten noemt ook ‘de regionale ketenbijeekkomsten’ voor CWI, UWV en gemeenten als stimulans om ontwikkelingen en resultaten zichtbaar te maken met als doel om van elkaar te leren en elkaar te enthousiasmeren.

4 Welke condities beïnvloeden de samenwerking?

In dit hoofdstuk brengen we de condities in kaart die volgens de respondenten van invloed zijn op de ontwikkeling van de samenwerking. Tevens beschrijven wij in hoeverre deze condities worden ervaren als bevorderend of belemmerend voor de ketensamenwerking. Deze condities geven inzicht in de achtergrond van de in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingslijnen. Met andere woorden: wat is de invloed van de verschillende prikkels op de richting waarin de samenwerking zich ontwikkelt? Door het beschrijven van deze prikkels proberen we verklaringen te vinden voor de ontwikkelingen in de regionale of lokale ketensamenwerking. We onderscheiden de volgende condities of prikkels:

- A. Prikkels vanuit wet- en regelgeving en landelijke sturing:
 1. Impact van respectievelijk de SUWI-wetgeving en de materiewetten (zoals de WWB en de WW) op de uitvoering.
 2. Sturing door de minister via de bestuurlijke overleggen.
 3. ‘Sturing’ door het Algemeen Ketenoverleg (AKO).
 4. Impact van ketenevaluatie en – onderzoeken.
 5. Invloed van de keteninformatisering (ICT).
- B. Prikkels vanuit institutionele afbakeningen en uitvoeringsbeleid:
 6. Invloed van verschillen in inrichting en besturing van de drie kolommen.
 7. Invloed van verschillen in cultuur, beleid en uitvoeringsrichtlijnen.
- C. Prikkels vanuit regionale en persoonlijke factoren:
 8. Regionale arbeidsmarkt.
 9. Gezamenlijke projecten.
 10. Persoonlijke factoren.

We richten ons eerst op SUWI en de materiewetten, ervan uitgaande dat de wetgeving de kaders bepaalt voor uitvoering en samenwerking. Vervolgens kijken we wat de invloed is van de wijze waarop de uitvoering institutioneel is vormgegeven en van de regionale context. Het ‘samenspel’ van deze krachten of prikkels is bepalend voor de wijze waarop de ketenpartijen lokaal uitvoering geven aan de samenwerking. De condities worden afzonderlijk behandeld, maar zijn veelal gelijktijdig van invloed op de lokale samenwerking. Zo komt het voor dat een aantal condities gelijktijdig gunstig is waardoor de samenwerking in een stroomversnelling komt. Bijvoorbeeld op een locatie waar de realisatie van een BVG, de invoering van de WWB en een aanstelling van een nieuwe CWI-vestigingsmanager die goed overweg kan met de hoofden sociale dienst en de regiomanager van UWV in ongeveer dezelfde periode plaatsvond. Het komt echter ook voor dat condities divergeren of zelfs conflicteren, waardoor de samenwerking onder druk komt te staan.

4.1 Prikkels vanuit wetgeving en landelijke sturing

4.1.1 *In hoeverre bevordert of belemmert SUWI de samenwerking?*

De regionale samenwerkingspartners beschouwen de wet SUWI vooral als een richtinggevend kader voor de samenwerking, waar op zich geen sterke positieve of negatieve prikkel vanuit gaat. SUWI wordt opgevat als een structuurwet en is in die zin vooral belangrijk voor de institutionele vormgeving.

In de structuur wordt geregeld welke partij waarvoor verantwoordelijk is en wie welke taken moeten uitvoeren. Met andere woorden: de wet regelt *wat* er moet gebeuren, maar niet *hoe* het moet gebeuren. En dat *hoe* is de samenwerking die in de praktijk handen en voeten moet krijgen. In de feitelijke vormgeving van de samenwerking zijn de intentie, de ambitie en het enthousiasme van de ketenpartners volgens de respondenten veel belangrijkere voorwaarden dan de wet SUWI (zie ook 4.3.1). De wet SUWI is in hun ogen vooral een kader en geen voorwaarde voor samenwerking. Samenwerking tussen de publieke partijen gebeurde immers ook al voordat SUWI van kracht was, terwijl de praktijk aan de andere kant laat zien dat SUWI geen garantie biedt dat de samenwerking ook daadwerkelijk van de grond komt. In die laatste gevallen blijft de samenwerking beperkt tot een “gedwongen huwelijk op basis van bloedeloze SNO’s”. Meer dan door wetgeving wordt praktische invulling van de samenwerking bepaald door de keuzes die organisaties maken om wetten en bestuurlijke afspraken met de minister uit te voeren. Toch zijn er ook respondenten die van mening zijn dat SUWI een kader is dat de ketenpartijen in ieder geval basaal bindt en daarmee een stok achter de deur is in geval de samenwerking niet van de grond komt.

Volgens meerdere respondenten is het feit dat een aantal innovatieve projecten en experimenten op dit moment alleen uitgevoerd kan worden in zogeheten ‘regelvrije zones’ een bewijs dat een vergaande ‘vervlechting van de dienstverlening’ van de drie kolommen uiteindelijk tegen de grenzen van de huidige wetgeving aanloopt. Maar ook los van de eventuele wettelijke consequenties van de huidige ontwikkelingen, vormen de vele projecten en experimenten in het land waarin gezocht wordt naar vernieuwing of verbetering van de dienstverlening volgens meerdere respondenten het bewijs dat de huidige samenwerking niet bevredigend is voor de partijen zelf, maar ook dat de beoogde resultaten nog niet zijn bereikt. Alvorens de betekenis van een aantal kenmerken van de SUWI-wetgeving voor de ketensamenwerking nader te bespreken, hebben we de respondenten gevraagd kort aan te geven wat zij als positieve en negatieve prikkels van SUWI ervaren.

Positieve prikkels van de SUWI-wetgeving volgens respondenten:

- Verplichting tot BVG-vorming.
- Focus op resultaat- en klantgerichtheid.
- Verplichting om een klantmanager aan te wijzen als vast aanspreekpunt voor werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden.
- De privatisering van de reïntegratiemarkt heeft de resultaatgerichtheid bevorderd.

Negatieve prikkels van de SUWI-wetgeving volgens respondenten:

- Eerste jaren vooral interne focus door voor nieuwe structuur noodzakelijke reorganisaties en fusies.
- SUWI biedt geen handvatten om elkaar op (outcome)prestaties af te rekenen waardoor er geen win-win-situatie ontstaat.
- Het faseringsstelsel (indeling van cliënten in fase 1 t/m 4) gaat teveel uit van beperkingen en te weinig van kansen en is in combinatie met de intrinsieke volgtijdelijkheid van de SUWI-taakverdeling te weinig dynamisch.
- Verplichting aanbesteding reïntegratiecontracten staat maatwerk in de weg door proceduregerichte aanpak en concurrentie tussen reïntegratiebedrijven.
- SUWI-eisen doorkruisten in sommige gevallen pre-SUWI samenwerkingsverbanden die veel verder gingen dan SUWI.
- Voor sommige (kleine) gemeenten voegt SUWI niets toe.

Hieronder gaan we aan de hand van een aantal specifieke kenmerken van SUWI nader in op de invloed van de SUWI-wetgeving op de uitvoering. De bovenstaande uitspraken komen hierin uitgebreider weer aan de orde.

BVG-vorming

Op grond van de SUWI-wetgeving dient de ‘één-loket-functie’ van CWI als kern ge-positioneerd te worden in een zogeheten bedrijfsverzamelgebouw (BVG) waarin zowel publieke als private partijen die werkzaam zijn op het gebied van werk en inkomen zich kunnen vestigen. Bedrijfsverzamelgebouwen vervullen volgens de wetgever een belangrijke rol in de samenwerking tussen CWI, gemeenten en UWV. Het BVG-concept zou een bijdrage moeten leveren aan de gewenste bundeling en afstemming van taken²⁸. Hoewel nog niet alle bezochte locaties een BVG voltooid hebben, wordt de BVG-vorming vrijwel unaniem genoemd als katalysator voor samenwerking. BVG-vorming start meestal met gesprekken over en de realisatie van één gezamenlijk gebouw, één inrichting en één huisstijl; de ‘bakstenenfase’. Deze fase loopt nogal eens vertraging op wegens ‘technische’ problemen rond de bouw, maar ook omdat partijen het niet met elkaar eens kunnen worden, bijvoorbeeld omdat de ambities niet gelijk zijn. Op één van de locaties was de gezamenlijke ambitie om alle partijen, ook alle kleine(re) gemeenten in het BVG te huisvesten. Dat is uiteindelijk niet gelukt, maar het heeft de BVG-vorming wel vertraagd. Als deze eerste fase eenmaal is voltooid, blijkt door het letterlijk samen in één gebouw c.q. in één ruimte te zitten de communicatie tussen de kolommen vaak via natuurlijke weg op gang komt en een voedingsbodemp ontstaat voor het vervlechten van de dienstverleningsprocessen; de tweede of ‘vervlechttingsfase’. Zolang partijen nog in eigen afzonderlijke gebouwen zijn gehuisvest, lijkt de neiging om de eigen taken en identiteit af te schermen sterker dan wanneer partijen dagelijks naast elkaar zitten en met elkaar te maken hebben.

Toch merken veel respondenten op dat een gezamenlijk gebouw geen garantie is dat de samenwerking ook inhoudelijk vorm krijgt. Sommige van de bezochte locaties bevinden zich zoals ze het zelf noemen nog in de ‘bakstenenfase’. Dat kan zijn omdat partijen nog maar vrij recent tot BVG-vorming hebben besloten of omdat een deelnemende partij zelf nog in een intern reorganisatieproces is verwickeld en de focus daarop richt. Het kan ook zijn dat partijen, ondanks dat ze onder één dak zitten, elkaar nog niet echt weten te vinden. De gezamenlijke keuze voor en inrichting van een BVG leidt nogal eens tot spanningen tussen de ketenpartners. De ZBO’s letten vooral op de kosten bij de keuze van een locatie voor een BVG, terwijl voor sommige gemeenten de locatie, het gebouw en de inrichting meer een prestigeaangelegenheid lijken. Ook de keuze voor een gezamenlijk huisstijl of een naam voor het BVG is soms een moeizaam proces. Soms omdat partijen het lokaal niet eens kunnen worden, soms ook omdat uiteindelijk het landelijk management van de ZBO’s niet akkoord gaat. Het is voorgekomen dat de lokale partijen het eens waren over de naam van het BVG en het gezamenlijke briefpapier al gedrukt was, maar dat een van de landelijke ZBO’s de naamgeving niet neutraal genoeg vond en alsnog een veto uitsprak. Het feit dat gemeenten het budget en initiatief hebben gekregen voor de BVG-vorming, maakt dat CWI en UWV zich lokaal soms minder sterk voelen staan in deze discussies.

Maar ook als het BVG eenmaal in gebruik is genomen, is een intensivering van de samenwerking niet vanzelfsprekend. De ‘overlap van cliënten’ tussen de partijen is soms beperkt en taken en verantwoordelijkheden zijn in principe gescheiden.

²⁸ Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr. 3. Memorie van toelichting bij de wet SUWI.

Door de vele reorganisaties, bezuinigingen en beleidswijzigingen van de laatste jaren kan de ontwikkeling van de samenwerking gemakkelijk onder druk komen te staan. Partijen geven dan prioriteit aan de uitvoering van de eigen opdracht en taken en leven meer ‘in de waan van de dag’. Voor de door de wetgever gewenste “bundeling en afstemming van taken” is dus meer nodig dan een gezamenlijk gebouw. Wel blijkt een BVG een belangrijke randvoorwaarde en wil, op één uitzondering na, geen van de gesproken publieke partijen terug naar de oude situatie van gescheiden huisvesting van de frontoffices. “Het voordeel van samenwerken in één gebouw is dat je ziet waar de andere partij mee bezig is en waar hij goed in is. Je leert de sterke punten van de ander (bijvoorbeeld vacatures) in je eigen contacten te gebruiken en soms zie je dat een aanpak die jouw organisatie wil ontwikkelen al gemeengoed is bij een andere partij en het dus zonde is van de tijd om het wiel opnieuw uit te vinden.”

De veronderstelling dat ook private partijen zich in een BVG vestigen en in de “bundeling van taken” worden betrokken, wordt in de praktijk maar beperkt waargemaakt. In veel BVG'en zitten wel uitzendbureaus en hier en daar ook enkele reïntegratiebedrijven, maar ook in die gevallen worden de private partijen niet of nauwelijks betrokken bij de samenwerking. Door de concurrentie tussen reïntegratiebedrijven en de beperkte looptijd van de reïntegratiecontracten, valt het niet mee om reïntegratiebedrijven als volwaardige partner in een BVG te laten deelnemen. Dit lukt alleen wanneer sprake is van doelbewuste intensieve samenwerking met één of meerdere reïntegratiebedrijven in een afgebakende opdracht, zoals in werkgelegenheidsprojecten. Toch valt op dat met name gemeenten steeds vaker van reïntegratiebedrijven eisen dat zij hun gesprekken met cliënten in het BVG voeren. Reïntegratiebedrijven die hier ervaring mee hebben, wijzen op de voordelen hiervan die vergelijkbaar zijn met de ervaringen van publieke partijen: “Doordat je regelmatig in het BVG bent, leer je medewerkers van CWI, UWV en gemeente steeds beter kennen en vanuit die persoonlijke relaties lukt het makkelijker om met elkaar over cliënten en vacatures te praten.”

Er zijn volgens één van de reïntegratiebedrijven echter ook nadelen. “In één BVG zitten met CWI en gemeente die soms een slechte naam hebben bij werkgevers in de regio als het gaat om reïntegratie, werkt tegen het RIB. Een private partij kan dus last hebben en zelfs in haar bedrijfsvoering bedreigd worden als zij verplicht wordt zitting te nemen in een BVG met CWI, gemeente en eventueel ook UWV.”

Taakverdeling

Een ander belangrijk uitgangspunt van SUWI is een helder afgebakende verdeling van taken en verantwoordelijkheden (zie 3.1). In de gesprekken hebben wij gevraagd in hoeverre de door SUWI opgelegde verdeling van taken en verantwoordelijkheden bijdraagt aan de samenwerking. De knip die is veroorzaakt door de toedeling van de uitkeringsintake aan CWI en de uitkeringsbeslissing aan gemeenten en UWV roept de meeste discussie op. Hoewel de samenwerking tussen de ketenpartijen op het gebied van inkomen buiten het onderwerp van dit onderzoek valt, heeft volgens de meeste respondenten deze taakdeling ook vergaande consequenties voor de bemiddelingstaak. In het algemeen zijn de meeste respondenten van mening dat verdeling van taken volgens SUWI in eerste instantie (“de eerste twee jaren”) heeft geleid tot een sterke interne gerichtheid om de eigen organisaties om te vormen en de expertise te ontwikkelen die nodig is om de nieuwe taakverdeling uit te kunnen voeren. De taakafbakening heeft op meerdere locaties geleid tot animositeit en het “plaatsen van schotten tussen de organisaties”. Gemeenten die tot SUWI redelijk autonoom hun uitvoering konden inrichten moesten gaan samenwerken met landelijke spelers. Daar moesten gemeenten aan wennen, maar omgekeerd heeft het bij CWI en zeker UWV een tijd geduurd voordat het besef groeide wat voor omslag dat voor gemeenten betekent. Hierbij dient wel op-

gemerkt te worden dat op veel locaties ook al vóór SUWI sprake was van samenwerking, met name tussen arbeidsbureaus en gemeenten en op vrijwillige basis.

Met SUWI verdwijnt het vrijwillige karakter en worden de taken wettelijk verdeeld. Met name het belasten van CWI met het “verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag WW of ABW”²⁹ is aanleiding voor de meest discussie en onvrede, vooral vanuit het perspectief van de gemeente. Veel respondenten van zowel UWV als gemeenten blijven de intake werk & inkomensintake op gebied van tijdig- en volledigheid worden gesteld, komt in de praktijk de bemiddelingstaak van CWI regelmatig onder druk te staan, met als gevolg dat de uitvoering van de bemiddelingstaak volgens UWV en gemeenten een te lage prioriteit krijgt en te vrijblijvend is. Bij de intake WWB komt hier nog bij dat de aanvraag dermate arbeidsintensief en complex wordt genoemd, dat niet alleen de doorlooptijd maar ook de kwaliteit van de intake een constant punt van zorg en overleg is. Gemeenten geven aan dat, mede dankzij de inbreng van hun kennis, de kwaliteit van de WWB-intake door CWI wel beter is geworden, maar dat het op peil houden van de noodzakelijke expertise een relatief (te) hoge investering van CWI vraagt. Door de beperkt beschikbare capaciteit is CWI genoodzaakt een keuze te maken die òf ten koste gaat van de bemiddelingstaak òf ten koste gaat van de kwaliteit van de inkomensintake. Een aantal gemeenten heeft er begrip voor dat CWI, in het licht van de bezuinigingsdoelstelling voor CWI en het gegeven dat de intake WWB “slechts 20% van de instroom van CWI uitmaakt, geen prioriteit kan leggen bij het blijvend investeren in de expertise voor de WWB-intake.”

De moeizame verhouding tussen gemeenten en CWI rond de intake WWB heeft meerdere achtergronden. Met de invoering van de WWB hebben gemeenten een direct financieel belang gekregen bij het “buiten de poort houden” van cliënten die bijstand aanvragen. Het is voor gemeenten dan ook van cruciaal belang dat de poort, die door de SUWI-taakverdeling bij CWI is komen te liggen, streng wordt bewaakt. Door de combinatie van complexe materie (niet alleen van de aanvraag zelf, maar ook de noodzaak om op de hoogte te zijn van voorliggende voorzieningen en de cliënt daarop aan te spreken) en het ontbreken van een financiële prikkel bij CWI voor een effectieve preventie (en uitstroom), is een groot deel van de gemeenten van mening dat CWI de inkomensintake nooit echt goed kan doen. Slechts een enkele gemeente stelt zelfkritisch de vraag of gemeenten het vóór SUWI zelf zoveel beter deden. Voor gemeenten is de poortwachterstaak niet alleen financieel van belang, maar ook omdat zij op een eenmaal aangevraagde uitkering formeel een beschikking af moeten geven, waar de cliënt bovendien nog tegen in bezwaar kan gaan. De bewaking door CWI van de poort heeft dus zowel consequenties voor de ‘grote geldstroom’ (de uitkeringen) als de ‘kleine geldstroom’ (de backoffice die de aanvragen WWB en bezwaarschriften afhandelt).

Door de financiële prikkel in de WWB is het voor gemeenten eveneens van groot belang dat cliënten die eenmaal in de WWB zitten zo snel mogelijk ‘uitstromen’, bij voorkeur door bemiddeling naar een baan. En juist die taak, de bemiddeling, staat door de capaciteit die CWI op de uitkeringsintake moet inzetten regelmatig onder druk volgens gemeenten. Of zoals een respondent zegt: “De taak waar CWI goed in is kunnen ze niet uitvoeren, omdat ze zoveel tijd moeten steken in de taak waarin ze niet goed zijn.” Het gevolg is dat veel gemeenten zelf op een of andere wijze de bemiddelingstaak oppakken, bijvoorbeeld in de vorm van een jobhunter, om de noodzakelijke uitstroom uit de WWB te bewerkstelligen. Daarmee wordt volgens een deel van de

²⁹ Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr. 3. Memorie van toelichting bij de wet SUWI.

gemeenten “de absurditeit van SUWI” aangetoond: “De partij die van oudsher bemiddeling als kerntaak heeft, houdt zich nu bezig met de uitkeringsintake en de partij die uitkeringen hoort te verstrekken, houdt zich bezig met de bemiddeling.”

Op meerdere locaties zien we dan ook ontwikkelingen waarin gemeentemedewerkers ‘gedetacheerd’ worden in het BVG om onder verantwoordelijkheid van CWI weer de uitkeringsintake te gaan doen, zodat CWI weer meer capaciteit krijgt voor de bemiddeling. Voor gemeenten is het daarbij wel van belang dat CWI de bemiddeling niet te vrijblijvend uitvoert.

Ook UWV wijst op de spagaat waarin CWI makkelijk terechtkomt door de “dubbele taak”, maar acht het probleem minder van belang. In de eerste plaats is de intake WW qua materie minder complex en minder tijdrovend dan de intake WWB (hoewel de aantallen aanvragen weer wel groter zijn), bovendien heeft UWV niet de financiële prikkel die gemeenten hebben om het volume aan uitkeringsgerechtigden te beperken. Maar ook de ontwikkeling van de geautomatiseerde intake via internet, de ‘e-intake’, maakt voor UWV de discussie minder relevant: : “Als straks alle of de meeste uitkeringen via internet worden aangevraagd is de hele discussie rond de inkomensintake door CWI voor een groot deel verleden tijd”. Dit laatste argument is voor gemeenten overigens niet altijd even overtuigend. Veel gemeenten hebben niet het vertrouwen dat de ‘e-intake’ aansluit bij de kennis en mogelijkheden van “de moeilijkere doelgroepen”.

CWI is het niet altijd eens met de kritiek van gemeenten en verklaart de problemen met de intake vooral uit het moeten leren van de nieuwe taak en de gebrekkige ICT-ondersteuning. Wel constateert CWI dat de strikte scheiding van taken in SUWI niet bijdraagt aan het streven om vanuit de verschillen in expertise en kernkwaliteiten van de ketenpartijen de dienstverlening rond de cliënt zo optimaal mogelijk te organiseren. De SUWI-taakverdeling en het faseringsstelsel hebben bovendien geleid tot een dienstverleningsconcept dat wordt gekenmerkt door volgtijdelijkheid: “Het doorgeven van het stokje van de ene naar de andere organisatie.” De wettelijke taakverdeling tussen CWI en uitkerende instanties wordt gezien als een noodzakelijke kunstgreep om de ketenpartijen om de tafel te krijgen. Nu dat eenmaal is gebeurd, schiet de taakverdeling haar doel voorbij. CWI, UWV en ook meerdere gemeenten zijn overigens wel van mening dat het een goede zaak is dat de uitkeringsintake “naar voren is gehaald” en nu “tussen de vacatures in de frontoffice” wordt uitgevoerd.

Hoewel minder urgent, wijst een deel van de respondenten ook op taakverdeling rond reïntegratie. CWI dient een reïntegratieadvies op te stellen, op grond waarvan uitkerende instanties cliënten doorverwijzen naar de door hen gecontracteerde reïntegratiebedrijven. Op veel locaties is de kritiek dat in de praktijk de uitkerende instanties en reïntegratiebedrijven niet veel doen met de reïntegratieadviezen van CWI. Sommigen wijzen op de te lage kwaliteit (door o.a. tijdsdruk), anderen wijzen op de dubbelingen die ontstaan doordat in toenemende mate de klantmanagers van de uitkerende instanties inhoudelijk sturen op de keuze voor een traject en ook de reïntegratiebedrijven een reïntegratieplan moeten opstellen. Reïntegratiebedrijven wijzen erop dat zij weinig tot geen kwalitatieve informatie krijgen over een cliënt: “Het is al mooi als je te horen krijgt *wat* er gebeurd is in het ‘voortraject’, maar informatie *waarom* bepaalde interventies wel of niet zijn ingezet en of ze geslaagd zijn, ontvangen we vrijwel nooit. Bijvoorbeeld waarom cliënt en CWI er tijdens de fase-1 bemiddelingsperiode niet in geslaagd zijn om werk te vinden.” Deze zeer beperkte informatieoverdracht is mede te verklaren door de huidige status van de (keten)informatisering: van de gegevens die CWI bij de intake verzamelt wordt circa 20% geregistreerd in geautomatiseerde syste-

men en verdwijnt de overige 80% in papieren dossiers³⁰. Wat de aanleiding ook is, in de praktijk zien we op veel locaties dat partijen zoeken naar vormen en afspraken om de kwaliteit van het reïntegratieadvies te verhogen, of de processen rond de diagnostisering op een andere wijze te vervlechten en/of de taken anders te verdelen (zie 3.3).

Zeker in de eerste jaren was er nog wel eens sprake van ‘concurrentie’ tussen de ketenpartijen. Bijvoorbeeld tussen CWI en UWV bij de ontwikkeling en inzet van nieuwe activiteiten zoals de bemiddelingsunit die UWV heeft ingericht voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Dit leidde soms tot spanningen tussen de twee kolommen. Nu op het niveau van de Raden van Bestuur is afgesproken “samen doen we het zo”, is volgens de respondenten de kou uit de lucht en ontstaat ook op lokaal niveau steeds meer de insteek dat CWI en UWV de eigen taken niet moeten afschermen, maar vooral moeten kijken hoe ze het samen beter kunnen doen. Daarbij groeit het besef dat het streven naar ‘één virtuele organisatie’ misschien onvermijdelijk tot gevolg heeft dat beide partijen ook daadwerkelijk één organisatie worden. Aanvankelijk was dat nog een schrikbeeld, maar inmiddels wordt dat minder als probleem ervaren. Toch krijgen we van reïntegratiecoaches van UWV wel signalen dat ondanks dit standpunt medewerkers van CWI in de praktijk voorzichtig blijven in het delen van kennis.

De ‘concurrentie’ tussen CWI en gemeenten komt met name voort uit de onvrede van gemeenten met de kwaliteit van de inkomensintake, de bemiddeling en de werkgeversbenadering van CWI. Het gevolg van deze onvrede is dat gemeenten deze taken (deels) zelf gaan uitvoeren. Ook de work-first kan opgevat worden als een “aanpak om zo snel mogelijk van de SUWI-partners af te komen”. We zien echter ook op verschillende locaties gemeenten en CWI’s die ernaar streven om beter samen te werken, door bijvoorbeeld de jobhunters van gemeenten onder te brengen in de vacatureteams van CWI of afspraken tussen een gemeente en UWV om ook UWV-cliënten in aanmerking te laten komen voor de work-firstaanpak.

Reïntegratiebedrijven wijzen op een ‘concurrentie’ van CWI door de workshops die zij organiseren, maar zijn in het algemeen van mening dat het om andere doelgroepen gaat of willen daar in het belang van de samenwerking geen probleem van maken. Wel geven de meeste reïntegratiebedrijven aan dat de relatie met de CWI’s vaak “koel en bureaucratisch” is. Op een enkele uitzondering na kunnen (cliënten van) reïntegratiebedrijven slechts gebruik maken van dezelfde vacaturefaciliteiten als bijvoorbeeld iemand die van baan wil veranderen. Overige vacature- en werkgeversinformatie “schermt CWI af”, wat volgens reïntegratiebedrijven ook wel begrijpelijk is omdat CWI wordt afgerekend op het aantal vacaturevervullingen. Ook bestaat bij reïntegratiebedrijven de indruk dat er meer dubbelingen in de reïntegratie-uitvoering ontstaan nu gemeenten en UWV meer op inhoud en regie van individuele reïntegratietrajecten gaan zitten.

Scheiding publiek en privaat

SUWI biedt een structuur die volgens de wetgever leidt tot een ondubbelzinnige verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over publieke en private partijen, waarbij publieke waarborgen worden gekoppeld aan de effectiviteit van samenwerking. In de praktijk komt het er op neer dat de (claim)beoordeling is opgedragen aan de publieke partijen en de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten wordt uitgevoerd door private reïntegratiebedrijven in opdracht van de daartoe meest aangewezen partijen³¹. Deze scheiding en de verplichting tot het (openbaar) aanbesteden

³⁰ Keller, W., Groen, U. & Lunteren, J. van (2005). *De Burger Bediend!* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³¹ Kamerstukken II 2000-2001, 27 588. Memorie van toelichting bij de wet SUWI.

den van de reïntegratiecontracten heeft volgens vrijwel alle publieke en private partijen geleid tot een te eenzijdige aandacht voor de vorm, zoals aanbestedingsprocedures, de invulling van het opdrachtgeverschap en de verantwoordingsystematiek, die ten koste is gegaan van de inhoud, het leveren van maatwerk en het zo optimaal mogelijk organiseren van de reïntegratiedienstverlening rond de cliënt.

Door de inrichting van de opdrachtgeverstaak was reïntegratie tot voor kort ook vooral een backoffice-activiteit van de uitkerende instanties “aan het einde van het proces”. Veel respondenten zien deze focus op de vormkant als een onwenselijk maar logisch gevolg van een wet die vooral de structuren regelt met een markt en opdrachtgeversrol die vanaf de grond opgebouwd moest worden. Partijen zijn het veelal met elkaar eens dat de marktwerking wel heeft geleid tot meer transparantie en nadruk op kwaliteit en prestaties, maar vragen zich af of de cliënt uiteindelijk gebaat is bij de ontwikkelingen tot nu toe. In feite zou de cliënt ook de reïntegratiedienstverlening van de publieke en private ketenpartners als één proces en bij voorkeur als één ‘virtuele organisatie’ moeten ervaren. Dat is nu door alle knippen in het reïntegratieproces en het daarmee samenhangende tijdsverlies veelal niet het geval. Een aantal respondenten wijst er ook op dat uit het ketenbrede cliënttevredenheidsonderzoek dat vorig jaar is uitgevoerd, blijkt dat cliënten niet tevreden zijn over de wijze waarop de partijen met betrekking tot reïntegratie met elkaar samenwerken en de verdeling van taken ook niet begrijpen³².

Door de privatisering en aanbesteding is de reïntegratietaanpak ver buiten de frontoffice of het BVG komen te liggen. Reïntegratiebedrijven zijn mede daardoor geen volwaardige partner in de ketensamenwerking en er wordt te weinig gebruik gemaakt van de expertise van reïntegratiebedrijven. Ook komt het nauwelijks voor dat cliënten aan het einde van een reïntegratietraject in samenwerking tussen reïntegratiebedrijven en CWI bemiddeld worden. Mede door de scheiding publiek-privaat, maar ook door de taakverdeling en de gebrekkige keteninformatisering, gaat de overdracht van cliënten naar reïntegratiebedrijven zoals eerder genoemd, gepaard met “bar weinig informatie”. Op een enkele locatie lukt het om op regionaal niveau (RPA) tot een afstemmingsoverleg te komen tussen de regionale ‘opdrachtgevers’ (gemeenten, UWV en werkgevers) en ‘opdrachtnemers’ (CWI, uitzendbureaus en reïntegratiebedrijven), waarbij ook wordt gestreefd naar een gezamenlijke middelencoördinatie.

Deze te sterke nadruk op de ‘vorm’ wordt volgens veel respondenten thans in toenemende mate gecorrigeerd richting ‘inhoud’. Deze ‘correcties’ leiden tot ontwikkelingen zoals de ‘opstapjes, de IRO, langduriger reïntegratiecontracten en het positioneren van de klantmanager in het BVG (zie ook paragraaf 3.3). Sommige reïntegratiebedrijven benoemen deze ontwikkeling waarmee de publieke partijen hun rol in het reïntegratieproces (inhoudelijk) versterken als een “terugtrekkende beweging richting de tijd van arbeidsvoorziening.” Bij gemeenten wordt deze ontwikkeling mede ingegeven door het wegvallen van de aanbestedingsverplichting.

Het antwoord op de meer fundamentele vraag in hoeverre de scheiding publiek-privaat bijdraagt aan de realisatie van de SUWI-doelstellingen geeft een meer verdeeld beeld. Met name UWV en CWI, maar ook een deel van de gemeentelijke respondenten, vinden de privatisering van de reïntegratietaanpak nog steeds een goed uitgangspunt dat bijdraagt aan de effectiviteit, transparantie en doelmatigheid. Wel zijn zij van mening dat nog verder gezocht moet worden naar een goede invulling van de opdrachtgeversrol, de inrichting van de organisatie en het proces, de competentie van de medewerkers en

³² Lemmens, E., Kuijpers, I. & Lindert, H. van (2005). *De klant in de keten; ketensamenwerking SUWI-partners vanuit het klantperspectief*. Bussum: Orbis BV.

een juiste mix van instrumenten. Dit alles moet leiden tot een grotere klantgerichtheid en flexibiliteit van de reïntegratie-uitvoering. Ook de reïntegratiebedrijven delen deze mening en wijzen op het belang om de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verder te ontwikkelen richting partnerschap en beter gebruik te maken van de expertise van reïntegratiebedrijven om zo de cliënt gezamenlijk beter van dienst te kunnen zijn. De sterke nadruk op ‘werk’ als einddoel, terwijl dat doel niet voor alle cliënten haalbaar is, heeft volgens reïntegratiebedrijven tot gevolg gehad, dat de “resultaten tegenvallen” en “het imago van reïntegratiebedrijven vooral het managen van teleurstellingen betekent”. Zij wijzen dan ook op het belang om de resultaatdefinities te verbreden en ook maatschappelijke baten als participatie en kennisinvestering als doelen te zien. Daarmee zou de keten ook beter en meer volledig hun resultaten voor het voetlicht kunnen brengen.

Daar tegenover staan vooral gemeenten, maar ook enkele CWI-respondenten die van mening zijn dat de privatisering van de reïntegratietrajecten een verkeerd uitgangspunt is. Gezien de toenemende discrepantie tussen de eisen die de huidige arbeidsmarkt stelt aan werknemers en de kwalificaties en competenties van “de harde kern van het bestand” die via reïntegratie aan het werk moet komen, zijn lange termijn investeringen in cliënten noodzakelijk. Deze lange termijn investeringen en de noodzaak om te zoeken naar individuele arrangementen, verhouden zich volgens deze respondenten niet goed tot het intrinsieke karakter van een commerciële dienstverleningsmarkt, die veeleer gericht is op rendement op korte termijn. Vanuit dit perspectief zou activering en reïntegratie van ‘de onderkant van de arbeidsmarkt’ weer een publieke taak moeten worden met investeringen gericht op de lange termijn, als het kan gericht op betaald werk maar ook op participatie en ‘social inclusion’. Een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen wordt voor deze ‘complexe problematiek’ van groot belang geacht. “De praktijk leert echter dat ondanks dat we in hetzelfde werkveld actief zijn, het de publieke en private partijen door de commercie niet lukt om echt samen te werken.” Een van de respondenten merkt op dat ook hier de verkeerde spelers aan de verkeerde doelgroepen zijn gekoppeld. Laat de bemiddeling van cliënten die relatief goed bemiddelbaar zijn (fase 1, route A) uitvoeren door private bemiddelaars (“dat levert snel rendement zonder ingewikkelde resultaatdefinities”) in plaats van door het publieke CWI en laat CWI zich samen met gemeenten en UWV weer richten op de reïntegratie van de klanten die meer aandacht en ondersteuning nodig hebben. “Een dergelijk verantwoordelijkheidsverdeling voorkomt bovendien dat CWI, als het de werkgeversbenadering gaat intensiveren zoals de politiek wil, niet in het private vaarwater van de uitzendbureaus cq. de ABU terechtkomt.” De reïntegratiebedrijven wijzen echter op het risico dat als reïntegratie weer (meer) een publiek domein wordt dit ten koste gaat van de bereikte efficiency (prijs) en kwaliteit (transparantie en resultaat). Publieke partijen ontberen immers de nodige prestatieprikkels en door het uitbesteden van deelopdrachten aan private partijen wordt het afspreken van resultaatverplichtingen lastiger. Reïntegratiebedrijven laten zich weliswaar af en toe kritisch uit, maar stellen zich vooral volgend op ten aanzien van deze ontwikkelingen. Met name gemeenten die meer zelf de (inhoudelijke) regie over reïntegratietrajecten willen nemen, hebben vaak (nog) niet de expertise in huis. Reïntegratiebedrijven spelen daar op in door ervaren personeel te detacheren naar gemeenten.

Een ander belangrijk uitgangspunt van SUWI is dat de reïntegratie moet worden uitgevoerd in opdracht van de daartoe meest aangewezen partij. Dat wil zeggen, de partij die financieel de meeste baat heeft bij het beperken van de ‘schadelast’: dus gemeenten voor WWB- en UWV voor WW- en WAO (WIA)-cliënten. Deze knip in de verantwoordelijkheidsdeling van de reïntegratietrajecten, wordt door veel respondenten als één van de redenen genoemd waarom UWV en gemeenten vaak niet goed tot samenwer-

king komen op het gebied van reïntegratie. De twee kolommen hebben in eerste instantie afzonderlijk en in hun eigen tempo hun opdrachtgeversrol ontwikkeld, met weinig aandacht voor ‘samenloop-gevallen’ of de mogelijkheid om gezamenlijk preventief op te treden, bijvoorbeeld bij cliënten die aan het einde van de WW recht hebben op WWB of bij cliënten die bij het einde van gesubsidieerde arbeid (Wiw/ID) recht hebben op WW.

De laatste tijd spreken op verschillende locaties UWV en gemeenten wel steeds vaker de intentie uit om meer samen te werken, maar de weerbarstige praktijk van gescheiden en van elkaar verschillende contractvormen met reïntegratiebedrijven en “conflicterende regelgeving” maken de verwezenlijking van deze intenties vooralsnog problematisch. Een deel van de respondenten van reïntegratiebedrijven spreekt zelfs over “een kloof” die is ontstaan in de reïntegratie-uitvoering, door de gescheiden aanbesteding en contractering voor WW- en WWB-cliënten. Zo komt het voor dat cliënten van UWV die aan het einde van hun WW-recht zitten geen traject krijgen, of als ze al op traject zitten met het reïntegratietraject moeten stoppen als de uitkering wordt beëindigd. Dit laatste is volgens UWV echter geen (landelijk) beleid. Ook de komst van de IRO zet volgens respondenten van zowel publieke als private partijen de scheiding ‘publieke beoordeling en private uitvoering’ onder druk, omdat UWV een IRO-aanvraag slechts ‘marginaal mag toetsen’. Door de grote toeloop op de IRO (75% van de WW-reïntegratietrajecten) wordt het volgens reïntegratiebedrijven voor UWV lastiger om als opdrachtgever te sturen op transparantie, kwaliteit, effectiviteit en prijs³³. Overigens verwelkomen reïntegratiebedrijven de IRO als instrument om de cliëntsturing handen en voeten te geven.

Financieringssystematiek

SUWI gaat ervan uit dat door een juiste en eenduidige verdeling van de financiële middelen en prikkels over de ketenpartijen met een duidelijke relatie naar de verantwoordelijkheden ten aanzien van (een deel van de) cliënten, de partijen het meest gestimuleerd worden om te komen tot een effectieve, doelmatige en klantgerichte dienstverlening. Een groot deel van de respondenten vindt het een goed uitgangspunt, maar is van mening dat de financiële prikkels voor de partijen te beperkt of zelfs afwezig zijn. “De financiële prikkels zitten niet in SUWI maar in de materiewetgeving, en dan nog met name in de WWB.” De ZBO’s worden aangestuurd op basis van een “productiefinanciering” en zijn daarom volgens veel respondenten van zowel publieke als private partijen meer gericht op “beheersing van de productie dan op het behalen van resultaten.” De ZBO’s maken weliswaar afspraken met de minister over de te behalen ‘productie en prestaties’, maar volgens veel respondenten komt de ‘productie’ per kolom niet per definitie ten gunste van de andere ketenpartijen. Eén van de respondenten geeft een voorbeeld: “Voor de tellingen van het aantal vervulde vacatures maakt het niet uit of iemand tijdelijk of vast aan het werk komt en of de kandidaat waarmee de vacature is vervuld een fase 1- of bijvoorbeeld een fase 3-cliënt is. Als dezelfde cliënt na een korte periode op straat staat en zich weer laat inschrijven, kan weer een productie (een inschrijving) worden geregistreerd, maar per saldo is de uitkerende instantie er niets mee op geschoten, laat staan de Nederlandse samenleving.”. De financiering van de productie heeft ook tot gevolg dat als er geen “formele productie is afgerond” de

³³ In oktober 2005 heeft de Raad van Bestuur van UWV een aantal beheersmaatregelen getroffen om de kwaliteit van de Individuele Reïntegratie Overeenkomst (IRO) te waarborgen. De beheersmaatregelen voorzien met name in een aanscherping van de eisen waaraan een reïntegratiebedrijf moet voldoen als het de IRO wil uitvoeren. Niet alleen de eisen zijn aangescherpt. Ook de wijze waarop UWV toetst of een bedrijf aan de eisen voldoet wijzigt. Het nieuwe beoordelingskader is op 1 januari 2006 in werking getreden.

inspanning niet wordt geteld en dus niet wordt gefinancierd. Een aantal respondenten van zowel CWI als gemeenten wijzen erop dat het succesvol tegenhouden van cliënten aan de poort door CWI wel capaciteit kost, maar niet wordt gefinancierd omdat het gesprek niet leidt tot een uitkeringsaanvraag die geteld kan worden. In SUWI ontbreekt volgens vrijwel alle respondenten een financiële prikkel om als ketenpartij de eigen inspanningen en prestaties mede ten gunste te laten komen aan de andere ketenpartners. Partijen kunnen elkaar alleen aanspreken op de resultaten, maar elkaar daar niet financieel op afrekenen. Volgens veel respondenten en met name die van gemeenten is dat ook één van de redenen waarom het werken met SNO's weinig zin heeft. Het realiseren van de doelstellingen per kolom heeft geen causaal verband met de optimalisering van de ketensamenwerking en het behalen van duurzame prestaties

Een ander punt van kritiek is dat de gescheiden financiering per kolom de samenwerking soms in de weg staat. De financiering per kolom betekent bijvoorbeeld dat de reïntegratiebudgetten gescheiden zijn, hetgeen een belemmering kan vormen voor de samenwerking tussen gemeenten en UWV. Als gemeenten en UWV echt een gezamenlijk reïntegratieproject op willen zetten, dan moet dat al snel uit 'de vrije ruimte' en die is voor UWV beperkt en ook nodig voor eigen maatwerk. "Belangrijkste nadeel van de financiering per kolom is echter dat partijen altijd zullen blijven vechten voor hun eigen bestaansrecht, terwijl het doel van samenwerking juist is om de grenzen en het onderscheid in identiteit tussen de kolommen kleiner te maken." Andere respondenten zien, zeker op korte termijn, geen belemmering in de gescheiden financiering om tot samenwerking te komen. Sterker nog, volgens een deel van de respondenten houdt het de partijen juist scherp: "De financiële prikkels van de WWB en de bezuinigingen bij CWI en UWV zijn sterke prikkels die van invloed zijn op de samenwerking. Als die prikkels met elkaar constructief worden opgepakt, kunnen ze bijdragen aan een vergaande samenwerking." Anderen zien vooral de risico's van deze sterke prikkels en met name van de forse bezuiniging op het budget van CWI. Zij zijn van mening dat in plaats van intensivering van de samenwerking er sprake zal zijn van een "afwentelen van de bezuinigingen op de andere partijen." Vooral gemeenten denken dat zij de rekening gepresenteerd krijgen van de bezuinigingen bij CWI. Verschillende respondenten zijn ook van mening dat CWI door de bezuinigingen een ongeloofwaardige partij in de ketensamenwerking wordt. Dit komt mede doordat er geen afzonderlijk of geoormerkt budget is voor innovatie van de samenwerking. Bijna alles moet gefinancierd worden uit de reguliere middelen en omdat de 'going concern' de voorrang moet krijgen, gaan de bezuinigingen vrijwel automatisch ten koste van de innovatie in de keten. Wat dat betreft "staan in Den Haag vooral de rekenmeesters aan het roer van de samenwerking."

Scheiding beleid en uitvoering

SUWI en de vorming van twee landelijke ZBO's (CWI en UWV) gaan uit van de gedachte dat een helder onderscheid gemaakt moet worden tussen beleid en uitvoering. De politiek, in het bijzonder de minister van SZW, is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en het toezicht, terwijl de beslissingen in het individuele geval worden genomen door het ZBO. De minister van SZW heeft de bevoegdheden om op hoofdlijnen sturing te geven aan en verantwoording te vragen over de wijze waarop het ZBO zijn taken uitvoert. De 'sturing' van de minister op gemeenten valt buiten het wettelijk kader van SUWI omdat de WWB in medebewind met de gemeentebesturen wordt uitgevoerd. Toch leggen de respondenten vrijwel altijd een relatie tussen de sturing op de ZBO's en de 'sturing' op de gemeenten als we vragen naar de gevolgen van 'scheiding van beleid en uitvoering' voor de samenwerking.

Vrijwel alle respondenten onderschrijven het uitgangspunt van ‘scheiding van beleid en uitvoering’, maar voegen daaraan toe dat sturing op hoofdlijnen door de minister alleen per kolom plaatsvindt en op afzonderlijke kolomprestaties. De wijze waarop de ketenpartijen vervolgens deze sturing van de minister vertalen in uitvoeringsrichtlijnen bepaalt echter mede in hoeverre de kolomprestaties ten goede komen aan de andere ketenpartners. In de praktijk blijkt dat niet altijd automatisch het geval te zijn (zie ook ‘financieringssystematiek’). In het Algemeen Ketenoverleg (AKO) proberen de ketenpartners weliswaar tot een afstemming van taken en modellen te komen, maar de kolomsgewijze sturing van de minister “fietst daar nog al eens doorheen.” Een van de respondenten verwoordt het als volgt: “Lukt het eindelijk om op AKO-niveau tot een meer gezamenlijk dienstverleningsconcept te komen, zet de minister de bezuiniging weer kolomsgewijs in. Het gevolg is dat CWI zelf weer naar oplossingen moet zoeken. Het zou beter zijn als de minister met het AKO zou bespreken hoe bezuinigingen binnen de keten het beste kunnen worden gerealiseerd. Het gevolg van deze kolomsturing is dat je lokaal geconfronteerd wordt met keuzes die niet altijd bijdragen aan versterking van de samenwerking.” De minister stuurt volgens veel respondenten ook te veel op de kosten van de uitvoering - de ‘kleine geldstroom’ - zonder goed te beoordelen wat de effecten van bezuinigingen op de kleine geldstroom zijn voor de ‘grote geldstroom’, het volume aan uitkeringen. “Het is niet onwaarschijnlijk dat juist investeren in de uitvoering tot veel grotere effecten op de grote geldstroom leidt en dus uiteindelijk tot een veel grotere besparing.”

Een ander sturingsaspect waarop wordt gewezen is de spanning tussen de opdracht aan de ZBO’s en de opdracht aan gemeenten waardoor een “spagaat ontstaat in de lokale uitvoering en samenwerking.” Door de efficiencyslagen die de landelijke ZBO’s telkens moeten maken, worden de ZBO’s volgens vooral gemeenten gedwongen om steeds meer te werken volgens landelijk uniforme modellen, met weinig beleidsruimte en –middelen op lokaal niveau. Anderzijds decentraliseert het Rijk steeds meer beleid op het terrein van werk, inkomen en zorg naar gemeenten vanuit de gedachte dat gemeenten het beste in staat zijn om lokaal de regie te nemen en maatwerk voor de burgers te leveren. Maar in de vormgeving van dat lokale maatwerk zijn gemeenten wel verplicht om samen te werken met de landelijke ZBO’s. Bovendien gaat volgens gemeenten de decentralisatie altijd gepaard met ‘efficiencykortingen’. “Probeer in die constellatie met elkaar maar eens nieuwe modellen te ontwikkelen en in te voeren.”

De scheiding van beleid en uitvoering en de kolomsgewijze sturing van de minister gaan uit van het principe dat de ketenpartners zelf de samenwerking in de uitvoering vorm moeten geven en dat gebeurt ook. De minister zou echter moeten ingrijpen als de samenwerking (op onderdelen) onvoldoende van de grond komt, vinden veel respondenten. Zij wijzen daarbij met name op de trage en nog steeds onbevredigende ontwikkeling van de ‘keteninformatisering’. “De overheid is wel goed in het opstellen van regels, maar niet in het handhaven van die regels.” Anderen zijn overigens minder tevreden over de kwaliteit en hoeveelheid van die regels. De scheiding van beleid en uitvoering houdt ook in dat de minister een informatieachterstand heeft. Om dat te compenseren “bedenkt Den Haag allerlei regels.” De politiek lijkt zich volgens de uitvoerders echter onvoldoende bewust van de consequenties van al die regels voor de samenwerking in de uitvoering. In het voldoen aan de regels, onder meer voor de verantwoording, gaat veel tijd zitten en het beperkt de mogelijkheden om lokaal zelf keuzes te maken. “De *uitvoering* moet uitvoeren wat het *beleid* bedenkt, maar die heeft onvoldoende kijk op de uitvoering”, aldus een van de respondenten. De voor dat doel ingevoerde ‘uitvoeringstoets’ op grond waarvan de ketenpartijen voorgenomen beleid mogen toetsen op consequenties voor de ketensamenwerking, heeft volgens lokale uitvoerders onvoldoende effect.

Sectorale aanpak en indeling CWI's

In de interviews hebben we gevraagd of er naast de hierboven behandelde thema's nog andere aspecten van SUWI zijn die de samenwerking bevorderen of belemmeren. Een aspect dat een aantal keren is genoemd, is de sectorgewijze aanpak en scholing die met SUWI zo goed als verdwenen is. Door het wegvallen van de landelijke en regionale besturen van de arbeidsvoorziening is een leemte ontstaan die door geen van de partij- en structureel wordt opgepakt. De RPA's worden vooral als "praatclub" gezien zonder al te veel concrete acties. Op sommige locaties lukt het gemeenten om met sectoren en onderwijsinstellingen convenanten af te sluiten, maar het zou volgens deze respondenten goed zijn als er weer landelijke regie komt op de sectorale aanpak. Een ander aspect dat is genoemd, is het terugbrengen van het aantal arbeidsbureaus tot circa 130 CWI's. Vooral kleinere gemeenten zouden zich hierdoor "gedupeerd of eigenlijk geamputeerd" voelen. Niet alleen is de fysieke afstand tot het CWI vaak vergroot, ook 'verplicht' het de kleine gemeenten om samen te werken met 'centrumgemeenten' wat nog wel eens spanningen oplevert. We komen hier later op terug.

4.1.2 *In hoeverre bevorderen of belemmeren de materiewetten de samenwerking?*

SUWI is een structuurwet. SUWI regelt dus vooral de structuur van de samenwerking op het gebied van werk en inkomen. De inhoud van de taken die de ketenpartijen (deels) binnen die samenwerking moeten uitvoeren wordt echter voor een belangrijk deel bepaald door de materiewetgeving zoals de WW en de WWB. In deze paragraaf beschrijven op welke wijze de materiewetgeving van invloed is op de regionale samenwerking.

Invloed WWB

Volgens vrijwel alle respondenten is de invoering van de WWB in 2004 een veel grotere prikkel voor gemeenten om samen te gaan werken met CWI en UWV dan de wet SUWI en misschien wel de meest bevorderende factor voor de samenwerking. Enkele respondenten vinden het wel een gemiste kans dat in de WWB geen expliciete verwijzingen zijn opgenomen ten aanzien van SUWI, bijvoorbeeld over samenwerking met de ZBO's. Door de sterke financiële prikkels in de WWB zagen veel gemeenten wel het belang om de samenwerkingsafspraken die tot dan toe op een "laag pitje stonden" te concretiseren. Vóór de WWB stuurden gemeenten vooral op de samenwerkingsafpraak over de inkomenskant, maar met de WWB werden de resultaten van 'preventie en uitstroom' ineens veel belangrijker. De invulling van de poortwachters- en bemiddelingstaak van CWI werd van extra (financieel) belang. Een deel van de gemeente probeert om met CWI hierover goede afspraken te maken, terwijl andere gemeenten die minder vertrouwen in CWI hebben wijzen op de onlogische spanning tussen enerzijds de extra beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheden die ze met WWB hebben gekregen en anderzijds de SUWI-eis om de toegang tot die wet bij een andere partij neer te leggen die daar zelf geen financieel belang bij heeft en daar ook niet op wordt afgerekend, terwijl gemeenten wel worden afgerekend op het aantal cliënten dat in de WWB zit.

De WWB is ook een stimulans voor samenwerking met UWV, al moet dat volgens de gemeenten ook niet overschat worden. De instroom in de WWB vanuit de WW is beperkt (rond de 5%) en ook het aantal 'samenloopgevallen' is niet van die orde dat het prioriteit in de uitvoering moet krijgen. In de praktijk blijkt het door onder meer de wet- en regelgeving en verschillende reïntegratiecontracten bovendien lastig om als gemeente preventief te investeren in UWV-cliënten die aan het einde van hun WW zitten en omgekeerd, bijvoorbeeld om te voorkomen dat voormalige 'Wiw/ID-ers' instromen in de WW.

De tekorten die volgens gemeenten soms ten onrechte kunnen ontstaan door het verdeelmodel van de WWB, beïnvloeden ook de samenwerking met CWI en UWV. Bij een tekort zoeken zowel politiek als ambtenaren naar mogelijkheden om het tekort zo goed mogelijk op te vangen en dus waar in de uitvoering accenten moeten worden gelegd en waar niet. Financiële belangen spelen dan soms een sterkere rol dan de belangen van de cliënt in de keten. Sommige ketenpartners zijn dan ook van mening dat de WWB gemeenten inderdaad veel resultaatgerichter heeft gemaakt, maar dat deze resultaatgerichtheid vooral betrekking heeft op het bereiken van financiële resultaten en niet primair op het bereiken van duurzame resultaten voor hun cliënten en het ‘organiseren van de dienstverlening rond de cliënt’. Ook sommige gemeentelijke respondenten erkennen dat de WWB vooral prikkelt om ‘de schadelast’ te beperken.

Het gevolg is dat gemeenten vooral oplossingen verzinnen die mensen afschrikken om een uitkering aan te vragen of om, als ze eenmaal een uitkering hebben, mensen zo snel mogelijk weer te laten ‘uitstromen’. Het gevolg is dat bij sommige ketenpartners de indruk ontstaat dat gemeenten hun cliënten “gesubsidieerd met het W-deel uit de bijstand houden totdat ze WW-gerechtigd zijn.” “In dat geval zijn de prestaties voor de gemeente misschien mooi, maar voor de BV Nederland een stuk minder mooi.” Ook een aantal reïntegratiebedrijven wijst er op dat de houding van gemeenten sinds de invoering van de WWB resultaatgerichter maar ook verhard is. Door de workfirst-aanpak blijft een aanzienlijk deel buiten de WWB, maar het is nog onbekend wat er vervolgens met deze mensen gebeurt. Het zou, volgens één van de respondenten, de duurzaamheid van reïntegratie ten goede komen, als niet het beperken van het bijstandsvolume maar duurzame arbeidsinpassing wordt beloond. Een andere gemeentelijke respondent is van mening dat de WWB een verzakelijking van de uitvoering tot gevolg heeft gehad, die heeft geleid van een uitvoering die gebaseerd is op rechtmatigheid, naar een uitvoering die gericht is op doelmatigheid. Hij waarschuwt gemeenten daarin niet te ver door te schieten: “Van *rechtmatigheid*, via *doelmatigheid*, moeten we nu naar *doeltreffendheid*.”

De WWB heeft in de praktijk ook gevolgen voor samenwerking tussen gemeenten onderling. Los van het doelmatigheidsvraagstuk voor gemeenten is samenwerking tussen (kleinere) gemeenten ook voor SUWI van belang. CWI en UWV moeten lokaal c.q. regionaal samenwerken met meerdere gemeenten (zie 4.2). Om de samenwerking tussen CWI, UWV en meerdere gemeenten niet al te complex te maken, is het van belang dat met name de kleinere gemeenten samen gaan werken en bij voorkeur één stem hebben in het regionaal ketenoverleg. Naast politieke en ambtelijke verschillen, blijkt ook de WWB een rol te spelen in het wel of niet slagen van samenwerkingspogingen. “Je kijkt wel uit om als financieel gezonde gemeente te gaan samenwerken met een buurgemeente die een tekort heeft op zijn inkomensdeel van de WWB.”

Invloed WW en andere wetten

De WW en andere wetgeving die van invloed kan zijn op de SUWI-samenwerking maken aanzienlijk minder discussie los dan de WWB. Wel wordt erop gewezen dat de WW niet dezelfde financiële prikkels voor volumebeperking kent zoals de WWB. Ook zouden de WW en WWB in aard verschillende uitkeringen zijn: de WW is een verzekering en vereist daarom *inkomensgerelateerde* vragen, terwijl de WWB een voorziening is waardoor *persoonsgerichte* vragen met betrekking tot het levensonderhoud en de persoonlijke levenssfeer van een aanvrager nodig zijn. Dat is een ander soort informatie, hetgeen niet alleen gevolgen heeft voor de intake van CWI, maar ook voor samenwerking tussen UWV en gemeenten. In het laatste geval zal bij samenwerking de

ene partij gegevens moeten uitvragen en/of vastleggen die deels alleen voor de andere partij relevant zijn.

Een deel van de gemeenten verwacht dat de versoering van de WW (strengere referentie-eisen) en de WIA een grotere invloed op de samenwerking zal hebben. Zij verwachten dat de toestroom naar de WWB daardoor zal toenemen en CWI en gemeenten meer te maken zullen gaan krijgen met ‘gedeeltelijk arbeidsgeschikten’. Partijen worden dan steeds meer elkaars poortwachter, waardoor de noodzaak om samen te werken verder wordt versterkt. Er zijn echter ook gemeenten die niet verwachten dat het zo’n vaart zal lopen met de extra toestroom, omdat geen recht op een UWV-uitkering niet wil zeggen dat cliënten WWB-gerechtigd zijn.

Naast de WWB, WW en de WIA wijzen een aantal respondenten nog op de invloed van de wetgeving inzake privacy en persoonsgegevens. De overdracht van gegevens en dossiers blijft een heet hangijzer. De beperkingen van ICT spelen hierbij een rol, maar ook “vermeende beperkingen van privacywetgeving zorgen vaak voor een rigide opstelling van de ketenpartners wanneer gesproken wordt over vervlechten van de dienstverlening in het gebruik van elkaars systemen. Omdat er in de samenwerking discussie over blijft bestaan, zou het zinvol zijn als op landelijk niveau een aantal juristen eens goed zou uitzoeken wat nu wel en wat niet mag.”

Ook de flexwet en de regelgeving voor de pensioenopbouw kunnen van invloed zijn op de samenwerking. Zo kan de opbouw van pensioen in gevaar komen bij het aanvaarden van tijdelijk werk en worden werkgevers door de flexwet soms gestraft voor hun goede gedrag.

Belemmeringen uitvoeringsrichtlijnen en invoering nieuwe wetgeving

Een deel van de respondenten is van mening dat de meeste belemmeringen voor samenwerking niet zozeer in de wetgeving zitten, maar voortkomen uit “té starre regels die uitvoeringsorganisaties en gemeenten opstellen om de wet uit te voeren, te kunnen sturen en te controleren.” Deze “starre regels” hebben soms tot gevolg dat een medewerker iets dat eigenlijk goed is voor een cliënt, nalaat omdat de uitvoering daarvan door de regels zoveel tijd in beslag neemt. Volgens deze respondenten komt het ook voor dat daar zelfs bewust op gestuurd wordt door de lijnmanager die door bezuiniging met een capaciteitsprobleem zit. Anderen erkennen deze problemen maar leggen de oorzaak hiervan mede in de vigerende toezichts- en accountantsprotocollen.

In het algemeen wordt gesteld dat de invoering van nieuwe wetten zoals de WIA of wetwijzigingen veel betekenen voor een (uitvoerings)organisatie: processen moeten worden aangepast, personeel moet worden bijgeschoold en worden verschoven (mobiliteit) wegens de nieuwe taken of afdelingen, et cetera. Door de vele wijzigingen in de wetgeving de afgelopen jaren is daar veel energie in gaan zitten en dat is capaciteit die niet ingezet kan worden in de feitelijke kernactiviteit van een organisatie, maar ook niet in het bewerkstelligen van samenwerking.

4.1.3 Sturing vanuit het Algemeen Ketenoverleg (AKO)

Op lokaal niveau lijkt het AKO soms een ‘ver van mijn bed show’ zeker voor gemeenten, reïntegratiebedrijven en medewerkers in de uitvoering. Volgens een deel van de managers van de sociale diensten spreekt AKO “mooie woorden over samenwerking, maar vervolgens zie je er weinig van terug in de afzonderlijke interne beleidsstukken, met als gevolg dat in het reguliere beleid nauwelijks middelen voor samenwerking worden gereserveerd.” Andere managers van sociale diensten zijn van mening dat het AKO-model vooral geschikt is voor cliënten met niet al te complexe problematiek.

Maar er zijn ook managers bij de sociale dienst die zich wel in de AKO-afspraken kunnen vinden en andere gemeenten waarschuwen hun cliënten niet te veel “te pampere[n]”. De respondenten van UWV en CWI en zeker de managers staan meer op één lijn en onderschrijven wel in het algemeen de ketenplannen en activiteiten die op grond daarvan landelijk worden uitgezet. Voor hen zijn de ketenplannen, maar ook het samenwerkingsmanifest van CWI en UWV³⁴ duidelijke richtinggevendende kaders. Zij wijzen wel op het belang om open te staan voor een regionale invulling van de AKO-modellen. De invulling moet aansluiten bij de wensen van de andere partners, met name de gemeenten en de regionale cq. lokale omstandigheden.

Ondanks de soms wat ambivalente verhouding tot het AKO valt het op dat veel respondenten, ook van gemeenten, een aantal concrete instrumenten van AKO of aanverwante partijen zoals het BKWI zeer positief waarderen. Zo wordt het onder begeleiding van het BKWI invullen van de Ketenspiegel door de meeste respondenten als een belangrijk ijkpunt in de samenwerking gezien. Met het invullen van de ketenspiegel worden de verschillende ambities en doelen helder en krijgt men inzicht in waar de samenwerking zich bevindt in de ontwikkeling op weg naar concrete doelen. Daarmee is voor meerdere samenwerkingsverbanden de agenda bepaald voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking. Het moment van invullen van de Ketenspiegel valt vaak (bewust) samen met het gezamenlijk betrekken van een BVG en/of tripartisering van de samenwerking.

Een andere instrument dat door zowel sociale diensten, CWI en UWV positief wordt gewaardeerd is dat van de ‘regionale ketendagen’ waarop presentaties worden gehouden over ‘goede voorbeelden van samenwerking’, specifieke samenwerkingsonderwerpen aan bod komen en partijen van verschillende samenwerkingsverbanden met elkaar in gesprek raken. Deze dagen bieden volgens meerdere respondenten inzicht, herkenning, inspiratie en motivatie. De opkomst van gemeenten op de ketendagen valt volgens sommige respondenten echter wel eens tegen.

Uit de gesprekken blijkt dat ook ketenonderzoeken en -evaluaties een prikkel vormen om de ketensamenwerking te optimaliseren. Met name het in opdracht van het AKO door Orbis uitgevoerde ketenbrede klanttevredenheidsonderzoek³⁵ en het rapport van de op initiatief van staatssecretaris Van Hoof ingestelde ‘commissie Keller’³⁶ hebben hun weerslag gevonden in de landelijke dienstverleningsconcepten en van daaruit, maar ook rechtstreeks, op de uitvoering. Ook de voortgangsrapportage en de tussenevaluatie van het Ministerie zijn van invloed op de verbetering van de ketensamenwerking. De impact van de ketenonderzoeken en -evaluaties in de (keten)beleidsvorming is volgens een deel van de respondenten pas goed merkbaar sinds de reorganisaties in de kolommen en de implementatie van WWB enigszins op orde zijn. “Na de fusie, reorganisaties en krimp, was er ook behoefte aan nieuwe perspectieven.” Ook van de komende evaluatie van SUWI (2006) gaat een sterke prikkel uit, volgens velen misschien wel één van de sterkste prikkels. “Ineens komen de partijen uit de startblokken. Dat is mooi, maar wat gebeurt er als straks de evaluatie voorbij is?”

4.1.4 *De invloed van keteninformatisering op de samenwerking*

Om met goed elkaar samen te kunnen werken in een omgeving waarin door alle partijen veel en deels dezelfde gegevens worden uitgevraagd, geregistreerd en gecontro-

³⁴ Samenwerkingsmanifest CWI en UWV, versie 1.0, 30 augustus 2005.

³⁵ Lemmens, E., Kuijpers, I. & Lindert, H. van (2005). *De klant in de keten; ketensamenwerking SUWI-partners vanuit het klantperspectief*. Bussum: Orbis BV.

³⁶ Keller, W., Groen, U. & Lunteren, J. van (2005). *De Burger Bediend!* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

leerd, is het realiseren van een goede keteninformatisering een cruciale voorwaarde. In de Wet SUWI wordt dan ook zowel vanuit het perspectief van de cliënt als vanuit de samenwerking tussen de kolommen en de toezichtsfunctie een belangrijke rol toebedacht aan de ICT. Over de moeizame vordering op dit terrein is al veel geschreven. In onder meer de tussenevaluatie SUWI³⁷ wordt geconstateerd dat de ontwikkeling van de keteninformatisering te traag verloopt en de commissie Keller concludeert dat mede door de nog niet met elkaar communicerende systemen de ketenpartijen er nog niet in geslaagd zijn om het dienstverleningsproces rond de cliënt te organiseren in plaats van rond het eigen organisatiebelang³⁸. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken op de locaties. Het ontbreken van een ‘gezamenlijk systeem en/of het bestaan van verschillende niet met elkaar communicerende systemen is volgens velen een groot struikelblok in de samenwerking. De huidige keteninformatisering wordt nog steeds voor een groot deel gekenmerkt door “enorme stromen van papieren formulieren en dossiers”. Hierdoor blijft de informatieoverdracht een probleem, krijgt de cliënt ruimte om partijen tegen elkaar uit te spelen en lukt het nog steeds niet om de (prestatie)cijfers van de kolommen met elkaar te laten corresponderen.

Op een aantal locaties wordt ten behoeve van projecten gebruik gemaakt van gezamenlijke, maar nog ‘losstaande’ webbased applicaties. De ervaringen met deze applicaties laten volgens betrokkenen zien hoe belangrijk het is om tot een gezamenlijk systeem te komen. In het gunstigste geval is er geen papieren dossier meer, maar staat alles wat van belang is in het gemeenschappelijke digitale dossier. Alle partijen registreren hun afspraken met de cliënt en/of met elkaar in het systeem en ook de cliënt heeft lees- en schrijfrechten in de applicatie, bijvoorbeeld voor het uploaden van zijn cv of het vastleggen van de resultaten van een sollicitatiegesprek. Het gevolg is dat iedereen, inclusief de cliënt, van elkaar weet wat er is afgesproken, wat de status daarvan is en wat de uitkomsten zijn. Het betekent ook dat de cliënt “niet meer kan ontsnappen.” Sommige gemeenten zetten vraagtekens bij deze ontwikkeling van virtuele dienstverlening, zoals de e-intake, wat betreft het aansluiten bij de competenties van de ‘zwaardere doelgroep’ die geen kennis en minder of geen beschikking heeft over internet. De projectleider pareert dit als volgt: “Zo ingewikkeld is het niet en kan snel genoeg geleerd worden met een korte PC-cursus. De toegang kun je makkelijk vergroten door voldoende PC’s in een BVG te zetten. Cliënten kunnen dan verplicht aan de slag, bij voorkeur onder het toezicht van een BVG-medewerker die indien nodig een helpende hand kan bieden.”

Een deel van de gemeenten maakt zich zorgen over de gevolgen van de eis van staatssecretaris Van Hoof dat vanaf 2007 de ketenpartijen gegevens maar eenmaal mogen uitvragen. Gemeenten zullen dan de intakegegevens van CWI moeten accepteren en op z’n hoogst mogen aanvullen (en niet deels overdoen wat nu nog wel gebeurt³⁹). Op zich vinden zij dat een goed uitgangspunt, maar het stelt wel eisen aan de kwaliteit van de intake van de andere ketenpartners. Zeker in geval van gemeenten die met de WWB financieel verantwoordelijk zijn geworden voor het bijstandsvolume. Niet alleen de informatiedeling tussen de kolommen moet worden verbeterd, ook de informatie binnen de kolom van gemeenten kan nog beter. Een gemeentelijke respondent merkt hierover op: “ Het is vreemd dat een cliënt waarin reeds veel publiek reïntegratiegeld is geïnvesteerd maar die uiteindelijk weigert om aan het werk te gaan, na verhuizing naar

³⁷ Ministerie SZW (2004). *Tussenevaluatie SUWI 2004 en verantwoording SUWI-organisaties 2003*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³⁸ Keller, W., Groen, U. & Lunteren, J. van (2005). *De Burger Bediend!* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³⁹ Volgens de commissie Keller wordt bij de aanvraag WWB 40% van de persoonsgegevens opnieuw gevraagd.

een andere gemeenten weer met een ‘schone reïntegratie-lei’ bij de volgende gemeente aan de slag kan. Deze informatiedeling zou landelijk opgepakt moeten worden.”

4.2 **Prikkels vanuit institutionele afbakeningen en uitvoeringsbeleid**

Hierboven hebben we beschreven op welke wijze de lokale samenwerking wordt beïnvloed door de wetgeving, de sturing van de minister, het toezicht (evaluaties), de AKO-afspraken en het niveau van de keteninformatisering. In de lokale samenwerking dient echter ook een modus gevonden te worden voor de verschillen in inrichting, besturing en (intern) beleid van de drie kolommen.

4.2.1 *Invloed van verschillen in inrichting en besturing van de drie kolommen*

Twee landelijke ZBO's en circa 450 gemeenten

Het eerste wat opvalt bij het inplannen van de interviews voor dit onderzoek en in de gesprekken zelf is het spanningsveld in de lokale samenwerking die wordt veroorzaakt door verschillen in de geografische inrichting of verdeling van de kolommen. Los van de reïntegratiebedrijven dienen twee landelijke ZBO's (CWI en UWV) samen te werken met circa 450 gemeenten. De ZBO's hebben Nederland beide verdeeld in zes regio's of districten, maar waar voor UWV de regio de 'laagste uitvoeringseenheid' is, zijn binnen het CWI de 6 districten onderverdeeld in circa 130 vestigingen. Het gevolg hiervan is dat de regionale ketenaccountmanager van UWV afspraken moet maken met gemiddeld 22 CWI's en 75 gemeenten en een vestigingsmanager van CWI te maken heeft met 1 UWV manager en met 3 à 4 gemeenten. Het betreft hier gemiddelden, het werkelijke aantal samenwerkingspartners verschilt per locatie. Zo heeft in één regio in het onderzoek CWI te maken met 15 gemeenten en UWV met 45 gemeenten. In de praktijk werken CWI en UWV samen op basis van een landelijke SNO. Op lokaal niveau hebben veelal de CWI-vestigingsmanagers SNO's afgesloten met de gemeenten. Op sommige locaties, zoals in grote steden, hebben CWI en gemeenten op een hoger (regio)niveau afspraken gemaakt. Hoewel gemeenten en UWV op verschillende locaties afspraken hebben gemaakt over reïntegratiesamenwerking en de inzet van sociale activering, is voor veel gemeentelijke respondenten UWV nog vooral een partij die lokaal niet zichtbaar is. Wel wordt opgemerkt dat sinds vorig jaar UWV bezig is om wat meer aan te schuiven en spreekt men van “tripartisering van de samenwerking.”

Verskillende besturingsprincipes

Deze schaalverschillen in 'werkingsgebieden' van de ketenpartners maakt afstemming tussen de drie kolommen er niet eenvoudiger op. De afstemming tussen CWI en UWV lukt, zeker de laatste twee jaar, makkelijker omdat ze beide een ZBO zijn, met vergelijkbare structuren en besturingsprincipes. Daardoor is het in ieder geval mogelijk om op landelijk niveau gezamenlijk tot afspraken te komen op basis waarvan UWV en CWI regionaal en/of lokaal concrete uitvoeringsafspraken kunnen maken. De afstemming tussen enerzijds CWI en/of UWV en anderzijds gemeenten kost meer moeite. Dit komt niet alleen door de grote verscheidenheid in schaalverschillen, maar ook omdat de WWB wordt uitgevoerd in medebewind en de wethouder en de lokale politiek een eigen richting kunnen geven aan de uitvoering van de wet. CWI en/of UWV hebben dus niet alleen te maken met meerdere gemeenten waarmee samenwerkingsafspraken moeten worden gemaakt, maar ook met werkwijzen die mede afhankelijk van de lokale politieke en ambtelijke beleidsopvatting sterk van elkaar kunnen verschillen, zoals we bij de beschrijving van de ontwikkelingslijnen hebben laten zien. Sommige gemeenten hebben bijvoorbeeld hun werkprocessen vooral (nog) gebaseerd op rechtmatigheid, terwijl andere gemeenten juist hun werkwijze en organisatie aan het herinrichten zijn om de doelmatigheid van de uitvoering te stimuleren. Deze lokale gemeentelijke diver-

siteit levert een spanningsveld op met de meer landelijke uniforme uitvoeringsconcepten van CWI en UWV. Een spanningsveld dat volgens de respondenten door de vele bezuinigingen bij CWI en UWV nog verder onder druk wordt gezet. Zo streefde een van de CWI-managers in een grootstedelijke omgeving met drie CWI's en meerdere gemeenten naar een gezamenlijke SNO voor de hele regio, maar dat bleek ondoenlijk.

Tripartisering van de samenwerking?

De verschillen tussen gemeenten onderling betekenen dan ook dat de term 'tripartisering van de samenwerking' waarover nu gesproken wordt, eigenlijk geen recht doet aan de werkelijkheid. De term doet vermoeden dat het om drie partijen gaat. Het eerste wat op deze term valt aan te merken is dat reïntegratiebedrijven, hoewel vanuit het perspectief van de cliënt wel degelijk een partij in de uitvoering van reïntegratie, blijkbaar niet als een volwaardige partij in de samenwerking worden gezien. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met zowel de publieke partijen als de reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven zijn vooral *opdrachtnemer* en spelen geen of nauwelijks een (expert)rol bij de ontwikkeling van de ketensamenwerking. Maar ook als je alleen kijkt naar de publieke partijen, kun je, zoals blijkt uit de gesprekken, gemeenten niet als één partij kwalificeren.

CWI dichterbij gemeenten dan UWV

De diversiteit van gemeenten kan voor de samenwerkingspartners CWI en UWV verschillend van betekenis zijn. Doordat CWI lokaal dichterbij de gemeente(n) zit, de laagste uitvoeringsverantwoordelijkheid lager ligt dan bij UWV (vestiging versus regio) en het CWI en de gemeenten veelal een langere traditie kennen van gezamenlijke huisvesting zien we dat in de lokale uitvoeringspraktijk het vooral CWI en gemeente(n) zijn die tot nu toe in meer of mindere mate hun dienstverleningsconcepten met elkaar afstemmen. Nu CWI en UWV landelijk zijn overeengekomen de samenwerking verder te optimaliseren en meer te integreren met als doel 'Eén virtueel loket' en UWV steeds vaker aanschuift in de BVG's en/of regionale ketenoverleggen, wordt UWV lokaal soms geconfronteerd met samenwerkingsafspraken tussen CWI en gemeenten die binnen één UWV-regio sterk van elkaar verschillen. Een deel van de UWV-respondenten merkt daarbij op dat sommige gemeenten wel een hele nadrukkelijke eigen stempel hebben gedrukt op de samenwerking met CWI. Het feit dat gemeenten een trekkersrol vervullen (inclusief de middelen) voor de BVG-vorming zal hierbij volgens hen een rol hebben gespeeld. Alle UWV-respondenten zijn zich er hoe dan ook bewust van dat bij de implementatie van landelijk gemaakte afspraken en concepten altijd ruimte moet zijn voor een 'couleur locale'. Een belemmering daarbij is dat UWV en vooral CWI op lokaal niveau beperkte beleidscapaciteit en middelen hebben om inhoud te geven aan deze couleur locale. Alles moet immers uit reguliere middelen. Een gemeentelijke respondent merkt daarover op: "de samenwerking met UWV is slecht, dat ligt niet aan de mensen, want die zijn vaak van goede wil, maar aan het sterke institutionele karakter van UWV." Toch weten op meerdere locaties de ketenpartijen hun personeel en budgetten voor onder meer scholing, communicatie, huisvesting en reïntegratie-uitvoering op een creatieve wijze te vervlechten om begrotingen voor samenwerkingsprojecten rond te krijgen.

Positie kleine gemeenten in de samenwerking

Op de meeste van de door ons bezochte locaties werkt één CWI samen met één grote(re) 'centrumgemeente' en een aantal kleine(re) 'regiogemeenten'. De hierboven genoemde diversiteit van gemeenten waarmee CWI in de samenwerking mee te maken heeft, dient niet alleen verklaard te worden vanuit eventuele verschillen in lokaal politiek beleid, maar ook vanuit het onderscheid tussen centrum- en regiogemeenten. Vanuit het perspectief van CWI is het ondoenlijk voor een vestigingsmanager om met de

centrumgemeente en alle regiogemeenten van elkaar verschillende afspraken te maken over de samenwerking. Niet alleen omdat CWI een landelijke ZBO is met relatief uniforme werkprocessen, maar ook omdat de relatie tussen het aantal cliënten van een kleine gemeente (van tien tot enkele tientallen WWB-aanvragen per jaar) en de capaciteit die een vestigingsmanager ter beschikking heeft (en met de bezuiniging wordt die alleen maar kleiner) het niet toelaat om al te specifieke en afwijkende maatwerkafspraken te maken met de participerende gemeenten. Eén van de CWI-vestigingsmanagers merkt hierover op: “door de verschillende visies en belangen van de gemeenten waarmee ik moet samenwerken ben ik zo’n 75% van mijn tijd aan afspraken en overleggen kwijt met gemeenten, terwijl de instroom slechts 15% van al mijn inschrijvingen uitmaakt, waarvan het gros nog eens op conto komt van de centrumgemeente.” Het gevolg is dat CWI-vestigingsmanagers veelal samenwerkingafspraken maakt met de centrumgemeente, waar de kleinere gemeenten bij kunnen “aanhaken”.

Ook reïntegratiebedrijven hebben ervaringen met kleine(re) gemeenten die hun reïntegratiecontracten zelfstandig aanbesteden: “de administratieve lasten van de aanbestedingsprocedure staan dan vaak in geen verhouding tot het kleine aantal cliënten waarover het gaat.”

Sommige kleine(re) gemeenten hebben geen problemen om ‘aan te haken’, maar voor andere is dat een onbevredigende optie. Omdat het CWI en de centrumgemeente, al dan niet in een BVG, vrijwel altijd gehuisvest zijn in dezelfde woonplaats, betekent dit automatisch dat er een geografische afstand is tussen het CWI en de regiogemeenten. “Onze burgers moeten sinds SUWI verder weg om bijstand aan te vragen, vervolgens komen ze op het CWI waar ze behalve de uitkeringsintake weinig te zoeken hebben, omdat CWI in hun dienstverlening uitgaat van de ‘zelfredzaamheid’ van een cliënt en de vacaturebemiddeling vooral voor fase 1-cliënten bestemd is, terwijl wij vooral fase 3 en 4 cliënten hebben die juist problemen hebben zichzelf te redden in deze maatschappij. Het gevolg is dat de cliënt alleen voor de registratie van zijn werkloosheid een aantal kilometer moet fietsen. Bovendien moeten wij de uitkeringsaanvraag zelf altijd aanvullen en/of verbeteren, waardoor dit model uiteindelijk alleen vertraging in de aanvraag en ergernis oplevert.” Een andere kleinere gemeenten wijst juist op het voordeel van de geografische afstand: “Het CWI zit 10 kilometer verderop en blijkbaar is dat voor sommigen te ver weg, want een deel van de burgers die wij doorverwijzen vanuit de woongemeente onderneemt die reis gewoonweg liever niet. Wat dat betreft werkt de afstand al als zeef of poortwachter.” De fysieke afstand blijkt voor kleine gemeenten soms ook uit de werkgeversbenadering van CWI, die zich volgens hen vooral lijkt te richten op werkgevers binnen en rond de centrumgemeente. De werkgevers van de regiogemeenten worden veel minder bediend, terwijl die volgens de kleine(re) gemeenten toch de vacatures hebben die voor hun cliënten het dichtste bij zijn. De matige service aan de werkgevers binnen de regiogemeente draagt volgens deze gemeenten ook niet bij aan een positief imago van de publieke uitvoerders en maakt hun positie in gesprekken over lokale arbeidsmarktzaken er niet beter op. Maar los van het voor- of nadeel van de fysieke afstand, zien andere kleine gemeenten wel meerwaarde in de koppeling van de uitkeringsintake aan de werkintake, waardoor het mogelijk is al tijdens de aanvraag cliënten met vacatures te confronteren en het sollicitatiegedrag onderdeel te laten uitmaken van de uitkeringsbeslissing.

De grootte van een gemeente is volgens veel respondenten van zowel gemeenten als de andere ketenpartners een belangrijke factor. De schaalgrootte van een middelgrote gemeente (tussen de 80.000 en 140.000 inwoners) is daarbij meerdere malen genoemd als ‘ideale grootte’. Dit geldt niet alleen voor het maken van samenwerkingsafspraken met CWI en UWV, maar even goed voor de uitvoering van het eigen ‘werk-, inkomen-

en zorgbeleid'. "Kleine gemeenten hebben onvoldoende middelen en beleidscapaciteit om de huidige complexe uitdagingen die aan gemeenten worden gesteld effectief vorm te geven, terwijl de sociale diensten in de grote steden al snel uitkeringsfabrieken zijn." Het spreekt vanzelf dat niet alle kleine en grote gemeenten het eens zijn met deze uitspraak. Toch is een duidelijke ontwikkeling gaande waarin gemeenten de uitvoering samenvoegen tot een regionale of intergemeentelijke sociale dienst (RSD of ISD).

Een laatste aspect dat we willen noemen met betrekking tot de positie van kleine(re) gemeenten is de indeling van de CWI-locaties. Met SUWI is het aantal arbeidsbureau-locaties fors teruggebracht tot circa 130 CWI-locaties. Met name voor kleinere gemeenten betekende dit het verlies van een locatie in de eigen gemeente. Maar bij de indeling van de werkingsgebieden van de 130 CWI's zijn volgens sommige kleine(re) gemeenten soms ook "vreemde fouten" gemaakt. Zo komt het voor dat een gemeente die voor SUWI altijd gericht was op een arbeidsbureau in een naburige grote stad, sinds SUWI en de CWI-indeling moet samenwerken met een CWI dat misschien wat betreft afstand dichterbij is, maar dat onder een andere provincie valt en ook vanuit het perspectief van de regionale arbeidsmarkt minder logisch is. In de praktijk zie je dan ook dat deze 'mideelde' gemeenten zo veel mogelijk blijven samenwerken met de oude en meer logische partners.

4.2.2 *Invloed van verschillen in cultuur, beleid en uitvoeringsrichtlijnen*

Naast de invloed die uitgaat van de hierboven behandelde verschillen in onder meer schaalgrootte, inrichting en besturing van de organisaties, hebben ook de verschillen tussen de ketenpartijen wat betreft cultuur, (intern) beleid en uitvoeringsrichtlijnen gevolgen voor de wijze waarop lokaal de samenwerking wordt vormgegeven.

Cultuurverschillen

Samenwerken, met name in de dienstverlening, is mensenwerk en heeft dus alles met 'cultuur en taal' te maken. Volgens een deel van de respondenten is de traagheid waarmee de samenwerking tussen de drie kolommen op gang is gekomen ook te verklaren vanuit de verschillen in cultuur en taal tussen de drie kolommen. Vanuit de verschillende wettelijke opdrachten en belangen zijn organisatieculturen ontstaan met eigen doelgroepen, type interventies, definities en taal (jargon). Die verschillen in cultuur en taal hebben zeker in de eerste jaren een rol gespeeld in de communicatie tussen de ketenpartners. Een gemeentelijk respondent zegt over de verschillen tussen UWV en de sociale dienst: "UWV is een (sociale) verzekeraar die vanuit verzekeringsbeginselen werkt en tot voor kort zijn neus ophaalde voor de sociale diensten die met hun voorzieningen vooral de kneuzen van de samenleving bedienen." Dezelfde respondent merkt overigens op dat UWV sinds kort de WW in beleid en uitvoering steeds meer gaat opvatten als een voorziening en minder als een recht. Dat maakt het ook makkelijker om met elkaar te communiceren en samen te werken.

Cultuurverschillen kunnen ook zijn ingegeven door de wijze waarop een organisatie is ingericht en wordt aangestuurd. Een organisatie die vooral gericht is op het tijdig en rechtmatig verstrekken van een uitkering heeft andere processen, type medewerkers en managers en heeft vaak een andere cultuur (een verantwoordingscultuur) dan een organisatie met een sterke focus op het zo snel mogelijk aan het werk helpen van cliënten (cliënt- en resultaatgerichte cultuur). Deze cultuurverschillen zijn in meer of mindere mate niet alleen merkbaar tussen uitkerende instanties en CWI, maar tegenwoordig ook tussen uitkerende instanties onderling.

Cultuur heeft ook te maken met bevoegdheden en snelheid waarmee beslissingen kunnen worden genomen. In dat verband klagen nogal wat gemeenten over de vele 'schijf-

ven' bij CWI en UWV, waardoor het soms erg lang duurt voordat een beslissing over lokale uitvoeringsaangelegenheden genomen kan worden en soms beslissingen zelfs uitblijven. Sommige respondenten van gemeenten en reïntegratiebedrijven vinden die 'schijfencultuur' bij UWV sterker aanwezig dan bij CWI, waar de vestigingsmanager zichzelf als een soort franchisenemer de nodig vrijheid geeft of toe-eigent. Maar er zijn ook ketenpartners die een tegenovergestelde ervaring hebben. Blijkbaar spelen persoonlijke factoren daarbij een rol (zie ook 4.3.3). Dit soort cultuurverschillen zijn er niet alleen tussen de ZBO's en gemeenten, maar ook tussen gemeenten onderling. Eén van de kleine gemeenten in het onderzoek zegt hierover: "We zijn een soort plakbandkantoor doordat we maar een paar medewerkers en hele korte lijnen hebben, ook met de plaatselijk wethouder. We hebben weinig formele procedures, overlegstructuren, geen verschillende managementlagen en we werken met generalisten omdat we te klein zijn voor specialistische medewerkers. Deze verschillen in organisatiewijze en cultuur, maken het lastig om samen te werken volgens het model dat CWI heeft afgesproken met de centrumgemeente waar vaak wel sprake is van specialistische medewerkers, meerdere managementlagen en formele overlegstructuren." Als een kleine gemeente zich hiernaar moet voegen, betekent het volgens deze respondent vooral een toename van overleg, procedures et cetera en dus een toename van de (transactie)kosten.

Volgens een groot deel van de respondenten echter beginnen deze cultuurverschillen, voor zover mogelijk, langzamerhand af te nemen, en spreken partijen lokaal maar ook landelijk af om bewust te streven naar het gebruik van dezelfde taal (definities). De projectleider van een project waarin de medewerkers van de drie kolommen in een gezamenlijk team met een gezamenlijke opdracht samenwerken, verwoordt dit 'cultuurprobleem' als volgt: "In het begin zie je dat medewerkers wat betreft cultuur, belangen en definities nog sterk vanuit de moederorganisatie redeneren en werken, maar op den duur komen ze hiervan los en gaan ze steeds meer vanuit de projectvisie en -opdracht denken." Vergelijkbare ervaringen hebben partijen ook als ze in een BVG intensiever met elkaar gaan samenwerken: "je leert door elkaars bril te kijken."

Beleid

De mate waarin beleidsdoelen en uitvoeringsbeleid complementair, divergent of zelfs conflicterend zijn, bepaalt mede de uitgangspunten van waaruit de ketenpartners lokaal de samenwerking vormgeven. Beleid en cultuur staan niet los van elkaar, maar waar het bij cultuur veelal om ongeschreven regels gaat, gaat het bij beleid om meer concrete en omschreven uitgangspunten en regels.

Uit de gesprekken met medewerkers van CWI, UWV en gemeenten valt op dat het beleidsterrein van gemeenten veel breder wordt genoemd. De gemeentelijke verantwoordelijkheid houdt niet op bij 'werk en inkomen', maar kent een duidelijke zorgcomponent waardoor beleid en uitvoering zich ook richten op sociale activering, participatie, schuldhulpverlening, verslavingsproblematiek et cetera. Met de decentralisatie van beleid van het Rijk naar gemeenten gekoppeld aan meer beleidsvrijheid en meer financiële verantwoordelijkheid, zijn gemeenten ook steeds meer de lokale regiefunctie aan het oppakken. Om deze regierol waar te kunnen maken, zijn gemeenten intern hun diensten aan het ontschotten en reorganiseren met als doel meer samenwerking tussen sociale zaken, welzijn, onderwijs en economische zaken. Vanuit de (interne) samenwerking op deze beleidsterreinen denken gemeenten de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de samenleving het beste het hoofd te kunnen bieden. Ook zien we gemeenten die vanuit een visie van een klantgerichte en dienstverlenende overheid al hun publiekstaken samenvoegen. Een deel van de gesproken gemeenterespondenten geeft aan dat zij vanuit deze brede beleidsopvatting op zoek zijn naar de meest ge-

schikte partners om hun beleid uit te voeren. En juist door deze brede beleidsopvatting en specifieke voorwaarden (doelgroepen, financieel, resultaat) is het voor hen niet vanzelfsprekend dat CWI en UWV hiervoor de beste kandidaten zijn. De kwaliteit en de resultaten van de bijdrage van de partner aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid zijn daarbij voor hen van groot belang. Zo is het voor de poortwachterstaak van CWI van belang dat zij goed zicht hebben op andere gemeentelijke voorzieningen, om de cliënt zo vroeg en volledig mogelijk diensten aan te kunnen bieden. Dat betekent ook dat de intake zich niet moet beperken tot vragen over werk en inkomen en gemeenten eisen stellen aan de kwaliteit van de diagnostiek en de medewerkers. Op deze locaties zijn dan ook ontwikkelingen gaande die er op wijzen dat gemeenten weer taken naar zich toe trekken of dat zij de voorkeur geven aan een andere partner.

Behalve dat de CWI-diagnostiek niet altijd goed aansluit bij de (beleids)behoefte van gemeenten, past ook het uitgangspunt van 'zelfredzaamheid' van waaruit het dienstverleningsconcept van CWI is vormgegeven volgens een groot deel van de gemeentelijke respondenten niet bij de competenties van hun cliënten. In de wetgeving wordt weliswaar de eigen verantwoordelijkheid van cliënten benadrukt, maar een groot deel van de gemeentelijke bijstandspopulatie slaagt er niet in om (blijvend) te werken of te participeren in de samenleving omdat het hen ontbreekt aan competenties en vaardigheden om zichzelf te redden. Het presenteren van vacatures en het beschikbaar stellen van (elektronische) faciliteiten biedt deze doelgroep geen effectieve ondersteuning. Gemeenten hebben behoefte aan een meer structurele en minder vrijblijvende bemiddelingsondersteuning. Ook enkele CWI en UWV-respondenten herkennen dit probleem en zijn van mening dat het uitgangspunt van 'zelfredzaamheid' niet tot gevolg mag hebben dat een deel van de cliënten het gevoel krijgt dat ze het "zelf maar uit moeten zoeken". Eén van de CWI-managers zegt bewust vastgehouden te hebben aan de van oudsher sterke werkgeversbenadering van het arbeidsbureau in zijn regio, ook toen CWI daar "landelijk van afstapte". Daartegenover staan ook gemeentelijke respondenten die grote risico's zien in een té sterke gemeentelijke gerichtheid op zorg en hulpverlening.

Zoals al eerder beschreven is het gevolg van de lokale regierol en beleidsruimte ook dat 'afspraken' die CWI en UWV landelijk in het AKO maken met VNG en Divosa, lokaal niet altijd passen of in het slechtste geval dat CWI en/of UWV lokaal weer vanaf nul met gemeenten in discussie moeten. Een respondent zegt hierover: "Soms lijkt het wel of gemeenten per definitie tegen elk beleid zijn dat landelijk is bedacht, want het is *"not invented here"*. Ook reïntegratiebedrijven zien grote verschillen tussen gemeenten, niet alleen in visie maar ook in kwaliteit van het opdrachtgeverschap: "Waar UWV steeds meer streeft naar beperking van de administratieve last, besteden sommige gemeenten nog steeds aan volgens de systematiek waarmee ze ook lantaarnpalen en bruggen inkopen. Ze vragen soms nog 'dozen vol met administratie'. Kortom teveel bureaucratische procedures en eisen en te weinig aandacht voor inhoud en resultaten." Daarbij willen ook volgens reïntegratiebedrijven veel gemeenten graag zelf het wiel uitvinden of het idee willen hebben dat ze dat doen. Wel zien zij een ontwikkeling waarbij met name middelgrote gemeenten succesvolle modellen van elkaar overnemen en kleine gemeenten meer gemeenschappelijk gaan aanbesteden. Door het ontbreken van expertise en capaciteit maken kleine gemeenten in dat geval regelmatig gebruik van een extern bureau voor de aanbesteding. De aanpak is dan professioneel, maar vaak wel erg technisch, wat ten koste kan gaan van het noodzakelijke maatwerk.

We hebben echter ook andere geluiden bij gemeenten gehoord: "Enerzijds is het logisch dat een landelijk model niet altijd past bij de lokale wensen en behoefte van een gemeente, maar anderzijds is het belachelijk dat iedere gemeente, hoe klein ook, een

eigen aanpak en model wil. “Alsof de uitvoering van de WWB en de cliënten van gemeenten onderling zo enorm verschillend zijn!” Ook de ruimte voor gemeenten om lokaal of regionaal de regie op te pakken wordt volgens sommigen overschat: “Welke marge heeft een gemeente om het minimaal beleid aan te pakken? Die is minimaal omdat de inkomenspolitiek vooral landelijk wordt bepaald.” Bij het streven naar lokaal maatwerk speelt bij sommige kleine(re) gemeenten volgens respondenten van zowel publieke als private partners ook een ‘Calimero-syndroom’ ten aanzien van het beleid van de grote centrumgemeente en al helemaal ten aanzien van het ‘landelijke beleid’ van de ZBO’s. De attitude van de centrumgemeente (en CWI) in de contacten met de regiogemeenten lijkt daarbij een precare factor. Volgens respondenten van kleinere gemeenten daarentegen moeten zij ook niet te snel over één kam worden geschoren: “De omvang van kleine gemeenten mag dan misschien wel een gezamenlijk kenmerk zijn, maar dat wil niet zeggen dat de problematiek identiek is. In onze regio heb je kleine gemeenten die sterk agrarisch van karakter zijn en kleine gemeenten die onder de rook van de grote stad liggen.” Een mogelijk gevolg van een té sterke polarisatie tussen ‘landelijk en lokaal’ is dat de samenwerking met gemeenten minimaal blijft en de optimalisering van de samenwerking vooral opgepakt wordt door CWI en UWV.

Een ander beleidsaspect dat de meeste samenwerkingsverbanden beïnvloedt is de in-steek van UWV in de lokale of regionale samenwerkingsverbanden. De vertegenwoordiging van UWV in de CWI’s of BVG’s is beperkt (alleen klantmanagement) en ook de deelname aan de regionale ketenoverleggen was tot voor kort niet optimaal. Op veel plaatsen waren de regionale keten- of managementoverleggen sowieso bipartiet. Het gevolg hiervan is dat voor veel gemeenten en lokale uitvoerenden UWV tot voor kort “erg ver weg en weinig zichtbaar” was. De onderverdeling van UWV in aparte divisies voor bijvoorbeeld WW, AG en inkoop reïntegratie (IR) met even zoveel verantwoordelijke aanspreekpunten was ook niet bevorderlijk voor de communicatie en het opbouwen van relaties met lokale vertegenwoordigers van CWI en gemeenten. Door dit soort signalen en vanuit een visie op klantgerichtheid en samenwerking werkt UWV sinds 2005 aan het verstevigen van haar rol in de lokale samenwerking en uitvoering. De aanstelling van een ketenaccountmanager en een manager werk als regionaal aanspreekpunt voor strategische en operationele zaken en de transformatie van het procedurematige casemanagement naar de meer inhoudelijke rol (met meer bevoegdheden) van reïntegratiecoaches zijn hiervan de meest zichtbare uitingen. Op de achtergrond wordt deze ontwikkeling versterkt door een splitsing van de ‘werk en inkomenstaak’ binnen UWV. Dit om de ‘werktaak’ meer aandacht te kunnen geven. Deze ontwikkeling wordt zowel door CWI als gemeenten positief gewaardeerd en zij draagt bij aan het met drie partijen gezamenlijk oppakken van de lokale samenwerking.

Toch plaatsen met name gemeenten en reïntegratiebedrijven ook een aantal kritische noten bij deze ontwikkeling. Vanuit de kant van gemeenten wordt regelmatig genoemd dat UWV vanuit een kosten-batenafweging niet of nauwelijks reïntegratiemiddelen investeert in cliënten die slechts recht hebben op een kortdurende uitkering (en dus toch binnen afzienbare tijd uitstromen) of cliënten bij wie sprake is van ‘té zware problematiek’. Een deel van beide cliëntengroepen stroomt door naar de WWB, zodat preventie vanuit het oogpunt van gemeenten wenselijk is. Andere gemeentelijke respondenten wijzen erop dat de feitelijke doorstroom vanuit UWV beperkt is (geschat op circa 5%).

Als tweede kritische noot wordt het beperkte takenpakket van een reïntegratiecoach genoemd. Zoals de functienaam al aangeeft houden de reïntegratiecoaches zich alleen bezig met de reïntegratietaken. Voor de overige zaken, zoals afstemming over uitkeringsaanvragen en –beslissingen moeten CWI en gemeenten nog steeds contact zoeken

met het regiokantoor van UWV. In het algemeen bestaat bij de ketenpartners en zeker bij de gemeenten de behoefte dat UWV nog “opener wordt en dichterbij komt”. Alleen een paar reïntegratiecoaches op het CWI of BVG vinden zij niet altijd voldoende. Bovendien hebben we van zowel de publieke als private partners veel klachten gehoord over de slechte bereikbaarheid van de reïntegratiecoaches. In principe loopt het telefonisch contact via een landelijk 0900-nummer. Het call center meldt vervolgens aan de reïntegratiecoaches dat ze binnen 24 uur contact op moeten nemen. Maar omdat veel werknemers bij gemeenten en reïntegratiebedrijven parttime werken blijkt het in de praktijk geen sinecure om snel contact met elkaar te leggen. Respondenten van reïntegratiebedrijven zien het deels als ‘kinderziektes’, maar moeten ook wennen aan de nieuwe rol. Sommigen vinden het een verademing dat ze eindelijk eens inhoudelijk met UWV c.q. de reïntegratiecoach kunnen praten over individuele trajecten, terwijl anderen juist de wat abstractere en meer op hoofdlijnen benadering van het oude case-management missen.

De hierboven genoemde en volgens veel respondenten nog steeds bestaande afstand van UWV tot de lokale samenwerkingspartners komt ook tot uiting in het communicatiebeleid van UWV. Volgens meerdere respondenten van gemeenten worden zij door UWV niet beschouwd als belanghebbende waardoor zij verstoken blijven van informatie over wijzigingen in beleid en regelgeving, maar bijvoorbeeld ook over verhuisberichten van een lokale UWV-vestiging, maar ook over de invoering van de reïntegratiecoach. Ook reïntegratiebedrijven geven aan dat waar vroeger op de Lisv-site alle beleids- en uitvoeringsrichtlijnen keurig waren terug te vinden, dergelijke informatie nu niet meer te vinden is en ze ook niet actief geïnformeerd worden door UWV, met als gevolg dat reïntegratiebedrijven bijvoorbeeld zelf moeten uitzoeken wat nog wel en niet kan nu per 2006 de wet Rea is afgeschaft. Volgens UWV is de berichtgeving over de reïntegratie-instrumenten echter voor alle klanten en reïntegratiebedrijven beschikbaar op de website en worden de reïntegratiebedrijven geïnformeerd over alle (beleids)wijzigingen met betrekking tot de uitvoering van reïntegratiediensten. Deze informatie is blijkbaar voor meerdere respondenten onbekend of niet te vinden.

Behalve kritische geluiden troffen we ook begrip voor de positie van UWV: “door de constante reorganisaties hebben ze ook weinig kansen gehad om in de samenwerking te participeren.”

Opvallend is dat volgens de meeste respondenten de beleidsontwikkeling, behalve op AKO-niveau, vooral toch binnen de kolommen afzonderlijk gebeurt. Dit betekent dat bij de invulling en uitvoering van de landelijke opdrachten en afspraken partijen vooral gericht zijn op de vertaling binnen de eigen kolom. Het gevolg is dat de beleidsontwikkelingen van de afzonderlijke ketenpartners soms geen gelijke tred houden wat betreft richting of tempo. Een UWV bijvoorbeeld dat net bezig is het klantmanagement anders in te richten, bezig is met herkeuringen WAO en de invoering van WIA, heeft weinig capaciteit over om te reageren op een verzoek van een gemeente om samen de activering op te pakken. Maar ook als een partij wel gehoor wil geven aan een dergelijk verzoek, kan het nog stuk lopen door verschillen in ambitie. Als een gemeente de ambitie heeft om op een bepaald punt de ‘beste gemeente van Nederland te worden’, wil dat niet zeggen dat UWV in die ambitie ook mee zal kunnen. In het algemeen zijn de respondenten het met elkaar eens dat het denken vanuit de cliënt en daar een klantgerichte, effectieve en efficiënte dienstverleningsconcept omheen organiseren op gespannen voet staat met het denken vanuit kolommen en het beheersen van eigen opdracht en bestaansrecht. Er bestaat echter ook een realisme dat, zeker op lokaal niveau, de verschillen in beleidsdoelen en -ambities niet zomaar weggepoetst kunnen worden. Het is van belang dat er geen verborgen agenda's zijn. Er dient openheid te zijn voor wat betreft de verschillende belangen en de diverse beleidsontwikkelingen. Alleen dan

kan et begrip ontstaan voor elkaar en voor het gezamenlijke denken over hoe partijen elkaar kunnen versterken en aanvullen.

4.3 **Prikkels vanuit regionale en persoonlijke factoren**

In dit hoofdstuk hebben we eerst beschreven op welke wijze landelijke condities zoals wetgeving, besturing door de minister en AKO-afspraken van invloed zijn op de lokale samenwerkingsarrangementen. Vervolgens hebben we de invloed van de institutionele inrichting en kaders op de lokale samenwerking in kaart gebracht. Als laatste behandelen we de meer regionale aspecten die van invloed zijn op de regionale of lokale samenwerking. We onderscheiden hierbij de invloed van regionale arbeidsmarktkenmerken, het gezamenlijke projectmatig optrekken en de betekenis van persoonlijke factoren en de historie van de lokale samenwerking.

4.3.1 *Regionale arbeidsmarkt*

In hoeverre beïnvloeden de karakteristieken van de regionale arbeidsmarkt de wijze waarop de ketenpartijen hun dienstverleningsconcepten vormgeven?

Een deel van de respondenten is van mening dat regionale arbeidsmarkt vooral van invloed is op de prioriteiten die worden gelegd bij het bevorderen van de match tussen vraag en aanbod. De samenwerkingsarrangementen die de ketenpartijen ontwikkelen voldoen volgens hen dan ook voor de meeste locaties in Nederland. Andere respondenten wijzen er op dat specifieke kenmerken van de regionale arbeidsmarkt wel degelijk van invloed (zouden moeten) zijn op de lokale samenwerking. Zo betekenen groot-schalige regionale projecten, bijvoorbeeld in de infrastructuur, of een zeer grote werkgever vaak veel voor de werkgelegenheid in de regio. Voor een deel van de onderzochte samenwerkingsverbanden vormen dergelijke projecten of werkgevers een impuls om de samenwerking te versterken met als doel het beter bedienen van vraag en (het eigen) aanbod. Vaak zie je in deze regio's een vraaggerichte benadering, onder andere vanuit de regionale ervaring dat vooral projecten waarin werkgevers een actieve rol hebben succesvol zijn.

Ook ketenpartijen in regio's die een hogere werkloosheid kennen dan gemiddeld en/of waar in regio's een groot deel van de bevolking bestaat uit laagopgeleide allochtonen, of voortijdig schoolverlaters geven aan dat de regionale arbeidsmarktproblematiek een prikkel kan zijn om intensiever samen te werken en met creatieve oplossingen te komen. Vaak speelt het besef mee dat deze problematiek dermate complex is dat alle handen ineengeslagen moeten worden om haar aan te pakken. Het besef van de noodzaak voor een gezamenlijke aanpak leidt overigens niet altijd direct tot concrete acties: "Hoewel de noodzaak voor samenwerking wordt erkend, hebben de partners hier nog geen gezamenlijke visie ontwikkeld. De kleur van het college en het draagvlak onder de bevolking voor dergelijke plannen spelen hierbij ook een rol. Het kan zijn dat andere politieke en/of bewonersbelangen de voorrang krijgen boven investeren in de werkgelegenheid."

Voor gemeenten langs de Nederlandse grens zouden de typische kenmerken van die regionale arbeidsmarkt meer bepalend moeten zijn voor de samenwerking. Als in die regio's vraag en aanbod zich niet laten beperken door nationale grenzen en er dus sprake is van een 'internationale arbeidsmarkt', willen gemeenten in die regio's daar zo optimaal mogelijk gebruik van maken. In dit streven vinden gemeenten weinig gehoor bij hun CWI-partners voor wie de werkingsgebieden wel nationale begrenzing kennen: "De arbeidsmarkt stopt tegenwoordig steeds minder bij de landsgrenzen, de dienstverlening van CWI stopt daar echter wel." Er zijn overigens wel enkele ketenpartijen die contacten hebben met arbeidsmarktbeoordelingspartijen in België.

4.3.2 *Gezamenlijke projecten*

Opvallend bij de onderzochte locaties is dat er vaak een sterke stimulans uitgaat van het gezamenlijk optrekken in lokale of regionale projecten of experimenten. Ook hier blijkt, zoals genoemd bij de BVG-vorming, dat samenwerken vooral mensenwerk is. Door ketenprojecten leren medewerkers van de kolommen elkaar al werkende kennen, komen ze los van de eigen kolommen en krijgen ze begrip voor elkaar. Volgens een deel van de respondenten gaat vanuit “die klik” in projecten een positieve impuls uit naar de samenwerking in het algemeen: “Als je elkaar eenmaal weet te vinden en op de hoogte bent van elkaars expertise en contacten, dan gebruik je die ingangen ook gemakkelijker in je dagelijkse werk.” Projecten en experimenten hebben daarom een dubbele toegevoegde waarde: ze dragen bij aan de ontwikkeling van nieuwe dienstverleningsconcepten én ze dragen bij aan de ontwikkeling van draagvlak voor samenwerking. Op sommige locaties, waar door uiteenlopende belangen de samenwerking wat moeizaam van de grond komt, lukt het wel om op specifieke “politiek gevoelige” onderwerpen tot samenwerking te komen, een voorbeeld daarvan is het inrichten van een gezamenlijk jongerenloket. Voor andere respondenten is dat juist de reden waarom zij sceptisch staan tegenover de meerwaarde van projecten. Volgens hen lukt in de praktijk niet wat in projecten vaak wel lukt, omdat dan sprake is van één opdracht, veelal één projectleider, één gezamenlijk team, één afgebakende doelgroep en daarom ook vaak eenduidig gedefinieerde resultaten. Bovendien is door het tijdelijke karakter van een project en de wetenschap dat de resultaten na afloop geëvalueerd worden de ‘drive’ bij projectleider en –medewerkers vaak groot. Juist omdat deze eenduidigheid in doel, aanpak en resultaten in de algemene praktijk van samenwerking niet aanwezig is, blijft volgens deze respondenten het succes van projecten veelal beperkt tot het project zelf. Een reïntegratiecoach op een van de locaties zegt hierover: “Binnen het project gaat het steeds beter doordat we nieuwe cliënten gezamenlijk bespreken en ieder vanuit de eigen deskundigheid bijdraagt aan het bedenken van oplossingen. Door deze manier van samenwerken ontstaat een persoonlijke klik tussen de medewerkers. Dit heeft echter niet tot gevolg dat we buiten het project op deze locatie meer met elkaar gaan samenwerken, daarvoor is de overlap in cliënten en (wettelijk) taken toch te beperkt en de reguliere werkdruk, mede door deelname aan projecten en opleidingen, te hoog.” Wat ook gebeurt volgens een leidinggevende van een van de projecten is dat na afloop van een project de ketenpartijen enkele succesvolle elementen van een project eruit halen en die implementeren in de reguliere uitvoering. Daardoor ontstaat volgens hem echter vaak een compromis dat niet werkt, omdat vergeten wordt dat die elementen alleen succesvol zijn in een specifieke (project) omgeving met dito randvoorwaarden.

4.3.3 *Persoonlijke factoren*

Hoewel in dit rapport en ook in andere rapporten al vaak gewezen is op het belang van persoonlijke relaties in de totstandkoming van de samenwerking, blijven we er toch nog een keer bij stilstaan. Respondenten noemen die persoonlijke relaties namelijk van “doorslaggevende belang”. Op veel van de bezochte locaties is minimaal één persoon aan te wijzen die met zijn of haar enthousiasme, inzet, visie en charisma de andere partijen, die soms schoorvoetend in gesprek gingen, mee heeft weten te krijgen. Veelal betreft het hier vestigingsmanagers CWI en/of hoofden van sociale diensten en soms ook wethouders. Deze constatering sluit aan bij het beeld dat UWV pas sinds kort in beeld is in lokale of regionale samenwerkingsverbanden. Bij meer recente voorbeelden speelt UWV wel mee, bijvoorbeeld bij een ‘benen-op-de-tafel-overleg’ op initiatief van de regionale CWI- en UWV-managers waar de basis is gelegd voor intensivering van de regionale samenwerking. Ook de mate waarin bijvoorbeeld wet- en regelgeving belemmerend werken op de samenwerking, blijkt deels afhankelijk van een persoonlijke interpretatie. Een aantal respondenten van reïntegratiebedrijven, die als relatieve

buitenstaanders de publieke samenwerking bezien, merken op dat het succes van een samenwerking mede afhankelijk is van het “leef van de managers”. ‘Leef’ in de zin van het opzoeken van grenzen en niet bang zijn landelijk door de eigen kolom of het Ministerie teruggefloten te worden. Zij zien veel samenwerkingsverbanden moeizaam verlopen, omdat de lokale of regionale ketenpartijen geleid worden door managers die bang zijn om op de vingers getikt te worden en daarom kiezen voor veilige varianten. Deze verschillen in managementstijl verklaren ook waarom een deel van de respondenten van reïntegratiebedrijven van mening is dat één specifieke kolom bureaucratischer is dan een andere kolom, terwijl in andere regio’s reïntegratiebedrijven precies de tegenovergestelde ervaringen hebben.

De ‘persoonlijke visie en kracht’ van een van de regionale of lokale managers kan echter ook een averechts effect hebben op de samenwerking hebben. De al te manifeste aanwezigheid en visie van een van de managers en het meetrokken van één van de samenwerkingspartners daarin, heeft volgens de andere partners in de regio geleid tot een sterke verdeeldheid met als gevolg dat de samenwerking op “een laag pitje staat”. Het omgekeerde komt ook voor, een samenwerking die jaren niet echt van de grond komt omdat een aantal managers niet met elkaar door één deur kan, blijkt in korte tijd te kunnen verbeteren doordat bij één van de partijen een nieuwe manager werd aangesteld. De persoonlijke visie en opvattingen van vooral managers bepalen volgens een deel van de respondenten mede of de andere kolommen als concurrent, verplichte huwelijkspartij of als welkome partner worden gezien.

Gezien het belang van persoonlijke relaties voor de samenwerking, zouden volgens veel respondenten de partijen langer stil moeten staan bij de gevolgen van té grote mobiliteit onder het personeel. Vele personele wisselingen maken het opbouwen en onderhouden van relaties er niet eenvoudiger op. Respondenten van zowel de publieke als private ketenpartners noemen UWV het vaakst als een lastige partij om een langdurige zakelijke relatie mee op te bouwen. Men wijt dit vooral aan de vele reorganisaties en personele verschuivingen binnen UWV in de laatste jaren. Het belang van de persoonlijke factor in de samenwerking maakt SUWI echter ook kwetsbaar. Volgens een aantal respondenten zou het eigenlijk niet zo mogen zijn dat het succes van SUWI zo afhankelijk is van persoonlijke factoren. Hoewel niet helemaal te voorkomen, zou volgens hen gezocht moeten worden naar mogelijkheden om landelijk in te grijpen als in een regio of op een locatie de samenwerking om die reden niet goed van de grond komt. “De minister zou bijvoorbeeld kunnen eisen dat partijen lokaal of regionaal een gemeenschappelijke dienstverleningsconcepten opstellen en periodiek en/of op basis van signalen onafhankelijke audits kunnen laten uitvoeren naar de wijze van uitvoering van die concepten.” Voor anderen gaat dit waarschijnlijk te ver, maar zou een periodieke landelijke evaluatie van de ketensamenwerking al een afdoend middel zijn om de druk op de ketel én keten te houden.

5 Hoe kan de samenwerking worden geoptimaliseerd?

5.1 Bestaat er een dominant samenwerkingsmodel?

Nadat we in het derde hoofdstuk de huidige ketensamenwerkingsvormen hebben teruggebracht tot aantal ontwikkelingslijnen en we in hoofdstuk vier de verschillende condities die van invloed zijn op de samenwerking hebben beschreven, gaan we in dit vijfde hoofdstuk in op de vraag waar de huidige ontwikkelingen volgens de respondenten toe leiden en welke succes- en faalfactoren daarbij kunnen worden onderscheiden. Met andere woorden: is er een structuur te ontdekken in de genoemde ontwikkelingslijnen? En is er een samenwerkingsmodel dat zodanig draagvlak heeft dat er sprake is van een dominant model of dat zou kan worden?

Een dergelijk model is vooralsnog alleen op hoofdlijnen te benoemen en komt aardig overeen met de uitgangspunten van de commissie Keller en het dienstverleningsconcept zoals beschreven door de AKO-partners in het ketenprogramma 2006 (zie de beschrijving in paragraaf 2.2). Op het moment dat dit model nader wordt geconcretiseerd zien we wel degelijk verschillen in belangen en ambities van de ketenpartijen. Waar CWI en UWV steeds meer op één lijn lijken te komen, blijven veel gemeenten kritischer. Voor gemeenten is het van belang dat de bemiddeling en overige dienstverlening niet te vrijblijvend zijn. Zij hebben daarom minder vertrouwen in het uitgangspunt van 'zelfredzaamheid van de cliënt'. Ook de werkgeversbenadering moet volgens gemeenten veel sterker dan nu worden verbeterd en in de dienstverlening worden verweven. In het algemeen zijn gemeenten op dit moment ontevreden over de bemiddelingen en werkgeversbenadering van CWI.

Hoewel alle partijen de noodzaak benoemen om tot een lokale invulling te komen van een samenwerkingsmodel, hebben gemeenten in het algemeen meer behoefte aan lokale ruimte dan CWI en UWV. Een deel van de gemeenten ziet weinig voordelen in een verplichte samenwerking met CWI en UWV, terwijl andere gemeenten wel een generieke prikkel zien in samenwerking met CWI en UWV. De reden is volgens hen dat beide partijen een bijdrage kunnen leveren in het bewaken van de poorten van de WWB en dus in het verminderen van de financiële risico's voor gemeenten. Bij gemeenten is, meer dan bij CWI en UWV, samenwerking geen doel maar een middel, waarbij de toegevoegde waarde van het middel moet bijdragen aan de realisatie van het doel. Daartegenover staan CWI, UWV maar ook enkele gemeenten die erop wijzen dat een al te sterke regionale of lokale invulling leidt tot onnodig inefficiënte uitvoering. Daarbij speelt de vraag in hoeverre het streven naar 'één virtuele organisatie' moet leiden tot de daadwerkelijke samenvoeging van de taken in één organisatie en of dat een ZBO moet worden of juist de verantwoordelijkheid van gemeenten.

Kortom, de contouren van een dominant model beginnen zich wel af te tekenen, maar er is nog een flink aantal stappen te gaan voordat het zover is. Bovendien staat de uitkomst nog lang niet vast.

5.2 Stappen voor de korte en lange termijn

Voor de korte termijn zijn vrijwel alle partijen het erover eens dat ze geen nieuwe stelselwijziging of ingrijpende veranderingen willen. Het is niet zo dat alle partijen de huidige structuur waarin de twee landelijke ZBO's moeten samenwerken met zo'n 450 gemeenten ideaal vinden, maar men voorziet dat een nieuwe stelselwijziging weer zal

leiden tot een aantal jaren van interne gerichtheid van de partijen. Daar zit volgens alle partijen niemand op te wachten. Zeker niet de cliënten en de werkgevers. De partijen zijn zich ervan bewust dat de ontwikkeling van de samenwerking moeizaam van de grond is gekomen, maar ook dat sinds vorig jaar “goede slagen worden gemaakt om de ontwikkeling te versnellen in de goede richting”. Bovendien biedt de huidige structuurwet op hoofdlijnen voldoende mogelijkheden om de ontwikkelingen die nu zijn ingezet voort te zetten. Op onderdelen zal echter de (lagere) wet- en regelgeving wel aanpassing behoeven, zoals bij faseringsstelsel reeds gebeurt.

Bij de behandeling van succes- en faalfactoren gaan we nader in op de wettelijke en overige voorwaarden waaraan volgens de respondenten zal moeten worden voldaan om de ketensamenwerking verder te ontwikkelen. Op het moment dat de contouren van deze ontwikkeling zich scherper en definitiever gaan aftekenen, is het een meer geschikt tijdstip om de ontstane situatie wettelijk te formaliseren. Wel is het van belang om ‘druk op de ketel’ te houden om te voorkomen dat de huidige ketenactiviteiten na de evaluatie van 2006 weer ondergeschikt raken aan de eigen ‘going concern’. Daarom is het van belang dat er landelijk een goed ketenplan ligt met heldere ambities, maar ook dat de uitvoering van het plan wordt gemonitord en dat de regio’s worden ondersteund bij de feitelijke implementatie en uitvoering van de ketenafspraken. In de volgende paragraaf gaan wij nader in de op succes- en faalfactoren hiervoor.

Het blijvende spanningsveld dat wordt veroorzaakt door de samenwerking tussen landelijke ZBO’s en gemeenten, tussen landelijk en lokaal beleid en tussen de verschillen in wijze van besturing en opdrachtformulering, moet uiteindelijk volgens de meeste respondenten wel opgelost worden. Ook als daar op termijn een stelselwijziging voor noodzakelijk zal blijken te zijn. Op langere termijn denken de meeste respondenten dat de vorming van één organisatie de beste garantie is om te komen tot een klantgerichte, effectieve en efficiënte uitvoering.

In de visies van de respondenten zijn grofweg drie varianten te onderscheiden:

- Alle bemiddelings- en reïntegratietaken overhevelen naar gemeenten en de uitkeringsverstrekking voor zover mogelijk naar de Belastingdienst.
- De vorming van één ZBO, dat volgens een franchisemodel de uitvoering van het werk en inkomenbeleid vooral faciliteert en waarin gemeenten de ruimte krijgen om de uitvoering een ‘couleur locale’ te geven afgestemd op de regionale arbeidsmarkt en structuren.
- De verantwoordelijkheid voor ontslagwerklozen bij werkgevers en werknemers leggen in lijn met de ziekte- en de arbeidsongeschiktheidswetgeving, met premie-differentiatie als prikkel. Gemeenten worden verantwoordelijk voor cliënten met een ‘zware problematiek’ waarbij niet alleen werk maar ook participatie en activering einddoelen zijn.

5.3 Succes- en faalfactoren

Wij hebben de interviews afgesloten met de vraag wat de succes- en faalfactoren zijn voor de verdere ontwikkeling van de ketensamenwerking, uitgaande van de geschetste ontwikkelingslijnen en de besproken wettelijke, institutionele en regionale condities. Met hun antwoorden geven de respondenten in feite een synthese van hun verhaal zoals beschreven in de vorige twee hoofdstukken. De hieronder genoteerde succes- en faalfactoren betreffen *uitspraken van de respondenten* van zowel de publieke als private ketenpartners. Dat betekent niet dat alle uitspraken ook voor iedereen gelden. Hoewel sommige succes- en faalfactoren benoemd zijn vanuit een toekomstvisie, zijn veel van de factoren ook binnen de huidige SUWI-kaders relevant.

We benoemen achtereenvolgens de succes- en faalfactoren met betrekking tot:

1. De wetgeving en de besturing door de minister.
2. De wijze waarop de partijen gezamenlijk het ketenbeleid formuleren.
3. De wijze waarop de afzonderlijke partijen de ketenafspraken vertalen in het eigen personeel en organisatiebeleid.

5.3.1 *Wetgeving en besturing door de minister*

Op de eerste plaats beschrijven we de wettelijke en bestuurlijke randvoorwaarden om de huidige ketenontwikkelingen te kunnen voortzetten en versterken. We behandelen daarbij achtereenvolgens de SUWI- en materiewetgeving, de besturing en financiering van de kolommen en het landelijke arbeidsmarktbeleid. Om te voorkomen dat de huidige ontwikkelingen ten koste gaan van de gewenste transparantie van de uitvoering en de arbeidsmotivatie van het personeel, zijn ook op deze aspecten landelijke succesfactoren benoemd.

SUWI-wetgeving

De meeste ketenpartijen achten optimalisering van de samenwerking binnen de huidige SUWI-wetgeving goed mogelijk. Eventuele belemmeringen in (lagere) wet- en regelgeving zouden wel weggenomen moeten worden (onder meer vervanging faseringsstelsel door model A-B-routing). Op basis van onder meer de evaluatie van de experimenten (Experimenteerregeling SUWI) moet vastgesteld worden hoe de verdere ontwikkeling en intensivering van de samenwerking wettelijk kan worden gefaciliteerd.

De belangrijkste belemmering van SUWI is de strikte toewijzing van taken en bevoegdheden aan de verschillende ketenpartijen. De overheid moet niet meer wettelijk vastleggen welke partij welke taken uitvoert, zoals de inkomensintake door CWI, maar alleen eisen stellen aan de locatie waar taken uitgevoerd moeten worden. Een té strikte toewijzing van taken aan partijen, past ook niet bij ontwikkelingen als een gezamenlijk team en een klantmanager die onafhankelijk van de uitkeringsrechten cliënten kan begeleiden.

Een andere belemmering in de SUWI-wetgeving is de focus op werkzoekenden. Gezien het belang van een goede werkgeversbenadering moet daarvoor landelijk en/of wettelijk een meer structurele verantwoordelijkheid worden belegd.

Materiewetgeving

De huidige materiewetgeving vormt een prikkel voor uitstroom uit de uitkering. Daardoor ontstaat in de uitvoering een spanningsveld tussen de kortste weg naar werk en het streven om mensen duurzaam aan het werk te helpen. Uitkerende instanties sturen nu vooral op de kortste weg naar werk, terwijl bepaalde groepen werkzoekenden meer gebaat zouden zijn bij lange termijn investeringen, met name gericht op scholing. Nu komen veel cliënten zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt op, waardoor ze snel (weer) terugvallen op de sociale zekerheid. Vooral voor jongeren is dit onaanvaardbaar en daarmee is het ook een maatschappelijk issue dat zijn weerslag zou moeten vinden in verruiming van de mogelijkheden van de materiewetgeving, bijvoorbeeld om ook de WW-uitkering flexibel in te kunnen zetten als aanvulling op de bestaande reïntegratie-instrumenten. Kortom, meer prikkels in de materiewetgeving gericht op 'duurzame uitstroming'. Daarvoor is het ook nodig dat (reïntegratie) instrumenten flexibel en op basis van een persoonlijke kosten-batenafweging (in plaats van een rechtmatigheidsafweging) kunnen worden ingezet. In de materiewetgeving en/of de vertaling daarvan in uitvoeringsrichtlijnen moet daarom meer ruimte komen om het gedrag van cliënten

op maat te belonen of te sanctioneren (“wortel – stok benadering”). Gemeenten hebben, zeker met de invoering van de WWB, al meer ruimte voor eigen beleid. Toch zijn er volgens gemeenten nog te veel regels en eisen en heeft het “te snel afkomen van budgetten” tot gevolg dat de ruimte om ‘te ondernemen’ nog té beperkt is.

Doordat het onderzoek is beperkt tot de bemiddeling en reïntegratie van WWB- en WW-gerechtigden is de overige materiewetgeving buiten beschouwing gebleven. Wel blijken in het algemeen de (vermeende) beperkingen van de wetgeving inzake privacy en informatiebeveiliging een belemmering voor de huidige ketenontwikkelingen. Dit zou op landelijk niveau goed onderzocht en waar nodig aangepast moeten worden.

Besturing en financiering

De huidige besturing is té sterk gericht op productie en rechtmatigheid, hetgeen leidt tot een interne gerichtheid van de kolommen op beheersing van de eigen processen. Voor een nieuw evenwicht tussen rechtmatigheid en doelmatig- en doeltreffendheid is het van belang dat de besturing van de minister primair is gericht op de prestaties en duurzame schadelastbeperking van de gehele keten en dat de afzonderlijke prestatie-indicatoren per kolom daaraan ondergeschikt zijn. Op deze wijze wordt de klantgerichtheid en samenwerking van de ketenpartijen bevorderd. Een voorwaarde hiervoor is dat alle partijen gelijkgerichte (financiële) prikkels krijgen. Voor gemeenten is het van belang dat de ketenprestaties regionaal aangevuld en genormeerd kunnen worden.

Het is van belang dat de financiële besturing van de keten zich niet beperkt tot de ‘kleine geldstroom’ (de uitvoeringsorganisaties), maar dat zij in relatie wordt gezien met de gewenste effecten op de ‘grote geldstroom’ (schadelastbeperking). De noodzakelijk geachte investeringen in de kwaliteit (aan de kop van het proces) van de dienstverlening en de ketensamenwerking, moeten uiteindelijk leiden tot een meervoudig effect op het uitkeringsvolume. Mochten bezuinigingen op de uitvoering toch noodzakelijk zijn, dan moeten deze niet per kolom worden doorgevoerd, maar in overleg met de ketenpartners. Zo kan gezamenlijk bepaald worden hoe de bezuinigingen het beste in de keten opgevangen kunnen worden. De ketenpartijen pleiten ook voor een apart of ‘geoomerkt’ (regionaal) budget voor innovatie van de ketensamenwerking. Dit om te voorkomen dat door het belang van de ‘going concern’ de innovatie door bezuinigingen onder druk komt te staan.

Om de gezamenlijke ketenprestaties voorop te kunnen stellen, zou de rol van het AKO in de besturing van de keten verstevigd moeten worden. Ook moeten de klanten (LCR en werkgeversorganisatie) en opdrachtnemers (Borea) een meer volwaardige en formele gesprekspartners van het AKO worden.

De ketenpartijen achten zichzelf in staat om de uitvoering op basis van de gewenste beleidsdoelen vorm te geven, maar zien ook noodzaak voor (extra) aansturing en handhaving op specifieke onderdelen. Gezien de sterke prikkel die uitgaat van de komende SUWI-evaluatie zou de minister periodiek, bijvoorbeeld elke drie jaar, specifiek de samenwerking moeten evalueren. Ook zou de minister moeten ingrijpen als de samenwerking niet goed van de grond komt door bijvoorbeeld een té trage ontwikkeling van de keteninformatisering.

Om de samenwerking inzake de reïntegratie-uitvoering beter op en met elkaar te kunnen afstemmen zouden de reïntegratiebudgetten ‘ontschot’ en flexibeler ingezet moeten kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden in termen van een gezamenlijk (regionaal) te besteden W-deel. Daarnaast vinden reïntegratiebedrijven het van belang dat zij een meer gelijkwaardige positie krijgen in hun relatie met opdrachtgevers. Dit kan on-

der meer door het creëren van de mogelijkheid voor opdrachtnemers om onderwerpen die een goed werkende reïntegratiemarkt verstoren formeel op ‘de agenda van de ketenpartners’ te zetten.

Transparantie

Door decentralisatie, het toenemen van de ruimte voor regionaal maatwerk, het gebruik van IRO's en het ontstaan van gezamenlijke teams van professionals neemt het risico toe dat de met SUWI beoogde transparantie van de uitvoering weer minder groot wordt. Transparantie in de zin van helderheid op grond van welke criteria en met welke (resultaat) afspraken een interventie is ingekocht en ingezet, helderheid over welke resultaten dóór wie en vóór wie zijn gerealiseerd én helderheid over welke partij op de resultaten kan worden aangesproken. Om de transparantie van de uitvoering te vergroten en de administratieve lasten van de verantwoording door de uitvoering te beperken, dienen goede effectiviteitsprestatie-indicatoren (ketenschadelastbeperking) te worden benoemd voor de keten als geheel en voor de bijdragen van de afzonderlijke ketenpartners hieraan. Deze (outcome)prestatie-indicatoren moeten tevens worden gebruikt voor een prestatiebenchmark die opdrachtgevers inzicht biedt bij de aanbesteding en opdrachtnemers prikkelt betere resultaten te behalen. Bij voorkeur is een dergelijke prestatiebenchmark ook bruikbaar voor individuele cliënten die gebruik willen maken van de IRO. In de zoektocht naar de juiste ketenindicatoren is het ook van belang om te onderzoeken welke informatie de minister echt nodig heeft om zich te kunnen verantwoorden en om te kunnen sturen op prestaties en schadelastbeperking.

5.3.2 *Gezamenlijk ketenbeleid*

Op basis van de huidige ontwikkelingen en de ervaren belemmeringen hebben de respondenten benoemd wat de succes- en faalfactoren zijn op het niveau van de keten. De spanning die inherent is aan de verschillen tussen de landelijk aangestuurde ZBO's en de door gemeenten aangestuurde lokale of regionale sociale diensten laten we hier buiten beschouwing. Mogelijke oplossingsrichting voor deze problematiek hebben we reeds kort aangestipt in paragraaf 5.2. Het enige element dat hier als succesfactor wordt genoemd is het streven naar gelijke schaalgrootte van de samenwerkende organisaties. Voor kleine gemeenten betekent dit dat samenwerking met andere kleine gemeenten bevordert of eventueel afgedwongen moet worden. De omvang van een middelgrote gemeente wordt daarbij als richtlijn gesteld voor een effectieve en efficiënte uitvoering. Voor UWV betekent dit dat zij nog verder moet onderzoeken hoe lokaal of regionaal verdere aansluiting kan worden bereikt.

Klantgerichtheid

De klantgerichtheid moet één van de leidende principes zijn voor de uitvoering in de keten. Op dit punt kunnen en moeten de partijen nog veel beter presteren. Basisvoorwaarden hiervoor zijn een goede communicatie met cliënten en het goed kunnen managen van de verwachtingen van cliënten. Alle cliënten moeten vóóraf expliciet en eenduidig gewezen worden op hun rechten en plichten. De verwachtingen van zowel de cliënt als van de ketenpartijen moeten voor iedereen ‘klip en klaar’ zijn en blijvend worden bewaakt, bijvoorbeeld om te voorkomen dat cliënten met ‘verkeerde verwachtingen’ worden overgedragen aan reïntegratiebedrijven.

Een (publieke) klantgerichtheid betekent echter ook dat de toegang tot de dienstverlening voor alle cliënten op een gelijkwaardige wijze wordt gegarandeerd. Dat laat overigens onverlet dat de cliënt in principe zélf verantwoordelijk blijft. Het uitgangspunt van zelfredzaamheid is voor (een deel van) de ‘zwaardere doelgroepen’ niet of minder van toepassing. Ook een té eenzijdige ‘wortel-stok-benadering’ is onvoldoende als er sprake is van cliënten met meervoudige problematiek.

Werkgevers zijn ook klant van de keten en in die zin van cruciaal belang voor de werking van die keten. De werkgeversbenadering wordt op dit moment als onvoldoende gekwalificeerd en moet daarom sterker worden aangezet. Werkgevers moeten ook meer betrokken worden bij het oplossen van regionale arbeidsmarktproblemen. Daarbij is het wel van belang om “te luisteren” naar de behoeften van werkgevers, om te voorkomen dat de werkgeversbenadering wordt gebaseerd op té eenzijdige veronderstellingen van de publieke ketenpartners. Exemplarisch voor de huidige werkgeversbenadering is dat het vacatureoffensief (zie 2.4) een tijdelijk project was, dat bovendien vanuit ESF-middelen is gefinancierd, terwijl het in feite een reguliere activiteit zou moeten zijn.

De klanten van de keten moeten in het algemeen meer betrokken worden bij de ontwikkeling van dienstverleningsconcepten. Bijvoorbeeld door regionaal de verschillende cliëntenraden samen te zetten in een ketencliëntenraad en landelijke de LCR als formele gesprekspartner van het AKO aan te wijzen. Ook werkgeversorganisaties moeten landelijk en regionaal meer worden betrokken.

Management en beleid

Gemeenten hebben vanuit hun beleidsverantwoordelijkheid op de terreinen van werk, inkomen, participatie, zorg en inburgering een veel bredere insteek dan CWI en UWV. In de samenwerking zal dan ook een modus gevonden moeten worden die voor alle ketenpartijen een toegevoegde waarde betekent. Het dienstverleningsconcept zoals gepresenteerd in het AKO Ketenplan 2006 heeft voor veel gemeenten een té beperkte insteek. Wel wijzen alle partijen op de noodzaak om lokaal voldoende ruimte te creëren om met elkaar het gewenste regionale maatwerk te kunnen leveren. Voor gemeenten betekent dit dat de ZBO's meer beleid en middelen moeten decentraliseren naar de regionale en lokale managers. Vanuit het perspectief van de ZBO's gaat het echter om uitvoering van landelijke wetgeving en landelijk beleid. De ZBO's zijn dan ook geen voorstander van het al te decentraal alloceren van beleid en middelen en zien meer in het geven van uitvoeringsruimte aan kwalitatief zwaardere professionals. Om deze ‘regionale regelruimte’ te sturen dienen managementcontracten zoveel mogelijk gebaseerd te worden op resultaten en schadelastbeperking.

Een succesfactor voor samenwerking in een BVG of gezamenlijke frontoffice blijkt de aansturing door één manager of één managementteam. De regionale ketenoverleggen moeten een sterkere managementfunctie krijgen (nu hebben zij nog vooral een taak in de afstemming van uitvoering en beleid) om de gezamenlijk verantwoordelijkheid en besluitvaardigheid te vergroten.

De samenwerking op gebied van reïntegratie moet worden geïntensiveerd door meer middelencoördinatie en waar mogelijk door gezamenlijk inkopen. Hierbij geldt dat sturen op prijs en de kortste weg naar werk niet samengaan met het streven naar duurzame arbeidsinpassing en zo weinig mogelijk uitval. Daarvoor is het nodig om met reïntegratiebedrijven partnerschapsrelaties van langere duur op te bouwen gericht op optimalisering en innovatie van de reïntegratie-uitvoering.

Keteninformatisering

De gebreken van de huidige (keten)informatisering en de capaciteit die gaat zitten in de ‘papieradministratie’ frustreren de samenwerking. Daarom moet zo snel mogelijk één gezamenlijk systeem worden ontwikkeld, waarin alle relevante gegevens en afspraken van cliënten geregistreerd en gelezen kunnen worden en waartoe ook de cliënt toegang heeft. Een gezamenlijk digitaal klantdossier is een mooie tussenstap, maar dat gaat nog niet ver genoeg. Gezien het belang en de moeizame vorderingen zou de

minister mogen ingrijpen en het gebruik van een gezamenlijk systeem per 2008 verplicht moeten stellen, maar tevens de ontwikkeling daarvan faciliteren. Tot die tijd zouden partijen in ieder geval gebruik moeten kunnen maken van elkaars systemen (met zowel lees- als schrijfrechten).

E-intake en ‘omgekeerde intake’ zijn goede ontwikkelingen. Uitvragen van gegevens die al bekend zijn of van gegevens die een cliënt zelf in kan vullen is zonde van de tijd van een professional die zoveel mogelijk capaciteit moet kunnen inzetten op daadwerkelijke bemiddeling. Gemeenten staan soms wat sceptisch tegenover de ontwikkeling van elektronische dienstverlening zoals de ‘e-intake’. De angst is dat de ketenpartijen in het streven naar vermindering van papieren rompslomp en drempels, nieuwe *digitale* drempels opwerpen, met name voor de ‘zwaardere’ doelgroep. De toegang tot voorzieningen moet gegarandeerd blijven, maar anderzijds moeten gemeenten en ketenpartners deze zwaardere doelgroep juist actief ondersteunen met computercursussen en toegang tot internet via de BVG’en.

Diagnostische instrumenten

Om de dienstverlening aan cliënten slagvaardiger en klantgerichter te maken is de kwaliteit van de diagnostiek cruciaal. Medewerkers moeten snel en samen met de cliënt kunnen bepalen welke aanpak het meest passend en effectief is. Goede diagnostische instrumenten zijn daarbij een voorwaarde. Er zijn in het verleden al veel diagnostische instrumenten ontwikkeld, zoals het kwadrantenmodel, de nalevingsbereidheidstoets de competentietest, de arbeidsmarkttoets, de motivatietoets, de WWB-toets enzovoorts. Veel van deze toetsen maken onderdeel uit van het ANKER-model. Het is nu vooral van belang om de reeds ontwikkelde instrumenten verder op elkaar te laten aansluiten, ze te optimaliseren en te bezien of er nog lacunes zijn voor bepaalde groepen of beleidsdoelen. Mogelijk moet de diagnostiek en onderbouwing inzake de te verwachten kosten en baten (schadelastbeperking) nader uitgewerkt worden. Gemeenten hebben overigens behoefte aan een bredere diagnostiek dan CWI en UWV.

5.3.3 *Personeel en organisatie*

Tot slot behandelen we de succes- en faalfactoren die gelegen zijn in de kwaliteit van het personeel en de inrichting van de (uitvoerings)organisaties. Dat dit aspect als laatste aan de orde komt, wil niet zeggen dat het het minst belangrijke is. Integendeel. Uiteindelijk is het handelen van de medewerker het meest bepalend voor de kwaliteitservaring van cliënten. De dienstverlening krijgt immers pas vorm in de interactie tussen cliënt en medewerker. Alle overige zaken zouden moeten bijdragen aan het creëren van een omgeving waarin de medewerker ‘de goede dingen goed doet’.

Personeel

Het streven naar meer “kwaliteit aan de kop van het proces” moet vertaald worden in een permanente professionalisering van de medewerkers. Een voorwaarde voor het gemeenschappelijk dienstverleningsconcept is het opstellen van bij voorkeur gezamenlijke competentieprofielen en opleidingsprogramma’s, met daarin aandacht voor zaken als cultuur, gedrag, resultaatgerichtheid, gesprekstechnieken, intervisie en casuïstiekbespreking.

Waar voorheen medewerkers vooral werden geselecteerd vanuit een rechtmatigheidsdenken, wordt nu meer doelmatigheid en doeltreffendheid geëist. Het nieuwe evenwicht tussen rechtmatigheid en doelmatigheid maakt een “turn-around” van het personeel noodzakelijk, waarbij gerealiseerd moet worden dat niet alle medewerkers deze omslag even gemakkelijk en even snel kunnen maken, als zij die omslag al kunnen maken. Hetzelfde geldt overigens voor het middenmanagement, met daarbij de aante-

kening dat zij een 'sleutelrol' spelen in de gewenste cultuurverandering en het dus van cruciaal belang is wat voor type managers deze posities bekleden.

Inrichting organisaties

Het is van belang dat de organisaties of backoffices aansluiten bij de visie en strategie van het dienstverleningsconcept in het BVG of de gezamenlijke frontoffice. Dit betekent dat ook in de backoffice de werkprocessen en verantwoordelijkheidsverdeling afgestemd moeten worden op doelmatigheid en doeltreffendheid. Anders wordt de winst in de frontoffice in de backoffice weer teniet gedaan. Hiervoor moeten onder meer de beslissingsbevoegdheden zoveel mogelijk naar de frontoffice worden gedelegeerd en de processen in de 'backoffice' minder op rechtmatigheid worden gestoeld. Idealiter beslist de frontoffice in de contacten met cliënten wat er moet gebeuren en voert de backoffice deze beslissing uit.

Om effectief te kunnen bijdragen aan de realisatie van de ketendoelen is het tevens van belang dat de ketenpartijen ook intern beter gaan samenwerken. UWV heeft reeds een aantal acties ingezet die moeten voorkomen dat de eigen divisiestructuur en het belang van een tijdige en juiste verstrekking van de uitkering, de focus op samenwerken en resultaat ondergraven. Ook gemeenten zijn zich ervan bewust dat ze enerzijds moeten streven naar een betere interne samenwerking van sociale zaken met economische zaken, onderwijs en welzijn en dat ze anderzijds moeten werken aan optimale intergemeentelijke beleidsafstemming.

Bijlage 1: Overzicht selectie samenwerkingsverbanden

1. Amsterdam Nieuw-west
 - CWI Amsterdam Nieuw-west
 - UWV regio Noord-West
 - Marktplein Nieuw-West/Dienst Werk en Inkomen Amsterdam
 - Alexander Calder (opdrachtnemer gemeente)
 - IWA (opdrachtnemer UWV)

2. Apeldoorn
 - CWI Apeldoorn
 - UWV regio Oost;
 - gemeente Apeldoorn
 - gemeente Heerde
 - Agens (opdrachtnemer gemeente)
 - DHG (opdrachtnemer UWV)

3. Bergen op Zoom
 - CWI Bergen op Zoom
 - UWV regio Zuid-West
 - Gemeente Bergen op Zoom
 - Gemeente Woensdrecht
 - Capability (opdrachtnemer UWV)

4. Gouda
 - CWI Gouda
 - UWV regio Midden-West
 - Gemeente Gouda
 - Gemeente Nieuwerkerk aan de IJssel
 - Promen (opdrachtnemer gemeente)
 - Lavoro (opdrachtnemer UWV)

5. Hilversum
 - CWI Hilversum
 - UWV regio Midden-West
 - Gemeente Hilversum
 - Gemeente Wijdmeren
 - Werkroute (provider Krew, opdrachtnemer gemeente en UWV)
 - Krew (opdrachtnemer UWV)

6. Leeuwarden
 - CWI Leeuwarden
 - UWV regio Noord
 - Gemeente Leeuwarden
 - Regionale Sociale Dienst Noord West Fryslan
 - Alexander Calder (opdrachtnemer UWV)

7. Maastricht
 - CWI Maastricht
 - UWV regio Zuid-Oost
 - Gemeente Maastricht
 - Gemeente Gulpen

- Kliq (opdrachtnemer gemeente)
 - Randstad (opdrachtnemer UWV)
8. Noord-Groningen
- CWI Delfzijl en Winsum
 - UWV regio Noord
 - Gemeente De Marne
 - Gemeente Appingedam
 - Brug naar Werk (opdrachtnemer gemeente)
 - Van Dreumel en Depiro (opdrachtnemer UWV)
9. Utrecht Noord
- CWI Utrecht Noord
 - UWV regio Midden-West
 - Gemeente Utrecht
 - Nieuwland (opdrachtnemer gemeente)
 - Epheon (opdrachtnemer UWV)

Bijlage 2: Overzicht respondenten

Landelijk

CWI:

A. Tevel Teamhoofd Productontwikkeling en Innovatie

UWV:

Mevr. D. Croese Manager regieteam Werk Boven Uitkering

H. Mens Adviseur Keten Werk en Inkomen

VNG:

Mevr. M. Schrijver Hoofd taakveld Werk en Inkomen

Mevr. M. v.d. Ven Beleidsmedewerker

Divosa/Monitorgroep:

P. Wesdorp Projectleider monitorgroep

Mevr. E. Timmermans projectmedewerker monitorgroep

Borea:

Mevr. C. de Jong Manager secretariaat Borea

Ministerie van SZW

Mevr. C. Schouten Beleidsmedewerker Dir.Uitvoeringsbeleid, afd. Strategie

Regionaal/lokaal

CWI:

K. Bolhuis Vestigingsmanager Apeldoorn

H. Campschreurs Vestigingsmanager Utrecht

M. Dekenga Vestigingsmanager Leeuwarden

Mevr. E. Duvekot Adviseur werk en inkomen Bergen op Zoom

Mevr. F. Eijk Vestigingsmanager Amsterdam Nieuw-West

J. Herben Teamcoördinator Maastricht

Mevr. G. v. Kouwenhoven Vestigingsmanager Bergen op Zoom

Mevr. M. Maas Teamcoördinator Gouda

Mevr. M. Teunissen Adviseur werk en inkomen Apeldoorn

G. v.d. Veen Vestigingsmanager Delfzijl en Winsum

J. van Velzen Vestigingsmanager Hilversum

UWV:

Rob van Campenhout Ketenaccountmanager regio Zuid West

E.J. van Duuren Projectleider toonkamer Gouda

J. van Gans Reïntegratiecoach regio Noord

H. Heethuis Accountmanager keten werk & inkomen regio Noord-West

W. Hell Accountmanager keten werk & inkomen regio Noord

M. Hensema Manager Werk regio Noord

H. Hoogardie Manager Werk regio Zuid

Mevr. T. Koekoek Manager Werk regio Midden-West

Mevr. A. Koning Manager Werk regio Noord-West

J. v.d. Leij Accountmanager keten w & i regio Midden-West

D. Maatman Manager Werk regio Oost

J. Oeben	Accountmanager keten werk & inkomen regio Oost
Th. Schonagen	Projectmedewerker / verzekeringsarts toonkamer Gouda
Mevr. T. v. Schooten	Reïntegratiecoach regio Midden-West
L. Teurlings	Accountmanager keten werk & inkomen regio Zuid
C. Ursem	Klantregisseur toonkamer Gouda
M. Raouf	Klantregisseur toonkamer Gouda
P. Bollen	Vml. klantregisseur toonkamer Gouda
S. v.d. Woude	Projectmanager “Samen doen we het zo!”
<i>Gemeenten:</i>	
W. Acda	Teamleider/kwaliteitsmedew. RSD NoordWest Fryslan
H. Berends	Hoofd sociale zaken ISD De Marne/Winsum
Mevr. A. Bleker	Chef Basiseenheid DWI Amsterdam
Mevr. M. Broersen	Manager Marktplaats DWI Amsterdam
Mevr. A. Croese	Consulent sociale dienst Wijdmeren
J. Dijkema	Regiemanager sociale zaken Appingedam
S. Dijkstra	Directeur Dienst Arbeid en Inkomen Gouda
Mevr. R. Huissteden	Consulent sociale dienst Wijdmeren
Mevr. I. Jenting	Werkverdelers Poort DWI Amsterdam
J. de Jong	Senior casemanager sociale zaken Leeuwarden
P. Kaufmann	Hoofd sociale zaken Nieuwerkerk a/d IJssel
R. Klaassen	Clustercoördinator beleid/ juridische zaken Woensdrecht
D. van Maanen	Hoofd sociale zaken Hilversum
S. Mannaart	Teammanager Poort DWI Amsterdam
D. Meerten	Projectleider BVG/Ketensamenwerking Maastricht
Mevr. M. Nebbeling	Inkomensconsulent sociale zaken Utrecht
Mevr. A. Noorland	Consulent sociale dienst Wijdmeren
P. Paalman	Teamcoördinator maatschappelijke ondersteuning Heerde
Mevr. R. de Poorter	Beleidsmedewerker sociale zaken Utrecht
Mevr. S. Raktoe	Reïntegratieconsulent sociale zaken Utrecht
Mevr. M. Remmers	Hoofd maatschappelijk en sociale zaken Wijdmeren
W. van Rijnsoever	Plaatsvervangend hoofd sociale zaken Leeuwarden
H. Smits	Hoofd sociale zaken Bergen op Zoom
Mevr. I. Smits	Werkverdelers Poort DWI Amsterdam
S. Stassen	Beleidsmedewerker Pentasz
A. Trox	BVG-consulent, sociale zaken De Marne
H. van Unen	Beleidsmedewerker sociale zaken Apeldoorn
Mevr. B. Vaessen	Consulent Transferium Maastricht
P. Verheule	Unit manager integrale dienstverlening Utrecht
Mevr. A. de Wit	Hoofd bedrijfsbureau sociale zaken Hilversum
J. Withagen	Hoofd afdeling sociale zaken Woensdrecht
<i>Reïntegratiebedrijven:</i>	
A. Aniba	Directeur expertisecentrum Van Dreumel en Depiro
M. Bouwman	Projectcoördinator Nieuwland
P. van Deuzen	Productmanager Kliq
R. Donkers	Directeur Epheon
J. v.d. Geest	Directeur DHG
J. Griffijn	Accountmanager gemeenten Agens
J. Helsloot	Zelfstandig trainer/coach Work4y2, Lavoro
J. ten Hove	Directeur IWA
J. Hulleman	Werkadviseur Agens
Mevr. E. Kerkhoven	Directeur Work4y2, Lavoro

L. Lantinga	Regiomanager Randstad Rentree
Mevr. A. Laumen	Directeur Alexander Calder Arbeidsintegratie
R. Muller	Manager Brug naar Werk
Mevr. A. Spalburg	Zelfstandig Jobhunter Work4y2, Lavoro
Mevr. K. Voet	Manager marketing en verkoop Krew
M. van Wessem	Algemeen directeur Promen
Mevr. T. v.d. Woude	Manager Werkroute

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen

- AKO (2003). *Programma Ketenresultaten 2003 – 2004*, PPI 2003/4, februari 2003.
- AKO (2004). *Mensen aan het werk, SUWI ketenprogramma 2005*, november 2004.
- AKO (2005) *Samen voor onze klanten, SUWI Ketenprogramma 2006*, oktober 2005.
- AKO/ Fiches Monitorgroep (2005). *Goed bekeken! Praktijken van samenwerking, rapportage 2005*, december 2005.
- CBS (2005). *De Nederlandse Economie 2004*, Voorburg/Heerlen: CBS.
- CBS (2006) Persbericht PB06-004: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2937EF37-32E9-4E95-9310-54DE9D8B1431/0/pb06n015.pdf> .
- CBS Statline: www.cbs.nl/statline.
- CPB (2004). *Macro Economische Verkenningen 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CPB (2005). *Macro Economische Verkenningen 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CWI en UWV (2005). *Samen doen we het zo; beschrijving intensieve samenwerking CWI-UWV (versie 1.9)*, 4 November 2005.
- Donker van Heel, P., Arents, M., Nauta, H. & Zoon, C. (2005). *Evaluatie Vacatureoefensief CWI*. Den Haag: RWI.
- IWI (2005). *De kortste weg naar werk; Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV*, R05/22, december 2005.
- Kamerstukken II 1998-1999, 26 448, nr. 1.
- Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr. 3. Memorie van toelichting bij de wet SUWI, KST50845, ISSN 0921 – 7371, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage 2001.
- Keller, W., Groen, U. & Lunteren, J. van (2005). *De Burger Bediend!* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Lemmens, E., Kuijpers, I. & Lindert, H. van (2005). *De klant in de keten; ketensamenwerking SUWI-partners vanuit het klantperspectief*. Bussum: Orbis BV.
- Lokale SNO's CWI – gemeenten, beleids- en projectplannen, verslagen et cetera beschikbaar gesteld door respondenten.
- Ministerie SZW (2004) *Tussenevaluatie SUWI 2004 en verantwoording SUWI-organisaties 2003*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Radar (2005). *Handhaven op weg naar werk, eindrapportage van 7 handhavingsexperimenten in de keten*, Amsterdam: Radar Bureau voor Sociale Vraagstukken.

ROA (2005). *De Arbeidsmarkt naar Opleiding en Beroep tot 2010*. ROA-R-2005/9. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

RWI (2004). *Duizenden werkloze jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: RWI.

RWI (2005a). *Arbeidsmarktanalyse 2005*. Den Haag: RWI.

RWI (2005b). *Poolshoogte. Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*. Den Haag: RWI.

RWI Persbericht: <http://www.rwi.nl/nieuws/pbvacatureoffensief.html>.

Samenwerkingsmanifest CWI en UWV, versie 1.0, 30 augustus 2005.

VNG (2006). *SUWI: top of flop?, een onderzoek onder 20 gemeenten naar het oordeel over keten samenwerking*, januari 2006.

Website: www.jeugdwerkloosheid.nl voor informatie over de Taskforce Jeugdwerkloosheid.

Bijlage 4: Deelvragen onderzoek

1. *Op welke wijze hebben de samenwerking, taakverdeling/afbakening en verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal en lokaal niveau zich tot op dit moment ontwikkeld en hebben zij uitvoering gegeven aan de realisatie de centrale SUWI-doelstellingen (werk boven uitkering, de klant centraal en doelmatigheid)?*

- 1.1 Welke zijn de belangrijkste activiteiten en samenwerkingsafspraken die afwijken van het 'standaard' SUWI-model? (zie voor het model het schema aan het slot van dit hoofdstuk).
- 1.2 Op welke knelpunten was deze aanpak een reactie; welke waren de verbeterafspraken/strategieën; wat waren de bedoelde en onbedoelde effecten?
- 1.3 Zijn er voorbeelden van (gewenste of ongewenste) overlap in taken, dan wel concurrentie en wat is hiervan de achtergrond (bijv. concurrentie bij werving vacatures)?
- 1.4 Welke zijn de fricties tussen landelijke/centrale aansturing van organisaties en regionale belangen, dan wel tussen organisatiebelang en samenwerkingsbelang?
- 1.5 Welke zijn regiospecifieke contextfactoren die bij uitstek aan de geschetste ontwikkelingen hebben bijgedragen (situaties, personen, historie)?
- 1.6 Zijn er prestatie-indicatoren voor samenwerking ontwikkeld en hoe worden deze nageleefd (zowel regiospecifieke als in diverse landelijke nota's genoemde)?
- 1.7 Op welke wijze hebben het REKO en/of andere breder samengestelde gremia aan samenwerking en effectiviteit ervan bijgedragen?
- 1.8 In hoeverre wordt in de keten aanwezige kennis benut ten aanzien van:
 - de aanbesteding (en wat merken reïntegratiebedrijven ervan);
 - verwante dienstverlening (bijv. schuldhulpverlening, GGZ, scholing);
 - werkgeversbenadering (en wat merken werkgevers ervan)?
- 1.9 Wat merkt men als cliënt van samenwerking tussen ketenpartners (doorlooptijden etc.)?
- 1.10 In hoeverre blijkt samenwerking in de ICT-ontwikkeling wat betreft:
 - Informatie(delen);
 - Communicatie (semantiek en definities afstemmen);
 - Technologie (inkijken in elkaars bestanden)?
- 1.11 In hoeverre blijkt samenwerking in administratieve lastenverlichting?

2. *In hoeverre heeft de institutionele vormgeving van SUWI, alsmede andere wetswijzigingen sinds de start van SUWI (o.m. WWB, WW, Wet Rea) hierin belemmerend of bevorderend gewerkt?*

- 1.12 Welke zijn op dit moment de bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking in de SUWI-structuur?
- 1.13 Kijken de verschillende partijen anders aan tegen dergelijke bevorderende / belemmerende factoren en in hoeverre zijn contextgebonden regiospecifieke factoren hierbij van invloed?
- 1.14 Welke rol spelen de veranderingen in de materiewetgeving (WWB, WW, Rea) en hoe heeft dit de samenwerking beïnvloed?
- 1.15 De SUWI-structuur kent twee belangrijke afbakeningen, die tussen publiek / privaat en tussen claimbeoordeling / uitvoering van reïntegratie; op welke wijze heeft dit in de regio de samenwerkingsmodellen beïnvloed?
- 1.16 In hoeverre werkt de SUWI-structuur bevorderend / belemmerend op de transparantie en kwaliteit van de reïntegratiemarkt?

3. *Op welke wijze kan het beste worden ingespeeld op de huidige en toekomstige behoefte aan dienstverlening bij de klanten van de SUWI-organisaties?*

- 1.17 Bestaat bij de ketenpartijen in de regio een visie op de 'ideale' huidige en toekomstige dienstverlening en in hoeverre betreft dit een gedeelde visie?
- 1.18 Welke regiospecifieke factoren spelen een rol bij deze visie?
- 1.19 Welke randvoorwaarden zijn voor dit ideale model nodig (faal- en succesfactoren) en welke randvoorwaarden hebben betrekking op de SUWI-structuur en inrichting van de SUWI-keten?
- 1.20 Zijn contracten en SNO afdoende middelen om samenwerking tussen in principe zelfstandige organisaties gestalte te geven of zijn nieuwe vormen van (regionale) regie nodig?

Bijlage 5: Hoofdlijnen Wet SUWI

1. Taken en verantwoordelijkheden in nieuwe stelsel

De Wet SUWI is naar oordeel van het kabinet 'logisch, duidelijk, effectief, efficiënt en evenwichtig'. De taken en verantwoordelijkheden zijn als volgt verdeeld:

- *Inkomen:*
De taken premie-inning, claimbeoordeling en verstrekking zijn niet goed te scheiden. Om extra overdrachtsmomenten te voorkomen moeten deze worden uitgevoerd door één publieke organisatie (UWV). Hierdoor ontstaat een uniforme uitvoering en wordt op termijn schaalvoordeel gerealiseerd.
- *Werk (verantwoordelijkheid reïntegratie):*
Voor bevordering van de arbeidsparticipatie (de andere doelstelling van de sociale zekerheid) is het wenselijk een koppeling aan te brengen tussen financiële prikkels in het stelsel en de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor preventie en reïntegratie worden belegd. De partij die de financiële lasten draagt wordt in beginsel verantwoordelijk voor preventie en reïntegratie. Dit principe houdt in dat werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) verantwoordelijk worden voor arbeidsgehandicapte werknemers en UWV en de gemeenten voor de reïntegratie van werkloze werkzoekenden.
- *Uitvoering reïntegratie*
Werkgevers, werknemers, UWV en gemeenten zijn verantwoordelijk voor preventie en reïntegratie. De daadwerkelijke uitvoering van reïntegratieactiviteiten dient echter te gebeuren door private reïntegratiebedrijven. Door de keuze voor publieke uitvoering van de werknemersverzekeringen (UWV) wordt het mogelijk tot betere vormen van marktwerking bij reïntegratie te komen. Reïntegratie wordt in dit wetsvoorstel losgeknipt van de administratief complexe uitvoeringstaken in de WW en WAO. Hierdoor worden de toetredingsdrempels tot de reïntegratiemarkt aanzienlijk verlaagd. De publieke uitvoering door UWV maakt het bovendien mogelijk het opdrachtgeverschap voor reïntegratie van met name arbeidsgehandicapten op een meer decentraal niveau te positioneren en dus beter te laten aansluiten bij de financiële prikkels in materiewetten. Het kabinet verwacht dat de tucht van de markt en de voorgestelde concurrentiesetting de effectiviteit en doelmatigheid van reïntegratie-activiteiten zal bevorderen.
- *Marktwerking*
De verhouding tussen de verschillende opdrachtgevers (de werkgevers en werknemers gezamenlijk en UWV respectievelijk de gemeenten) en reïntegratiebedrijven wordt vormgegeven door middel van contractuele relaties. In de contracten van de publieke opdrachtgevers zullen prestaties (resultaten in termen van reïntegratie), prijzen en voorwaarden duidelijk en nauwkeurig moeten zijn vastgelegd. Sturing op doelgroepen kan worden bereikt door het hanteren van differentiatie in de prijzen. Private opdrachtgevers (werkgevers in overleg met werknemers, respectievelijk de sociale partners) zullen daarnaast substantiële bedragen op de private markt besteden voor inkoop van preventie- en reïntegratieactiviteiten.
- *CWI's als één-loket voor werk en inkomen*
De CWI's slaan de brug tussen werk en inkomen. Het is het eerste loket voor cliënten op zoek naar werk. Als werk niet direct voorhanden is, kunnen zij bij het CWI ook een uitkering aanvragen. Meer dan in het verleden wordt de cliënt daarvoor al aan het begin van een traject gewezen op de mogelijkheden voor werk. Hiermee wordt voorkomen dat kostbare tijd verloren gaat in het terugleiden van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt.

2. Totaalbeeld nieuwe structuur:

- **RWI:** Instelling van de Raad voor werk en inkomen (werkgevers, werknemers en gemeenten en een onafhankelijke voorzitter). Taak: jaarlijks een beleidskader met voorstellen voor concrete vormgeving van te voeren beleid op gehele terrein van werk en inkomen. RWI krijgt voorts bevoegdheid om criteria op te stellen op grond waarvan sectorale, regionale en bedrijfsinitiatieven op het gebied van reïntegratie van uitkeringsgerechtigden/werkzoekenden (mede)gefinancierd kunnen worden. De RWI kent ten slotte subsidies toe.
- **CWI** Eén zelfstandige publieke organisatie. Taken: publieke arbeidsvoorziening en intake uitkeringen.
- **SVb:** Alleen gevolgen voor bestuurlijke inbedding en bevoegdheden minister.
- **UWV** Eén zelfstandige publieke organisatie. Taken: premie-inning, claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en verantwoordelijkheid reïntegratie.
- **Gemeenten:** Belast met uitvoering WWB, Ioaw, Ioaz, Wiw en Wsw, beslissingsbevoegdheid en verstrekken bij B&W en verantwoordelijk voor reïntegratie WWB, Anw en Nug.
- **IWI:** Toezicht (uitvoering wordt minder gelaagd, toezicht ook): instelling IWI onder verantwoordelijkheid minister, toezicht op SVb, CWI, UWV en gemeenten.
- **Private reïntegratiemarkt:** geen directe sturing, alleen creëren voorwaarden voor een gezonde markt.

3. Positie cliënt:

De rol van de cliënt in SUWI is de volgende:

Rechten en plichten:

- Sluiten zoveel mogelijk aan bij materiewetten.

Cliëntenparticipatie:

- Het kabinet hecht grote waarde aan cliëntparticipatie en klanttevredenheid, zowel op individueel als op collectief niveau.
- Instelling Landelijke Cliëntenraad (LCR) voor zowel UWV, SVb als CWI (LCR).
- Cliëntenparticipatie heeft met SUWI een wettelijk basis: de verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan ligt bij ketenpartijen (instellen overleggen op verschillende niveaus, faciliteiten en onkosten, etc).
- Voor gemeenten is vergelijkbare regeling opgenomen in WWB, Ioaw en Ioaz. De afspraken hieromtrent liggen vast in de Agenda voor de Toekomst (VNG en SZW).
- RWI betreft adviezen van cliëntenorganisaties betreft in het jaarlijkse beleidskader.

4. Samenwerking

Het kabinet ziet een noodzaak voor samenwerking bij beleid en uitvoering op het terrein van werk en inkomen: overheid met sociale partners en gemeenten als medeoverheden. Daarom:

- Kabinet heeft op landelijk niveau belangrijke rol toebedacht aan de RWI (taken inmiddels deels gewijzigd).
- Afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid moeten worden gemaakt in regionale platforms (RPA's).
- Het inrichten van bedrijfsverzamelgebouwen (BVG) op locatie CWI vervult een belangrijke rol in het kader van de samenwerking tussen CWI, UWV, gemeenten en andere organisaties op het gebied van werk en inkomen. Gemeenten hebben belangrijke stem in initiatief tot het inrichten van BVG'en.
- Aanvullende afspraken over tijdigheid en kwaliteit leggen CWI respectievelijk UWV en GSD vast in Service Niveau Overeenkomsten (SNO's). De SNO's bieden ruimte voor het gewenste lokale maatwerk.

•