

Eén jaar SUWI: hoe centraal staat de klant?

Met de invoering van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) per 1 januari 2002 is de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling ingrijpend gewijzigd. Het doel van SUWI is een efficiënte en effectieve uitvoering van de sociale zekerheid. De strategie die de overheid hierbij hanteert, is het voorkomen van instroom in de uitkering door klanten eerder aan het werk te helpen. Het centrale motto van SUWI is dan ook: 'Werk boven inkomen in een activerend stelsel van sociale zekerheid'. De activerende werking van het stelsel moet niet alleen worden bereikt door een meer gestroomlijnde uitvoering, maar ook door de klant centraal te stellen in de dienstverlening en hem aan te spreken op zijn eigen verantwoordelijkheid. Mooie woorden. Maar wat heeft de invoering van SUWI nu opgeleverd voor de individuele cliënt? Wat is de stand van zaken na één jaar SUWI?

Het Breed Platform Verzekerden en Werk (BPV&W) en TNO Arbeid probeerden deze vragen te beantwoorden op basis van ervaringen van met name arbeidsgehandicapte cliënten.

18

A

anleiding voor het onderzoek was de vraag of de doelstellingen van SUWI

(al) zijn terug te vinden in individuele ervaringen van cliënten met de sociale zekerheid en reïntegratie. Het onder-

zoek is gebaseerd op de gegevens van de Helpdesk Gezondheid, Werk en Verzekeringen van het BPV&W. De

helpdesk is het landelijke informatie- en adviespunt voor iedereen met een gezondheidsbeperking die vragen of klachten heeft over werk, sociale zekerheid of verzekeringen. In 2002 belden in totaal ruim 7300 mensen, waarvan 2437 met een SUWI-gerelateerde vraag en/of klacht. Gezien de doelgroep van de helpdesk zijn onze uitspraken vooral gebaseerd op de beleving van arbeidsgehandicapten en hebben de meeste gegevens betrekking op het UWV en reïntegratiebedrijven en minder op gemeenten en CWI's. Het gaat bovendien om een selecte groep. De respondenten hebben op eigen initiatief contact opgenomen met de helpdesk met een vraag of een klacht. Toch zijn wij van mening dat de verhalen die de helpdesk bereiken waardevolle informatie bevatten en een bijdrage kunnen leveren aan een beter inzicht in de werking van de wet in de praktijk. Om de selectieve verhalen te 'wegen' hebben wij de uitkomsten van het onderzoek afgezet tegen een aantal relevante andere rapportages, zoals het *Klanttevredenheidsonderzoek* van het UWV, de *Vierde Grote FNV Wachtkamerenquête* en de voortgangsrapportages SUWI van het ministerie van SZW.

De respondenten hebben op eigen initiatief contact opgenomen met de helpdesk met een vraag of een klacht

Uitkomsten Om de gegevens van de helpdesk te ordenen, hebben wij als leidraad voor ons onderzoek de drie doelstellingen van SUWI gebruikt:

- 1 werk boven inkomen in een activerend stelsel van sociale zekerheid;
- 2 een op werk afgestemde klantgerichte dienstverlening;
- 3 een doelmatige en rechtmatige uitvoering.

Deze doelstellingen hebben wij vertaald naar drie stellingen, om vervolgens aan de hand van de gegevens van de helpdesk te beoordelen of de stellingen wel of juist niet houdbaar zijn.

Stelling 1: In een activerend stelsel wordt met name gewerkt aan het verhogen van de motivatie en de eigen verantwoordelijkheid van cliënten.

De motivatie van de cliënt en de eigen verantwoordelijkheid wordt door velen beschouwd als een belangrijke factor voor het slagen van de reïntegratie. Een activerend stelsel moet cliënten motiveren om hun eigen verantwoordelijk te nemen. Hiervoor moet een cliënt minimaal ervan op de hoogte zijn welke ondersteuning hij kan verwachten en welke mogelijkheden hij zelf tot zijn beschikking heeft om zijn verantwoordelijkheid in te vullen.

Van de 2437 SUWI-bellers namen 2344 personen contact op met een informatieverzoek. De meeste vragen (81%) hadden betrekking op de verstrekking van uitkeringen. De overige vragen gingen over het verkrijgen (14%) of het behouden (5%) van werk. Het thema 'werk boven inkomen' komt dus nog niet tot uiting in de vragen die de helpdesk bereiken. De reden hiervan is ons niet bekend. Een verklaring zou kunnen zijn dat mensen die in een reïntegratietraject zitten weinig vragen en klachten hebben. Een andere verklaring is dat het thema 'werk' nog steeds weinig aandacht krijgt in de uitvoering. Mensen die belden over 'werk' waren vooral geïnteresseerd in de mogelijkheden om weer aan het werk te komen en de subsidie (Wet REA) daarvoor.

Een op de tien klachten die in 2002 bij de helpdesk zijn gemeld, waren klachten over het verkrijgen van werk. De mensen die een klacht meldden, waren ontevreden over de ondersteuning (onvoldoende of geen) bij het vinden van werk en over het reïntegratietraject (te lange wachttijd, geen goede begeleiding). Deze bellers zijn over het algemeen (zeer) gemotiveerd om aan de slag te gaan, maar willen daarbij wel ondersteuning.

Aanvullend op de vragen en klachten van bellers, vraagt de helpdesk of mensen op dat moment in een reïntegratietraject zitten. In 2002 werden 77 mensen die zich bij de helpdesk meldden begeleid door een reïntegratiebedrijf. Ruim driekwart van deze groep zegt niet goed geïnformeerd te zijn over hun rechten en plichten, wat leidt tot een onduidelijk beeld van wat men wel en niet kan verwachten van de begeleiding bij reïntegratie. Vaak heeft dit

200017155

hogere verwachtingen tot gevolg dan wat reïntegratiebedrijven in werkelijkheid bieden. Veel bellers verwachten bijvoorbeeld dat het reïntegratiebureau actief bemiddelt en hun een baan zal aanbieden. In de praktijk moeten veel cliënten echter zelf zoeken en solliciteren en worden ze daarbij 'slechts' ondersteund door het reïntegratiebedrijf. De volgende reactie van een beller van de helpdesk is illustratief:

'Het reïntegratiebureau doet mijns inziens weinig. Men heeft niets uitgezocht en eigen ideeën van mijn kant zijn afgeketst. Ik moet zelf op zoek naar vacatures. Wat is in vredesnaam het doel van een reïntegratiebureau? Waar krijgen ze zoveel geld voor als je toch zelf het werk moet doen?'

De begeleiding door een vast contactpersoon bij het reïntegratiebedrijf wordt over het algemeen wel zeer op prijs gesteld. Toch komen ook over deze begeleiding klachten binnen: lange wachttijden, te beperkte ondersteuning en geen maatwerk. Verder is 78 procent van onze respondenten die in begeleiding zijn bij een reïntegratiebedrijf niet op de hoogte van het bestaan van een klachtenregeling. Dit is opvallend, omdat de klachtenregeling een van de selectie-eisen van het UWV is in de aanbesteding van reïntegratiecontracten. Als we deze uitkomsten vergelijken met rapportages van SZW, FNV en UWV valt op dat ook hierin wordt gewezen op het tekortschieten van een heldere en op de cliënt toegesneden informatievoorziening van UWV, CWI's en reïntegratiebedrijven. De kritiek op de reïntegratiedienstverlening vinden we terug in het eigen klanttevredenheidsonderzoek van het UWV, waarin de organisatie een onvoldoende krijgt voor zijn reïntegratie-activiteiten. Ook de

FNV concludeert in de Wachtkamer-enquête dat de kwaliteit van de dienstverlening gericht op reïntegratie ver beneden de maat is.

Stelling 2: De dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties als CWI en UWV is snel, efficiënt en klantgericht.

In een klantgerichte dienstverlening wordt een cliënt als 'klant' beschouwd en zijn diens vragen en problemen het uitgangspunt van de dienstverlening. Een kwart van de klachten die in 2002 bij de helpdesk zijn gemeld over het UWV (155 van de 626) betreft een klacht over een klantvriendelijke dienstverlening.

gestuurd voelen, versterken het beeld van een dienstverlening die voor verbetering vatbaar is.

Een vrouw van 45 jaar is volledig arbeidsongeschikt verklaard en wil reïntegreren. Zij zou tien maanden geleden worden overgedragen aan een reïntegratiebedrijf. Daartoe heeft zij een inschrijfformulier ingevuld. Sindsdien heeft ze echter niets meer vernomen. Ze heeft wel twintig keer gebeld naar het reïntegratiebedrijf en naar het UWV, maar niemand belt terug. Ze solliciteert nu maar op eigen houtje.

De gegevens van de helpdesk komen deels overeen met de uitkomsten van het eigen onderzoek van het UWV. Hierin wordt gesteld dat het niet

Klacht betreft dienstverlening:

UWV is slecht in informatievoorziening	74
Onheuse bejegening	55
UWV is slecht telefonisch bereikbaar	21
Overige klachten	5
Totaal	155

De manier waarop cliënten telefonisch te woord worden gestaan, is naar onze mening een aardige indicatie voor de klantgerichtheid van een organisatie. De klachten over slechte telefonische bereikbaarheid van het UWV geven aan dat mensen met een informatieverzoek soms veel geduld en doorzettingsvermogen moeten opbrengen om hun vraag door het UWV beantwoord te krijgen. Medewerkers van het UWV blijken bovendien niet altijd het goede antwoord te kunnen geven. Soms worden cliënten zelfs geconfronteerd met meerdere, tegenstrijdige antwoorden. Ook de ervaringen van mensen die zich van het kastje naar de muur

gemakkelijk is de juiste persoon aan de lijn te krijgen en dat men lang moet wachten voordat de telefoon wordt opgenomen. Het UWV rapporteert echter ook positieve uitkomsten op dit vlak: cliënten vinden dat ze vriendelijk te woord worden gestaan en dat ze een duidelijk antwoord op hun vragen krijgen. Met name dit laatste punt verschilt met de meldingen die bij de helpdesk zijn binnengekomen. Gezien de functie van de helpdesk (vragen en klachten) is dat ook niet opmerkelijk. De FNV concludeert in de Wachtkamer-enquête dat cliënten redelijk tevreden zijn over de vriendelijke bejegening, maar minder te spreken

zijn over het kennisniveau en het actief meedenken door de medewerkers van de publieke instanties. Dit lijkt een gemiste kans. Actief meedenken met en informeren van de cliënt zijn naar onze mening van groot belang in het begeleiden naar werk.

Stelling 3: Een doelmatige en rechtmatige uitvoering is voor de cliënten herkenbaar aan een dienstverlening waarin geen onnodige dubbelingen voorkomen, de wachttijden zo kort mogelijk zijn, de uitvoeringsorganisaties zich houden aan de wettelijke termijnen en er geen fouten worden gemaakt in de toekenningen van de uitkeringen.

Het grootste deel van de klachten over uitkeringen (471 van de 626 = 76%) heeft betrekking op de uitvoering van de WAO.

financiële gevolgen hebben voor cliënten. Bijvoorbeeld wanneer iemand wegens een fout van het UWV gedurende een periode geen inkomen heeft. De gemelde vertragingen hebben vooral te maken met te laat keuren voor de WAO, te laat reageren op aanvragen van ZW-uitkeringen en REA-voorzieningen en te laat reageren op ingediende bezwaarschriften.

'Op 8 maart 2001 viel ik uit door RSI. In april 2002 ben ik pas gekeurd door het UWV. Mijn werkgever heeft inmiddels de loon-doorbetaling stopgezet. Er is geen passend werk. Volgens het UWV moet dat nog worden bekeken. Inmiddels zit ik nu zonder inkomen. Wat nu?'

Het Klanttevredenheidsonderzoek van het UWV onderschrijft deze uitkomsten. Volgens het UWV zijn de meeste cliënten niet tevreden over de snelheid

van handelen. Overigens is de WAO-groep in dit onderzoek meer tevreden dan de andere groepen. Daarnaast wordt ook in het UWV-onderzoek de tijdsduur van de afhandeling van klachten en bezwaren als te lang bestempeld. SZW meldt in de voortgangsrapportage SUWI dat door de problematiek van achterstanden bij claimbeoordeling en herbeoordeling ook vertraging optreedt bij de overdracht van cliënten door het UWV aan reïntegratiebedrijven.

Conclusie en beschouwing

Wellicht is het nog wat vroeg om SUWI te beoordelen. Ook de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) komt in het onlangs gepubliceerde jaarverslag tot de conclusie dat het beoordelen van het succes van de invoering van SUWI na één jaar nog niet mogelijk is. Toch komt uit de verhalen van cliënten die in 2002 de helpdesk hebben gebeld, al wel een beeld van de praktijk naar voren. Een beeld waarin nog weinig concrete contouren zijn waar te nemen van een activerend stelsel van werk en inkomen. De dienstverlening van de afzonderlijke instanties, maar ook de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties laat regelmatig te wensen over en de informatievoorziening is

Klacht betreft uitkering:

Oneens met uitslag WAO-keuring/-herbeoordeling	247
UWV maakt fouten	86
UWV reageert niet of te laat op verzoeken/aanvragen	62
UWV keurt te laat	29
Klachten zijn volgens arts niet medisch objectiveerbaar	24
Geen ziekwet-uitkering toegekend	23
Totaal	471

De voornaamste klacht over uitkeringen die bij de helpdesk wordt gemeld, is 'onvrede met de uitslag van de WAO-(her)keuring' (39%). Op basis van de gegevens van de helpdesk kunnen wij niet beoordelen of dit wel of niet terecht is. Feit is dat mensen zelf vinden dat de beslissing niet correct is. Een tweede categorie klachten die voorkomt gaat over zaken als vertragingen en het maken van fouten. Fouten van het UWV kunnen enorme

Actief meedenken met en informeren van de cliënt zijn naar onze mening van groot belang in het begeleiden naar werk

Uit de verzamelde ervaringen komt ook een fundamentele discussiepunt naar voren: de huidige uitvoering werkt naar onze mening nog te veel aanbod- en te weinig vraaggericht

onvoldoende afgestemd op de behoefte van de klant. Als we deze ervaringen afzetten tegen de uitkomsten van andere onderzoeken, worden onze bevindingen in grote lijnen gesteund. Wij durven dan ook voorzichtig te concluderen dat de (arbeidsgehandicapte) klant na één jaar SUWI (nog) niet centraal staat.

Uit de verzamelde ervaringen komt ook een fundamentele discussiepunt naar voren: de huidige uitvoering werkt naar onze mening nog te veel aanbod- en te weinig vraaggericht. Ook in de 'nieuwe' keten van werk en inkomen (SUWI) wordt nog steeds de inkomensverstrekking en de rechtmatigheid daarvan als uitgangspunt gehanteerd. Niet de werk-vraag en mogelijkheden van een cliënt bepalen zijn gang door de keten, maar zijn recht op uitkering en de daarbij horende uitvoeringsorganisatie(s). De bemiddelings- en reïntegratietaak (de doelmatigheid) lijkt ook binnen SUWI nog steeds een afgeleide van de rechtmatigheidszaak. Om de doelstelling 'werk boven inkomen' echt handen en voeten te geven, moeten we de klant daadwerkelijk centraal stellen. Volgens ons wordt een cliënt pas echt een 'klant' op het moment dat hij vanaf het begin (bij melding CWI of melding arbeidsongeschiktheid/ziekte) het vertrouwen en de mogelijkheden krijgt om zelf zijn weg naar werk te zoeken. Zo wordt de klant gestimuleerd zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen

en kan de ondersteuning daarop worden afgestemd. De uitkering bepaalt dan wel de randvoorwaarden (rechten en plichten), maar geeft de klant de ruimte om zijn eigen weg naar werk vorm te geven.

Tot slot zien wij in de uitkomsten van ons (en ander) onderzoek vooral een roep om een heldere, eenduidige en een meer cliëntgerichte informatie-uitwisseling. De ingewikkelde regelingen op het terrein van werk en inkomen maken een gerichte en heldere informatievoorziening niet gemakkelijk, maar zeker wel noodzakelijk. Het UWV heeft weliswaar een servicedesk ingericht, maar het tijdstip van de start (2003) lijkt ons aan de late kant. Wij zijn ons ervan bewust dat de invoering van SUWI een mega-operatie is, die de nodige aanpassing van organisatiestructuur, werkprocessen en systemen vereist. Een zekere mate van interne oriëntatie is daarom onvermijdelijk. Toch mag niet vergeten worden dat de reorganisatie nog jaren kan duren, en dat tijdens die verbouwing 'de winkel open moet blijven'. Sterker nog, de doelstellingen van SUWI moeten worden gerealiseerd. Om dat te bereiken is het van cruciaal belang om te investeren in de relatie met de cliënt. ←

Jannie Komduur is beleidsmedewerker Breed Platform Verzekerden en Werk en Bruno Fermin is onderzoeker/adviseur TNO Arbeid

Informatie Het rapport *Staat de klant centraal? Ervaringen van één jaar SUWI* is verkrijgbaar bij BPV&W, telefoon 020 - 480 03 33. Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met Jannie Komduur op het zelfde telefoonnummer of met Bruno Fermin, telefoon 023 - 554 99 66

Bosselaar H., J. van der Wolk, K. Zwart, Henk Spies (redactie), Vraagsturing, de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg, *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* jaargang 23 nummer 3/4, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, januari 2002

Klanttevredenheidsonderzoek UWV, totaalrapport meting 2002, UWV oktober 2002

Legendijk J., Vraagsturing in de sociale zekerheid en de consequenties voor het aanbesteden en inkopen van reïntegratie, In: *Maandblad Reïntegratie*, jan/feb 2002

Vierde voortgangsrapportage SUWI, Ministerie SZW, 19 september 2002

De Vierde Grote Wachtkamerenquête, FNV en Verwey-Jonker Instituut, juni 2002

Jaarverslag 2002, Inspectie voor Werk en Inkomen, mei 2003