



Opdrachtgever

RWI



Raad voor
Werk en
Inkomen

Onderzoek

*SUWI "ontketend": advies
samenwerking binnen de
dienstverlening door de SUWI-keten
Einddatum – 1 juli 2006*

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

SUWI "ontketend"

Conclusie

De Raad constateert dat de dienstverlening binnen het "SUWI-stelsel" nog niet op het gewenste niveau ligt. Maar zij ziet wel positieve ontwikkelingen in de uitvoering van de sociale zekerheid. De noodzakelijk geachte aanpassingen en verbeteringen kunnen, met als doel een meer klantgerichte en meer decentrale aanpak, binnen het huidige stelsel plaatsvinden. De partijen binnen de RWI, zijnde werkgevers, werknemers en gemeenten, hebben op dit moment dan ook geen behoefte aan ingrijpende structuurwijzigingen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze publicatie verschijnt aan de vooravond van de brede SUWI-evaluatie die door het kabinet is uitgezet en naar verwachting in het najaar wordt afgerond. De kritiek van de Raad op het functioneren van de uitvoeringsinstanties spitst zich vaak toe op de vaak nog weinig positieve ervaringen van cliënten en werkgevers. De RWI heeft moeite met het bezuinigen op het bemiddelingsbudget van het CWI. Op een krappe arbeidsmarkt, waarop moeilijk vervulbare vacatures de economische ontwikkeling kunnen schaden, is het van belang dat er genoeg middelen zijn voor het oplossen van knelpunten aan de bovenkant én onderkant van de arbeidsmarkt. Op een aanstaande krappe arbeidsmarkt is er behoefte aan een meer strategische inzet van scholing in trajecten, gericht op het oplossen van (toekomstige) knelpunten op de arbeidsmarkt. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

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

SUWI ‘ontketend’

Advies samenwerking binnen de
dienstverlening door de SUWI-keten

Raad voor Werk en Inkomen
juli 2006

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1. Veranderingen op de arbeidsmarkt: kanteling naar vraaggericht werken	7
2. Veranderende verhoudingen in en om de SUWI-keten	9
3. Ambities en trends bij de SUWI-partners	13
4. De actuele stand in de SUWI-uitvoeringspraktijk	15
A. Samenwerking in de SUWI-keten	15
B. Ontwikkeling in SUWI-prestaties	16
C. Klantgerichtheid: werkzoekenden/uitkeringsgerechtigden	18
D. Klantgerichtheid: werkgevers	19
5. Conclusies en hoofdlijnen RWI-visie	21
6. Uitwerking van de hoofdlijnen	25
A. Ruimte voor de uitvoering	25
B. Prikkel voor (keten)prestaties	26
C. Landelijk faciliterende organisaties	30
D. Doorontwikkeling dienstverleningsconcept	31
E. Verbinden vraaggericht en aanbodgericht werken	33
F. Hoe verder?	36

Inleiding

Staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft op 7 februari 2006 de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) gevraagd om ‘voorstellen te doen over de praktische doorwerking van wetten voor de samenwerking binnen de dienstverlening door de SUWI-keten.’ Conform het verzoek van de staatssecretaris zijn de analyse en de voorstellen afgestemd met de Landelijke Cliëntenraad (LCR). De LCR heeft aangegeven zijn inbreng voor een belangrijk deel in het voorliggende advies te herkennen en op hoofdlijnen het advies te onderschrijven.

Adviesvragen

Concreet vraagt de staatssecretaris in zijn adviesaanvraag naar:

1. De samenwerking in de SUWI-keten in de ‘uitvoeringspraktijk van alle dag’:
 - in hoeverre wordt uitvoering gegeven aan de SUWI-doelstellingen?
 - welke succes- en faalfactoren worden daarbij ervaren?
 - wat zijn concrete voorbeelden van succesvolle samenwerkingsvormen?
2. De ervaringen van cliënten (werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden, werkgevers) met de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties op het terrein van werk en inkomen:
 - op welke momenten hebben cliënten contacten met uitvoeringsorganisaties?
 - hoe worden deze contacten ervaren; welke succes- en faalfactoren worden daarbij ervaren?
 - wat zijn voorbeelden van een succesvolle vormgeving van de contacten van cliënten met afzonderlijke uitvoeringsorganisaties en met de SUWI-keten als geheel?

In zijn advies over de SUWI-keten van juni 2004¹ concludeerde de RWI dat halverwege de opbouw van SUWI er nog veel aandachtspunten waren. Zo schoot de klantgerichtheid van de keten in 2004 nog tekort en liet de keteninformatisering veel te wensen over. Als *positief* duidde de Raad dat overal in de keten men bezig leek in de samenwerking te investeren door overleg, persoonlijke contacten en concrete afspraken.

De RWI beziet in dit advies welke koers de SUWI-dienstverlening na 2004 heeft genomen. De Raad wil hiermee bouwstenen aandragen voor de formele SUWI-evaluatie later dit jaar.

Afbakening en opbouw advies

Parallel aan dit SUWI-advies brengt de RWI zijn *Reïntegratiemarktanalyse 2006* uit en onlangs (15 juni 2006) publiceerde de Raad zijn advies *De Regio Centraal*, over het regionaal arbeidsmarktbeleid. Beide publicaties hebben belangrijke raakvlakken met het SUWI-advies. Waar relevant wordt in dit advies verwezen naar deze (en andere relevante) RWI-publicaties.

Om tot bouwstenen te kunnen komen, wordt achtereenvolgens in dit advies behandeld:

1. Veranderingen op de arbeidsmarkt
2. Veranderende verhoudingen in en om de SUWI-keten;
3. Ambities en trends bij de SUWI-partners;
4. De actuele stand in de SUWI-uitvoeringspraktijk.
5. Conclusies en hoofdlijnen RWI-visie
6. Uitwerking van de hoofdlijnen

¹ RWI, *Advies Ketensamenwerking en -informatisering SUWI* (Den Haag, 28 juni 2004)

1. Veranderingen op de arbeidsmarkt: kanteling naar vraaggericht werken

De arbeidsmarkt zal de komende jaren snel, drastisch en structureel veranderen. Door de aantrekkende economie en - structureel - door ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking wordt het gemakkelijker werkzoekenden te plaatsen op de arbeidsmarkt, maar nemen ook de aantallen en de urgentie van *moeilijk vervulbare vacatures* toe. In totaliteit zal er minder uitkeringsafhankelijkheid zijn, maar de noodzaak om nieuwe en bestaande uitkeringsgerechtigden en nieuw arbeidsaanbod zo snel en goed mogelijk toe te leiden naar werk wordt er zeker niet minder op.

In economisch opzicht wordt de circulatiefunctie van de sociale zekerheid, het vermogen om werkzoekenden snel en waar nodig gericht in te passen in de arbeidsmarkt, juist belangrijker. De uitdaging zal daarbij zijn ook de moeilijker plaatsbare groepen de arbeidsmarkt op te krijgen en waar mogelijk zo een bijdrage te leveren aan het voorkomen van knelpunten op de arbeidsmarkt, nadrukkelijk ook ten aanzien van *laagbetaald* werk. In voorgaande perioden met een krappe arbeidsmarkt is het te weinig gelukt ook kansarme werkzoekenden te laten profiteren van werkaanbod. De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, zowel kwantitatief als kwalitatief, blijft hierbij een essentieel aandachtspunt.

Twee uitdagingen

De RWI onderscheidt daarmee twee belangrijke, onderling verbonden uitdagingen voor de SUWI-dienstverlening:

1. *Vraaggerichte vacaturevervulling*, mede gericht op de toenemende schaarste en moeilijk vervulbare vacatures op arbeidsmarkt, ook in de laagbetaalde segmenten van de economie. Vraaggerichte vacaturevervulling maakt het nodig om scholing meer strategisch in te zetten.
2. *Aanbodversterking en de reïntegratie van moeilijk arbeidsaanbod*. Voor die doelgroep zijn veelal gecombineerde trajecten noodzakelijk, die nu nog te weinig worden benut.

Deze uitdagingen noodzaken tot een *kanteling naar vraaggericht werken* en doorzetten van het vacature-offensief. Versterking van het cluster *werk-inkomen-scholing-onderwijs* is nodig om de kansen te benutten die de arbeidsmarkt de komende jaren ook voor kansarme werkzoekenden biedt. Het gaat dan ook om oudere werkzoekenden en allochtone werkzoekenden.

Uiteindelijk gaat het om een optimaal samenbrengen van vraaggericht én aanbodgericht werken. In de eerste periode van SUWI is er te eenzijdig aandacht geweest voor aanbodgerichte reïntegratie. De nadruk die de RWI nu legt op een vraaggerichte benadering betekent niet dat aanbodgericht werken op orde is. Er zal ook verder moeten worden gewerkt aan een verdieping van het inzicht in de mogelijkheden en in de wensen van het beschikbare aanbod van werkzoekenden. De Raad heeft recent aanbevelingen gedaan die het gewenste inzicht in het bestand van gemeenten kunnen opleveren².

² *Handreiking Reïntegratie met voorkennis* (RWI, juni 2006).

2. Veranderende verhoudingen in en om de SUWI-keten

In en rondom de SUWI-keten is er na 2002 veel veranderd, hetgeen forse impact heeft op de uitvoering en op de verhoudingen tussen publieke uitvoerders onderling en tussen publieke en private partijen.

Allereerst is na 2002 besloten tot belangrijke veranderingen in de *materiewetgeving* voor werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en bijstand, waaronder de invoering van de WWB, de WIA en de Wet Verbetering Poortwachter. De nieuwe wetgeving heeft een forse impuls op de samenwerking; de publieke partijen worden meer elkaars poortwachter, wat de noodzaak van samenwerking versterkt. De veranderde wetgeving heeft – naast de SUWI-partners – vooral ook werkgevers en werknemers nauwer en directer betrokken bij preventie en reïntegratie-inspanningen.

Decentrale verantwoordelijkheden

De belangrijkste verandering in de sociale zekerheid betreft wellicht de sterk vergrote, decentrale verantwoordelijkheid van sociale partners voor delen van de sociale zekerheid. Onder meer de verantwoordelijkheid voor werknemers die tussen de 15 en 35 procent arbeidsongeschikt zijn, de uitgebreide loondoorbetalingsverplichtingen, de mogelijkheden van eigen-risico-dragen, de aangescherpte uitkeringseisen, de verkorte uitkeringsduren en de plicht om actief te werken aan reïntegratie en herplaatsing van werknemers, hebben het belang dat werkgevers en werknemers hebben bij preventie van uitval en bij snelle uitstroom uit regelingen, sterk vergroot.

Sociale partners maken daarbij ook gebruik van private intermediairs of ontwikkelen zelf private samenwerkingsvormen zoals het Poortwachtercentrum Noord-Holland. Daarbij heeft de liberalisering van de arbowetgeving bijgedragen aan een toenemende behoefte bij sociale partners aan integrale dienstverlening op de onderling verbonden terreinen van preventie, arbo, reïntegratie, scholing en zorg. Het traditionele onderscheid tussen arbodienstverlening en reïntegratiedienstverlening vervaagt mede daardoor. Dit biedt nieuwe kansen voor aanbieders, zoals arbodiensten die ook reïntegratiediensten gaan aanbieden en reïntegratiebedrijven die ook actief zijn op de markt voor preventie en verzuim³. In de private markt kan op termijn een integrale dienstverlening voor zorg en sociale zekerheid van de grond komen, waarbij zorgverzekeraars combi-pakketten aanbieden.

Gevolgen voor taken en taakomvang UWV

De uitgebreide verantwoordelijkheden van sociale partners hebben ook gevolgen voor de taken en taakomvang van in elk geval het UWV. Werkgevers kunnen kiezen om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die vallen onder de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Ook zal de versterkte inzet op preventie en herplaatsing het uitkeringsvolume bij UWV doen dalen. Maar ook anderszins vermindert de taaklast van UWV. Dit is een gevolg van onder meer:

- *Taakoverdracht*: De premie-inning is van UWV overgedragen aan de belastingdienst.
- *Daling uitkeringsvolume*: De WAO kende een uitkering voor werknemers vanaf 15% arbeidsongeschiktheid. De ondergrens voor de WIA ligt bij 35% arbeidsongeschiktheid. Hierdoor zullen per jaar circa 20.000 mensen minder in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het *WW-uitkeringsvolume* daalt als gevolg van de verkorting

³ In de praktijk is dit nog weinig zichtbaar. Zie: RWI, *Reïntegratiemarktanalyse 2006*.

van de maximale uitkeringsduur. Ook de gunstige arbeidsmarktvooruitzichten dragen hieraan bij.

Anderzijds is er meer nadruk op de *circulatiefunctie* van een kleiner UWV. De WGA maakt het voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten financieel altijd lonend om (meer) te werken. De WIA legt accent op wat mensen nog wel kunnen in plaats van wat zij niet kunnen, een breuk met de WAO waarin de nadruk lag op inkomensondersteuning. Ook bij de WW is er, mede vanwege de verkorte uitkeringsduur, een vergrote druk te verwachten van de WW-er zelf en vanuit de gemeente, om tijdig aan te sturen op reïntegratie. Daardoor moet UWV voor uitkeringsgerechtigden die resteren een actievere reïntegratiefunctie invullen.

Ontwikkelingen bij gemeenten

De decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten is ingezet met de WWB. Enkele actuele ontwikkelingen aan gemeentezijde vergroten de onderlinge afhankelijkheden in de brede keten. Gemeenten krijgen, in de tweede fase van de *modernisering van de Wet sociale werkvoorziening* (voorzien voor 2007), een opdrachtgeversrol ten opzichte van de SW-bedrijven. Doelstellingen zijn om de WSW voor de doelgroep te behouden, de positie van de deelnemers in de WSW te versterken en om zoveel mogelijk werk in een reguliere werkomgeving te creëren (detacheren of begeleid werken).

Ten tweede treedt per 1 januari 2007 naar verwachting de *Wet Inburgering* in werking, waarmee oud- en nieuwkomers een inburgeringsplicht krijgen opgelegd. Vrouwen zonder inkomsten of uitkering en arbeidsplichtigen (WWB, WW en WIA) zijn in de nieuwe wet prioritaire groepen. De gemeente kan hen een taalcursus of, in het geval er een arbeidsplicht is, een geïntegreerd traject (taalcursus én reïntegratie) aanbieden.

Ten derde verandert met de *Wet Maatschappelijke Ondersteuning* (WMO) per 1 januari 2007 de gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van wonen, zorg, welzijn en maatschappelijke hulpverlening. Als eerste fase in een meerjarige operatie zal de huishoudelijke zorg die nu uit de AWBZ gefinancierd wordt naar gemeenten worden overgeheveld. Met de Wet voorzieningen gehandicapten, de Welzijnswet en een deel van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) zullen gemeenten dan met de WMO een regieverantwoordelijkheid hebben voor in totaal € 6 miljard.

Naast een grotere beleidsvrijheid draagt de gemeente met deze ontwikkelingen ook een grotere financiële verantwoordelijkheid. Tezamen met de verantwoordelijkheid voor de WWB, maar ook de gemeentelijke taken ten aanzien van scholing en onderwijs, draagt dit bij tot een bij gemeenten sterk gegroeide behoefte aan een zoveel mogelijk geïntegreerde uitvoering van onderling verbonden taken.

Onderscheid in klantstromen in sociale zekerheid en zorg

Door de hierboven beschreven ontwikkelingen is een stelsel ontstaan dat op onderdelen (arbeidsongeschiktheid, WW) is *afgeslankt*, meer *samenhang* en onderlinge verbanden kent waardoor de poortwachters- en preventiefuncties in belang zijn toegenomen, dat *activerender* is geworden, waarin de *publiek-private verwevenheid* toeneemt en de *verantwoordelijkheid* van *gemeenten* en van *sociale partners* groeit.

Een van de centrale vragen is hoe met deze ontwikkelingen om te gaan. Het SUWI-dienstverleningsconcept en de klant-centraal-gedachte zullen moeten worden doordacht op de

functionele relaties met de WWB, WMO, WSW, de Wet Inburgering, de taken van de ROC's, de nieuwe verantwoordelijkheden van sociale partners en de vraagstukken rondom de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt.

De praktische vertaling van zo'n omvangrijke verknoping van taken en verantwoordelijkheden is echter ook riskant en kan zeer lange tijd vergen. De actuele ontwikkelingen, vooral de toegenomen verantwoordelijkheden van sociale partners en van gemeenten, kunnen ook zo worden geïnterpreteerd dat bestaande scheidingslijnen op het terrein van arbeid en zorg juist aan belang winnen. Het gaat om het onderscheid tussen:

- a. *werknemersverzekeringen* versus *sociale voorzieningen*;
- b. en dienstverlening gericht op *werk* versus dienstverlening gericht op *activering* en *zorg*.

De recente in opdracht van de RWI gemaakte analyse van cliëntstromen in SUWI⁴ maakt het onderscheid in cliëntstromen goed zichtbaar. De cliëntenstroom in SUWI bestaat feitelijk uit *twee delta's* die beperkt overlappen. Het overgrote deel van de CWI-intake bestaat uit werkloze werknemers die in geringe mate (6 % van de WW-ers) doorstromen naar de bijstand. De groep die aangewezen is op bijstand én zorgvoorzieningen bestaat grotendeels uit personen die langdurig werkloos is. In *paragraaf 5 en 6* van dit advies gaat de Raad nader in op wat dit kan betekenen voor het dienstverleningsconcept in SUWI.

⁴ M. de Graaf-Zijl, I. Groot, J.P. Hop, *De weg naar werk*, SEO/RWI, juni 2006.

3. Ambities en trends bij de SUWI-partners

Bij een meer activerend stelsel voor sociale zekerheid hoort een activerende en rond de klant georganiseerde publieke uitvoering. In de eerste jaren van SUWI is dit niet goed van de grond gekomen, mede vanwege ingrijpende reorganisatieprocessen. In de uitvoering zijn evenwel de laatste paar jaar positieve, veelbelovende ontwikkelingen zichtbaar. De SUWI-kolommen zijn bezig zich aan te passen aan kritiek en aan de veranderende eisen aan de dienstverlening en de organisatie van de uitvoering. De trend in de uitvoeringspraktijk gaat nu naar een parallelle, geïntegreerde, klantgerichte dienstverlening.

In het Ketenprogramma 2006 (het derde ketenplan sinds 2004) zetten de SUWI-partners deze koers door. In 2005 is in dit kader een gemeenschappelijke klantbenadering opgesteld, met de volgende elementen:

- een gezamenlijk frontoffice;
- geïntegreerde, parallelle dienstverlening, dat wil zeggen dat CWI, UWV en gemeenten budgetten, instrumenten en personeel bundelen en ontschot inzetten;
- een vast aanspreekpunt voor de klant (werkgever, werkzoekende), inzet van casemanagement, reïntegratiecoaches en arbeidsadviseurs;
- handhaving op basis van risico-analyses;
- diagnose aan de kop van het proces, dynamisch klantbeeld daarna;
- digitaal klantdossier, dat wil zeggen één gezamenlijk elektronisch dossier waarmee SUWI-breed klantgerichte informatie kan worden beheerd en voorkomen kan worden dat dezelfde gegevens meermalen worden uitgevraagd;
- ‘multichanneling’: meerdere kanalen voor klantcontact en dienstverlening (internet, elektronische intake, computerzuilen, telefonie, loket-functies).

Parallele netwerksamenwerking

In de SUWI-praktijk is *ketensamenwerking* lange tijd het streven geweest. Nu gaat de trend naar een parallelle *netwerksamenwerking*. Het idee wortelt dat het niet alleen gaat om een goede overdracht van mensen door de keten heen, maar om echt geïntegreerde dienstverlening, om één virtuele organisatie die georganiseerd is rondom de klant (werkgever en werkzoekende). Daarbij is het sectorale en regionale niveau de bepalende invalshoek. De samenwerking in de ‘Toonkamers’ in onder meer Gouda bevat veel van de gewenste elementen van de Gemeenschappelijke Klantbenadering.

Reïntegratiesamenwerking

Ook de ambities en ontwikkelingen met betrekking tot de *reïntegratiesamenwerking* sluiten hier op aan en zijn grosso modo positief. De ketenpartijen ontwikkelen nu modellen waarin reïntegratie-instrumenten sneller (preventief) en meer afgestemd op de situatie van de cliënt (maatwerk) aangeboden kunnen worden. Trends zijn daarin onder andere⁵:

- Kleine interventies aan de kop van het proces (‘opstapjes’);
- Verschuiving zwaartepunt van backoffice naar frontoffice;
- Versterking van de publieke reïntegratietaken;
- Reïntegratiesamenwerking tussen publieke partijen;

⁵ TNO- kwaliteit van Leven, *SUWI: structuur in samenwerking?*, RWI, Den Haag 2006, RWI, *Reïntegratiemarktanalyse 2006*.

Voor de nabije toekomst is relevant dat met name CWI zich wil ontwikkelen naar een meer *faciliterende* organisatie, CWI spreekt zelf van een ‘publieke franchiseorganisatie’. CWI biedt in die benadering - naast een uitgebreid op zelfredzaamheid gericht instrumentarium (via www.werk.nl) - een aantal specifieke instrumenten aan regionale en lokale vragers, zoals samenwerkende gemeenten⁶. Het kan bijvoorbeeld gaan om gecertificeerd personeel of om bewezen methodieken.

⁶ CWI, *Partner CWI – Meerjarenbeleidsplan 2005-2009*.

4. De actuele stand in de SUWI-uitvoeringspraktijk

Beschreven is al dat ontwikkelingen in wet- en regelgeving hebben geleid tot een grotere behoefte aan samenwerking en aan regie op cliëntstromen. Ook is toegelicht dat SUWI-partijen integrale concepten ontwikkelen die invulling moeten geven aan de gewenste klantgerichte, effectieve en efficiënte uitvoering. Als sluitstuk van deze analyse wordt hieronder beschreven wat de actuele stand van zaken is in publieke SUWI-dienstverlening⁷.

Het blijkt dat als het gaat om een actuele momentopname van de uitvoering, er nog belangrijke *knetsbaarheden* en *knelpunten* zijn. Achtereenvolgens gaat de RWI in op:

- a. Samenwerking in de SUWI-keten;
- b. Ontwikkeling in SUWI-prestaties;
- c. klantgerichtheid: werkzoekenden/uitkeringsgerechtigden;
- d. klantgerichtheid: werkgevers.

A. Samenwerking in de SUWI-keten

In de praktijk van de dienstverlening zijn vele ontwikkelingslijnen zichtbaar, die elkaar veelal niet uitsluiten maar elkaar juist versterken. In de zogenoemde 'Toonkamers' is een aantal samengebracht tot een samenhangend model. De eerste ervaringen hiermee zijn, ook vanuit perspectief van de cliënt, positief. Deze positieve ervaringen laten echter onverlet dat de RWI bezorgd blijft over de soms grote kloof tussen (landelijke) ambities en de feitelijke uitvoeringspraktijk. Bij de concrete samenwerking en dienstverlening zijn er nog grote verschillen tussen regio's zichtbaar. Het tempoverschil toont zich bijvoorbeeld bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen. Sommige regio's zijn daar nog mee bezig, waar een BVG in andere regio's al lang bestaat. Een BVG is, mits daadwerkelijk benut voor effectieve samenwerking, een belangrijke succesfactor voor klantvriendelijke dienstverlening.

In de praktijk zijn ruwweg de volgende stadia of vormen van samenwerking zichtbaar⁸:

- *Minimaal*, dat wil zeggen 'liever niet', maar het moet van de SUWI-wet.
- *Pragmatisch*: gericht op gezamenlijk oplossen van knelpunten in de keten, zoals in het geval CWI (tijdelijk) onvoldoende capaciteit heeft om de intake goed te doen, waarna een gemeente bijspringt.
- *Maximaal*: gericht op optimaliseren van de gezamenlijke uitvoering door te innoveren en te experimenteren.

Verder is een tendens te zien van bipartiete (CWI-gemeente of CWI-UWV) naar een *tripartiete* samenwerking van zowel gemeente(n), UWV en CWI.

De meeste respondenten in het recente RWI-onderzoek zijn van mening dat de huidige praktische ontwikkelingen in de ketensamenwerking al wel zichtbare resultaten hebben opgeleverd. Genoemd worden onder andere dat er meer kennisdeling is, vacatures sneller vervuld worden, interventies sneller ingezet worden en cliënten minder snel verdwalen in de keten en minder snel kunnen 'ontsnappen'⁹. Aan *werkgeverszijde* wordt samenwerking en afstemming in de SUWI-keten echter nog zeer moeizaam waargenomen¹⁰. Ook respondenten van *reïntegratiebedrijven* zijn in doorsnee minder positief over de

⁷ Belangrijke input komt uit drie recente onderzoeken in opdracht van de RWI: TNO- kwaliteit van Leven, *SUWI: structuur in samenwerking?*, RWI, 2006; : M. de Graaf-Zijl, I. Groot, J.P. Hop, *De weg naar werk*, SEO/RWI, juni 2006.; Bureau Bartels, *Oordeel van werkgevers over de SUWI-dienstverlening*, RWI, 2006.

⁸ TNO-kwaliteit van leven, op.cit., 2006.

⁹ TNO-kwaliteit van leven, op.cit., 2006.

¹⁰ Bureau Bartels, op.cit., 2006.

vorderingen van de SUWI-samenwerking, zowel die tussen publieke partijen onderling als die tussen publieke partijen en de reïntegratiebedrijven. De reïntegratiebedrijven worden naar eigen zeggen weinig in de samenwerking betrokken; alleen bij bijzondere projecten worden zij meer als een volwaardige partner met specifieke expertise betrokken. Per saldo zijn toch zowel publieke als de private partijen van mening dat SUWI en de privatisering van de reïntegratietaak de resultaatgerichtheid van de uitvoering hebben verbeterd. De Inspectie Werk en Inkomen concludeert recent ook dat de uitvoering van de sociale zekerheid in 2005 is verbeterd ten opzichte van 2004¹¹.

Kwetsbaar is dat de samenwerking en klantgerichte uitvoering afhankelijk blijft van de persoonlijke inzet, daadkracht en ambities van medewerkers en managers in de regio's. De insteek van lokale medewerkers en managers bepaalt in belangrijke mate of wettelijke, institutionele en overige prikkels als een belemmering of als een uitdaging worden opgevat. Een belangrijke factor is dat decentrale medewerkers en managers nogal eens de eigen bewegingsruimte onderschatten en de beperkingen van centrale regels overschatten en zich soms daarachter verschuilen. Dit betekent dat ruimte er in voorkomende gevallen wel is, maar onvoldoende wordt benut.

Respondenten vinden verder dat door de huidige prikkels in de wet- en regelgeving en door de afzonderlijke aansturing van 'de kolommen' door de minister, de partijen teveel gericht blijven op de beheersing van de eigen productie en/of financiële resultaten en onvoldoende op het realiseren van ketenbrede outcome-prestaties. Als de belangrijkste belemmering van SUWI wordt gezien de strikte toewijzing van taken en bevoegdheden aan de verschillende ketenpartijen.

Zorgpunt is ook dat de meerwaarde van sommige inspanningen niet helder wordt. De bestaande prestatie-afspraken en prestatie-indicatoren schieten daarin tekort¹². De bestaande service niveauovereenkomsten (SNO's) die partijen onderling hebben afgesloten zijn vooral gebaseerd op proces-indicatoren en niet op concrete outcome-prestaties. De SNO's voldoen mede daardoor lokaal vaak niet meer aan de behoefte die partijen op dit moment hebben. Op sommige locaties spelen de SNO's daarom nauwelijks nog een rol¹³.

B. Ontwikkeling in SUWI-prestaties

De RWI gaat in zijn reïntegratiemarktanalyse 2006 uitgebreid in op de resultaten van reïntegratie-inspanningen. Op deze plaats haalt de Raad enkele verschillen naar voren die zichtbaar zijn tussen de cliëntstromen in de WW en de WWB¹⁴.

In het algemeen, als wordt gekeken naar de concrete resultaten, blijkt dat de periode van uitkeringsafhankelijkheid sinds de invoering van SUWI steeds langer is geworden. De afzonderlijke invloed van SUWI op de totale gemiddelde uitkeringsduur en de reïntegratie is echter niet vast te stellen. De grotere uitkeringsafhankelijkheid in de afgelopen periode is vooral ook een gevolg geweest van de economische conjunctuur. Daarnaast is er zoveel veranderd in het SUWI-landschap dat een vergelijking op uiteindelijke opbrengsten zeer lastig is.

Wel kan wat worden gezegd over de inzet en effectiviteit van reïntegratietrajecten. Voor WW-ers is de inzet van trajecten in de SUWI-periode sterk toegenomen. Dit kan als een positief effect van SUWI worden gezien. Trajecten voor WW-ers dragen ook aantoonbaar bij aan een verkorting van de uitkeringsduur, en de effectiviteit is na een dip in 2001 (feitelijk het eerste jaar van de SUWI-aanpak en

¹¹ IWI, *Jaarverslag 2005*, Den Haag, mei 2006.

¹² IWI, 2006

¹³ TNO-kwaliteit van leven, op.cit., 2006.

¹⁴ Met name gebaseerd op: M. de Graaf-Zijl, I. Groot, J.P. Hop, *De weg naar werk*, SEO/RWI, juni 2006. De Reïntegratiemarktanalyse 2006 van de RWI bevat een uitgebreide analyse.

de aanbesteding van reïntegratietrajecten) ook (licht) stijgende. De effectiviteit is voor WW-ers nog niet hoger dan voor SUWI. WW-ers blijken daarbij vooral een baan te vinden in de eerste één tot twee jaar van hun werkloosheid. Na die periode neemt de kans op werk aanzienlijk af. Dit kansenverloop is veel steiler dan bij de bijstand en bij nuggers. Ook neemt de kans op een reïntegratietraject voor WW-ers relatief sterk af na één tot twee jaar uitkering. Voor personen in de bijstand geldt deze afname veel minder sterk.

De netto effectiviteit van trajecten voor bijstandsgerechtigden is substantieel hoger dan die voor WW-ers. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de werkherkattingskans van bijstandsgerechtigden vóór een reïntegratietraject veel lager is dan die van WW-ers vóór de start van een traject, waardoor er sneller sprake is van 'toegevoegde waarde'.

Binnen de groep bijstandsgerechtigden hebben reïntegratietrajecten de meeste toegevoegde waarde voor kansarme cliënten en voor nieuwe instromers. Kansarme personen krijgen in de praktijk echter het minst vaak een trajectaanbod¹⁵. Voor WW-ers kunnen te vroeg of onnodig ingezette reïntegratietrajecten de uitstroom juist ook vertragen. Dat komt doordat veel WW-ers goed in staat zijn om snel op eigen kracht een baan te vinden. Nieuwe instromers in de bijstand tonen vaker een gebrek aan zoekvaardigheden en motivatie; trajecten die daarop inspelen werken dan goed uit.

Wat betreft de instrumenten blijkt dat van de enkelvoudige instrumenten actieve bemiddeling sterk bijdraagt aan de verkorting van de uitkeringsduur. Trajecten waarin verschillende instrumenten worden gecombineerd, zijn in dat opzicht echter nog veel effectiever. Bijzondere aanpakken, vooral leerwerkplekken, blijken het meest effect te hebben op verkorting van de uitkeringsduur¹⁶.

Zorgwekkend is dat zowel WW-ers als WWB-ers een grote kans (ongeveer 50 %) hebben om binnen 6 jaar weer terug te vallen in de uitkering.

Voor wat betreft de SUWI-dienstverlening is uit het voorgaande het volgende af te leiden. Allereerst *lijkt* het erop dat langdurige werklozen in de WW kans lopen min of meer afgeschreven te raken, gelet op het kansenverloop voor WW-ers met betrekking tot werkherhvatting en trajectaanbod. Dit benadrukt het belang van ketenbrede afspraken over doorlopers in de SUWI-keten. Ten tweede is een belangrijke conclusie dat er te weinig sprake lijkt van een *optimale* verdeling van schaarse middelen; reïntegratiegeld gaat vaak naar kansrijke en veel minder vaak naar kansarme werkzoekenden, terwijl voor kansarmen de toegevoegde waarde van een traject het grootst blijkt. Ten derde onderstreept de grote kans om na werkherhvatting terug te vallen in de uitkering het belang om aandacht te blijven schenken aan de duurzaamheid van reïntegratie en het voorkomen van draaideurwerkloosheid. Scholing speelt daarbij een belangrijke rol. Scholing wordt relatief weinig ingezet in reïntegratietrajecten. Positief is dat de ketenpartners momenteel streven, ook met 'scholingsprotocollen' en 'pacts' met ROC's en dergelijke, naar een groter aandeel van scholing in trajecten.

¹⁵ RWI, *Reïntegratiemarktanalyse 2006*.

¹⁶ TNO-Kwaliteit van Leven, *De juiste klant op het juiste traject*, Dienst SZW Rotterdam, 2006.

C. Klantgerichtheid: werkzoekenden/uitkeringsgerechtigden

Bij de klantgerichtheid is er onderscheid mogelijk tussen de mate waarin cliënten grip kunnen hebben op hun reïntegratietraject en de mate waarin de algemene dienstverlening en de ketenbrede werkprocessen zijn georganiseerd rondom de klant.

Het eerste aspect, *de invloed van de klant op zijn traject*, is een belangrijk thema in de Reïntegratiemarktanalyse 2006 van de RWI. Daaruit blijkt dat de rol van de cliënt met betrekking tot zijn eigen reïntegratietraject vaak nog beperkt is. In de uitvoering is veel nadruk komen te liggen op de *plichten* voor uitkeringsgerechtigden, onder meer in de *Work First*-benaderingen.

Tegenover deze plichten staat dat cliënten van vooral gemeenten vaak nog weinig keuzemogelijkheid hebben. Het aanbod van reïntegratietrajecten lijkt bovendien op elkaar¹⁷. Over de dienstverlening rondom reïntegratie zijn veel cliënten dan ook niet tevreden, men verwacht meer ondersteuning en begeleiding dan geboden wordt¹⁸. Wel zijn er de afgelopen periode positieve ontwikkelingen zichtbaar. Cliënten van vooral UWV krijgen langzamerhand meer keuzemogelijkheden ten aanzien van het reïntegratiebedrijf, er is meer maatwerk mogelijk, er zijn reïntegratiecoaches en arbeidsadviseurs gekomen en er is een zeer sterke groei van het aantal individuele reïntegratieovereenkomsten bij UWV. Voor gemeenten echter lijkt het thema 'keuzevrijheid voor cliënten' nog weinig te spelen¹⁹.

Wat betreft het tweede aspect, *klantgerichte dienstverlening*, stelt de RWI vast dat in de praktijk nu nog te weinig sprake is van echte geïntegreerde, klantgeoriënteerde dienstverlening. Het ene loket is te vaak nog een fictie. Ook een bedrijfsverzamelgebouw heeft vaak wel één voordeur, maar blijken ketenpartners in het gebouw vanuit verschillende balies te werken, met eigen logo's en eigen werkprocessen. De samenwerking bij het toeleiden naar werk vertoont nog teveel onderbrekingen en er zijn onnodige schotten tussen de organisaties, die voor klanten niet duidelijk zijn.

Personen met *meer dan één uitkering* ervaren dat het sterkst; zij hebben bij uitstek behoefte aan één adviseur die namens alle partijen kan spreken. Er wordt op sommige plekken geëxperimenteerd met een dergelijke functionaris²⁰. Net als bij de werkgevers geldt ook voor werkzoekenden dat een goed *klantmanagement* (vast aanspreekpunt en frequent klantcontact) essentieel is. De klanttevredenheid neemt toe wanneer er één aanspreekpunt is. Klanten blijken dan ook zelf meer initiatief te nemen²¹.

Problematisch is verder dat partijen onvoldoende middelen hebben om vernieuwende vormen van dienstverlening structureel in te voeren. Klantgerichte samenwerking beperkt zich daardoor nog teveel tot pilots en experimenten.

Het bovenstaande geeft aanleiding tot verbeterpunten. Als de gehele periode na 2001 wordt overzien, dan stelt de RWI ook vast dat ten opzichte van de periode voor SUWI er een duidelijke omslag heeft plaatsgevonden naar het stimuleren, activeren en begeleiden van mensen naar werk, boven het verstrekken van een uitkering²². Er is meer aandacht voor preventie van instroom en handhaving van verplichtingen. Ook hebben SUWI en de privatisering van de reïntegratietaken bijgedragen aan de resultaatgerichtheid van de uitvoering.

¹⁷ RWI, *Beleidskader 2004*, Den Haag, 2004.

¹⁸ Orbis, *De klant in de keten*, 2005.

¹⁹ RWI, *Reïntegratiemarktanalyse 2006*.

²⁰ Orbis, op.cit., 2005.

²¹ Orbis, op.cit. 2005.

²² TNO- kwaliteit van Leven, *SUWI: structuur in samenwerking?*, RWI, 2006.

D. Klantgerichtheid: werkgevers²³

Ook de gerichtheid op werkgevers heeft twee zijden. Ten eerste is er de *vraaggerichte reïntegratie* waarbij de vraag van werkgevers basis is voor een *projectmatige* vacatureervulling met werkzoekenden die tot de arbeidsinpassingsverantwoordelijkheid van gemeente of UWV behoren. *Positief* is dat op de reïntegratiemarkt er nu meer aandacht voor de vraagkant van de arbeidsmarkt is dan enkele jaren terug. Er zijn diverse vraaggerichte initiatieven waarin met individuele werkgevers en met sectoren wordt samengewerkt.

Wel staat vraaggerichte reïntegratie nog aan het begin van de ontwikkeling²⁴. Een gebrek aan samenwerking is bijvoorbeeld zichtbaar bij vraaggerichte arbeidsmarktprojecten waar plekken onbezet blijven. Het gebeurt dan te weinig dat SUWI-partners vanuit hun eigen bestanden lege plekken in projecten van anderen opvullen. In zijn Reïntegratiemarktanalyse 2006 gaat de RWI nader in op vraaggerichte reïntegratieprojecten.

Ten tweede is van belang hoe de *algemene dienstverlening* vanuit de SUWI-keten door werkgevers wordt ervaren. Uit het recent door de RWI uitgezette, kwalitatieve onderzoek blijkt dat de dienstverlening aan werkgevers op onderdelen nog veel commentaar oproept. Werkgevers hebben een sterk wisselend, maar overwegend weinig positief oordeel over de kwaliteit van de dienstverlening. In de praktijk leiden slechte telefonische bereikbaarheid (vooral bij UWV), het soms niet vervolg geven aan afspraken en toezeggingen, en afwezigheid van vaste contactpersonen tot kritiek bij werkgevers. De meeste werkgevers geven verder aan weinig te merken van samenwerking of coördinatie van de benadering van werkgevers vanuit de SUWI-keten.

Specifiek met betrekking tot het *UWV* herkennen veel werkgevers geen pro-actieve benadering door het UWV of namens UWV elders vanuit de SUWI-keten met betrekking tot arbeidsinpassing. Veel werkgevers vinden het vreemd dat UWV zelf niet actiever, ook niet via de door UWV ingehuurd reïntegratiebedrijven, de mogelijkheden bij bedrijven verkent om bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten te plaatsen. De indruk is dat kansen op plaatsingen gemist worden. Daarbij speelt ook een rol dat werkgevers het UWV associëren met arbeidsgehandicapten en geheel niet met de reïntegratie van werkloze werknemers en op dat vlak dus ook geen dienstverlening verwachten. Voor wat betreft de UWV-rol richting werkgevers met betrekking tot *uitkeringen*, zijn vooral een goede bereikbaarheid van UWV en een vast contactpersoon van belang.

Bij *gemeenten* rapporteren werkgevers juist dat zij - na SUWI - actiever door gemeenten worden benaderd en dat er meer sprake is van persoonlijk contact en van vaste aanspreekpunten. Dit vertaalt zich in een gemiddelde waardering met een (ruime) voldoende.

Het *CWI* is voor werkgevers vaak slechts één van de wervingskanalen en daarin vaak niet zo effectief. Genoemde manco's zijn dat te weinig kandidaten worden aangeleverd, of dat er geen goede voorselectie of voorbereiding op het sollicitatiegesprek is geweest. Per saldo scoort CWI een voldoende. Wanneer werkgevers een vast aanspreekpunt hebben bij CWI is de waardering ruim voldoende. In de praktijk zijn er verschillen tussen regio's zichtbaar. Sommige CWI's investeren relatief veel in een werkgeversbenadering en zijn daarin ook succesvol. Dit komt niet als een verrassing; in het *Vacatureoffensief*, waartoe enkele jaren geleden de RWI het initiatief nam, is reeds ingespeeld op een versterkte werkgeversbenadering. In het vacatureoffensief zijn de inspanningen

²³ Deze paragraaf is gebaseerd op twee in opdracht van de RWI uitgevoerde onderzoeken: (1) *Het vizier op de werkgever; Het vacatureoffensief en de dienstverlening van het CWI voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt*, Den Haag, 27 juni 2005, (2) Bureau Bartels, op.cit., 2006.

²⁴ RWI, *Reïntegratiemarktanalyse 2006*.

gericht geweest op het actief binnenhalen door CWI van vacatures en het verbeteren van het aantal matchings.

Mede gebaseerd op de ervaringen uit het vacatureoffensief heeft het CWI vacaturebehandelingsteams ingericht, waarin verschillende op werkgevers gerichte diensten worden aangeboden. Van deze investeringen in de werkgeversbenadering verwacht de RWI een verdere verbetering. Een mogelijk probleem zit er nog bij het verwachtingspatroon van werkgevers. Bij melding van vacatures via 'werk.nl' bijvoorbeeld kan de verwachting ontstaan dat daarmee automatisch ook actieve matching volgt. Bij CWI zijn echter de zelfredzaamheid via werk.nl (die mede de functie 'transparantie arbeidsmarkt' van CWI invult) en actieve bemiddeling niet automatisch gekoppeld.

Positief te duiden en *kansgevend* is dat uit het RWI-onderzoek blijkt dat veel werkgevers niet (intensief) vanuit de SUWI-keten worden benaderd, maar wel aangeven, mits aangesproken, best bereid zijn samen te werken. Naarmate de relatie met werkgevers intensiever is, is het oordeel gemiddeld ook positiever. Uit het recente RWI-onderzoek blijkt hiermee dat bij sommige werkgevers van overvraging op het gebied van reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten *geen* sprake is. De Raad kent anderzijds de klachten van andere werkgevers over een ongecoördineerde of herhaalde c.q. ongevraagde benadering vanuit de SUWI-keten. Een gecoördineerde en werkgeversvriendelijke benadering is daarom een belangrijke doelstelling voor de SUWI-partners. Met name het UWV heeft nog veel te winnen bij een verbeterd relatiebeheer met werkgevers, in een gecoördineerde aanpak. Ook blijken veel werkgevers bereid mee te werken aan de reïntegratie van werkzoekenden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten zodra de *organisatie* vanuit de SUWI-keten verbeterd. Als belangrijkste succesfactoren komen naar voren:

- Aanwezigheid van vaste contactpersonen;
- Actieve benadering van werkgevers;
- Samenwerken tussen SUWI-partners ten behoeve van de aanlevering van voldoende kandidaten voor bijzondere projecten;
- Communicatie over beschikbare diensten verbeteren, met name vanuit UWV;
- Goede (voor)selectie maken van kandidaten.
- Soepelere opstelling als blijkt dat kandidaten toch niet bevallen (no-risk benadering).

Mits aan deze voorwaarden wordt voldaan lijkt met name op het gebied van bijzondere projecten de bereidheid van werkgevers om mee te doen groot.

5. Conclusies en hoofdlijnen RWI-visie

De SUWI-invoering is een immense omschakeling gebleken die zeker in de eerste jaren na 2002 zeer veel capaciteit en energie heeft opgeslokt. UWV heeft te maken gehad met de meest ingrijpende en complexe transformatie en het is niet vreemd dat daarvan nu nog de naweeën zichtbaar zijn. Na 2004 zijn de inspanningen in toenemende mate gericht op samenwerking, kwaliteit van de uitvoering en klantgerichte dienstverlening. Er past lof voor de grote inzet die door vele medewerkers in de SUWI-uitvoering is getoond, waarbij vaak met grote onzekerheden en een zeer kritische buitenwacht moest worden gewerkt.

Herkenbaar beeld

De RWI concludeert dat vanaf 2004 de ontwikkelingen met betrekking tot wetgeving, regelgeving en uitvoering per saldo een positief vervolg hebben gehad. De Raad herkent veel van zijn eigen inzet in zijn SUWI-advies van 2004 in de ketenprogramma's die daarna door de SUWI-partners zijn opgesteld. De trends in de uitvoeringspraktijk en de ambities van de uitvoeringsorganisaties sluiten ook goed aan op het door de RWI-partijen gewenste uitvoeringsbeeld. Op *centraal* niveau is er veel steun voor nieuwe, klantgerichte, gemeenschappelijke dienstverleningsconcepten. Landelijk is daarbij de regie op de SUWI-ontwikkeling gaandeweg strakker en eenduidiger (gericht op een gemeenschappelijk gedefinieerd eindmodel) ter hand genomen. *Lokaal* zijn er vele pilots en experimenten die vaak leiden tot goede resultaten. Partijen investeren in communicatie. Belangrijke projecten zoals het digitaal klantdossier zijn in ontwikkeling.

Antwoord op de adviesvragen

Tegelijkertijd is zichtbaar dat de SUWI-uitvoering nog niet is uitgekristalliseerd en er nog veel op te lossen knelpunten en achterstanden zijn. De *concrete adviesvragen* wil de RWI dan ook – kort samengevat – als volgt beantwoorden:

Vanuit meerdere invalshoeken (werkzoekenden/uitkeringsgerechtigden, werkgevers, samenleving) past nog geen tevredenheid over alle aspecten van het uitvoering geven aan de SUWI-doelstellingen. Met name de ervaringen van cliënten met de SUWI-dienstverlening stemmen nog niet tevreden. Ook zijn er bijvoorbeeld vraagtekens te zetten bij de keuzes bij de praktische inzet van schaarse reïntegratiemiddelen; middelen gaan te weinig naar kansarme werkzoekenden en te weinig naar scholing. Verklaring hiervoor is deels dat reïntegratiebedrijven moesten zien te overleven in een laagconjunctuur en dat UWV/gemeenten als opdrachtgevers aanvankelijk weinig stuurden op moeilijke doelgroepen.

Cruciale succesfactor voor zowel werkgevers als uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden is de aanwezigheid van een vast, behulpzaam, beslis- en behandelingsbevoegd, flexibel en deskundig contactpersoon. Mits werkprocessen consequent rondom vaste contactpersonen zijn georganiseerd, kunnen de waardering voor de uitvoering en de prestaties sterk toenemen. Voor werkzoekenden is aanvullend van belang dat zij merken dat met hun wensen en voorkeuren rekening wordt gehouden; ook onafhankelijk advies zoals van een arbeidsadviseur en ondersteuning van de zelfredzaamheid en de persoonlijke keuzes, worden hoog gewaardeerd. Voor werkgevers is aanvullend een goede, toegankelijke en waar nodig pro-actieve organisatie belangrijk.

Andere belangrijke *faal- c.q. succesfactoren* zijn:

- Inzicht in het bestand, goede voorselectie, digitaal klantdossier;
- Realistische verwachtingspatronen bij alle betrokkenen;
- Gelijkrichting en kwaliteit van prikkels en incentives;
- Creëren van strategische, publiek-private, vraaggeoriënteerde netwerken rond werk en scholing.

Een bijzondere faalfactor en een risico voor de SUWI-uitvoering vindt de Raad de aanhoudend stroom klachten van cliënten van met name UWV over de bejegening van cliënten. De RWI gaat in dit advies op deze uitvoeringsaspecten niet rechtstreeks in, maar gaat er wel vanuit dat de uitvoeringskolommen er alles aan doen om in de gevalshandeling het aantal klachten tot een minimum te beperken.

Voorbeelden van succesvolle samenwerkingsvormen zijn al wel zichtbaar. Zo scoren de eerdergenoemde Toonkamers in de eerste beschouwingen zowel goed qua resultaten als waardering en activering van cliënten.

Kernvraag is voor de RWI: gaat het daadwerkelijk lukken om overal de gewenste samenwerking te realiseren? Hoe kan op cruciale succes- en faalfactoren worden aangehaakt? Tegen welke condities kan er vertrouwen zijn in de doorontwikkeling van de SUWI-dienstverlening? Deze vragen lopen als een rode draad door dit advies.

Huidige SUWI-structuur kan vooralsnog gehandhaafd blijven

Voor de RWI is het belangrijkste dat de uitvoering verder verbetert en aan blijft sluiten op de eisen die de arbeidsmarkt en stakeholders stellen. Een institutionele discussie vindt de RWI op dit moment minder gewenst dan de discussie over de kwaliteit van de uitvoering. Daarbij speelt mee dat de SUWI-wet na 2002 feitelijk geleidelijk minder belangrijk is geworden. Nieuwe wetten en regels hebben het oorspronkelijk SUWI-landschap veranderd. Ook blijkt steeds weer dat voor de samenwerking en kwaliteit van de uitvoering de ambitie, daadkracht en enthousiasme van individuele personen van groter belang is dan de precieze structuur. Ten slotte is duidelijk dat de praktische ketensamenwerking, met het op flexibiliteit gebaseerde concept van geïntegreerde dienstverlening, een koers kiest waarbij de formele structuren minder relevant zijn.

De RWI meent dat de uitvoering nog verder verbeterd kan en moet worden. Mede omdat een stelseldiscussie op dit moment veel meer nadelen dan voordelen heeft, is het mogelijk verbeteringen te realiseren en daarbij vooralsnog de SUWI-hoofdstructuur te handhaven²⁵. Aanpassingen zijn en blijven echter nodig en partijen dienen daarvoor landelijk en regionaal ook de ruimte te krijgen.

Hoofdlijnen RWI-visie

Op hoofdlijnen is de inzet van de RWI dat meer centrale én decentrale (beleids)ruimte nodig is om regionaal de kansen te kunnen benutten die de kantelende arbeidsmarkt biedt. In een doorzettend vacature-offensief moet regionaal een kanteling naar vraaggericht werken en een hoogwaardig relatiebeheer ten aanzien van werkgevers worden gecombineerd met een cliëntgeoriënteerde werkwijze. Hiertoe is op hoofdlijnen het volgende nodig:

- Centrale regelgeving en aansturing en landelijke budgettering die de ZBO's in staat stellen om de gewenste ruimte en capaciteit te geven aan de decentrale uitvoerders. Daaronder

²⁵ Met de hoofdstructuur bedoelt de RWI het bestaan (sec) van drie uitvoeringsorganisaties (UWV, CWI en gemeenten) met hun kerntaken op het vlak van uitkeringen, reïntegratie en bemiddeling.

ook meer flexibiliteit in de SUWI-taakuitvoering (met behoud van *formele* verantwoordelijkheden) opdat (de)centrale partners zelf optimale keuzes kunnen maken.

- Als tegenhanger van die vergrote centrale ruimte zijn meer zakelijke werkverhoudingen en toetsbare afspraken tussen SUWI-partners in de regio's nodig, om ruimte te geven aan de verscherpte behoefte aan resultaatgerichte samenwerking in de regio, rekening houdend met de gegroeide verantwoordelijkheden en financiële risico's van gemeenten.
- Een centraal niveau dat decentrale medewerkers en managers ondersteunt bij hun werkzaamheden en keuzes en het integrale dienstverleningsconcept doorontwikkeld.
- Prikkel, incentives en prestatie-indicatoren die eenduidig zijn gericht op prestaties die verband houden met de vervulling van (moeilijk vervulbare) vacatures en de activering en arbeidsinpassing van vooral kansarme werkzoekenden.
- Het nadrukkelijker betrekken van het onderwijs in de SUWI-dienstverlening en regionale beleidsvorming.
- Meer benutten van publiek-private samenwerking aan de kop van het proces.

De RWI verwacht dat langs deze lijnen de SUWI-dienstverlening en klantgerichtheid verder kan verbeteren. De uitwerking in *detail* en van alle *praktische keuzes* die daarbij horen, is op dit moment op veel punten nog niet aan de orde. De RWI wil daartoe eerst een aantal belangrijke ontwikkelingen afwachten, te weten de formele SUWI-evaluatie dit najaar en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van die evaluatie, alsmede het MLT-advies van de SER waarin mogelijk zal worden vooruitgekeken op een toekomstige verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid. Sociale partners proberen het in de SER eens te worden over de verantwoordelijkheid voor werknemersverzekeringen op het niveau van bedrijven, sectoren en branches. De uitkomst van die discussie bepaalt in welke fase van de uitvoering van werknemersverzekeringen de rol van de overheid dominant wordt.

Ten behoeve van de agendering en richtingbepaling is de RWI-visie hierna op onderdelen nader uitgewerkt. De RWI is voornemens na afronding van de SUWI-evaluatie voorstellen te doen ten behoeve van de verdere concretisering.

6. Uitwerking van de hoofdlijnen

De volgende elementen vindt de RWI, binnen het bestaande SUWI-hoofdkader, belangrijk om verder te concretiseren en in te vullen, na afronding van de SUWI-evaluatie.

A. Ruimte voor de uitvoering

Er is grote behoefte bij zowel de landelijke ZBO's als bij de regionale uitvoerders aan vrijheden teneinde samenwerkingsverbanden aan te gaan. In de regelgeving zijn na 2002 ten aanzien van SUWI-kritiekpunten al belangrijke veranderingen opgetreden. Het gaat onder meer om:

- De aanpassing van de aanbestedingsregels waardoor er meer flexibiliteit mogelijk is en ruimte is om vanuit UWV en gemeente regie te voeren op individuele reïntegratietrajecten;
- Het vervallen van de uitbestedingsplicht voor gemeenten, per 1 januari 2006.
- De invoering van Individuele Reïntegratieovereenkomsten (IRO's) waarmee uitkeringsgerechtigden direct invloed kregen op hun reïntegratietraject;
- De introductie van SUWI-experimenten waarin er ruimte is voor het schuiven van SUWI-kerntaken, zoals de uitkeringsintake, tussen SUWI-partners.
- De geleidelijke vervanging van de fasering door een 'A/B-routering'.

Het SUWI-stelsel heeft zich langs deze weg stapsgewijs aangepast aan veranderende voorkeuren en inzichten. Die aanpassing moet verder gaan. De Raad signaleert daarbij dat de rijksoverheid nog achterblijft bij het geven van ruimte aan de uitvoering. Bij de start van SUWI waren de verhoudingen grosso modo zo dat de minister de afzonderlijke ZBO's relatief strak aanstuurde en de ZBO's vervolgens de decentrale managers relatief strak aanstuurden. De afgelopen periode zijn de ZBO's ruimte gaan geven aan de regionale uitvoering en zijn de centrale besturen als uitgangspunt gaan nemen dat de regionale uitvoering primair moet worden gefaciliteerd en dat flexibele dienstverleningsconcepten moeten worden ondersteund. Dat is een proces waar landelijke en regionale managers wederzijds nog aan moeten wennen, maar wat wel de toekomst heeft. De ruimte en de mogelijkheden die het Rijk geeft aan de ZBO's dienen die ontwikkeling te volgen.

De RWI adviseert daarbij het volgende:

1. *Strikte voorschriften* over wie welke taken uitvoert vindt de Raad *overbodig*, in het licht van de wens dat uitvoerders ruimte moeten hebben om zich als samenwerkingspartners aan te passen aan regionale omstandigheden. Het is voldoende om verantwoordelijkheden te formuleren.
2. *Budgettering sterker baseren op taken en uitdagingen*. Werkbudgetten van SUWI-partners zijn nu gerelateerd aan aantallen cliënten. In een aantrekkende economie, waarin veel werkzoekenden aan de slag komen, betekent dat veelal een krimp budget. De Raad wijst er hierbij op dat onder de overblijvende cliënten het aandeel zorgvragende werkzoekenden stijgt. Maar bovenal miskent de huidige budgettering dat juist in een krappe arbeidsmarkt, waarin moeilijk vervulbare vacatures de economische ontwikkeling kunnen schaden maar er anderzijds ook kansen ontstaan om moeilijk bemiddelbare werkzoekenden te plaatsen, het van belang is om hiervoor voldoende capaciteit in te zetten.
3. *Meer flexibiliteit in beschikbare budgetten*. Voor gemeenten betreft dit onder meer de mogelijkheid om het Werk-deel uit de WWB te benutten voor de werkgeversbenadering. Voor UWV betreft dit meer mogelijkheden om vanuit de 'grote geldstroom' (uitkeringsmiddelen) te investeren in uitkeringsgerechtigden. Thans zijn de grote en kleine geldstroom voor UWV

strikt gescheiden budgetten, wat bredere afwegingen ten aanzien van investeringen in het cliëntenbestand in de weg staat.

4. *Regionale uitvoering en projecten als uitgangspunt nemen*, in plaats van afzonderlijke instituties. Wat daarbij helpt is een apart innovatiebudget voor de samenwerkingspartners. Organisaties hebben thans nauwelijks budget voor optimalisering en innovatie van de uitvoering en de ketensamenwerking. De RWI bepleit daarom *extra*, geormerkte *innovatiemiddelen* ten behoeve van vernieuwing van de samenwerking. Ook zou met een gericht innovatiebudget de effectiviteit van reïntegratie verder kunnen worden verbeterd door te experimenteren. Daarbij dient dan met nadruk ingespeeld te worden op de geschetste uitdagingen op de kantelende arbeidsmarkt:
 - inspelen op moeilijk vervulbare vacatures aan zowel onder- als bovenkant van de arbeidsmarkt.
 - investeren in kansarme werkzoekenden, waaronder de algemene groep oudere werkzoekenden (45-plus).

De Raad adviseert zo'n innovatiebudget te verbinden met de recent door de RWI geadviseerde regeling voor de financiële ondersteuning van regionale arbeidsmarktinitiatieven²⁶. Met een dergelijke stimulering van bredere netwerksamenwerking en van innovatie van de uitvoering, moet in de visie van de RWI bevorderd worden dat kansen in de samenwerking met werkgevers en met private partijen benut worden. Ook het bestaande Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW), dat als doel heeft om beleidsinnovatie rond de WWB te stimuleren, kan in dit bredere verband worden betrokken. De RWI adviseert het beheer van een gestroomlijnde regionale stimulerings- en innovatieregeling bij de rijksoverheid te leggen.

Uiteindelijk gaat het de Raad erom dat er ruimte en mogelijkheden ontstaan voor een innovatieve en waar mogelijk publiek-private netwerksamenwerking. In die netwerken kunnen ook andere partijen (zoals scholen, branches, private intermediars) dan de SUWI-organisaties het initiatief nemen tot samenwerking en zouden daarvoor ook beroep moeten kunnen doen op de door de RWI voorgestelde financiële ondersteuning ten behoeve van die samenwerking.

5. Centrale besturen en het Algemeen Ketenoverleg (AKO) zullen moeten blijven werken aan het benutten van ruimte door het *decentraal management* van de zbo's. De relatie tussen regionale uitvoering en landelijk besturen is complex en nog sterk afhankelijk van persoonlijke inzet. Al gesteld is dat decentrale managers de eigen ruimte ook kunnen onderschatten. De variëteit in uitvoering tussen vestigingen van CWI en UWV toont ook dat regionale managers daadwerkelijk keuzes hebben in hun taakuitvoering. Taak van het AKO en de centrale besturen is om de cultuuromslag in de verhouding tussen decentrale medewerkers en centrale besturen actief verder te begeleiden, mede aan de hand van good practices.

B. Prikkel voor (keten)prestaties

Samenwerking en klantgericht werken zullen primair in de regio's tot stand moeten komen. Doelstelling van de RWI is om de huidige situatie, waarin effectieve samenwerking en uitvoering nog zo sterk afhankelijk zijn van persoonlijke inzet en enthousiasme, te veranderen in die zin dat samenwerking en specifieke dienstverlening óók op *zakelijke* wijze wordt gestimuleerd. Het gaat dan

²⁶ RWI-advies *De regio centraal*, juni 2006.

om mogelijkheden om de algemene prikkels op de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties gelijk te richten en in balans te brengen, ten tweede om zakelijke afspraken tussen partners en ten derde om het beter waarderen van bijzondere prestaties die nu onderbelicht zijn.

1. *Gelijkerichten organisatieprijkkels.* De RWI vindt het noodzakelijk om de prikkelstructuur zodanig aan te passen opdat alle uitvoerders eenzelfde soort prikkels ervaren. UWV en CWI zijn gebaat bij financiële prikkels die vergelijkbaar zijn met de prikkels die gemeenten ingevolge de WWB ondervinden, al als het alleen maar is om het beeld dat UWV en CWI zouden onderpresteren vanwege het ontbreken van prikkels weg te nemen. In deze optie wordt UWV financieel aangestuurd op uitstroom, waarmee UWV beloond kan worden voor bereikte schadelast per jaar. Daarbij dient uiteraard het cliëntenperspectief geborgd te worden, evenals de - reeds eerder gememoreerde – gewenste aandacht voor de juiste bejegening van zowel cliënt als werkgever. Nu vloeien bereikte besparingen bij UWV in de staatskas. Mogelijkheid is een combinatie van prestatiebeloning van UWV-medewerkers en het rechtstreeks terugvloeien van besparingen naar de premiebetalers (al dan niet gedifferentieerd).
2. *Zakelijke verhoudingen tussen uitvoerders.* De Raad vindt het noodzakelijk om partijen mogelijkheden te geven om samenwerkingspartners op zakelijke wijze aan te spreken. Vooral gemeenten hebben hier belang bij, omdat gemeenten het sterkst financiële prikkels ervaren en aan het eind van de SUWI-lijn zitten en dus meest afhankelijk zijn van de prestaties in eerdere fasen van de gevalshandeling. De Raad constateert dat het onderling overleg in de keten over de inzet van wederzijds relevante budgetten voor de uitvoering nog steeds niet optimaal is. Daardoor kan de ketendoelmatigheid ondergeschikt zijn aan de doelmatigheid van afzonderlijke organisaties. De Raad wees er in het voorgaande al op dat de bestaande SNO's thans nauwelijks een rol spelen. De SNO's zijn verwaarloosd of worden louter formeel verlengd. Bovendien zijn de SNO's alleen gericht op de samenwerking tussen respectievelijk CWI-gemeenten en CWI-UWV, terwijl er vanuit de hiervoor geschetste trends een toenemende behoefte is aan tripartite afstemming en er sprake is van ketenbrede verwevenheid. Het is daarom nodig om een impuls aan de SNO's te geven door zakelijke, regionale prestatie-afspraken over gezamenlijke dienstverlening en de wederzijdse inzet van personeel en budgetten vast te leggen.

Elementen in zo'n benadering zijn:

- Maximale *transparantie* tussen uitvoerders in de regio. Publieke uitvoerders moeten bekend zijn met elkaars taken, regionale budgetten, sterke kanten en beperkingen.
- Er is een *regionaal managementteam* dat keuzes overlegt en afstemt en verantwoordelijk is voor de SUWI-brede, publieke dienstverlening²⁷. Met de kennis over elkaars budgetten en inzicht in de regionale taakopdracht, vullen partijen gezamenlijk met de *totaal* beschikbare middelen de gezamenlijk te verrichten taken in en maken keuzes ten aanzien van de onderlinge facilitering.
- Het regionaal managementteam legt een en ander vast in prestatie-afspraken.
- Een duidelijke en frequente *monitoring* van werk- en prestatieafspraken tussen ketenpartners, waarmee kan worden gevolgd of afspraken ook worden nagekomen.
- Een escalatiemogelijkheid als prestatie-afspraken niet nagekomen worden, zoals bijvoorbeeld een nader uit te werken mogelijkheid om aantoonbare schade als gevolg

²⁷ De RWI is voorstander van regionale managementteams ten behoeve van transparantie en afstemming. Een regionale *directeur* wijst de RWI af.

van het niet nakomen van afspraken bij de samenwerkingspartner in rekening te brengen.

Deze tripartite, zakelijke afstemming over de gezamenlijk taakuitvoering kan in de plaats komen van de bipartite SNO's.

De Raad wijst er hierbij met nadruk op dat alle partijen (CWI, gemeenten en UWV) regionaal ook de mogelijkheden en de ruimte moeten hebben om regionaal toegesneden prestatie-afspraken te maken en na te komen. Er is een rechtstreekse koppeling tussen het advies om centraal meer ruimte te bieden en het advies om decentrale, zakelijke werkafspraken te maken. Naarmate decentrale managers van de ZBO's regionaal zich ook flexibel op kunnen (en durven) stellen, is het ook meer mogelijk om decentrale checks&balances in de vorm van prestatie-afspraken in te vullen. De Raad heeft hiervoor al gesteld dat hierbij zowel de ruimte die het Rijk aan de ZBO's biedt als ook de verhouding tussen ZBO's en hun decentrale managers van belang is.

Als *alternatief* voor deze benadering, zeker als de trend doorzet dat CWI zich als faciliterende organisatie opstelt, is denkbaar dat ook onderling afrekenen van geleverde diensten op decentraal niveau mogelijk wordt. Zo is denkbaar dat afnemers zoals UWV en gemeenten, diensten gaan inkopen bij CWI. Een heel andere mogelijkheid is dat bij de overgang van uitkeringsgerechtigden tussen gemeenten en UWV er ook reïntegratiemiddelen meegaan, zeker in het geval aantoonbaar is dat kansen op reïntegratie niet actief zijn ondersteund. De RWI is graag bereid om de mogelijkheden op dit vlak nader te verkennen.

3. *Prikkelen tot specifieke prestaties.* De Raad vindt dat op belangrijke onderdelen prestaties van de uitvoeringsorganisaties nog tekort schieten. De Raad adviseert om bijzondere prestaties meer reliëf te geven. Dit kan bijvoorbeeld door specifieke prestaties extra of beter zichtbaar mee te laten wegen in de prestatie-indicatoren of er financiële prikkels aan te verbinden. Het gaat om onder meer de volgende doelstellingen:
 - *Optimale inzet van reïntegratiemiddelen.* De Raad heeft vastgesteld dat de effectiviteit van reïntegratietrajecten voor kansarme doelgroepen relatief hoog is, maar dat kansarme werkzoekenden minder vaak een traject krijgen. SUWI is juist ingevoerd om deze groep werkzoekenden van dienst te zijn en om scholing te organiseren. Die belangrijke doelstellingen zullen er in de komende periode veel beter uit moeten komen. De omstandigheden daarvoor zijn al fors verbeterd. De arbeidsmarkt is gunstiger, waardoor het sneller rendabel is om in kansarme werkzoekenden te investeren. Ten tweede hebben UWV en gemeenten meer grip en regie (terug)gekregen op de inhoud van reïntegratietrajecten, waarmee zij ook sterker kunnen sturen op inzet van scholing en combinatietrajecten voor kansarmen. Ook de IRO's hebben hierin positieve verandering gebracht. Niettemin blijft de prikkel ten behoeve van inspanningen voor kansarmen en scholing relatief zwak.
 - *Duurzame arbeidsinpassing.* In de afgelopen periode lag de nadruk in bemiddeling en reïntegratie kort gezegd op 'snel en goedkoop'. In veel gevallen is dat ook een goede benadering, maar in andere gevallen leidt het tot draaideurwerkloosheid en suboptimale

benutting van capaciteiten van werkzoekenden. Er is meer ruimte en (financiële) waardering nodig voor begeleiding op de werkplek en gecombineerde (leerwerk)trajecten. Dit zijn trajecten die nog relatief weinig ingezet worden.

- *Vervulling van (moeilijk vervulbare) vacatures.* CWI, UWV en gemeenten werken in het algemeen nog onvoldoende samen om uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen in (moeilijk vervulbare) laag- en ongeschoolde functies²⁸. Ervaringen uit het verleden (onder andere de pilots seizoensarbeid van de RWI zelf) leren dat de praktijk weerbarstig is. Gemakkelijke oplossingen zijn niet voorhanden. Wel knelt er hierbij wat in de sturing van de SUWI-dienstverlening. Er zijn geen prestatie-afspraken over de vervulling van moeilijk vervulbare vacatures. De Raad adviseert om in de prestatiecijfers van CWI en de SUWI-keten als geheel beter tot uitdrukking te brengen welke toegevoegde waarde er is geweest. Hierdoor kunnen bijzondere prestaties, zoals de vervulling van vacatures ten gunste van lastige doelgroepen, beter worden gewaardeerd.
- *Scholing.* Op de aanstaande krappe arbeidsmarkt is er behoefte aan prikkelen tot een meer *strategische inzet van scholing* in trajecten, gericht op het oplossen van (toekomstige) knelpunten op de arbeidsmarkt en duurzame reïntegratie. Momenteel zijn er op de reïntegratiemarkt al onvoldoende prikkels en ruimte om werkzoekenden te scholen, laat staan naar specifieke knelpunten.
- *Preventieve reïntegratie.* Hierboven is het toegenomen belang geschetst dat sociale partners hebben bij preventie van werkloosheid en vroegtijdige reïntegratie. Sinds kort, met de wetgeving ten behoeve van preventieve reïntegratie, is er in de regelgeving geen verschil tussen de omgang met reguliere en preventieve reïntegratie. UWV kan trajecten inzetten voor kansarme werknemers die binnen vier maanden ontslagen worden. Ook de behandeling door CWI van ontslag aangezegde werknemers verschilt niet wezenlijk van die van werkloze werkzoekenden. Ontslag aangezegde werknemers kunnen zich bij CWI melden, waarna ofwel bemiddeling aanvangt ofwel (bij gebleken afstand tot de arbeidsmarkt) doorverwezen wordt naar UWV ten behoeve van een preventief reïntegratietraject. De wetgeving maakt het mogelijk private en publieke middelen te bundelen ten behoeve van preventie van werkloosheid. De initiatieven hiervoor moeten wel van sociale partners komen. Met deze mogelijkheid wordt in CAO-afspraken in toenemende mate rekening gehouden. De uitvoering door UWV van preventieve trajecten wordt echter niet ondersteund door bijzondere prikkels, terwijl de organisatie van preventieve trajecten extra inspanningen vergt op het terrein van voorlichting en samenwerking met sociale partners. Hierdoor kan de daadwerkelijk inzet van preventieve trajecten achterblijven bij de maatschappelijke behoefte.
- *Participatie en stijgen op de 'reïntegratieladder'.* Werk boven uitkering blijft in het cluster van de werknemersverzekeringen absoluut het uitgangspunt. Uitstroom naar regulier werk is echter voor een deel van de uitkeringsgerechtigden moeilijk of niet te realiseren. De Raad heeft dit eerder gesignaleerd, en dit is ook onderkend door de bewindslieden voor SZW, maar in het beleid en de aansturing wordt hiermee nog geen rekening gehouden.

²⁸ IWI, *Gezocht: werklozen*, Den Haag, 2005.

De Raad adviseert om in het uitvoeringscluster ‘inkomen en zorg’ ook andere vormen van activering en participatie te waarderen als een positief resultaat. De doelstelling wordt daarmee - alleen voor deze groep - minder werk boven uitkering, en meer ‘*participatie boven inactiviteit*’. De RWI heeft eerder gepleit voor de introductie van semi-permanente participatiebanen²⁹. De uitdaging te werken aan de aanbodversterking van ook kansarme werkzoekenden, maakt het nodig het idee los te laten dat reïntegratietrajecten primair, of op korte termijn, moeten leiden tot plaatsing in regulier werk. De benadering volgens de ‘reïntegratieladder’ die de RWI vorig jaar adviseerde³⁰ gaat er vanuit dat de route naar werk kan gaan via een aantal *tussenstappen* die betaalde arbeid steeds dichterbij brengen, die alle op zichzelf ook als een succes kunnen worden gezien en als zodanig gewaardeerd. Dit komt ook tegemoet aan het gegeven dat een flink deel van de trajecten die gemeenten organiseren (nog) niet gericht zijn op werk, maar op activering en diagnose en dergelijke. Voordat de stap naar de arbeidsmarkt gemaakt kan worden, zijn soms vele voorinvesteringen noodzakelijk.

De RWI adviseert om uit te werken hoe in de prestatiecyclus beter rekening kan worden gehouden met het bovengenoemde. De Raad is graag bereid hieraan ook een bijdrage te leveren. Ten slotte vindt de Raad het bij dit punt van belang dat er relevante, hoogwaardige én realistische prestatie-eisen worden gesteld aan de uitvoering. Prestatie-indicatoren zijn direct sturend voor de dagelijkse werkzaamheden. De RWI is graag bereid om vanuit het belang van sociale partners en gemeenten een bijdrage te leveren aan de formulering van dergelijke prestatie-indicatoren voor CWI en UWV.

C. Landelijk faciliterende organisaties

De landelijke besturen en het Algemeen Ketenoverleg zullen hun functioneren verder moeten herijken op wat nodig is om de feitelijke, decentrale uitvoering van de SUWI-dienstverlening toe te snijden op alle eisen die daaraan gesteld worden. Een onzekere factor voor de toekomst blijft daarbij dat gemeenten en de ZBO’s sterk afwijkende bestuurlijke eenheden vormen. Daardoor is het tot op heden lastig gebleken om landelijk concrete afspraken te maken. De ontwikkeling van het Algemeen Ketenoverleg (AKO) richting een soort ketenbestuur, zoals in het meest recente ketenprogramma min of meer als ambitie staat beschreven, lijkt daardoor onhaalbaar en ook ongewenst.

Een belangrijke taak van de centrale partners en het AKO is om de deskundigheid te vergroten. Veel meer dan de structuur en de instituties en de formele taakverdeling, blijken de deskundigheid en de professionaliteit van medewerkers en managers in de SUWI-uitvoering bepalend voor succes. De RWI adviseert de inrichting van een gezamenlijk *SUWI-competentiecentrum*, met als taken:

- bevorderen van de mobiliteit binnen en buiten de SUWI-keten;
- flexpool van SUWI-medewerkers;
- ontwikkeling en uitvoering SUWI-opleidings- en trainingsprogramma.

²⁹ RWI-advies *Omdat iedereen nodig is*, Den Haag, 2005.

³⁰ RWI-advies *Omdat iedereen nodig is*, Den Haag 2005.

D. Doorontwikkeling dienstverleningsconcept

Het nieuwe SUWI-dienstverleningsconcept en SUWI-werkprocessen zullen moeten worden doorontwikkeld op onder meer de volgende punten:

1. De RWI vindt het noodzakelijk om in de dienstverlening meer nadrukkelijk rekening te houden met de hiervoor in paragraaf 2 beschreven twee hoofdstromen in de sociale zekerheid, te weten enerzijds (werkloze) werknemers en anderzijds bijstandsgerechtigden, (werkzoekende) inburgeraars en zorgzoekers. Die stellen elk zeer eigen eisen aan de uitvoering. In SUWI is tot nu toe de klantgerichtheid vooral gerelateerd geweest aan een soort fictieve ‘combinatieklant’, voor wie (uiteindelijk) ook sociale voorzieningen relevant zijn. Sociale partners stellen nu zeer hoge eisen aan de uitvoeringskwaliteit ten behoeve van preventie en snelle herplaatsing. Aan de andere kant van het spectrum staat de brede verantwoordelijkheid van gemeenten voor zorg en welzijn. Hierdoor zijn in toenemende mate *twee clusters van dienstverlening* van belang:
 - een cluster van *werk, scholing en (tijdelijke) inkomensverzekeringen* voor werkloze én met werkloosheid bedreigde werknemers, waarin de verantwoordelijkheid van sociale partners groeit, private intermediairs een belangrijke rol spelen en er veel ruimte is voor *publiek-private samenwerking*,
 - een cluster van *sociale voorzieningen, scholing, participatie, zorg en (langdurige) inkomensondersteuning* voor personen voor wie betaald werk verder weg ligt, waarin de gemeente dominant is.

Dit onderscheid is er altijd al geweest; de veranderde verhoudingen in de keten maken het nu meer noodzakelijk om te bezien wat dit betekent voor de praktische vormgeving van de dienstverlening. Daarbij zijn er twee hoofddenkrichtingen:

- a) streven naar geïntegreerde loketten voor werk, inkomen en zorg, of
- b) de verschillende cliëntstromen sterker als uitgangspunt nemen.

De RWI meent dat de *tweede benadering* het meest realistisch is. Integraliteit is pas op langere termijn mogelijk. Alle dienstverlening onder één noemer of één (start)loket scharen is nu geen garantie voor een klantgerichte werkwijze. In de verdere ontwikkeling van de publiek-private dienstverlening zal dit verdergaand een rol moeten spelen om de verschillende verantwoordelijkheden van private en publieke partijen goed tot hun recht te kunnen laten komen. In de uitwerking zou dit kunnen betekenen dat sommige klantgroepen rechtstreeks dan wel sneller (bijvoorbeeld alleen de werkintake bij CWI, de uitkeringsintake bij gemeenten) naar de gemeenten kunnen, en dat werkloze werknemers zich wenden tot een CWI-loket waarachter ook publiek-private constructies beschikbaar zijn.

2. Hierbij is ook de nu nog vaak *gebrekige samenwerking* tussen private reïntegratiebedrijven en CWI een belangrijk aandachtspunt, waarop het dienstverleningsconcept moet worden herijkt. In feite is de reïntegratiebranche nooit echt in de keten betrokken, wat vanuit die sector ook als kritiekpunt op SUWI wordt geformuleerd. In de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden liggen er onbenutte mogelijkheden in de samenwerking tussen CWI en private intermediairs of reïntegratiebedrijven. Kennis en expertise van reïntegratiebedrijven wordt weinig benut voor een vraaggerichte aanpak.
3. De *meer gerichte inzet van schaarse reïntegratiemiddelen* zodat (uiteindelijk) de grootste toegevoegde waarde wordt bereikt. Nu is er nog teveel nadruk op snelle uitstroom, waardoor ook reïntegratiemiddelen gaan naar personen die dit niet of nauwelijks nodig hebben.

4. Het *beter faciliteren van de cliënt* opdat die regie kan nemen op zijn eigen traject, kan bijdragen aan de efficiënte inzet van middelen. Met name voor bijstandsgerechtigden is de invloed van de cliënt op het individuele reïntegratietraject nog beperkt. Randvoorwaarden voor invloed van de cliënt zijn de aanwezigheid van een vast en voldoende bevoegd contactpersoon. Voor samenlopers, personen met een uitkering van gemeente en UWV, dienen snel werkprocessen rondom een integraal aanspreekpunt te worden georganiseerd.
5. *Keuzes maken*: er is nog discussie over de precieze invulling van nieuwe dienstverleningsconcepten. Zo is een kernelement in de nieuwe klantgerichte dienstverlening de *A/B-routing*. Daarin komt iedereen in route A (kan werk zoeken) behalve als duidelijk is dat zonder traject geen werk kan worden gevonden, dan is er een route B (overdracht van CWI aan UWV of gemeente voor verdere gevalbehandeling). Uit de eerste evaluatie blijkt dat de (geïntegreerde) dienstverlening aan werkzoekenden op basis van de routeplanner klantgerichter, effectiever en efficiënter is dan de lineaire dienstverlening op basis van de oude fase-indeling.³¹ De praktische omgang met een A/B-routing moeten wel van flexibiliteit uitgaan en niet van rigide afbakeningen. Als een gemeente of UWV in een individueel geval snelle interventie boven de filosofie van de zelfredzame klant in de A-route prefereren dan zou die voorkeur leidend moeten zijn.
6. Met de Wet Overheidswerknemers Onder de Werknemersverzekeringen (Wet OOW) zijn de overheidswerknemers onder de WW gebracht. In de WW is eerder bepaald dat de overheidswerkgevers eigenrisicodrager voor de WW-uitkering zijn. Daarnaast is de mogelijkheid gecreëerd voor overheidswerkgevers om te kiezen om ook de reïntegratieverantwoordelijkheid op zich te nemen. Op dit moment maken enkele duizenden overheidswerkgevers gebruik van deze mogelijkheid van 'opting out', voor een groot deel actief in het onderwijs. De opting out heeft op papier geen gevolgen voor de dienstverlening die het CWI kan bieden. In de praktijk vraagt de RWI expliciet aandacht voor de aansluiting van de publieke dienstverlening op de verantwoordelijkheden die overheidswerkgevers dragen.

³¹ Evaluatie SUWI-experimenten, januari 2006.

E. Verbinden vraaggericht en aanbodgericht werken

Klant-werkzoekende

De klantgerichtheid blijft voor de Raad een van de belangrijkste meetlatten waarlangs de uitvoeringskwaliteit wordt getoetst. Klantgerichtheid hangt samen met een groot aantal omstandigheden die nu in de keten onvoldoende of op zijn best niet optimaal zijn georganiseerd. De Raad verwacht dat bij een verdere doorontwikkeling van de SUWI-dienstverlening mede langs de in dit advies geschetste lijnen, de klantgerichtheid verder zal verbeteren. Maar de Raad benadrukt daarbij dat nodig is om de komende periode expliciet verder te werken aan:

1. *Beperking administratieve lasten* voor uitkeringsgerechtigden. Dit is vooral ook van belang omdat werkloze werknemers alle energie moeten kunnen richten op het vinden van werk. De ontwikkeling van een digitaal klantdossier en het uitgangspunt van eenmalige gegevensuitvraag zijn hierbij van cruciaal belang. De RWI dringt erop aan de functionaliteit van het *digitale klantdossier* snel op een hoog niveau te brengen. Eventuele vertragingen en verlagingen van ambitieniveaus op dit terrein dienen direct te leiden tot overleg en besluitvorming over noodzakelijke acties en bijsturing. Ook is een belangrijk aandachtspunt om de private partijen, waaronder reïntegratiebedrijven, op termijn aan te laten sluiten bij een digitaal klantdossier.
2. *De 1-loket-functie*. Het is gebleken dat de enkele inzet van bedrijfsverzamelgebouwen onvoldoende garanties biedt voor één werkelijk functioneel loket en voor een vast aanspreekpunt. Hierboven heeft de Raad aangegeven dat de 1-loket-gedachte niet hoeft te betekenen dat voor alle werkzoekenden er steeds een en dezelfde loket moet zijn. Het onderscheid in twee hoofdklantstromen (met onderliggend het onderscheid tussen werknemersverzekeringen en voorzieningen), betekent echter niet dat de een-loket-gedachte moet worden losgelaten. Het uitgangspunt van 1 loket betekent dat voor alle type cliënten er zo min mogelijk systeemovergangen zijn en er zoveel mogelijk dienstverlening geconcentreerd wordt achter één loket of aangeboden wordt door één vast contactpersoon. Achter het ene loket kunnen evenwel allerlei soorten diensten op het brede terrein van werk, inkomen en zorg vanuit verschillende organisaties verzorgd worden. Een *efficiënte* dienstverlening is daarbij het uitgangspunt voor de Raad. Het is, zoals de Raad hiervoor stelde, daarom denkbaar dat juist eerder dan nu gebeurt, vanuit het belang van de klant, wordt gekozen voor meer gescheiden klantstromen.
3. *De inzet van multi-channelling*. Multi-channelling vindt de Raad een uitstekende en overigens ook onafwendbare ontwikkeling. Maar in het praktische gebruik liggen wel risico's en aandachtspunten. Het feit dat klanten via meerdere kanalen contact kunnen hebben met SUWI-partners mag geen afbreuk doen aan:
 - de beschikbaarheid van een vast contactpersoon en een op maat gesneden klant-informatie-functie.
 - de poortwachtersfunctie.
 - de dienstverlening aan personen die een voorkeur hebben voor persoonlijk contact. De Raad vindt het noodzakelijk om voor personen die dat wensen ook uitsluitend persoonlijk contact mogelijk te houden. Vooral voor ouderen en allochtonen/nieuwkomers, die mogelijk moeite kunnen hebben met digitale werkwijzen, kan dat nodig zijn.

4. *De balans tussen rechten en plichten.* In het algemeen is de balans tussen rechten en plichten voor werkzoekenden een punt van zorg. Zeker in een aanpak die veel nadruk legt op snelle bemiddeling en work first is de invloed van de cliënt op zijn eigen traject een belangrijk aandachtspunt. De Raad verwijst hierbij ook naar de eigen opvattingen van de LCR over de onafhankelijk arbeidsadviseur en opties om de rechten van uitkeringsgerechtigden, onder meer waar het gaat om keuzevrijheid en inspraak in het eigen traject, te formaliseren.
5. *Een zeer goed inzicht in het bestand van werkzoekenden.* Vraaggericht werken is onlosmakelijk verbonden met een goed inzicht in de mogelijkheden én de wensen van het te bemiddelen bestand. De RWI-Handreiking *Reïntegratie met voorkennis* biedt hiervoor handvatten. Een heel positieve ontwikkeling is dat bij veertig vestigingen van CWI dit jaar een *Competentie Test Centrum* is ingericht, waar werkzoekenden competenties zoals zelfstandig of flexibel werken, kunnen gaan testen. Bemiddelen op basis van competenties draagt bij aan verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Met een competentietest kunnen werkzoekenden aantonen voor welke beroepen of opleidingen zij geschikt zijn, ook als hun opleiding en werkervaring daar niet direct op aansluiten. In aansluiting hierop hebben ROC's en het CWI onlangs een *pact* gesloten dat er naartoe werkt dat in 2008 overal in Nederland CWI en ROC's *dezelfde competentieprofielen* gebruiken. Door het gebruik van afgestemde competentieprofielen is veel beter zichtbaar of werkzoekenden goed aansluiten op beschikbare vacatures en kan de matching verbeteren.

Ook de intersectorale mobiliteit is hierbij gebaat. Daartoe is wel nodig dat er een verdergaande afstemming komt van competentieprofielen, waarbij ook bovensectoraal profielen vergelijkbaar zijn. Dat vergt inspanningen gericht op één samenhangend stelsel van onderling afgestemde en vergelijkbare competentieprofielen. De RWI adviseert om de huidige inspanningen, waaronder van CWI samen met onder meer Colo, gericht op totstandkoming van zo'n 'lingua franca' voor competenties, actief voort te zetten en waar nodig te ondersteunen.

6. *Zorgvuldigheid bij preventie.* In de praktijk kan het voorkomen dat een flink deel van de mensen die als gevolg van preventie-activiteiten geen uitkering krijgen, alsnog een WWB- of WW-uitkering moet worden toegekend³². De RWI adviseert nader onderzoek naar de uitvoering van preventie, waaronder de incidentie van onterecht afgewezen uitkeringsclaims.
7. *Verbetering prestatie-indicator.* De huidige indicator voor klantgerichtheid (cliënttevredenheidscijfers) geeft nog geen optimaal beeld van de uitvoeringspraktijk. De RWI adviseert in samenspraak met de LCR te werken aan verbetering.
8. *Cliëntenparticipatie.* De RWI signaleert dat cliënten nauwelijks betrokken worden bij de ontwikkeling van nieuwe dienstverleningsconcepten op regionaal niveau. Op landelijk niveau is wel in advisering door de LCR voorzien. De cliëntenraden moeten ook regionaal een betekenisvolle rol kunnen spelen.

³² In de regio Apeldoorn moest ruim 30 % van de oorspronkelijk afgewezen uitkeringsclaims later alsnog worden gehonoreerd.

Klant-werkgever

Zoals gezegd moet een klantgerichte benadering worden gecombineerd met een *werkgeversgerichte* opstelling. Het recente RWI-onderzoek toont aan dat mits goed georganiseerd, er kansen liggen om meer mensen bij werkgevers te plaatsen. Bezuinigingen op de bemiddelingstaak van het CWI staan haaks op de behoefte van werkgevers aan een pro-actieve, klantvriendelijke, integrale dienstverlening. CWI moet voldoende menskracht en middelen kunnen blijven inzetten om werkzoekenden intensieve bemiddeling te bieden. De RWI heeft hiervoor al aangegeven het riskant te vinden om budgetten te relateren aan aantallen cliënten omdat het juist in een krappe arbeidsmarkt van belang is om voldoende capaciteit in te kunnen zetten voor het oplossen van arbeidsmarktknelpunten en voor het benutten van kansen om voorheen kansarme werkzoekenden te reïntegreren.

De Raad heeft eerder geadviseerd om CWI als het gezamenlijke, regionale SUWI-loket voor werkgevers te hanteren en daarbij strakke en landelijk uniforme afspraken over de vacaturebehandeling te hanteren wat betreft de behandelingstermijn, nazorg, vaste contactpersonen, etcetera³³. Het CWI zou daarbij meer moeten investeren in fysiek contact met de klant-werkgever en in sectorspecifieke kennis. Ook zou de samenwerking met uitzendbureaus en met reïntegratiebedrijven verder kunnen verbeteren. De gewenste werkgeversbenadering is door CWI vanaf het begin van het vacatureoffensief goed opgevangen en verder ingevuld. Uit het recente RWI-onderzoek kunnen enkele aanvullende suggesties worden gedestilleerd:

De gebleken onbekendheid van veel werkgevers met de diensten van UWV met betrekking tot werkloze en arbeidsongeschikte werknemers, duidt er mogelijk op dat het brede UWV-instrumentarium via het werkgeversloket van CWI niet optimaal voor het voetlicht komt. Goede voorlichting en bekendheid geven aan de SUWI-diensten zijn tevens van groot belang om onterechte verwachtingen en frustraties aan zijde van werkgevers te voorkomen. De inzet van CWI dient aan te haken bij de hierboven genoemde succes- en faalfactoren bij de werkgeversbenadering. Maar ook een sterkere eigen rol van UWV zou gunstig kunnen uitwerken. Uit het RWI-onderzoek blijkt dat gemeenten een actievere houding aannemen tegenover werkgevers dan UWV, en daarmee ook successen en een hogere waardering scoren.

In de werkgeversbenadering is al met al het accent op vacaturewerving terecht, maar niet mag worden veronachtzaamd dat het ook zaak is de bredere SUWI-dienstverlening onder aandacht te brengen. Ook UWV en gemeenten zelf kunnen investeren in een meer vraaggerichte wijze van werken en een beter relatiebeheer richting werkgevers.

Een suggestie is om te werken met integrale, op branches gerichte *accountteams*, samengesteld met medewerkers van zowel CWI, gemeenten als UWV. Die teams werken aan een actieve werkgeversbenadering met vaste contactpersonen, uitgaande van voorkeuren bij werkgevers zelf voor een goede dienstverlening. Ook reïntegratiebedrijven, bedrijven voor de sociale werkvoorziening (ten behoeve van detacheringen en begeleid werken) en onderwijsinstellingen (ten behoeve van leerwerkplekken en stages) kunnen daarin participeren. Samengestelde teams met medewerkers van verschillende organisaties waarborgt dat de beschikbare diensten van alle toeleverende instituties worden betrokken bij het werkgeverscontact.

Investeren in een werkgeversgerichte aanpak vergt voldoende personele capaciteit en middelen. Reeds gesteld is dat bezuinigingen op de bemiddelingscapaciteit van CWI hiermee niet verenigbaar zijn. Bij gemeenten kan knellend zijn dat het W-deel van de bijstand thans niet hiervoor ingezet mag worden,

³³ RWI, *Het vizier op de werkgever; Het vacatureoffensief en de dienstverlening van het CWI voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt*, Den Haag, 27 juni 2005.

terwijl dit soort inspanningen wel direct ten goede kunnen komen van de reïntegratie van individuele of groepen bijstandsgerechtigden. De Raad adviseert om binnen de beschikbare budgetten alle ruimte te bieden voor een vraaggeoriënteerde benadering.

Vanwege het grote belang van een goed georganiseerde werkgeversbenadering, adviseert de RWI om de afspraken tussen de regionaal samenwerkende partijen (tenminste CWI, gemeenten en UWV) vast te leggen, met een duidelijke taakverdeling. Daarbij dient ook meegenomen te worden dat de beschikbare publieke dienstverlening aan werkgevers en de voorwaarden waartegen die wordt verstrekt, per regio fors kan verschillen.

F. Hoe verder?

De RWI heeft hierboven een duidelijke richting aangegeven die de verdere SUWI-ontwikkeling zou moeten nemen. Kort samengevat bepleit de Raad een doorontwikkeling van de huidige uitvoering richting een regionale netwerksamenwerking, waarbij de formele verantwoordelijkheden behouden blijven, maar er in de praktische uitvoering meer ruimte ontstaat en waarbij er toetsbare en zakelijke afspraken tussen regionale uitvoerders mogelijk worden.

De RWI verwacht dat geholpen door deze deels al ingeslagen richting de uitvoering en de arbeidsmarkt zich meer als vanzelf zullen kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en wensen.

Zoals gezegd is de nadere uitwerking van die richting en alle praktische keuzes die daarbij horen op dit moment nog niet aan de orde en moet eerst de SUWI-evaluatie afgewacht worden. De RWI zal, in afstemming met de SER, in een later stadium de nadere uitwerking van keuzes en denkrichtingen opnemen.

