



## Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## Onderzoek

Verkennde studie Inzichten in  
ketensamenwerking

Startdatum – 1 oktober 2005

Einddatum – 1 september 2006

## Categorie

Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid

# Inzicht in de ketensamenwerking

## Doel en vraagstelling

Welke kennis is er over het functioneren van de keten(samenwerking) van werk en inkomen en hoe draagt deze samenwerking bij aan het realiseren van de beoogde doelen van de wetgever?

## Conclusie

Een van de belangrijkste elementen van het stelsel van sociale zekerheid is de samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten. CWI regelt de aanvraag voor een uitkering en probeert mensen aan het werk te krijgen, UWV en gemeenten gaan verder met het werk van CWI. Sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 zijn er veel onderzoeken verricht naar het functioneren van de samenwerking. Elk van deze onderzoeken biedt een beeld van het functioneren van de samenwerking tussen de ketenpartners op een bepaald onderdeel van de keten werk en inkomen. De inspectie wil met deze verkennende studie een overzicht krijgen van de reeds onderzochte aspecten van de keten(samenwerking), en van de ontwikkeling die deze ketensamenwerking de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten grote ruimte om een eigen beleid te ontwikkelen. Dit schept mogelijkheden voor maatgerichte activering naar werk. Een kenmerk van de populatie in de WWB is dat een groot aantal cliënten zeer ver van de arbeidsmarkt staat. De inspectie heeft bij een aantal gemeenten onderzocht op welke wijze zij beleid ten uitvoer brengen gericht op activering van cliënten. Geconcludeerd wordt dat de inzet van de gemeenten om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer geschikt te krijgen goed is. De resultaten zijn echter beperkt. Het overgrote deel van deze groep bijstandsgerechtigden heeft na afloop van een traject voor sociale activering nog steeds een slechte kans om werk te vinden. Wel scoort ongeveer de Bron: Bibliotheek SZW

## Link naar bestand

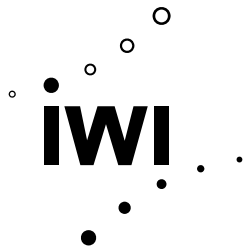
<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/j8awvosz>



## **Inzicht in de ketensamenwerking**

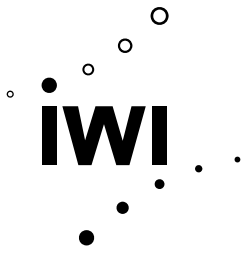
Een literatuuronderzoek naar de ontwikkeling van samenwerking binnen de keten van werk en inkomen



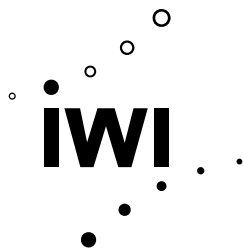


## **Inzicht in de ketensamenwerking**

Een literatuuronderzoek naar de ontwikkeling van samenwerking binnen de keten van werk en inkomen

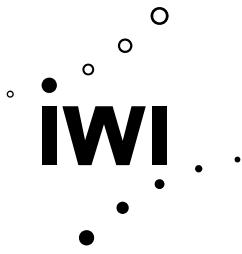


*V06/06, juli 2006*

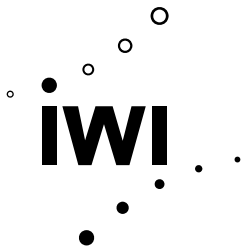


## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding en vraagstelling	5
1.2	Aanpak	6
1.3	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Beleidscontext ketensamenwerking</b>	<b>9</b>
2.1	Wet Structuur uitvoering werk en inkomen	9
2.2	Vormgeving van ketensamenwerking op hoofdlijnen	10
<b>3</b>	<b>Ketensamenwerking bij preventie</b>	<b>15</b>
3.1	De praktijk van ketensamenwerking bij preventie	15
3.2	Verklaringen	19
3.3	Samenvatting en conclusie	20
<b>4</b>	<b>Ketensamenwerking bij activering</b>	<b>23</b>
4.1	De praktijk van ketensamenwerking bij activering	23
4.2	Verklaringen	26
4.3	Samenvatting en conclusie	27
<b>5</b>	<b>Ketensamenwerking bij uitkeringsverstrekking</b>	<b>31</b>
5.1	De praktijk van ketensamenwerking bij uitkeringsverstrekking	31
5.2	Verklaringen	34
5.3	Samenvatting en conclusie	35
<b>6</b>	<b>Ondersteuning bij ketensamenwerking</b>	<b>37</b>
6.1	De rol van keteninformatisering en het bedrijfsverzamelgebouw	37
6.2	Verklaringen	40
6.3	Samenvatting en conclusie	41
<b>7</b>	<b>Conclusie</b>	<b>43</b>
7.1	De mate van ketensamenwerking	43
7.2	De resultaten van ketensamenwerking	44
	Literatuur	46







## 1 Inleiding

Lange tijd wordt in de sociale zekerheid belangrijk gevonden dat mensen met een uitkering weer naar een betaalde baan geactiveerd moesten worden. Aan het eind van de vorige eeuw kwamen preventie van uitkeringsinstroom en reïntegratie van uitkeringsgerechtigden binnen de sociale zekerheid centraal te staan in het kabinetsbeleid. Deze veranderde beleidskoers staat bekend onder de naam ‘Werk boven uitkering’. Als gevolg van deze nieuwe beleidsoriëntatie is de wetgeving op het terrein van sociale zekerheid ingrijpend aangepast.<sup>1</sup> De invoering van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI), die op 1 januari 2002 in werking is getreden, past in deze nieuwe beleidsoriëntatie.

Het belangrijkste doel van deze wet is dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat mensen afhankelijk zijn van een uitkering (preventie). Indien toch een uitkering nodig is, dan moet de uitkeringsperiode zo kort mogelijk worden gehouden door de uitkeringsgerechtigde te activeren naar betaald werk. Op grond van de Wet SUWI werden enkele grote uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid omgevormd en geacht met elkaar samen te werken in een keten van werk en inkomen. De uitvoeringsorganisaties die vanaf 2002 op centraal en decentraal niveau moeten samenwerken zijn het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten.

### 1.1 Aanleiding en vraagstelling

Er is de afgelopen jaren veel onderzoek verricht naar ketensamenwerking. Elk van deze onderzoeken biedt een beeld van het functioneren van de samenwerking tussen de ketenpartners op een bepaald onderdeel van de keten van werk en inkomen. De inspectie acht het van belang om een overzicht te hebben van de reeds onderzochte aspecten van de keten(samenwerking), en van de ontwikkeling die deze ketensamenwerking de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Dit is van belang om te kunnen beoordelen of de manier waarop de uitvoeringsorganisaties hun taken uitvoeren, bijdraagt aan het bereiken van het door de wetgever gestelde doel ‘werk boven uitkering’. De centrale vraag luidt daarom ook:

*“Op welke wijze werken CWI, UWV en gemeenten samen en welke bijdrage levert deze samenwerking aan het realiseren van het doel ‘werk boven uitkering’?”*

Het hoofddoel ‘werk boven uitkering’ omvat de doelstellingen preventie, activering en juiste uitkeringsverstrekking. Dus als het gaat om de vraag of de ketensamenwerking leidt tot reali-

---

<sup>1</sup> Voorbeelden van deze wijzigingen in de wetgeving zijn de aanpassingen van de Arbowet (met als doel de zorg in een bedrijf voor preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid te verbeteren), het inbouwen van financiële prikkels in de WAO (om de instroom van werknemers in ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen) en wat betreft de Werkloosheidswet en de bijstand de invoering van de sluitende aanpak. Ook de (latere) invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) past in deze nieuwe beleidsoriëntatie.

satie van het doel ‘werk boven inkomen’, dan wordt bedoeld wat de bijdrage is aan preventie, activering en een juiste uitkeringsverstrekking. De centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. *Op welke wijze is door CWI, UWV en gemeenten samengewerkt en welke ontwikkelingen hebben zich daarin vanaf 2002 voorgedaan?*
2. *Op welke punten loopt de samenwerking goed en op welke punten minder goed en welke verklaringen zijn daarvoor aan te geven?*
3. *Welke bijdrage levert de samenwerking aan het realiseren van de beoogde doelen preventie, activering en een juiste uitkeringsverstrekking?*

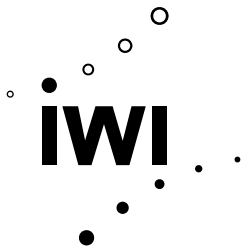
In dit rapport wordt vooral gekeken naar de ketensamenwerking op uitvoerend niveau, omdat op dat niveau de samenwerking gestalte krijgt in concrete activiteiten. Ook is op dat niveau de relatie tussen ketensamenwerking en de beoogde resultaten meer direct te leggen. De beschrijving van de samenwerking op het werkvloerniveau zal plaatsvinden aan de hand van concrete taken die onder de verschillende doelen kunnen worden gevat. Voor het doel preventie gaat het dan bijvoorbeeld om de taken als werving van vacatures of controle van gegevens bij intake.

## 1.2 Aanpak

Voor het beantwoorden van de eerder genoemde vragen is een literatuuronderzoek verricht en is de kennis uit eerder verrichte onderzoeken bij elkaar gebracht. Daarnaast zijn enkele deskundigen van CWI, UWV en gemeenten geconsulteerd in zogenoemde expertmeetings.

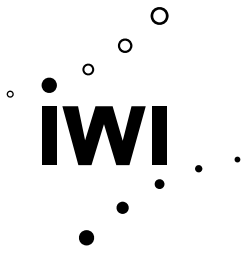
Door middel van literatuuronderzoek is de informatie over de uitvoering van de ketensamenwerking bij elkaar gebracht. Het betreft onderzoeksrapporten die vanaf 2003 tot heden door IWI over dit onderwerp zijn uitgebracht. Daarnaast zijn onderzoeksrapporten bestudeerd van veel andere organisaties zoals het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), CWI, UWV en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Getracht is de resultaten uit deze onderzoeken in een synthese samen te brengen om zo zicht te krijgen op hoe de verschillende ketenpartners in de praktijk vormgeven aan de samenwerking. Ook wordt een beeld gegeven van punten waarop de samenwerking goed of minder goed verloopt. Vervolgens worden verklaringen in de beschikbare onderzoeksrapporten gezocht voor goede of minder goede vormen van samenwerking. Tot slot wordt ingegaan op belangrijke aspecten van de ketensamenwerking waarover vanuit beschikbaar onderzoek nog weinig bekend is.

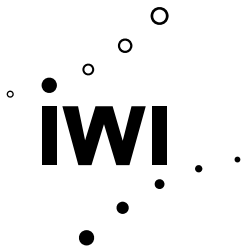
Naast het literatuuronderzoek zijn in twee expertmeetings een twintigtal deskundigen op het gebied van ketensamenwerking geconsulteerd. Het betreft medewerkers op beleids- en uitvoerend niveau en op centraal en decentraal niveau van UWV, CWI en gemeenten. Twee vragen stonden in de expertmeetings centraal. Ten eerste hoe actueel is het beeld dat uit de bestudeerde onderzoeksrapporten naar voren komt. Ten tweede wat zijn in de praktijk van de ketensamenwerking successen en waar liggen er nog kansen voor verbetering.



### 1.3 Leeswijzer

Om de bevindingen over de praktijk van de ketensamenwerking in hun beleidscontext te bezien, worden in hoofdstuk twee de belangrijkste beleidsuitgangspunten als het gaat om ketensamenwerking uit de Wet SUWI benoemd. Verder wordt in dit hoofdstuk toegelicht hoe de ketensamenwerking op verschillende niveaus ideaaltypisch is vormgegeven. In de hoofdstukken drie, vier en vijf wordt de ketensamenwerking in de praktijk beschreven en verklaard voor respectievelijk de onderwerpen preventie, activering en uitkeringsverstrekking. Deze drie hoofdstukken hebben eenzelfde opbouw, namelijk: eerst wordt de ketensamenwerking in theorie en praktijk beschreven en wordt benoemd waar de samenwerking goed of minder goed verloopt. Vervolgens worden de bevindingen over de praktijk in hun context bezien en waar mogelijk verklaard. In hoofdstuk zes komt het functioneren van instrumenten aan bod, die de ketensamenwerking moeten ondersteunen. Het gaat dan om ICT-aspecten en de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's). In hoofdstuk zeven ten slotte worden de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken samengenomen en wordt geprobeerd de drie onderzoeks(deel)vragen te beantwoorden.





## 2 Beleidscontext ketensamenwerking

Voordat de ketensamenwerking in de praktijk aan bod komt, is enig begrip nodig van de beleidsveronderstellingen in de Wet SUWI en de daaruit voortkomende ketensamenwerking. Het nastreven van de doelen preventie, activering en juiste uitkeringsverstrekking zouden onder de voorwaarden van efficiëntie en klantgerichtheid moeten leiden tot de hoofddoelstelling ‘werk boven uitkering’.

### 2.1 Wet Structuur uitvoering werk en inkomen

De invoering van de Wet SUWI was een logisch gevolg van de eerder genoemde wijzigingen in de materiewetgeving: voor het nieuwe beleid, met als hoofddoel ‘werk boven uitkering’, was een nieuwe uitvoeringsstructuur nodig. De nieuwe uitvoeringsstructuur moest gegeven dat hoofddoel effectiever en efficiënter worden en zich meer richten op de burger. Daartoe zou de Wet SUWI een brug moeten slaan tussen de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, waarbij taken en verantwoordelijkheden op het gebied van werk en inkomen anders belegd moesten worden. In de Wet SUWI is bepaald welke organisaties in de sociale zekerheid welke taken moeten uitvoeren en (globaal) op welke wijze. De kern daarvan is dat organisaties die zich richten op de preventie van instroom, op de uitkeringsverstrekking en op de bevordering van uitstroom in een procesketen van werk en inkomen gaan functioneren.

De structuurwijziging heeft enorme gevolgen gehad voor bestaande organisaties in de sociale zekerheid. Zo werd de arbeidsvoorziening gesplitst in een deel dat zich op commerciële basis ging toeleveren op de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden en een deel werd omgevormd tot CWI. De verschillende uitvoeringsorganisaties werknemersverzekeringen (zoals Gak en Cadans) moesten in één organisatie, UWV, samensmelten. CWI zou als hét eerste loket van de sociale zekerheid moeten gaan functioneren en UWV en gemeenten nemen daarna de dienstverlening aan cliënten van CWI over. Zoals eerder aangegeven, gaat het in de Wet SUWI om drie doelen, namelijk preventie, activering en uitkeringsverstrekking met als leidmotief het realiseren van ‘werk boven uitkering’.

#### **Preventie, het voorkomen dat mensen afhankelijk raken van een uitkering**

Het kabinetsbeleid is daarom in de eerste plaats gericht op het activeren en ondersteunen van werkgevers en werkzoekenden. CWI, UWV en gemeenten hebben daarbij een ondersteunende rol. CWI vormt het eerste loket voor mensen die op zoek zijn naar werk en van CWI wordt verwacht dat zij een belangrijke bijdrage levert aan preventie. Werkzoekenden die bemiddelbaar zijn, krijgen vanuit CWI ondersteuning bij het zoeken naar werk. CWI draagt in het kader hiervan zorg voor een actueel en toegankelijk vacaturebestand en maakt het aanbod van werkzoekenden transparant voor werkgevers (cv's op werk.nl), geeft informatie en advies aan werkgevers en werknemers, activeert en controleert zoekgedrag en plaatst werkzoekenden op vacatures.

Bij UWV is de preventieve rol zowel gericht op het arbeidsongeschiktheidsdomein, als op het voorkomen van werkloosheid. In het kader van de Ziektewet en de WAO vervult UWV de arboreur voor de zogenaamde 'vangnetgevallen'. Ook hier is de inzet om door gerichte activiteiten langdurige uitval en instroom in de WAO te voorkomen. Daarnaast is er de poortwachterrol van UWV in het kader van het beoordelen van de reïntegratieverslagen die verplicht zijn op grond van de Wet verbetering poortwachter (WVP).<sup>2</sup> Bij gemeenten is de preventieve rol zowel gericht op de inkomensfunctie van de WWB om vast te kunnen stellen of terecht een beroep op bijstand wordt gedaan als op het zo snel mogelijk toeleiden van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt (zoals een work-first aanpak).

**Activering: zorgen dat mensen met een uitkering weer zo snel mogelijk aan de slag komen**

Gemeenten, CWI, UWV en werkgevers hebben de verantwoordelijkheid om de individuele ondersteuning bij de zoektocht naar werk, zoals bemiddeling, stages, scholing of een sollicitatietraining, zo effectief mogelijk te laten verlopen. Met CWI en UWV worden hierover prestatieafspraken gemaakt. De financieringssysteem in de WWB en de prestatieafspraken met UWV en CWI leiden ertoe dat de uitvoerders baat hebben bij een kwalitatief goed en effectief reïntegratieaanbod met als uiteindelijk streven: uitstroom naar regulier werk. De daadwerkelijke uitvoering van reïntegratieactiviteiten vindt veelal plaats door private reïntegratiebedrijven. Marktwerking op het terrein van reïntegratie moet leiden tot een effectieve en doelmatige inzet van publieke reïntegratiemiddelen en tot een sterkere klantgerichtheid in de uitvoering.

**Uitkeringsverstrekking: mensen waarvoor preventie en activering echt niet mogelijk is, moeten op een adequate wijze van een inkomen worden voorzien**

De cliënt heeft er recht op dat hij tijdig de juiste uitkering ontvangt van SVB<sup>3</sup>, UWV of de gemeente. Inkomensbescherming voor de cliënt dient door de overheid gegarandeerd te zijn. Indien uitkeringsgerechtigden voldoen aan hun verplichtingen dan moeten zij tijdig de juiste uitkering ontvangen. De normen voor tijdigheid en rechtmatigheid zijn in de wet of in prestatieafspraken vastgelegd. Als blijkt dat cliënten niet aan de verplichtingen voldoen, dan moet er alert worden opgetreden. Dit geldt voor de gehele keten van werk en inkomen.

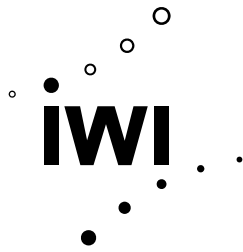
## 2.2 Vormgeving van ketensamenwerking op hoofdlijnen

Het uitgangspunt van de wetgever bij ketensamenwerking is dat iedere organisatie vanuit de eigen expertise bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de wetgever. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat zowel UWV, CWI als gemeenten de eigen expertise moet inbrengen om het 'hogere' beleidsdoel te bereiken.<sup>4</sup> Daarbij heeft CWI de expertise op het gebied van

<sup>2</sup> De WVP gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers als het gaat om te zorgen dat de werknemer niet op een uitkering aangewezen raakt.

<sup>3</sup> Samenwerking met en door de SVB is niet meegenomen in dit onderzoek. Dit, aangezien de SVB strikt genomen/als zodanig geen ketenpartner is van UWV, CWI en gemeenten.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting Wet SUWI, hoofdstuk III.



werk- en uitkeringsintake. Gemeenten zijn expert ten aanzien van de uitkeringsverstrekking aan en reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers. UWV heeft de expertise ten aanzien van uitkeringsverstrekking aan en reïntegratie van WW- en WAO-gerechtigden.

Het proces in het kader van de SUWI-wetgeving, van uitkeringsaanvraag tot uitstroom, kan worden gezien als een 'keten', waarbij een keten kan worden gedefinieerd als een aantal verbonden en afgestemde deelprocessen die leiden tot een voor een eindafnemer bevredigend product of dienst.<sup>5</sup> In de keten van uitkeringsaanvraag tot uitstroom zijn verschillende organisaties betrokken: CWI, gemeenten, UWV en private reïntegratiebedrijven. De wetgever stuurt de ketenpartners aan op beleids- en systeemniveau.<sup>6</sup> De relaties tussen CWI, UWV en gemeenten worden voor een belangrijk deel ook ingevuld door de partijen zelf. De wetgever heeft wel een kader geschetst, maar heeft daarbinnen nog vrijheden aangebracht, waarbij de organisaties de ruimte krijgen om de relaties zelf in te richten. Het is de taak voor de ketenpartners zelf om afspraken te maken over hoe dit beleid vertaald moet worden naar (uiteindelijk) operationeel of uitvoerend niveau (zie figuur 1). Overigens richt dit rapport zich vooral op de keten op uitvoerend niveau. Het strategische en tactische niveau worden hierna ook beschreven met als doel de context van het uitvoerende niveau te duiden.

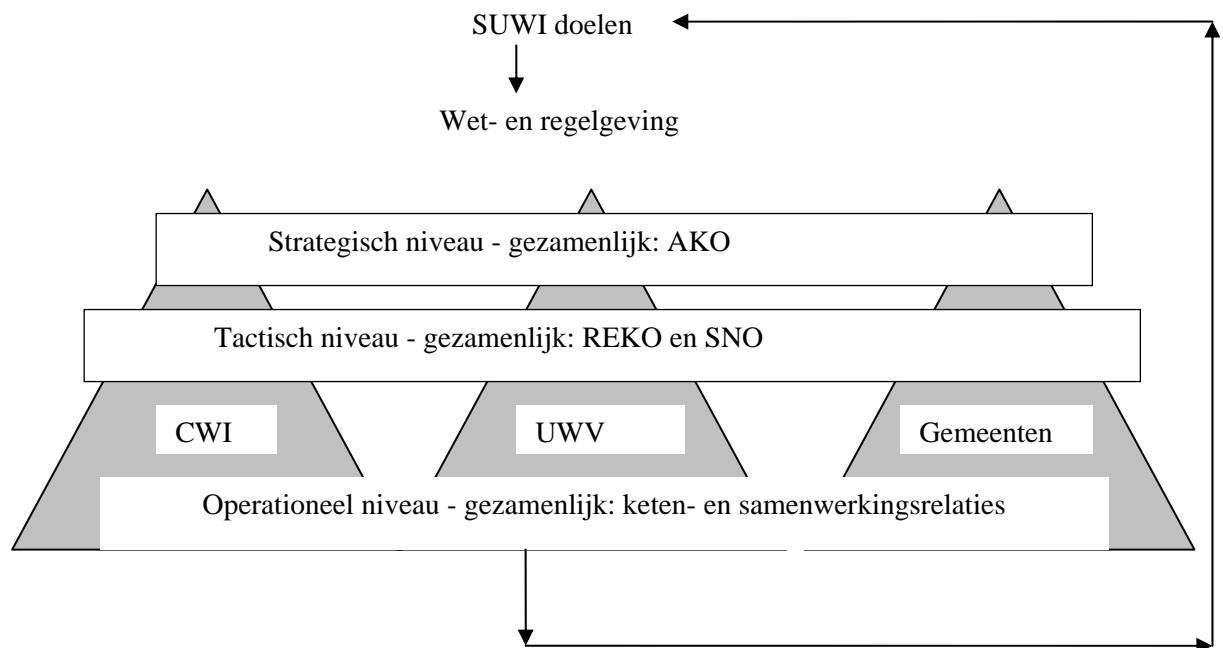
---

<sup>5</sup> A. van der Aa en T. Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Utrecht (Lemma) 2001.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting Wet SUWI, hoofdstuk III.

**Figuur 1**

*Vertaling van wet- en regelgeving naar strategisch, tactisch en operationeel niveau, zowel per organisatie als voor de organisaties gezamenlijk*



### **Strategisch niveau: AKO**

De vorming van de (samenwerking)relaties vindt plaats op strategisch en tactisch niveau, waar partijen afspraken maken over de wijze waarop ze met elkaar gaan samenwerken. Deze afstemming gebeurt in eerste instantie in het Algemeen Keten Overleg (AKO). In dit overleg tussen uitvoeringsorganisaties worden afspraken gemaakt over de uitvoering van de taken, die moeten bijdragen aan het bereiken van de doelen van de wetgever<sup>7</sup>. De minister stuurt de ketenpartners aan op beleids- en systeemniveau en heeft daarin een regisserende rol. Het AKO heeft in het programma ketenresultaten de afspraken over samenwerking neergelegd, met als uiteindelijk doel een “betere samenwerking tussen de ketenpartners, met als primaire doelstelling het realiseren van werk boven inkomen.”<sup>8</sup>

### **Tactisch niveau: REKO en SNO's**

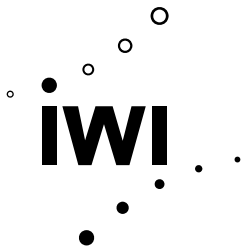
Verdere invulling van het AKO-kader dient plaats te vinden in het Regionaal Keten Overleg (REKO) en door middel van serviceniveau-overeenkomsten (SNO's). Het REKO is ontstaan op initiatief van de SUWI-organisaties in diverse regio's.<sup>9</sup> In SNO's dienen aanvullende afspraken gemaakt te worden tussen UWV, CWI en gemeenten over de kwaliteit en tijdigheid

<sup>7</sup> Oorspronkelijk nam ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) deel aan het AKO. Dit is echter sinds begin 2005 niet meer het geval.

<sup>8</sup> Programma Ketenresultaten. Werkorganisatie, d.d. 02-06-2003, p3.

<sup>9</sup> In een brief van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, d.d. 29-11-2002 wordt dit eigen initiatief beschreven. Zie ook TK, 2002-2003, nr 69, p. 42.





van de uitkeringsintake, met als uitgangspunt de één loket gedachte voor de klant beter vorm te geven. De ketenpartners zijn wettelijk verplicht via deze wijze nadere afspraken te maken.<sup>10</sup> De SNO's tussen gemeenten en CWI dienen op lokaal niveau afgesloten te worden. De onderhandeling over de afspraken in de SNO's en de evaluatie van de voortgang van deze afspraken, dient plaats te vinden in REKO's.

Afspraken tussen UWV en CWI dienen landelijk afgesloten te worden, en vastgelegd in de Prestatie Niveau Overeenkomst (PNO). De evaluatie van de voortgang van deze afspraken vinden op landelijk niveau plaats.

### **Operationeel niveau: samenwerking op de werkvloer**

Strategisch en tactisch niveau moet worden doorvertaald naar de werkvloer. Wanneer de vertaling niet goed verloopt, kan dat gevolgen hebben voor het realiseren van de doelen van de wetgever. Hoe afspraken op strategisch en tactisch niveau concrete uitwerking hebben gekregen op operationeel niveau, en hoe de samenwerking tussen ketenpartners op de werkvloer verloopt, is het onderwerp van de navolgende hoofdstukken.

### **Ondersteuning bij ketensamenwerking**

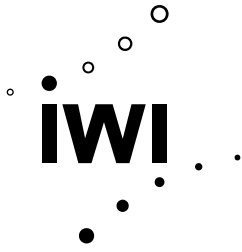
Een belangrijke ondersteunende rol bij ketensamenwerking wordt door de wetgever toegekend aan een gezamenlijke ICT voorziening, het zogenoemde Suwinet. Het gaat daarbij om elektronische gegevensuitwisseling en raadpleging van gegevens. Door een gezamenlijke ICT voorziening kunnen gegevens gestandaardiseerd en snel worden uitgewisseld. Het risico dat organisaties andere gegevens krijgen dan ze nodig hebben, wordt hierdoor verkleind. ICT is dus een ondersteuning die het mogelijk moet maken processen uniform uit te voeren.

Een ander ondersteunend concept uit de Wet SUWI is het bedrijfsverzamelgebouw (BVG). In het BVG moet de één loket gedachte voor de cliënt tot uitdrukking komen. Het idee achter het BVG is dat ketenpartijen samenwerking met elkaar moeten zoeken. Gemeenten dienen het initiatief nemen in de BVG-vorming. De partijen CWI, UWV en gemeenten zijn echter niet verplicht deel te nemen in een BVG, al wordt veelal onderkent dat dit wel uitermate bevorderlijk is voor de samenwerking.

Het bedrijfsverzamelgebouw is vooral van belang voor de fysieke ondersteuning van de ketenpartners. Hoewel het BVG voornamelijk bedoeld is klantvriendelijkheid en efficiëntie te bevorderen, kan het ook de contacten en afstemming tussen ketenorganisaties vergemakkelijken.

---

<sup>10</sup> Zie artikel 2.6 regeling SUWI en paragraaf 6.1.1 Toelichting uitvoeringsvoorschriften regeling SUWI.



### 3 Ketensamenwerking bij preventie

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het kabinetsbeleid in de eerste plaats gericht is op het activeren en ondersteunen van werkgevers en werkzoekenden. CWI, UWV en gemeenten hebben daarbij een ondersteunende rol. Ze dienen in eerste instantie te voorkomen dat klanten (onrecht) instromen in een uitkering. In onderstaande paragrafen wordt besproken hoe ketenpartners verschillende taken in het kader van preventie de afgelopen jaren hebben uitgevoerd, hoe ze deze taken nu uitvoeren, en op welke momenten de ketenpartners op welke wijze samenwerken.

#### 3.1 De praktijk van ketensamenwerking bij preventie

##### Controle van gegevens

Goede controle van gegevens is van belang om klanten die niet in aanmerking komen voor een uitkering of niet voldoen aan hun plichten te weren voordat ze in de uitkering terecht komen. Een klant kan op deze manier al door CWI geweerd worden, en hoeft dus niet eerst overgedragen te worden naar UWV of gemeenten als meteen al duidelijk is dat deze klant niet in aanmerking komt voor een uitkering.<sup>11</sup> Dit is dus efficiënter (UWV en gemeenten hoeven niets meer met deze klant te doen), en ook klantvriendelijker (de klant weet meteen waar hij/zij aan toe is). Een adequate controle door CWI heeft dus tot gevolg dat de overige ketenpartners hun 'werkzaamheden' (zoals claimbeoordeling/vaststellen van het recht op een uitkering van de klant) op een efficiënte manier kunnen voortzetten.

Na de invoering van SUWI verliep de controle op de door de klanten verstrekte gegevens niet vlekkeloos.<sup>12</sup> Ook namen gemeenten de gegevens die ze van CWI kregen niet zomaar voor waar aan. Klanten werden als gevolg hiervan nogmaals opgeroepen om informatie te verstrekken die strikt genomen elders in de keten al voorhanden was. Dit wijst erop dat de ketenpartners (gemeenten en CWI) niet goed met elkaar communiceerden en er niet op vertrouwden dat het werk van de één van voldoende kwaliteit was voor de ander om zijn werk goed te kunnen doen.

Anno 2005 is er veel veranderd qua communicatie en samenwerking tussen ketenpartners. Toch krijgen klanten nog niet altijd eenduidige, volledige of juiste informatie, waardoor ze niet optimaal in staat worden gesteld om de juiste en alle benodigde gegevens te verstrekken.<sup>13</sup> Dit kan er toe leiden dat de klant nogmaals opgeroepen moet worden om gegevens te verstrekken, en het risico bestaat zelfs dat het de klant wordt 'aangerekend' dat ze niet de juiste gegevens verstrekt hebben.

<sup>11</sup> Dit geldt overigens slechts voor een klein deel en in overduidelijke gevallen waarbij de klant op basis van informatie zelf besluit om de uitkeringsaanvraag niet voort te zetten. Voor het overige geldt dat de uitkeringsbeoordeling en de beslissingsbevoegdheid over wel of geen recht bij de uitkeringsintake ligt.

<sup>12</sup> Klantcontacten bij gemeenten en UWV, Raad voor Werk en Inkomen, 2003.

<sup>13</sup> De burger bediend! Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI, 2005.

Uit de bij dit onderzoek bestudeerde literatuur is niet gebleken in hoeverre instroom in een uitkering is voorkomen door een adequate controle van gegevens. Ook is niet duidelijk geworden of het niet altijd verstrekken van eenduidige, volledige of juiste informatie door CWI aan klanten tot gevolg heeft dat deze klanten de foute informatie verstrekken aan CWI, en of dit wel of niet tot een sanctie heeft geleid.

### **Bemiddeling fase 1-klanten**

De CWI-medewerker bekijkt samen met de klant of er geschikt werk is voor hem of haar. Is dat niet het geval, dan bepaalt de CWI-medewerker via een administratieve intake globaal de afstand tot de arbeidsmarkt. Wie in fase 1 wordt ingedeeld, is direct bemiddelbaar en krijgt gedurende maximaal zes maanden enkel te maken met de dienstverlening van CWI. Gemeenten en UWV dienen in het kader van de uitkeringsverzorging regelmatig heronderzoek te verrichten. Als daarbij blijkt dat de situatie van de klant zodanig veranderd is dat de afstand tot de arbeidsmarkt opnieuw bepaald moet worden, dan dient CWI deze klant te herfaseren.<sup>14</sup>

CWI dient zich voor de fase 1-klanten bezig te houden met arbeidsbemiddeling. Dit, met als doel de klant snel uit te laten stromen naar werk. UWV en gemeenten zouden conform de wet SUWI activerings- en controlegesprekken met deze klanten moeten voeren. Om te komen tot een logisch samenhangend werkproces hebben CWI aan de ene en UWV en gemeenten aan de andere kant eind 2001 een iets andere werkverdeling gemaakt.<sup>15</sup> CWI is daarin verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddeling en activering van de werkzoekende in fase 1. UWV en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de controle.

Een van de taken van CWI is regelmatig bemiddelingsgesprekken met klanten voeren om hen zo snel mogelijk aan het werk te helpen. In het begin van SUWI was er weinig tijd over voor bemiddeling, omdat CWI tekort had aan menskracht.<sup>16</sup> Anno 2004 hadden veel CWI's nog steeds moeite hun bemiddelingstaak naar behoren uit te voeren. Dit werd veroorzaakt door de stijgende instroom als gevolg van de recessie. Aangezien CWI ook verantwoordelijk was (en is) voor de uitkeringsintake bleef er per klant te weinig tijd over om actief te helpen bij het zoeken naar werk.<sup>17</sup> Doordat CWI weinig tijd had voor het uitvoeren van de bemiddelingstaak probeerden gemeenten op verschillende manieren meer greep te krijgen op de bemiddeling van fase 1-klanten. Voorbeelden hierbij zijn dat gemeenten medewerkers bij CWI detacheren om te helpen bij de bemiddeling en gemeenten die CWI het werk uit handen nemen door een deel van de uitkeringsintakes te doen. Dit, zodat CWI meer tijd overhoudt voor de bemiddeling van fase 1-klanten.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> E.J. Kronenburg-Willems, et al, Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen; PS-Special: Wet SUWI (1), 2001, p. 21

<sup>15</sup> LISV informatief I01.30 van 6 juli 2001, p 1 en 7; UWV bedrijfsplan 2002-2005 dd 9 november 2001, p 15

<sup>16</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB, 2005, p. 58

<sup>17</sup> Samen aan het Werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking, Research voor Beleid (iov RWI), 2004, p. 31

<sup>18</sup> Samen aan het Werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking, Research voor Beleid (iov RWI), 2004, p. 32

Ook uit een onderzoek dat de inspectie recent heeft uitgevoerd naar de activering van fase 1-klienten<sup>19</sup> wordt het tekort aan arbeidsbemiddeling opnieuw genoemd als knelpunt in de ondersteuning van fase 1 klienten naar werk. Uit het onderzoek blijkt dat niet alleen medewerkers van CWI wijzen op dit probleem, ook respondenten van UWV en gemeenten zijn van mening dat CWI de bemiddeling en begeleiding van klienten ‘nog steeds’ onvoldoende invult; *“de klienten worden weinig opgeroepen en niet genoeg gewezen op nieuwe vacatures.”*

Naast het voeren van bemiddelingsgesprekken met klienten behelst de taak van CWI ook het onderhouden van contacten met werkgevers om zo de vacatures te verwerven die nodig zijn voor de bemiddeling. Hiervoor is bij aanvang van SUWI nauwelijks tijd en aandacht.

Hoewel de conjuncturele situatie sterk van invloed is op de bemiddeling van fase 1 klienten, en vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de huidige situatie niet op elkaar aansluit, proberen de ketenpartners op lokaal niveau - naar eigen zeggen - de arbeidsmarkt, individueel en in samenwerking zoveel mogelijk te beïnvloeden.<sup>20</sup> Diverse CWI's proberen de werkgevers in de regio's te ‘masseren’ of ‘de markt te bewerken’ om zo veel mogelijk vacatures te werven en werkgevers over te halen bepaalde (groepen) mensen aan te nemen. Verschillende gemeenten geven aan dat zij proberen werkgevers in hun netwerk over te halen om (meer) mensen aan te nemen. Verder proberen sommige gemeenten naar eigen zeggen ook bij te dragen aan de werkgelegenheid door binnen hun eigen organisatie banen te creëren. Daarnaast zijn er op verschillende plaatsen speciale vacatureteams ingesteld. In deze teams werken ketenpartners samen om zo veel mogelijk banen binnen te halen voor hun klienten.

Tijdens de deskundigensessies is aan medewerkers en managers van zowel UWV, CWI als gemeenten gevraagd naar onder andere de kansen van ketensamenwerking. De deelnemers gaven aan dat er nog een (verbeter)slag gemaakt kan worden met betrekking tot ketensamenwerking naar derden. Het gaat dan om contacten met werkgevers, maar ook met andere partijen zoals bijvoorbeeld Regionale opleiding centra (ROC's). Ketenpartners zouden elkaar kunnen helpen door de contacten die verschillende actoren hebben met bijvoorbeeld werkgevers te gebruiken om niet alleen hun eigen klienten te bemiddelen naar betaalde arbeid, maar eventueel ook de klienten van hun partners. Hierbij speelt echter nog wel een aantal problemen. Het delen van contacten blijkt gevoelig. In één van de deskundigensessies is hierover het volgende gezegd:

*“Je raakt de persoonlijke relaties die mensen met elkaar hebben. Mensen hebben ook een persoonlijk belang voor het onderhouden van contacten met bepaalde klienten. Dat is niet alleen tussen ketenpartners, maar bijvoorbeeld ook verschillende CWI-vestigingen beconcurreren elkaar... we beconcurreren elkaar lek!”*

---

<sup>19</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Onderzoek naar de ketenondersteuning van fase 1 cliënten bij het zoeken naar werk, 2006, p. 14

<sup>20</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Onderzoek naar de ketenondersteuning van fase 1 klienten bij het zoeken van werk, 2006, p. 26.

Ook gaf één van de deelnemers van de deskundigensessies aan dat hij wordt betaald voor vacaturevervulling; *“Dan ga je geen vacatures doorspelen, maar met vestigingen vechten om vacatures.”*

### **‘Work-first’ benadering**

In 2004 is bij gemeenten de ‘Work-first’ benadering geïntroduceerd. ‘Work-first’ is een concept dat erop gericht is mensen meteen aan het werk te zetten zodra ze een bijstandsuitkering aanvragen. Doel van de gemeenten met Work-first is vrijwel altijd zowel het voorkomen van de instroom in de uitkering, als het vergroten van de uitstroom. De nadruk ligt echter meestal op preventie. Inmiddels hanteren veel gemeenten deze ‘work-first’ benadering. Hierbij worden echter verschillende uitgangspunten gehanteerd, zoals bijvoorbeeld ‘de klant moet iets terug doen voor de uitkering’ of ‘de klant blijft in een arbeidsritme, en is vanuit een situatie van werkzaam zijn kansrijker dan wanneer hij/zij niet werkzaam is’.

Een belangrijke reden voor gemeenten om met Work-first te beginnen is financieel. Work-first is volgens de gemeenten namelijk een geschikte methode om hun uitkeringslast zo veel mogelijk te beperken. Een andere reden om een Work-first project te starten is om werkzoekenden binnen zes maanden meer te kunnen bieden dan alleen de arbeidsbemiddeling door CWI. Een gemeente kan in dergelijke projecten namelijk meteen aan de slag met een klant, ook wanneer die in fase 1 zit en naar het idee van de gemeente eigenlijk puur onder de verantwoordelijkheid van CWI valt. De gedachte achter de work-first benadering is dat de klant “iets terug moet doen voor de uitkering”. Vaak betekent dit het verrichten van repeterende werkzaamheden, zoals het werken in seizoensarbeid, het vegen van de straat, of het inpakken van producten. Het kan hierbij gaan om werken met behoud van uitkering, maar in andere gevallen “gaat het echt om uitstroom” omdat mensen een (minimum) salaris ontvangen voor hun werkzaamheden.<sup>21</sup>

Bij work-first projecten zien we vaak een combinatie van de reïntegratie inspanningen van CWI, UWV en gemeenten, ook al is de WWB financieel een zaak van de gemeenten<sup>22</sup>. Veel CWI’s zijn betrokken in een soort ‘Work-first’ project van gemeenten. Het initiatief doorvoor lijkt echter vrijwel altijd vanuit de gemeente te komen. Volgens (medewerkers van) UWV is een probleem bij de gemeentelijke ‘Work-first’ projecten dat deze meestal geen of nauwelijks ruimte laten voor de inzet van andere reïntegratiemiddelen. Dit levert problemen op voor klanten die zowel een WW als een WWB uitkering hebben. Wanneer deze klanten deelnemen in een ‘Work-first’ project kan UWV hen moeilijk tegelijkertijd bijstaan met een (ander) reïntegratie-instrument.<sup>23</sup>

Over de concrete resultaten van Work-first in het kader van enerzijds het voorkomen van instroom in de uitkering, en een snelle uitstroom uit de uitkering anderzijds, is in de bij dit onderzoek onderzochte literatuur geen informatie gevonden.

<sup>21</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Onderzoek naar de ketenondersteuning van fase 1 cliënten bij het zoeken naar werk, 2006, p. 36.

<sup>22</sup> De burger bediend! Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI, 2005, p. 16.

<sup>23</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Onderzoek naar de ketenondersteuning van fase 1 cliënten bij het zoeken naar werk, 2006, p. 36.

## 3.2 Verklaringen

### Laagconjunctuur

Een belangrijk knelpunt is dat het CWI te weinig tijd heeft voor haar eigenlijke taak, namelijk het vinden van werk voor mensen. Een verklaring voor het gebrek aan tijd kan gezocht worden in de slechte economische situatie van de afgelopen jaren. Vraag en aanbod sluiten op de arbeidsmarkt bij een laagconjunctuur niet goed op elkaar aan. Er zijn weinig vacatures en er is veel aanbod. Werkgevers kunnen daardoor voor hun vacatures hoge eisen stellen, terwijl de groep beschikbare werkzoekenden vaak niet over de gevraagde kwalificaties beschikt. Hierdoor hebben klanten, ook in fase 1, extra moeite om een baan te vinden. Dit betekent dat CWI elke klant meer en langer moet ondersteunen. Ten tweede betekent de laagconjunctuur dat meer werklozen zich bij CWI laten registreren en dat CWI dus aan meer klanten arbeidsbemiddeling moet bieden.<sup>24</sup> Overigens dient wel opgemerkt te worden dat deze verklaring in de huidige situatie – waarin de economie aantrekt – niet geheel meer opgaat.

### Financiering

Een andere verklaring voor het gebrek aan tijd ligt volgens de lokale CWI's in de wijze waarop CWI wordt gefinancierd; de financieringsstructuur maakt het moeilijk om in te kunnen spelen op de plotselinge toename van de instroom.<sup>25</sup> CWI krijgt jaarlijks een bepaald budget ter beschikking voor het uitvoeren van haar taken. Een toename van de instroom heeft dan tot gevolg dat er meer werk (uitkeringsintakes) gedaan moet worden. Dit leidt tot een beperking van de beschikbare tijd voor het uitvoeren van andere taken zoals bijvoorbeeld de bemiddeling.

Om te voorkomen dat met hetzelfde budget de toegenomen instroom moet worden verwerkt, voorzien de afspraken tussen CWI en het Ministerie van SZW erin dat het budget kan worden aangepast aan veranderingen in de klantstroom, mits deze boven een bepaalde drempel komen (5%). Omdat echter niet altijd duidelijk is hoe structureel de toename of de afname van de instroom zal zijn is er sprake van enige vertraging in de reactie van CWI (aantrekken of afstoten van medewerkers) op wijzigende klantaantallen.

Voor gemeenten is bovenstaand probleem extra vervelend omdat zij sinds de invoering van de WWB volledig financieel verantwoordelijk zijn voor de uitkeringen. Gemeenten voelen het dus in de portemonnee als CWI niet goed presteert; de gemeenten zelf kunnen – indien een dergelijke situatie zich zou voordoen - niet meer doen dan machteloos toekijken. Daarom wordt gezocht naar oplossingen om de gemeente zelf meer te betrekken bij het begeleiden van fase 1 klanten of CWI te ontlasten. Daartoe lopen projecten waarbij de gemeente zelf meer doet aan bemiddeling.

---

<sup>24</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Onderzoek naar de ketenondersteuning van fase 1 cliënten bij het zoeken naar werk, 2006, p. 16

<sup>25</sup> Samen aan het Werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking, Research voor Beleid (ioV RWI), 2004, p. 32-34

In een onderzoek dat is uitgevoerd door Research voor Beleid, bleek dat UWV minder moeite lijkt te hebben met een grote toename van het klantenbestand en dus minder hard aandringt op een sterkere betrokkenheid bij het bemiddelingsproces. *“Dit kan te maken hebben met het feit dat de financiële gevolgen voor UWV minder direct voelbaar zijn en als het nodig is gecompenseerd kunnen worden met premieverhoging. Daarnaast kan de geringere interesse van UWV in uitstroom verklaard worden vanuit de geschiedenis van UWV, waarin het vooral de rol van uitkeringsverstrekker vervulde.”*<sup>26</sup> Niettemin is de aandacht van UWV voor uitstroom toegenomen.

### 3.3 Samenvatting en conclusie

#### Bemiddeling fase 1

De bemiddeling van fase 1-klanten is sinds de invoering van de Wet SUWI een zorgenkindje geweest. Vlak na invoering van SUWI kwam de bemiddeling in het gedrang omdat CWI onvoldoende menskracht had om de bemiddelingstaak naast de intakes en de reïntegratieadviezen uit te voeren. Ook nu nog blijkt de bemiddeling een knelpunt te zijn. Als belangrijkste oorzaken hiervoor worden de economische situatie en de wijze van financiering genoemd. De slechte economische omstandigheden van de afgelopen jaren droegen bij aan een toename van de instroom. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt sluiten in een dergelijke situatie niet op elkaar aan, waardoor het voor werkzoekenden moeilijk(er) is om weer aan het werk te komen. Niet alleen moet CWI dan meer intakes doen, de klanten hebben ook langer ondersteuning/ bemiddeling van CWI nodig. De financieringstructuur draagt er vervolgens toe bij dat hierop slechts met vertraging kan worden gereageerd.

Ondanks de economische omstandigheden van de afgelopen jaren, en de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, zijn er enkele initiatieven in gang gezet om vacatures te verwerven. Zo zijn er bijvoorbeeld op verschillende plaatsen speciale vacatureteams ingesteld. In deze teams werken ketenpartners samen om zo veel mogelijk banen binnen te halen voor hun klanten.

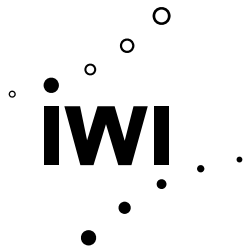
Zoals al eerder in deze nota aangegeven trekt de economie in 2006 weer aan. Het probleem van de toenemende instroom zal dus minder groot worden, wat weer zou (kunnen) betekenen dat CWI meer tijd krijgt voor onder andere de bemiddeling van haar klanten. CWI geeft echter aan dat als gevolg van het financieel kader voor CWI, *“waarin omvangrijke efficiencytaakstellingen zijn verdisconteerd en weinig ruimte is voor nieuw beleid,”* vooral vanaf 2006 in het algemeen de beschikbare tijd voor bemiddeling gering is.

#### Work-first projecten

In 2004 is bij gemeenten de ‘Work-first’ benadering geïntroduceerd. ‘Work-first’ is een concept dat erop gericht is mensen meteen aan het werk te zetten zodra ze een bijstandsuitkering aanvragen. De gedachte achter de Work-first benadering is dat de klant “iets terug moet doen

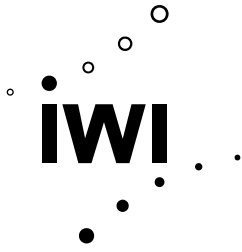
<sup>26</sup> Samen aan het Werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking, Research voor Beleid (iof RWI), 2004, p. 32-34

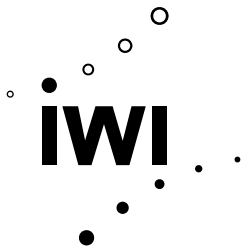




voor de uitkering”. Op het moment dat de klant een uitkering aanvraagt, dient hij/zij er ook iets voor terug te doen, namelijk het verrichten van werkzaamheden. De klant blijft op deze manier in het arbeidsritme en is vanuit een situatie van werkzaam zijn kansrijker op de arbeidsmarkt. Op deze wijze wordt voor de werkzoekende al binnen zes maanden gestart met het ‘actief bemiddelen naar werk‘.

Bij work-first projecten zien we vaak een combinatie van de reïntegratie inspanningen van CWI, UWV en gemeenten. Volgens (medewerkers van) UWV is een probleem bij de gemeentelijke ‘Work-first’ projecten dat deze meestal geen of nauwelijks ruimte laten voor de inzet van andere reïntegratiemiddelen. Dit levert problemen op voor klanten die zowel een WW als een WWB uitkering hebben. Over de concrete resultaten van Work-first is in de bij dit onderzoek onderzochte literatuur geen informatie gevonden.





## 4 Ketensamenwerking bij activering

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken dienen CWI, UWV en gemeenten er in eerste instantie voor te zorgen dat voorkomen wordt dat klanten (onterecht) instromen in een uitkering (preventie). Indien het recht van een klant op een uitkering echter is vastgesteld, en instroom in de uitkering dus niet meer voorkomen kan worden, dienen de ketenpartners deze klanten zo goed mogelijk te activeren. Ze moeten - met andere woorden - inzetten op de reïntegratie van de klant, zodat deze zo snel mogelijk uit de uitkering kan uitstromen naar (duurzame) arbeid.

### 4.1 De praktijk van ketensamenwerking bij activering

#### **Kwint en reïntegratieadvies**

Voor de klanten die CWI in fase 2, 3 en 4<sup>27</sup> heeft ingedeeld, wordt via de kwalificerende intake (Kwint) nader gekeken hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt precies is en wat er voor de klant nodig is om weer aan het werk te komen. Het resultaat van de Kwint is een overdrachtsrapport aan UWV of gemeente, waarin de fase-indeling van de klant en een advies over het benodigde reïntegratietraject zijn opgenomen.<sup>28</sup> Dit reïntegratieadvies dient UWV en gemeenten in staat te stellen om een voorspoedige start te maken met de feitelijke reïntegratie van de klant. Een adequate manier van samenwerken en afspraken maken door de ketenpartners bij het opstellen en overdragen van de Kwint en het reïntegratieadvies leidt er dus toe dat klanten sneller de hulp krijgen die zij nodig hebben bij hun reïntegratie.

Al na korte tijd na invoering van de Wet SUWI (2003/2004) ontstaan er bij CWI achterstanden bij het opstellen van reïntegratieadviezen. CWI geeft aan dat een belangrijke oorzaak van deze achterstanden een gebrek aan tijd is. Enkele gemeenten ontlasten CWI door gedeeltelijk reïntegratieadviezen en uitkeringsintakes over te nemen. Op deze manier zou CWI meer tijd hebben om zich te richten op de bemiddeling van fase 1 klanten. Desondanks schiet de arbeidsbemiddeling bij CWI er nog steeds bij in. Zowel gemeenten als UWV ervaren het gebrek aan tijd van CWI als een steeds groter knelpunt.<sup>29</sup>

#### **De casemanager / reïntegratiecoach**

Om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden in het proces van uitkeringsaanvraag tot uitstroom de weg kwijtraken, voorziet de Wet SUWI in één aanspreekpunt per klant om de continuïteit van het proces te bevorderen. Vandaar dat in de Wet SUWI de verplichte organisatie van het casemanagement of klantmanagement is geïntroduceerd.<sup>30</sup> Aan de hand van het case-

<sup>27</sup> Sinds 2003 is geëxperimenteerd met de zogenaamde A/B routing als 'vervanger' van de fasering. De A/B routing – ook wel 'routeplanner naar werk' – gaat uit van twee klantstromen: A en B. Klanten die direct bemiddelbaar zijn, worden gecategoriseerd als route A (zeg maar voormalig fase 1 en 2), en de niet direct bemiddelbare groep klanten wordt gecategoriseerd als zijnde route B (voormalig fase 3 of 4).

<sup>28</sup> E.J. Kronenburg-Willems, et al, Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen; PS-Special: Wet SUWI (1), 2001, p. 21.

<sup>29</sup> Samen aan het werk; De praktijk van SUWI-ketensamenwerking, Research voor beleid iov RWI, 2004.

<sup>30</sup> Tijdelijke stimuleringsregeling bevordering activering en uitstroom Abw, IOAW of IOAZ door middel van klantmanagement. Staatscourant, 27-12-2001 (no. 249).

of klantmanagement worden de uitkeringsgerechtigden door één persoon bij UWV of gemeente gevolgd, vanaf het moment van claimbeoordeling tot activering in de vorm van betaald of vrijwilligerswerk. De casemanager is het aanspreekpunt voor zowel de klant, als voor de ketenpartners CWI en gemeenten/UWV.

Na invoering van SUWI stond het casemanagement bij zowel UWV als bij gemeenten nog in de kinderschoenen. In 2003 waren zowel UWV als de gemeenten nog bezig met het implementeren van het casemanagement.<sup>31</sup> Een jaar na de invoering van de Wet SUWI was in de meeste gevallen al wel een start gemaakt met het casemanagement. Het casemanagement en dus de klantcontacten waren echter overal weer anders georganiseerd.<sup>32</sup> Ook waren casemanagers nog niet in staat om de klant op een juiste/optimale manier te begeleiden richting werk. De reden hiervoor was dat het casemanagers nog ontbrak aan voldoende kennis over de reïntegratie- en arbeidsmarkt. Ook bleek, dat er in de praktijk een mate van functieverdeling tussen casemanager en consulent bestond, waardoor de klant in veel gevallen twee contactpersonen had. Bovendien was er sprake van een sterke wisseling van personeel bij gemeenten waardoor een klant, na verloop van tijd, toch weer een andere contactpersoon toegewezen kreeg.<sup>33</sup>

In 2003 concludeerde UWV dat het casemanagement te procesgericht was ingericht, en daarmee te weinig klantgericht. Als gevolg hiervan introduceerde UWV het concept klantmanagement, wat in 2004 gestalte kreeg in de vorm van de zogenaamde reïntegratiecoach. Het werken met een reïntegratiecoach had tot doel een klantgerichte en effectieve uitvoering te realiseren, gericht op een zo snel mogelijke en duurzame activering van uitkeringsgerechtigden.<sup>34</sup>

UWV werkt inmiddels (sinds 2005) met een reïntegratiecoach WW die ook het aanspreekpunt is/dient te zijn voor de ketenpartners CWI en gemeenten. In zijn taakomschrijving is expliciet opgenomen: 'het onderhouden van in- en externe contacten in de keten ten behoeve van de dienstverlening aan de klant'. Verder heeft hij de bevoegdheid om met de ketenpartners afspraken te maken over de inzet van hun reïntegratie-instrumenten ten behoeve van de klant. Daarnaast is de rol van aanspreekpunt voor ketenpartners van belang bij situaties waarin een klant meer dan één uitkering (blijkt te) ontvangt(en).<sup>35</sup> De implementatie van deze reïntegratiecoaches verliep echter niet geheel volgens plan. Het aantal coaches dat was aangesteld was veel minder dan oorspronkelijk gepland was. De planning dat UWV op 1 oktober 2005 zou beschikken over 450 reïntegratiecoaches WW is niet gehaald. Eind oktober 2005 had UWV 391 reïntegratiecoaches WW benoemd. Dat het aantal benoemingen achterliep bij de planning, was het gevolg van een strenge selectie van kandidaten waarbij kwaliteit boven kwantiteit gaat.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Klantcontacten bij gemeenten en UWV, Raad voor Werk en Inkomen, 2003, p. 26.

<sup>32</sup> Klantcontacten bij gemeenten en UWV, Raad voor Werk en Inkomen, 2003, p. 31.

<sup>33</sup> Klantcontacten bij gemeenten en UWV, RWI, 2003, p. 26, 44.

<sup>34</sup> Reïntegratiecoach WW, Inspectie Werk en Inkomen, 2005.

<sup>35</sup> Reïntegratiecoach WW, Inspectie Werk en Inkomen, 2005.

<sup>36</sup> Reïntegratiecoach WW, Inspectie Werk en inkomen, 2005, p. 8.

Na oktober 2005 heeft UWV echter een ontwikkeling doorgemaakt met betrekking tot werving van reïntegratiecoaches. Ultimo februari 2006 is domein Werk verder opgebouwd en in totaal waren er 485 fte reïntegratiecoaches in dienst. Per 1 april 2006 zijn er 525 reïntegratiecoaches inclusief mentoren en ingeleende krachten werkzaam, verder groeiend naar 570 fte (inclusief 45 mentoren en 65 reïntegratiecoaches voor WIA).

Gezien de onzekerheden die er nog bestaan over de begroting 2007 heeft de Raad van Bestuur van UWV ingestemd met een geleidelijke uitbreiding tot 625 fte reïntegratiecoaches tot aan september 2006. *“Op dat moment is meer duidelijk over de volumeverwachtingen, de ervaringen van reïntegratiecoaching en welke ruimte de begroting voor 2007 biedt. Op basis van deze inzichten wordt de verdere uitbreiding opnieuw beoordeeld,”* aldus UWV.

Uit een onderzoek dat de inspectie momenteel naar gemeenten uitvoert, blijkt dat de vormgeving van het casemanagement ook nu nog veel problemen oproept.<sup>37</sup> Het gaat voornamelijk om het goed equiperen van de casemanagers om hun taak goed uit te kunnen voeren. Verder is de taakafbakening tussen casemanagers en trajectbegeleiders onduidelijk, waardoor competentiegeschillen ontstaan. De start van de reïntegratie duurt hierdoor langer dan nodig, en de klant krijgt nog steeds met verschillende contactpersonen te maken.

### **Samenwerking bij overgaan van WW naar WWB**

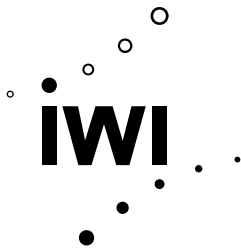
De duur van het recht op een werkloosheidsuitkering van een klant is afhankelijk van hoe lang hij/zij gewerkt heeft. Hoe langer iemand gewerkt heeft voordat hij/zij werkloos is geworden, hoe langer deze persoon recht heeft op een WW-uitkering. Een klant met een werkloosheidsuitkering valt onder de verantwoordelijkheid van UWV. Indien het WW-recht van deze persoon eindigt, dient hij/zij echter door UWV overgedragen te worden naar de gemeente, zodat deze klant bijstand kan aanvragen bij de gemeente.

In het kader van de reïntegratie van klanten die na het einde van hun WW recht aangewezen zijn op de bijstand, en dus overgaan naar de WWB zou er sprake moeten zijn van samenwerking tussen UWV en gemeenten. Goede samenwerking tussen deze ketenpartners zou ertoe moeten leiden dat de klant tijdig kan starten met een traject bij gemeenten, of dat een inmiddels gestart traject bij UWV spoedig doorgang kan vinden bij gemeenten zodat de klant hier weinig hinder van ondervindt.

In de beginfase van SUWI was er niet of nauwelijks sprake van samenwerking tussen UWV en gemeenten voor wat betreft de overdracht van klanten van WW naar Abw (en later WWB). In de meeste gevallen ging het zo dat pas bij het einde van het recht op WW van een klant het klantdossier werd overgedragen aan de gemeente. Vaak werd pas vanaf dat moment gestart met (de voorbereidingen op) het reïntegratietraject van de klant. Het reïntegratietraject startte dus in feite te laat; pas bij de overgang van de klant naar een andere uitvoerder. Een (te) late start van een traject is nadelig voor de uitstroomkansen van klanten. Bovendien draaiden gemeenten in deze gevallen op voor de volledige kosten van de reïntegratie.

---

<sup>37</sup> Het betreft een lopend onderzoek naar de aanbesteding van reïntegratietrajecten door gemeenten. Het onderzoek zal in mei 2006 afgerond worden.



Tijdens de deskundigensessies die in het kader van dit onderzoek gehouden zijn, gaven medewerkers van UWV en gemeenten aan dat deze ketenpartners elkaar steeds beter vinden op het gebied van gezamenlijke reïntegratie van klanten. Er moet echter nog wel een aantal obstakels overwonnen worden, en medewerkers van UWV en gemeenten zien nog kansen voor verbetering.

*“De samenwerking met de gemeente begint langzaam op gang te komen. Nadelig is dat iedere gemeente andere prioriteiten in samenwerking heeft. Lastig voor UWV is dat dit grote diversiteit van afspraken kan betekenen.”*

*“Communicatie rond max WW-ers en ex-WAO-ers die mogelijk naar gemeenten doorstromen komt nu goed op gang. Het is nu zaak daar goede afspraken over te maken.”*

Ook werd tijdens de sessies aangegeven dat het een hele verbetering zou zijn als er geen wijzigingen werden aangebracht in reeds gestarte reïntegratietrajecten. De klant zou dan officieel wel overgedragen worden aan gemeenten, maar hoeft het gestarte traject niet te onderbreken.

*“Het zou plezierig zijn als reïntegratietrajecten naadloos worden overgenomen. Ook inzicht in elkaars trajectpartners kan daarbij helpen, dus wie koopt wat bij wie in.” .... “Er zijn op dit moment al aardig wat initiatieven met betrekking tot gezamenlijke inkoop, dan wel gezamenlijke beslissing om tot een bepaald traject te komen.”*

Volgens medewerkers valt er, tot slot, ook nog winst te behalen indien de klant ook na de overdracht dezelfde contactpersoon zou behouden. De reïntegratiecoach zou hier een oplossing voor bieden, doordat hij/zij de klant gedurende het hele traject zou moeten blijven volgen. Dus ook indien een klant na einde WW een WWB uitkering zal ontvangen.

## 4.2 Verklaringen

### Vertrouwen

De invoering van de Wet SUWI heeft een aantal organisatorische wijzigingen tot gevolg gehad. Één hiervan is dat de uitkeringsintake niet meer zoals voorheen door gemeenten gedaan wordt, maar door CWI. Uit een onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) bleek dat veel gemeenten deze nieuwe taakverdeling zagen als *“Een van boven opgelegde, niet te begrijpen, constructie.”*<sup>38</sup> Het CWI was voor hen een extra loket, waarbij de administratieve overdracht van (papier) dossiers (door gemeenten) als nodeloos werd ervaren. Deze organisatorische verandering heeft dus onbegrip en weerstand opgeroepen jegens CWI, zeker bij gemeenten. Hierdoor ontstond er eerder een cultuur van wantrouwen dan van vertrouwen tussen deze ketenpartners, wat de samenwerking niet ten goede kwam. Een gevolg hiervan was/is dat de klant veelal nogmaals werd opgeroepen om aanvullende informatie te leveren, omdat – met name – gemeenten er niet op vertrouwden dat CWI de juiste informatie leverde.

<sup>38</sup> Klantcontacten bij gemeenten en UWV, Raad voor Werk en Inkomen, 2003, p. 37.

### **Laagconjunctuur**

Ook de economische situatie van de afgelopen jaren kan als verklaringsgrond aangedragen worden, met name voor het gebrek aan tijd dat CWI aangeeft te hebben bij het uitvoeren van haar taken. In een laagconjunctuur moet CWI namelijk niet alleen meer mensen bemiddelen, maar ook meer uitkeringsintakes doen. De uitvoering van de uitkeringsintake hoeft in theorie niet ten koste te gaan van de bemiddeling, maar bij een toename van de omvang van deze taak wordt het toch moeilijker om de uitruil in tijd tussen uitkeringsintakes en bemiddeling te vermijden. De tijd die CWI besteedt aan de uitkeringsintakes gaat immers ten koste van de tijd en capaciteit die CWI in totaal beschikbaar heeft.<sup>39</sup>

### **Kennisniveau medewerkers**

Na de invoering van SUWI bleven de prestaties van CWI met betrekking tot de uitkeringsintakes en het opstellen van reïntegratieadviezen achter bij de verwachtingen en/of afspraken. Een van de redenen hiervoor was een gebrek aan kennis bij de medewerkers van bijvoorbeeld de bijstandswet (Abw, en later de WWB) en de voorliggende voorzieningen. Hierdoor konden CWI-adviseurs de intake niet goed uitvoeren.

Om de kwaliteit van de intakes bij CWI te verbeteren zijn medewerkers van gemeenten ter ondersteuning van het CWI personeel tijdelijk op een CWI locatie aanwezig geweest, met als doel het vormgeven van de deskundigheidsbevordering van het CWI.<sup>40</sup> Dit kan enerzijds een signaal zijn dat de communicatie en verhoudingen tussen deze ketenpartners in de loop der jaren zijn verbeterd. Ook een voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat gemeenten onder de WWB een financieel belang hebben gekregen om klanten zo snel mogelijk te activeren/reïntegreren. Deze financiële verantwoordelijkheid maakt aannemelijk dat gemeenten hun intaketaak niet uit handen willen geven.

Ook kan het kennisniveau van medewerkers als verklaring dienen voor wat betreft de (langzame) invoering en implementatie van het casemanagement. Onvoldoende kennis van de arbeids- en reïntegratiemarkt leidde ertoe dat de casemanagers – zeker in de beginperiode - niet in staat waren om de klant op een juiste/optimale manier te begeleiden richting werk. Ook de langzame invoering van de reïntegratiecoaches bij UWV is (deels) te verklaren door het kennisniveau dat voor deze functie vereist is. Een reïntegratiecoach dient een bepaalde specialistische kennis te bezitten, waardoor werven en/of (her)scholen van de juiste medewerkers langer duurt dan verwacht.

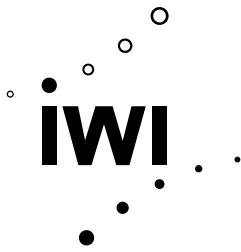
## **4.3 Samenvatting en conclusie**

### **Intakes en reïntegratieadviezen**

Na invoering van SUWI stond de kwaliteit van de intakes en reïntegratieadviezen van CWI ter discussie. Ook liep CWI achterstanden op bij intakes en reïntegratieadviezen. Verklaringen hiervoor was het gebrek aan kennis bij de medewerkers van CWI, laagconjunctuur, en in com-

<sup>39</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Onderzoek naar de ketenondersteuning van fase 1 cliënten bij het zoeken naar werk, 2006, p. 16.

<sup>40</sup> Klantcontacten bij gemeenten en UWV, Raad voor Werk en Inkomen, p. 38.



binatie hiermee, de verschillende taken die CWI onder SUWI moet uitvoeren. Met name gemeenten waren zeker in de beginsituatie SUWI helemaal niet tevreden met CWI, die nu de intakes moest uitvoeren. De nieuwe verdeling van taken riep dus bij gemeenten nogal wat weerstand op. Wat de communicatie en samenwerking tussen de ketenpartners niet bevorderde.

Er zijn echter wel een aantal ontwikkelingen weer te geven waaruit blijkt dat er in de loop der jaren toch iets van een omslag heeft plaatsgevonden. Medewerkers van gemeenten gingen bijvoorbeeld op detacheringbasis aan het werk op CWI-locaties, met als doel deskundigheidsbevordering van de CWI-medewerkers. Ook zien we dat gemeenten (en ook UWV) CWI proberen te ontlasten door deels de intakes en reïntegratieadviezen over te nemen. De ketenpartners werken dus samen om de geconstateerde problemen en tekortkomingen op bepaalde (samenwerkings)momenten/ bij verschillende taken in het proces het hoofd te bieden.

Ook is – met als doel de kwaliteit van de reïntegratieadviesing te verbeteren – bij CWI het inzicht gegroeid dat de fasering zou moeten worden vervangen door de A/B routing en dat het reïntegratieadvies zou moeten worden vervangen door een analyse (met de klant) van het procesverloop. In lopende experimenten probeert CWI bovendien werkwijzen uit waarin ketenpartijen in gemengde teams samenwerken met als doel keteninstrumenten op een eerdere moment in te kunnen zetten en invulling te geven aan het werken met ketenregisseurs.

### **Casemanagement**

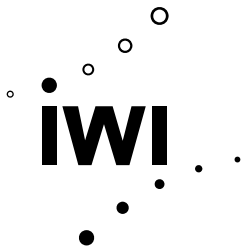
Doel van casemanagement wat het realiseren van één aanspreekpunt voor de klant. De invoering van het casemanagement heeft nogal wat voeten in aarde gehad. Gemeenten en UWV zijn in de beginperiode van SUWI nog volop bezig geweest met implementeren van het casemanagement. Vervolgens bleek dat de aangestelde medewerkers de klant vaak niet voldoende konden begeleiden, omdat ze te weinig kennis van de arbeids- en reïntegratiemarkt hadden. De functie casemanager (en later onder UWV: reïntegratiecoach) is een specialistische functie, waar ook specialistische kennis voor nodig is. Dit heeft, zeker bij UWV, ertoe geleid dat de invoering van reïntegratiecoaches ver achter op planning liep. Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat UWV in 2006 een grote inhaalslag gemaakt heeft op het gebied van werving van reïntegratiecoaches.

Ook bleek de functieverdeling tussen consulent en casemanager niet helder vormgegeven. Hierdoor had de klant vaak alsnog te maken met meer dan één contactpersoon. Uit een onderzoek dat de inspectie momenteel uitvoert<sup>41</sup> blijkt dat dit ook tegenwoordig nog speelt. De taakafbakening tussen casemanagers en trajectbegeleiders is onduidelijk, waardoor competentiegeschillen ontstaan. De start van de reïntegratie duurt hierdoor langer dan nodig, en de klant krijgt nog steeds met verschillende contactpersonen te maken.

---

<sup>41</sup> Het betreft een lopend onderzoek naar de aanbesteding van reïntegratietrajecten door gemeenten. Het onderzoek zal in mei 2006 afgerond worden.

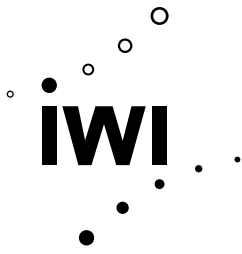




### **Samenwerking bij overgaan van WW naar WWB**

Ook zien we een ontwikkeling als we kijken naar de samenwerking tussen UWV en gemeenten met betrekking tot de klanten die bij het einde van de WW-uitkering over dienen te gaan naar gemeenten voor een WWB-uitkering. Na invoering van SUWI was er nauwelijks iets van samenwerking tussen deze ketenpartners te bespeuren. De klant werd pas overgedragen nadat het recht op WW was beëindigd, en pas daarna werd de klant opgepakt door gemeenten. Reden voor deze gang van zaken was de gebrekkige communicatie tussen de ketenpartners, maar ook gebrek aan kennis van elkaars taken en verantwoordelijkheden.

Samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van overdracht van klanten met een einde WW naar bijstand begint echter op gang te komen. Deze partners weten elkaar steeds beter te vinden op het gebied van gezamenlijke reïntegratie. Medewerkers van UWV en gemeenten geven echter wel aan dat er nog kansen voor verbetering te behalen zijn op dit punt. Te denken van dan aan bijvoorbeeld het naadloos overnemen/aansluiten van reïntegratietrajecten en het houden van dezelfde contactpersoon voor de klant.



## 5 Ketensamenwerking bij uitkeringsverstrekking

De cliënt heeft er recht op dat hij tijdig de juiste uitkering ontvangt van UWV of de gemeente. Inkomensbescherming van de cliënt dient te allen tijde door de overheid gegarandeerd te zijn. Indien uitkeringsgerechtigden voldoen aan hun verplichtingen dienen zij tijdig de juiste uitkering te ontvangen. Samenwerking tussen ketenpartners – met name aan het begin van het proces – moet ertoe leiden dat de klant tijdig de juiste uitkering ontvangt.

### 5.1 De praktijk van ketensamenwerking bij uitkeringsverstrekking

#### **Kennisgeving verwijtbaar gedrag**

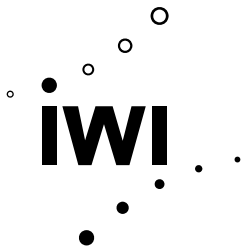
CWI kan geen sancties uitoefenen indien een klant zijn of haar sollicitatieverplichtingen niet nakomt, maar heeft in een dergelijke situatie wel een signalerende functie. De rol van CWI is dan om UWV en gemeenten te informeren over het nalatige gedrag van een klant (zoals het niet nakomen van verplichtingen of het onvoldoende medewerking verlenen door de klant). Dit kan ze doen door het versturen van een zogenaamde ‘kennisgeving verwijtbaar gedrag’. Een dergelijke kennisgeving stelt UWV en gemeenten in staat om bij overtreding van de verplichtingen door de klant een sanctie op te leggen, zoals bijvoorbeeld een korting op de uitkering. Op deze manier draagt een juiste samenwerking tussen ketenpartners met betrekking tot de kennisgevingen tot het vaststellen van de juiste uitkering (de juiste hoogte van de uitkering). Indien door UWV of gemeenten een sanctie is opgelegd, dienen deze partijen CWI hiervan op de hoogte te stellen; ze dienen – met ander woorden - hun ‘ketenpartner’ hierover te informeren.

In de periode na aanvang van SUWI hielden de ketenpartners elkaar niet goed op de hoogte van wat er met de klant gebeurde nadat CWI een ‘kennisgeving verwijtbaar gedrag’ had verstuurd. UWV en gemeenten koppelden de ‘vervolgacties’ op een kennisgeving die ze van CWI hadden ontvangen niet of nauwelijks terug. Hierdoor wist CWI niet of een kennisgeving wel of niet tot een sanctie had geleid. Door UWV werd aangegeven dat ze in alle gevallen aan CWI terugkoppelden welke sanctie was opgelegd nadat CWI een kennisgeving had gestuurd. Enkele CWI’s gaven echter te kennen nooit dergelijke terugkoppelingen van UWV te ontvangen. Bij gemeenten varieerde de praktijk van terugkoppelen veel meer.<sup>42</sup>

Doordat sommige CWI’s anno 2004 geen tijd meer hebben voor persoonlijke bemiddeling van de klant (zie ook paragraaf 3.1) hadden zij ook geen zicht meer op het gedrag van de klant, en kwam dus ook het sturen van kennisgevingen niet meer aan de orde.<sup>43</sup> Dit strookt met de bevindingen uit een onderzoek dat de inspectie in 2005 heeft uitgevoerd. Hieruit bleek dat CWI

<sup>42</sup> Samen aan het Werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking, Research voor Beleid (ioV RWI), 2004, p. 32.

<sup>43</sup> Samen aan het Werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking, Research voor Beleid (ioV RWI), 2004, p. 32.



regelmatig geen inconsistenties uit de informatie die klanten verstrekken haalt, en dat ze bij de uitkeringsintake zelden aangeeft dat er sprake is van verwijtbare gedragingen.<sup>44</sup>

CWI zelf geeft verder nog aan dat *“de ervaring leert dat gemeenten en UWV nauwelijks gevolgen verbinden aan kennisgevingen van CWI”*.

### **Overdracht dossiers**

De gegevens en bewijsstukken die voor het vaststellen van het recht op een uitkering noodzakelijk zijn, draagt CWI over aan het UWV of gemeenten. Na ontvangst van de aanvraag van CWI moeten gemeenten en UWV vaststellen of de klant voldoet aan de voorwaarden voor het recht op een uitkering (claimbeoordeling). Vervolgens dienen UWV en gemeenten over te gaan tot het tijdig verstrekken van de juiste uitkering aan de klant. Voor het tijdig verstrekken van de juiste uitkering is het van belang dat UWV en gemeenten tijdig een dossier van CWI overgedragen krijgen dat alle informatie bevat die ze nodig hebben (een dossier dat, met andere woorden, volledig is). Goede samenwerking tussen de ketenpartners op dit moment/bij deze taak is dan ook belangrijk om te komen tot een efficiënte (snel) en klantvriendelijke (klant hoeft niet nogmaals opgevraagd te worden door UWV of gemeenten) uitvoering.

Na de invoering van de Wet SUWI (2002), verliep de overdracht van de dossiers moeizaam. Dossiers werden door CWI niet altijd tijdig en ook niet volledig overgedragen aan UWV of gemeenten. Met name gemeenten stelden tijdigheid boven volledigheid van de overdracht. Als gevolg hiervan kwamen veel dossiers wel tijdig, maar onvolledig binnen. In 75-100 procent van alle overgedragen dossiers werd de klant door de gemeente nogmaals opgeroepen om aanvullende informatie te verkrijgen.<sup>45</sup>

Anno 2004 lag ook bij CWI de prioriteit van de overdracht op tijdigheid, waardoor dossiers (nog steeds) niet altijd volledig konden worden aangeleverd. CWI heeft echter met de overige ketenpartners afgesproken dat dossiers als volledig worden aangemerkt, als ook aangegeven wordt welke gegevens en bewijsstukken in de dossiers ontbreken.<sup>46</sup> UWV en gemeenten moeten echter nog wel aanvullende informatie zien te verkrijgen om op een juiste manier het recht van een klant op een uitkering te kunnen vaststellen. Doordat CWI echter aangeeft welke informatie ontbreekt, weten deze ketenpartners wel welke informatie nog uitgevraagd moet worden. Uit een onderzoek dat de inspectie in 2005 heeft uitgevoerd bleek dat CWI zeer regelmatig dossiers levert aan gemeenten waarbij niet alle stukken aanwezig zijn, en ze daarbij bovendien vaak niet aangeeft welke bewijsstukken ontbreken.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB, 2005, p. 43.

<sup>45</sup> Klantcontacten bij gemeenten en UWV, RWI, 2003.

<sup>46</sup> Dienstverlening door uitvoeringsorganisaties en gemeenten, IWI 2005.

<sup>47</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB, 2005, p. 43.

Anno 2005 is er nog steeds sprake van een omvangrijke intake die gepaard gaat met veel papier, uitgebreide formulieren en vele bewijsstukken.<sup>48</sup> Door het werken met papieren dossiers is de overdracht tussen organisaties een sterk vertragend element. Omdat er maar één exemplaar van het papieren dossier is, is meervoudig gebruik van de gegevens binnen de keten, onafhankelijk van plaats en tijd, bij voorbaat uitgesloten. Als gevolg hiervan moet de burger dezelfde gegevens vaak meerdere keren aanleveren, al of niet in een net iets andere vorm, terwijl veel van de gevraagde informatie al (elders) in de publieke sector voorhanden is.<sup>49</sup>

CWI vermeldt – naar eigen zeggen - in de eigen registratiesystemen altijd de status van dossiers en wanneer het is overgedragen. De WWB-dossiers worden in de meeste gevallen persoonlijk overgedragen, de WW-dossiers worden per koerier verzonden. Volgens CWI raken bij UWV WW-dossiers soms zoek als gevolg van interne doorzendingen. Hierdoor wordt CWI geconfronteerd met ontevreden klanten.<sup>50</sup> Anno 2005 is er nog geen ketenbrede statusinformatie over de burger beschikbaar. Het CWI weet bijvoorbeeld wel wie doorgestuurd zijn naar UWV, maar niet wie uiteindelijk wel of niet een WW uitkering hebben ontvangen.<sup>51</sup> Een goed werkende ketenbrede ICT-ondersteuning kan er overigens toe leiden dat de aanvullende informatie snel verkregen kan worden, zonder de klant nogmaals op te hoeven vragen. Dit zal een efficiëntere en klantvriendelijker werkwijze op (onder andere) dit punt tot gevolg hebben. In hoofdstuk vijf van deze nota zal nog uitgebreid ingegaan worden op de ICT-ondersteuning bij ketensamenwerking.

### **Samenloopgevallen**

In een aantal gevallen komt het voor dat burgers tegelijkertijd meerdere uitkeringen ontvangen van verschillende uitvoeringsorganisaties en/of een gemeente. Er is dan sprake van een zogenaamde samenloop situatie: burgers die recht hebben op zowel een werkloosheidsuitkering (WW) als een uitkering op grond van de Wet inschakeling naar arbeidsvermogen (WIA, voormalig: Wet op arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)), of een uitkering krachtens de Wet werk en bijstand (WWB) met een andersoortige uitkering.<sup>52</sup> De ketenpartners dienen alert te zijn in dergelijke gevallen, zodat ook gewaarborgd kan worden dat deze groep klanten tijdig de juiste uitkering ontvangt.

In de bij dit onderzoek gehanteerde literatuur is geen informatie beschikbaar met betrekking tot de samenwerking tussen ketenpartners bij samenloopgevallen in de periode 2002 tot en met 2004. Vandaar dat hier alleen de situatie anno 2005/6 geschetst wordt.

De controle of burgers meerdere uitkeringen tegelijkertijd ontvangen werd anno 2005 achteraf uitgevoerd. Via het Inlichtingenbureau wordt gecontroleerd of klanten tegelijkertijd in meer

---

<sup>48</sup> Tijdens de hoor- en wederhoorprocedure die heeft plaatsgevonden in het kader van dit onderzoek heeft UWV hierbij aangegeven dat de omvangrijke intake en de vele formulieren en bewijsstukken die hiermee gepaard gaan met name is ingegeven door de eisen die daaraan zijn gesteld door de wetgeving.

<sup>49</sup> De burger bediend! Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI, 2005.

<sup>50</sup> Dienstverlening door uitvoeringsorganisaties en gemeenten in samenloop situaties, IWI, 2005.

<sup>51</sup> De burger bediend! Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI, 2005.

<sup>52</sup> Samen dienstverleners, Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen (IWI, 2006) p. 7.

uitkeringsadministraties (belastingdienst, UWV, IBG en de gemeentelijke sociale dienst) voorkomen. Omdat deze controle achteraf plaatsvindt, worden burgers regelmatig achteraf na een (groot) aantal maanden geconfronteerd met financiële correcties, bijvoorbeeld terugvoering wegens teveel ontvangen uitkering.<sup>53</sup>

Ook waar het samenloopgevallen betreft roepen gemeenten klanten vaak nogmaals op voor het leveren van aanvullende informatie. Een van de redenen hiervoor is dat UWV-regiokantoren vaak geen informatie kunnen c.q. mogen leveren in verband met de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Gemeenten zijn dan genoodzaakt tot een dubbele uitvraag bij de klant of om informatie op te vragen bij het UWV hoofdkantoor. Het beleid van UWV om gegevensverzoeken van derden (waaronder gemeenten) centraal af te handelen is in overeenstemming met instructies en afspraken binnen UWV. Hierover zijn de gemeenten door UWV geïnformeerd.<sup>54</sup> Door deze procedures waarborgt UWV de bescherming van persoonsgegevens.

## 5.2 Verklaringen

### Verschil in doelstelling

Vanwege het financiële belang van gemeenten en (in minder mate ook) UWV is het voor hen belangrijk te voorkomen dat mensen onterecht een uitkering krijgen (of onterecht geen maatregel), maar ook dat er zoveel mogelijk mensen bemiddeld worden naar werk en dus geen uitkering nodig hebben. CWI heeft deze prikkels niet. Ten eerste heeft CWI geen financiële verantwoordelijkheid, bovendien is CWI ook inhoudelijk niet verantwoordelijk voor de juiste uitkeringsverstrekking. CWI neemt de beslissing niet en mag deze ook niet nemen. Dat betekent dat de ketenpartners geen gezamenlijke doelstelling ervaren als het gaat om de uitkeringsvaststelling. Een klant die een uitkering nodig heeft is het doel van CWI reeds voorbij: die klant is immers niet uitgestroomd naar werk. Voor CWI zijn zowel inhoudelijk als financieel geen gevolgen merkbaar van een onjuiste uitkeringsverstrekking, in tegenstelling tot UWV of gemeenten.<sup>55</sup>

Voor gemeenten is er sinds de invoering van de WWB een financiële prikkel om uitkeringen te voorkomen. Uit onderzoek van de inspectie<sup>56</sup> blijkt dat gemeentefunctionarissen zeer kritisch kijken naar de informatie en bewijsstukken die door CWI geleverd worden. Vrijwel standaard wordt informatie nagetrokken, soms onnodig, maar ook regelmatig met als resultaat dat nieuwe feiten aan het licht komen die gevolgen hebben voor het recht op, of de hoogte van de uitkering.

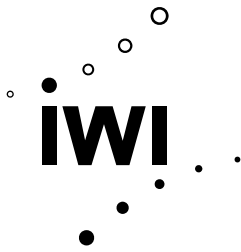
### Vertrouwen

<sup>53</sup> De burger bediend! Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI, 2005, p. 15.

<sup>54</sup> Dienstverlening door uitvoeringsorganisaties en gemeenten in samenloop situaties (IWI, 2005).

<sup>55</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB, 2005, p. 45.

<sup>56</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB, 2005, p. 45.



Dat gemeentefunctionarissen hun werk niet uit handen durven te geven, wordt niet alleen veroorzaakt door de verschillen in doelstelling. Ook is er niet altijd vertrouwen van gemeenten in CWI. De gemeente gaat niet af of wat CWI levert, maar verzamelt zelf informatie nog een keer. Het wantrouwen in CWI kan dus verklaren waarom er toch extra informatie wordt verzameld als het CWI dossier de situatie goed weergeeft. Dit wantrouwen is zeker niet altijd terecht, maar heeft meer te maken met de overtuiging die gemeenten hebben dat CWI niet in staat is zijn taak uit te voeren. Deze overtuiging van gemeenten wordt deels weer veroorzaakt door hetgeen CWI levert, maar ook door gebrek aan inzicht in elkaars werk.<sup>57</sup>

### **Kennis en kunde van de medewerkers**

Niet alleen de onvolledigheid van de dossiers is de oorzaak van het opnieuw opvragen van de klant. Een ander aspect dat hierbij meespeelt is dat medewerkers van gemeenten in de beginperiode na SUWI veelal nog niet gewend waren om op basis van een dossier een uitkering toe te kennen. Ook de moeizame relatie tussen gemeenten en CWI kunnen hierbij een rol spelen; indien gemeenten er niet op vertrouwen dat CWI haar werk goed doet zullen ze vaker een klant nogmaals opvragen.

## **5.3 Samenvatting en conclusie**

### **Kennisgeving verwijtbaar gedrag**

Na invoering van SUWI hielden de ketenpartners elkaar niet goed op de hoogte van wat er met de 'kennisgevingen verwijtbaar gedrag' gebeurde. Hierover werd niet of nauwelijks gecommuniceerd. CWI gaf bijvoorbeeld aan nooit of nagenoeg nooit een terugkoppeling van UWV en gemeenten te ontvangen. UWV gaf op zijn beurt weer aan dat ze altijd een terugkoppeling stuurde nadat ze een kennisgeving in ontvangst hadden genomen. Wat nou precies de gang van zaken was in de beginperiode van SUWI, en welke organisatie wel of niet altijd zijn ketenpartner op de hoogte hield van de stand van zaken is niet geheel duidelijk. Wel is helder dat de ketenpartners niet op één lijn zaten qua communicatie op dit punt.

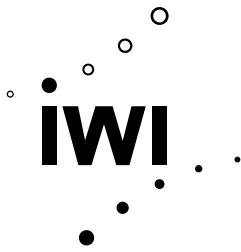
Uit onderzoek blijkt dat er na 2004 nauwelijks meer kennisgevingen gestuurd worden. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat CWI vanwege tijdgebrek geen zicht meer heeft op het gedrag van de klant, en dat daardoor dus ook het sturen van kennisgevingen niet meer aan de orde kwam. Hoe het nu (2006) of eind 2005 gesteld is met de kennisgevingen en de samenwerking tussen de ketenpartners hieromtrent is - aan de hand van de bij dit onderzoek gebruikte literatuur - niet bekend.

### **Overdracht dossiers**

Aan het begin van SUWI verliep de overdracht van de dossiers moeizaam. Vaak werden de dossiers door CWI onvolledig en niet tijdig overgedragen aan UWV en gemeenten. Hierdoor werden klanten vaak door UWV of gemeenten nogmaals opgeroepen om aanvullende informa-

---

<sup>57</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB, 2005, p. 46.



tie te leveren. Na verloop van tijd hebben ketenpartners afspraken met elkaar gemaakt betreffende de overdracht. Een dossier werd/wordt ook als volledig beschouwd indien aangegeven is welke stukken ontbreken. Op deze manier krijgen UWV en gemeenten de dossiers tijdig binnen, en kunnen ze gericht de ontbrekende informatie opvragen. Uit een onderzoek van de inspectie<sup>58</sup> blijkt echter dat CWI nog regelmatig dossiers levert (aan gemeenten) waarbij niet alle stukken aanwezig zijn, en ze daarbij bovendien vaak niet aangeeft welke bewijsstukken ontbreken.

Niet alleen het opnieuw moeten opvragen van de klant voor aanvullende vragen werkt vertragend, ook het werken met papieren dossiers tussen organisaties is een vertragend element. Omdat er maar één exemplaar van het papieren dossier is, is meervoudig gebruik van de gegevens binnen de keten uitgesloten. Op dit punt kan meerwaarde behaald worden door het inrichten en operationeel maken van een ketenbrede ICT ondersteuning. In hoofdstuk zes van deze nota wordt hier verder op ingegaan.

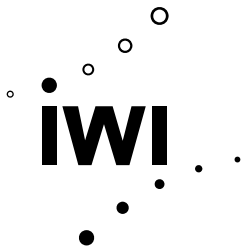
### **Samenloopgevallen**

De controle of burgers meerdere uitkeringen tegelijk ontvangen wordt achteraf uitgevoerd. Hierdoor worden burgers regelmatig achteraf geconfronteerd met financiële correcties, bijvoorbeeld terugvordering wegens teveel ontvangen uitkering. Aan deze groep klanten wordt dus niet altijd direct de juiste uitkering (qua hoogte) verstrekt.

---

<sup>58</sup> Inspectie Werk en Inkomen, Een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB, 2005, p. 43.





## 6 Ondersteuning bij ketensamenwerking

Een belangrijke ondersteunende rol bij ketensamenwerking wordt door de wetgever toegekend aan een gezamenlijke ICT voorziening voor CWI, UWV en gemeente; het zogenoemde Suwinet. Het gaat daarbij om elektronische gegevensuitwisseling en raadpleging van gegevens. Door een gezamenlijke ICT voorziening kunnen gegevens gestandaardiseerd en snel worden uitgewisseld. Het risico dat organisaties andere gegevens krijgen dan ze nodig hebben wordt hierdoor verkleind. ICT is dus een ondersteuning die het mogelijk moet maken processen uniform uit te voeren.

Een ander ondersteunend concept uit de Wet SUWI is het bedrijfsverzamelgebouw (BVG). In het BVG moet de één loket gedachte voor de cliënt tot uitdrukking komen. De partijen CWI, UWV en gemeenten moeten deelnemen in het BVG. De minister hecht veel belang aan het oprichten van BVG's, zo blijkt uit het programma ketenresultaten 2003-2004. Het bedrijfsverzamelgebouw is met name van belang voor de fysieke ondersteuning, waardoor bijvoorbeeld 'warme overdracht' van dossiers beter kan plaatsvinden.

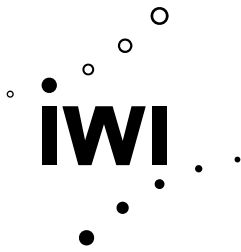
### 6.1 De rol van keteninformatisering en het bedrijfsverzamelgebouw

#### ICT/Keteninformatisering

In de Wet SUWI is bepaald dat UWV, CWI en gemeenten voor onderlinge uitwisseling en raadpleging van gegevens gebruik maken van een elektronische infrastructuur, aangeduid als Suwinet.<sup>59</sup> Suwinet is een extranet, dat grotendeels gestoeld is op de netwerken en de daarin aanwezige services van de aangesloten partijen (UWV, CWI en Inlichtingenbureau respectievelijk gemeenten). Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) is een afzonderlijke organisatie-eenheid van het CWI en moet de ontwikkeling, beheer en onderhoud van een elektronisch systeem ondersteunen. BKWI moet samen met UWV, CWI en gemeenten (het IB) trachten een elektronische infrastructuur te ontwikkelen.

Bij aanvang van SUWI in 2002 hebben de ketenpartners ieder nog een eigen automatiseringssysteem dat niet onderling gekoppeld is. Het UWV heeft te maken met het integreren van de verschillende systemen van voormalige uitvoeringsinstellingen. In 2002 is er nog sprake van handmatige procedures voor de overdracht van gegevens. Door het CWI wordt wel met digitale formulieren gewerkt, maar de output hiervan wordt in papiervorm overgedragen aan de ketenpartners. Die moeten de gegevens weer opnieuw handmatig invoeren in hun eigen systeem. Sinds 1 januari 2006 werkt CWI overigens niet meer met dergelijke digitale formulieren. Voor gemeenten geldt dat de Stichting Inlichtingenbureau (IB) op grond van de wet SUWI een coördinerende en dienstverlenende taak voor het gemeentelijke domein moest gaan realiseren. De aansluiting van gemeenten op het IB-systeem is verplicht. De aansluiting van gemeenten

<sup>59</sup> Regeling SUWI, Toelichting hoofdstuk 6 Suwinet en IB.



op het IB vindt gefaseerd plaats; 81 gemeenten zijn gestart per 1 oktober 2002, 55 gemeenten zijn gestart op 1 januari 2003 en 360 gemeenten zijn gestart op 1 april 2003.<sup>60</sup> Ondanks het goede verloop van deze uitrol, komt het gebruik van het IB systeem moeizaam op gang. Het systeem kent veel technische problemen. Naast de toegenomen technische afhankelijkheid is ook de betrouwbaarheid van de informatie een kwetsbaar aspect. Het gebruik van het IB-systeem is mede afhankelijk van het handhavingsbeleid van de gemeente.

In 2003 blijkt de keteninformatisering nog absoluut niet in orde. Er is geen ketenbrede statusinformatie van de klant beschikbaar. Suwinet wordt vooralsnog ervaren als een gebrekkig en niet actueel systeem. Er bestaat hierdoor geen geactualiseerd systeem voor uitwisseling van gegevens tussen de ketenpartners. Overigens zijn de ketenpartners wel in staat om met de huidige keteninformatisering hun eigen wettelijke taken uit te voeren.

In het AKO worden afspraken gemaakt over een betere afstemming informatievoorziening. Er worden verbeteringen aangebracht in Suwinet-Inkijk. Dit is een online-applicatie waarmee geautoriseerde medewerkers van de ketenpartners direct toegang krijgen tot relevante gegevens over cliënten. Deze verbeteringen stellen echter ook weer eisen aan de interne informatiseringhuishouding van de ketenpartners en aan de onderlinge afspraken rond de informatie uitwisseling. Tevens wordt Suwinet-Mail geïmplementeerd dat in eerste opzet nog niet voldoet aan eisen van beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid, maar wat wel een verbetering is ten opzichte van mailverkeer via het open internet. Ondanks de aangebrachte verbeteringen komt het elektronisch berichtenverkeer moeizaam van de grond.

In 2005 concludeert TNO<sup>61</sup> dat er nog steeds sprake is van een moeizame implementatie van ICT. Er is nog geen geautomatiseerd klantvolgsysteem voor de ketenpartners, ook al hebben deze wel hun ambities in die richting aangegeven. Suwinet functioneert nog niet goed en UWV is nog altijd doende met het integreren van de systemen van voormalige uitvoeringsinstellingen. Dat Suwinet-Inkijk in 2005 ook nog beperkt is in actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid van gegevens, is op te maken uit het feit, dat medewerkers nog veel gegevens opvragen bij collega's, ex-uvi's en werkgevers.<sup>62</sup>

Begin 2006 bestaat er nog steeds geen ketenbrede statusinformatie van de klant. De verwachting bij de ketenpartners is dat veel van de huidige problemen opgelost zullen worden met de komst van het digitaal klantdossier. CWI heeft de opdracht gekregen om in overleg met de ketenpartners dit digitaal klantdossier te ontwikkelen. Op 1 juli 2005 was het plan van aanpak hiervoor reeds gereed. Het doel is om in december 2006 de eerste versie van het digitaal klantdossier gereed te hebben. Verder wordt er in het Ketenprogramma 2006 specifiek aandacht gevraagd voor het beheer van de keten-ICT en de ondersteuningsstructuur die nodig is voor de keteninformatisering.

---

<sup>60</sup> Aansluitingsschema gemeenten op IB, bijlage XVII bij de Regeling SUWI.

<sup>61</sup> Agenda voor de toekomst Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt, TNO, 2005.

<sup>62</sup> Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk, IWI, 2005.

### **Bedrijfsverzamelgebouwen**

Contacten tussen de uitvoeringsorganisaties op operationeel niveau worden vergemakkelijkt in een BVG. Hoewel het BVG voornamelijk bijdraagt aan de klantvriendelijkheid en de efficiëntie, kan het mogelijk ook de afstemming tussen organisaties over de benodigde informatie vergemakkelijken en de overdracht van relevante informatie bevorderen.

Al bij de start van SUWI loopt het tempo van BVG-vorming achter bij de verwachtingen en ambities van politiek en ketenpartners. De oorspronkelijke planning van de ketenpartners was om uiterlijk in 2006 in alle 110 kerngemeenten één of meer BVG-en te realiseren, in totaal 125. Het aantal BVG-en neemt weliswaar toe - op 1 februari 2006 zijn 51 BVG-en in gebruik genomen - maar ondanks deze stijgende lijn is het duidelijk dat de oorspronkelijke doelstelling niet in het jaar 2006 voltooid zal zijn.<sup>63</sup>

Niet alle partners zien de meerwaarde van een BVG. Zo hebben sommige kleinere gemeenten de voorkeur voor het klantcontact op de eigen locatie en ziet men het als een probleem voor de klanten omdat deze een grotere reisafstand af moeten leggen. In 2005 en begin 2006 ligt het tempo van de totstandkoming van de BVG-en nog steeds lager dan aanvankelijk het idee was. Maar er ontstaan nog steeds initiatieven die moeten leiden tot de vorming van een BVG.

Recent zijn er signalen dat de BVG-vorming nog een aantal vervelende bijkomstigheden te zien geeft. Bijvoorbeeld voor ketenpartners die zelf al afspraken met elkaar gemaakt hadden. Doordat ze nu samen in een BVG zaten, waar weer een nieuw dienstverleningsconcept werd afgesloten, moesten ze dus weer nieuwe afspraken maken. Dit kwam de samenwerking niet ten goede. Deskundigen geven aan dat het maken van goede werkafspraken belangrijker is dan de vorming van een BVG. Indien er goede werk- of procesafspraken bestaan, dan pas kan een BVG meerwaarde hebben vanwege de fysiek kortere lijnen. Een geraadpleegde deskundige zegt hier over:<sup>64</sup>

*“Wij zijn zonder afspraken in het BVG getrokken. Dat leed tot afbreuk van de opgebouwde samenwerking.(...) Samen onder één dak is niet voorwaardelijk voor een goede dienstverlening. Eerst is afstemming van de dienstverlening nodig, dan is de BVG een meerwaarde, want je hebt kortere lijnen.”*

Ook een aantal van de medewerkers van gemeenten en/of UWV die gedetacheerd zaten bij CWI, werden nu weer overgeheveld naar hun eigen organisatie:<sup>65</sup> Een andere deskundige zegt hierover:

*“Op het moment dat we naar het BVG gingen, ging de detachering ook terug naar de gemeente, 'want we zaten toch in hetzelfde gebouw'. Daardoor werd de samenwerking weer minder.”*

<sup>63</sup> Waar een wil is is een BVG, Inspectie Werk en inkomen, 2006, p. 7.

<sup>64</sup> Uit deskundigensessies 'Ketensamenwerking' die IWI in februari 2006 voor dit onderzoek heeft georganiseerd.

<sup>65</sup> Uit deskundigensessies 'Ketensamenwerking' die IWI in februari 2006 voor dit onderzoek heeft georganiseerd.

Of de klant door de vorming van een BVG beter wordt geholpen is volgens geraadpleegde deskundigen nog maar de vraag. De BVG lijkt in eerste instantie te zijn gericht op betere communicatie tussen betrokken organisaties en niet zozeer gericht naar de klant. Want de organisaties binnen het BVG blijven vooral vanuit ‘de eigen koker’ de klant benaderen. De volgende stap nu, lijkt te zijn om gezamenlijk als keten, de dienstverlening en communicatie richting klant te stroomlijnen. Een deskundige hierover:

*“Gericht communiceren, dat gebeurt in toenemende mate onderling. Richting de klant nog niet. Dan communiceren we als UWV, als CWI...maar niet als BVG”.*

Dat verschillende partijen bij elkaar in een BVG gehuisvest zijn, is dus nog geen garantie dat geïntegreerde dienstverlening vanzelf tot stand komt. In veel bestaande BVG-en wordt de dienstverlening nog steeds volgtijdelijk geleverd. Wel experimenteren de ketenpartners met deze (geïntegreerde) vorm van dienstverlening in de zogenaamde ‘toonkamers’. Kenmerkend hiervoor is dat de ketenpartners zo nauw samenwerken, dat er voor wat betreft het reïntegratiebeleid in de ‘frontoffice’ geen sprake meer is van gescheiden organisaties. De klant krijgt een totaalpakket aangeboden, met de bedoeling om hem zo snel mogelijk uit de uitkering en (weer) aan het werk te krijgen. Om dit te bereiken werken ketenpartners gelijktijdig, en vanuit eenzelfde perspectief. Aandachtspunt voor de ketenpartners hierbij is wel dat zij de gegeven wettelijke kaders en taakopvattingen niet mogen overschrijden.<sup>66</sup>

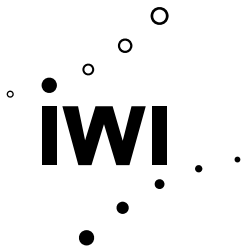
## 6.2 Verklaringen

De matige vorderingen van het tot stand brengen van een goed werkende ICT-ondersteuning heeft vooral te maken met de veelheid van organisaties die hiervan gebruik moeten maken. Het UWV heeft te maken met het integreren van de verschillende systemen van voormalige uitvoeringsinstellingen. Ook is er sprake van een groot aantal gemeenten en verschillende CWI kantoren. Na invoering van de wet SUWI moeten de organisaties eerst een veelvoud van de ‘eigen’ systemen integreren. Dit is op zich al een zeer omvangrijke en complexe operatie. Vervolgens dient er een gezamenlijke elektronische infrastructuur voor de verschillende ketenpartners te komen. Dus dient er nogmaals een slag gemaakt te worden.

Tevens blijkt dat de organisaties toch nog teveel ‘kolomsgewijs’ zijn ingericht en dat heeft het realiseren van een gezamenlijke ICT voorziening tegenwerkt. Een reden voor deze kolomsgewijze inrichting is dat de verschillende organisaties elk andere financieringssystematieken hebben en afgerekend worden op de mate van realisatie van hun eigen doelstellingen en prestatie-indicatoren. De doelstellingen en kaders die voor de verschillende organisaties zijn leidend. Hierop worden ze immers afgerekend. Een gezamenlijke ICT voorziening komt dan op een tweede plaats. Hieraan dient wel toegevoegd te worden dat de ketenpartners het belang van een gezamenlijke elektronische infrastructuur wel inzien. Zeker in het licht van de gedach-

---

<sup>66</sup> Waar een wil is is een BVG, Inspectie Werk en Inkomen, 2006, p. 9.



te 'de klant centraal'. Begin 2006 zijn de ingrediënten voor een dergelijke infrastructuur ook aanwezig alleen de implementatie laat nog op zich wachten.

Een van de vertragende elementen bij de BVG-vorming was/is de veelheid aan verschillende organisaties, en de relaties tussen deze organisaties. Een grote gemeente heeft bijvoorbeeld te maken met verschillende CWI-kantoren, en CWI-kantoren kunnen op hun beurt weer te maken hebben met verschillende kleine gemeenten. Ook werd vertraging opgelopen doordat het samengaan in een BVG wijzigingen tot gevolg had binnen een aantal al bestaande samenwerkingsverbanden. Sommige gemeenten werkten al samen met CWI('s), en deze samenwerkingsafspraken dienden te worden herzien na de vorming van een BVG. Het feit dat ketenpartijen gedwongen worden samen te werken binnen een BVG, heeft geen stimulerende invloed gehad, maar riep eerder weerstand op bij ketenpartijen om in een BVG samen te gaan werken. Deze weerstand neemt in de loop van de tijd wel af en is te zien dat de ketenpartijen mee en beter met elkaar gaan communiceren.

### 6.3 Samenvatting en conclusie

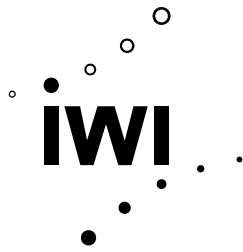
#### **ICT-ondersteuning**

Hoewel er door de ketenpartners al veel initiatieven in gang zijn gezet ter verbetering van de ketenbrede ICT-ondersteuning, blijven de concrete resultaten op het gebied van keteninformatisering (nog) onder de maat. De ICT systemen zijn nog te vaak gericht op eigen organisatie en proces van de ketenpartners, waardoor de ketenbrede ondersteuning (nog) niet van de grond komt. De architectuur van de ICT voorziening is vooral per kolom vormgegeven. Er zijn nog nauwelijks doorlopende ketenprocessen over de kolommen heen. Wel is te zien dat er veel ontwikkelingen in gang zijn gezet om (op termijn) te komen tot een gestructureerde en eenmalige gegevensuitvraag, waarbij de ontwikkeling van een digitaal klantdossier (centraal systeem dat de lokale uitvoering en samenwerking ondersteunt) een stap in de goede richting is. Ook op het gebied van Suwinet is veel ter hand genomen. Echter van zowel Suwinet als van de overige mogelijkheden en ontwikkelingen op het gebied van keteninformatisering maken de ketenpartners nog geen optimaal gebruik.

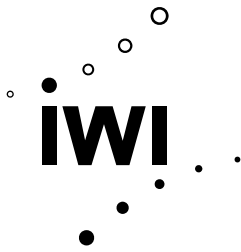
De ICT-ondersteuning komt voor een deel tegemoet in het bereiken van de doelen van de wet. Er moet echter nog veel gebeuren om optimaal gebruik te kunnen maken van ketenbrede informatisering. Efficiency komt alleen maar uit de verf als de keteninformatisering voldoende betrouwbaar, beschikbaar en toegankelijk is. De keteninformatisering leidt al wel tot klantvriendelijkheid wanneer de klant niet meermalen zijn verhaal hoeft te doen. Helaas worden de gegevens niet altijd zo betrouwbaar geacht dat men vindt dat verificatie door de klant wederom op te roepen achterwege kan blijven.

#### **BVG-vorming**

De vorming van BVG-en gaat in een lager tempo dan was voorzien. Problemen met de vormgeving van BVG-en hebben vaak te maken met het feit dat ketenpartijen gedwongen worden samen te werken in een BVG en dat gaat nogal eens gepaard met weerstand bij partijen. Belang-



rijk is dat partijen eerst goede afspraken maken over gezamenlijke werkprocessen voordat tot BVG-vorming wordt overgegaan. Opvallend is dat deskundigen uit de uitvoeringspraktijk zeggen dat bestaande goedlopende samenwerking tussen ketenpartijen door de vorming van een BVG weer kan worden ondermijnd. Ook de locatie waar een BVG wordt gevestigd roept vaak de nodige tegenstellingen op doordat de (centrum)gemeente als verantwoordelijke voor de locatie, andere ideeën daarover heeft dan bijvoorbeeld CWI en andere (kleine) gemeenten. Voor de klant heeft de BVG-vorming nog niet het gevolg dat sprake is van één-loket. De ketenpartijen waar de klant mee van doen heeft zitten dan wel in één gebouw, de organisaties communiceren echter nog ieder afzonderlijk naar de klant.



## 7 Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven hoe de ketenpartners op verschillende momenten in het proces samenwerken en welke ontwikkeling deze samenwerking in de loop der jaren heeft doorgemaakt. In dit hoofdstuk zal besproken worden in hoeverre deze samenwerking ertoe heeft geleid dat de doelen van de wetgever zijn gerealiseerd. Ook zal besproken worden in hoeverre de samenwerking heeft geleid tot een meer klantgerichte, efficiënte en effectieve uitvoering.

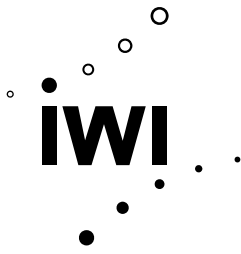
### 7.1 De mate van ketensamenwerking

De samenwerking tussen de ketenpartners UWV, CWI en gemeenten verliep kort na de invoering van de wet SUWI moeizaam. Gemeenten en UWV werden voor de voortgang van hun werkzaamheden min of meer afhankelijk gemaakt van het werk dat door CWI verricht werd. Met name gemeenten stonden nogal wantrouwend tegenover de tijdigheid en kwaliteit van het door CWI geleverde werk. Hierdoor werd de klant vaak nogmaals opgeroepen (sommige gemeenten riepen zelfs in 75-100% van de gevallen de klant nogmaals op), en werden werkzaamheden van CWI nogmaals door gemeenten verricht. Het stelsel was in deze fase dus zeker niet efficiënt, en ook niet erg klantvriendelijk. Daarbij moest CWI wennen aan haar nieuwe taak, de uitkeringsintakes, en verkeerde UWV in een groot fusieproces.

In de loop der jaren is de ketensamenwerking verbeterd. Er is een trend waar te nemen van wantrouwen naar vertrouwen en van geconstateerde problemen zelf oplossen (gemeenten deden het werk van CWI opnieuw) tot samen problemen oplossen (gemeenten en UWV detacheerden werknemers bij CWI, om zo de kennis en kwaliteit van de CWI medewerkers te verbeteren). Toch zijn er nog wel een aantal belemmerende factoren aan te wijzen, die ervoor zorgen dat de samenwerking tussen ketenpartners niet optimaal vorm krijgt.

Een eerste belemmerende factor is dat ketenpartners hun taken uitvoeren binnen eigen (financiële) kaders en doelstellingen. Samenwerking wordt belangrijk gevonden, maar de organisaties worden 'afgerekend' op de mate waarin zij hun 'eigen' doelstellingen realiseren. Ook worden de organisaties op een aparte wijze gefinancierd, en het budget dat zij jaarlijks ter beschikking krijgen om hun werkzaamheden uit te voeren is wederom (deels) afhankelijk van de mate waarin afzonderlijke doelstellingen/prestaties worden gerealiseerd. Een (financiële) prikkel die inwerkt op resultaten van de keten als geheel ontbrak in de beginjaren van SUWI. Inmiddels zijn er echter ketenprestatie-indicatoren geformuleerd die wel als een dergelijke 'prikkel' beschouwd kunnen worden. In toenemende mate zal het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de SUWI-partijen hierop ook afrekenen.

Een tweede belemmerende factor is een externe: laagconjunctuur. In een periode van laagconjunctuur is er meer instroom te verwerken (meer werklozen) en zijn klanten moeilijker te be-



middelen naar werk (de vraag naar arbeid is klein). We hebben gezien dat taken van CWI (zoals de bemiddeling van klanten) in het gedrang komen door deze toenemende instroom. Gemeenten (en in mindere mate ook UWV) zijn een deel van de intakes gaan uitvoeren zodat CWI meer tijd kreeg voor bemiddeling. Deze ontwikkeling laat zien dat de ketenpartners samenwerken; elkaar helpen om problemen op te lossen. De reden van deze specifieke vorm van samenwerking is echter niet direct 'elkaar helpen' of 'de klant sneller ten dienste staan', maar ligt meer in het verlengde van 'ervoor zorgen dat je eigen organisatie op den duur niet in de problemen raakt.'. Gemeenten en UWV zijn immers afhankelijk van het werk dat CWI verricht. Indien CWI niet tijdig en volledig de dossiers van de klant kan overdragen, kunnen gemeenten en UWV niet tijdig starten met de reïntegratie van de klant.

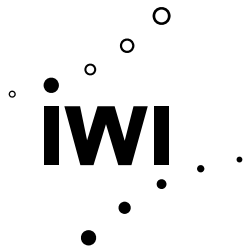
De economische situatie (laagconjunctuur) was in met name de beginperiode van SUWI aan te wijzen als een belangrijke belemmerende factor voor een (nog) niet optimale samenwerking tussen ketenpartners. Hierbij dient echter nogmaals opgemerkt te worden dat de conjunctuur in de huidige situatie hierbij geen negatieve rol meer speelt.

## **7.2 De resultaten van ketensamenwerking**

Hoewel de samenwerking een stroef begin gekend heeft, ziet de inspectie een aantal ontwikkelingen waaruit blijkt dat er (meer) wordt samengewerkt. Toch zijn er (in de bij dit onderzoek gehanteerde literatuur) nog geen concrete, meetbare resultaten van ketensamenwerking waar te nemen. Vragen als 'Komen er meer mensen aan het werk door de samenwerking?' en 'Zorgt de samenwerking ervoor dat werkzoekenden sneller (duurzaam) werk vinden?' kan de inspectie na dit onderzoek niet beantwoorden. Aanvullend onderzoek naar de effectiviteit van ketensamenwerking moet dit inzicht wel kunnen bieden.

De inspectie heeft op veel punten van de samenwerking tussen ketenpartners een ontwikkeling kunnen waarnemen gedurende de afgelopen jaren. Op een aantal aspecten van de samenwerking ziet de inspectie echter in de huidige situatie dezelfde problemen/knelpunten als vlak na invoering van SUWI. De bemiddeling van werkzoekenden met goede kansen op werk is nog een knelpunt, de overdracht van de dossiers is nog niet altijd tijdig en volledig (daar zijn nu wel administratieve afspraken over gemaakt), de klant wordt nog steeds meerdere malen opgeroepen en heeft geen vast aanspreekpunt binnen de keten. Ook zijn er een aantal ontwikkelingen te noemen die achter blijven bij de planning. Te denken valt hier aan het invoeren van de reïntegratiecoaches, de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen waarin UWV, CWI en gemeenten gezamenlijk zijn gehuisvest en de ontwikkeling van een gezamenlijke ICT-voorziening. Elk van deze aspecten is van groot belang voor het realiseren van een zo klantvriendelijk, efficiënt en - uiteindelijk ook - effectief mogelijk stelsel van sociale zekerheid. Het gedachtegoed 'de klant centraal' wordt inmiddels gedeeld door alle ketenpartners, maar komt nog onvoldoende tot uitdrukking in de praktijk. Het is voor het functioneren van het stelsel van werk en inkomen van groot belang dat dit in de komende jaren wel wordt gerealiseerd.





## Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*. Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2004.

Amsterdam University Press, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam, 2004.

Arents, M., R. Dorenbos, V. van Loon en J. van Velden, *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt*. ECORYS-NEI in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, 2004.

Batelaan, H.J., L. Desain, J. Mur, J. Soethout en B. van Waveren, *Vangnet met veerkracht*. Regioplan in opdracht van de Raad van Werk en Inkomen, Den Haag, 2004.

Beemer, F.A., M.A.R. van Roost, H. de Ruigh-Horstmanshof, A.H.E. van de Aa en T.P.J. Koning, *Ruimte voor regie*. Berenschot Procesmanagement, De Ruigh Consultancy en Ketennetwerk in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2003.

Blommesteijn, M., M.J. van Gent, C.M.E. Groot, J.E. Soethout en R.C. van Waveren, *Gemeenten en de WWB I: geprikkeld tot werken*. Regio Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam, 2005.

Bunt, S., J. van der Veer en M. Engelen, *Samen aan het werk: de praktijk van SUW ketensamenwerking*. Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Leiden, 2004.

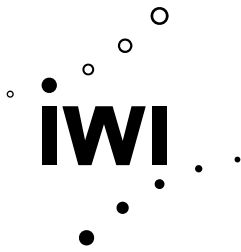
Donker van Heel, P., M. Arents, H. Nauta en C. Zoon, *Evaluatie vacatureoffensief CWI*. ECORYS, Divisie Arbeid en Sociaal beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

Eppink, M. en B. Post, *Klantcontacten bij gemeenten en UWV*. Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, 2003.

Fermin, B.M.F., *Elke schakel telt*. TNO Arbeid, Hoofddorp, 2003.

Heyma, A., B. Cuelenaere, F. Reijenga en M. de Graaf, *De weg terug: van arbeidsongeschiktheid tot werk*. SEO Economisch Onderzoek i.s.m. Astri in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Amsterdam, 2004.

Inspectie Werk en Inkomen, *Afgesproken?: Gemeenten en CWI-vestigingen over de onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.



Inspectie Werk en Inkomen, *Controleschakel in de handhavingketen*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

Inspectie Werk en Inkomen, *De ketens van werk en inkomen: een verkennend onderzoek naar de keten van werk en inkomen vanuit cliëntperspectief*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2003.

Inspectie Werk en Inkomen, *De kortste weg naar werk: een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

Inspectie Werk en Inkomen, *Gebruikswaarde Suwinet-inkijk*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

Inspectie Werk en Inkomen, *ICT als verbindende schakel: keteninformatisering in het stelsel van werk en inkomen*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

Inspectie Werk en Inkomen, *ICT en de keten van werk en inkomen*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2004.

Inspectie Werk en Inkomen, *In goed vertrouwen: onrechtmatige gegevensverstrekking aan een handelsinformatiebureau*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2004.

Inspectie Werk en Inkomen, *Intake en beoordeling bij de bijstand: een onderzoek naar de relatie tussen CWI en gemeenten bij de uitkeringsvaststelling WWB*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005

Inspectie Werk en Inkomen, *Invloed van WW-ers op hun reïntegratietraject*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

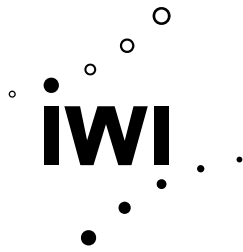
Inspectie Werk en Inkomen, *Kiezen én Delen: de selectie door gemeenten voor Reïntegratietrajecten*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

Inspectie Werk en Inkomen, *Onderzoek naar de ketenondersteuning van fase 1-cliënten bij het zoeken van werk*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, nog niet gepubliceerd.

Inspectie Werk en Inkomen, *Regionaal Ketenoverleg: verkennende studie naar aantal en vormgeving*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2005.

Inspectie Werk en Inkomen, *Relaties tussen organisaties: invulling van een toezichtaspect*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2003.

Inspectie Werk en Inkomen, *Samenloopsignalen van het inlichtingenbureau*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2003.



Inspectie Werk en Inkomen, *Samenwerking ketenpartners in bedrijfsverzamelgebouwen*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, wordt voorjaar 2006 gepubliceerd.

Inspectie Werk en Inkomen, *Samenwerking (waar mogelijk): een analyse van SNO's tussen CWI en gemeenten*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2004.

Inspectie Werk en Inkomen, *Samenwerking tussen CWI en UWV bij intake en beoordeling van WW-aanvragen*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, publicatie voorzien medio 2006.

Inspectie Werk en Inkomen, *Waar een wil is is een BVG*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2006.

Keller, W., U. Groen en J. van Lunteren, *De burger bediend!* Expertcommissie Keller, Rotterdam, 2004.

Komduur, J. en B.M.F. Fermin, *Staat de klant centraal? Ervaringen van één jaar SUWI*. Breed Platform Verzekerden & Werk met medewerking van TNO Arbeid, Amsterdam, 2003.

Mevissen, J.W.M., L. Mallee en C.P. van Horssen, *De reïntegratiemarkt langs de meetlat van SUWI*. Regioplan in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam, 2004.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Sociale verzekeringen, *Mogelijkheden voor een actieve rol van de klant*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2003.

Raad voor Werk en Inkomen, *De reïntegratiemarkt aarzelend op gang*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, 2004.

Smit, A.A., S. Andriessen en J. Sanders, *Meer werk door samenwerking*. TNO Arbeid, Hoofddorp, 2004.

Steunpunt Keten Samenwerking, *Werken aan de winkel. De praktijk van ketensamenwerking*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2003.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *SUWI: top of flop?* Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006.

Wevers, C.W.J en J. van Genabeek, *Agenda voor de toekomst Sociale Zekerheid en arbeidsmarkt*. TNO Kwaliteit van Leven, Hoofddorp, 2005.





