

Samen aan het werk

De praktijk van SUWI-ketensamenwerking

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

Silvia Bunt
Jochem van der Veen
Mirjam Engelen

B2832

Leiden, 27 april 2004



Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van een onderzoek dat Research voor Beleid heeft gedaan naar de samenwerking in de SUWI-keten in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Het onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop de ketenpartners (CWI, UWV en gemeenten) in de praktijk samenwerken, eventuele knelpunten die zich voordoen in de samenwerking en mogelijke oplossingen.

In 2002 is de Wet SUWI in werking getreden. Met deze wet is de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid gewijzigd. Kern van deze wet is de gedachte dat een werkzoekende op één locatie terecht kan voor het zoeken naar werk en voor het aanvragen van een uitkering (het éénloket-model). Die locatie is het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). De wet beoogt een activerende uitvoering van de sociale zekerheid te bewerkstelligen, waarin voorop staat dat werkzoekenden snel aan werk worden geholpen en dat – wanneer het leiden van de werkzoekende naar werk op korte termijn niet tot de mogelijkheden behoort – de uitkeringsgerechtigde op een efficiënte manier een uitkering wordt verstrekt. Om de doelstellingen van het nieuwe stelsel te realiseren dienen de SUWI-ketenpartners (CWI, gemeenten en UWV) met elkaar samen te werken.

De kern van het onderzoek naar het functioneren van deze samenwerking bestaat uit acht casestudies, waarin interviews zijn gehouden met medewerkers van CWI-vestigingen, gemeenten en UWV. In deze interviews is zowel ingegaan op algemene aspecten van de samenwerking, als op het functioneren van de samenwerking bij specifieke werkprocessen waarbij de ketenpartners nauw moeten samenwerken.

We bedanken hierbij Wouter van Casteren en Rudie Neve van de Raad voor Werk en Inkomen voor de plezierige samenwerking bij het tot stand komen van dit rapport. Ook willen we de medewerkers van CWI, UWV en gemeenten die hebben meegedaan aan dit onderzoek bedanken voor de openheid waarmee zij ons te woord hebben gestaan. Het onderzoek is uitgevoerd door Silvia Bunt, Eelco Flapper en Jochem van der Veen. Zij zijn daarbij begeleid door ondergetekende.

Mirjam Engelen
Projectleider

Inleiding voorzitter RWI

Opdat het uiteindelijke doel bereikt wordt, namelijk meer mensen aan het werk en niet meer mensen in een uitkering dan strikt noodzakelijk, is samenwerking tussen alle partijen in de keten van werk en inkomen onontbeerlijk. Het voorliggende onderzoek biedt een goed en actueel beeld van de stand van zaken van die samenwerking.

De ontwikkeling van de ketensamenwerking is een zeer dynamisch proces. Het UWV en het CWI zitten midden in een ingrijpend reorganisatieproces, terwijl de gemeenten zich geplaatst zien tegenover eveneens ingrijpende gevolgen van de implementatie van de Wet Werk en Bijstand. Tegelijkertijd moeten de ambitieuze doelstellingen gerealiseerd worden onder een zeer ongunstig economisch gesternte. Het zal niemand verbazen dat door dit alles nog geen sprake kan zijn van een optimale samenwerking in de keten van werk en inkomen. CWI en UWV melden in reactie op het voorliggende onderzoek dat veel van de gesignaleerde knelpunten worden herkend en dat op veel terreinen activiteiten lopen of in gang worden gezet die verbeteringen moeten brengen in de dienstverlening aan cliënten en aan partners in de keten. Zo meldt CWI dat dit voorjaar een nieuw registratiesysteem voor werkzoekenden, SONAR, gereed is gekomen en momenteel wordt uitgetest. SONAR biedt een verbeterde mogelijkheid tot elektronische koppeling met UWV en de gemeenten.

Om die doorgaande ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van de ketendienstverlening goed te kunnen volgen, zal de RWI in 2005 opnieuw onderzoek doen naar de stand van zaken in de ketensamenwerking. Gezien de geuite ambities van de ketenpartners zelf en de doorgaande investeringen in de ketensamenwerking, zal dat onderzoek ongetwijfeld weer een verbeterd beeld opleveren. Of het genoeg is om aan de hoge verwachtingen ten aanzien van de Suwi-keten te voldoen, moet blijken bij de formele evaluatie van Suwi in 2006.

De RWI heeft mede op basis van dit onderzoek in juni 2004 een advies over de ketensamenwerking uitgebracht aan de minister en staatssecretaris van SZW. Dit advies '*Ketensamenwerking en -informatisering Suwi*' is beschikbaar via de website van de RWI, www.rwi.nl.

Jan van Zijl
Voorzitter Raad voor werk en Inkomen
28 juni 2004

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	7
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Onderzoeksdoelstelling	14
1.3 Onderzoeksopzet	14
1.4 Leeswijzer	16
2 Samenwerking op uitvoerend niveau	18
2.1 Werkprocessen	18
2.2 Samenwerking bij claimbeoordeling	19
2.2.1 Feitelijke gang van zaken	19
2.2.2 Oordeel over de praktijk	22
2.3 Samenwerking bij reïntegratie	25
2.3.1 Feitelijke gang van zaken	25
2.3.2 Oordeel over de praktijk	27
2.4 Samenwerking bij bemiddeling/controle op sollicitatieplicht	30
2.4.1 Feitelijke gang van zaken	31
2.4.2 Oordeel over de praktijk	32
3 Achtergronden bij de samenwerking	36
3.1 Samenwerking tussen CWI en UWV/gemeenten	36
3.1.1 Overlegstructuur	36
3.1.2 Visie op de samenwerking	37
3.1.3 Invloed WWB op samenwerking	40
3.2 Samenwerking tussen UWV en gemeenten	42
4 Succesfactoren, knelpunten en slotbeschouwing	45
4.1 Succesfactoren	45
4.2 Knelpunten	47
4.3 Slotbeschouwing	49
Bijlage 1 Afspraken in SNO's	51
Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde bronnen	53
Bijlage 3 Overzicht selectie CWI-vestigingen	55
Bijlage 4 Respondenten gemeenten en UWV	57
Bijlage 5 Landelijke formats reïntegratie-adviezen CWI	59
Bijlage 6 Terugmeldingsformulier reïntegratie-advies	65

Samenvatting en conclusie

Doel en opzet van het onderzoek

In 2002 is de wet SUWI in werking getreden. Kern van deze wet is de gedachte dat een werkzoekende op één locatie (het CWI) terecht kan voor het zoeken naar werk en voor het aanvragen van een uitkering. Het verstrekken van uitkeringen is de taak van gemeenten en UWV. In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen onderzocht Research voor Beleid de wijze waarop de SUWI- ketenpartners (CWI, UWV en gemeenten) in de praktijk samenwerken.

Het onderzoek richt zich op het beantwoorden van de volgende hoofdvragen:

1. Hoe verloopt de samenwerking van de ketenpartners in de praktijk? In hoeverre is de uitvoeringspraktijk efficiënt en klantvriendelijk?
2. Welke factoren dragen bij aan een succesvolle samenwerking?
3. Zijn er belemmeringen (op lokaal en/of landelijk niveau) die de samenwerking tussen de ketenpartners bemoeilijken? Zo ja, hoe kunnen deze belemmeringen worden opgelost?

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van acht casestudies waarin is gesproken met medewerkers van het CWI, UWV en betrokken gemeenten in een bepaalde regio. In de wet SUWI vormt het CWI het vertrekpunt voor de belangrijkste werkprocessen. Daarom is ook in dit onderzoek de CWI-vestiging als uitgangspunt genomen.

De samenwerking in de praktijk

Allereerst wordt ingegaan op de wijze waarop de samenwerking in de praktijk verloopt. Daarbij onderscheiden we drie werkprocessen waarbij sprake is van samenwerking.

Claimbeoordeling

Het eerste proces waarbij moet worden samengewerkt is het traject van aanvraag van een WW- of een bijstandsuitkering tot en met het besluit over toekenning of afwijzing. Het CWI is verantwoordelijk voor het opnemen van de aanvraag van de uitkering en moet deze dossiers vervolgens doorsturen naar UWV of gemeente.

Uit het onderzoek blijkt dat de ketenpartners steeds vaker tevreden zijn over de termijn waarmee deze dossiers worden doorgestuurd. Desalniettemin blijkt uit het onderzoek naar de klanttevredenheid van de ketenpartners¹ (medio 2003) dat op dit punt wel verbeteringen mogelijk zijn.

Over de volledigheid en juistheid van de dossiers zijn de respondenten van UWV en gemeenten minder tevreden. Op dit punt zijn de gemeenten iets kritischer dan UWV. Dit hangt waarschijnlijk samen met de complexiteit van de Wet Werk en Bijstand (WWB, voorheen Abw) waardoor er meer verschillende typen bewijsstukken nodig zijn dan bij de WW. CWI-medewerkers geven aan vaak geen terugkoppeling over de juistheid en volledigheid van de dossiers te ontvangen, zodat er weinig zicht bestaat op de gewenste verbeteringen.

Het kennisniveau van sommige CWI-medewerkers wordt met name door gemeenten als niet toereikend ervaren. Ook CWI-medewerkers zelf vinden dat zij soms niet voldoende op de hoogte

¹ Rapportage klanttevredenheidsonderzoek ketenpartners CWI Nederland, CWI, 6 mei 2003.

worden gehouden van veranderingen in wet- en regelgeving. Een mogelijke oplossing is dat CWI-medewerkers deel kunnen nemen aan het opleidingsaanbod van gemeenten of UWV. In sommige regio's gebeurt dit al.

Reïntegratie-adviezen

Het tweede raakvlak tussen CWI en UWV/gemeente vormen de reïntegratie-adviezen die door het CWI worden opgesteld. Voor cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2,3 of 4) voert het CWI een zogeheten Kwalificerende Intake (Kwint) uit en stelt naar aanleiding daarvan een reïntegratie-advies op. Deze adviezen kunnen door gemeente of UWV worden gebruikt om een reïntegratietraject voor de cliënt op te stellen. Uit het onderzoek blijkt dat een aantal CWI's over de uitvoering van de Kwint afwijkende afspraken heeft gemaakt met de centrumgemeente (de gemeente voert zelf een diagnose-gesprek met de klant) of dat de gemeente geen gebruik maakt van de reïntegratie-adviezen van het CWI.

De afspraken tussen CWI en gemeenten over het tijdstip van levering van de reïntegratieadviezen lopen sterk uiteen. Soms wordt het reïntegratie-advies gelijktijdig met het uitkeringsdossier verstuurd, meestal erna. Voor het opsturen van reïntegratie-adviezen aan UWV geldt een termijn van 20 dagen na de werkloosheidsdag of herfasering. Het reïntegratieadvies dient voor gemeenten als een hulpmiddel om een traject op te stellen, maar is in praktijk niet meer dan dat. Het is volgens de geïnterviewde gemeenten niet mogelijk om een trajectplan op te stellen zonder dat de gemeente en/of het reïntegratiebedrijf dat het traject uitvoert, de klant opnieuw heeft gezien. Bij UWV is er sprake van twee klantgesprekken (met de casemanager WW en het reïntegratiebedrijf) voordat er een trajectplan is opgesteld. De klant moet dus zowel bij gemeenten als bij UWV meer keren zijn verhaal vertellen.

Het oordeel over de kwaliteit van de reïntegratie-advies wisselt. Sommige gemeenten vinden het te gedetailleerd, andere juist te algemeen. De CWI's geven op hun beurt aan weinig inzicht te hebben in hetgeen er na de overdracht met de reïntegratie-adviezen wordt gedaan. Het oordeel over de tijdigheid hangt samen met de snelheid waarmee een gemeente mensen op traject zet. Naarmate een gemeente dit sneller doet, is men kritischer over de tijdigheid.

Bemiddeling en controle op sollicitatieplicht

De bemiddelingsactiviteiten en de vervulling van vacatures door het CWI in relatie tot de controle op de uitkeringsplicht is het derde samenwerkingsproces dat is onderzocht. Het blijkt dat veel CWI's onvoldoende toekomen aan hun bemiddelingstaak. Dit wordt veroorzaakt door de stijgende instroom als gevolg van de recessie. Doordat het CWI ook verantwoordelijk is voor de uitkeringsintake blijft per cliënt te weinig tijd over om actief te helpen bij het zoeken naar werk. In sommige CWI's heeft dit tot gevolg dat er op dit moment geen individuele begeleiding beschikbaar is voor bepaalde groepen fase 1 cliënten.

Voor dit probleem worden verschillende oplossingen genoemd. In de eerste plaats kan het CWI prioriteiten stellen en zich bijvoorbeeld richten op jongeren en schoolverlaters. Een andere optie is dat de gemeente een deel van de taken van het CWI overneemt, zoals de uitkeringsintake voor fase 2,3 en 4 of de Kwint voor deze groepen. Hierdoor heeft het CWI meer tijd over voor bemiddelen. In een enkel geval is de gemeente ook zelf betrokken bij de bemiddeling van fase 1 cliënten.

Samenwerking tussen UWV en gemeenten

Naast de drie werkprocessen waarin de relatie tussen CWI en UWV/gemeenten centraal staat is ook onderzocht in welke mate samenwerking plaatsvindt tussen UWV en gemeenten onderling.

Samenwerking tussen UWV en gemeenten is in meerdere opzichten voor beide partijen van belang. Ten eerste hebben zowel gemeenten als UWV belang bij de reïntegratie en activering van de zogenoemde 'samenlopers', personen die zowel een Abw-uitkering hebben als een uitkering van UWV. Verder hebben gemeenten in financieel opzicht belang bij een effectieve reïntegratie door UWV van mensen met een WW-uitkering. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand neemt het financieel belang van gemeenten bij een snelle reïntegratie van deze groepen toe. Uit de gesprekken met gemeenten en met de VNG en UWV lijkt sprake te zijn van toenemende samenwerking. De samenwerking vindt op dit moment vooral plaats bij de samenloop van WAO- en WWB-uitkeringen. De gemeente koopt dan bijvoorbeeld trajecten in voor deze groep, terwijl UWV deze financiert.

Een belangrijk punt van samenwerking tussen gemeenten en UWV dat verbetering behoeft, betreft het uitwisselen van managementinformatie. Gemeenten zouden graag willen weten hoeveel WW-ers bijna aan hun maximale uitkeringsduur zitten, zodat de gemeente zich daar vooraf op kan instellen (qua capaciteit). Tot dusver blijkt het echter voor UWV moeilijk om deze cijfers te leveren.

Succesfactoren

Hieronder volgt een overzicht van de factoren die volgens de respondenten bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Hierbij moet worden opgemerkt dat het op basis van alleen interviews niet goed mogelijk is om objectief vast te stellen in hoeverre er sprake van succesvolle samenwerking. Daarvoor zouden objectieve criteria moeten worden ontwikkeld. We beperken ons daarom hier tot het bespreken van de meningen van de respondenten hierover. De factoren die volgens de respondenten het meest bijdragen aan een succesvolle samenwerking en daarmee aan de prestaties zijn de volgende.

- *Gedeelde doelstelling*
Een belangrijke factor voor succes is het begrijpen van de doelstellingen van de andere ketenpartners en daarop voortbouwend, het formuleren van gemeenschappelijke doelen. Door een aantal CWI's is als voorwaarde voor succesvolle samenwerking genoemd dat de ketenpartners de taakverdeling op basis van SUWI als een gegeven beschouwen, en niet ter discussie stellen.
- *Feedback*
Gerichte terugkoppeling van zaken die fout gaan is een succesfactor. Hiervoor moet echter wel de wederzijdse bereidheid bestaan om te overleggen en kritiek te accepteren.
- *Persoonlijk contact*
Ook werd regelmatig gewezen op het belang van goede persoonlijke relaties (zowel op management als uitvoerend niveau) en de noodzaak hierin te investeren. Deze investeringen kunnen zowel plaatsvinden middels formele (bijvoorbeeld overlegstructuren) als informele activiteiten.
- *BVG*
In dit verband wordt ook een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) als succesfactor genoemd¹. Ook hier is de gedachte: middels een BVG leert men elkaar beter kennen ☺ dit verlaagt de drempel om contact op te nemen ☺ hierdoor verbetert de onderlinge communicatie.

¹ Overigens zien de kleine(re) gemeenten niet altijd de meerwaarde in van een BVG. Zij willen hun klantcontacten vaak op lokaal niveau blijven uitvoeren om de reisafstand voor cliënten te beperken.

Naast deze factoren werd ook een aantal andere zaken genoemd die een succesvolle samenwerking kunnen bevorderen.

- *Investeren in kwaliteit*
Naast het investeren in de persoonlijke relaties, ziet men investeringen in de kwaliteit van werkprocessen als belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking. Concrete voorbeelden op dit vlak zijn gemeenten die (tijdelijk) personeel gedetacheerd hebben op het CWI om kennis over te dragen, of gemeenten die personeel van het CWI laten deelnemen aan het eigen opleidingsprogramma. Ook CWI's zelf kunnen bewust investeren in de kwaliteit van bepaalde werkprocessen, en zodoende het draagvlak voor samenwerking versterken.
- *Inzicht in prestaties*
Door sommige CWI's werd ook de bereidheid om inzicht te geven in de eigen prestaties als randvoorwaarde genoemd. Een voorbeeld in dit verband vormen de resultaten van bemiddelingsactiviteiten door het CWI van fase 1 klanten.
- *Maatwerk*
Succesvolle samenwerking tussen CWI en de gemeente(n) is volgens de geïnterviewde gemeenten mede afhankelijk van de mate waarin een CWI-manager bereid is tegemoet te komen aan de wensen om lokaal maatwerk te leveren. Sommige CWI-managers gaan hier verder in dan andere. Zo heeft een aantal CWI's in overleg met een gemeente lokale afspraken gemaakt over de kwint die afwijken van het landelijke referentiewerkproces van het CWI.

Belemmerende factoren bij de samenwerking

Tenslotte ging het onderzoek in op belemmeringen bij de samenwerking. Uit het onderzoek komen de volgende knelpunten en belemmeringen bij de samenwerking naar voren.

- *Bemiddeling in de knel*
Zowel de CWI's als de uitkeringsinstanties noemen als knelpunt dat het CWI onvoldoende toekomt aan de bemiddeling van fase 1 klanten doordat het aantal nieuwe uitkeringsaanvragen de afgelopen paar jaar gestegen is terwijl de formatie niet is meegegroeid. Dit heeft tot gevolg dat in enkele CWI's wegens tijdgebrek op dit moment geen individuele bemiddelingsgesprekken worden gevoerd, of dat men prioriteit geeft aan de bemiddeling van bepaalde groepen (bijvoorbeeld jongeren). De ketenpartners zien dit als een knelpunt, juist omdat zij bemiddeling als een kerntaak van het CWI zien. Bovendien is de uitvoering van bemiddeling voor gemeenten ook van financieel belang als gevolg van de WWB. Het gevolg hiervan is dat gemeenten zich steeds actiever gaan bemoeien met de uitvoering van de bemiddelingstaak van het CWI. Dit houdt in dat men (afhankelijk van de lokale verhoudingen) het CWI gaat ondersteunen bij het uitvoeren van de bemiddelingstaak of dat men taken van het CWI gaat overnemen.
- *Communicatie en feedback*
De communicatie op uitvoerend niveau tussen medewerkers van CWI en UWV is zeker voor verbetering vatbaar. De communicatie tussen CWI en gemeenten op uitvoerend niveau loopt over het algemeen beter. Dit komt doordat er in alle 8 CWI's sprake is van een overleg tussen CWI en gemeenten op uitvoerend niveau. Een belangrijk verbeterpunt is de feedback die het CWI krijgt vanuit de ketenpartners op een aantal werkproceskoppelingen, zoals de uitkeringsintakes en de reïntegratieadviezen. Het CWI krijgt weinig spontane feedback, waardoor het voor het CWI moeilijk is in te schatten of en welke verbeteringen mogelijk zijn.
- *Kennisniveau CWI-medewerkers*
Het ontbreken van deskundigheid of specifieke kennis van CWI-medewerkers wordt door sommige gemeenten als een probleem ervaren. Ook CWI- medewerkers zelf ervaren soms

een gebrek aan kennis als een knelpunt, met name waar het gaat om wijzigingen in het beleid en de wet- en regelgeving.

- *ICT*

Uit het jaarverslag van de Inspectie Werk en Inkomen 2002 blijkt dat een jaar na de oprichting van het CWI driekwart van de gemeenten automatisering en gegevensuitwisseling als belangrijkste knelpunt aangaven bij de implementatie van SUWI. Opvallend is dat dit onderwerp in dit onderzoek door weinig respondenten spontaan genoemd werd als knelpunt. Dit terwijl er sprake is van een handmatige procedure voor de overdracht van gegevens (zowel de uitkeringsintake als de reïntegratieadviezen). Het feit dat dit punt niet spontaan als knelpunt is genoemd betekent overigens niet dat er geen probleem is; er moet immers veel werk dubbel worden gedaan. Op dit punt nemen de ketenpartners op lokaal niveau blijkbaar een afwachtende houding aan.

- *Klantgerichtheid*

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de huidige klantgerichtheid van de samenwerking tussen de ketenpartners. De ketenpartners geven aan dat de klant vaak zijn verhaal moet vertellen (bij het CWI en bij de uitkeringsinstantie). Ook uit het jaarverslag van de Inspectie Werk en Inkomen 2002 komen signalen naar voren die mogelijk wijzen op een beperkte klantgerichtheid.

Slotbeschouwing

Twee jaar na de invoering van SUWI lijkt de samenwerking groeiende. Zowel op landelijk niveau als op lokaal niveau zijn de ketenpartners van mening dat de partijen elkaar steeds beter weten te vinden. Men is overal bezig in de samenwerking te investeren door middel van overleg, persoonlijke contacten en concrete afspraken. Ook krijgt men steeds beter zicht op elkaars doelstellingen, hetgeen leidt tot meer begrip.

Desalniettemin lijkt het erop dat er nog flinke verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking bij dagelijkse werkprocessen. Belangrijke aandachtspunten zijn het verbeteren van de communicatie op uitvoerend niveau tussen medewerkers van CWI en UWV en het verhogen van het kennisniveau van CWI-medewerkers (zowel ten aanzien van landelijke wet- en regelgeving als ten aanzien van het beleid van UWV en gemeenten)

De tevredenheid van de ketenpartners over de producten van het CWI is beperkt. Dit heeft waarschijnlijk meerdere oorzaken. Ten eerste is de werkdruk van het CWI de afgelopen tijd flink toegenomen, terwijl de formatie niet is meegegroeid. Dit heeft tot gevolg dat zowel de kwaliteit (bijvoorbeeld van bemiddeling) als de tijdigheid van werkprocessen onder druk is komen te staan. Verder krijgt het CWI weinig spontane feedback van de ketenpartners. Dit maakt het moeilijk om zicht te krijgen op de gewenste verbeteringen. Bovendien heeft het CWI te maken met 483 gemeenten. Deze hebben ieder hun eigen werkprocessen, waardoor de eisen die men stelt aan het CWI kunnen verschillen. Het is voor het CWI lastig om al deze gemeenten tevreden te stellen.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de huidige klantgerichtheid van de samenwerking tussen de ketenpartners. De ketenpartners geven aan dat de klant vaak zijn verhaal moet vertellen (bij het CWI en bij de uitkeringsinstantie). Nader onderzoek (waarbij ook de klanten zelf worden betrokken) zal hier meer inzicht in kunnen bieden.

Opvallend is tot slot dat de CWI's, UWV en gemeenten het over het algemeen eens zijn over de sterke en zwakke punten van de eigen organisaties. Zowel gemeenten, UWV als de CWI's zelf zien het bemiddelen van fase 1 klanten als een kerntaak van het CWI. Tegelijkertijd constateren

de ketenpartners dat het CWI op dit moment onvoldoende toekomt aan deze taak. Dit heeft tot gevolg dat men op lokaal niveau zoekt naar oplossingen. Daarbij concentreert het CWI zich op de fase 1 klanten en nemen gemeenten (gedeeltelijk) taken over met betrekking tot de reïntegratieadviezen (fase 2 t/m 4) en/of de uitkeringsintake. De verwachting is dat deze trend zich voortzet wanneer de experimenteerregeling aan de Wet SUWI wordt toegevoegd¹.

Ook op dit moment zoekt men reeds de grenzen op van de huidige wet- en regelgeving.

Voorbeelden hiervan zijn de werkwijze met betrekking tot de uitkeringsintake van fase 4 in CWI West Friesland en de werkwijze van de CWI's Midden Holland en Den Bosch met betrekking tot de reïntegratieadviezen voor de gemeenten Gouda en Den Bosch.

Hieruit blijkt dat er op lokaal niveau een duidelijke behoefte bestaat aan experimenteerruimte. De resultaten van de op te zetten experimenten kunnen inzicht geven in de mate waarin aanpassingen in de SUWI wet- en regelgeving mogelijk zijn, zonder de waardevolle elementen van SUWI (zoals de één-loketgedachte) te verliezen. Voorwaarde daarbij is wel dat de experimenten vanuit een duidelijk kader worden geëvalueerd.

¹ De experimenteerregeling biedt de ketenpartners de mogelijkheid om af te wijken van een aantal bepalingen omtrent de taakverdeling tussen de SUWI-ketenpartners. In een brief aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2003 is het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur (concept-besluit Experimenten SUWI) aangeboden door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2002 is de Wet SUWI in werking getreden. Met deze wet is de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid gewijzigd. De wet beoogt een activerende uitvoering van de sociale zekerheid te bewerkstelligen, waarin voorop staat dat werkzoekenden snel aan werk worden geholpen en dat – wanneer het leiden van de werkzoekende naar werk op korte termijn niet tot de mogelijkheden behoort – de uitkeringsgerechtigde op een efficiënte manier een uitkering wordt verstrekt. Dit streven wordt aangeduid als ‘werk boven inkomen’. Als toch sprake is van een uitkerings situatie, moet deze zo kort mogelijk duren. Uitkeringsinstanties geven daartoe opdrachten tot reïntegratie aan zogeheten (private) reïntegratiebedrijven.

Met de nieuwe organisatiestructuur wil de wetgever de volgende doelen bereiken:

- *Activering*. Het belangrijkste doel is dat uitvoeringsinstanties ‘werk boven uitkering’ stellen. Zij moeten zich vooral richten op het behoud van werk en op de terugkeer van mensen naar de arbeidsmarkt. Pas als vaststaat dat werk niet beschikbaar is, moet het recht op een uitkering vastgesteld worden.
- *Kostenverlaging*. Hiermee worden zowel lagere uitkeringskosten bedoeld (dus minder of minder hoge uitkeringen) als lagere uitvoeringskosten (dus een efficiëntere uitvoering van de wetten);
- *Klantgerichtheid*. De klant (zowel werknemer als werkgever) moet meer centraal komen te staan. Hij moet gemakkelijker zijn weg kunnen vinden en ook de juiste hulp krijgen.

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe wetgeving is dat een werkzoekende op één locatie terecht kan voor het zoeken naar werk en voor het aanvragen van een uitkering (het éénloketmodel). Die locatie is het CWI. Als gevolg van de nieuwe wetgeving zijn de arbeidsbureaus per 1 januari 2002 opgeheven. De CWI-organisatie, met 130 CWI's verspreid over het land, heeft de publieke taken van de arbeidsbureaus overgenomen. Het éénloketmodel moet het mogelijk maken dat vóórdat iemand een uitkering aanvraagt, eerst gekeken wordt of een geschikte baan beschikbaar is. Is dat het geval, dan is een uitkering niet meer nodig. Is een uitkering wel nodig, dan stuurt een medewerker van het CWI de aanvraag door naar UWV of naar de gemeentelijke sociale dienst. Medewerkers van die instanties bepalen vervolgens het recht op een uitkering. Het beoordelen van het recht op een bijstands- of werkloosheidsuitkering is dus gesplitst in het afhandelen van een aanvraag door het CWI, en het vaststellen van het recht op een uitkering door respectievelijk de gemeenten (in casu de gemeentelijke sociale diensten) en UWV. Om de doelstellingen van het nieuwe stelsel te realiseren dienen de SUWI-ketenpartners (CWI, gemeenten en UWV) met elkaar samen te werken.

1.2 Onderzoeksdoelstelling

Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), geeft inzicht in de wijze waarop de SUWI- ketenpartners in de praktijk samenwerken, eventuele knelpunten die zich voordoen in de samenwerking en mogelijke oplossingen.

De onderzoeksvragen over het functioneren van de SUWI-samenwerking worden niet alleen op algemeen niveau beantwoord, maar ook op het niveau van specifieke werkprocessen waarin de ketenpartners nauw moeten samenwerken. Een dergelijke aanpak biedt concretere handvaten voor de verbetering van de samenwerking bij bepaalde werkprocessen. Daarbij zijn de volgende werkprocessen onderscheiden:

- Het proces van aanvraag van een WW- of een bijstandsuitkering tot en met het besluit over toekenning of afwijzing
- Het opstellen van een reïntegratietraject door UWV en gemeenten op basis van het reïntegratie-advies van het CWI
- De bemiddelingsactiviteiten en de vervulling van vacatures door het CWI in relatie tot de controle op de uitkeringsplicht
- Eventuele vormen van samenwerking tussen UWV en gemeenten.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op het beantwoorden van de volgende hoofdvragen:

1. Hoe verloopt de samenwerking van de ketenpartners in de praktijk? In hoeverre is de uitvoeringspraktijk efficiënt en klantvriendelijk?
2. Welke factoren dragen bij aan een succesvolle samenwerking?
3. Zijn er belemmeringen (op lokaal en/of landelijk niveau) die de samenwerking tussen de ketenpartners bemoeilijken? Zo ja, hoe kunnen deze belemmeringen worden opgelost?

1.3 Onderzoekopzet

In de wet SUWI vormt het CWI het vertrekpunt voor de belangrijkste werkprocessen. Daarom bestaat de kern van het onderzoek uit acht casestudies waarin een CWI-vestiging als uitgangspunt is genomen.

Verder bestaat het onderzoek uit een landelijke analyse van de afspraken die gemaakt zijn tussen de ketenpartners in serviceniveauovereenkomsten. Hierbij is gebruik gemaakt van materiaal dat het CWI-hoofdkantoor beschikbaar heeft gesteld.

Voorafgaand aan de casestudies is schriftelijk materiaal bestudeerd over de samenwerking (zie bijlage 1) en zijn interviews gehouden met de VNG en de hoofdkantoren van UWV en het CWI. Deze activiteiten dienden ter voorbereiding op de casestudies. Waar relevant, wordt in het rapport verwezen naar deze bronnen.

Selectie van de casestudies

De selectie van de casestudies heeft plaatsgevonden op basis van de volgende objectieve criteria:

- Verdeling over de zes CWI-districten (alle districten zijn vertegenwoordigd)
- Spreiding over het aantal gemeenten waarmee een CWI-vestiging samenwerkt (zowel CWI's die met veel als met weinig gemeenten samenwerken)
- Selectie van twee bedrijfsverzamelgebouwen
- Selectie van twee regio's waarin sprake is van samenwerking tussen UWV en gemeente(n).

Verder is in de landelijke interviews gevraagd naar CWI-vestigingen die bekend staan om hun goede samenwerking met gemeente(n) en/of UWV. Dit is gedaan om de kans te vergroten dat we voldoende CWI's zouden treffen waarbij de partners tevreden zijn over de samenwerking. De gedachte hierachter is dat deze cases meer inzicht geven in de randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. De selectie van de acht CWI-vestigingen is te vinden in bijlage 2.

Inhoud casestudies

De casestudies bestaan uit persoonlijke interviews met medewerkers van het CWI, UWV en betrokken gemeenten. Tevens zijn de serviceniveauovereenkomsten tussen CWI en gemeente(n) van de acht CWI-vestigingen bekeken.

- Bij de CWI-vestigingen is de vestigingsmanager geïnterviewd. In dit interview zijn met name de algemene aspecten van de samenwerking aan bod gekomen. Verder zijn per CWI minimaal twee personen gesproken die goed zicht hebben op de uitvoering van de werkprocessen. Dit betrof (senior)adviseurs en/of teamcoördinatoren. Deze interviews gingen met name in op de samenwerking bij de specifieke werkprocessen.
- Bij iedere CWI-vestiging zijn interviews gehouden met de centrumgemeente (waar het CWI is gevestigd) en (indien van toepassing) met één van de kleinere gemeenten in de samenwerking. Omdat zeven van de acht CWI-vestigingen met meer dan één gemeente samenwerkt, heeft deze aanpak in totaal geleid tot interviews met 15 gemeenten. In bijlage 3 is te vinden met welke gemeenten, en welke geledingen binnen gemeenten we hebben gesproken.
- UWV heeft aangegeven dat men vanwege het grote aantal lopende onderzoeken, de deelname aan dit onderzoek wilde beperken. Er is daarom afgesproken met UWV dat per CWI-vestiging gesproken kon worden met één, soms twee personen. De selectie van respondenten is tot stand gekomen op basis van overleg met het hoofdkantoor UWV en de acht deelnemende CWI-vestigingen. In bijlage 3 is te vinden met welke geledingen binnen UWV we hebben gesproken. Juist omdat UWV een relatief grote organisatie is, houdt de beperking van het aantal UWV-respondenten dat deel heeft genomen aan dit onderzoek in dat we voorzichtig zijn in het trekken van algemene conclusies op dit punt.

Representativiteit

Dit onderzoek geeft een goed beeld van de diversiteit van de samenwerking op lokaal niveau. Omdat echter in totaal slechts acht van de in totaal 130 CWI's hebben deelgenomen, is het op basis van dit onderzoek niet mogelijk om kwantitatieve uitspraken te doen over de samenwerking.

1.4 Leeswijzer

We starten het rapport met een beschrijving van de samenwerking tussen CWI en de uitkeringsinstanties op uitvoeringsniveau. Hierin gaan we specifiek in op de vooraf benoemde werkprocessen. In hoofdstuk 3 beschrijven we de samenwerking op bestuurlijk niveau. Daarbij maken we onderscheid tussen de samenwerking tussen CWI en de uitkeringsinstanties (UWV en gemeenten) en samenwerking tussen gemeenten en UWV. In hoofdstuk 4 komen de voornaamste knelpunten aan de orde en de factoren die volgens de respondenten bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Bijlage 1 bevat een landelijke analyse van de afspraken die tussen gemeenten en CWI's gemaakt zijn in de SNO's (uitgevoerd door het CWI) en beschrijft in het kort de landelijke SNO CWI-UWV. Bijlagen 2-4 beschrijven de geraadpleegde bronnen en respondenten. Bijlage 5 en 6 bevatten de landelijke formats van het CWI voor reïntegratie-adviezen en terugmeldingen over het reïntegratie-advies.

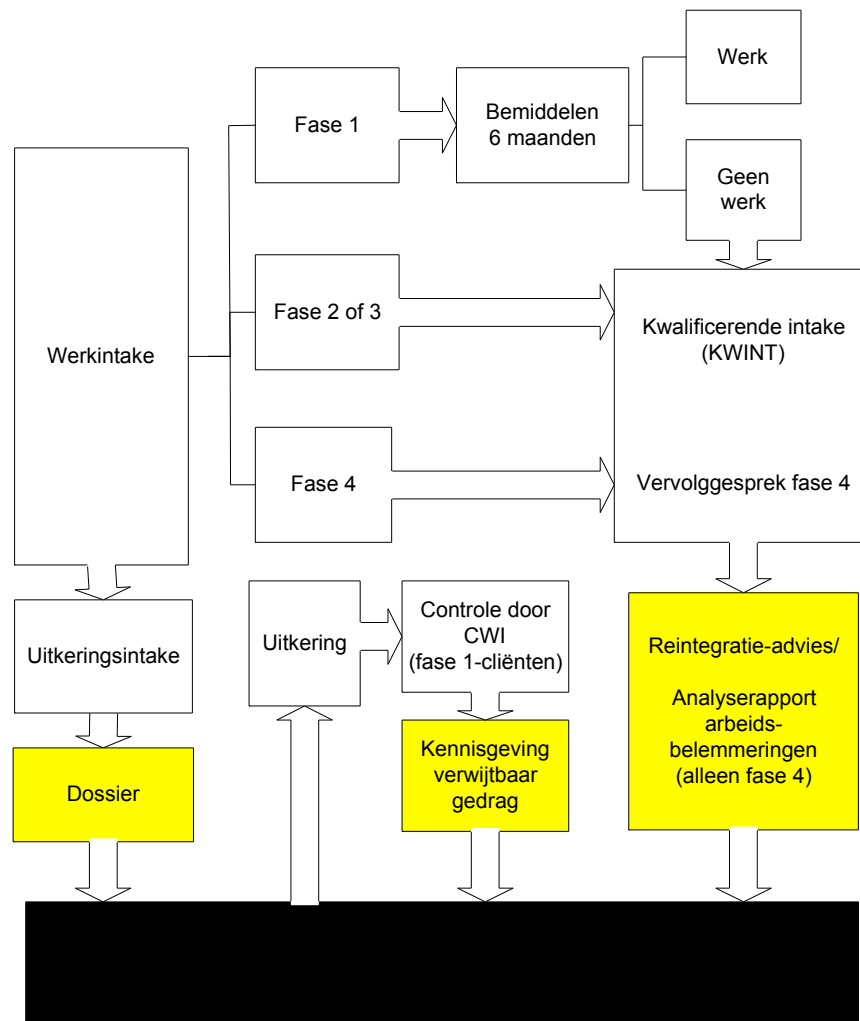
2 Samenwerking op uitvoerend niveau

2.1 Werkprocessen

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking tussen enerzijds CWI en anderzijds UWV en gemeenten op uitvoerend niveau. Daarbij gaan we in op de samenwerking bij de volgende drie werkprocessen.

- Het proces van aanvraag van een WW- of een bijstandsuitkering tot en met het besluit over toekenning of afwijzing.
- Het opstellen van een reïntegratietraject door UWV en gemeenten op basis van het reïntegratie-advies van het CWI.
- De bemiddelingsactiviteiten en de vervulling van vacatures door het CWI in relatie tot de controle op de uitkeringsplicht.

Onderstaand schema geeft inzicht in de belangrijkste werkprocessen van het CWI en de overdracht van CWI naar gemeenten en UWV. De witte blokjes geven aan welke werkzaamheden onder het CWI vallen. De grijs gemarkeerde blokjes geven de contactmomenten aan tussen enerzijds het CWI en anderzijds de gemeente of UWV.



Het startpunt voor het SUWI- proces vormt de CWI-werkintake. In deze intake bepaalt een CWI-medewerker de afstand tot de arbeidsmarkt van de aanvrager. Deze werkintake mondt uit in een fasering, waarin fase 1 staat voor een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt en fase 4 voor een grote afstand.

Na de werkintake volgt een uitkeringsintake door het CWI. De uitkeringsintake bestaat uit het invullen van formulieren en het inleveren van benodigde gegevens. Daarna wordt het dossier aan de ketenpartner overgedragen, waarna deze besluit tot toekennen of afwijzen van een uitkering. Het overgrote deel van de dossiers heeft betrekking op WW-klienten.

Het tweede raakvlak tussen CWI en UWV/gemeente vormen de reïntegratie-adviezen die door het CWI worden opgesteld. Met alle klienten die niet als fase 1 worden gekwalificeerd, wordt een kwalificerende intake (Kwint) uitgevoerd. Hierin wordt dieper ingegaan op de belemmeringen en mogelijkheden van de cliënt en wordt bekeken welke maatregelen nodig zijn om hem weer aan het werk te krijgen. Op basis van de Kwint stelt het CWI een reïntegratie-advies op. Dit wordt opgestuurd aan de ketenpartner (gemeente of UWV), die op basis daarvan kan besluiten welk traject het best aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van de betreffende cliënt.

Voor fase 1-clienten wordt deze Kwint in eerste instantie niet uitgevoerd. Het CWI neemt fase 1-klienten zelf onder haar hoede gedurende maximaal zes maanden. In deze periode wordt actief geprobeerd de cliënt naar werk toe te leiden. Indien het binnen deze periode niet is gelukt werk te vinden, wordt de cliënt opnieuw gefaseerd. Vervolgens wordt een reïntegratie-advies opgesteld, waarna de cliënt alsnog wordt overgedragen aan de ketenpartner (UWV of gemeente), die vervolgens een reïntegratietraject kan inkopen voor de cliënt.

Tijdens de zes maanden dat fase 1-clienten onder de verantwoordelijkheid van het CWI vallen wordt het CWI geacht erop toe te zien dat de cliënt zelf voldoende meewerkt, bijvoorbeeld door op gesprekken of cursussen te verschijnen. Indien een cliënt niet voldoende meewerkt kan het CWI de uitkeringsinstantie daarvan in kennis stellen, waarna deze kan besluiten een sanctie op te leggen. Deze kennisgevingen verwijtbaar gedrag vormen het derde raakvlak in de SUWI- keten.

In onderstaande paragrafen worden deze drie werkprocessen behandeld. Van elk werkproces wordt beschreven hoe deze in de praktijk worden ingevuld en welke knelpunten zich daarbij eventueel voordoen.

2.2 Samenwerking bij claimbeoordeling

2.2.1 Feitelijke gang van zaken

Het eerste proces is dat van de aanvraag van en de beoordeling van het recht op een uitkering. Deze procedure begint te lopen zodra een klant zich bij het CWI heeft gemeld en het CWI heeft vastgesteld dat deze klant in aanmerking komt voor een uitkering (klantherkenning). De procedure die hierna plaatsvindt valt uiteen in een aantal stappen:

- De werkintake
- De uitkeringsintake
- De overdracht van het dossier
- De verdere afhandeling door gemeente en UWV.

Werkintake

Het CWI beoordeelt tijdens het eerste contact met de klant (de klantherkenning) of de klant aanspraak maakt op een uitkering. Tijdens dit eerste contact wordt tevens een afspraak met de klant gemaakt voor de werkintake. Deze vindt meestal enkele dagen plaats na het eerste contact. De werkintake is een gesprek tussen een adviseur van het CWI en de cliënt. Het doel van deze intake is het vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt (faseren). De cliënt kan bij de werkintake in de volgende fasen worden ingedeeld:

- Fase 1: de cliënt zou in staat moeten zijn zonder verdere hulp zelf werk te zoeken
- Fase Nader te bepalen (NTB): er is een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en er moet een reïntegratietraject komen om de cliënt weer naar werk te begeleiden
- Fase 4: er is een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt en de cliënt is de eerstkomende tijd niet in staat te werken.

Naast de fasering bevat de werkintake nog een aantal andere elementen, zoals het aanbieden van vacatures aan de cliënt, het uitreiken van de aanvraagformulieren voor de uitkering en het maken van afspraken over het verdere verloop van het traject.

De meeste klanten die zich bij het CWI melden zijn mensen die een aanvraag doen voor een WW-uitkering. Naar schatting (er zijn verschillen per regio) is ongeveer 80% van de personen die zich bij het CWI melden een UWV-klant. Doordat zij recent werkloos zijn geworden worden deze mensen bijna allemaal in fase 1 ingedeeld. Globaal kan dus worden gesteld dat de fase 1-klanten meestal te maken hebben met UWV en de overige klanten met de gemeente.

De fasering heeft gevolgen voor het verdere verloop van het traject. De cliënten in fase NTB en 4 worden overgedragen aan de gemeente of UWV, nadat een Kwalificerende Intake (Kwint) is afgenomen (zie volgende paragraaf). De fase 1-clieñten blijven gedurende maximaal zes maanden onder de hoede van het CWI. Binnen deze periode wordt verwacht dat de cliënt met behulp van het CWI zelfstandig een baan kan vinden.

Momenteel loopt binnen het CWI een discussie over deze fasering. Het is gebleken dat de voorspellende waarde van deze fasering gering is en dat deze weinig ruimte laat voor maatwerk. Daarom heeft het CWI voorgesteld dat klanten worden ingedeeld in route A of route B. In principe wordt iedereen ingedeeld in route A tenzij er zodanige problemen zijn (fysiek, sociaal, maatschappelijk, psychisch) dat deze een blokkade vormen voor het vinden van werk. Ook indien de gemeente al direct een traject heeft klaarliggen wordt de cliënt in route B ingedeeld. De personen in route A worden begeleid bij het zoeken naar werk door het CWI. Klanten in route B worden daarbij begeleid door een traject van de uitkeringsinstantie. Indien tussentijds blijkt dat de kansen bij een sollicitatie voor een route A klant minimaal zijn, wordt hij direct alsnog in route B ingedeeld en aan de uitkeringsinstantie overgedragen. Indien er na 9 maanden nog geen werk is gevonden, komt de cliënt automatisch in route B terecht.

Deze benadering beoogt meer flexibiliteit in het proces te brengen en de samenwerking tussen CWI en uitkeringsinstantie te vereenvoudigen. Uit de interviews bleek dat de verschillende partijen in principe een grotere flexibiliteit van harte toejuichen. Wel vereist invoering van deze nieuwe routing een verbeterde communicatie tussen CWI en uitkeringsinstantie, omdat cliënten tussentijds kunnen worden overgedragen. Een discussiepunt is voorts het feit dat de cliënt in het uiterste geval pas na 9 maanden door het CWI wordt overgedragen. Gemeenten zouden behoefte kunnen hebben aan eerdere overdracht, omdat zij immers financieel verantwoordelijk zijn voor deze cliënten. Een ander probleem zou gelegen kunnen zijn in een toename van de instroom bij het CWI. De nieuwe routing betekent vrijwel zeker dat er meer cliënten onder de hoede van het CWI gaan vallen. De vraag is of het CWI deze extra cliënten wel aan kan, zeker omdat het CWI ook op dit moment al problemen heeft bij het bemiddelen van het huidige bestand (zie ook paragraaf 2.4) Op korte termijn gaan in een aantal regio's experimenten lopen met de nieuwe A/B routing. Het gaat om de regio's Amsterdam Nieuw West, Apeldoorn, Den Bosch, Alphen aan de Rijn, Hoorn en Franeker.

Uitkeringsintake

Na de werkintake volgt de uitkeringsintake. De periode die verstrijkt tussen werkintake en uitkeringsintake is niet landelijk vastgelegd. In de SNO CWI- UWV is vastgelegd dat het dossier uiterlijk acht werkdagen na de eerste werkloosheidsdag moet zijn opgestuurd aan UWV. Dit betekent dat voor UWV- klanten de uitkeringsintake altijd enkele dagen na de werkintake plaatsvindt.

De afspraken tussen CWI en gemeenten over de termijn tussen werkintake en uitkeringsintake verschillen. De uiterste termijn waarop de uitkering rond moet zijn is acht weken (wettelijke termijn). Binnen deze termijn hebben partijen dus de mogelijkheid om het proces naar eigen goedgevoelen in te richten. Uit de landelijke analyses van SNO's blijkt dat de afspraken hierover in de praktijk een grote verscheidenheid laten zien. Sommige CWI's spreken met gemeenten af dat de uitkeringsintake voor fase 1-cliënten pas na enige tijd plaatsvindt om zo mensen maximaal te stimuleren in de tussentijd werk te vinden. In Gorinchem en Enschede heeft men bijvoorbeeld een periode van drie weken tussen werkintake en uitkeringsintake, in CWI West Friesland hanteert men een termijn van 2 weken. De periode tussen werkintake en uitkeringsintake wordt benut voor intensieve bemiddelingsactiviteiten.

In andere gevallen echter vindt de uitkeringsintake voor WWB-klanten enige dagen na de werkintake plaats, zodat het dossier snel aan de gemeente kan worden overgedragen. Tijdens de uitkeringsintake wordt het dossier van de cliënt op orde gemaakt zodat het aan de uitkeringsinstanties kan worden doorgestuurd. Vaak heeft de cliënt al tijdens de werkintake formulieren meegekregen, waarop vermeld staat welke documenten hij moet meenemen. Toch komt het regelmatig voor dat een dossier na de uitkeringsintake nog niet compleet is. Er zijn dan verschillende mogelijkheden om dit in orde te maken.

- Het dossier kan aan de uitkeringsinstantie worden overgedragen, waarna die een hersteltermijn kan opleggen.
- Het CWI kan zelf nog pogingen doen om het dossier compleet te krijgen. Een voorbeeld daarvan is de praktijk in Den Bosch, waar het CWI na de uitkeringsintake nog een completeergesprek voert met de cliënt.

Het CWI heeft de taak de uitkeringsdossiers te controleren op juistheid en volledigheid. Er is een (landelijk ontwikkeld) overdrachtsformulier waarin kan worden afgevinkt of een dossier compleet is, en wat er ontbreekt. Daarnaast controleert het CWI door middel van een GBA- check of de opgegeven woonsituatie klopt. Ook wordt het dossier doorgelopen op eventuele inconsistenties. In één CWI (Enschede) worden de dossiers na de uitkeringsintake nog een keer gecheckt door gespecialiseerde medewerkers.

In het CWI Utrecht Noord wordt de uitkeringsintake niet door het CWI, maar door de gemeente zelf verzorgd. Dit heeft te maken met het feit dat de gemeente alle klanten toch nog een keer oproept voor een gesprek. Om dubbel werk te voorkomen zijn de uitkeringsintake en de intake van de gemeente daar samengevoegd. Ook in Leeuwarden is in 2004 een project gestart waarbij de gemeente de uitkeringsintake deels overneemt voor fase 2/3/4 cliënten¹. Al eerder liep een dergelijke afspraak in de regio Hoorn, zij het uitsluitend voor fase 4-cliënten.

Het voornaamste doel dat met het overnemen van de uitkeringsintake door de gemeente wordt beoogd is het reduceren van de werklast voor het CWI. Daardoor heeft het CWI meer tijd om bezig te zijn met wat door alle partijen als de voornaamste taak van het CWI wordt gezien,

¹ Het CWI verzorgt in deze gevallen nog steeds het innemen van de uitkeringsaanvraag, conform de wet. Het inhoudelijke gesprek met de cliënt over zijn uitkeringsaanvraag wordt vervolgens door de gemeente gedaan.

namelijk het bemiddelen. Omdat cliënten in fase 2/3/4 toch niet meer met het CWI te maken hebben, is het volgens de partijen het verstandigst om deze zo spoedig mogelijk aan de gemeente over te dragen, zodat deze er snel mee aan de slag kan.

Overdracht dossiers

De dossiers worden in vrijwel alle gevallen schriftelijk overgedragen. Voor UWV geldt dat de overdracht plaatsvindt door een koerier die eens per dag langskomt en alle dossiers meeneemt naar de backoffice dat vervolgens de dossiers weer verdeelt over de regio's. Hierdoor kan het enige tijd duren voordat een dossier bij UWV bij de juiste persoon terechtkomt. Overdracht naar gemeenten gaat via de post of via de stadhuisbode. In sommige gevallen is er sprake van 'warme overdracht'. De consultant van het CWI draagt het dossier dan rechtstreeks over aan de consultant van de gemeente, waarbij direct overleg kan plaatshebben over de cliënt in kwestie. Een dergelijke warme overdracht kan eenvoudiger plaatsvinden in kleinere gemeenten met relatief weinig dossiers of in een BVG. Er is in geen enkel geval sprake van geautomatiseerde gegevensoverdracht.

Na de overdracht

Na de overdracht van het dossier wordt dit door de betrokken ketenpartner opnieuw ingevoerd in het eigen systeem. Bij UWV verloopt dit proces zodanig dat in de meeste gevallen geen contact met de cliënt meer nodig is. Waar dit wel nodig is wordt de cliënt gebeld of aangeschreven. Hij kan dan ontbrekende informatie alsnog opsturen of langsbrengen. Het dossier wordt bij de afdeling verwerving van UWV ingevoerd, waarna een andere afdeling de beoordeling doet en weer een andere afdeling zorgdraagt voor de betaling van de uitkering.

Bij de gemeente loopt dit proces anders. In de meeste gevallen doet de gemeente een apart intakegesprek met de cliënt. In dat gesprek wordt de cliënt verteld wat zijn rechten en plichten zijn. Volgens veel gemeenten maakt de complexiteit van de WWB een dergelijk gesprek met de cliënt noodzakelijk.

In het algemeen vindt na overdracht van het dossier geen contact meer plaats tussen het CWI en de uitkeringsinstantie. Soms vindt nog contact plaats over eventuele onduidelijkheden in het dossier, maar er wordt bijvoorbeeld niet aan het CWI doorgegeven of het dossier heeft geleid tot toekennen of afwijzen van een uitkering. Het is de bedoeling dat op korte termijn wel een terugkoppeling vanuit UWV gaat plaatsvinden over de kwaliteit van de aangeleverde dossiers. UWV is bezig een kwaliteitssysteem op te zetten waarmee de door het CWI aangeleverde dossiers op kwaliteit kunnen worden gecheckt. Dit kan via het periodiek regionaal overleg tussen UWV en CWI worden teruggekoppeld.

2.2.2 Oordeel over de praktijk

Het oordeel van de ketenpartners over het proces van aanvraag van uitkeringen in de praktijk is geanalyseerd aan de hand van de volgende criteria:

- De tijdigheid waarmee de dossiers naar de partners worden opgestuurd
- De kwaliteit van de dossiers (volledigheid en juistheid)
- De communicatie.

Tijdigheid

De criteria voor tijdigheid van de aanvraag variëren per gemeente, voor UWV geldt een termijn van acht dagen vanaf de eerste werkloosheidsdag. Het oordeel van de ketenpartners over de

prestaties van het CWI op dit punt zijn over het algemeen positief. Een aantal gemeenten vindt bovendien de tijdigheid van de dossiers niet het grootste punt van zorg. Voor hen is het belangrijker dat de dossiers volledig zijn. Voor UWV speelt tijdigheid van oudsher een belangrijker rol, maar de UWV-respondenten in dit onderzoek geven aan tegenwoordig meer tevreden te zijn over de tijdigheid waarmee dossiers worden doorgestuurd. Wel blijkt uit het onderzoek naar klanttevredenheid van de CWI-partners (medio 2003) dat UWV het CWI een onvoldoende geeft (5,3) voor de tijdigheid van de overgedragen dossiers. Gemeenten geven gemiddeld een 6,6 voor de tijdigheid van de dossiers.

Volledigheid en juistheid

Wat betreft de volledigheid komt van de partners meer kritiek op het CWI. In een aantal gevallen blijken de dossiers die door het CWI worden doorgestuurd niet volledig of juist te zijn. In het onderzoek naar de klanttevredenheid van de ketenpartners geeft UWV het CWI voor de volledigheid van de dossiers net een voldoende (5,9) en gemeenten geven een onvoldoende (4,9). Soms wisselt dit per CWI ook per medewerker die verantwoordelijk is voor het dossier. Sommige CWI-medewerkers zijn volgens de gemeente niet deskundig genoeg om de uitkeringsintake te doen.

In sommige gevallen klaagt de gemeente over dossiers die door het CWI worden doorgestuurd waarvan bij nader inzien blijkt dat de cliënt geen recht heeft op een Abw- uitkering (bijvoorbeeld omdat er sprake is van voorliggende voorzieningen).

Gemeenten roepen cliënten na de uitkeringsintake vaak nog een keer zelf op voor een intakegesprek. Hierdoor moet de klant dus twee keer langskomen voor zijn uitkeringsintake. Het oordeel van gemeenten over deze vorm van 'dubbel werk' is wisselend. Sommige gemeenten menen dat de individuele situaties simpelweg te complex zijn om zonder nader contact met de klant af te handelen. Dit houdt niet per definitie kritiek op het CWI in: veel gemeenten vinden het ook belangrijk om zelf de cliënt te spreken, bijvoorbeeld om de klant te wijzen op rechten en plichten.

Tenslotte is er vanuit verschillende hoeken kritiek op de GBA-check. Het opvragen van de GBA-gegevens door het CWI schijnt op dit moment enkele werkdagen te duren. Dit geeft vertraging in de werkprocessen. De GBA- check blijkt bovendien voor UWV- klanten overbodig: UWV doet verder niets met de GBA- gegevens. Daarom heeft een aantal CWI-vestigingsmanagers in overleg met hun regionale contactpersoon bij UWV besloten voor deze klanten geen GBA-check meer uit te voeren.

Communicatie

De dossiers bevatten een formulier dat door de gemeente of UWV kan worden ingevuld en teruggestuurd. Op dit formulier kan men aangeven of het dossier in orde was. In enkele regio's worden op overleggen op uitvoerend niveau de onvolkomenheden in individuele dossiers besproken. Op basis van deze terugkoppeling kan het CWI zijn werkwijze aanpassen. Uit de interviews met CWI-medewerkers blijkt dat zich op het gebied van communicatie een aantal knelpunten voordoet:

- Vaak wordt van dossiers niet aan het CWI teruggekoppeld of de aanvraag voor een uitkering is toegekend of afgewezen. Dit zouden de CWI-medewerkers wel prettig vinden, omdat men hiervan (zeker bij moeilijke dossiers) kan leren.
- CWI- medewerkers zouden beter op de hoogte willen worden gehouden van wijzigingen in wet- en regelgeving, zodat men de klant beter kan informeren. Overigens is het de vraag of deze informatie rechtstreeks van de lokale ketenpartners zou moeten komen; een centrale

informatievoorziening vanuit de CWI- organisatie zelf zou ook een goede oplossing kunnen zijn.

- Het is vooral bij UWV lastig om erachter te komen wie de contactpersoon is voor een bepaald onderwerp. Soms wisselt dit ook plotseling. Meer in het algemeen is het in een aantal gevallen ook moeilijk om UWV überhaupt te bereiken, doordat zij bijvoorbeeld 's middags niet kunnen worden gebeld.

In sommige vestigingen speelt het communicatieprobleem meer dan in andere. Een belangrijke bepalende factor daarbij is vaak de persoonlijke contacten tussen de medewerkers van de betrokken partners (informele netwerken). Het komt nogal eens voor dat bij het CWI mensen werken die vroeger bij UWV of GSD hebben gewerkt. Daardoor hebben zij een netwerk bij de betreffende ketenpartner, hetgeen de communicatie sterk vereenvoudigt. Het opbouwen van persoonlijke netwerken tussen medewerkers wordt door alle partijen genoemd als een van de belangrijkste succesfactoren voor de samenwerking (zie hiervoor hoofdstuk 4).

2.3 Samenwerking bij reïntegratie

Deze paragraaf gaat in op de samenwerking tussen het CWI en de uitkeringsinstanties (UWV en gemeenten) bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden.

2.3.1 Feitelijke gang van zaken

Alle klanten in fase 1 worden door het CWI bemiddeld naar werk. De klanten in de overige fasen behoren tot de reïntegratie-verantwoordelijkheid van de uitkerende instanties. Het CWI stelt ten behoeve van gemeenten en UWV voor alle klanten in fasen 2 t/m 4 reïntegratie-adviezen op. Uitzondering vormen reïntegratie-adviezen voor arbeidsgehandicapten met een WW-uitkering. Deze worden alleen opgesteld door het CWI indien UWV hierom vraagt.

Een reïntegratie-advies moet voldoende informatie bieden aan de gemeente of UWV om reïntegratieactiviteiten voor de klant in te kunnen kopen op de private reïntegratiemarkt.

Het kan voorkomen dat het CWI op grond van het verloop van de bemiddelingsactiviteiten tot de conclusie komt dat een klant ten onrechte is ingedeeld in fase 1. In deze gevallen wordt de klant opnieuw gefaseerd en wordt alsnog een reïntegratie-advies opgesteld voor de gemeente of UWV. Volgens het landelijke referentiewerkproces 2003 van het CWI moet het CWI na uiterlijk 6 maanden bemiddelingsactiviteiten voor alle fase 1 klanten alsnog een reïntegratie-advies opstellen.

Omdat de meeste nieuwe WW-klanten van UWV behoren tot fase 1, worden de meeste reïntegratie-adviezen voor WW-klanten pas opgesteld nadat de klant enige tijd (maximaal een half jaar) door het CWI is bemiddeld. Bij de gemeenten behoort een groter deel van de nieuwe instroom tot fase 2 t/m 4. Hierbij is er niet eerst sprake van een bemiddelingsperiode door het CWI, maar er wordt direct een reïntegratie-advies opgesteld.

Casemanagement UWV

Sinds 1 september 2002 is bij UWV casemanagement WW ingevoerd. De casemanagers zijn de eerste 'echte' UWV medewerkers, in de zin dat er bij de samenstelling van hun klantenbestand geen rekening meer wordt gehouden met de voormalige uvi's. Een casemanager kan dus klanten treffen van elk van de vijf uvi's. UWV heeft er bewust voor gekozen om de casemanagers dicht bij de klant te plaatsen, en dus deze taak te laten uitvoeren op vestigingen van het CWI. Eind 2003 waren er op ruim 100 van de 130 CWI's casemanagers WW werkzaam¹, waaronder alle acht CWI-vestigingen in dit onderzoek.

¹ Bron: Jaarverslag UWV 2003.

De casemanager bij UWV is het aanspreekpunt voor de klant voor wat de toeleiding naar werk. Casemanagement WW richt zich op klanten in fase 2, 3 en 4 en alleen op degenen met een 'kale' WW (dus geen samenloop met WAO-uitkering). Belangrijke taken van de casemanager zijn:

- Motiveren en stimuleren van de klant bij zijn reïntegratie
- Bepalen van rechten en plichten en het geven van voorlichting hierover aan de klant
- Het volgen van de klant tijdens zijn traject
- Het begeleiden van de klant tijdens het solliciteren: veel klanten zijn gedurende (een deel van) hun traject sollicitatieplichtig.

Voor wat betreft de uitkeringsverstrekking wordt de casemanager alleen maar ingeschakeld als er vragen zijn die beantwoord moeten worden. De backoffice WW is verantwoordelijk voor de claimbeoordeling en de controle op de rechtmatige verstrekking van de uitkering (o.a. controle op de werkbriefjes: het aantal sollicitaties). Medewerkers van de backoffice zijn werkzaam op de kantoren van UWV, niet op het CWI.

Startpunt voor de casemanager WW vormt het reïntegratie-advies van het CWI. Naar aanleiding hiervan roept de casemanager de klant op. Dit gesprek is niet zozeer bedoeld om de toetsen of het advies van het CWI juist is, maar om de klant de mogelijkheid te geven een voorkeur aan te geven voor een reïntegratiebureau waar hij het traject kan volgen. Het verslag van dit gesprek wordt, samen met het reïntegratie-advies van het CWI naar de afdeling Inkoop Reïntegratiediensten (IR) van UWV verzonden. Deze neemt contact op met het betreffende reïntegratiebedrijf. Het reïntegratiebedrijf krijgt het reïntegratie-advies opgestuurd. Vervolgens roept het RIB de klant op en stelt op basis van dit gesprek (en het reïntegratie-advies van het CWI) een trajectplan op¹. Na de start van het traject zijn de belangrijkste taken van de casemanager het informeren van de klant over zijn rechten en plichten en het volgen van de klant tijdens zijn traject om te zien of alles goed verloopt. Overigens is het casemanagement binnen UWV nog volop in ontwikkeling. Hierbij wordt gestreefd naar een uniforme werkwijze voor zowel arbeidsgehandicapten als de WW-populatie.

Format reïntegratie-advies

In alle acht CWI's gebruikt men de landelijke CWI- formats voor het reïntegratie-advies (zie bijlage 5) Er zijn twee formats: één voor fase 2 en 3 en een verkort advies voor fase 4. Deze nieuwe formats zijn in 2003 ontwikkeld door de afdeling product en kwaliteit van het CWI hoofdkantoor. Het oude format gaf volgens het hoofdkantoor CWI te veel aan welke instrumenten de ketenpartners moesten inzetten. De kritiek vanuit de ketenpartners was volgens CWI dat men dit liever zelf bepaalt, maar wel graag weten welke specifieke belemmeringen een rol spelen bij de klant. Overigens blijkt uit dit onderzoek dat de wensen van gemeenten ten aanzien van de gedetailleerdheid van het reïntegratie-advies nogal uiteen lopen. Bij de ontwikkeling van de nieuwe landelijke formats heeft het CWI samengewerkt met UWV en een aantal gemeenten. Volgens het CWI hoofdkantoor is dit een geslaagd voorbeeld van een project waarbij nauw is samengewerkt met de ketenpartners.

¹ Zie voor een schematische weergave van dit proces paragraaf 4.2 van het rapport 'De inzet van scholing bij reïntegratietrajecten' onderzoek uitgevoerd door Bureau Astri en Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, augustus 2003.

Tijdigheid

De afspraken tussen CWI en gemeenten over het tijdstip van levering van de reïntegratie-adviezen lopen erg uiteen. In één van de acht CWI-vestigingen zijn op dit punt helemaal geen afspraken opgenomen in de SNO.

De andere afspraken zijn te vinden in onderstaand kader:

- Kwint vindt maximaal 16 dagen na werkintake plaats (Enschede)
- Reïntegratie-advies uiterlijk 30 dagen na melding bij gemeente (Midden Holland)
- Aanlevering reïntegratie-advies maximaal 15 werkdagen na uitkeringsintake (Goes)
- Reïntegratie-advies wordt binnen 30 dagen na de uitkeringsintake verzonden (West Friesland)
- Reïntegratie-advies wordt binnen 10 werkdagen overgedragen aan gemeenten (Gorinchem)
- Prestaties tijdigheid reïntegratie-adviezen: 50% binnen 4 weken na werkintake, 25% binnen 6 weken na werkintake, 25% binnen 9 weken na werkintake (Utrecht Noord).

Bij twee van de acht CWI-vestigingen is de afspraak dat de reïntegratie-adviezen gelijk met het uitkeringsdossier worden overgedragen aan de gemeente.

In de landelijke SNO CWI- UWV staan de volgende termijnen met betrekking tot de levering van het reïntegratie-advies:

- Voor nieuwe WW-klienten betekent een tijdige levering 20 werkdagen gerekend vanaf de eerste werkloosheidsdag
- Voor WW-klienten die tussentijds geherfaseerd worden (na een periode van bemiddeling) betekent een tijdige levering 20 werkdagen na de fasering. Herfasering moet na maximaal een half jaar plaatsvinden.
- Voor arbeidsgehandicapten met een WW-uitkering betekent een tijdige levering 20 werkdagen na ontvangst van het verzoek van UWV om een reïntegratie-advies op te stellen.

Bij UWV is er geen sprake van een gelijktijdige overdracht van de uitkeringsintake na de reïntegratie-adviezen. Dit heeft als belangrijkste reden dat de meeste reïntegratie-adviezen voor WW-ers pas worden opgesteld na een periode van bemiddeling. Verder moeten de reïntegratie-adviezen naar een andere afdeling binnen UWV worden opgestuurd dan de uitkeringsdossiers. Tot slot hebben de CWI-vestigingen 20 werkdagen (gerekend vanaf de datum eerste werkloosheidsdag) de tijd voor het overdragen van het reïntegratie-advies, terwijl het dossier met de gegevens van de uitkeringsintake reeds na acht werkdagen aan UWV moet worden overgedragen.

2.3.2 Oordeel over de praktijk

Samenwerking

Er is geen sprake van echte samenwerking tussen CWI en uitkeringsinstanties bij het opstellen van de reïntegratie-adviezen. Gemeenten en UWV zijn weliswaar de gebruiker van de adviezen, maar zijn in geen van de acht CWI's actief betrokken bij het opstellen van de adviezen van het CWI. In een aantal CWI's zijn over de uitvoering van de Kwint (en de reïntegratie-adviezen) met de centrumgemeente afwijkende afspraken gemaakt, of wordt er door de gemeente geen gebruik gemaakt van de reïntegratie-adviezen.

Deze cases zijn in het kort weergegeven in onderstaand kader.

Gemeente Gouda

Een belangrijk uitgangspunt bij het nieuwe beleid van de gemeente is: alle klanten zo snel mogelijk reïntegratieverplichtingen opleggen. Daarom is met het CWI afgesproken dat bij een deel van de klanten van de gemeente een nieuwe werkwijze gevolgd wordt, die bij een positieve evaluatie structureel wordt ingevoerd. Deze ziet er als volgt uit:

Direct na afloop van de uitkeringsintake vindt met de klanten in fase 2 t/m 4 een intake/diagnose-gesprek plaats door een extern bureau in het CWI. Daarbij maakt dit bureau gebruik van het verslag van het CWI van de werkintake. Dit houdt in praktijk in dat voor deze klanten de werkintake en de Kwint gecombineerd worden in 1 gesprek, dat dan ook langer duurt dan de oude werkintake. De 'oude' volgorde: werkintake, uitkeringsintake, Kwint, diagnose (door de gemeente) wordt dus vervangen door: uitgebreide werkintake, uitkeringsintake CWI en diagnose (door het externe bureau in het BVG). Het belangrijkste voordeel van deze nieuwe werkwijze is snelheid. Er hoeft immers door de gemeente niet meer gewacht te worden op het reïntegratie-advies, dus kan men eerder starten met een traject. Verder is het klantvriendelijker omdat de klant minder vaak hoeft te komen (de aparte Kwint vervalt en uitkeringsintake en diagnose worden direct aansluitend gepland). De bovengenoemde werkwijze geldt overigens niet voor de andere gemeenten die samenwerken met dit CWI.

Gemeente Den Bosch

De kern van de aanpak in de gemeente Den Bosch is een snellere en intensievere dienstverlening voor nieuwe bijstandsklanten in fasen 2 t/m 4. Net als in Gouda vindt direct aansluitend aan de uitkeringsintake een diagnosegesprek plaats met de casemanager van de gemeente. Deze diagnose heeft drie mogelijke uitkomsten:

- De klant is beschikbaar voor regulier werk. De cliënt wordt zo snel mogelijk doorverwezen naar een kortdurend maar intensief bemiddelingstraject: de poortwachtersbemiddeling.
- Er zijn belemmeringen (gezondheid, schulden, kinderopvang) die snel beheersbaar kunnen worden gemaakt. Als het lukt gaan deze klanten ook door naar het intensieve bemiddelingstraject.
- Er zijn grote belemmeringen die een intensieve, gericht aanpak vereisen. In dit geval volgt een tweede diagnose en wordt een meer langdurig traject uitgezet. Eventueel volgt een (tijdelijke) ontheffing van de arbeidsplicht.

Het CWI brengt dus voor deze gemeente geen reïntegratie-adviezen meer uit. De bovengenoemde werkwijze geldt overigens niet voor de andere gemeenten die samenwerken met dit CWI.

Gemeente Utrecht

Tot 1 januari 2004 voerde het CWI Utrecht Noord alleen Kwints met klanten die tijdens de werkintake waren ingedeeld in fase nader te bepalen (fase 2 en 3). Met klanten die tijdens de werkintake direct werden ingedeeld in fase 4 werd geen Kwint gehouden. Wel werd er een kort reïntegratie-advies opgesteld. Dat advies ging mee naar het reïntegratiebedrijf dat in opdracht van de gemeente Utrecht een uitgebreide diagnose stelde, dat dient als basis voor een traject. Per 1 januari voert dit reïntegratiebedrijf ook voor alle andere klanten (niet-fase 1) een uitgebreide diagnose uit. Na de diagnose kiest de gemeente het reïntegratiebedrijf waar het traject wordt gestart. Dit houdt in dat men de reïntegratie-adviezen van het CWI niet gebruikt.

Effecten casemanagement

De plaatsing van casemanagers van UWV op de CWI's wordt zowel door UWV als door de CWI's als een positieve ontwikkeling gezien. Er is hierdoor in een aantal vestigingen sprake van toenemende communicatie tussen CWI-medewerkers en casemanagers WW van UWV over de inhoud van de reïntegratie-adviezen. De mogelijkheden die dit biedt tot een intensievere

samenwerking worden echter op dit moment nog onvoldoende benut. Vanuit UWV is het streven om de contacten tussen de CWI-medewerkers en de casemanagers WW te intensiveren. In de regio's Leiden en Den Haag is bijvoorbeeld vanaf april 2004 de "warme overdracht" ingevoerd op waarbij het CWI het reïntegratie-advies persoonlijk overhandigt aan de casemanager van UWV. Dit wil UWV landelijk gaan invoeren.

Functie van het reïntegratie-advies

Het reïntegratie-advies dient voor gemeenten als een hulpmiddel om een trajectplan op te stellen, maar is niet meer dan dat. Het is volgens gemeenten niet mogelijk om een trajectplan op te stellen zonder dat de gemeente en/of het reïntegratiebedrijf dat het traject uitvoert, de klant opnieuw heeft gezien. Afhankelijk van hoe gemeenten het eigen casemanagement hebben ingericht, wordt de klant nogmaals één of zelfs meerdere malen opgeroepen voor een gesprek voordat er een trajectplan is opgesteld. Er zijn grofweg de volgende modaliteiten:

1. Gemeenten laten het opstellen van het trajectplan volledig over aan een reïntegratiebedrijf. In dit geval wordt het reïntegratie-advies opgestuurd naar het reïntegratiebedrijf. Deze roept de klant vervolgens op voor een intakegesprek, en stelt op basis hiervan een trajectplan op, dat door de gemeente moet worden goedgekeurd.
2. Gemeenten voeren op basis van het reïntegratie-advies een intakegesprek met de klant. Een verslag van dit gesprek gaat (samen met het reïntegratie-advies) naar het reïntegratiebedrijf. Deze roept de klant vervolgens opnieuw op, en stelt op basis hiervan een trajectplan op.
3. Gemeenten voeren één (of soms meer) gesprekken met de cliënt met het reïntegratie-advies als startpunt. Op basis hiervan stelt de gemeente zelf een trajectplan op en koopt de onderdelen hiervan in bij reïntegratiebedrijven.

Bij UWV is er sprake van twee klantgesprekken voordat er een trajectplan is opgesteld. Het eerste gesprek vindt plaats met de casemanager WW. Het verslag van dit gesprek wordt, samen met het reïntegratie-advies van het CWI naar de afdeling Inkoop Reïntegratiediensten (IR) verzonden, die contact opneemt met het betreffende reïntegratiebedrijf. Vervolgens roept het reïntegratiebedrijf de klant op en stelt op basis van dit gesprek (en het reïntegratie-advies van het CWI) een trajectplan op.

Oordeel over het reïntegratie-advies

Bij de CWI's bestaat over het algemeen weinig inzicht in hoe UWV en gemeenten de adviezen beoordelen. Vaak geeft men aan dat men weinig terughoort van gemeenten en UWV. Er bestaat een landelijk terugmeldingsformulier dat het CWI meestuurt met de adviezen. Dit is echter met name een procedurele beoordeling (is op elk criterium gerapporteerd, is de rapportage volledig en tijdig overgedragen, is de rapportage bruikbaar voor de inkoop van een traject?). Slechts één vraag op het CWI terugmeldingsformulier is meer inhoudelijk van aard: is voldaan aan het uitgangspunt: de kortste weg naar werk? (zie bijlage 6). De informatiewaarde van dit formulier is daarmee beperkt. De mate waarin dit formulier door gemeenten en UWV wordt teruggestuurd naar het CWI, verschilt per vestiging.

In het onderzoek naar de klanttevredenheid, uitgevoerd door het CWI, geeft UWV een krappe voldoende (5,5) voor de bruikbaarheid van de reïntegratie-adviezen van het CWI en gemeenten geven een onvoldoende (4,9). Het oordeel van de gemeenten in de casestudies is niet eenduidig. Slechts één gemeente is duidelijk positief. De andere gemeenten zijn enigszins kritisch. De inhoud van de kritiek loopt erg uiteen. Sommige gemeenten vinden dat het CWI te gedetailleerd verslag doet, andere juist dat het CWI te algemeen verslag doet. Sommige gemeenten vinden dat

het CWI te veel gericht is op scholing, terwijl dit niet altijd nodig is om iemand op de arbeidsmarkt te plaatsen. Gemeenten en UWV vinden het van belang dat de kortste weg naar werk wordt gevolgd. Daarom zijn de uitkeringsinstanties redelijk terughoudend met het inzetten van scholing. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat veel CWI-medewerkers niet goed weten in welke gevallen UWV wel of niet scholing toestaat. Sommige CWI-adviseurs vinden de richtlijnen van UWV in dit verband niet van belang omdat men zichzelf tot taak stelt om een onafhankelijk, objectief advies te geven over reïntegratie. Andere CWI-adviseurs ervaren het als een knelpunt dat het beleid van UWV voor hen op dit punt niet duidelijk is. Zij willen voorkomen dat zij een reïntegratie-advies opstellen dat bij voorbaat geen of weinig kans maakt door UWV gehonoreerd te worden. Dit vinden zij demotiverend werken voor de klant.

Tijdigheid advies

De medewerkers van de gemeenten baseren hun oordeel over de tijdigheid van de reïntegratie-adviezen meestal niet zozeer op de afspraken in de SNO, maar op de tijdigheid in verband met de start van trajecten. Dit verschilt enorm per gemeente. Sommige gemeenten zijn net in staat om de wettelijke termijn van acht weken voor de beoordeling van een aanvraag halen, en starten een traject niet eerder dan na acht weken. In deze gevallen is het reïntegratie-advies altijd wel op tijd binnen. Wanneer een gemeente echter mensen sneller op traject wil zetten, kunnen problemen ontstaan met de tijdigheid.

Zowel door een aantal CWI's, als door een aantal regiokantoren van UWV wordt aangegeven dat bij een toenemende werkdruk de uitvoering van de Kwint in de verdrinking komt. Wanneer het vanwege de werkdruk bij het CWI nodig is om prioriteiten te stellen, liggen die meestal bij het uitvoeren van de werk- en uitkeringsintake, en daarna pas bij bemiddeling en het uitvoeren van de Kwint.

Klantgerichtheid

De volgende knelpunten zijn door de ketenpartners genoemd ten aanzien van de klantgerichtheid.

- Het belangrijkste knelpunt met betrekking tot klantgerichtheid dat zowel CWI's als uitkeringsinstanties is genoemd, is dat de klant meerdere keren zijn verhaal moet vertellen (aan het CWI en aan de uitkeringsinstantie en/of het reïntegratiebedrijf) voordat daadwerkelijk een traject wordt gestart. Ondanks dat de conclusies van het gesprek van het CWI met de klant (het reïntegratie-advies) worden doorgestuurd aan de reïntegratiebedrijven, is de indruk bij zowel veel CWI's als bij de uitkeringsinstanties dat de klant bepaalde informatie toch opnieuw moet vertellen. Dit onderzoek was te breed van opzet om in detail te achterhalen in welke mate dit het geval is, en om welk type informatie het precies gaat.
- Verder noemen zowel sommige CWI's als gemeenten/UWV als knelpunt dat de adviezen van het CWI inhoudelijk kunnen afwijken van de daadwerkelijke gestarte trajecten. Dit is voor de klant vervelend, omdat hierdoor valse hoop kan worden gewekt. Hoe vaak dit voorkomt, is op grond van dit onderzoek niet vast te stellen.

2.4 Samenwerking bij bemiddeling/controle op sollicitatieplicht

Het derde werkproces waarin activiteiten van CWI enerzijds en gemeente en UWV anderzijds aan elkaar zijn gekoppeld betreft de bemiddeling van fase 1-cliënten en de controle op het feit of deze cliënten daaraan voldoende meewerken.

2.4.1 Feitelijke gang van zaken

Bemiddeling

De cliënten die als fase 1 zijn gefaseerd komen gedurende maximaal zes maanden onder de hoede van het CWI. In die tijd probeert het CWI werk te zoeken voor deze personen. Uit de landelijke analyse van SNO's (uitgevoerd door het CWI) blijkt dat met betrekking tot de bemiddelingstaak voor fase 1 klanten vaak een prestatieafspraken wordt opgenomen (naast de opmerking dat het CWI streeft om deze klanten binnen 6 maanden te bemiddelen). Over de wijze waarop het CWI deze bemiddelingstaak uitvoert (bijvoorbeeld het aantal gesprekken dat men voert) worden geen afspraken gemaakt. De manier waarop het CWI deze mensen begeleidt kan dus vele vormen aannemen. De meest voorkomende vorm is een periodiek bemiddelingsgesprek tussen een CWI-consultant en de cliënt, waarin de voortgang wordt besproken en vacatures worden doorgenomen. Ook bekijken de consultant en de cliënt het sollicitatiegedrag in de voorafgaande periode. De inhoud van de gesprekken hangt uiteraard af van de cliënt: sommige cliënten hebben meer begeleiding nodig dan andere. Naast individuele gesprekken heeft het CWI ook andere collectieve vormen van bemiddeling zoals banenmarkten of informatiedagen over werken in een bepaalde sector. Soms is er ook een beperkt instrumentarium aan cursussen beschikbaar, zoals sollicitatiegesprekken voeren of het opstellen van een CV.

Veel CWI's hebben momenteel moeite hun bemiddelingstaak naar behoren te kunnen uitvoeren. Dit wordt veroorzaakt door de stijgende instroom als gevolg van de recessie. Doordat het CWI ook verantwoordelijk is voor de uitkeringsintake blijft per cliënt te weinig tijd over om actief te helpen bij het zoeken naar werk. Dit heeft tot gevolg dat in enkele CWI's wegens tijdgebrek op dit moment geen individuele bemiddelingsgesprekken worden gevoerd (Utrecht voor alle cliënten, Den Bosch voor UWV-klanten). Ook in andere CWI's staat de bemiddelingstaak onder druk wegens tijdgebrek. Doordat men niet meer aan alles toekomt gaat het CWI bovendien prioriteiten stellen. Een veel voorkomende prioriteit zijn jongeren en schoolverlaters: in Gorinchem, Den Bosch, Enschede en Leeuwarden is er specifieke aandacht voor jongeren/schoolverlaters. Deze extra aandacht komt tot uitdrukking in een groter aantal gesprekken met de cliënt, vooral aan het begin van het traject. Vaak valt deze extra aandacht ook samen met een lange termijn tussen werkintake en uitkeringsintake (zie § 2.2). Alle energie wordt er dus op gericht om in de eerste weken werk te vinden voor deze groep, nog voordat er formeel een uitkeringsaanvraag wordt gedaan.

Doordat het CWI weinig tijd heeft voor het uitvoeren van de bemiddelingstaak proberen gemeenten op allerlei manieren meer greep te krijgen op de bemiddeling van fase 1-clieënten. In een aantal gemeenten lopen op dit punt projecten:

- In Utrecht is sinds kort een proef gestart waarbij twee medewerkers van de gemeente het CWI helpen bij de bemiddeling van cliënten. Deze mensen zijn ook fysiek aanwezig op het CWI.
- In CWI West Friesland loopt op initiatief van de gemeente Hoorn een experiment met bemiddeling door gemeenten. Op het CWI zitten drie gemeentelijke casemanagers die de cliënt intensief begeleiden bij het zoeken van werk. Daarnaast speelt ook een reïntegratiebedrijf in deze fase al een rol: de cliënten moeten werken voor hun uitkering. De werkplekken worden door het reïntegratiebedrijf geregeld.
- De gemeente Den Bosch wil zich meer gaan bemoeien met de bemiddeling van fase 1 cliënten. Den Bosch heeft een aanpak voor fase 2/3 cliënten die bestaat uit intensieve bemiddeling in samenwerking met reïntegratiebedrijven. In een interne evaluatie uit 2003 werd

geconcludeerd dat deze aanpak succesvol is. Deze aanpak wil men ook gaan toepassen op fase 1-cliënten.

Een andere oplossing die wordt gehanteerd is dat de gemeente het CWI werk uit handen neemt (zoals de uitkeringsintake voor fase 2/3/4 cliënten) waardoor het CWI meer tijd overhoudt voor het uitvoeren van de bemiddelingstaak (zie §2.2).

Controle op verwijtbaar gedrag

Indien een cliënt naar het oordeel van het CWI niet voldoende meewerkt aan de bemiddeling naar werk (door bijvoorbeeld niet te komen opdagen op gesprekken) kan het CWI een *kennisgeving verwijtbaar gedrag* sturen aan de ketenpartner. Er zijn op dit punt over het algemeen geen afspraken gemaakt tussen CWI en de ketenpartners over de precieze definitie van verwijtbaar gedrag. Meestal stuurt het CWI een kennisgeving wanneer cliënten niet op een bemiddelingsgesprek verschijnen, eventueel wordt de cliënt eerst gewaarschuwd. Ook wordt een kennisgeving verstuurd als de cliënt de inschrijving bij het CWI heeft beëindigd. In een enkel geval doet het CWI meer en belt bijvoorbeeld sollicitaties na; dit komt echter zeer weinig voor. Doordat sommige CWI's geen tijd meer hebben voor persoonlijke bemiddeling (zie hierboven) hebben zij ook geen zicht meer op het gedrag van de cliënt en komt dus ook het sturen van kennisgevingen niet meer aan de orde.

De kennisgeving vindt plaats door middel van een landelijk ontwikkeld standaardformulier. De afspraak is dat de ketenpartners aan het CWI terugkoppelen wat ze hebben gedaan met de kennisgeving (of er een sanctie is opgelegd en zo ja welke). UWV heeft strakke landelijke richtlijnen voor het opleggen van sancties in bepaalde gevallen. Door UWV wordt (volgens henzelf) in alle gevallen teruggekoppeld welke sanctie is opgelegd. Minstens één CWI (Gorinchem) gaf echter te kennen nooit dergelijke terugkoppelingen van UWV te ontvangen. Bij gemeenten varieert de praktijk van terugkoppelen veel meer.

Los van de controle door het CWI controleren de uitkeringsinstanties ook zelf of iemand voldoende solliciteert. Zo hanteert UWV de stelregel dat een cliënt minstens vier keer per maand moet solliciteren. De cliënt moet daarvoor elke maand een werkbriefje met minimaal vier sollicitaties opsturen naar UWV. Bij gemeenten wisselt dit meer naar gelang de specifieke situatie van de cliënt.

2.4.2 Oordeel over de praktijk

De wijze waarop het CWI de bemiddelingstaak uitvoert

Een belangrijk knelpunt is dat het CWI te weinig tijd heeft voor haar eigenlijke taak, namelijk het vinden van werk voor mensen. Het CWI zelf is zich bewust van deze problematiek. Het probleem ligt volgens de lokale CWI's in de wijze waarop de CWI's worden gefinancierd; de financieringsstructuur maakt het onmogelijk om in te kunnen spelen op plotselinge toename van de instroom, waardoor CWI's relatief veel tijd kwijt zijn aan de uitkeringsintakes. Voor gemeenten is dit 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 het CWI niet goed presteert; de gemeenten zelf kunnen dan niet meer doen dan machteloos toekijken. Daarom wordt gezocht naar oplossingen om de gemeente zelf meer te betrekken bij het begeleiden van fase 1-cliënten of het CWI te ontlasten. Daartoe lopen projecten waarbij de gemeente zelf meer doet aan bemiddeling.

UWV lijkt minder moeite te hebben met een grote toename van het cliëntenbestand en dringt dus minder hard aan 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 vervulde van uitkeringsverstrekker. Niettemin is de laatste tijd de aandacht van UWV voor uitstroom toegenomen.

Controle op verwijtbaar gedrag

Uit het klanttevredenheidsonderzoek van het CWI (2002) bleek dat de kwaliteit van de kennisgevingen hoog scoort bij de ketenpartners. Inderdaad lijken zich op dit gebied weinig knelpunten voor te doen. In een aantal gevallen komt kritiek op het feit dat het CWI te weinig kennisgevingen verstuurt; dit is dan altijd gekoppeld aan de kritiek dat het CWI te weinig tijd heeft of maakt voor bemiddeling. Zoals hierboven al bleek is dit inderdaad een gecombineerd probleem waar veel CWI's mee worstelen.

Het CWI geeft aan het prettig te vinden als zij hoort wat er vervolgens gebeurt met de kennisgevingen. In de meeste gevallen hoort men dit ook wel van de ketenpartners, maar soms ook niet.

Een ander probleem waar CWI's mee te maken kunnen krijgen is de dubbele rol van coach en controleur. De cliënt moet immers worden begeleid; hiervoor is een vertrouwensrelatie nodig met de consulent omdat de cliënt eerlijk moet zijn over zijn vorderingen en eventuele problemen die zich daarbij voordoen. Als de consulent echter ook een taak heeft bij het melden van eventueel verwijtbaar gedrag kan dat sociaal wenselijke antwoorden van de cliënt opleveren, waar hijzelf per saldo op lange termijn niet bij gebaat is. Het CWI voelt zich vervolgens een boeman of verklikker.

3 Achtergronden bij de samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergronden bij de SUWI- samenwerking. Deze bestaan uit de afspraken die de ketenpartners over de samenwerkingsstructuur hebben gemaakt en de visie die zij hebben over hun eigen rol en die van de andere partners.

De samenwerkingsrelatie tussen enerzijds CWI en anderzijds de uitkeringsinstanties (UWV en gemeenten) is wezenlijk anders dan die tussen UWV en gemeenten. Dit komt door het verplichtende karakter van de samenwerking tussen CWI enerzijds en UWV en gemeenten anderzijds op basis van de SUWI-wetgeving. De CWI-organisatie is op grond van de Regeling SUWI verplicht om overeenkomsten te sluiten met gemeenten en UWV, waarin een aantal onderwerpen (o.a. de overdracht van de uitkeringsintake) standaard aan de orde moeten komen. Een dergelijke plicht tot het sluiten van een overeenkomst bestaat niet tussen UWV en gemeenten. Deze samenwerking vindt op vrijwillige basis plaats. Daarom maken we in dit hoofdstuk onderscheid tussen de samenwerking tussen CWI en de uitkeringsinstanties (paragraaf 3.1) en de samenwerking tussen gemeenten en UWV (paragraaf 3.2).

3.1 Samenwerking tussen CWI en UWV/gemeenten

Deze paragraaf beschrijft de samenwerking tussen enerzijds CWI en anderzijds UWV en gemeenten. Daarbij gaan we in op de manier waarop het overleg tussen de ketenpartners plaatsvindt, en de manier waarop men aankijkt tegen de onderlinge taakverdeling en verantwoordelijkheden.

3.1.1 Overlegstructuur

In deze paragraaf staat beschreven welke overlegvormen we bij de acht CWI's zijn tegengekomen, zowel op management- als op uitvoerend niveau. De wijze van overleg tussen CWI en gemeente staat beschreven in de lokale SNO's. (in bijlage 1 staan de resultaten van een landelijke analyse van de afspraken in de SNO's tussen CWI's en gemeenten).

Overleg op managementniveau

In alle acht CWI's er is sprake van een structureel overleg op managementniveau tussen de CWI-vestiging en gemeente(n). Dit overleg wordt vaak het REKO (regionaal ketenoverleg) genoemd. In dit overleg wordt onder meer aandacht besteed aan de resultaten (kwalitatief, kwantitatief) conform de SNO, personele en financiële zaken die van belang zijn voor de samenwerking, relevante beleidsontwikkelingen, en knelpunten in de samenwerking. De frequentie van dit overleg varieert bij de acht CWI's van 3 tot 6 keer per jaar. Zowel de CWI-vestigingsmanagers als de hoofden van de sociale dienst zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van het REKO.

Slechts bij twee van de acht CWI-vestigingen is er sprake van een vaste vertegenwoordiger van UWV in dit overleg. Bij de overige vestigingen bestaat er een separate overlegstructuur tussen CWI en UWV, los van het overleg tussen CWI en gemeente(n). De oorzaak hiervan ligt volgens de respondenten van UWV in het feit dat er te weinig raakvlakken zijn in de samenwerking CWI-

gemeenten en de samenwerking CWI-UWV. Er is sprake van separate SNO's en spelen er bij UWV en gemeente(n) verschillende beleidsontwikkelingen die van invloed zijn op de samenwerking. De manier waarop het overleg tussen CWI-vestigingsmanagers en managers van UWV vorm krijgt, verschilt per vestiging. In sommige gevallen is er sprake van overleg op een groter schaalniveau (bijvoorbeeld de provincie) waarbij meerdere CWI-vestigingen betrokken zijn. Soms is er sprake van bilateraal overleg tussen CWI-vestigingsmanagers en managers van UWV.

Overleg op uitvoerend niveau

Naast het overleg op managementniveau is er in alle acht CWI's sprake van een overleg op uitvoerend niveau tussen de CWI-vestiging en de gemeente(n). Hierin zijn vanuit het CWI meestal een teamcoördinator en/of senioradviseurs vertegenwoordigd. Gemeenten zijn vertegenwoordigd door casemanagers, een teamleider en/of afdelingshoofd. Deze overleggen hebben een meer praktische insteek. Er wordt meer in detail ingegaan op het functioneren van bepaalde werkprocessen en op de communicatie op de werkvloer.

De mate waarin en de manier waarop er sprake is van overleg op uitvoerend niveau tussen CWI en UWV loopt erg uiteen. Soms is er sprake van overleg tussen CWI en UWV op het niveau van teamleiders/coördinatoren over specifieke werkprocessen. Meestal is er echter op uitvoerend niveau geen overleg. In dit verband is het interessant om te noemen dat men op een aantal plaatsen (waaronder CWI Enschede) wil experimenteren met cross-functionele teams op uitvoerend niveau waarin vanuit UWV medewerkers van de backoffice als casemanagers WW vertegenwoordigd zijn.

3.1.2 Visie op de samenwerking

In deze paragraaf gaan we in op hoe de ketenpartners aankijken tegen het functioneren van de samenwerking en de onderlinge taakverdeling en verantwoordelijkheden.

Het functioneren van de samenwerking

De algehele indruk uit de interviews met medewerkers van de acht CWI-vestigingen, gemeenten en UWV is dat men overal bezig is in de samenwerking te investeren door overleg, persoonlijke contacten en concrete afspraken. De CWI's bestaan nu officieel ruim twee jaar. In deze periode is de samenwerking volgens het merendeel van de respondenten verbeterd. Men krijgt steeds beter zicht op elkaars doelstellingen, hetgeen leidt tot meer begrip.

De CWI's constateren dat de manier van samenwerken met UWV en gemeenten verschillend is:

- De CWI's ervaren UWV als een centraal geleide organisatie, waar weinig ruimte is voor het maken van afspraken op lokaal niveau. Een voorbeeld hiervan is dat bij het starten van lokale pilots, UWV vaak maar een beperkt aantal landelijke pilots wil toestaan, terwijl er op lokaal niveau soms meer belangstellende partijen zijn. De CWI's geven aan dat als er met UWV iets geregeld moet worden er formeel op verschillende niveaus binnen UWV toestemming moet worden gevraagd. Het maken van afspraken gaat daardoor traag. Het gevolg hiervan is dat de ketenpartners in sommige gevallen op lokaal niveau afwijken van bepaalde afspraken zonder dat dit intern binnen UWV op alle niveaus wordt teruggekoppeld. Een voorbeeld hiervan is het

afschaffen van de GBA-check die het CWI volgens de landelijke SNO CWI UWV moet uitvoeren.

- De meeste CWI's werken samen met meer gemeenten. Gemeenten zijn vrij om hun eigen beleid te voeren. Ook de eisen die gemeenten stellen aan het CWI kunnen verschillen. Tot nu toe leveren de verschillen tussen gemeenten in hun beleid en hun wensenpakket ten aanzien van de samenwerking geen echte knelpunten op voor de CWI's. Men is in staat de balans te bewaren tussen uniformiteit en maatwerk per gemeente. De invloed van de Wet Werk en Bijstand (WWB) op dit punt is nog niet goed vast te stellen, omdat de WWB daarvoor nog te kort van kracht is. Op de effecten van de WWB op de samenwerking wordt in § 3.1.3 dieper ingegaan.

Visie op taken en verantwoordelijkheden

De ketenpartners zien de huidige taakverdeling in praktijk vaak als volgorde (eerst doet het CWI iets, en pas als de klant wordt overgedragen naar de gemeente of UWV gaan die iets doen). Deze zienswijze werd reeds benoemd door het hoofdkantoor van het CWI, en is duidelijk bevestigd door de interviews op lokaal niveau. Deze zienswijze verklaart waarschijnlijk waarom er in de SNO's tussen CWI's en gemeenten meer aandacht wordt besteed aan de informatievoorziening vanuit CWI naar gemeenten, dan andersom (zie bijlage 1). Ook heeft dit tot gevolg dat de nadruk in dit onderzoek met name ligt op het functioneren en de prestaties van het CWI, en minder op de prestaties van UWV en gemeenten. UWV en gemeenten kunnen immers een oordeel geven over het presteren van CWI op basis van de gegevens die zij van CWI krijgen aangeleverd. Andersom blijkt uit dit onderzoek dat de CWI's over het algemeen weinig informatie terugontvangen over wat gemeenten en UWV vervolgens doen met die gegevens. Het is dus voor het CWI niet goed mogelijk de prestaties van gemeenten en UWV te beoordelen.

Opvallend is dat de CWI's, UWV en gemeenten het over het algemeen eens zijn over de sterke en zwakke punten van de eigen organisaties. Deze zijn verbonden aan de oude taakverdeling tussen Arbeidsvoorziening en gemeenten. Uit de interviews blijkt dat gemeenten en UWV het bemiddelen van fase 1 klanten als kerntaak van het CWI zien. Ook de CWI-vestigingsmanagers zien met name een belangrijke taak voor de CWI's bij fase 1 klanten. Zoals reeds gemeld, constateren gemeenten en UWV dat het CWI onvoldoende toekomt aan deze kerntaak doordat het aantal nieuwe uitkeringsaanvragen de afgelopen tijd (sinds 2002) gestegen is terwijl de formatie niet is meegegroeid. Dit knelpunt wordt ook door de CWI-managers erkend. Gemeenten hebben van oudsher meer ervaring met de begeleiding van fase 2 t/m 4, en vinden over het algemeen dat het CWI op dit punt weinig meerwaarde biedt. Op basis hiervan komt het voor dat op lokaal niveau afspraken worden gemaakt tussen CWI en gemeenten over een taakverdeling die soms enigszins afwijkt van de SUWI- wet- en regelgeving. Daarbij concentreert het CWI zich op de fase 1 klanten en nemen gemeenten (gedeeltelijk) taken over met betrekking tot de reïntegratie-adviezen (fase 2 t/m 4) en/of de uitkeringsintake. Voorbeelden hiervan zijn genoemd in paragraaf 2.2 en 2.3.

Tot slot blijkt uit de interviews dat de belangen van het CWI verschillen van die van de uitkeringsinstanties. Gemeenten en UWV willen hun klanten zo snel mogelijk uit de uitkering laten uitstromen. Ook ongemotiveerde klanten wil men doorsturen naar vacatures van het CWI, zodat men eventueel sancties kan toepassen wanneer iemand een baan weigert. Het CWI heeft hier moeite mee omdat het van belang is voor het CWI om de relaties met werkgevers goed te houden. Overigens is dit een issue dat ook al speelde in de tijd van Arbeidsvoorziening.

3.1.3 Invloed WWB op samenwerking

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) van kracht geworden. De WWB komt in plaats van de Algemene Bijstandswet en een aantal regelingen op het gebied van reïntegratie (Wet inschakeling Werkzoekenden en Besluit In- en doorstroombanen).

In dit onderzoek is zijdelings bekeken welke invloed de WWB naar verwachting zal hebben op de samenwerking tussen CWI en gemeenten en UWV.

Inhoud van de WWB

Gemeenten worden met de invoering van de WWB volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven. Gemeenten krijgen hiervoor van het Rijk een gelimiteerd budget en kunnen deze uitgaven niet langer declareren. Met dit budget (het inkomensdeel) moet men het in principe doen. Houdt men budget over, dan is dit vrij besteedbaar. Tekorten moeten de gemeenten uit eigen gelden opvangen. Verder krijgen gemeenten een budget dat is bestemd voor reïntegratie (het werkdeel). De belangrijkste wijzigingen als gevolg van de WWB op het gebied van reïntegratie zijn:

- De beleidsvrijheid op het gebied van reïntegratie neemt toe. Het reïntegratiebudget (werkdeel) is volledig vrij besteedbaar. Dit geld kan worden besteed aan (onderdelen) van trajecten op het gebied van reïntegratie en sociale activering, maar ook voor instrumenten als premies, kinderopvang en loonkostensubsidies.
- Gesubsidieerde arbeid blijft mogelijk, maar het is aan gemeenten om de vorm waarin en de voorwaarden waaronder loonkostensubsidies worden verstrekt te bepalen. Gemeenten moeten op dit punt dus eigen beleid ontwikkelen. Daarbij kunnen gemeenten bepalen of, voor welke groepen, met welk doel en in welke vorm men gesubsidieerde banen wil inzetten. Ook de omvang van het dienstverband is niet meer aan regels gebonden.
- Gemeenten moeten een groot deel van hun reïntegratiebudget uitbesteden aan marktpartijen. Een deel van het budget is van deze plicht uitgezonderd¹. Ook gesubsidieerde arbeid zal op termijn moeten worden aanbesteed.
- De arbeidsplicht wordt aangescherpt tot de plicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Dit houdt in dat geen rekening meer hoeft te worden gehouden met het opleidingsniveau en/of het beroepsverleden van de cliënt.
- De huidige categoriale ontheffingsmogelijkheden (voor alleenstaande ouders met jonge kinderen en mensen ouder dan 57,5 jaar) verdwijnen. Een besluit tot ontheffing van de arbeidsplicht kan dus alleen nog worden genomen op basis van een beoordeling van de individuele omstandigheden. Voor alleenstaande ouders moet bij het besluit tot ontheffing rekening worden gehouden met een aantal bepalingen².
- De WWB geeft bijstandsontvangers, Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden voortaan recht op ondersteuning door de gemeente bij reïntegratie. Het gaat hierbij om het recht door de gemeente geholpen te worden bij de reïntegratie, niet om het recht op een specifieke

¹ De eerste € 100.000 hoeft **niet** te worden uitbesteed. Van het budget boven de € 100.000 hoeft 30% **niet** te worden uitbesteed.

² Bij het bepalen van de ontheffing van de sollicitatieplicht van alleenstaande ouders moeten gemeenten een afweging maken tussen de arbeidsplicht en de wens van de ouder om zelf voor de kinderen te zorgen. Bij alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar geldt de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden slechts nadat de gemeente zich heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, voldoende scholing en de belastbaarheid van betrokkene.

voorziening. Het is aan de gemeente om te beoordelen of het verzoek van de betrokkene wordt gehonoreerd.

Gemeenten moeten hun reïntegratiebeleid vastleggen in een verordening. Deze verordening moet uiterlijk op 1 januari 2005 van kracht zijn. In de verordening moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de evenwichtige aanpak van de in de wet genoemde doelgroepen, de wijze waarop de gemeente rekening houdt met zorgtaken en het beleid met betrekking tot de ondersteuning van klanten bij arbeidsinschakeling.

Gevolgen WWB voor de samenwerking

De exacte gevolgen van de WWB op de samenwerking tussen CWI en gemeenten waren ten tijde van dit onderzoek nog niet volledig duidelijk. Alle acht CWI's waren nog bezig met het opstellen van een SNO voor 2004. Sommige CWI's gaven aan hiermee te wachten tot de gemeenten hun nieuwe verordeningen op basis van de WWB hebben vastgesteld. Toch valt er in zijn algemeenheid wel iets te zeggen over de invloed die de WWB waarschijnlijk heeft op de samenwerking tussen CWI en gemeenten:

- Door de invoering van de WWB is het financieel belang van gemeenten bij het zo snel mogelijk weer aan het werk krijgen van bijstandgerechtigden toegenomen. In de eerste zes maanden kan de gemeente zelf geen invloed uitoefenen op het begeleiden naar werk van fase 1-cliënten. Dit is immers de verantwoordelijkheid van het CWI. De wijze waarop de poortwachterfunctie door CWI wordt ingevuld is daardoor van nog groter gewicht geworden. Dat zal waarschijnlijk er toe leiden dat hierover tussen gemeenten en CWI scherpere afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van resultaten op het gebied van bemiddeling.
- Hiermee samenhangend neemt de behoefte van gemeenten aan inzicht in de prestaties van het CWI toe, met name als het gaat om de bemiddelingsactiviteiten. Gemeenten geven aan het lastig te vinden om de prestaties van het CWI te beoordelen, omdat niet alleen de inspanningen van het CWI maar ook de economische omstandigheden hierop van invloed zijn.
- Als gevolg van de WWB is het waarschijnlijk dat steeds meer gemeenten sneller willen gaan starten met trajecten. Dit kan gevolgen hebben voor de eisen die men stelt aan het CWI met betrekking tot de tijdigheid van de reïntegratie-adviezen.
- De beleidsmatige verschillen tussen gemeenten kunnen toenemen als gevolg van de WWB. Een aantal hiervan zijn direct van invloed op de taken van het CWI. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de invulling van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid en het beleid met betrekking tot de arbeidsverplichtingen voor ouderen en alleenstaande ouders met jonge kinderen. Het CWI moet weten wat gemeenten van klanten verwachten met betrekking tot de sollicitatieplicht en de plicht algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren. Wanneer dit beleid erg verschilt per gemeente, wordt het er voor het CWI niet overzichtelijker op.
- Een groeiend aantal gemeenten kiest als gevolg van de WWB voor het aanbieden van (tijdelijk) werk aan nieuwe bijstandsgerechtigden. Pas na afloop hiervan wordt bepaald hoe een eventueel vervoltraject er uit ziet. Een dergelijke aanpak kan gevolgen hebben voor de functie en de mogelijke inhoud van de reïntegratie-adviezen van het CWI. Om te voorkomen dat de reïntegratie-adviezen hun functie verliezen, is in deze gevallen overleg tussen CWI en gemeenten noodzakelijk.
- De bovenstaande ontwikkelingen kunnen tot gevolg hebben dat het steeds moeilijker wordt de afspraken met gemeenten onder te brengen in één SNO, maar dat er meerdere SNO's per

CWI-vestiging moeten worden opgesteld. Sommige CWI's zien dit als mogelijk toekomstig knelpunt.

3.2 Samenwerking tussen UWV en gemeenten

Ook al zijn UWV en gemeenten wettelijk niet verplicht om samen te werken, toch is er sprake van toenemende samenwerking. Volgens het jaarverslag 2003 van UWV zijn door UWV eind 2003 met de G4 en meer dan zestig andere gemeenten afspraken gemaakt over thema's als gezamenlijke aanpak van reïntegratie in samenloop- situaties en de inzet van sociale activering voor klanten van UWV.

Belang van samenwerking

Samenwerking tussen UWV en gemeenten is in meerdere opzichten voor beide partijen van belang. Ten eerste hebben zowel gemeenten als UWV belang bij de reïntegratie en activering van de zogenoemde 'samenlopers', personen die zowel een Abw-uitkering hebben als een uitkering van UWV (WAO, Wajong, WAZ, of WW). UWV is formeel verantwoordelijk voor de reïntegratie van deze samenlopers. Naar schatting heeft landelijk 2 tot 4% van de totale arbeidsgehandicaptenpopulatie ook een bijstandsuitkering. Het is niet bekend hoeveel samenloopgevallen WW/Abw er zijn.

Verder hebben gemeenten in financieel opzicht belang bij een effectieve reïntegratie door UWV van mensen met een WW-uitkering. Gemeenten beseffen zich steeds meer dat UWV een belangrijke invloed heeft op de instroom van bijstandsccliënten. Wanneer WW-ers de maximumduur van hun WW-uitkering hebben bereikt komt immers een deel van deze mensen (die geen inkomen hebben van een partner) in de bijstand terecht. Het loont voor UWV niet altijd de moeite om te investeren in langere trajecten voor mensen die kort in de WW zitten of bijna hun maximaal WW-duur hebben bereikt. Het kan dus zinvol voor sociale diensten zijn om over de reïntegratie van WW-ers afspraken te maken met UWV¹. Er kunnen onder andere afspraken worden gemaakt over tijdige signalering van mensen die hun maximale WW- duur hebben bereikt, de wijze waarop deze cliënten worden overgedragen, de gegevens die worden meegeleverd en het continueren van nog niet afgeronde reïntegratietrajecten.

Tot slot zijn er gemeenten die het tot hun maatschappelijke verantwoordelijkheid rekenen om alle inwoners van de gemeente of een wijk (dus ook personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering) toegang te bieden tot reïntegratie en sociale activering. In dit geval is de samenwerking niet ingegeven vanuit financiële motieven. In bepaalde projecten is sprake van co-financiering waarbij UWV in ieder geval de trajectkosten voor de UWV-klanten voor zijn rekening neemt.

¹ Uit een inventarisatie van StimulanSZ van praktijkvoorbeelden van samenwerking tussen UWV en gemeenten komt in dit verband het RPA-gebied Nijmegen e.o. aan de orde. UWV gaf aan de betreffende gemeenten aan dat men bij een korte resterende WW-duur vaak geen traject inzet omdat het traject niet kan worden afgemaakt. UWV is bereid om in dergelijke gevallen toch een traject te starten, maar wil dan wel dat de gemeenten dit traject bij het einde van de WW-tijd overnemen.

Voor UWV is samenwerking met gemeenten op het terrein van sociale activering interessant omdat gemeenten op dit gebied over meer ervaring beschikken. Bovendien kan UWV gebruik maken van de infrastructuur die op dit gebied aanwezig is binnen gemeenten.

De mogelijkheden die samenwerking met UWV gemeenten op dit punt biedt, worden door steeds meer gemeenten verkend. Daarbij gaat het met name om de samenwerking met UWV ten aanzien van samenlopers (bespaart gemeenten mogelijk uitkeringslasten) en afspraken met UWV over de reïntegratie van WW-ers (voorkomt mogelijk instroom in de bijstand, en bespoedigt uitstroom uit de bijstand).

Voor het bereiken van de SUWI-doelstellingen wordt de samenwerking tussen UWV en gemeenten om een aantal redenen steeds belangrijker:

- De financiële verantwoordelijkheid die gemeenten hebben gekregen op grond van de WWB heeft tot gevolg dat gemeenten zich actiever gaan opstellen om instroom in de bijstand zoveel mogelijk te voorkomen en uitstroom te bevorderen.
- De Eerste Kamer heeft eind vorig jaar ingestemd met het wetsvoorstel waarin het recht op de zogeheten vervolgitkering WW komt te vervallen. De maatregel geldt in principe voor werknemers die op of na 11 augustus 2003 werkloos zijn geworden. Doordat de vervolgitkering WW wordt afgeschaft, komen werklozen voortaan twee jaar eerder in de bijstand. Verder wil het kabinet de kortdurende WW-uitkering afschaffen en de toetredingseisen (wekeneis) voor de WW aanscherpen, waardoor vooral jongeren en starters op de arbeidsmarkt minder snel recht hebben op een WW-uitkering. Deze ontwikkelingen leiden er toe dat er sneller een beroep zal worden gedaan op de bijstand door voormalige cliënten van UWV.

Verder zijn de middelen van de ketenpartners bij het verwezenlijken van hun doelstellingen per definitie schaars, zeker gezien de bezuinigingen op de reïntegratiebudgetten. Via samenwerking kunnen die middelen efficiënter worden ingezet, kan synergie worden bereikt en kunnen dubbelingen worden voorkomen.

Daadwerkelijke samenwerking

Omdat in dit onderzoek slechts acht CWI-vestigingen zijn betrokken, is het helaas niet mogelijk een landelijk beeld te schetsen van de mate waarin wordt samengewerkt wordt tussen UWV en gemeenten. Uit de gesprekken met gemeenten en met de VNG en UWV lijkt echter sprake te zijn van toenemende samenwerking. Gezien de bovengenoemde ontwikkelingen is dit ook niet verwonderlijk.

Uit een publicatie van StimulanSZ waarin praktijkvoorbeelden van samenwerking tussen UWV en gemeenten worden beschreven, blijkt dat de meeste projecten van UWV en gemeenten zich richten op de samenloop van WAO en bijstand. Ook in ons onderzoek zijn daarvan enkele voorbeelden. Zo loopt in Friesland een project waarbij UWV de trajecten sociale activering voor samenlopers financiert en de gemeente het casemanagement hiervan verzorgt. De trajecten voor samenlopers die gericht zijn op arbeidsinschakeling worden door UWV rechtstreeks (zonder tussenkomst van de gemeente) ingekocht bij een reïntegratiebedrijf. Ook in Hoorn loopt een dergelijk project: de gemeente selecteert de samenlopers en UWV regelt een traject voor deze cliënten; dit wordt gefinancierd door UWV. In de gemeente Gouda loopt een project waarbij UWV bepaalt welk traject er moet komen voor de cliënt; indien het een activeringstraject betreft wordt dit door de gemeente ingekocht op kosten van UWV. Ook de gemeente Den Bosch heeft plannen om samenwerking bij samenlopers met UWV op te zetten, waarbij de gemeente haar eigen

reïntegratieprogramma ('work first') ook gaat toepassen op samenlopers. Daarnaast is er soms samenwerking voor een gerichte aanpak in bepaalde wijken. Zo hebben de gemeente Boxtel en UWV een gezamenlijk informatieloket in enkele achterstandswijken.

Projecten voor de samenloop van WW en bijstand komen waarschijnlijk nog weinig voor. Ook worden er nog weinig afspraken gemaakt tussen UWV en gemeenten over de overname van trajecten van WW-ers wanneer deze in de bijstand of IOAW terecht komen¹. In Utrecht is een project gestart om mensen met een kortdurende WW-uitkering alvast door de gemeente in een traject te laten plaatsen.

Een ander belangrijk punt van samenwerking tussen gemeenten en UWV dat moeilijk van de grond komt betreft het uitwisselen van managementinformatie. Gemeenten stellen er prijs op kennis te hebben over de aantallen WW-ers die bijna aan hun maximale uitkeringsduur zitten. Een aantal van deze mensen komt daarna immers in de bijstand en bij grote aantallen is het handig als de gemeente zich daar vooraf op kan instellen (qua capaciteit). Tot dusver blijkt het echter voor UWV moeilijk om deze cijfers te leveren. Dit heeft te maken met de operationele structuur van UWV, waardoor het moeilijk is op gemeentelijk niveau gegevens uit te draaien. Niettemin zoekt UWV momenteel naar oplossingen op dit gebied.

¹ Samenwerking tussen UWV en gemeenten. Acht praktijkvoorbeelden. StimulanSZ, juli 2003.

4 Succesfactoren, knelpunten en slotbeschouwing

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de factoren die volgens de respondenten ten grondslag liggen aan een succesvolle samenwerking. Verder worden in het kort de belangrijkste knelpunten benoemd. Tot slot worden de belangrijkste aandachtspunten die dit onderzoek heeft opgeleverd besproken in de slotbeschouwing.

4.1 Succesfactoren

In dit onderzoek is gevraagd naar de tevredenheid van de respondenten met de samenwerking met de andere ketenpartners. Uit de antwoorden blijkt dat respondenten verschillen in de manier waarop zij de samenwerking beoordelen. Sommigen leggen de nadruk sterk op de procesmatige kanten van samenwerking (o.a. neemt men makkelijk contact met elkaar op bij problemen, is er sprake van vertrouwen, heeft men begrip voor elkaars doelstellingen en positie). In deze gevallen speelt het behalen van de afspraken in de SNO slechts een ondergeschikte rol in het beoordelen van de samenwerking. Zo lang maar duidelijk is waarom de afspraken niet worden behaald, en men het gezamenlijk eens is over de te stellen prioriteiten, beoordeelt men de samenwerking toch als een succes.

Andere respondenten leggen de nadruk met name op de geleverde prestaties, waarbij gemeenten met name kijken naar de prestaties van het CWI (en niet omgekeerd). In deze gevallen speelt het behalen van de prestaties in de SNO wel een belangrijke rol voor de mate waarin men tevreden is over de samenwerking.

In beide gevallen hangt de beoordeling met name af van de verwachtingen die men heeft van de andere partij(en). Naarmate deze hoger zijn, is het uiteraard moeilijker om deze te realiseren, en is men kritischer over de samenwerking.

Het is op basis van alleen interviews niet goed mogelijk om objectief vast te stellen in hoeverre er sprake van succesvolle samenwerking. Hiervoor zouden objectieve criteria moeten worden ontwikkeld. We beperken ons daarom hier tot het bespreken van de meningen van de respondenten over de manier waarop wordt samengewerkt en over de randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. Overigens leverden de interviews met CWI's en gemeenten wel een consistent beeld op ten aanzien van de samenwerking. Wanneer de interviews met het CWI aangaven dat de samenwerking niet optimaal is, bleek dit ook de zienswijze van de gemeente(n) te zijn. Omdat bij UWV slechts één interview per CWI-vestiging is gehouden, is slechts een beperkt beeld verkregen van de samenwerking vanuit UWV-perspectief.

De vraag naar de randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking leverden de volgende antwoorden op:

- Een belangrijke factor voor succes is het begrijpen van de doelstellingen van de andere ketenpartners en daarop voortbouwend, het formuleren van gemeenschappelijke doelen. Het inzicht dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid leidt volgens de ketenpartners tot een betere samenwerking.
- Door een aantal CWI's is als voorwaarde voor succesvolle samenwerking genoemd dat de ketenpartners de taakverdeling op basis van SUWI als een gegeven beschouwen, en niet ter discussie stellen. Wanneer de verschillende partners elkaars taken niet accepteren, bijvoorbeeld wanneer een gemeente de meerwaarde van het CWI niet ziet. Dan kan een 'afrekencultuur' ontstaan hetgeen niet bevorderlijk is voor de samenwerking.

- Ook werd regelmatig gewezen op het belang van goede persoonlijke relaties (zowel op management als uitvoerend niveau) en de noodzaak hierin te investeren. Deze investeringen kunnen zowel plaatsvinden middels formele (bijvoorbeeld overlegstructuren) als informele activiteiten (concrete voorbeelden zijn managers die gezamenlijk naar voetbal gaan, of gezamenlijke personeelsuitjes van CWI en sociale dienst). De gedachte hierachter is: onbekend maakt onbemind. Elkaar leren kennen is een eerste voorwaarde voor goede communicatie.
- In dit verband wordt ook een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) als succesfactor genoemd. Ook hier is de gedachte: middels een BVG leert men elkaar beter kennen ☺ dit verlaagt de drempel om contact op te nemen ☺ hierdoor verbetert de onderlinge communicatie. Overigens zien de kleine(re) gemeenten niet altijd de meerwaarde in van een BVG. Zij willen hun klantcontacten vaak op lokaal niveau blijven uitvoeren om de reisafstand voor cliënten te beperken.
- Naast het investeren in de persoonlijke relaties, ziet men investeringen in de kwaliteit van werkprocessen als belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking. Concrete voorbeelden op dit vlak zijn gemeenten die (tijdelijk) personeel gedetacheerd hebben op het CWI om kennis over te dragen, of gemeenten die personeel van het CWI laten deelnemen aan het eigen opleidingsprogramma. De concrete voorbeelden die we in dit onderzoek zijn tegengekomen hebben meestal betrekking op de overdracht van kennis van gemeente naar CWI. Ook CWI's zelf kunnen bewust investeren in de kwaliteit van bepaalde werkprocessen, en zodoende het draagvlak voor samenwerking versterken. Een voorbeeld hiervan is een CWI dat alle rapportages van de uitkeringsintake nogmaals laat bekijken door ervaren CWI-adviseurs die feedback geven over de kwaliteit, voordat de dossiers worden doorgestuurd naar de uitkeringsinstanties.
- Gerichte terugkoppeling van zaken die fout gaan is een succesfactor; hiervoor moet echter wel de wederzijdse bereidheid bestaan om te overleggen en kritiek te accepteren.
- Door sommige CWI's werd ook de bereidheid om inzicht te geven in de eigen prestaties als randvoorwaarde genoemd. Een voorbeeld in dit verband vormen de resultaten van bemiddelingsactiviteiten door het CWI van fase 1 klanten. Voor veel gemeenten is dit een soort van 'black box'. De meeste CWI's kunnen wel cijfers aanleveren over het aantal gemeentelijke fase 1 klanten dat na een half jaar nog een uitkering heeft, maar gemeenten vinden het moeilijk om deze cijfers te interpreteren. In één van de acht CWI-vestigingen hebben CWI en gemeenten afgesproken om reeds na 3 maanden van alle klanten in fase 1 een kort verslag te maken waarin is aangegeven wat het CWI heeft gedaan op het gebied van bemiddeling, en wat hiervan het resultaat is.
- Succesvolle samenwerking tussen CWI en de gemeente(n) is volgens de geïnterviewde gemeenten mede afhankelijk van de mate waarin een CWI-manager bereid is tegemoet te komen aan de wensen om lokaal maatwerk te leveren. Sommige CWI-managers gaan hier verder in dan andere. Zo heeft een aantal CWI's in overleg met een gemeente lokale afspraken gemaakt over de het reïntegratie-advies die afwijken van het landelijke referentiewerkproces van het CWI (zie paragraaf 2.3). Ook heeft één CWI een directe online verbinding met de GBA van een gemeente gerealiseerd. Officieel mag dit niet. De CWI's moeten de GBA-verificatie uitvoeren via de landelijke raadpleegbare deelverzameling (LRD). Deze bevat van alle 'GBA ingeschrevenen' een beperkte gegevensset. Nadeel van deze landelijke procedure is dat het enkele dagen duurt voordat men bericht terugkrijgt. Bovendien functioneert het LRD-systeem op dit moment nog niet naar behoren.

4.2 Knelpunten

In deze paragraaf worden de belangrijkste knelpunten in de samenwerking benoemd die in de interviews naar voren zijn gekomen.

Bemiddeling in de knel

Zoals reeds eerder vermeld, noemen zowel de CWI's als de uitkeringsinstanties als knelpunt dat het CWI onvoldoende toekomt aan de bemiddeling van fase 1 klanten doordat het aantal nieuwe uitkeringsaanvragen de afgelopen paar jaar gestegen is, terwijl de formatie niet is meegegroeid. Dit heeft tot gevolg dat in enkele CWI's wegens tijdgebrek op dit moment geen individuele bemiddelingsgesprekken worden gevoerd (Utrecht voor alle cliënten, Den Bosch voor UWV-klanten). Wanneer het een CWI op basis van de beschikbare formatie niet lukt voldoende aandacht te besteden aan de bemiddelingstaak, kijkt men eerst de mogelijkheid om efficiënter te werken, bijvoorbeeld door meer activiteiten in groepsverband uit te voeren. Een aantal CWI's organiseert bijvoorbeeld bijeenkomsten 'groepsgewijze klantondersteuning', waarin klanten gewezen worden op hun rechten en plichten en wordt ingegaan op basis-sollicitatievaardigheden. Als dit niet voldoende tijd oplevert, stelt men prioriteiten binnen de bemiddelingstaak door met name tijd te reserveren voor fase 1 klanten die hierbij de meeste ondersteuning nodig hebben. Gemeenten ervaren als gevolg van de WWB het gebrek aan tijd van het CWI voor bemiddeling als een steeds groter knelpunt. Het gevolg hiervan is dat gemeenten zich steeds actiever gaan bemoeien met de uitvoering van de bemiddelingstaak van het CWI. Dit houdt in dat men (afhankelijk van de lokale verhoudingen) het CWI gaat ondersteunen bij het uitvoeren van de bemiddelingstaak of dat men taken van het CWI gaat overnemen.

Feedback

Volgens het CWI hoofdkantoor is een belangrijk verbeterpunt de feedback die het CWI krijgt vanuit de ketenpartners op een aantal werkproceskoppelingen, zoals de uitkeringsintakes en de reïntegratie-adviezen. Het CWI krijgt weinig spontane feedback (dit kost de partners tijd, en men moet maar afwachten wat het oplevert). Deze conclusie wordt ondersteund door de interviews op lokaal niveau. Dit is een belangrijk knelpunt omdat feedback een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de werkprocessen.

Communicatie op uitvoerend niveau

De communicatie op uitvoerend niveau tussen medewerkers van CWI en UWV is zeker voor verbetering vatbaar. In de afgelopen jaren is UWV met name intern gericht geweest, wegens de reorganisaties. Dit heeft invloed gehad op de samenwerking. Een veelgehoord probleem was bijvoorbeeld dat niet duidelijk was wie bij UWV contactpersoon was, of dat de contactpersoon wisselde. De laatste tijd lijkt dit overigens enigszins te verbeteren.

In de CWI-vestigingen waar geen overleg bestaat op uitvoeringsniveau tussen CWI en UWV, wordt dit door de CWI-medewerkers meestal als een gemis ervaren.

Wanneer het gaat om reïntegratie-adviezen kan men in theorie voor vragen terecht bij de casemanagers UWV die op de acht CWI-vestigingen hun werk uitvoeren. In sommige CWI-vestigingen nemen de contacten tussen de CWI-adviseurs en de casemanagers toe, in andere is er überhaupt nooit contact tussen de CWI-adviseurs en de casemanagers. UWV werkt overigens aan intensivering van deze contacten (zie paragraaf 2.3).

Voor vragen over de uitkeringsintake moeten de CWI-adviseurs contact opnemen met de backoffice WW. De mate waarin het de CWI-medewerkers lukt om toegang te krijgen tot deze afdelingen verschilt enorm per CWI-vestiging. Soms is er bij de backoffice sprake van een vaste contactpersoon voor het CWI. Dit werkt over het algemeen goed. Bij andere CWI's geven de adviseurs aan dat men de backoffice überhaupt niet te pakken krijgt, bijvoorbeeld omdat in de middag de UWV-ers niet bereikbaar zijn. Daar wordt men vaak verwezen naar één van de twee klantencontactcentra van UWV, waar men de vragen van de CWI-medewerkers lang niet altijd kan beantwoorden.

De communicatie tussen CWI en gemeenten op uitvoerend niveau loopt over het algemeen beter. Dit komt doordat er in alle acht CWI's sprake is van een overleg tussen CWI en gemeenten op uitvoerend niveau. Bovendien weten de CWI-medewerkers over het algemeen beter bij wie ze moeten zijn om bepaalde informatie te verkrijgen.

Kennis CWI- medewerkers

Het ontbreken van deskundigheid of specifieke kennis van CWI-medewerkers over de WW of de Abw wordt door sommige gemeenten als een probleem ervaren. Ook CWI- medewerkers zelf ervaren soms een gebrek aan kennis als een knelpunt, met name waar het gaat om wijzigingen in het beleid en de wet- en regelgeving.

ICT

Uit het jaarverslag van de Inspectie Werk en Inkomen 2002 blijkt dat een jaar na de oprichting van het CWI driekwart van de gemeenten automatisering en gegevensuitwisseling als belangrijkste knelpunt aangaven bij de implementatie van SUWI. Opvallend is dat dit onderwerp in dit onderzoek door weinig respondenten spontaan genoemd werd als knelpunt. Dit terwijl er sprake is van een handmatige procedure voor de overdracht van gegevens (zowel de uitkeringsintake als de reïntegratie-adviezen). Aan CWI-zijde wordt weliswaar gewerkt met digitale papieren. De output hiervan wordt echter in papiervorm overgedragen aan de ketenpartners. Dit betekent dat de gegevens door UWV en gemeenten opnieuw handmatig moeten worden ingevoerd in hun eigen systemen. Opvallend is dat de meeste CWI-managers nauwelijks op de hoogte zijn van zowel de ambities die op het punt van ICT landelijk zijn geformuleerd als de vorderingen die op het dit gebied worden gemaakt. Men neemt een afwachtende houding aan.

Klantgerichtheid

Uit de interviews blijkt dat veel respondenten (zowel van CWI, als van gemeenten en UWV) vinden dat de klant vaak zijn verhaal moet vertellen (bij het CWI en bij de uitkeringsinstantie). Het is volgens gemeenten niet mogelijk om een trajectplan op te stellen zonder dat de gemeente en/of het reïntegratiebedrijf dat het traject uitvoert, de klant opnieuw heeft gezien. Afhankelijk van hoe gemeenten het eigen casemanagement hebben ingericht, wordt de klant nogmaals één of zelfs meerdere malen opgeroepen voor een gesprek voordat er een trajectplan is opgesteld. Bij de klanten van UWV is er sprake van twee gesprekken met de klant (met de casemanager en met het reïntegratiebedrijf) voordat een traject van start gaat. Omdat de klant bij het CWI ook al twee gesprekken heeft gevoerd waarin het perspectief van de klant op werk centraal staat (werkintake en Kwint), komt het totaal aantal gesprekken dat een klant moet voeren voordat een traject wordt gestart vaak uit op minimaal vier gesprekken.

Bij de claimbeoordeling roepen de meeste gemeenten de klant op basis van de uitkeringsintake van het CWI op voordat het recht op uitkering wordt vastgesteld. Dat gesprek wordt vaak gecombineerd met informatie over de rechten en plichten van de cliënt, en over aanwezige voorzieningen zoals: kinderopvang, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening. UWV roept de klant niet op in verband met de claimbeoordeling WW. Eventueel ontbrekende gegevens worden door UWV schriftelijk of telefonisch verzameld.

Enkele kleinere gemeenten noemen de lange reistijden naar het CWI voor klanten als een probleem. Dit is een kritiekpunt op de SUWI-structuur dat reeds bekend was bij de start van de CWI's. Bij de koppeling tussen gemeenten en CWI-vestigingen is geprobeerd de reisafstand te beperken.

4.3 Slotbeschouwing

Twee jaar na de invoering van SUWI lijkt de samenwerking groeiende. Zowel op landelijk niveau als op lokaal niveau zijn de ketenpartners van mening dat de partijen elkaar steeds beter weten te vinden. Men is overal bezig in de samenwerking te investeren door middel van overleg, persoonlijke contacten en concrete afspraken. Ook krijgt men steeds beter zicht op elkaars doelstellingen, hetgeen leidt tot meer begrip.

Verbetering werkprocessen

Desalniettemin lijkt het erop dat er nog flinke verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking bij dagelijkse werkprocessen. Belangrijke aandachtspunten zijn het verbeteren van de communicatie op uitvoerend niveau tussen medewerkers van CWI en UWV en het verhogen van het kennisniveau van CWI-medewerkers (zowel ten aanzien van landelijke wet- en regelgeving als ten aanzien van het beleid van UWV en gemeenten)

De tevredenheid van de ketenpartners over de producten van het CWI is beperkt. Dit blijkt zowel uit dit onderzoek als uit onderzoek naar de klanttevredenheid van de ketenpartners¹. Dit heeft waarschijnlijk meerdere oorzaken. Ten eerste is de werkdruk van het CWI de afgelopen tijd flink toegenomen, terwijl de formatie niet is meegegroeid. Dit heeft tot gevolg dat zowel de kwaliteit (bijvoorbeeld van bemiddeling) als de tijdigheid van werkprocessen onder druk is komen te staan. Verder krijgt het CWI weinig spontane feedback van de ketenpartners. Dit maakt het moeilijk om zicht te krijgen op de gewenste verbeteringen. Bovendien heeft het CWI te maken met 483 gemeenten. Deze hebben ieder hun eigen werkprocessen, waardoor de eisen die men stelt aan het CWI kunnen verschillen. Het is voor het CWI lastig om al deze gemeenten tevreden te stellen.

Klantgerichtheid

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de huidige klantgerichtheid van de samenwerking tussen de ketenpartners. De ketenpartners geven aan dat de klant vaak zijn verhaal moet vertellen (bij het CWI en bij de uitkeringsinstantie). Dit sluit aan bij de bevindingen in het jaarverslag van de Inspectie Werk en Inkomen 2002 waarin ook signalen worden genoemd die wijzen op een beperkte klantgerichtheid. Nader onderzoek (waarbij ook de klanten zelf worden betrokken) zal hier meer inzicht in kunnen bieden.

¹ Rapportage klanttevredenheidsonderzoek ketenpartners CWI Nederland, CWI, 6 mei 2003.

Experimenteerruimte

Opvallend is tot slot dat de CWI's, UWV en gemeenten het over het algemeen eens zijn over de sterke en zwakke punten van de eigen organisaties. Zowel gemeenten, UWV als de CWI's zelf zien het bemiddelen van fase 1 klanten als een kerntaak van het CWI. Tegelijkertijd constateren de ketenpartners dat het CWI op dit moment onvoldoende toekomt aan deze taak. Dit heeft tot gevolg dat men op lokaal niveau zoekt naar oplossingen. Daarbij concentreert het CWI zich op de fase 1 klanten en nemen gemeenten (gedeeltelijk) taken over met betrekking tot de reïntegratieadviezen (fase 2 t/m 4) en/of de uitkeringsintake. De verwachting is dat deze trend zich voortzet wanneer de experimenteerregeling aan de Wet SUWI wordt toegevoegd¹.

Ook op dit moment zoekt men reeds de grenzen op van de huidige wet- en regelgeving.

Voorbeelden hiervan zijn de werkwijze met betrekking tot de uitkeringsintake van fase 4 in CWI West Friesland en de werkwijze van de CWI's Midden Holland en Den Bosch met betrekking tot de reïntegratieadviezen voor de gemeenten Gouda en Den Bosch.

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat er op lokaal niveau een duidelijke behoefte bestaat aan experimenteerruimte. De resultaten van de op te zetten experimenten kunnen inzicht geven in de mate waarin aanpassingen in de SUWI wet- en regelgeving mogelijk zijn, zonder de waardevolle elementen van SUWI (zoals de één-loketgedachte) te verliezen. Voorwaarde daarbij is wel dat de experimenten vanuit een duidelijk kader worden geëvalueerd.

¹ De experimenteerregeling biedt de ketenpartners de mogelijkheid om af te wijken van een aantal bepalingen omtrent de taakverdeling tussen de SUWI-ketenpartners. In een brief aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2003 is het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur (concept-besluit Experimenten SUWI) aangeboden door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bijlage 1 Afspraken in SNO's

Hieronder worden in het kort de afspraken beschreven tussen CWI en UWV en tussen CWI's en gemeenten. Deze afspraken worden vastgelegd in serviceniveauovereenkomsten (SNO's). Omdat op het moment van het onderzoek de SNO's 2004 nog niet beschikbaar waren, heeft deze tekst betrekking op de serviceniveauovereenkomsten van 2003. De analyse is afkomstig van de inventarisatie die in 2003 door het CWI is gemaakt.

Tussen CWI en gemeenten worden per CWI-vestiging afspraken gemaakt. De meeste CWI's hebben één SNO afgesloten met de gemeente(n) uit hun dienstverleningsgebied. Wel is een trend zichtbaar waarbij voor gemeenten die participeren in een bedrijfsverzamelgebouw een andere SNO wordt afgesloten met andersoortige afspraken dan met de randgemeenten die niet participeren. Er bestaat één landelijke SNO tussen de centrale organisatie werk en inkomen en UWV.

Afspraken in SNO's CWI's- Gemeenten

Op lokaal niveau maken CWI-vestigingen en gemeenten afspraken over de samenwerking in een serviceniveauovereenkomst (SNO). Door de afdeling product en kwaliteit van de Centrale Organisatie Werk en Inkomen is medio augustus 2003 een analyse gemaakt van 66 SNO's 2003 tussen CWI en gemeenten. Verder is, evenals in voorgaande jaren, een handreiking opgesteld voor het opstellen van SNO's tussen CWI's en gemeenten in 2004¹. De informatie in deze bijlage is met name gebaseerd op deze bronnen.

Het format

De lokale partijen konden bij het afsluiten van de SNO 2003 gebruik maken van twee landelijke formats:

- Het oorspronkelijk format dat november 2001 is opgesteld. Dit is opgebouwd uit twee onderdelen: de (wettelijke) uitgangspunten waarmee men rekening heeft te houden en de lokale afspraken waarover overeenstemming is bereikt.
- Een nieuw format dat is ontwikkeld op initiatief van de CWI regio Zuidwest Nederland. Hierin is een preambule opgenomen waarbij de intenties van de samenwerking en doelstellingen transparant worden weergegeven. Vervolgens wordt een afbakening gemaakt naar onderwerpen in tegenstelling tot wetsartikelen. Daarnaast komen met name de onderwerpen poortwachter en het REKO uitgebreider aan bod.

Uit de analyse van de 66 SNO's blijkt dat beide formats ongeveer even vaak zijn gebruikt. De SNO's bevatten een algemeen deel (met wettelijke afspraken) en een deel waarin aanvullende lokale afspraken kunnen worden gemaakt.

Conclusies uit de analyse

Uit de analyse blijkt dat afspraken in de SNO's vooral betrekking hebben op:

- overdracht situaties (o.a. termijnen)
- invulling van de poortwachterfunctie
- wederzijdse informatie over klanten en resultaten
- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan overleg.

¹ Service Niveau Overeenkomst CWI-Gemeenten 2004. Een handreiking. November 2003.

De belangrijkste conclusies uit de analyse van de SNO's 2003 zijn:

- Steeds meer SNO's worden voor onbepaalde tijd afgesloten om ervoor te zorgen dat bijstelling van de SNO geschiedt op basis van nut en noodzaak. Toch worden nog veruit de meeste SNO's vastgesteld voor de duur van een jaar.
- Bij een groot aantal SNO's wijken de afspraken in 2003 nauwelijks af van die in 2002.
- De termijnen voor de overdracht van gegevens van CWI naar gemeenten loopt tussen de verschillende SNO's sterk uiteen en laten een grote verscheidenheid zien. Dit geldt zowel voor de termijnen van overdracht van de uitkeringsintake als van de reïntegratie-adviezen. Men hanteert ook verschillende typen termijnen waardoor de termijnen onderling moeilijk vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld overdrachtstermijn uitkeringsaanvraag wordt berekend vanaf datum uitkeringsintake of vanaf datum eerste melding klant bij CWI).
- In de meeste SNO's wordt de lengte van de gekozen termijnen niet goed beargumenteerd. Dat laatste maakt het lastig te komen tot een goede evaluatie van de effectiviteit van de samenwerking;
- Poortwachtersfunctie CWI: In veel SNO's worden duidelijke zoektermijnen (tijd tussen melding en uitkeringsintake) afgesproken voor bepaalde doelgroepen;
- Met betrekking tot de bemiddelingstaak voor fase 1 klanten wordt vaak een prestatieafpraak opgenomen (naast de opmerking dat het CWI streeft om deze klanten binnen 6 maanden te bemiddelen). Over de wijze waarop het CWI deze bemiddelingstaak uitvoert (bijvoorbeeld het aantal gesprekken dat men voert) worden geen afspraken gemaakt.
- Het ambitieniveau in de verschillende SNO's met betrekking tot de prestatieafspraken (bijvoorbeeld de preventiequote) loopt sterk uiteen;
- Er is in de SNO's 2003 meer aandacht besteed aan de rol van de regionale ketenoverleggen (REKO's) en andere overlegvormen op verschillende niveaus; In ongeveer de helft van de afgesloten SNO's wordt weinig of geen aandacht besteed aan de rol van het REKO.
- Er is meer aandacht besteed aan managementinformatie. Wat daarbij wel opvalt is dat de informatievoorziening vanuit gemeenten naar CWI minder aandacht krijgt dan de informatievoorziening vanuit CWI naar gemeenten;
- Er is weinig aandacht voor de manier waarop prestaties worden gemeten.

Afspraken in SNO CWI - UWV

In tegenstelling tot de afspraken die de CWI-vestigingen maken met gemeenten (die per CWI verschillen), gelden voor alle CWI's uniforme afspraken met UWV. Deze afspraken zijn vastgelegd in de landelijke serviceniveauovereenkomst tussen de Centrale Organisatie Werk en Inkomen en UWV. De SNO CWI - UWV 2003 bevat afspraken over:

- De belangrijkste werkprocessen van het CWI (opstellen klantprofiel, werk- en uitkeringsintake, reïntegratie-adviezen en bemiddeling van fase 1 klanten en kennisgevingen)
- Afspraken over facilitering en beheersing (o.a. overlegstructuur over SNO, informatie-uitwisseling en de wijze waarop prestaties worden gemeten)

In de interviews met CWI- en UWV-medewerkers in het kader van dit onderzoek, is gevraagd of er wordt afgeweken van deze landelijke afspraken, en of er op lokaal niveau aanvullende afspraken zijn gemaakt. Dit bleek nergens het geval, behoudens één uitzondering:

- In de SNO CWI-UWV staat dat een direct behandelbaar dossier een bewijs van de GBA-check moet bevatten. In praktijk is echter in een aantal gevallen gebleken dat UWV hier niets mee doet omdat de woonsituatie niet relevant is in verband met het recht op een WW-uitkering. In overleg tussen de contactpersoon van het CWI bij UWV en de betreffende CWI-managers is besloten dat de GBA-check achterwege kan blijven bij de WW-uitkeringsintake.

Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde bronnen

- Jaarverslag IWI 2002
- De vijfde en zesde voortgangsrapportages SUWI
- De monitor SUWI bij gemeenten (2002)
- Het rapport klantcontacten bij UWV en gemeenten
- Het rapport samenwerking tussen UWV en gemeenten- acht praktijkvoorbeelden
- Klanttevredenheidsonderzoek ketenpartners CWI
- Notitie routeringsdiscussie van het CWI
- Handreiking SNO CWI-gemeenten 2004
- Het rapport “werken aan de winkel” (2003)
- Het rapport “al werkende weg” (2002)
- De audit over de invoering van SUWI in de eerste zes maanden (2002)
- Eerste evaluatie van de Wet SUWI
- Kamerstukken II, 2002-2003, 26448, nr. 69
- Brief aan Tweede Kamer over jaarplannen SUWI-organisaties, d.d. 27 november 2003

Bijlage 3 Overzicht selectie CWI-vestigingen

<i>CWI-vestigingen</i>	<i>CWI-district</i>	<i>Aantal gemeenten waar mee het CWI samenwerkt</i>	<i>Bedrijfsverzamelgebouw</i>	<i>Samenwerking UWV-gemeenten</i>
1. CWI West Friesland	Noord-West	13	Nee	Ja, gemeenten Hoorn en Medemblik
2. CWI Enschede	Oost	2	Nee	
3. CWI Leeuwarden	Noord	5	Ja	Ja, gemeente Leeuwarden + de grotere Friese gemeenten
4. CWI Midden Holland	Midden-West	14	Ja	Ja, gemeente Gouda
5. Utrecht Noord	Midden-West	1	Nee	Ja, gemeente Utrecht
6. CWI Regio Gorinchem	Zuid-West	3 + regionale sociale dienst	Nee	
7. CWI 's- Hertogenbosch	Zuid-Oost	5	Nee	Ja, gemeente Boxtel
8. CWI Goes	Zuid-West	5	Ja	



Bijlage 4 Respondenten gemeenten en UWV

Respondenten gemeenten

<i>Gemeente</i>	<i>Gesproken met functie:</i>
Enschede	Manager Werk en Inkomen Coördinator logistiek en beheer
Haaksbergen	Hoofd Sociale Zaken
Gouda	Afdelingshoofd bureau arbeid en integratie
Nieuwerkerk aan de IJssel	Hoofd Sociale Zaken
Hoorn	Hoofd Sociale Zaken Teamcoördinator casemanagers op CWI
Drechterland	Hoofd Werk & Inkomen
RSD Gorinchem	Teamhoofd Inkomen Teamhoofd uitstroom
Werkendam	Senior consulent inkomen +consulent uitstroom
Den Bosch	Hoofd Sociale Dienst Hoofd Uitvoering Zorg en Inkomen
Boxtel	Senior casemanager
Leeuwarden	Hoofd Sociale Zaken Staffunctionaris Bedrijfsbureau SZ Teamleider Frontoffice SZ
Boarnsterhim	Hoofd Sociale Zaken
Goes	Hoofd Sociale Zaken Hoofd Bureau Werk, Inkomen & Zorg Teamcoördinator unit Werk & Inkomen
Borsele	Casemanager op CWI
Utrecht	Unitmanager Integrale Dienstverlening Hoofd Toeleidingsbureau Coördinator Bureau nieuwe aanvragen

Respondenten UWV

<i>CWI-vestiging</i>	UWV-kantoor	<i>Gesproken met:</i>
Enschede	Hengelo	Regiomanager WW (backoffice- en casemanagement) Teammanager casemanagement WW
Midden-Holland	Leiden	Groepsmanager casemanagement WW
West-Friesland	Alkmaar UWV Noordwest	Teammanager casemanagement WW Ketenaccountmanager Werk & Inkomen
Gorinchem	Dordrecht	Teamleider WW backoffice (verwerving)
Den Bosch	Venlo	Regio directeur WW Regio manager Interne Controle & Kwaliteit
Utrecht Noord	Hilversum	Teamleider casemanagers WW
Leeuwarden	Leeuwarden	Teammanager casemanagement Ketenaccountmanager Werk & Inkomen
Goes	Rotterdam	Ketenaccountmanager UWV Zuidwest

Bijlage 5 Landelijke formats reïntegratie-adviezen CWI

(Wordt op papier aangeleverd)

Bijlage 6 Terugmeldingsformulier reïntegratie-advies

(Wordt op papier aangeleverd)



Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl