



Discussienotitie
Meer perspectief voor mensen
Participatie voor iedereen



Divosa
Vastgesteld bestuur
November 2006

Voorwoord

Voor u ligt de discussienotitie '*Meer perspectief voor mensen, participatie voor iedereen*' van Divosa. Verschillende bijeenkomsten en intensieve gesprekken met en tussen Divosa leden liggen ten grondslag aan dit document.

De aanleiding vormde de evaluatie van de SUWI-wet in het najaar van 2006. Divosa heeft deze evaluatie aangegrepen om intern en met de samenwerkingspartners in discussie te gaan over de richting waarin de uitvoering van de sociale zekerheid en sociale voorzieningen zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen. In gemeentelijke kring is men nog niet tevreden over de huidige samenwerking tussen de twee landelijke ZBO's (CWI en UWV) die door het ministerie worden aangestuurd, en de meer dan 440 gemeenten die zelf volledig verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WWB en een lokaal politiek primaat kennen.

In de ontwikkeling van deze beide ZBO's die op het terrein van werk steeds meer (zijn) gaan samenwerken en meer en meer hun landelijke organisatie kantelen naar de regio, zien we dat er ook bij hen de intentie bestaat om, omwille van de burger, vanuit een aanspreekpunt de klant integrale dienstverlening aan te bieden. Een markante ontwikkeling is die van de 'toonkamer-methodiek' die door het AKO van meet af aan is geadopteerd en gestimuleerd.

Een belangrijk bezwaar en grote zorg is dat werkgevers tot nu toe te weinig bij de keten van werk en inkomen zijn betrokken. Reïntegratie verloopt daardoor vaak moeizaam en de resultaten blijven achter bij de verwachtingen. Anderzijds zijn er onder meer als gevolg van de invoering van de WMO mogelijkheden voor het ontwikkelen van nieuwe vormen van maatschappelijke participatie.

Deze notitie schetst mogelijke richtingen en inventariseert discussiepunten, maar geeft geen afgerond beeld of nieuwe structuur. Dit vanuit de leidende gedachte dat er geen behoefte is aan een nieuw "grand design", maar aan een organische ontwikkeling naar een geïntegreerde uitvoering die zich afhankelijk van de vraag van cliënten en arbeidsmarkt op verschillende schaalniveaus – regio, stad, wijk en bedrijventerrein – weet te manifesteren.

Nu, juni 2007, ligt er een regeerakkoord van het kabinet CU, CDA en PvdA. In dit regeerakkoord staat een bezuiniging ingeboekt van 190 miljoen euro vanwege de inhoudelijke ambitie om in de regio's een loket te vormen voor arbeidsmarkt en reïntegratie.

Tevens hebben de vier grote steden (G4) hun visie neergelegd in de nota 'Iedereen is nodig'. Divosa heeft deze recentelijk naar de leden toegestuurd omdat ik het gevoel heb dat de visie van de G4 goed spoort met deze nota.

Duidelijk is mij in elk geval dat nu het moment aanwezig is om binnen Divosa met alle leden eens goed door te praten over wat wij voor ogen hebben en waar we met ons ongelofelijk belangrijke dienstverlening voor onze burgers naartoe moeten als het gaat over reïntegratie en participatie. Als we meer perspectief voor mensen willen bereiken, naar welke stip op de horizon reizen we dan? Hoe halen we de toekomst naar ons toe?

Ik realiseer me dat het zweet me uitbreekt bij de gedachte dat er een nieuwe structuurdiscussie gaat losbarsten. Dat zou al onze beroepskrachten, die het werk voor onze klanten doen, verlammen. Alle energie zou gaan zitten in reorganisatie. Net nu we vanwege hoogconjunctuur baanbrekend en baanopenend werk kunnen doen voor zoveel mensen die nu nog een uitkering ontvangen.

Deze discussienotitie wil een bijdrage leveren aan de discussie over de richting waarin de uitvoering van de sociale zekerheid zich moet ontwikkelen. Die discussie zal plaatsvinden binnen Divosa, met de ketenpartners, met ambtelijke vertegenwoordigers van betrokken ministeries en met de bewindspersonen van dit kabinet. In de hoop dat we de komende

maanden ons kunnen blijven concentreren op de publieke dienstverlening naar onze klanten, werkzoekenden en werkgevers. Juist nu het economisch mee zit, er kansen liggen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, mensen die afhankelijk zijn van publieke dienstverlening. Ook in de hoop dat een gedeeld toekomstbeeld leidt tot verstandige stappen op de korte termijn. Ik geloof niet in grote stappen, snel thuis. Ik geloof wel in snelheid maken door een gedeeld gevoel van urgentie, 'meer mensen aan het werk' en draagvlak voor een toekomstbeeld. Laten we daar dan ook in investeren.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'ToF Thissen', with a stylized flourish at the end.

Tof Thissen
Voorzitter Divosa

Discussienotitie

Meer perspectief voor mensen

Participatie voor iedereen

**Divosa
Vastgesteld bestuur
November 2006**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	3
2.	Onderweg naar een visie	5
2.1.	De problematiek.....	5
2.2.	De doelstelling	5
2.3.	Uitgangspunten.....	6
2.4.	Naar nieuwe vormen van samenwerking	7
2.5.	Het kader voor de dienstverlening	8
2.6.	(Voor)beelden voor uitvoering en structuur	10
3.	De discussie.....	13
3.1.	De visie	13
3.2.	De sturing	14
3.3.	Centraal versus decentraal	14
3.4.	Politieke verantwoording	15
4.	De voorgeschiedenis van SUWI	16
4.1.	Thema's.....	16
4.2.	Uitvoering in beweging.....	19
4.2.1.	De jaren 1980 – 1990:	19
4.2.2.	Jaren 1990 – 2000: Uitvoerders onder druk.....	20
4.2.3.	Eind jaren 90 – begin jaren 2000: de opmaat naar suwi	21
4.2.4.	SUWI discussie (1998-2000)	22
4.2.5.	2002 Invoering SUWI	22
5.	Wat heeft SUWI gebracht?	24
5.1.	Inleiding	24
5.2.	SUWI in ontwikkeling	25
5.3.	Hoe doen gemeenten het?	27
5.4.	Hoe werkt de regionale keten?	28
5.5.	Effecten centrale sturing ZBO	29
5.6.	AKO – Algemeen Keten Overleg.....	30
5.7.	De klanten	30
6.	De SUWI-evaluatie	31
6.1.	Samenvatting evaluatierapport.....	31
6.2.	Wat vindt Divosa van de evaluatie?.....	33
6.3.	Conclusies Divosa.....	34
	BIJLAGE I Verslag SUWI diner Divosa op 14 juni 2006	38
	BIJLAGE II Verslag discussie ledenvergadering Divosa 8 september 2006 ...	42

1. Inleiding

Na een bijna tien jaar durende discussie over de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid werd in 2002 de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) ingevoerd. Oude vertrouwde spelers als Arbeidsvoorziening en uvi's maakten plaats voor een tweetal nieuwe ZBO's. CWI nam de wettelijke taken over van het voormalige Arbeidsvoorziening, de reïntegratietaak werd toevertrouwd aan de markt. De tweede nieuwkomer, UWV, nam de taken van de voormalige uvi's over en werd verantwoordelijk voor de uitvoering van WW en WAO. Daarmee kwam een einde aan de bestuurlijke rol die werkgevers en werknemers gedurende een halve eeuw hadden gespeeld in de werknemersverzekeringen. Zij kregen een rol in het nieuwe RWI, waar gemeenten en sociale partners gezamenlijk de minister van Sociale Zaken van advies dienen over het arbeidsmarktbeleid. Voor de derde ZBO, de SVB, veranderde er weinig. De gemeenten bleven als vanouds verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Doel van de wet was inhoud te geven aan het adagium 'werk boven uitkering', meer effectiviteit en efficiency en, last but not least, een uitvoeringsorganisatie die in staat is maatwerk te leveren en die de klant centraal stelt. Daartoe moesten de uitvoerende partijen in een keten samenwerken.

Daarnaast vond in 2004 een belangrijke stelselwijziging plaats met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Ook daarin staat het uitgangspunt werk boven uitkering centraal. Door de 100% budgetverantwoordelijkheid voelen de gemeenten de schadelast ook heel sterk zelf.

Bij de invoering werd afgesproken de SUWI wet in 2006 te evalueren. Dat is inmiddels gebeurd. Het rapport "SUWI-evaluatie, een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen" van Price Waterhouse Coopers bevat de resultaten van deze evaluatie. Alle partijen, ook Divosa, hebben hierop kunnen reageren.

Divosa heeft deze evaluatie aangegrepen om intern en met de samenwerkingspartners in discussie te gaan over de richting waarin de uitvoering van de sociale zekerheid zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen. In gemeentelijke kring is men nog niet tevreden over de huidige samenwerking tussen de twee landelijke ZBO's (CWI en UWV), die door het ministerie worden aangestuurd, en de meer dan 450 gemeenten die zelf volledig verantwoordelijk zijn voor hun schadelast en een lokaal politiek primaat kennen. Een belangrijk bezwaar is ook dat werkgevers tot nu toe te weinig in de keten van sociale zekerheid zijn betrokken. Reïntegratie verloopt daardoor vaak moeizaam en de resultaten blijven achter bij de verwachtingen. Anderzijds zijn er onder meer als gevolg van de invoering van de WMO mogelijkheden voor het ontwikkelen van nieuwe vormen van maatschappelijke participatie.

Deze discussienotitie wil een bijdrage leveren aan de discussie over de richting waarin de uitvoering van de sociale zekerheid zich moet ontwikkelen. Die discussie zal plaatsvinden binnen Divosa en met de ketenpartners. De

notitie schetst mogelijke richtingen en inventariseert discussiepunten, maar geeft geen afgerond beeld of nieuwe structuur. Dit vanuit de leidende gedachte dat er geen behoefte is aan een nieuw “grand design”, maar aan een organische ontwikkeling naar een geïntegreerde uitvoering, die zich, afhankelijk van de vraag van cliënten en arbeidsmarkt - op verschillende schaalniveaus – regio, stad, wijk en bedrijventerrein – weet te manifesteren.

De notitie start met een visie op de toekomst (hoofdstuk 2) en een schets van de mogelijke route daarheen (hoofdstuk 3). Om de huidige situatie in perspectief te zetten, kijken we in hoofdstuk 4 terug op de recente voorgeschiedenis. We beschrijven in kort bestek de trends en ontwikkelingen vanaf het begin van de jaren tachtig die uiteindelijk geleid hebben tot SUWI.

Hoofdstuk 5 geeft een beeld van wat SUWI ons heeft gebracht. Dit hoofdstuk heeft niet de pretentie om objectieve geschiedschrijving te plegen. Het is nadrukkelijk geschreven vanuit het perspectief van de gemeenten en laat zien hoe gemeenten en Divosa naar de evaluatie hebben gekeken. Hoofdstuk 6 bevat een samenvatting van de SUWI-evaluatie door Price Waterhouse Coopers c.s. en de reactie van Divosa daarop.

2. Onderweg naar een visie

2.1. De problematiek

De arbeidsmarkt is voortdurend in beweging. Telkens opnieuw ontstaan knelpunten. Vacatures kunnen niet vervuld worden of mensen zonder werk 'passen' niet op aangeboden banen.

De belangrijkste tendens is dat de banen van vandaag en morgen steeds hogere eisen stellen aan het opleidingsniveau en de sociale vaardigheden van de werkzoekenden. Een reëel gevaar is dat een deel van de beroepsbevolking deze ontwikkelingen niet kan bijhouden en daardoor langdurig of chronisch afhankelijk wordt van een uitkering. Risicogroepen zijn jongeren die vroegtijdig uit het onderwijs verdwijnen en groepen die nog wel werken, maar die als gevolg van eenzijdige werkervaring en kennis grote risico's lopen.

Een tweede belangrijke tendens is die van de vergrijzing, waardoor op veel plaatsen krapte zal ontstaan. Daarmee tekent zich een merkwaardige paradox af van tekorten op middelbaar en hoger gekwalificeerde functies en overschotten voor laag- en ongeschoold werk.

Bedrijven zullen zich in toenemende mate richten op mobiliteit en employability van hun medewerkers. Tegelijk zal de politieke agenda onverminderd gericht zijn op verhoging van de participatie van de beroepsbevolking, met name van ouderen en vrouwen.

2.2. De doelstelling

Het gaat in de sociale zekerheid om mensen. Mensen die het niet lukt de aansluiting met de arbeidsmarkt te vinden of die moeite hebben zich daar duurzaam te redden. Die zorg strekt zich ook uit tot mensen die in hun werk bedreigd worden omdat hun kennis en vaardigheden achterhaald dreigen te raken. Hoofddoel is dat zij zich op de arbeidsmarkt kunnen handhaven of de weg daarheen terugvinden. Wie dat niet lukt, krijgt bescherming in de vorm van een vervangend inkomen. Daar tegenover staat een tegenprestatie in de vorm van participatie en/of opleiding. Dan betekent het investeren in employability.

Participatie is dus een breed begrip. Het gaat in de eerste plaats om reguliere banen, maar het kan ook gaan om maatschappelijk zinvol werk dat (nog) niet economisch haalbaar is. In de visie van Divosa is de opdracht van sociale diensten een bijdrage te leveren aan het realiseren van volwaardige participatie van mensen in de maatschappij.

2.3. Uitgangspunten

Sociale zekerheid als investering

Dat stelt nieuwe eisen aan de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid en de uitvoeringsorganisatie. Om de gewenste verhoging van de participatie tot stand te brengen en tegelijk aansluiting te vinden op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt, verschuift de focus van de sociale zekerheid van bescherming naar investering in onderhoud en ontwikkeling van de talenten van burgers.

Om deze investeringsfunctie waar te maken moet in het stelsel een betere verbinding gelegd worden tussen werken, leren en zorgen.

Tegelijk zal er een kanteling moeten plaatsvinden van arrangementen die voor iedereen in gelijke omstandigheden hetzelfde bieden naar arrangementen die individuen ondersteunen en in staat stellen zich staande te houden in hun eigen werkzame leven.

Zo ontstaat een nieuwe verhouding tussen overheid en burgers.

Tegenover de bescherming tegen armoede staat de verplichting van de burger te investeren in de eigen employability. Burgers zijn zelf primair verantwoordelijk voor die investering. De overheid ondersteunt en faciliteert die inspanningen en spreekt burgers erop aan.

Mensbeeld: van beperkingen naar mogelijkheden

Sociale zekerheid krijgt op deze manier het karakter van een investering. Dat betekent dat de uitkering (bescherming) wordt gekoppeld aan een concrete maatschappelijke inzet (investering). Dit gebeurt vanuit een ontwikkelingsperspectief.

Een stelsel van sociale zekerheid dat mensen op deze manier ondersteunt en tegelijk aanspreekt op hun mogelijkheden en hun verantwoordelijkheid die te benutten, is gebaseerd op respect en vertrouwen. Dit geldt zowel naar klanten (mensen kunnen meer dan wij en zichzelf denken), als naar uitvoerders. Het is onjuist mensen bij voorbaat in te delen in een categorie die zorg nodig heeft en een categorie die aan het werk kan. Dat is stigmatiserend en schrijft mensen te vroeg af. In plaats daarvan moet het adagium zijn (à la Wisconsin): ieder heeft kwaliteiten en verdient respect. Wie kan werken, wordt werk geboden. Wie zich kan ontwikkelen, krijgt die kans.

Organisatie:

Naar integrale dienstverlening op decentraal niveau

Het afgelopen decennium is een koers ingezet naar decentralisatie en maatwerk vanuit de terechte opvatting dat die twee onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Duidelijk is ook dat het type uitkering – WW, WAO, of WWB - niet relevant is voor de inrichting van de begeleiding. Voor de organisatie van de uitvoering betekent dat de integratie van de gehele dienstverlening rond de toeleiding en empowerment van werkzoekenden op decentraal niveau.

Iets anders is de verantwoordelijkheid voor de hoogte van de uitkeringen: die wordt landelijk vastgesteld en dat past bij een centraal geregelde uitkeringsadministratie en betaalfunctie.

Naar samenwerking in vraaggestuurde netwerken

Het organiseren van ondersteuning vraagt investeren in mensen en in relaties met partners in onderwijs en bedrijfsleven, maar ook in buurten en wijken. Dat impliceert de noodzaak van de vorming van stevige decentrale netwerken waarin publieke en private partijen samenwerken. Deze netwerken opereren op basis van de vraag van cliënten en arbeidsmarkt en zijn actief op verschillende niveaus, variërend van regio tot gemeente en wijk tot bedrijventerrein.

De netwerken moeten belang hebben bij een duurzame uitstroom naar werk. Dit zou uitgangspunt moeten zijn bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking.

2.4. Naar nieuwe vormen van samenwerking

Een slagvaardige uitvoeringsorganisatie vraagt om de ontwikkeling van stevige samenwerkingsstructuren in het bedrijfsleven en tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid.

Samenwerking tussen werkgevers.

Werkgevers, de zeer grote daargelaten, zijn in het algemeen niet in staat om de geschetste arbeidsmarktproblemen individueel het hoofd te bieden. Dit geldt het sterkst voor het MKB. Samenwerking tussen werkgevers op het terrein van in-, uit- en doorstroom van personeel is daarom onmisbaar voor een goed werkende arbeidsmarkt.

Samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs.

Het employable houden van werknemers vergt een ontwikkeling in de richting van "een leven lang leren". Bestaande functies verdwijnen, nieuwe komen ervoor in de plaats en dit proces voltrekt zich in een steeds hoger tempo. Ook werknemers veranderen gedurende hun levensloop. De combinatie van leren en werken wordt steeds meer de sleutel voor een duurzame loopbaan.

Ook actuele problemen – te hoge schooluitval van jongeren, de problemen met de aansluiting van het onderwijs aan het bedrijfsleven – vragen om de ontwikkeling van een breed scala aan duale trajecten (werken en leren). Het bedrijfsleven moet daarvoor meer leerbanen aan kunnen bieden.

Samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs wordt daarmee voor beide partijen steeds belangrijker.

Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven

De arbeidsreserve is nog steeds groot. Ook bij het toeleiden van werklozen (WW en WWB), arbeidsongeschikten (WIA en WAO) en niet-participerende vrouwen (NUGgers) blijken vormen van werken en leren

het meest effectief en duurzaam. Samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid is daarbij essentieel.

Hetzelfde geldt voor de omvangrijke groep die zo ver van de arbeidsmarkt staat dat inzet in reguliere arbeid nog geen optie is. Voor hen moet de overheid (liefst samen met het bedrijfsleven) maatschappelijke leerwerkbanen scheppen, waardoor zij geactiveerd worden en zich verder kunnen ontwikkelen.

Nieuwe vormen van samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs

Behoud en ontwikkeling van vakmanschap vergt structuren waarin bedrijven snel mensen van elkaar kunnen overnemen. *Pools* kunnen daarvoor een hulpmiddel zijn. Willen we in de toekomst ouderen behouden voor de arbeidsmarkt, dan vergt dat aandacht voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van arbeid waarbij zij hun talenten kunnen inzetten en meer vrijheid kunnen benutten.

Deze samenwerking kan zich ook richten op nieuwe participatievormen op het grensvlak van werk, onderwijs en sociale zekerheid. Dergelijke ontwikkelingen vragen om nieuwe vormen van samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid.

2.5. Het kader voor de dienstverlening

Wat betekent het voorgaande concreet voor de dienstverlening van de ketenpartners?

Dienstverlening aan werkzoekenden richten op versterken zelfredzaamheid, ongeacht het type uitkering

Mensen worden niet gereïntegreerd, zij reïntegreren zichzelf. Deze eenvoudige waarheid betekent dat reïntegratie in de kern gaat om het vergroten van het vermogen van mensen hun weg te vinden op de arbeidsmarkt. Versterking van de zelfredzaamheid staat centraal.

De cliënten van de sociale zekerheid vragen daarin ondersteuning. Daarbij is niet het soort uitkering relevant, maar hun individuele vraag en mogelijkheden. De klant moet de maat der dingen zijn. Heel goede ervaring is opgedaan met het model van één contactpersoon door de gehele keten. In de visie van Divosa moet dat model van accountmanagement over de gehele linie worden ingevoerd¹.

Zelfredzaamheid van werknemers kan ook worden gevat in de term “employability”. Het gaat er dus niet om mensen snel aan het werk te krijgen, maar duurzaam. De dienstverlening stopt daarom niet op het moment dat mensen werken, maar pas als zij employable zijn (en blijven). Scholing is daarvoor een essentieel hulpmiddel.

¹ Zie het rapport “Goed bekeken! Praktijken van ketensamenwerking” van de monitorgroep ketensamenwerking.

Investeren in relatie met werkgevers

Hoewel de uitvoeringsorganisaties zich meer en meer richten op de activering van hun cliëntèle is de afstand tot de werkgevers nog altijd groot. Een belangrijke oorzaak is dat uitvoerders sterk georiënteerd zijn op schadelastbeperking. Arbeidsmarktbeleid dreigt daardoor versmald te worden tot uitstroombelid. Weliswaar zijn er pogingen om werkgevers diensten te verlenen (zie o.a. *werk.nl*), maar werkgevers zijn niet als partij betrokken bij het proces. Mede daardoor zijn de resultaten van reïntegratie mager, wordt er te weinig geïnvesteerd in scholing en wordt weinig gedaan aan het aanpassen van werk aan het beschikbare aanbod.

Werkgevers bij het proces betrekken betekent in de eerste plaats werkgevers zien als klant. Het gaat er niet alleen om vacatures binnen te halen, maar om partner van werkgevers te worden in hun HRM-problematiek. Behalve om push (versterken van het aanbod), gaat het ook om pull (aanpassen en realiseren van adequate vraag). Naast instroom gaat het ook om doorstroom (bijvoorbeeld scholing van zittend personeel) en zelfs om facilitering van uitstroom (bijvoorbeeld bij grote reorganisaties en om reïntegratie na ziekte).

Voorwaarden daarvoor zijn:

- Een actievere werkgeversbenadering en een echt relatiebeheer met werkgevers;
- Betere arbeidsmarktinformatie: inzicht in vraag en aanbod voor meerdere jaren;
- Het verknopen van de uitvoering van de sociale zekerheid met netwerken van werkgevers;
- Een brede dienstverlening (employability/functie-aanpassing/in-, door- en uitstroom).

Relatie met onderwijs versterken

Competentiegericht onderwijs krijgt steeds meer aandacht. De gedachte is mensen niet alleen theoretische kennis bij te brengen, maar die te verbinden met de competenties die in het werk worden gevraagd.

Juist dit competentiegericht leren biedt grote kansen voor de klanten van de sociale zekerheid. Het ligt daarom voor de hand dat de samenwerking tussen de uitvoerders in de keten van sociale zekerheid en de onderwijsinstellingen wordt versterkt.

Netwerken bouwen van onderaf

Er zijn in het verleden veel pogingen gedaan om de ideale schaal van de uitvoering te definiëren. Voor de tripartisering telde Arbeidsvoorziening 65 gewesten, na de tripartisering nog 28 en de Arbeidsvoorzieningswet 1996 kende er nog maar 18. CWI daarentegen telt weer 130 vestigingen. Daarmee wil gezegd zijn dat elke poging om van bovenaf de ideale schaal van samenwerking te definiëren op beperkingen stuit. Wij willen deze benadering loslaten. Cruciaal is dat lokale partijen netwerken opbouwen die, afhankelijk van de vraag of het op te lossen probleem, de schaal zoeken die zij herkennen en die

past bij het concrete doel van de samenwerking. Voor sommige projecten zal die schaal liggen op het niveau van de regio, voor andere op het niveau van de individuele gemeente. Soms ook zal een bedrijventerrein de ideale schaal zijn omdat werkgevers daar elkaar gevonden hebben.

Wij pleiten er dan ook voor de lokale dynamiek te volgen en alleen samenwerking te stimuleren.

Daarmee is het kader geschetst voor dienstverlening in de sociale zekerheid ².

2.6. (Voor)beelden voor uitvoering en structuur

Op basis van deze uitgangspunten en visie hebben we hierboven de contouren geschetst van een bijpassend dienstverleningsconcept. Kern is een geïntegreerde uitvoeringsstructuur waarin leren en werken met elkaar verbonden zijn. Ter illustratie een paar voorbeelden die laten zien dat elementen daarvan op verschillende plaatsen in de praktijk al met succes worden beproefd.

Een geïntegreerde uitvoeringsstructuur

* In Engeland, Canada en Australië functioneren zogeheten **Centres for Lifelong Learning**. Deze centra richten zich op de hele bevolking en bieden faciliteiten voor vergroting van kennis, het starten van een nieuwe carrière e.d. In Zuid Limburg wordt een vergelijkbaar initiatief genomen met het opzetten van **Centra voor werken en leren**. De denklijn is ook hier dat de hele bevolking de mogelijkheid geboden wordt om competentie- en beroepentests af te leggen en een op maat gesneden aanbod te volgen van cursussen, opleidingen, trainingen e.d. Door contacten met werkgevers staan deze faciliteiten ook beschikbaar voor werknemers in het kader van het opleidingsbeleid van deze bedrijven. De bedoeling is dit aanbod ook beschikbaar te maken voor werkzoekenden.

* Een tweede voorbeeld is het betrekken van het **onderwijs als partner in competentieontwikkeling**. Verschillende ROC's en Hogescholen ontwikkelen zich steeds meer tot kennisinstituut voor het bedrijfsleven. De uitdaging is partner te worden in competentieontwikkeling. Hiervoor moeten bedrijven een beeld hebben van de gewenste ontwikkeling in hun bedrijf en deze kunnen vertalen naar competenties van medewerkers. In grote bedrijven is er veelal een professionele HRM-afdeling en een opleidingsadviseur die deze vertaling trachten te maken. Het ROC en de Hogeschool kunnen zich dan beperken tot het leveren van een op maat gesneden aanbod. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een eigen academie op te zetten. Soms gaat dit ook samen met brancheorganisaties (bijv. bij de supermarkten). Kleine bedrijven hebben in het algemeen veel meer moeite om een bedrijfsontwikkelingsplan te maken en voor werknemers persoonlijke ontwikkelingsplannen. Een aantal ROC's hebben daarom het plan opgevat om deze rol van opleidingsadviseur voor bedrijven te gaan invullen. Het betreft hier zowel de bestaande werknemers als nieuw

² In de bijlage is het kader in het kort weergegeven.

aan te trekken werknemers, die via een specifiek BBL-traject kunnen worden opgeleid voor het betreffende bedrijf.

Samenwerkingsverbanden van werkgevers

* Werkgevers in Boxtel hebben gezamenlijk een personeelsdienstencentrum (PDC) opgezet. Dit dienstencentrum heeft een advies- en makelaarsfunctie voor de aangesloten bedrijven. Het PDC sluit contracten met uitzendbureaus over levering van uitzendkrachten. Doel is de kwaliteit van de uitzendkrachten te vergroten en beter in te kunnen spelen op de vraag van de aangesloten bedrijven. Ook is er een contract gesloten met een reïntegratiebedrijf voor de reïntegratie van zieke medewerkers. Daarnaast geeft het PDC korte adviezen, brengt bedrijven met elkaar in contact en bemiddelt naar adviesbedrijven op diverse terreinen van HRM. De gemeente Boxtel heeft een actieve rol vervuld om dit PDC van de grond te krijgen. Daarnaast is de gemeente zelf aangesloten bij het PDC, niet alleen voor zijn eigen medewerkers, maar ook voor de bijstandsgerechtigden die via het netwerk van het PDC bij de aangesloten bedrijven worden geplaatst. Soortgelijke initiatieven zijn er ook in andere plaatsen, bijvoorbeeld in Winterswijk. Hier functioneert het onder de naam Human Facility Centre.

* Een bekende samenwerkingsvorm tussen werkgevers is ook de arbeidspool. **Werk en Vakmanschap (W&V)** is in 1994 opgezet door een aantal grote industriële ondernemingen als gevolg van de schaarste aan vaklieden. Inmiddels heeft men ca. 200 bedrijven als lid in heel Nederland. W&V heeft als kerntaken:

- Het beheer van een detapool, van waaruit vaklieden worden gedetacheerd naar bedrijven;
- Het beheer van een pool van leerlingen, die een praktijkleerovereenkomst (BBL) hebben;
- Het faciliteren van collegiale in- en uitlening;
- Bemiddeling van personeel tussen bedrijven;
- Inkoop van scholing ten behoeve van eigen personeel en personeel van de lid-bedrijven.

Men heeft nu ca. 800 mensen in dienst die gedetacheerd zijn naar de lid-bedrijven. Hiervan is een derde leerlingen (BBL), een derde vakvolwassen werknemers op tijdelijk contract (minimaal een half jaar) en een derde op vast contract. Bij uitstoot van personeel kan W&V mensen overnemen, maar heeft daartoe geen verplichting. De overname gebeurt op basis van een specifieke analyse (profiel, behoefte aan opleidingen e.d.) en met een daarop gebaseerd bedrag. W&V neemt vervolgens het volledige risico van inzetbaarheid over. Op basis van de kennis van bedrijven ondersteunt W&V de lid-bedrijven bij:

- Analyse van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en faciliteren van personeelsplanning (voor zover mogelijk);
- Opzetten van projecten ten behoeve van scholing van zittend personeel;
- Opzetten van projecten samen met gemeenten c.q. UWV voor reïntegratiekandidaten met scholing;

- Incidenteel: bemiddelen van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers.

Naar het voorbeeld van W&V wordt op dit moment het initiatief genomen tot een soortgelijke aanpak in de zorg in Zuid-Limburg onder de naam Zorg Transfer.

Begeleiding en coaching op maat

Werkzoekenden die zichzelf onvoldoende kunnen redden op de arbeidsmarkt, kunnen een coach krijgen. Deze coaches worden geworven in het lokale/regionale netwerk. Niet alleen professionals, maar ook ervaringsdeskundigen zoals managers uit het bedrijfsleven kunnen deze rol vervullen. Regionaal worden netwerken gevormd van coaches die uitkeringsgerechtigden en werkenden die dat nodig hebben begeleiden op hun carrièrepad. Dit conform ideeën van de sociale agenda.

* Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is het **Vrijhavenproject**. In de installatietechniekbranche is in 2001 het initiatief genomen tot een project gericht op versterking van de employability van de werknemers. Dit Vrijhavenproject is in Gelderland uitgevoerd door het ROI Achterhoek Rivierenland en het bureau Batouwe. Het werd gefinancierd door het scholingsfonds OLC. In dit project werden 28 bedrijven betrokken met in totaal 1.150 medewerkers. Voor deze medewerkers had het OLC scholingsvouchers beschikbaar gesteld die in overleg tussen werkgever en werknemer moesten worden ingevuld. Vanuit het project werd ondersteuning geboden aan de bedrijven bij het maken van ontwikkelingsplannen voor het bedrijf en de werknemers. Deze aanpak is een groot succes geweest. Daarom werd besloten dit te herhalen in verschillende andere regio's.

* In Limburg is in 2002 een soortgelijk project gestart in de detailhandel onder de naam **Je Toekomst in de Winkel**. Hier werd wel gebruik gemaakt van adviseurs voor bedrijven, maar waren geen scholingsvouchers beschikbaar. Toch is ook hier het project een succes geworden: er deden 56 detailhandelbedrijven aan mee met een totaal aantal van 1.100 werknemers.

Additioneel werk als leerbaan in de publieke en in de marktsector

In overleg met werkgevers krijgt additioneel werk vorm voor uitkeringsgerechtigden die niet bemiddelbaar zijn naar regulier werk. Dit additioneel werk krijgt zowel in de markt als in de publieke sector vorm. Het is gericht op ontwikkeling en heeft daarom een tijdelijk karakter en de vorm van een leerbaan.

3. De discussie

In de voorgaande hoofdstukken is een visie ontwikkeld die in gesprekken binnen Divosa is besproken. In dit hoofdstuk zetten we de discussiepunten op een rij voor de interne discussie binnen de vereniging en de discussie met de samenwerkingspartners.

3.1. De visie

➤ **Vertrouwen en zelfsturing als uitgangspunt**

Mensen worden niet gereïntegreerd, zij reïntegreren zichzelf. Het uitgangspunt van alle dienstverlening moet dan ook de zelfwerkzaamheid van de klant zijn. Die begint bij het uitstippelen van het traject. Uitgangspunt is dat de klant zelf de diensten bepaalt. Arbeidsadviseurs, IRO's en PGB's zijn daarbij een hulpmiddel, maar de hele keten moet zich richten op ondersteuning van de klant.

➤ **Coachingsnetwerk**

Iedere burger een coach zou het motto kunnen zijn. Zelfwerkzame burgers met een zwakkere positie hebben veelal een coach nodig. Dit hoeven echter niet allemaal betaalde professionals te zijn. De uitdaging is juist om ook anderen te betrekken bij de versterking van de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden en zwakkere werknemers.

➤ **Werkladder**

Werk is het beste instrument tot reïntegratie. Als mensen niet werken, neemt hun employability snel af. *"If you can work only work should pay"* moet daarom het motto zijn. Dit houdt de verplichting in dat we samen met werkgevers en overheden werk creëren waar mensen aan de slag kunnen, conform de zelfredzaamheidsladder. Niet een Banenpool, WIW of ID, maar een groeiomgeving.

➤ **Geen verschil tussen uitkeringen**

Voor reïntegratie en participatie is niet relevant welke uitkering mensen hebben. In de uitvoering van het arbeidsmarkt- en participatiebeleid zou daarom geen onderscheid gemaakt moeten worden tussen WW-ers, WAO-ers en WWB-ers.

➤ **Betrekken van werkgevers**

De resultaten van reïntegratie zijn nu erg beperkt. Het is essentieel om samen te werken met werkgevers om samen met hen arrangementen te maken die meer succes opleveren. Het gaat daarbij niet alleen om het werven van vacatures, maar om werkmogelijkheden. Dit vereist aandacht voor de totale HRM problematiek van werkgevers.

➤ **Werkgeversdienstencentra**

Werkgevers zijn zelf verantwoordelijk voor hun HRM-beleid en hun in-, door- en uitstroom. De schaal waarop met name het MKB dit uitvoert, is te klein. Samenwerkingsverbanden tussen werkgevers maken een

kwalitatieve verbetering mogelijk en zorgen ervoor dat ook de samenwerking tussen overheid en werkgevers soepeler verloopt. Daarom is het wenselijk samenwerking tussen werkgevers te bevorderen, waarbij de vorm de keuze van de werkgevers zelf is.

➤ **Regionale infrastructuur voor leren en werken**

Het gaat er niet om mensen snel te bemiddelen naar werk, maar om hen zich te laten ontwikkelen, waarbij hun "employability" voorop staat. Onderdeel van deze ontwikkeling is scholing. Het is daarom wenselijk lokaal en regionaal tot een infrastructuur van leren en werken te komen, van waaruit mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt blijvend ondersteund worden. In deze netwerken werken naast de partners in sociale zekerheid werkgevers, reïntegratiebedrijven en onderwijsinstellingen samen.

➤ **Diensten aan werknemers**

Niet alleen uitkeringsgerechtigden hebben een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Dat geldt ook voor werknemers met een lage opleiding. Het streven zou moeten zijn om ook diensten aan werkgevers en werknemers te verlenen ten aanzien van de employability van deze groep.

3.2. De sturing

➤ *Outcome in plaats van output*

Sturing door het ministerie vindt op dit moment vooral plaats op de output van de ZBO's. Het gaat bij het CWI om preventiequotes en plaatsingen. Bij het UWV om uitstroomquotes van hun uitkeringsgerechtigden. De sturing moet veranderen naar sturing op de prestaties van de gehele keten ten aanzien van de "outcome" van de activiteiten: daling van de werkloosheid, participatie en upgrading van de beroepsbevolking, daling van het aantal moeilijk vervulbare vacatures, daling van het totale uitkeringsvolume.

➤ *Participatie naast schadelastbeperking*

Door de WWB worden gemeenten eenzijdig gestuurd op schadelastbeperking: hoe lager het volume aan uitkeringen hoe beter. Dit leidt tot korte termijn beleid. Gemeenten hebben een bredere verantwoordelijkheid. Sturing zou veel meer moeten plaatsvinden op participatie van de beroepsbevolking of zelfs van alle burgers.

3.3. Centraal versus decentraal

➤ *Uitvoering decentraal*

Arbeidsparticipatie staat voorop. Voor de doelgroepen die extra ondersteuning nodig hebben, werkt de arbeidsmarkt grotendeels regionaal. Regio's verschillen ten aanzien van de arbeidsmarkt, aanwezigheid van voorzieningen, samenwerking tussen partijen et cetera. Gemeentelijk niveau is in veel gemeenten te klein qua schaal en niet herkenbaar voor werkgevers en onderwijsinstellingen. Daarom moet de

focus in de uitvoering vooral regionaal zijn. Dat betekent decentralisatie voor de ZBO's en samenwerking voor gemeenten.

➤ *Uitkeringen centraal*

Het verzorgen van de uitkeringsadministratie en het uitbetalen is in alle gemeenten hetzelfde. Dit kan gemakkelijk landelijk gebeuren door de belastingdienst of de SVB of het UWV. De beoordeling van de claims hangt wel samen met lokale en/of regionale verhoudingen. Deze zou regionaal moeten plaatsvinden zowel voor WW, als WAO en WWB.

➤ *ICT en andere randvoorwaarden centraal organiseren*

Er zijn randvoorwaarden te vervullen die alleen effectief landelijk kunnen gebeuren. Een voorbeeld is het digitaal klantendossier, een cliëntvolgsysteem en Werk.nl. Er moet een landelijke facilitaire organisatie komen die deze ontwikkelingen stuurt.

3.4. Politieke verantwoording

➤ *Decentrale verantwoordelijkheid*

De politieke verantwoordelijkheid voor activering en arbeidsmarktbeleid en de bijbehorende uitvoeringsstructuur komt op decentraal niveau te liggen.

➤ *Centrale verantwoordelijkheid*

De verantwoordelijkheid voor de hoogte van de uitkeringen is per definitie een landelijke. Daarbij past een centraal geregelde uitkeringsadministratie en betaalfunctie.

4. De voorgeschiedenis van SUWI

De geschiedenis van de sociale zekerheid kenmerkt zich door voortdurende slingerbewegingen ten aanzien van filosofie en uitvoering. Een korte terugblik in die geschiedenis is nuttig om de discussies van vandaag in een scherper perspectief te zetten. Als startpunt kiezen we de jaren tachtig, het moment waarop een einde kwam aan de maatschappelijke en politieke consensus over de groeiende verzorgingsstaat. We schetsen in vogelvlucht de ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van de arbeidsvoorziening, de werknemersverzekeringen en de bijstand.

4.1. Thema's

Een tiental thema's die verschijnen bij het kijken naar de afgelopen decennia. De highlights van de sociale zekerheid voor gemeente, bedrijfsvereniging en arbeidsvoorziening vanaf 1980 op een rij:

In deze periode zie je een aantal thema's in de discussie telkens terug komen. Deze thema's zijn:

1. De rol van sociale zekerheid: van bescherming naar activering

Stond sociale zekerheid tot eind jaren zeventig vooral in het teken van bescherming, vanaf het begin van de jaren tachtig werd het hoofdthema activering. In eerste instantie door het versoberen van de regelingen, in tweede instantie door de uitvoering in te richten op terugkeer naar de arbeidsmarkt. Die ommekeer wordt aangeduid in pakkende slogans: ***Van vangnet naar trampoline, Werk boven uitkering', ' Werk, werk, Werk en nog eens Werk!***

2. Mensbeeld: van afhankelijkheid naar zelfredzaamheid

De nieuwe visie op de rol van sociale zekerheid leidt ook tot een ander mensbeeld. Dat wordt zichtbaar in een andere benadering van mensen die een beroep willen doen op een uitkering: **door uit te gaan van eigen initiatief en zelfredzaamheid**. Afhankelijkheid moet omgezet in een actieve houding. Het principe *voor wat hoort wat* wint aan draagvlak in de samenleving. Mensen kunnen voor de uitkering een activiteit, welke dan ook, verrichten.

Dit uitgangspunt dwingt uitvoerders tot een oriëntatie op de kansen en mogelijkheden van mensen. Dat leidt tot het inzicht dat zij over veel meer competenties, veel meer kracht beschikken dan beleidsmakers en consultants dachten. Juist een inzet op de kracht in mensen, maakt burgers onafhankelijk en besluitvaardig, mits benaderd met respect en vertrouwen.

Verbetering van de **klantgerichtheid** is het thema dat er logisch op volgt. Klantgerichtheid is daarbij niet louter klanttevredenheid. Het gaat juist om de toegevoegde waarde naar de klant: de klant moet de maat der dingen zijn en niet een nummer behorend tot een diffuse WW populatie of een fase 4 groep. Een beroep doen op de kwaliteiten van mensen verlangt een individuele ondersteuning. Dat komt tot uitdrukking in de term **Maatwerk**. Ook de inbreng van klanten op de

uitvoering moet worden vergroot. Een zichtbare verandering is de dienstverlening van de klant via één loket.

3. Sturing en regie: publiek of privaat, centraal of decentraal?

Wat is de meest doelmatige organisatie van de uitvoering? In een activerende uitvoeringsorganisatie die gericht is op maatwerk moeten de procedures transparant en eenvoudig zijn en moeten de beslissingen zo dicht mogelijk bij de klant kunnen worden genomen. Tegelijk moet het 'primaat van de politiek' in tact blijven. Dat wil zeggen dat in laatste instantie de politiek beslist over de inrichting en uitvoering van de sociale zekerheid. Arbeidsmarktbeleid is het best gediend een stevige regionale sturing. Maar de regie wordt tot nu toe op geen enkel niveau (rijk, regio, gemeente) geregeld. De meest zichtbare tendens is de groeiende regierol van gemeenten. Zij nemen hun verantwoordelijkheid voor de activering van alle werkloze burgers; de grotere gemeenten nemen de sturing en regierol in de keten van Werk en Inkomen (maar ook in andere ketens) daadwerkelijk op zich, onder meer in het kader van het Grote Steden Beleid. In de achterliggende jaren hebben zich een aantal, soms tegenstrijdige, tendensen voorgedaan.

3.1 Centralisatie versus decentralisatie:

- **Centralisatie:** Het project samenwerking werk en inkomen (SWI) dat tot één loket in de sociale zekerheid moest leiden, startte als een decentrale ontwikkeling waarbij 1.000 bloemen moesten bloeien, maar mondde uit in één bloem, één CWI, en sterk centraal gestuurde taakverdeling en werkafspraken.
- **Decentralisatie:** Beleid, uitvoering en budget voor de bijstand worden meer en meer gedecentraliseerd. Hetzelfde geldt voor het beleid en uitvoering van voorzieningen voor gehandicapten, de WMO, inburgering en vroegtijdige schoolverlaters.

3.2 Privatisering versus publieke controle:

Marktwerking was in de jaren negentig een toverwoord. Ook de sociale zekerheid ontkwam niet aan deze tendens. Maar tegelijk stond die op gespannen voet met de wens tot grotere controle op de uitvoering vanuit De Haag. Ook hier is een tweeslachtig beleid zichtbaar:

- **Privatisering:** De reïntegratietaken van Arbeidsvoorziening werden geprivatiseerd. Opmerkelijk is dat de moeilijkste doelgroepen aan de markt werden overgelaten, terwijl bemiddeling van de goed plaatsbare cliënten een publieke taak bleef.
- **Publiek:** Omdat de Tweede Kamer oordeelde dat de claimbeoordeling niet in private handen mocht komen, mondde de beoogde privatisering van de uitvoeringsorganisaties van de werknemersverzekeringen uiteindelijk uit in 'nationalisatie' en de vorming van UWV.

4. De gemeente als regisseur; van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad:

Opmerkelijk is dat privatisering een vorm is van decentralisatie en publieke controle doorgaans leidde tot centralisatie. Dat maakt de positie van de gemeente vanuit de optiek van sturing en regie bijzonder interessant: op gemeentelijk of regionaal niveau kunnen de voordelen van publieke controle immers worden verbonden met die van marktwerking en kan bovendien toezicht worden geregeld. **Het gemeentebestuur** gaat het beleid op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zaken steeds meer tot haar terrein rekenen. College en Raad voelen zich verantwoordelijke voor de totale onderkant in hun gemeenten.

Daarmee verandert ook de rol van een gemeentebestuur en een sociale dienst. Van **uitkeringsverstrekker** wordt de rol van de sociale dienst die van **regievoerder** en **opdrachtgever** van reïntegratie. Ook op het gebied van **toezicht** neemt de rol van gemeenten toe. Controle vanuit Den Haag vindt plaats op hoofdlijnen. De gemeenteraad en de gemeentelijke accountant nemen de verantwoordelijkheid over.

5. Samenwerking:

Om de doelen van de uitvoeringsketen binnen bereik te brengen, is samenwerking een eerste vereiste.

Samenwerking tussen de partners: In de regio tussen de drie partners CWI, UWV en gemeenten, maar natuurlijk ook met onderwijs, uitzendbureaus.

Samenwerking tussen de gemeenten krijgt, juist door sterkere financieel verantwoordelijkheid, een impuls:

- Gemeenten zoeken overleg met elkaar en met partners in de regio;
- Gemeenten werken meer en meer samen bij de uitvoering van de bijstandswet, daarin gestimuleerd door het ministerie. Zo ontstaan intergemeentelijke sociale diensten en vormen van uitbesteding van uitvoering aan grotere buurgemeenten.

Samenwerking binnen gemeenten: Binnen de gemeente ontstaat een streven naar integraal beleid ³ en integratie van beleid en uitvoering. Samenwerking tussen Soza, EZ, Onderwijs en Welzijn en zelfs met de harde sector ⁴ is een steeds belangrijker issue.

6. Relatie burger overheid; van georganiseerd wantrouwen naar georganiseerd vertrouwen:

De geschetste thematiek rond sturing en regie en rond het mensbeeld laten zien dat de relatie tussen burger en overheid een instabiele is.

Wantrouwen jegens burger en uitvoering leidt tot een tendens naar centralisatie en controle. Aan de andere kant leidt het groeiend inzicht dat het vertrekpunt van activering ligt bij investeren in de mogelijkheden van mensen tot meer **vertrouwen**. Er is sprake van een slingerbeweging. In de jaren tachtig werden sociale diensten gewantrouwd met als gevolg een steeds scherper controle vanuit Den

³ Het Grote Steden Beleid is daar een voorbeeld van.

⁴ Voorbeelden zijn contract compliance, maar ook multifunctionele ontwikkeling van wijken.

Haag. De invoering van de WWB betekende een omslag: een teken van vertrouwen, voortgekomen uit het inzicht dat activering is gediend met decentralisatie van verantwoordelijkheden. De burger wordt veelal met wantrouwen tegemoet getreden, zowel door het rijk als door de gemeente. Maar het inzicht dat activering als vertrekpunt de eigen motivatie van de burger heeft, leidt tot invoering van de IRO en tot experimenten persoonsgebonden reïntegratiebudgetten. Door de jaren heen is er een georganiseerd wantrouwen zichtbaar, waarbij de laatste jaren op enkele plekken een omslag wordt gemaakt van wantrouwen naar vertrouwen, naar de uitvoering, naar de professional en naar de burger.⁵

4.2. Uitvoering in beweging

De geschetste thematiek en de omslag naar een activerende sociale zekerheid voltrekt zich schoksgewijs in de ontwikkeling van de uitvoeringsorganisaties zelf.

4.2.1. De jaren 1980 – 1990:

Gemeente/Sociale dienst

Cliënten worden aangeduid als *ABW-gerechtigden*. Het woord zegt het al: het **recht op uitkering** staat centraal. Gemeentelijke politiek is in deze jaren sterk gericht op geldelijke steun voor de klant. Gezien de grote werkloosheid worden tegenprestaties niet direct verwacht. Het contact met de arbeidsbureaus is dan ook zeer beperkt. Op *meldingen* van medewerkers van het arbeidsbureau, bijvoorbeeld over onvoldoende solliciteren van ABW-klanten, wordt niet of nauwelijks gereageerd. De uitvoering is gericht op rechtmatigheid, regelgeving staat voorop. Financieel voelen gemeenten zich niet verantwoordelijk: de rekening gaat naar Den Haag. Via het rijksconsulentschap controleert Den Haag de uitvoering scherp op rechtmatigheid. Controle gebeurt vanuit wantrouwen en is gericht op het 'betrappen' van gemeenten op onrechtmatigheden, waarna terugvordering kan volgen. Op die manier beheerst Den Haag de kosten. Naarmate het aantal ABW-klanten stijgt - en daarmee de uitgaven - wordt de roep om bedrijfsmatiger te werken sterker.

Het beeld van de Sociale Dienst in deze jaren is dat van **de uitkeringsfabriek**.

Arbeidsvoorziening

Na jarenlange voorbereiding wordt Arbeidsvoorziening als afdeling van het ministerie in 1991 een **ZBO**. Er wordt een centrale organisatie gevormd met een centraal bestuur, bestaande uit werkgevers, werknemers en ambtenaren vanuit drie ministeries (SZW, OCW en EZ). De 65 gewestelijke arbeidsbureaus gaan ressorteren onder 28 regionale besturen, samengesteld uit werkgevers, werknemers en gemeenten (3 wethouders) met een neutrale voorzitter. Uitgangspunt is een regionaal arbeidsvoorzieningsbeleid. Het centrale bestuur beperkt zich tot kaderstelling en budgettering, terwijl het beleid in

⁵ Voorbeeld hiervan is de belastingdienst. Handhaven wordt daarbij steeds van volledige controle naar risicogestuurde controle.

verregaande mate **regionaal** wordt ontwikkeld. Naar de regio's wordt vertrouwen uitgesproken.

Aan Arbeidsvoorziening de taak om werkzoekenden naar de arbeidsmarkt te brengen en werkgevers van personeel te voorzien. Daarnaast heeft men beleidsmiddelen om door maatregelen werkzoekenden ondersteuning te bieden.

Bedrijfsverenigingen

De verschillende bedrijfsverenigingen houden zich bezig met het rechtmatig verstrekken van WW- en WAO-uitkeringen. De bedrijfsverenigingen worden bestuurd door werkgevers en werknemers. Efficiency en het rechtmatig verstrekken van de uitkering krijgt de meeste aandacht. De feitelijke uitvoering wordt gedaan door administratiekantoren, waarvan het GAK (Gemeenschappelijk Administratie Kantoor) de grootste is. Ook de bedrijfsverenigingen worden gezien als **uitkeringsfabrieken**.

4.2.2. Jaren 1990 – 2000: Uitvoerders onder druk

Gemeente/Sociale dienst

Er is kritiek op het functioneren van Sociale Diensten. Er volgt een onderzoek door de commissie Van der Zwan leidt tot zware kritiek op de administratieve organisatie en handhaving van de sociale dienst. De verhouding tussen gemeenten en rijk wordt gespannen. Het wantrouwen wordt versterkt. De druk om bedrijfsmatiger te werken groeit. Met ondersteuning van het ministerie start een Landelijke Verander Organisatie (LVO). *De stress uit het proces* wordt het parool. Het LVO wordt gevolgd door TKB (kwaliteit in bijstand).

In **1996** wordt een nieuwe bijstandswet ingevoerd: **nABW**. Het gaat om vereenvoudiging van procedures, handhaving en het doorlichten van alle *oude* klanten. In zogeheten herbeoordelingsgesprekken moet het recht op uitkering opnieuw worden vastgesteld. De financiële prikkel voor gemeenten wordt verhoogd van 10% naar 20%. Activering, het begeleiden van bijstandsgerechtigden naar werk, wordt officieel aandachtspunt. Gemeenten komen met initiatieven samen met Arbeidsvoorziening: wijkservicecentrum Groningen, het pact in Nijmegen, Utrecht Zuid, banencentra in Gooi- en Vechtstreek, Veluwe etc. De politiek spreekt zich uit voor een sluitende aanpak voor alle burgers, met en zonder uitkering.

Toezicht gaat zicht, naast rechtmatigheid, ook richten op doelmatigheid.

De ontwikkeling binnen de sociale dienst is die van *provider naar organiser*; van **ABW onder controle** naar **GSD geaccepteerd in netwerken** naar **GSD als front office sociale zekerheid**. Dat wordt ook op de gevel zichtbaar: in menige gemeente wordt de sociale dienst omgedoopt tot dienst sociale zaken en werkgelegenheid.

Bedrijfsverenigingen

In **1993** vindt de **Parlementaire enquête Buurmeijer** plaats. Deze richt zich vooral op verbetering van uitvoering en toezicht op de sociale zekerheid. De commissie concludeert dat het stelsel van werknemersverzekeringen dringend aan herziening toe is. Kern van het probleem is de verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de claimbeoordeling gebeurde door

werkgevers en werknemers die er tegelijk belang bij hadden grootscheepse reorganisaties in de marktsector op een soepele wijze te laten verlopen via de sociale zekerheid. PvdA-econoom Wolfson typeerde de WAO als de 'gouden handdruk voor de gewone man'. Het gevolg was een te grote druk op de collectieve lasten. Door bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid te geven en het voor bedrijven aantrekkelijker te maken als hun werknemers minder een beroep zouden doen op de sociale zekerheid, moet de druk op het stelsel worden verminderd. De Sociale Verzekeringsraad, bestaande uit werkgevers en werknemers, maakte plaats voor een onafhankelijk College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv), waarvan de leden door de Kroon worden benoemd. De bedrijfsverenigingen werden opgeheven, de uitvoeringsorganisaties werden verzelfstandigd en het bestuur kwam in handen van het Lisv, bestaande uit sociale partners, kroonleden en een onafhankelijk voorzitter.

Arbeidsvoorziening

In **1995** is er de **Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet**. Direct na het aantreden van het kabinet Kok I wordt opdracht gegeven de Arbeidsvoorzieningswet te evalueren. Hiervoor wordt een commissie ingesteld onder leiding van oud-minister van Dijk. De evaluatie staat onder een specifiek politiek gesternte, immers in het kabinetsakkoord is een bezuiniging van € 400 miljoen op de budgetten van Arbeidsvoorziening afgesproken, budgetten die worden gebruikt voor de gedeeltelijke financiering van de Melkertbanen.

De commissie komt tot de conclusie dat de regionale uitvoering van Arbeidsvoorziening redelijk heeft gefunctioneerd (een 7). De regionale besturen krijgen een 6. Het centrale bestuur (waar alleen politieke debatten worden gehouden) een 0.

Op basis hiervan wordt een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet voorgesteld, die echter, contrair aan de evaluatie, leidt tot een **versterking van het centrale niveau** ten koste van de regionale beleidsvrijheid. Tevens wordt het aantal regio's beperkt tot 18.

4.2.3. Eind jaren 90 – begin jaren 2000: de opmaat naar suwi Centra voor werk en inkomen

Geïnspireerd door succesvolle voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten, arbeidsvoorziening en enkele bedrijfsverenigingen in banencentra wordt het concept CWI opgezet. Het doel is de uitkeringsinstanties en Arbeidsvoorziening onder één dak, via één loket naar de burger te laten opereren. Dit is feitelijk de eerste aanzet tot samenwerking in de keten van werk en inkomen. Onder leiding van Buurmeijer wordt een Taskforce ingesteld die gemeenten, uvi's (de opvolgers van de bedrijfsverenigingen) en Arbeidsvoorziening moeten stimuleren tot de vorming van één loket. Het idee is dat iedere regio daarbij zijn eigen concept kan hanteren. Motto: laat duizend bloemen bloeien. Doel is een verhoging efficiency, grotere effectiviteit, verbeterde klantgerichtheid.

4.2.4. SUWI discussie (1998-2000)

Bij het aantreden van het kabinet Kok II start de discussie over een nieuwe structuur voor de uitvoering van de sociale zekerheid pas echt. Daarin zijn duidelijk twee lijnen herkenbaar. De eerste lijn is die van marktwerking in de sociale zekerheid. Die krijgt vooral vorm door de privatisering van de uvi's. Die zoeken vervolgens aansluiting bij verzekeraars (bijv. GAK met Achmea). De andere lijn is die van de vorming van één loket voor werk en inkomen, waarin sociale diensten, uvi's en arbeidsvoorziening samenwerken. Ook de directe bemiddeling van Arbeidsvoorziening moet geprivatiseerd (uitzendbureaus). Reïntegratie blijft een taak van Arbeidsvoorziening, al krijgen uvi's en gemeenten meer ruimte om elders diensten in te kopen. Deze opzet leidt in **1999** echter tot een patstelling. Het blijkt voor veel partijen niet te verteren dat de claimbeoordeling van WW en vooral WAO door private partijen gebeurt. Daarom besluit de minister van SZW ineens tot een andere koers, waarbij de huidige SUWI-wet tot stand komt:

- Nationalisatie van de uvi's tot één grote ZBO (UWV). De allianties tussen de Uvi's en de verzekeraars worden afgebroken;
- Volledige verschuiving van de opdrachtgeverrol reïntegratie naar gemeenten en UWV;
- Privatisering van de reïntegratiemarkt. De reïntegratiepoot van Arbeidsvoorziening wordt geprivatiseerd tot KLIQ;
- Een nieuwe ZBO Centrale Organisatie van werk en inkomen, die de CWI's gaat aansturen. De 1000 bloemen werden beperkt tot één;
- Overdracht van de intake voor de uitkeringen naar de CWI, zodat het ene loket voor de sociale zekerheid een feit wordt.

Gemeenten/sociale dienst

De trend naar uitstroomorganisatie zet door. Het verstrekken van uitkeringen wordt een back office activiteit; er is een roep om standaardisatie en vereenvoudiging.

Het Divosa-congres in 2001 geeft aan dat *de GSD de motor voor een duurzame samenleving moet zijn; door de **regie** naar zich toe te halen zijn de gemeenten in staat hun verantwoordelijkheid voor alle werkloze burgers waar te maken; baan, opleiding, kinderopvang, huisvesting, aantrekken van bedrijven, zorg – allemaal zijn het taken van de gemeentelijke overheid.*

De nadruk op doelmatigheid en resultaatgerichtheid krijgt vorm doordat de G30 een contract sluiten met de minister: gemeenten worden beloond voor het aantal trajecten en de uitstroomcijfers. De contractafspraken worden verwoord in de Agenda van de Toekomst. Vanuit wederzijds vertrouwen wordt gehandeld.

4.2.5. 2002 Invoering SUWI

Op 1 januari worden CWI en UWV opgericht. De 131 CWI-vestigingen zijn het ene loket voor de burger in de regio. Kerntaken, zoals de uitkeringsintake, worden overgedragen aan de nieuwe ZBO. Andere taken van Arbeidsvoorziening, zoals het verzamelen van regionale arbeidsmarktinformatie en de opzet van vraaggerichte projecten, vervallen of

komen terecht bij andere partijen. Sectorale contacten verminderen daardoor sterk⁶.

Toezichthouder Ctsv wordt omgevormd tot IWI en ondergebracht bij het ministerie van SZW.

SUWI werpt gemeenten die de samenwerking hebben gezocht, terug. Private partijen in die samenwerking, zoals reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus, moeten zich terugtrekken. Voor andere gemeenten is er de uitdaging om nu de samenwerking intensiever aan te pakken.

Van grote invloed op de verhoudingen is de invoering van de WWB in 2004. Deze staat los van SUWI, maar heeft enorme gevolgen voor de verhoudingen tussen de partners.

⁶ Een deel van deze taken wordt overgenomen door de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en door de regionale platforms (RPA's). Doordat deze geen uitvoeringsapparaat hebben blijven initiatieven daarbij echter vaak steken in goede bedoelingen.

5. Wat heeft SUWI gebracht?

5.1. Inleiding

De wet SUWI betekent een ingrijpende herverdeling van taken:

CWI

- informatie en advies aan werkzoekenden en werkgevers over uitkeringen en arbeidsmarkt;
- bepaling afstand tot de arbeidsmarkt;
- bemiddeling fase 1;
- kwalificerende intake voor fase 2,3 en 4 met reïntegratieadvies; overdracht naar gemeente en UWV;
- acquisitie en registratie vacatures;
- bemiddeling voor werkzoekenden en voor werkgevers;
- uitkeringsintake WWB (tot 65 jaar) en WW tot 65 jaar; daarna overdracht UWV en gemeente.

UWV en gemeente

- verantwoordelijk voor verstrekking uitkeringen;
- verantwoordelijk voor reïntegratie en activering (verricht door commerciële partijen, de inkoopfunctie moet worden versterkt) en controle;
- toevoeging van doelgroep NUG en ANW naar de gemeente.

Doel van de wet is dat de partijen gaan samenwerken in het belang van de klant en van de uitstroom naar werk. Verder krijgt de één-loketgedachte vorm via het CWI. Opdracht aan de partners is te komen tot bedrijfsverzamelgebouwen waar alle klantcontacten van CWI, UWV en gemeente(n) worden geconcentreerd.

De wet SUWI versterkt een aantal bestaande ontwikkelijnen:

- rol van de sociale zekerheid: Werk boven uitkering;
- mensbeeld: Nadruk op eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van de burger;
- rol uitvoeringsorganisatie: Effectiviteit en efficiency en klantgerichtheid.
- decentralisatie: terugtrekend toezicht en versterking van het primaat van de gemeentelijke politiek;
- marktwerking: Privatisering van de reïntegratie en de opdrachtgeverrol van de gemeente en UWV; de claimbeoordeling en het verstrekken van uitkeringen publiek;
- samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten, CWI en UWV in de keten.

Maar een aantal problemen en tegenstrijdigheden wordt niet opgelost:

1. De wet spreekt zich niet uit over sturing en regie op de keten, noch voor het ministerie, noch voor de landelijke partners, noch voor het regionale niveau.
2. Van de ketenpartners wordt verwacht in te zetten op de ketensamenwerking, waarbij de beide ZBO's vanuit centralisme opereren, en de gemeenten voor hun eigen regio decentraal. Het dilemma *centraal – decentraal* wordt naar de achtergrond verwezen.
3. De mogelijke omslag naar vertrouwen wordt niet goed doordacht. Congruentie in visie, denken en handelen is voor de komende jaren een vereiste. Wat ontbreekt is een maatschappelijke visie richting de burger, de professional en de aansturing van het rijk.

5.2. SUWI in ontwikkeling

Ter illustratie een korte schets van de ontwikkelingen van de jaren 2002 tot en met 2006:

1 januari 2002 – SUWI gaat van start

De wettelijke taakverdeling wordt in praktijk gebracht. Het regionaal ketenoverleg komt traag op gang, veelal zonder het UWV. De aandacht gaat uit naar werkafspraken, werkprocessen en procedures. De discussies tussen gemeente en CWI spitsen zich toe op de invulling van de SNO (service niveau overeenkomst). Veel, soms heel veel energie wordt besteed aan het percentage dossiers dat het CWI volledig en binnen de afgesproken tijd weet af te handelen.

Op andere plaatsen bouwen regio's en gemeenten verder aan al langer bestaande samenwerkingsverbanden.

Sociale diensten geven de activeringsopdracht op verschillende manieren vorm. De ene gemeente kiest voor het integrale model, waarbij de klantmanager zowel de inkomens- als de activeringstaak uitvoert. Anderen brengen juist een scheiding aan tussen klantmanager Werk en consulent Uitkering.

2002 – 2004: De nieuwe ZBO's maken zich organisatorisch sterk en zijn intern gericht

De vorming van de ZBO's vergt een enorme inspanning. Alle aandacht richt zich dan ook op de eigen organisatie. Staven worden gevormd, inkoopcontracten gesloten in de facilitaire sfeer en eigen huisstijl en systemen worden ingevoerd. Die vormen vervolgens weer een belangrijk obstakel voor samenwerking bij de totstandkoming van bedrijfsverzamelgebouwen. Steeds zichtbaarder wordt dat centrale sturing botst met de verantwoordelijkheden en uitvoeringspraktijk van gemeenten in de regio. Beide ZBO's worden via een jaarlijks contract aangestuurd door de minister. Zij krijgen al bij de oprichting een financiële taakstelling mee. Deze taakstelling zorgt voor bezuinigingen binnen het CWI, die de prille samenwerking met de gemeenten fors onder druk zetten.

Het UWV is in deze jaren de grote afwezige in de regionale samenwerking. In REKO-overleggen is het UWV vaak afwezig of passief aanwezig.

2004: Invoering van de WWB zet gemeenten op scherp

De WWB is de formalisering van de fundamentele verandering van inzicht dat de gemeenten de eerste verantwoordelijkheid dragen voor de participatie van hun burgers. Staatssecretaris en ministerie ondersteunen deze visie en spreken hun vertrouwen uit in de gemeenten. Daarmee is de wet het logische sluitstuk van een ontwikkeling die begon met de voorzichtige vergroting van de financiële verantwoordelijkheid in de nABW (van 10 naar 20 procent) en die een vervolg kreeg met de afspraken in de Agenda van de Toekomst. Maar de relatie met de SUWI-wet is niet doordacht, waardoor deze majeure stelselwijziging geen logisch vervolg krijgt in de organisatie van de uitvoering. Feitelijk is sprake van een inconsequente overheid.

De volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitkeringen die het gevolg is van de WWB brengt in gemeenten een snelle verandering op gang. Werk komt nu echt voorop. De Work First-gedachte vindt ingang. Gemeenten versterken hun resultaatgerichtheid en hechten minder waarde aan de invulling van een SNO. De bureaucratie rond afstemming tussen CWI en gemeente wordt overgelaten aan het CWI. Dat neemt niet weg dat de uitkeringsintake door het CWI wordt verbeterd. Om hogere resultaten in de uitstroom te bereiken stellen gemeenten jobhunters aan en zoeken de contacten met werkgevers.

Voor sommige gemeenten is het echter wennen om het juk van de rechtmatigheid van zich af te schudden.

2005 – 2006: Voorzichtige oriëntatie op samenwerking

De organisaties CWI en UWV hebben zich gevormd en daarmee krijgen de ZBO's de ruimte zich meer extern te richten. Het CWI doet dat in eerder stadium dan de UWV⁷.

Er komt enige voortgang in de keten. UWV gaat meer deelnemen aan het REKO-overleg en gaat over tot de aanstelling van reïntegratiecoaches. De functies Werk en Uitkering worden gescheiden en de reïntegratiecoaches WW gaan werken in het CWI/BVG.

De uitvoering van de WAO/WIA ontwikkelt zich in een andere richting. Hier komt de ketensamenwerking niet of nauwelijks van de grond, terwijl gemeenten zich juist willen richten op verhoging van de participatiegraad van al hun burgers, ongeacht het type uitkering dat zij genieten. In termen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid vertonen WAO-ers bovendien veel overeenkomsten met WWB-ers.

UWV en CWI zoeken elkaar op en maken gezamenlijke afspraken in *Samen doen we het zo (SDWHZ)*. De gemeenten, geconfronteerd met deze afspraken, zijn *not amused*. De ketensamenwerking vraagt immers om afspraken tussen drie partners.

Het is in ieder geval duidelijk dat voor beide ZBO's de interne fase achter de rug is, en dat resultaten, verwoord in SDWHZ, moeten worden geboekt. De Raden van Bestuur leggen de opdrachten aan de eigen uitvoerenden op⁸.

⁷ Dit is vrij logisch, als je ziet welke enorme zware opgave de vorming van de UWV was, terwijl tegelijkertijd ook de veranderingen in wet- en regelgeving in hoog tempo doorgaan.

2006: Grote verschillen tussen regio's

Er is een enorme diversiteit in ontwikkeling te zien; in sommige CWI-regio's is een regulier ketenoverleg, in aanwezigheid van de drie partners, met alle betrokken gemeenten. Er zijn ook regio's waar geen REKO functioneert, en waar gemeenten individueel met het CWI overleggen. De voortgang is sterk afhankelijk van de kracht van de spelers.

Inhoudelijk wordt prioriteit gelegd bij de werkgeversbenadering en bij de intake, gericht op het voorkomen van instroom. Bij de REKO's waar een basis voor samenwerking is gelegd, komt het *doen* steeds meer centraal te staan.

5.3. Hoe doen gemeenten het?

De WWB heeft een grote invloed op de ontwikkeling in de gemeenten en op de positie van gemeentelijke sociale diensten in de ketensamenwerking. Belangrijkste doel op korte termijn is binnen het bijstandsbudget te blijven. De nadruk is daarom in eerste instantie sterk komen te liggen op beperking van de instroom en handhaving. De aandacht voor de uitstroom begint nu toe te nemen.

Sociale diensten zoeken samenwerking op verschillende manieren. Binnen de gemeente ontstaat samenwerking tussen afdelingen sociale zaken, economische zaken en onderwijs. Tussen gemeenten ontstaan vormen van samenwerking op regionaal niveau. Dat kan door de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst (ISD) of door vormen van uitbesteding. De samenwerking met CWI en UWV vindt vooral plaats in het REKO-overleg. Direct na de totstandkoming van SUWI lag de nadruk daarbij op de overdracht van de intake naar het CWI, waarbij gemeenten inzetten op het behoud van de in de afgelopen jaren verworven kwaliteit.

De invoering van de WWB heeft zijn weerslag op de ketensamenwerking. Gemeenten worden afgerekend op het aantal WWB-klanten, de CWI-managers voornamelijk op plaatsingen en budgetten. Het overleg in REKO-verband stukt op diverse plaatsen. Als CWI de opgelegde bezuinigingen in 2006 laat neerslaan bij de uitkeringsintake, besluit een aantal gemeenten die weer zelf te gaan doen. Andere gemeenten kiezen voor een actieve werkgeversbenadering en stellen zelf jobhunters aan naast die van CWI. De samenwerking verschilt per regio en is vaak afhankelijk van persoonlijke initiatieven en contacten. Naast plaatsen waar de samenwerking goed loopt, zijn er gemeenten die hun eigenheid willen behouden.

Een apart punt is de positie van de kleine gemeenten in de keten. Kleinere gemeenten doen lang niet altijd mee in het REKO-overleg, zeker niet structureel. Zij kiezen voor eenvoud en doelmatigheid. De kennis van de eigen klanten is diepgaand. Vaak is een netwerk van werkgevers en daardoor zijn de resultaten van plaatsing groot. CWI heeft voor hen geen meerwaarde.

⁸ Overigens is er vaak een verschil tussen werkelijkheid en perceptie. Er zijn CWI managers die zich onafhankelijker tonen en in staat zijn meer in de samenwerking te realiseren. Andere zijn voorzichtiger of kiezen een andere koers. De verschillen tussen de regio's zijn dan ook groot. Bij de UWV is de hiërarchie sterker en durven regionale managers in het algemeen zich minder onafhankelijk op te stellen.

Overigens is ook de rol van de gemeenten belangrijk. Waar gemeenten meer open staan voor samenwerking wordt meer bereikt dan waar men zich strakker opstelt.

Welke tendensen zijn zichtbaar?

- De cultuur binnen gemeentelijke sociale diensten is duidelijk verschoven naar doelmatigheid. Sociale diensten opereren bedrijfsmatiger;
- De aandacht verschuift langzaam maar zeker naar groepen met grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- Een heldere politieke lange termijn visie ontbreekt echter nog op veel plaatsen;
- Gemeenten hebben nog weinig aandacht voor regionaal arbeidsmarktbeleid. Het RPA is door de politiek niet ondersteund. Beleidsthema's, die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen zijn nog minder in het vizier van gemeenten. De samenwerking binnen gemeenten tussen de beleidsvelden sociale zaken, onderwijs, economische zaken en welzijn staat nog in de kinderschoenen;
- De gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheid toegeschoven; de GSD opereert in meerdere ketens;
- De WWB is een succes. De gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid. Maar er zijn ook nadelen: teveel aandacht voor schadelastbeperking leidt tot teveel aandacht voor korte termijn successen en staat investeringen in de langere termijn in de weg.

De opgaven:

1. *het voeren van arbeidsmarktbeleid en integraal beleid (Soza, EZ, onderwijs, welzijn), vanuit een lange termijn visie;*
2. *inzet op de groepen met grote afstand;*
3. *doorgaan op de weg naar resultaatgerichtheid en bedrijfsmatigheid; het back office vereenvoudigen, standaardiseren en uitbesteden;*
4. *het versterken van de samenwerking tussen gemeenten;*
5. *het versterken van de klantgerichtheid.*

5.4. Hoe werkt de regionale keten?

De mate van ketensamenwerking verschilt van regio tot regio. Er zijn REKO's waarin gemeenten en de beide andere partners een duidelijke gezamenlijke visie hebben en op basis daarvan handelen.

Toch is in het algemeen de samenwerking met CWI verbeterd en is UWV na aanvankelijk onzichtbaar te zijn geweest, inmiddels een verklaard voorstander van de ketensamenwerking.

Het aantal bedrijfsverzamelgebouwen groeit gestaag, dankzij investeringen van gemeenten en CWI. In totaal zijn er nu 80. De invulling is verschillend: Sommige zijn niet veel meer dan gebouwen, waarin alle partijen zitten. Bij andere is sprake van geïntegreerde dienstverlening.

Het zijn vooral persoonlijke relaties die de kracht van de keten bepalen. Waar men elkaar weet te vinden, loopt de samenwerking goed. Waar geen 'trekkers' van de samenwerking zijn, stukt die of blijft hangen in vrijblijvendheid.

Opgaven:

- *Hoe regelen we de sturing?*
- *Hoe geven we kaders en ruimte aan de regio's?*
- *Hoe zorgen we voor trekkers?*
- *Hoe worden de regio's ondersteund met informatisering?*

5.5. Effecten centrale sturing ZBO

CWI en UWV worden door het ministerie strak aangestuurd op eigen resultaten en op budgetten. Mede vanwege de financiële taakstelling stuurt de Raad van Bestuur CWI in zijn kolom op efficiency. Wat ontbreekt is een cultuur waarin partijen problemen samen op regionale schaal oplossen.

Voorbeelden zijn:

- Bij de aanvang van het jaar 2006 is er op de personeelsformatie bij het CWI bezuinigd; de bezuiniging wordt gelegd bij de intake. De verwachting is dat op de intake kan worden bezuinigd met de komst van de E-intake. Volgens vele gemeenten wordt de bezuiniging daarmee afgewenteld op de gemeenten. Die blijven verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en de rechtmatigheid. Een nieuwe bezuinigingsoperatie is in aantocht;
- Invoering van CWI-S. Medewerkers in de front office CWI worden geplaatst op een aantal call centra. Van dit besluit waren de partners niet op de hoogte. Bvg's willen één telefoonnummer voor alle partijen om zo herkenbaar te zijn voor de regio. Doordat de telefoon voor CWI wordt nu gescheiden en gebracht naar call centra;
- Doordat elke kolom de eigen huisstijl meebrengt, ontstaan in de bvg's ellenlange discussies over de inrichting, kleurstelling, logo's, bekabeling en telefoonsysteem. In bijna alle bvg's zijn twee telefoonsystemen, één voor CWI en één voor de gemeente. Medewerkers van de ene organisatie bellen via de buitenlijn de collega's;
- Projectgroepen vanuit de beide staven ontwikkelen concepten en rapporten buiten medeweten van de partners en zonder voldoende verbinding met de praktijk. Veel energie wordt gestoken in de bepaling van de quotes (uitstroom) en ketenprestatie-indicatoren. Deze indicatoren worden niet of onvoldoende met samenwerkingspartners gedeeld;
- Op last van de CWI-directie is het niet toegestaan het systeem van het CWI in te zien, terwijl juist door het inzien van de gegevens de klant beter geholpen wordt. De medewerkers vinden wel de oplossingen;
- De opvatting van veel CWI's is nog steeds dat zij het primaat op werkgeversbenadering hebben. Op verschillende plaatsen zie je echter wel een gezamenlijke benadering van de werkgevers ontstaan;
- Staven sturen teveel op details, waardoor managers hun eigen oplossingen kiezen.

Opgaven:

- *Sturing op efficiency frustreert de ketensamenwerking; hoe is dit te voorkomen?*
- *Centrale sturing beperken tot kaderstelling?*

5.6. AKO – Algemeen Keten Overleg

Het algemeen ketenoverleg (AKO) bestaat uit vier leden van de Raden van Bestuur van CWI en UWV, een vertegenwoordiger van de VNG en de voorzitter van Divosa. Doel van het overleg is de samenwerking binnen de keten te bevorderen en richting te geven. Het AKO stelt jaarlijks een ketenprogramma vast en organiseert landelijke en regionale 'ketendagen'. Regionaal functioneren ondersteuningsgroepen en de Monitorgroep levert inhoudelijke ondersteuning.

Opgaven:

- *Hoe verhoudt het AKO zich tot de Raden van Bestuur? Is het de beslissende instantie die stuurt van bovenaf? Of geeft het AKO richting en krijgen de regio's de ruimte?*
- *Het AKO kan een rol vervullen in de standaardisatie in de sector middelen.*

5.7. De klanten

Op enkele uitzonderingen na is de klant nog veeleer 'lijdend voorwerp' dan onderwerp van de acties van de SUWI-keten. Gunstige uitzondering zijn de IRO's en de arbeidsadviseur. Kenmerkend is echter dat deze meer van buitenaf zijn afgedwongen dan binnen de keten zelf ontstaan. Gemeenten zijn nog te terughoudend met het geven van verantwoordelijkheid aan klanten. Het PGB komt daar maar moeizaam van de grond.

Er wordt nog steeds te weinig uitgegaan van de zelfredzaamheid en de mogelijkheden van de klant. Er zijn wel veel klanttevredenheidsonderzoeken, maar de vraag is of deze wel werkelijk de klantgerichtheid meten. De vraag wat wil de klant echt, wordt te weinig gesteld.

Als de klant werkelijk belang heeft bij samenwerking in de keten, zou het logisch zijn de cliëntenparticipatie ook over de kolommen heen in te richten. De cliëntenparticipatie wordt echter door de kolommen afzonderlijk geregeld.

Kennis van de klanten (motivatie en competenties) is bij de uitvoerders nog steeds onvoldoende aanwezig. Dit geldt op individueel niveau en op het niveau van het bestand als geheel. Het vinden van werkzoekenden bij de vraag van werkgevers levert daardoor steeds weer problemen op.

Opgave:

- *Hoe maken we de klant tot de maat der dingen?*

6. De SUWI -evaluatie

In de SUWI wet is de verplichting opgenomen om na 5 jaar een evaluatie van de wet uit te voeren. Deze evaluatie is uitgevoerd door vijf onderzoeksbureaus in opdracht van het ministerie van SZW. Het eindrapport is geschreven door Price Waterhouse Coopers⁹.

6.1. Samenvatting evaluatierapport

De belangrijkste conclusies van de evaluatie zijn:

Algemeen:

- De totstandkoming van CWI en UWV is bestuurlijk geen sinecure geweest. Die waarneming vormt ook het fundament voor de hoofdaanbeveling om niet – althans niet nu - opnieuw ingrijpend te gaan sleutelen aan de structuur van de uitvoering van de sociale zekerheid;
- Vanuit de centrale SUWI-doelstellingen (werk boven inkomen, klantgerichtheid, doelmatigheid) is er nogal wat aan te merken op de uiteindelijke resultaten, ook al is er op alle punten verbetering vastgesteld;
- Er is in absolute zin geen sprake van een bevredigende situatie. De goede werking van het gehele stelsel (ook vanuit klantperspectief) vereist de komende jaren nog veel inspanning. Er dient nog stevig geïnvesteerd te worden in de ketensamenwerking, de stroomlijning van uitvoeringsprocessen, en de ondersteuning met informatietechnologie;
- Een duidelijke regie is nodig om op de raakvlakken tussen de organisaties voortgang te boeken. Dat vraagt een stimulerend politiek leiderschap. Niet door de organisaties onder direct hiërarchisch gezag te plaatsen, maar door een duidelijke visie op de keten te ontwikkelen en te communiceren, de sturing van de organisaties daarop te enten en- indien nodig - directe interventies te plegen;
- Dat vraagt in de komende drie jaar veel energie en een duidelijk centraal programmamanagement. Het Ministerie zal daarin een voortrekkersrol moeten spelen. Op veel van de genoemde onderwerpen bestaan al vele lopende initiatieven (zoals Digitaal Klant Dossier, experimenten met toonkamers, optimalisering reïntegratie etc.), maar een verhoogde aandacht met benoeming van beoogde resultaten in de tijd, kan een krachtig instrument zijn om de eindspurt in te zetten.
- Er is geen aanleiding om op dit moment fundamentele wijzigingen in de structuur en verantwoordelijkheidsverdeling aan te brengen. Daarom wordt gepleit voor stabiliteit als het gaat om structuur en organisatie en voor dynamiek en actie als het gaat om procesinrichting en samenwerking. Er is nog veel verbeterpotentieel binnen de huidige structuur. Die moet met kracht worden uitgebuit.

⁹ "SUWI-evaluatie, een evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen"

Ketensamenwerking:

- Ten opzichte van de periode vóór SUWI is de ketensamenwerking verbeterd, zijn de rollen geaccentueerd en is een gemeenschappelijke visie op de toepassing van ICT totstandgekomen. Er is echter nog veel verbetering nodig in de onderlinge samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten: er is nog sprake van veel overlap in taken en van veel overdrachtmomenten met soms gecompliceerde fysieke uitwisseling van gegevens. De keten wordt ook nog te weinig ondersteund door moderne informatietechnologie en de burger wordt nog langs verschillende kastjes en muren gestuurd. Er wordt wel voortgang geboekt, maar het ontbreekt aan een krachtdadige hand van een regisseur met een duidelijke visie. De samenwerking geschiedt op basis van wederzijdse aanpassing en de goede wil van partijen. Dat gaat zeker niet slecht, maar het gaat nog wel vrij langzaam en het leidt tot compromissen met extra complicaties;
- De samenwerking tussen ketenpartners begint op onderdelen tot stand te komen en er zijn op veel plaatsen plannen in ontwikkeling die moeten leiden tot een klantgerichte aanpak (maatwerk). Vooral in de laatste twee jaar van de evaluatieperiode zijn belangrijke stappen voorwaarts gezet die als investeringen voor de toekomst kunnen worden beschouwd, zoals het realiseren van BVG's op een aantal locaties en een groeiend aantal proefprojecten (toonkamers);
- Een probleempunt is toch nog de samenwerking tussen met name CWI en de gemeenten. Hier is sprake van overlap, gebrek aan standaardisatie en onduidelijkheid, de goede initiatieven niet te na gesproken. Mogelijk mede hierdoor is ook nog slechts 50% van het aantal beoogde bedrijfsverzamelgebouwen tot stand gebracht. Verdergaande standaardisatie en vereenvoudiging zijn nodig. Ook in relatie met gemeenten kan een back office, front office oplossing gekozen worden. In de back office is standaardisatie wenselijk en in de directe relatie met de gemeenten kan een – beperkte- variatie gehandhaafd worden;
- Ten aanzien van de doelstelling 'Werk boven Uitkering', is veel bereikt ook al kan er nog wel wat verbeteren. Dat is overigens niet alleen of niet rechtstreeks het resultaat van SUWI maar ook van andere maatregelen zoals de herbeoordelingoperatie en de invoering van nieuwe of gewijzigde materiewetten;
- Een uitwerking van de doelstelling werk boven uitkering is tot stand gebracht in de WWB. Deze wet staat buiten deze evaluatie maar wordt gepercipieerd als een effectieve vorm van ketenwerking, mede omdat de gemeenten, die hierin het voortouw hebben, een economische prikkel voelen om de totale uitgaven voor hetzij arbeidsmarktintegratie dan wel het verstrekken van een uitkering te beheersen. Deze prikkels kennen UWV en CWI niet, althans niet rechtstreeks. Er is geen concurrerende beleidsprioriteit en er bestaat slechts een erg indirecte resultaatverantwoordelijkheid voor de totale grote geldstroom uitgaven. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of en op welke wijze de instituten ruimte kunnen krijgen om meer verantwoordelijkheid te dragen voor de outcome van de activiteiten en of daarvoor incentives kunnen worden ontwikkeld.

Cliënttevredenheid:

- Ten aanzien van cliënttevredenheid is nog winst te boeken. De tevredenheidsscores liggen in het algemeen op of boven de norm. De meer kwalitatieve belevingsonderzoeken (ook onder werkgevers) zijn kritischer;
- Bijzondere aandacht is gewenst voor de cliëntgerichtheid vanuit het perspectief van de werkgevers. Werkgevers in het midden en klein bedrijf weten het CWI nog wel te vinden, maar de grotere ondernemingen menen dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de bediening van de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

Reïntegratie:

- De reïntegratiemarkt is na enige aanloopproblemen daadwerkelijk gaan functioneren en de soms wat bureaucratische aanbestedingsprocedures lijken resultaat te boeken. Blijvende aandacht is echter nodig voor de goede werking van deze markt om de vereiste kwaliteit te garanderen. De nog onvolwassen markt kent nog geen goed evenwicht tussen prijs en kwaliteit;
- De focus van ketenpartijen is significant meer gericht is op reïntegratie dan in de pré-SUWI-fase. Er worden meer trajecten ingezet en bovendien in een eerder stadium. Toch wordt over het effect in de zin van bestendige plaatsingen nog wisselend gerapporteerd;
- Een aandachtspunt in het reïntegratieproces is dat door de sterke nadruk op de prijs als uitbestedingscriterium een beperkte innovatie en minder langjarige investeringen kunnen plaatsvinden, met bovendien het risico dat vooral de meest kansrijke gevallen worden behandeld;
- De komende tijd moet vooral verder gewerkt worden aan intensivering van de werkgeverscontacten, differentiatie in aanbod van trajecten, de informatievoorziening voor wat betreft de effecten van reïntegratie, het evenwicht in de werkverdeling tussen publieke en private partijen en een visie op de te realiseren doelstellingen in de komende jaren.

Doelmatigheid:

- Een doelmatiger stelsel was één van de belangrijke doelstellingen van de SUWI-operatie: Meer effect tegen minder uitvoeringskosten. Bij de aanvang werd aan UWV een taakstelling van 25% van de uitvoeringskosten opgelegd en aan het CWI van 20%, te bereiken in vijf jaar, voor het UWV later uitgebreid tot 6 jaar. UWV en CWI hebben de beoogde besparing niet, althans nog niet geheel, gerealiseerd (UWV heeft rond de 20% gerealiseerd en CWI rond de 10%);
- De productie van zowel UWV als CWI is toegenomen. Vooral de productietoename in de sfeer van de Werkloosheidwet is opvallend.

6.2. Wat vindt Divosa van de evaluatie?

In grote lijnen onderschrijft Divosa de conclusies van de SUWI evaluatie. Met name de volgende conclusies deelt zij:

- Door SUWI staat Werk boven Uitkering meer voorop;
- Klantgerichtheid heeft meer aandacht;
- Ondanks de enorme veranderingen is het de betrokken organisaties gelukt SUWI werkend te maken;
- De doelmatigheid lijkt verbeterd;

- Er zijn goede initiatieven ten aanzien van samenwerking binnen de keten;
- Door de reorganisaties zijn twee jaar verloren gegaan: CWI en UWV zijn noodgedwongen deze periode zeer intern gericht geweest;
- Regionale samenwerking is sterk afhankelijk van personen. De kwaliteit en de samenwerkingsgerichtheid van leidinggevenden is zeer verschillend;
- De overheid stuurt te veel op de korte termijn en heeft weinig visie op de langere termijn;
- De gezamenlijke ICT is onvoldoende tot stand gekomen. Hier wordt door de overheid te weinig op gestuurd;
- Werkgevers worden te beperkt bediend.

Divosa is op een aantal punten kritischer. Met name de resultaten van reïntegratie schatten wij minder positief in dan de rapporteurs.

Bovendien constateren wij dat:

- In het bijzonder kan de samenwerking tussen gemeenten en UWV worden verbeterd op het terrein van WAO/WIA;
- Een actieve werkgeversbenadering op regionaal en sectoraal niveau ontbreekt nagenoeg (het systematisch bewerken van de vraagzijde en planmatig afspraken maken over scholing en vraaggerichte projecten);
- De regionale kennis van de arbeidsmarkt is in belangrijke mate verloren gegaan;
- Het is nog niet gelukt de klant de maat der dingen te laten zijn;
- De sturing op samenwerking in de keten is nog onvoldoende (op alle niveaus: ministerie, Raden van Bestuur, leidinggevenden op regionaal en gemeentelijk niveau).

Ook is Divosa van mening dat de WWB een groter effect heeft gehad op het principe Werk boven Uitkering dan SUWI. Dit wordt o.i. veroorzaakt door de directe financiële prikkel die gemeenten door de WWB hebben gekregen. Het ontbreken van dergelijke prikkels bij de ZBO's verzwakt de kracht voor ketensamenwerking.

Met deze evaluatie is Divosa ook opgevallen dat we weinig leren vanuit het verleden. Het is van groot belang dat in de toekomst dit leerproces leidend is voor de veranderingen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Eveneens belangrijk is dat partijen zelf dit leerproces organiseren en ook de kennis in eigen huis verzamelen en beschikbaar stellen.

6.3. Conclusies Divosa

Op grond hiervan trekt Divosa de volgende conclusies:

1. De SUWI uitvoeringsstructuur is niet ideaal

Naar onze mening is de uitvoeringsstructuur van SUWI zeker niet ideaal. Het gaat er uiteindelijk om zoekenden naar werk toe te leiden en voor werkgevers vacatures te vervullen. Hiervoor is samenwerking in een keten noodzakelijk, waarbij diverse partijen een rol spelen, maar het belang van de klanten voorop staat.

In de keten zitten twee ZBO's (CWI en UWV), de gemeenten en de door partijen gecontracteerde reïntegratiebedrijven, maar ook andere organisaties (onderwijs, werkgevers, e.d.). Deze ketenorganisaties zouden moeten worden aangestuurd op de uiteindelijke outcome. Pas als alle organisaties op hun bijdrage aan de keten worden afgerekend zal de samenwerking een belangrijke impuls krijgen.

2. Echter: een "grand design" is niet wenselijk

SUWI is tot stand gekomen door een grote structuurwijziging in de uitvoeringsorganisaties, bestaande uit twee nieuwe ZBO's (UWV en CWI) en een nieuw ontstane markt (Reïntegratie). Deze structuurwijziging heeft enorm veel inspanning gekost en dit is ten koste gegaan van de resultaten en heeft de samenwerking binnen de keten belemmerd.

Dit leidt ons tot de conclusie dat er hoe dan ook niet volgens een nieuw "grand design" moet worden gewerkt, maar van een groeimodel naar de toekomst moet worden uitgegaan. Er liggen nu inhoudelijke concepten voor de toekomst. Het is zaak de dienstverleningsconcepten klant en werkgever, één contactpersoon, digitaal klantdossier en dergelijke de komende jaren te implementeren.

Via een leerproces is het ons inziens mogelijk "evidence based" verbeteringen aan te brengen in de uitvoeringsstructuur.

3. Een expliciete keuze voor regionale uitvoering is noodzakelijk

De arbeidsmarkt van verreweg het grootste deel van de doelgroepen voor sociale zekerheid is regionaal. Om Werk boven Uitkering effectief te kunnen realiseren is het dus noodzakelijk regionaal tot arrangementen te komen samen met werkgevers, onderwijs en andere instanties. Dit vereist dat de ZBO's decentraliseren voor wat betreft de regionale dienstverlening aan de klant en de facilitering daarvan, terwijl gemeenten op een grotere schaal gaan samenwerken.

Het is noodzakelijk regionaal en sectoraal een actieve werkgeversbenadering te ontwikkelen, waarbij afspraken kunnen worden gemaakt over scholing, employability en vraaggerichte projecten. Hierbij dient het onderwijs te worden betrokken. Hiervoor is het ook noodzakelijk te investeren in de regionale kennis van de arbeidsmarkt.

Van gemeenten mag daarbij verwacht worden te investeren in de samenwerking met andere taakvelden in het gemeentelijk domein (met name EZ, Onderwijs en welzijn).

Samenwerking komt regionaal alleen tot stand als er bereidheid is om over de eigen traditionele grenzen heen te denken en te doen. Dat kan door gezamenlijk te kiezen voor doelmatigheid in de arbeidsmarkttoeleiding. Dat vraagt wel een verschuiving van het denken in termen van rechtmatigheid naar opbrengsten in versnelde uitstroom en beperkte instroom op een zodanige manier dat de klant daar op de langere termijn beter van wordt.

4. Er moet meer en beter gestuurd worden op samenwerking in de keten

In de sturing van de ZBO's moeten *de prestaties van de totale keten* (naar onze mening gericht op participatie van de beroepsbevolking en de aansluiting van vraag en aanbod) een belangrijkere rol vervullen. De ZBO's zouden deze moeten doorvertalen naar regio's, waardoor gelijksoortige (*financiële*) prikkels ontstaan voor de partijen die in de regio's samenwerken.

Naar onze mening zou sturing van alle partijen minder op budget en output, maar vooral op outcome (o.i. hun bijdrage aan de participatie van de beroepsbevolking) moeten plaatsvinden. Hierdoor wordt investeren in burgers en werkgevers belangrijker dan het korte termijn resultaat en het besparen op uitkeringen.

Aangezien de uitvoering regionaal is, moet deze sturing ook primair regionaal vertaald worden. Het gaat dan om de participatie en de aansluiting tussen vraag en aanbod in de regio. Landelijk zouden regio's gebenchmarkt moeten worden, zodat vergelijkingen tussen uitvoeringspraktijken mogelijk zijn.

5. De ongelijkwaardigheid tussen de ketenpartners zou meer moeten worden weggenomen

De sturing van de overheid heeft te veel plaatsgevonden op in- en output van de afzonderlijke ZBO's. Bij gemeenten echter is de prikkel nu vooral gelegen in beperking van de schadelast, ook op langere termijn. Hierdoor is een ongelijkwaardigheid in de samenwerking tot stand gekomen.

De ZBO's stellen als gevolg van een korte termijn sturing door het ministerie op output te weinig middelen beschikbaar om te investeren in de toekomst. De te sterke sturing op doelmatigheid en de jaarlijkse budgetcyclus zijn daarvan de veroorzakers.

Deze sturing heeft als gevolg dat bezuinigingen bij het CWI worden afgewenteld richting gemeenten, dat de keten in de regio's verzwakt.

6. Een keuze moet worden gemaakt voor een ontwikkelingsproces, waarbij de wetgeving bewezen praktijk volgt

Zoals boven geconstateerd is de uitvoeringsstructuur conform SUWI niet ideaal. Zoals in de nota "Goed bekeken!" aangegeven zijn er echter verschillende aanzetten op experimentele basis met diverse vormen van ketensamenwerking die aan onze bezwaren tegemoet komen. Partijen werken dus aan verbetering. Dit zou gestimuleerd moeten worden.

Wij pleiten voor een ontwikkelingsmodel, waarbij op regionale schaal geëxperimenteerd kan worden met andere taakverdelingen tussen partijen, andere benadering van de arbeidsmarkt en dergelijke. Dit vereist dan vanuit de landelijke partijen een meer stimulerende en faciliterende rol wordt vervuld, waarbij men bereid is het eigen primaat op te geven ten opzichte van regionale samenwerking.

Vanzelfsprekend geldt dit ook voor gemeenten, die bereid moeten zijn het lokale primaat op te geven voor regionale samenwerking.

Een ontwikkelende structuur vereist dat wordt geleerd van regionale experimenten, waarbij prestaties worden gemeten en vergeleken met andere situaties. Door geslaagde experimenten landelijk te implementeren ontstaat vanzelf een verandering in de structuur. Deze kan op termijn ingrijpend zijn. Wetgeving zal hierbij de praktijk moeten volgen.

BIJLAGE I Verslag SUWI diner Divosa op 14 juni 2006

Het doel van deze bijeenkomst was naar aanleiding van de Divosa SUWI evaluatie door te denken over de stip aan de horizon, waarheen de ontwikkelingen zouden moeten leiden.

Aanwezig waren 10 directeuren/hoofden GSD of ISD, 3 procesmanagers van Divosa en Dick Schuur en Hans Droppert.

De avond begin met de volgende opdracht:

Stel u een land voor zonder instituties, zoals gemeenten, CWI, UWV etc.

U heeft twee klantgroepen:

- Werkzoekenden zoeken werk, inkomen/uitkering en/of zorg;
- Werkgevers zoeken personeel, ontslag en uitplaatsing van personeel, reïntegratie van (ziek) personeel en doorstroom/scholing van personeel.

In deze opdracht staat het dienstverleningsconcept centraal en nog niet de organisatiestructuur. De dienstverlening moet efficiënt en effectief zijn. Het resultaat staat daarbij voorop. Centrale vraag is: wat is daarvoor nodig.

Er werden 3 groepen gevormd. De resultaten van de discussie waren als volgt:

Groep 1

Deze groep stelde dat het bij het vinden van werk (c.q. van personeel) gaat om het hebben van een netwerk. 90% van de matching gaat uitstekend zonder enige ondersteuning. Slechts 10% van de werkzoekenden slaagt er kennelijk niet in om werk te vinden c.q. heeft geen voldoende netwerk.

Het gaat er dus om voor de groep die er zelf niet in slaagt zelf werk te vinden, het netwerk te herstellen en opnieuw te organiseren; dit kan door middel van de methodiek van coaching. Coaching kan ook via een netwerk: vrijwilligers, ondernemers, oud-ondernemers, ervaringsdeskundigen, en diverse andere groepen kunnen coaching op zich nemen.

Het is dus taak om dit netwerk te organiseren. Dat moet op lokaal en soms regionaal niveau.

In deze aanpak is geen onderscheid tussen bijstandsgerechtigden, WW-ers of WAO-ers.

De Coach wordt ingezet voor het wegnemen van welke belemmering dan ook. Ieder is actief, in welke zin dan ook, in regulier en niet-regulier werk. Inkomen wordt verkregen als er min. 32 uur wordt gewerkt.

Het coachen moet in de gedachte van deze groep onafhankelijk van de uitkering gebeuren. Dat pleit ervoor de uitkering landelijk te verstrekken. De uitkering wordt gegeven als betrokkene voldoende terug geeft in de vorm van participatie in het netwerk en maatschappelijke bijdragen, op deze manier kan een verbinding worden gelegd met wijk en dorp.

Groep 2

Deze groep ging uit van drie vragen van werkzoekenden: zorg, werk en inkomen. In het beeld van deze groep moet zorg en werk niet gesplitst worden omdat dat eerder fases in het leven van mensen zijn dan definitieve categorieën. Splitsing leidt tot stigmatisering en niet tot benutting van kansen.

Splitsing van zorg en werk aan de ene kant en inkomen aan de andere kant is wel wenselijk. Centraal (belastingdienst of SVB) zouden de uitkeringen kunnen worden verstrekt. De ondersteuning zorg en werk moet op regionale schaal plaatsvinden.

Het gaat er bij mensen die werk zoeken om goed te analyseren wat hun capaciteiten en mogelijkheden zijn. Mensen die daarbij ondersteuning nodig hebben (denk met name aan mensen zonder startkwalificatie) kunnen die krijgen in de vorm van begeleiding en opleiding. Hiervoor zouden centra voor werken en leren moeten worden opgericht. Deze begeleiding kan uitbesteed worden aan private bedrijven, maar is vaak voor de markt vaak niet interessant. Is trouwens ook afhankelijk van de economische situatie. Ook bemiddeling naar werk kan door commerciële partijen worden gedaan. Van belang is dat mensen goed worden opgeleid en duurzaam worden geplaatst. Doelgroepen hiervoor kunnen niet alleen de uitkeringsgerechtigden zijn, maar ook werknemers, die risico's lopen. Werkgevers moeten dan ook partij zijn hierbij.

Ook in deze groep werd geen onderscheid gemaakt tussen groepen werkzoekenden; de doelgroep is de bekende 10%.

Groep 3

Groep 3 gaf aan dat het wenselijk is dat werkgevers lokaal eigen servicepunten voor HRM opzetten, waar matching van vraag en aanbod plaats kan vinden. In deze servicepunten kunnen commerciële bemiddelaars een goede rol vervullen.

De lokale overheid kan als werkgever van de uitkeringsgerechtigden optreden en deelnemen in het servicepunt. De lokale overheid beïnvloedt de keuzes van werkgevers door middelen (naar gelang de conjunctuur) beschikbaar te stellen. Bij laag conjunctuur negatieve inkomstenbelasting.

Ten behoeve van grote werkgevers zou een netwerk tussen de servicecentra kunnen ontstaan.

Ook deze groep was van mening dat centraal de uitkeringen konden worden verstrekt. Hierbij werd vooral gedacht aan de belastingen.

Discussie

Uit de discussie kwam naar voren dat er veel overlap in de voorstellen zit:

- Alle groepen gingen uit van centrale uitkeringsverstrekking en lokale/regionale ondersteuning voor zorg en werk;
- Alle groepen maken geen onderscheid tussen soorten uitkeringsgerechtigden en richten zich op de bekende 10%;

- Alle groepen willen werkgevers meer betrekken en werken via lokale/regionale netwerken;
- De bemiddeling laten alle groepen meer aan de werkgevers zelf c.q. de markt over.

Er zijn ook punten waarop de groepen elkaar aanvullen, zoals:

- Groep 1 die sterker de nadruk legt op netwerken, zowel bij matching als bij coaching;
- Groep 2 die met name centra voor werken en leren wil oprichten ten behoeve van versterking van de employability van alle burgers;
- Groep 3 die vooral het initiatief van de bemiddeling bij werkgevers legt, waarbij de lokale overheid als werkgever van uitkeringsgerechtigden partij is.

Opdracht 2 Organisatiestructuur

De tweede opdracht luidde:

Op basis van de voorgaande discussie heeft u nu het ideale dienstverleningsconcept. De vraag is nu wat de bijhorende ideale organisatiestructuur van de sociale zekerheid zou zijn. Ga er daarbij vanuit dat we hier in 5-10 jaar naar toe willen groeien.

Bij deze opdracht hadden de verschillende groepen een redelijke overeenstemming. Men ging daarbij uit van een model van dienstverlening wat aspecten van alle drie combineerde.

Uitgangspunt voor alle groepen was dat de gemeente een integrale verantwoordelijkheid heeft voor al zijn burgers. Men pleitte dus voor een regiefunctie bij de gemeente, waarbij deze al gelang de lokale/regionale situatie een organisatorische structuur kan opzetten.

Ten aanzien van de schaalgrootte van de uitvoeringsstructuur waren verschillen van opvatting. Groep 2 pleitte voor ca. 85 centra voor werken en leren (gemiddelde bevolkingsomvang 150-200 duizend). Groep 3 ging uit van kleinere structuren in bepaalde omstandigheden (bevolkingsomvang 30.000). Men was het er in grote mate over eens dat dit niet van bovenaf moest worden opgelegd, maar van onderaf ontstaan.

Om ervoor te zorgen dat gemeenten actief werken aan uitstroom werd gepleit voor een financiële prikkel ten aanzien van alle uitkeringen bij de gemeente (zoals nu bij de WWB). Een pleidooi door groep 2 werd gehouden om dat via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds te doen, zodat ook andere afdelingen van de gemeente deze druk voelen. Gedacht wordt aan een korting op de uitkering afhankelijk van het aantal werklozen. (Nu werkt de algemene uitkering juist omgekeerd: hoe meer werklozen hoe hoger de bijdrage). Sparen in goed tijden om de uitgaven in slechte tijden te bekostigen. Alle groepen gingen uit van volledige ontschotting van budgetten. De gemeenten moeten zelf kunnen beslissen waar en hoe zij middelen inzetten, geprikkeld door hun maatschappelijke en financiële belang.

De uitvoeringsorganisaties (privaat of publiek) worden door de gemeente(n) gecontracteerd, zodat ook zij een prikkel voelen. Als algemeen uitgangspunt werd genoemd dat er geen organisatie actief zou mogen zijn zonder dat zij zelf een financieel belang hebben bij het resultaat. Dit zou dus ook voor CWI en UWV moeten gelden, willen zij een rol blijven kunnen spelen.

De uitkeringen zouden centraal moeten worden uitbetaald. Logische kandidaten daarvoor zijn de belastingdienst en de SVB. Echter ook de UWV zou zich kunnen omvormen tot een uitbetalingsorganisatie, eventueel later fusierend met de SVB.

Wel werd in alle groepen nog stil gestaan bij de claimbeoordeling. Men was van mening dat die in ieder geval in publieke handen moest blijven. Een deel ervan zou centraal kunnen, maar de meesten vonden toch dat deze het beste regionaal zou moeten plaatsvinden, omdat de koppeling met een tegenprestatie nadrukkelijk aan de orde moet zijn.

Alle groepen waren van mening dat de facilitering centraal georganiseerd zou moeten zijn op een aantal terreinen. Hierbij werden genoemd:

- De ICT: één elektronisch dossier, werk.nl etc.;
- Innovatie en ontwikkeling;
- Arbeidsmarktonderzoek.

Met name in groep 3 werd ook gesproken over een overgangsmodel, omdat verwacht mag worden dat "een big bang" niet mogelijk of wenselijk is. Om een groeimodel te kunnen realiseren is het streven naar een win-win situatie noodzakelijk. In deze overgangssituatie zou het CWI de taak kunnen krijgen om de regionale netwerken te ontwikkelen en zich om te vormen in regionale dienstencentra c.q. centra voor werken en leren.

Lastiger is de rol van de UWV. Deze heeft eigenlijk geen rol meer in het ontwikkelde model, maar om deze te vragen zich op te heffen zal ongewenste effecten hebben.

Daarom pleitte deze groep ervoor om de UWV te vragen de uitkeringsinstantie te worden en de facilitering voor zijn rekening te nemen. De reïntegratiecoaches kunnen dan worden overgedragen aan de regionale centra voor werken en leren.

N.B. Een groeimodel zou ook inhouden dat niet op elke plek tegelijkertijd een nieuwe structuur wordt opgezet. Het pleidooi was om van onderaf te werken, waarbij een regio die een bepaalde vorm heeft ontwikkeld, aan de gang kan, terwijl op andere plaatsen dan de bestaande structuur nog kan doorfunctioneren.

BIJLAGE II Verslag discussie ledenvergadering Divosa 8 september 2006

1. *Wil de keten optimaal functioneren, dan moeten ook werkgevers en onderwijs veel nadrukkelijker worden betrokken. Dit vergt ook bredere aandacht voor HRM-problematiek van bedrijven en investeringen in de totale beroepsbevolking.*
 - Mee eens: afstemming doorstroom werkgevers/onderwijs; subsidiëring vanuit W-deel? Loslaten doelgroepen; keten: afstemming over aanvulling aan de onderkant.
 - Maar wel individuele werkgevers erbij betrekken, niet alleen maar sectoraal overleg etc.
 - Let op: Het gaat om individuele werkgevers en sectoraal georganiseerde werkgevers. Dit vraagt verder nauwe samenwerking met EZ.
 - In de stelling mis ik WSW en WMO -> participatie en % verplichte taakstelling bij aanbesteding.
 - Regie op arbeidsmarkt (arbeidsmarktbeleid, inclusief sociale werkvoorziening) moet naar de "keten".
 - Wees voorzichtig t.a.v. de "totale" beroepsbevolking. Met het gros gaat het goed, zowel qua opleiding als qua werk. Beperk je tot de groep die de aansluiting (dreigt) te verliezen.
 - Mee eens, maar wel met een heldere taakverdeling naar deskundigheid. Ga niet het wiel opnieuw uitvinden!!
 - Niet alleen onderwijs en werkgevers, maar ook EZ/Economische Ontwikkeling/trends e.d. Meer investeren in "goed" onderwijs op landelijk niveau is een voorwaarde voor verdere economische ontwikkeling.

2. *Werk boven inkomen leidt noodzakelijkerwijs tot een hoofdaccent op arbeidsactivering in plaats van op uitkeringsverstrekking. Het onderscheid van uitvoering naar soort uitkering (WWB, WIA of WW) is daarbij irrelevant. De uitvoeringsstructuur moet alle uitkeringsgerechtigden tot klant hebben.*
 - Mee eens. Uitkeringen bij één instantie? Incl. 100% financiële verantwoordelijkheid.
 - Fraudebestrijding leidt tot grote uitstroom of beperking instroom. Doel van uitvoering is breder dan werk boven inkomen.
 - Eens! Opnemen in ketensamenwerking de uitvoeringstaak reïntegratie van WIA.
 - Inclusief NUG en schoolverlaters! NUG valt nu weg omdat (te veel) gefocust wordt op beperking uitkeringslast.
 - Akkoord, maar arbeidsmarkt=regionaal. Voor mensen zonder perspectieven (50%) een aparte uitvoering?? Splitsing WWB?
 - Eens, maar dat hoeft (moet) niet tot één uitvoeringsorganisatie te leiden, wel tot een zelfde benadering.

- Mee eens. Laat de uitkeringsprocessen separaat afhandelen. Nut elkaars ontwikkelde deskundigheid daarbij uit. Ga verder met de beste resultaten/methodiek.
 - Activering naar werk centraal, maar niet alleen. Ook activering in maatschappelijk zinvolle zaken. Uitkeringsverstrekking (WW, WWB etc.) uniformeren en landelijk uitvoeren!
3. *De arbeidsmarkt functioneert regionaal en regio's verschillen sterk. Daarom is het noodzakelijk dat de uitvoeringsstructuur werkt op basis van regionaal tenzij. Centraal moet dit gefaciliteerd worden.*
- Regionaal moet daarbij wel een "menselijke maat" houden, niet te groot dus, maar logisch samenhangend.
 - Deels mee eens, maar alleen op het moment dat het initiatief gezamenlijk vanuit de regio komt.
 - Een klantvolgsysteem + vacatures, ook met onderwijs erbij.
 - Besturing regionaal minder vrijblijvend maken. Rol gemeenten (ook bestuurders) moet groter om beslissingen te kunnen nemen en maximaal andere ketens te benutten.
 - De arbeidsmarkt is regionaal en groter. Dus brede regio's leidt dit niet automatisch tot herbezinning op publiek stelsel van Rijk/provincies/gemeenten, bijv. Rijk met 85 gewesten?
 - Uitvoeringsstructuur wordt regionaal. Andere functies van sociale diensten niet per se regionaal.
4. *Het ministerie moet de keten in zijn totaliteit afrekenen op outcome en niet op output. Het gaat niet om plaatsingen per groep werklozen, maar om het totale effect op de participatie van de beroepsbevolking.*
- Eens. Let ook op behoud werkgelegenheid en plaatsing 55+.
 - Oneens: gemeente moet regie ketensamenwerking op zich nemen. Kwartiermaken/lokaal. Schakelaar zijn tussen ketenpartners. Hebben alle instrumenten in handen en kunnen deze benutten: economie-arbeid-werkgevers. UWV reïntegratie meer samen. CWI oplossen/oppakken bezuinigingen.
 - Mee eens, discrepantie HBO vs. laagopgeleiden. Werkgevers stimuleren doorstroom MBO naar HBO niveau. Ketenafspraken maken over toeleiding LBO naar MBO niveau.
 - Op zich mee eens, maar tussen ministeries moet ook het nodige gebeuren.
5. *Slotvraag:*
- Wat moet er op korte termijn gebeuren om te zorgen dat de keten beter gaat functioneren?*
- Financiële verantwoordelijkheid in hele keten.
 - Personele bezetting inclusief management CWI op peil.
 - Ketenafspraken "SMART" en "Afrekenen" voor komende 12 maanden.