

De minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
De heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Postbus 11563
2502 AN Den Haag
Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45
www.iwiweb.nl

Contactpersoon	drs. F. Coumou	Datum	
Doorkiesnummer	(070) 304 48 86	Uw brief van	
E-mail	fcoumou@iwiweb.nl	Ons kenmerk	2008/1468
Onderwerp	Stand van zaken ketensamenwerking in de regio		

Geachte heer Donner,

Op een aantal momenten dit jaar informeert u het parlement over de stand van zaken rondom de dienstverlening en samenwerking in de keten, en de samenwerking in de regio. Het eerste moment ligt in de maand juni. Als inspectie sluiten we waar mogelijk aan op dit rapportagemoment. Door gebundelde toezichtinformatie en informatie uit andere bronnen te combineren, wordt een overkoepelend beeld rondom de samenwerking mogelijk.

De Inspectie Werk en Inkomen onderzoekt als onafhankelijk toezichthouder op het stelsel voor werk en inkomen hoe de samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten verloopt en beoordeelt of de dienstverlening verbetert. In deze brief schetsen we een beeld van de dienstverlening en samenwerking in de keten, en de samenwerking in de regio. We gaan daarbij in op zowel zaken die goed lopen, als knelpunten rondom samenwerking die we als inspectie tegenkomen. We hebben deze punten omgezet in enkele inzichten en leerpunten, die u kunt benutten om de samenwerking verder te bevorderen.

De brief is hoofdzakelijk gebaseerd op drie nieuwe publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen: 'Het eerste jaar', 'De lerende keten' en 'Regionale samenwerking'. Deze publicaties treft u aan als bijlage bij deze brief. Waar relevant betrekken we in de brief ook enkele bevindingen uit eerder IWI-onderzoek. Een deel van de resultaten uit deze onderzoeken is ook al verwerkt in het Jaarverslag 2007 dat ik u op 29 april heb toegestuurd. Ik verzoek u om de brief en de achterliggende rapporten aan te bieden aan de Eerste en Tweede Kamer. Rekeninghoudend met de formele termijn van maximaal vier weken, verneem ik graag op welk moment u de stukken naar het parlement zendt.

Beleidscontext

Om de participatiedoelstellingen van het kabinet te halen wordt gewerkt aan een nieuwe aanpak van de dienstverlening in het stelsel voor werk en inkomen. CWI en UWV fuseren per

1 januari 2009 en zullen intensiever gaan samenwerken met gemeenten en andere partijen in de zogenoemde Locaties Werk en Inkomen. Gelijktijdig wordt er in de periode tot 2012 een structurele besparing doorgevoerd op de uitvoeringskosten die oploopt naar 190 miljoen euro. De dienstverlening is geïnspireerd op de experimenten van de afgelopen jaren met toonkamers, waarin klanten nog maar te maken hebben met één contactpersoon en waarin zij de dienstverlening krijgen die bij hun situatie past, ongeacht hun uitkeringssituatie. Eind 2008 moet op alle locaties hiermee zijn gestart (ongeveer 100) en eind 2009 moet op alle locaties sprake zijn van geïntegreerde dienstverlening, waarin voor de klant het onderscheid tussen de organisaties niet meer zichtbaar is.

Bij de samenwerking zijn veel partijen betrokken. Naast uw ministerie, CWI, UWV en de gemeenten bijvoorbeeld ook het Algemeen Keten Overleg, die de samenwerking faciliteert en aanjaagt, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Bureau Keteninformatisering werk en inkomen, Divosa en de ketenacademie.

Dienstverlening aan de klant: maatwerk

Uit het rapport 'Het eerste jaar' blijkt dat een betere dienstverlening van groot belang is om meer mensen aan het werk te krijgen. Mensen met een WW-uitkering en mensen met een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) krijgen in het eerste halfjaar nadat zij werkloos zijn geworden vrijwel allemaal ondersteuning bij het zoeken naar werk. De ondersteuning bestaat voornamelijk uit gesprekken en adviezen. Dat stimuleert veel uitkeringsgerechtigden om meer tijd te besteden aan het zoeken naar werk. Dit is een positief punt.

In de tweede helft van het jaar is er echter zowel in de WW als in de WWB een groep die niet meer ondersteund wordt, terwijl zij er tot op dat moment nog niet in geslaagd is werk te vinden. Het gaat relatief vaak om groepen die toch al kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt, zoals mensen met een slechte gezondheid, mensen met weinig scholing en ervaring, allochtonen en ouderen. Ook mensen die niet om hulp vragen, krijgen minder ondersteuning. Dit is een punt van aandacht. Om de participatiedoelstellingen te realiseren is het van groot belang om juist de kwetsbare groepen ondersteuning te bieden.

Dat een groep mensen niet de ondersteuning krijgt die ze nodig heeft, wordt voor een deel verklaard doordat de overdracht van werkzoekenden van CWI naar UWV niet goed plaats vindt, waardoor sommige mensen tussen de wal en het schip vallen. Als het goed is, lost de geïntegreerde dienstverlening dit overdrachtsprobleem op.

Daarnaast is het van belang dat de uitvoeringsorganisaties de minder zelfredzame mensen kunnen onderscheiden en hen een passend aanbod kunnen doen. Het gaat hierbij om kennis waarmee de organisaties klanten kunnen onderscheiden die een extra zetje nodig hebben. Dit in het kader van maatwerk, maar ook in relatie tot de besparingen die de uitvoeringsorganisaties moeten realiseren. De ambities op het gebied van participatie moeten immers gelijktijdig met een besparing op de uitvoering gerealiseerd worden. Dat vereist een selectieve inzet van middelen: weten wie wat nodig heeft, en dát bieden wat nodig is (niet minder, maar ook niet meer). In het Algemeen Keten Overleg hebben de betrokken organisaties al met elkaar besproken dat maat-

werk en selectieve dienstverlening de belangrijkste uitdagingen zijn voor de vernieuwing van de dienstverlening.

De inspectie is enthousiast over innovatieve benaderingen op de arbeidsmarkt. Het gaat om benaderingen voor groepen voor wie de inzet van sollicitatieondersteuning en bemiddelingsactiviteiten niet voldoet. De praktijk laat zien dat zulke initiatieven ook bestaan. In het rapport 'Het eerste jaar' beschrijven we een aantal van dergelijke aanpakken.

In de brief van 14 april 2008 heeft u samen met de staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over de vormgeving van de basisdienstverlening vanuit UWV/CWI en de invulling van de besparingstaakstelling. Daaruit wordt duidelijk dat de wijze van dienstverlening voortdurend wordt gerelateerd aan de mate van zelfredzaamheid van de werkzoekende. De inspectie acht het verstandig in de prioriteitstelling voldoende aandacht voor minder en niet-zelfredzame cliënten te waarborgen. Dit is temeer van belang aangezien de beleidsprogramma's voor bijzondere groepen aflopen. Daarnaast valt te verwachten dat de krapte op de arbeidsmarkt in de toekomst verder toeneemt en ook de participatie van groepen die nu nog op afstand staan daarbij belangrijk is.

Geïntegreerde dienstverlening aan de aanbodzijde is één zijde van de medaille. Ondersteuning van werkzoekenden versterkt hun positie op de arbeidsmarkt en stimuleert hen bij het zoeken van werk, zoals ook blijkt uit het rapport 'Het eerste jaar'. De andere zijde van de medaille is de dienstverlening aan werkgevers. Voor een grotere participatie is het van belang dat de ketenpartijen het aanbod van werkzoekenden snel en adequaat matchen met de vragen van werkgevers. Uit een eerdere IWI-publicatie 'Matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt' blijkt dat knelpunten en belemmeringen in de werkgeversdienstverlening mede oorzaak zijn van een te beperkte deelname van vooral kwetsbare groepen. Ondernemingen zijn een zeer belangrijke speler in het bredere netwerk van werk, inkomen en scholing. De ketenpartners hebben de dienstverlening aan werkgevers om die reden ook als een van de speerpunten benoemd bij de vormgeving van de geïntegreerde dienstverlening.

Een verbetering van de samenwerking is een voorwaarde om vraag en het aanbod bij elkaar te brengen en maatwerk en selectiviteit mogelijk te maken. Het gaat daarbij om samenwerking binnen de keten van werk en inkomen, maar ook met de regionale actoren daaromheen.

Ketensamenwerking

In 2007 heeft de inspectie een onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen rondom integrale dienstverlening. Uit de studie 'Op weg naar integrale dienstverlening' blijkt onder meer dat in 90 procent van de onderzochte locaties ondersteuning naar werk nog niet via integrale dienstverlening plaats vond. Wel was sprake van een positieve houding ten opzichte van integrale dienstverlening, was er grote samenwerkingsbereidheid en werd al op grote schaal in verschillende vormen samengewerkt. Momenteel zijn UWV, CWI en gemeenten druk bezig om via lokale en regionale samenwerkingsverbanden integrale dienstverlening tot stand te brengen, zo blijkt uit het rapport 'de lerende keten'.

De ambitie is zoals gezegd dat eind 2009 op alle locaties sprake is van geïntegreerde dienstverlening. Om bij te dragen aan realisatie van deze ambitie is het belangrijk om de knelpunten in de samenwerking op te sporen en daarvan te leren. De inspectie ziet dat er vier belangrijke factoren ten grondslag liggen aan de meeste knelpunten.

Verschillende organisaties, verschillende mogelijkheden

Een achterliggend knelpunt in de samenwerking blijkt het feit dat de keten is geformeerd over de zbo's CWI en UWV enerzijds, in de toekomst samengevoegd tot één zbo, en de autonome gemeenten anderzijds. Dit leidt in de samenwerking op verschillende manieren tot knelpunten. Een belangrijke voorwaarde voor samenwerking is dat beide partijen een gezamenlijke visie hebben en een voordeel hebben van de samenwerking. Omdat de partijen soms verschillende doelen hebben, hebben zij niet altijd evenveel voordeel van de samenwerking.

Andere punten zijn verschillen in beslisruimte en vertrouwen en investering in tijd en middelen. Managers van gemeenten hebben doorgaans meer beslissingsbevoegdheden en meer middelen tot hun beschikking dan managers van de zbo's. Dit leidt bijvoorbeeld tot een verschil in personele inzet bij projecten op het gebied van samenwerking en een verschil in zeggenschap, die de verhoudingen onder druk kan zetten. Het werkt soms ook door in een verschil in informatiepositie, doordat zbo's en gemeenten te maken hebben met verschillende communicatiestromen.

Een laatste verschil dat gevolgen heeft voor de samenwerking zit in de verantwoording via prestatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren voor zbo's en gemeenten verschillen op punten en dat kan contra-productief werken. Ketenprestatie-indicatoren kunnen deze verschillen wegnemen. Hier worden door de uitvoeringsorganisaties en uw ministerie de eerste stappen in gezet.

Praktische problemen

Uit de onderzoeken blijkt dat ook een aantal organisatorische randvoorwaarden voor samenwerking tot knelpunten leidt. Voorbeelden zijn de ICT-ondersteuning, die het nog niet goed mogelijk maakt voor medewerkers van verschillende organisaties om elkaars gegevens te gebruiken, een tekort aan geschikte huisvesting en beperkte mogelijkheden om gebruik te maken van elkaars re-integratiemiddelen om werkzoekenden aan het werk te helpen. Voor een deel zijn dit problemen die lokaal moeten worden opgelost, een deel kan centraal worden geregeld bij UWV en CWI en voor een deel zal ook sturing nodig zijn die boven de drie partijen uitstijgt. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de gezamenlijke ICT-ondersteuning.

Het gaat overigens niet alleen over randvoorwaarden in structuur. Ook de juiste cultuur is een belangrijke voorwaarde. Het gaat erom dat de ketenpartners respect hebben voor elkaars competenties, taken en de wijze van uitvoering daarvan. Een ander 'houdingsaspect' is zelf initiatieven nemen in het samen werken. Veel geïnterviewde medewerkers vinden dat moeilijk.

Onrustige situatie

Een derde factor die samenwerking bemoeilijkt is de onrustige context waarin de zbo's zich bevinden. De fusie van CWI en UWV kost tijd en aandacht en brengt de nodige onrust met zich mee. Op dit moment hebben UWV en CWI alle opdrachten voor de fusie vastgesteld en daarvoor werkgroepen ingesteld. Dit loopt een kleine maand achter op de oorspronkelijke planning. Daarnaast hebben de organisaties natuurlijk ook te maken met de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden, de beleidsagenda en de wetgevingskalender. Medewerkers geven aan dat zij een hoge caseload hebben en richten zich begrijpelijkerwijs eerder op de afronding van het eigen werk dan op de inrichting van nieuwe vormen van samenwerking.

Leren van elkaar

Leren van elkaar is van belang om de integrale dienstverlening op de rails te krijgen. Medewerkers van de verschillende lokale samenwerkingsverbanden (LWI's) lopen vaak tegen dezelfde knelpunten aan. Zij kunnen, veel meer dan nu gebeurt, gebruik maken van elkaars kennis en ervaringen om deze knelpunten efficiënt op te lossen. De leerpunten blijven nog te veel 'hangen' bij de managers en komen niet terecht bij de medewerkers, die ermee aan de slag zouden moeten gaan. Door een sterke nadruk op 'bottom-up'-leren ontwikkelen de samenwerkingsverbanden te vaak zelf instrumenten die elders ook al zijn ontwikkeld. Dat werkt vertragend en kostenverhogend. De inspectie ziet mogelijkheden om beter gebruik te maken van elkaars ervaringen en leerpunten om knelpunten op te lossen. Oplossingen zijn dat managers hun kennis meer delen en dat zij ondersteunen dat medewerkers leren van ervaringen in andere samenwerkingsverbanden. Daarbij kunnen zij gebruik maken van zogenoemde procesaanjagers die nu door het AKO-kernteam in de regio's worden aangesteld.

Regionale samenwerking

Op basis van afspraken tussen Rijk en gemeenten in het Bestuursakkoord van juni 2007 heeft de VNG het initiatief genomen om 50 tot 60 ambassadeursgemeenten voor de vorming en uitvoering van regionaal arbeidsmarktbeleid aan te wijzen. In juli 2007 is een bijeenkomst belegd met beoogde ambassadeursgemeenten, naar aanleiding waarvan 57 gemeenten zich hebben aangemeld.

Om in kaart te brengen hoe de regionale samenwerking verloopt heeft IWI negen ambassadeursgemeenten onderzocht, en vier gemeenten die deze rol niet hebben. Het initiatief om gemeentelijke partijen bij elkaar te brengen om tot één visie voor regionaal arbeidsmarktbeleid te komen ligt bij de onderzochte ambassadeursgemeenten nog in de planfase. Zo zijn tijdens de regiowerktoppen intentieverklaringen ondertekend die moeten leiden tot plannen om de knelpunten op de regionale arbeidsmarkt op te lossen.

Als er een actieplan of programma regionaal arbeidsmarktbeleid is bij onderzochte gemeenten, dan is dat ontwikkeld in bestaande samenwerkingsvormen zoals een Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA) of Platform Onderwijs en Arbeidsmarkt (POA). Deze samenwerkingsvormen bestonden ook al voor de afspraken die met gemeenten zijn gemaakt in het kader

van het bestuursakkoord. In deze bestaande samenwerkingsvormen blijft men uitgaan van de afspraken die op bestuurlijk niveau zijn gemaakt tussen partijen.

In die gemeenten waar nog geen regionale samenwerking bestond op het terrein van de arbeidsmarktbeleid, is men zich aan het oriënteren op een aanpak of wil men bestaande samenwerkingsvormen van onderop uitbreiden met een gezamenlijke aanpak. Hier blijft het op dit moment nog bij intenties.

Volgens IWI is de belangrijkste verklaring voor het feit dat er nog weinig terecht is gekomen van regionaal arbeidsmarktbeleid het feit dat gemeenten vooral de bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen niet willen verstoren. Hierdoor trekken zij de regie ook niet nadrukkelijk naar zich toe.

Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen en tussen gemeenten in de regio is vaak nog per beleidsterrein georganiseerd, daardoor komen gemeenten zowel intern als extern nog niet tot samenhangende visie op terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid. IWI heeft overigens wel enkele voorbeelden gezien waarin wordt samengewerkt tussen economische- en sociale zaken zaken en tussen sociale zaken en onderwijs.

Voor zowel ketensamenwerking, als voor regionale samenwerking is kennisdeling van belang. Bij een aantal onderzochte gemeenten blijkt dat deze niet op de hoogte zijn van de gegevens die bij CWI beschikbaar over de knelpunten op de arbeidsmarkt in de regio. Als ze er wel over beschikken dan worden deze bewerkt door de gemeenten. Doordat uitwisselen en gebruikmaken van gegevens tussen actoren nog niet vanzelfsprekend is, bemoeilijkt dit een gemeenschappelijke aanpak van regionaal arbeidsmarktbeleid.

Conclusies

- Maatwerk is van groot belang voor het behalen van de participatiedoelstellingen, evenals samenwerking met organisaties buiten de keten van werk en inkomen. Een deel van de werkzoekenden krijgt nu geen of niet de juiste ondersteuning en vindt ook geen werk. Kwetsbare groepen en mensen die niet zelf om hulp vragen, zijn in die groep oververtegenwoordigd. Het concept van 'zelfredzaamheid' is niet op iedereen van toepassing en werkt dus ook niet bij elke persoon.
- Het is van belang om ook -en juist- in tijden van besparingen op de uitvoeringsorganisaties, voldoende aandacht te richten op de kwetsbare groepen. Een deel van de tijd- en efficiencywinst die geboekt wordt door dienstverlening aan zelfredzame groepen te bieden via telefonie en internet, zou ten goede moeten komen aan meer aandacht voor minder en niet-zelfredzame groepen.
- De ketenpartijen moeten beschikken over de kennis waarmee klanten die een extra zetje nodig hebben onderscheiden kunnen worden. De inspectie zal in aankomende onderzoeken ook bijdragen aan kennisontwikkeling op dit gebied.

- De belangen en beschikbare middelen van gemeenten en de zelfstandige bestuursorganen CWI en UWV lopen regelmatig uiteen. De samenwerking wordt daardoor belemmerd. Gezamenlijke prestatie-indicatoren zouden de samenwerking kunnen bevorderen. Zoals u aangeeft in de brief van u en de staatssecretaris van 20 mei 2008 aan het parlement zijn bij de ontwikkeling van ketenprestatie-indicatoren de eerste stappen gezet. Er zijn ketenindicatoren afgesproken op het terrein van preventie, uitstroom en klanttevredenheid van zowel de werkgever als de cliënten. Daarnaast heeft u de ketenpartijen verzocht een ketenindicator te ontwikkelen die inzicht biedt in de uitstroom naar werk.
- Een aantal organisatorische problemen is niet eenvoudig op te lossen en hebben meer sturing van bovenaf nodig. Ik denk hierbij in het bijzonder aan de sturing op de totstandkoming van een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur.
- Het draait niet alleen om structuur. Als voedingsbodem voor samenwerking is ook de juiste cultuur nodig. Respect voor de kennis en ervaring van anderen en eigen initiatief zijn daarbij sleutelwoorden. Een ondernemende houding bij medewerkers, ten gunste van het resultaat juicht de inspectie toe (zie ook ons jaarverslag). Mochten medewerkers daarbij op evidente belemmeringen stuiten, dan kunnen ze dit, ook via het AKO, aankaarten bij uw ministerie. Uiteraard blijft ook de inspectie hierin een rol spelen.
- De combinatie van participatiedoelstellingen, de ontwikkeling van geïntegreerde dienstverlening, besparingen en de fusie van CWI met UWV is lastig en vereist veel tijd en aandacht. De organisaties hebben het komende jaar hun handen vol. Deze ontwikkelingen gezamenlijk houden het risico in dat de ambities niet gehaald worden.
- Om het leren in de keten te verbeteren en daarmee de samenwerking naar een hoger niveau te brengen is het van belang een goede balans te vinden tussen bottom-up en top-down leren. Managers van de ketenpartijen kunnen meer dan nu het geval is hun kennis delen en medewerkers faciliteren om ervaringen van medewerkers andere locaties te benutten.
- Bij de onderzochte ambassadeurgemeenten zit op dit moment het initiatief om gemeentelijke partijen bij elkaar te brengen om tot één visie voor regionaal arbeidsmarktbeleid te komen nog in de planfase. Als er een actieplan of programma regionaal arbeidsmarktbeleid is, dan is dat ontwikkeld in een bestaande samenwerkingsvorm. Waar nog geen regionale samenwerking bestond op het terrein van arbeidsmarktbeleid, zijn gemeenten zich aan het oriënteren. Het blijft hier bij intenties.
- Bij regionale samenwerking zijn, evenals bij ketensamenwerking, houding en kennisaspecten van belang. Om de ambtelijke en bestuurlijke verhoudingen niet te verstoren trekken de gemeenten nog te weinig de regie naar zich toe bij de regionale samenwerking. Verder kunnen gemeenten meer dan zij nu doen gebruik maken van kennis van CWI over de arbeidsmarkt in de regio.

Ons kenmerk 2008/1468

Ten besluit

IWI blijft de ontwikkelingen volgen in verschillende toezichtprogramma's. De inspectie zal eind 2008 opnieuw een overkoepelend beeld geven van de samenwerking in de keten en daarbuiten. Ik ben natuurlijk ook van harte bereid om een toelichting te geven op onze bevindingen en conclusies.

Hoogachtend,
Inspecteur-generaal a.i.

(drs. P.H.B. Pennekamp)

Bijlagen: rapport 'De lerende keten'
rapport 'Het eerste jaar'
nota van bevindingen 'Het eerste jaar'
persbericht
verkennde studie 'Regionale samenwerking arbeidsmarktbeleid'