

KETENSAMEN- WERKING IN DE PRAKTIJK

DR. Y. HOOGTANDERS
DR. M. DE GRAAF-ZIJL

KETENSAMEN- WERKING IN DE PRAKTIJK

Dit is een publicatie in het kader van het universitair onderzoekprogramma Re-integratie Verbeteronderzoek. Doel van het programma is het universitair onderzoek naar re-integratiedienstverlening te versterken in directe wisselwerking met het re-integratieveld.

Meer informatie over resultaten van onderzoeksprojecten en masterclasses in het kader van het Re-integratie Verbeteronderzoek programma is te vinden op de website. Tevens zijn de publicaties hier te downloaden. www.verbeteronderzoek.nl

Het project Re-integratie Verbeter Onderzoek wordt financieel mogelijk gemaakt door **Stichting Instituut GAK**.

JUNI 2011

© Y. Hoogtanders, M. de Graaf-Zijl, Amsterdam

INFORMATIE VOOR BIBLIOTHEEK

Hoogtanders, Y., Graaf-Zijl, M. de, (2011). **Ketensamenwerking in de praktijk**
Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, RVO 7

ISSN (online) 2211- 2510

ISSN (print) 2211-2502

Informatie mag worden geciteerd, mits de bron nauwkeurig en duidelijk wordt vermeld.
Vereenvoudiging voor eigen / intern gebruik is toegestaan.

Ontwerp: Dog and Pony, Amsterdam

Layout: Angelique Lieberton

INHOUDSOPGAVE

- 1. INLEIDING..... 5
- 2. THEORETISCH KADER 9
 - 2.1. VIA KETENSAMENWERKING NAAR INTEGRALE DIENSTVERLENING..... 9
 - 2.2. KETENS EN NETWERKEN10
 - 2.3. NIVEAUS VAN SAMENWERKING12
 - 2.4. PRODUCT- EN PROCESCOÖRDINATIE.....13
 - 2.5. ONDERZOEKSMODEL.....15
- 3. DIENSTVERLENING AAN WERKZOEKENDEN17
 - 3.1. PRODUCT EN PROCESCOÖRDINATIE BIJ DE INTAKE17
 - 3.2. BEPERKTE SAMENWERKING BIJ DIAGNOSE18
 - 3.3. GEZAMENLIJKE AANBODVERSTERKING EN BEMIDDELING VOOR JONGEREN EN WERKZOEKENDEN MET KORTE AFSTAND18
 - 3.4. WWB-ERS MET GROTE AFSTAND APARTE AANBODVERSTERKING EN BEMIDDELING.....19
 - 3.5. GEEN INTEGRALE AANSTURING EN GEZAMENLIJKE FUNCTIEPROFIELEN19
 - 3.6. INKOMENSVERSTREKKING LOSGEKOPPELD VAN DIENSTVERLENING OP HET GEBIED VAN WERK ..19
- 4. DIENSTVERLENING WERKGEVERS21
- 5. 4. GEZAMENLIJKE INZET VAN MIDDELEN..... 23
 - 5.1. NAUWELIJKS GEZAMENLIJKE INZET VAN MIDDELEN 23
 - 5.2. GEZAMENLIJKE ICT-VOORZIENINGEN NOG NIET PRAKTISCH 23
 - 5.3. GEEN GEZAMENLIJKE DIENSTVERLENINGSKANALEN.....24
- 6. 5.SAMENWERKING OP PROGRAMMANIVEAU 25
 - 6.1. WEINIG CONCRETE DOELSTELLINGEN OP REGIONAAL NIVEAU..... 25
 - 6.2. WEINIG SAMENHANG TUSSEN REGIONAAL ARBEIDSMARKTBELEID EN DE STURING VAN DE WERKPLEINEN 25
 - 6.3. SAMENWERKING RICHT ZICH OP DIENSTVERLENING AAN WERKZOEKENDEN EN WERKGEVERS ... 25
- 7. CONCLUSIES 27
 - 7.1. SAMENWERKING IN WERKKETEN AAN KOP PROCES VOOR MENSEN MET KORTE AFSTAND TOT ARBEIDSMARKT 27
 - 7.2. NOG BEPERKTE ONTWIKKELING GEZAMENLIJKE WERKGEVERSBENADERING 27
 - 7.3. NOG NIET HELDER WELKE INVULLING VAN SAMENWERKING HET MEEST EFFECTIEF IS..... 27
 - 7.4. GEZAMENLIJKE HUISVESTING EN ‘KLIK’ TUSSEN MANAGERS BEVORDERT DE SAMENWERKING ...28
 - 7.5. SAMENWERKING WORDT BELEMMERD DOOR GESCHIEDEN STURING, MIDDELEN EN ICT-ONTWIKKELING28

7.6. REGIONAAL ARBEIDSMARKTBELEID ONTBREEKT ALS ANKERPUNT VOOR FORMULEREN	
GEZAMENLIJKE DOELEN	29
7.7. NADRUK OP KETENSAMENWERKING UWV WERKBEDRIJF VOOR GEMEENTEN NIET LOGISCH	30
LITERATUURLIJST	31

1. INLEIDING

Van oudsher is de uitvoering van de verschillende taken in de keten van werk en inkomen verdeeld tussen verschillende uitvoeringsorganisaties. Zowel de betrokken organisaties als de taakverdeling tussen de organisaties zijn in de loop van de tijd gewisseld. Deze wisseling had enerzijds te maken met het verschuiven van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners en anderzijds met veranderende ideeën en opvattingen over de optimale taakverdeling tussen de publieke en private uitvoeringsorganisaties. Zo heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners wat direct gevolgen heeft gehad voor de taken van de sectorale bedrijfsverenigingen respectievelijk het UWV. Veranderende ideeën over de effecten van marktwerking hebben ertoe geleid dat naast de publieke uitvoeringsorganisaties ook private marktpartijen in toenemende mate een rol kregen in de uitvoering van de re-integratie van werkzoekenden. De uitvoering van de Bijstandswet is al sinds jaar en dag een verantwoordelijkheid van gemeenten die de bijbehorende taken deels zelf en, sinds de introductie van marktwerking, deels door private partijen laat uitvoeren. Arbeidsbemiddeling is juist een primaire verantwoordelijkheid van de arbeidsvoorzieningsorganisatie die deze taken ook zelf uitvoert. Gedeelde verantwoordelijkheid van rijksoverheid, gemeenten en sociale partners en specialisatie van uitvoeringsorganisaties is vanuit internationaal perspectief altijd een belangrijk kenmerk gebleven van ons sociale zekerheidsstelsel. Hier is ook een aantal belangrijke redenen voor. Gedeelde verantwoordelijkheid doet recht aan de verschillende belangen die met het sociale zekerheidsstelsel gemoeid zijn. Specialisatie vergroot de effectiviteit en efficiency van de uitvoering van deze taken en maakt het eenvoudiger om uitvoeringsorganisaties te sturen op heldere doelen en hiervoor passende financiële en bureaucratische sturingsmechanismen te ontwerpen.

Vanuit het perspectief van de burger, in dit geval werkzoekenden en werkgevers, kan deze op het oog heldere verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen organisaties leiden tot een onoverzichtelijk aanbod van diensten en dienstverleners, waarbij werkzoekenden en werkgevers bij wisselende organisaties een deeloplossing voor hun probleem aangeboden krijgen. Voor werkzoekenden komt dit tot uitdrukking in het feit dat zij bij de verschillende stappen in het proces van re-integratie, vanaf de eerste intake tot en met de daadwerkelijke plaatsing, achtereenvolgens en gelijktijdig met meerdere uitvoeringsorganisatie en meerdere uitvoerders te maken krijgen. Dit kan leiden tot lange(re) doorlooptijden, verlies aan informatie en onderdelen van re-integratietrajecten die inhoudelijk en in de tijd niet goed op elkaar aansluiten. Voor werkgevers kan dit betekenen dat zij voor het vervullen van een vacature achtereenvolgens door meerdere, vanuit hun perspectief publieke organisaties, benaderd worden met kandidaten en een verschillend re-integratie-instrumentarium, wat kan leiden tot suboptimale matchingsresultaten. Vanuit het perspectief van diezelfde werkzoekende of werkgever worden zij daarbij ook vaak geconfronteerd met het feit dat zij dezelfde gegevens

meerdere malen aan verschillende uitvoeringsorganisaties moeten verstrekken ten behoeve van hetzelfde doel, namelijk het vinden van werk of het vervullen van een vacature.

Met de invoering van de wet SUWI¹ is een verandering ingezet in de richting van het bij elkaar brengen van de uitvoeringsorganisaties, met als doel om vanuit het perspectief van de klant tot een integraal dienstverleningsproces te komen. De ketenpartners UWV, CWI en gemeenten hebben zich in 2002 verenigd in het Algemeen Ketenoverleg (AKO) en hebben succesvolle voorbeelden van ketensamenwerking geïdentificeerd, verspreid en de toepassing daarvan op andere locaties gestimuleerd. Uit deze werkwijze is het toonkamermodel voortgekomen, een voorbeeld van succesvolle samenwerking tussen ketenpartners welke in de lokale praktijk ontwikkeld was. Onder toenemende druk van de rijksoverheid om de ketensamenwerking tot een succes te maken heeft het AKO vanaf 2008² ingezet op de landelijke implementatie van dit toonkamermodel. Hiertoe heeft zij handreikingen ontwikkeld, gezamenlijke prestatie-indicatoren voor de keten en meetinstrumenten om ketenbreed de klantgerichtheid onder werkgevers en werkzoekenden te meten. Het rijk heeft deze ontwikkeling een verdere impuls gegeven door CWI en UWV in 2008³ te fuseren tot het UWV WERKbedrijf en door opdracht te geven om begin 2010 op 100 locaties voor Werk en Inkomen (LWI) de integrale dienstverlening te realiseren. De SUWI-wet is aangepast om de nieuwe positie van het UWV-Werkbedrijf goed te regelen en om de samenwerkingsopdracht aan de ketenpartners beter in te kaderen. Zo heeft het Ministerie meer mogelijkheden gekregen om nadere regels te stellen voor de aansturing op ketenprestatie-indicatoren, de vergoeding van kosten van gezamenlijk uitgevoerde taken en om aanwijzingen te geven aan de ketenpartners wanneer de ontwikkeling van de integrale dienstverlening achterblijft. Momenteel hebben we te maken hebben met twee organisaties die verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van werkzoekenden met en zonder uitkering: het UWV-Werkbedrijf en de gemeenten. Beide organisaties werken voor de uitvoering van hun taken op het terrein van werk en inkomen samen op de Locaties voor Werk en Inkomen. We definiëren ketensamenwerking (in enge zin) als samenwerking tussen deze (publieke) organisaties. Beide organisaties kunnen op hun beurt samenwerken met externe (publieke en/of private) partijen, zoals uitzendbureaus, re-integratiebedrijven en publieke (ROC's) en private scholingsinstellingen. In dat geval spreken we over ketensamenwerking in ruime zin.

De argumentatie achter ketensamenwerking is in de beleidsstukken deels expliciet, deels impliciet. De beleidstheorie lijkt te veronderstellen dat ketensamenwerking leidt tot posi-

¹ Tweede Kamer (1999), vergaderjaar 1998-1999, 26448. Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI), memorie van Toelichting

² Algemeen Ketenoverleg (2007). Doorpakken en veranderen: SUWIketenprogramma 2008. De Haag

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31514, nr 207: Wijziging van de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enkele andere wetten in verband met de evaluatie van deze wet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering, Memorie van Toelichting

tieve uitkomsten betreffende klantgerichtheid, verhoogde uitstroom (naar werk) en lagere instroom. Het doel van dit onderzoek is op wetenschappelijke wijze de argumenten voor en tegen ketensamenwerking op een rij te zetten en te bezien hoe een en ander in de praktijk uitwerkt. We gaan op zoek naar de logica achter de ontwikkeling van ketensamenwerking en geven inzicht in de (te verwachten) effecten van het beoogde model van integrale dienstverlening. We kiezen verschillende invalshoeken die een rol kunnen spelen in de verklaring van de huidige situatie en de richting die we voor de toekomst kunnen verwachten. We analyseren ketensamenwerking vanuit historisch, empirisch en theoretisch perspectief. In dit paper gaan we in op de praktijk van Ketensamenwerking. Daarbij maken we gebruik van de uitkomsten van een empirisch onderzoek naar de stand van zaken van ketensamenwerking dat in 2009 door onderzoekers van Policy Productions in samenwerking met onderzoekers van SWA Rotterdam is uitgevoerd op 15 Werkpleinen.

2. THEORETISCH KADER

2.1. VIA KETENSAMENWERKING NAAR INTEGRALE DIENSTVERLENING

Om de praktijk van de samenwerking in de keten van werk en inkomen te kunnen onderzoeken hebben we eerst de begrippen ketensamenwerking en integrale dienstverlening verkend en geoperationaliseerd. In de SUWI-wet wordt in eerste instantie gesproken over samenwerking tussen de partners in de keten van werk en inkomen. In 2007 verschijnt de AKO-notitie samen voor de klant waarin de ketenpartners gezamenlijk de ambitie formuleren om integrale dienstverlening te ontwikkelen. In 2008 is de SUWI-wet aangepast en wordt ook in de SUWI-wet het begrip integrale dienstverlening geïntroduceerd. Het AKO heeft integrale dienstverlening vanuit het perspectief van de klant gedefinieerd. Er is sprake van integrale dienstverlening als de klant de dienstverlening als één geheel ervaart. Het AKO heeft integrale dienstverlening gedefinieerd als ‘dienstverlening waarbij er sprake is van een geïntegreerd en ontschot ketenklantproces voor alle burgers/werkzoekenden en werkgevers in de keten Werk’.

Om tot integrale dienstverlening vanuit het perspectief van de klant te komen heeft het AKO het toonkamermodel als uitgangspunt genomen. Het toonkamermodel is gebaseerd op de volgende 5 principes:

- Eén aanspreekpunt voor de klant
- Gezamenlijke diagnose aan de kop van het proces
- Een gezamenlijk dienstverleningsconcept werkzoekenden
- Een gezamenlijk dienstverleningsconcept werkgevers
- Integrale en ontschotte dienstverlening door één locatie, één balie, één telefoonnummer en één website

Zoals gezegd is het aan de locaties om te bepalen in welk tempo en op welke wijze zij deze principes in de praktijk implementeren. Integrale dienstverlening is zo gezien het resultaat van het invoeren van de toonkamerprincipes. De operationalisering van de toonkamerprincipes is door het AKO overgelaten aan de locaties. Integrale dienstverlening is in de beleidstheorie dus een verdergaande vorm van samenwerking.

In de literatuur over organisatie-theorie wordt een onderscheid gemaakt tussen meer en minder vergaande samenwerking en coördinatie. Coördinatie gaat daarbij verder dan samenwerking en heeft dus ook grotere implicaties voor de betrokken organisaties. Mulford's en Rogers (1982)⁴ onderscheiden vijf criteria aan de hand waarvan bepaald wordt of er

⁴ Ontleend aan het proefschrift 'aparte coördinatie' van J.H.A.M. van Gerven, 2001

sprake is van samenwerking of coördinatie. Het onderscheid is samengevat in onderstaande tabel:

	samenwerking	coördinatie
Formaliteit regels	Informele regels	Groot aantal formele regels
Wijze van nastreven doelen en activiteiten	Voornamelijk individuele doelen	Deels individuele, deels gezamenlijke doelen
Implicaties voor horizontale en verticale verstrengeling	nauwelijks verstrengeling, afgebakende domeinen	grote verstrengeling, zowel horizontaal als verticaal
Betrokkenheid personele middelen	Beperkt aantal personeelsleden betrokken	Groot aantal personeelsleden betrokken
Bedreiging autonomie	Beperkt bedreiging autonomie	Grote bedreiging autonomie

Met de definitie van integrale dienstverlening lijkt het AKO stappen te willen zetten om van de meer vrijblijvende samenwerking waarvan in de wet SUWI sprake was over te gaan naar de verdergaande vorm van coördinatie. De strategie die het AKO kiest om gestuurd door een gezamenlijke overlegorgaan en werkend vanuit een centraal gedefinieerd model met lokale vrijheid lijkt ook het meest op de door Mulford en Rogers onderscheiden alliantiestrategie. Deze strategie neemt een middenpositie in tussen de op samenwerking gerichte mutual adjustmentstrategie en de op verregerende coördinatie gerichte corporate strategy. In dit paper definiëren wij daarom samenwerking als de lichte vorm en integrale dienstverlening als de meest vergaande vorm van coördinatie.

12

2.2. KETENS EN NETWERKEN

‘Een keten is een voortbrengingsproces waarin meerdere organisaties een rol spelen. Er is sprake van een transformatie van inputs naar output waarbij elke schakel in de keten waarde toevoegt en er overdracht van informatie en/of producten plaats vindt tussen deze schakels⁵. Waar in de markt het ontstaan van ketens vaak een gevolg is van specialisatie is de keten van werk en inkomen ontstaan door de wijze waarop de rijksoverheid de taken in de uitvoering van de sociale zekerheid georganiseerd heeft. De keten van werk en inkomen bestaat feitelijk uit twee ketens: een keten van werk en een keten van inkomen. In de SUWI wet heeft het CWI de taak gekregen om de eerste intake te doen van mensen die een uitkering willen aanvragen. Deze intake levert input over zowel de kansen op werk als het recht op een uitkering. De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de uitkering en voor het naar werk begeleiden van mensen die niet direct bemiddeld kunnen worden ligt vervolgens bij UWW WERKbedrijf en gemeenten. Zij vormen voor deze groep als het ware de volgende schakel in de keten van werk en de keten van inkomen. Daarnaast zit er ook een wettelijke overgang in de keten van werk

⁵ Ton van Rheenen, dynamiek en relaties in netwerken van organisaties uit ketens en netwerken, een zoektocht naar samenhang.

en inkomen van UWV naar gemeenten wanneer de WW-uitkering eindigt en mensen aangewezen zijn op een WWB-uitkering.

De keten van werk en inkomen is dus een keten die deels gebaseerd is op een specialisatie van organisaties op onderdelen (de specialisatie van CWI op arbeidsbemiddeling) en deels op een wettelijke verdeling van taken. Zo bezien is er dus niet noodzakelijkerwijs sprake van waardedoelvoeging die ontstaan is vanuit specialisatie van organisaties op alle onderdelen van de dienstverlening. Specialisatie van CWI is wel verondersteld als het gaat om de werktake, aangezien bemiddeling naar werk van oudsher haar kerntaak is. Voor wat betreft de uitkeringsintake is het duidelijk dat CWI bij de inwerkingtreding van SUWI geen specialist was en zich op dit onderdeel heeft moeten inwerken. Wel is er in alle gevallen sprake van informatieoverdracht omdat klanten en producten tussen de schakels in de keten worden overgedragen. In de keten van werk wordt gelet op de historisch gefundeerde verdeling van de arbeidsbemiddelingstaken vanuit de insteek van specialisatie een grotere toegevoegde waarde verwacht worden van het verdelen van de taken over verschillende organisaties dan in de keten van inkomen. Wij focussen daarom op de keten van werk en de daarbij behorende wettelijke taken:

- Intake;
- Diagnose;
- Aanbodversterking;
- Arbeidsbemiddeling;
- Vacatureregistratie.

Omdat in een ketenbenadering verschillende activiteiten bijdragen aan het realiseren van een gezamenlijk einddoel is er noodzakelijkerwijs sprake van coördinatie tussen die verschillende activiteiten. Omdat de activiteiten belegd zijn bij verschillende organisaties is samenwerking tussen deze organisaties noodzakelijk om tot de benodigde coördinatie te komen. Er is immers geen sprake van een markt en ook niet van hiërarchie tussen de organisaties om tot coördinatie te komen. Powell⁶ introduceert het organisatienetwerk als een derde coördinatiemechanisme dat de nadelen van coördinatie via markt en via hiërarchie kan wegnemen. De markt is een geschikt coördinatiemechanisme als het gaat om kortdurende, vaak eenmalige relaties tussen partijen met weinig informatieoverdracht. De hiërarchie is interessant als relaties zich duurzaam herhalen er veel informatie-uitwisseling is en duurzame taakverdeling en afstemming mogelijk en nodig is. Nadeel kan zijn dat hiërarchieën te rigide zijn om in te spelen op veranderende situaties. Organisatienetwerken nemen een middenpositie in tussen markt en hiërarchie doordat er sprake is van duurzame

⁶ Powell, W.W. (1991), Neither market nor hierarchy, networkforms of organization.

afhankelijkheden en informatieverkeer maar met instandhouding van de flexibiliteit. Als voorwaarden voor het goed functioneren van netwerken noemt Powell:

- kennis, er is sprake van grote kennisintensiteit en professionaliteit in de uitvoering;
- belangrijk is daarbij dat men grote kennis heeft van elkaars kennis en vaardigheden flexibiliteit, er is een noodzaak om snel in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Netwerken bieden deze doordat zij zich richten op de uitvoering en learning by doing;
- vertrouwen, partijen moeten vertrouwen hebben in elkaar en in de kwaliteit van de uitvoering van de taken die aan elkaar zijn toevertrouwd.

Met de invoering van de SUWI-wet is de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij het UWV en de gemeenten neergelegd maar is de uitvoering hiervan opgedragen aan de markt. Re-integratiebedrijven en scholingsinstellingen vormen de belangrijkste onderaannemers van UWV en gemeenten en zijn dus ook een schakel in de keten van werk en inkomen. Hun rol en positie en derhalve het bijbehorende coördinatiemechanisme in de keten is daarin echter een andere dan die van CWI en UWV. Re-integratiebedrijven en scholingsinstellingen opereren als opdrachtnemers van respectievelijk UWV en gemeenten. Bij deze schakel in de keten is dus gekozen voor de markt als bepalend coördinatiemechanisme. De laatste jaren is daarnaast een ontwikkeling zichtbaar waarbij gemeenten en vooral UWV WERKbedrijf in toenemende mate zijn gaan samenwerken met uitzendbureaus. Veel (kortdurende) werkzoekenden vinden via het uitzendwerk hun weg naar de arbeidsmarkt.

14

In ons onderzoek naar ketensamenwerking hebben wij de afstemming van activiteiten van re-integratiebedrijven en scholingsinstellingen en de samenwerking met uitzendbureaus buiten beschouwing gelaten. Ten eerste omdat hier sprake is van een ander coördinatiemechanisme (markt) en omdat in de beleidsmatige benadering van de SUWI-keten de nadruk sterk is gelegd op de samenwerking tussen UWV, CWI en gemeenten.

2.3. NIVEAUS VAN SAMENWERKING

Om de mate van samenwerking tussen de ketenorganisaties in beeld te kunnen brengen maken we gebruik van inzichten uit de organisatietheorie. Volgens Mulford en Rogers⁷ kunnen vier elementen onderscheiden worden die zich lenen voor een gecoördineerde uitvoering:

- Programma's en programmaontwikkeling;
- Aanwending van bronnen;
- Dienstverlening aan klanten en;
- Informatie-uitwisseling.

⁷ Mulford, C.L. and Rogers D.L. (1982). Definitions and Models. In: Rogers, D.L. and Whetten, D.A. (eds.) *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames.

De mogelijkheid bestaat dat organisaties maar op een of enkele van deze elementen overgaan tot coördinatie van hun activiteiten. Daarbij zal coördinatie op deze elementen ook op het juiste bijbehorende niveau moeten geschieden. Voor programma's en programmaontwikkeling betreft dat de beslissingsbevoegde vertegenwoordigers van de organisaties. Voor de coördinatie van de aanwending van bronnen en middelen voor de dienstverlening zijn dat de instituties en organisaties die de stakeholders vertegenwoordigen. De coördinatie in de omgang met cliënten dient gecoördineerd te worden door de uitvoerders en verantwoordelijk managers. Coördinatie van informatie-uitwisseling dient op alle niveaus plaats te vinden, en is daarom ook een taak van alle betrokkenen.

Wanneer we samenwerking op de elementen vertalen naar de keten voor werk kunnen we een onderscheid maken in:

- De samenwerking bij de dienstverlening aan werkzoekenden;
- De samenwerking bij de dienstverlening aan werkgevers;
- De samenwerking bij de inzet van middelen;
- De samenwerking bij informatie-uitwisseling;
- De samenwerking op het gebied van visie en strategie.

2.4. PRODUCT- EN PROCESCOÖRDINATIE

In de keten van werk en inkomen zijn de taken bij de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers zoals gezegd door de wetgever verdeeld over de verschillende uitvoeringsorganisaties. De vraag of en op welke wijze coördinatie van deze taken tot stand komt hangt voor een groot gedeelte samen met de relaties die er zijn tussen de taken. Van Gerven maakt hierbij gebruik van het werk van Arentsen. Volgens Arentsen kan op basis van een toenemende afhankelijk tussen taken een onderscheid gemaakt worden tussen parallelle taken, opeenvolgende taken of taken waarbij sprake is van reciprociteit. De noodzaak voor coördinatie neemt toe naarmate de afhankelijkheid toeneemt. Coördinatie kan daarbij volgens Arentsen de vorm aannemen van productcoördinatie of procescoördinatie. Van productcoördinatie is sprake als er afstemming is over de aard van een (eind)product of dienst, van procescoördinatie is sprake als er afstemming is over de wijze waarop het product of de dienst tot stand komt. De afhankelijkheid die er bestaat tussen de taken en de mate waarin er product of procescoördinatie tot stand komt kunnen volgens Arentsen een voorspelling geven van de mate waarin de organisaties in hun handelen tot integratie kunnen komen. Bij parallelle taakverdeling dient er minstens productcoördinatie te bestaan om tot integraal handelen te komen. Er is dan immers geen afhankelijkheid tussen de taken. Bij opeenvolgende taken dient er minstens procescoördinatie te zijn. De uitvoerders zijn immers eenzijdig afhankelijk van elkaar. Bij reciprociteit van taken dient er zowel sprake te zijn van product als procescoördinatie. Op basis van deze theorie verwachten wij dat naarmate er bij meer

taken sprake is van product- en procescoördinatie de integratie van dienstverlening toeneemt.

Dit maakt het interessant om op voorhand een analyse te maken van de afhankelijkheidsrelaties die er bestaan tussen de verschillende taken in de keten van werk en inkomen. In onderstaand schema zijn deze afhankelijkheidsrelaties weergegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de relatie tussen taken binnen een uitkering, bij samenloop van WW en WWB en bij de overgang van WW naar WWB.

TABEL 1 Relaties tussen werktaken binnen een uitkering

Binnen uitkering	Intake	Diagnose	Aanbodversterking	Arbeidsbemiddeling	Vacatures
Intake		voorgaand	voorgaand	voorgaand	voorgaand
Diagnose	volgend		voorgaand	voorgaand	voorgaand
Aanbodversterking	volgend	reciprociteit		voorgaand	reciprociteit
Arbeidsbemiddeling	volgend	reciprociteit	volgend		reciprociteit
Vacatures	volgend	reciprociteit	reciprociteit	reciprociteit	

16

Uitgaande van de wettelijke taakverdeling in de keten van werk en inkomen verwachten we dus dat er bij de diagnose, de aanbodversterking, de arbeidsbemiddeling en de vacatureverwerking een hoge mate van product- en procescoördinatie zal zijn tussen CWI en gemeente en tussen CWI en UWV. Deze taken worden immers gekenmerkt door reciprociteit. Bij de intake en de diagnose en bij diagnose, claimbeoordeling

TABEL 2 Relaties tussen werktaken bij samenloop van WW-WWB

Samenloop WW-WWB	Intake	Diagnose	Aanbodversterking	Arbeidsbemiddeling	Vacatures
Intake	parallel	parallel	parallel	parallel	parallel
Diagnose	volgend	Volgend	voorgaand	voorgaand	parallel
Aanbodversterking	volgend	Reciprociteit	reciprociteit	reciprociteit	reciprociteit
Arbeidsbemiddeling	volgend	Volgend	reciprociteit	reciprociteit	reciprociteit
Vacatures	volgend	Volgend	reciprociteit	reciprociteit	reciprociteit

In de bovenste rij staan de verschillende taken bij de uitvoering van de WW, in de eerste kolom staan de taken bij de uitvoering van de WWB. De diagnose bij de WWB is bij een samenloop van WW en WWB volgend op de diagnose van de WW. Immers, informatie uit de diagnose WW is relevant voor de WWB. De diagnose WWB kan input bieden voor

de aanbodversterking en arbeidsbemiddeling waardoor deze idealiter voorafgaat aan deze WW-taken.

Bij een samenloop van WW en WWB verwachten we dus naast de product en procescoördinatie tussen CWI enerzijds en respectievelijk UWV en gemeenten anderzijds ook dat er sprake zal zijn van product- en procescoördinatie tussen UWV en gemeenten wat betreft de aanbodversterking.

TABEL 3 Relaties tussen taken bij overgang van WW naar WWB

Overgang WW-WWB	Intake	Diagnose	Aanbodversterking	Arbeidsbemiddeling	Vacature
Intake	volgend	volgend	volgend	volgend	volgend
Diagnose	volgend	volgend	parallel	parallel	parallel
Aanbodversterking	volgend	volgend	volgend	volgend	volgend
Arbeidsbemiddeling	volgend	volgend	volgend	volgend	volgend
Vacatures	volgend	volgend	volgend	volgend	volgend

Bij de overgang van WW naar WWB verwachten we maar een beperkte mate van coördinatie omdat de meeste taken volgend aan elkaar zijn.

2.5. ONDERZOEKSMODEL

Samengevat komen we dan tot het volgende onderzoeksmodel voor de ketensamenwerking:

TABEL 4 Onderzoeksmodel ketensamenwerking

niveaus	Operationalisatie
Dienstverlening werkzoekenden	Intake Diagnose Aanbodversterking arbeidsbemiddeling
Dienstverlening werkgevers	Vacatureregistratie Arbeidsbemiddeling
Bronnen	Financiën Personeel
Informatie	Vastleggen Wijzigen Toegankelijk maken
Programma	Strategieontwikkeling Doelstellingen Doelgroepen Dienstverleningsconcept

3. DIENSTVERLENING AAN WERKZOEKENDEN

In het onderzoek hebben we onderzocht in welke mate en op welke wijze het UWV WERKbedrijf en gemeenten op de Werkpleinen in 2009 samenwerkten in de dienstverlening aan werkzoekenden. Daarbij hebben we onderzocht of er een gezamenlijk dienstverleningsconcept is, op welke doelgroepen deze dienstverlening zich richt en hoe de taken van de dienstverlening in dit gezamenlijke concept worden gecoördineerd. Ook hebben we onderzocht welke afspraken er zijn gemaakt over de te leveren diensten (productcoördinatie), de afstemming van deelprocessen waarin deze diensten tot stand komen, welke professionals betrokken zijn bij de uitvoering van die diensten en hoe de aansturing daarvan georganiseerd is.

3.1. PRODUCT EN PROCESCOÖRDINATIE BIJ DE INTAKE

In 2009 ligt de focus van vrijwel alle onderzochte locaties op het verbeteren van de dienstverlening aan de kop van het proces. De intake is wettelijk gezien een taak van het CWI en na de fusie dus een taak van het UWV WERKbedrijf. De intake is er op gericht om de klant te herkennen en om de eerste informatie voor de re-integratiedienstverlening te verzamelen en voor de uitkeringsverstrekking. De start van het proces is voor WWB en voor WW in de praktijk vaak verschillend omdat WW-klanten een digitale intake kunnen doen. Op veel locaties is dit voor WWB (nog) niet mogelijk en wordt dit ook niet altijd wenselijk geacht. Daar waar locaties dus spreken over het vormgeven van een gezamenlijke intake hebben zij het veelal over de samenwerking bij de intake van de WWB-ers.

De invulling van de samenwerking is wisselend. Op een aantal locaties zijn afspraken gemaakt over de inhoud en uitkomsten van de verschillende stappen in het intakeproces en voeren UWV WERKbedrijf en gemeenten elk een deel van deze stappen uit. Daarbij zijn er ook afspraken gemaakt over het proces en de doorlooptijd. Er is dan sprake van product en procescoördinatie.

Een aantal locaties is overgegaan tot een volledige integrale uitvoering van de intake. Op deze locaties voeren werkcoaches UWV WERKbedrijf en consultants werkzoekenden van gemeenten (tijdelijk) in duo's de intake uit. Op deze wijze kunnen zij kennis nemen van elkaars werkwijze en bundelen ze alle kennis over werk en over de uitkeringen die in dit deel van het proces voor de klant relevant is. Deze samenwerking beperkt zich tot een aantal specifieke doelgroepen binnen de WWB namelijk de WWB-ers die direct

naar werk toegeleid kunnen worden en de jongeren. Voor deze doelgroepen wordt dan ook de diagnose en de re-integratiedienstverlening gezamenlijk opgepakt.

3.2. BEPERKTE SAMENWERKING BIJ DIAGNOSE

Bij de diagnose is er op een beperkt aantal locaties sprake van een gezamenlijk diagnosemodel en een gezamenlijk diagnoseproces. Daar waar er sprake is van een gezamenlijk diagnosemodel en diagnoseproces is dit van toepassing op een beperkt deel van de WWB-ers: de WWB-ers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt en/of de jongeren. De gezamenlijke diagnose wordt op verschillende wijzen uitgevoerd. Soms is er sprake van een duogesprek met consulenten van gemeente en UWV WERKbedrijf, soms is de diagnose volledig in handen van een consulent van het integrale werkzoekendenteam. Dit kan een werkcoach van UWV WERKbedrijf of een klantmanager van de gemeente zijn. Voor deze groepen wordt dan ook vaak de re-integratie en bemiddeling gezamenlijk uitgevoerd. Voor de overige gemeentelijke doelgroepen is er sprake van een taakverdeling tussen UWV WERKbedrijf en gemeente waarbij consulenten van het UWV WERKbedrijf het eerste deel van de diagnose uitvoeren en de gemeente aanvult. Daarbij zijn afspraken gemaakt over inhoud en proces van diagnose. Overdracht vindt plaats doormiddel van dossieroverdracht, in een aantal gevallen is sprake van een zogenaamde warme overdracht.

3.3. GEZAMENLIJKE AANBODVERSTERKING EN BEMIDDELING VOOR JONGEREN EN WERKZOEKENDEN MET KORTE AFSTAND

Voor werkzoekenden die direct naar werk bemiddeld kunnen worden en voor jongeren werken UWV WERKbedrijf en gemeenten ook samen bij de aanbodversterking en bemiddeling. Op meer dan de helft van de onderzochte locaties is er een gezamenlijk dienstverleningsconcept voor de re-integratie een van deze twee doelgroepen. Werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (< 3 maanden) en jongeren krijgen dienstverlening van een integraal team waarin zowel werkcoaches van UWV WERKbedrijf als van de betrokken gemeenten zitten. Binnen deze gemengde teams wordt de klant soms alsnog verdeeld tussen consulenten WW en consulenten WWB en soms worden de caseloads van de consulenten gemengd. Het belangrijkste argument om de caseload niet te mengen is dat er te veel specifieke kennis nodig is van WW en WWB om de klant goed te kunnen bedienen. Het belangrijkste argument om de caseload juist wel te mengen is dat het voor de klant niet uit mag maken welke uitkering hij heeft en een consulent die meerdere typen uitkeringsgerechtigden in zijn caseload heeft geen onderscheid meer zal maken naar type uitkering. De locaties die met integrale teams werken geven aan dat zij duidelijk meerwaarde zien doordat consulenten in deze teams van elkaar leren en beter van elkaars specifieke expertise gebruik maken.

3.4. WWB-ERS MET GROTE AFSTAND APARTE AANBODVERSTERKING EN BEMIDDELING

Werkzoekende WWB-ers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden na de intake direct doorgeleid naar de gemeente. Zij ontvangen het vervolg van hun dienstverlening vaak niet op het Werkplein, maar op een andere locatie van de gemeente. Re-integratiespecialisten bieden deze doelgroep specifieke ondersteuning. Voor klanten die na hun uitkering van UWV WERKbedrijf een WWB-uitkering ontvangen zijn afspraken gemaakt over de overdracht van de ene organisatie naar de andere. Deze afspraken hebben hoofdzakelijk betrekking op de overdracht van informatie (meestal door een warme overdracht) en op het door laten lopen van ingezette re-integratietrajecten. Financiering hiervan vindt dan plaats met gesloten beurzen. Het betreft hier dus hoofdzakelijk procescoördinatie.

3.5. GEEN INTEGRALE AANSTURING EN GEZAMENLIJKE FUNCTIEPROFIELEN

Daar waar er voor de WWB-ers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt sprake is van een gezamenlijke re-integratiedienstverlening met integrale teams worden deze integrale teams in de onderzoeksperiode in de regel niet integraal aangestuurd. Er is zowel een teamleider van de gemeente als een teamleider van het UWV WERKbedrijf. Ook zijn de functieprofielen van de consultants in de gezamenlijke teams niet op elkaar afgestemd. Hierdoor bestaat er op sommige locaties een groot verschil bestaan tussen de kwalificaties van de werkcoaches van UWV WERKbedrijf en de consultants van de gemeente. Door middel van gezamenlijke trainingen proberen de locaties het kennisniveau en houding en gedrag van de consultants binnen de gezamenlijke teams beter op elkaar af te stemmen. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van het bestaande trainingsaanbod van de organisaties.

3.6. INKOMENSVERSTREKKING LOSGEKOPPELD VAN DIENSTVERLENING OP HET GEBIED VAN WERK

De inkomensverstrekking is voor alle WW-ers en voor een deel van de werkzoekenden met een WWB-uitkering losgekoppeld van de dienstverlening op het gebied van werk. Bij het UWV WERKbedrijf vindt de claimbeoordeling en de toekenning van de uitkering plaats in de backoffice en is er in de regel voor gekozen om de regie over dit proces bij de werkcoach te leggen. Deze bepaalt wanneer er bijvoorbeeld een sanctie opgelegd moet worden. Bij gemeenten wisselt dit. In de ene gemeente beslist de klantmanager werk over het opleggen van een sanctie met als motivatie dat dit een prikkel is richting werk. In het andere geval is dit de inkomensconsulent met als motivatie dat de klantmanager werk het proces richting werk niet met inkomensdiscussies wil belasten. Daarnaast hebben niet alle gemeenten gespecialiseerde werkconsulenten en zijn er voor veel WWB-klanten nog klantmanagers werk en inkomen.

4. DIENSTVERLENING WERKGEVERS

In het onderzoek hebben we gekeken naar de stand van zaken van de gezamenlijke dienstverlening aan werkgevers in 2009. Daarbij hebben we onderzocht of er een gezamenlijk dienstverleningsconcept is, of er een gezamenlijk werkgeversteam is en op welke wijze dit team de activiteiten voor werkgevers inhoudelijk en procesmatig op elkaar afstemt. Vacatureregistratie en vervulling ervan is van oudsher een taak van het CWI. Gemeenten hebben de afgelopen jaren echter in toenemende mate eigen projecten gestart en consultants aangesteld om voor 'hun' werkzoekenden vacatures te acquireren en mensen te bemiddelen. Daarmee is ook de noodzaak ontstaan voor samenwerking tussen de twee organisaties in de dienstverlening aan werkgevers. Op de meeste locaties richt deze samenwerking zich op het uitwisselen van informatie over vacatures en mogelijke kandidaten tussen medewerkers van UWV WERKbedrijf en gemeenten. Deze samenwerking is niet geformaliseerd en afhankelijk van de onderlinge relaties tussen de professionals. Op een aantal Werkpleinen hebben de samenwerkingspartners stappen gezet om deze ook bij de werving van vacatures en de bemiddeling van werkzoekenden meer te gaan samenwerken. Op een aantal locaties zijn hiervoor integrale accounthouders aangesteld die in eerste instantie vooral acquireren voor 'eigen' organisatie, maar steeds meer toewerken naar algemene vacaturewerving voor de keten. Deze werkwijze lijkt vooral zinvol op grote locaties waar mensen vrijgesteld zijn voor het werven van vacatures en het onderhouden van contacten met werkgevers. Op grote locaties wordt ook gekozen voor een aparte functie van matchmakers en leveren zowel het UWV WERKbedrijf als de gemeente mensen voor deze functies. De matchmakers zijn belast met het verbinden vraag en aanbod, waardoor accounthouders echt integraal kunnen werken. In kleinere locaties legt men het werven van vacatures en het onderhouden van contacten met werkgevers bij voorkeur bij de werkcoaches en/of consultants die ook belast zijn met de bemiddeling van werkzoekenden.

5. GEZAMENLIJKE INZET VAN MIDDELEN

We hebben onderzocht in welk mate de locaties hun middelen bundelen. We hebben daarvoor geïnventariseerd of er sprake is van gezamenlijke inkoop van re-integratiediensten, op welke wijze de gezamenlijke huisvesting georganiseerd is en welke investeringen er gedaan worden in ICT. Ook hebben we gekeken naar de toegankelijkheid van de Werkpleinen vanuit het perspectief van de klant door te onderzoeken of er sprake is van een gezamenlijke balie, een gezamenlijk telefoonnummer en een gezamenlijk internetadres.

5.1. NAUWELIJKS GEZAMENLIJKE INZET VAN MIDDELEN

De samenwerking in de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers richt zich in de praktijk op het bundelen van de personele krachten, het bevorderen van kennisuitwisseling en de gezamenlijke huisvesting op één locatie. Op de onderzochte locaties is met uitzondering van een locatie in 2009 geen sprake van gezamenlijke inkoop van re-integratie-instrumenten en er wordt ook slechts beperkt gebruik gemaakt van de inzet van elkaars instrumenten. De locaties geven aan dat inzet van elkaars instrumenten wel mogelijk is, maar dat er in de praktijk geen gebruik van wordt gemaakt. Dit wordt deels veroorzaakt doordat de medewerkers onvoldoende zicht hebben op de mogelijkheden bij de ketenpartner. Ook de gescheiden financieringsstromen worden als een belemmering naar voren gebracht. De gezamenlijke huisvesting in een Werkplein wordt afhankelijk van de fase van samenwerking gezien als een impuls om de samenwerking te verbeteren dan wel als een doel om aan de opdracht tot samenwerking te kunnen voldoen. De gezamenlijke inzet van middelen ondervindt vooral hinder van het spanningsveld tussen het centraal gestuurde UWV WERKbedrijf en de lokaal aangestuurde gemeenten. Personele middelen, huisvesting en re-integratiemiddelen worden binnen het UWV WERKbedrijf centraal toebedeeld aan de locaties op basis van beoogde resultaten. In de praktijk zijn de toebedeelde middelen voor het UWV WERKbedrijf volgens de locaties soms ontoereikend om de lokale ambities in te kunnen vullen. Ook de verhouding tussen de beschikbare budgetten tussen UWV WERKbedrijf en de gemeenten kan bij deze middelenschaarste een rol spelen. Het werkbudget dat gemeenten voor WWB-ers kunnen inzetten bedraagt is ongeveer 10 keer zo groot als het budget dat het UWV WERKbedrijf voor WW-ers kan inzetten.

25

5.2. GEZAMENLIJKE ICT-VOORZIENINGEN NOG NIET PRAKTISCH

Het grootste obstakel in de gezamenlijke inzet van middelen vormen in de ogen van de gesprekspartners de ICT-voorzieningen. Door het gebruik van twee en soms wel meerdere verschillende registratiesystemen ontstaan er grote inefficiënties bij het invoeren, bijhouden en overdragen van gegevens. Locaties geven aan dat het een groot winstpunt zou zijn als het UWV WERKbedrijf de gemeentemedewerkers toegang zou geven

tot de systemen. Ook oud-medewerkers van het CWI kunnen in 2009 (nog) niet in alle UWW-systemen.

Locaties die gebruik maken van een switchbox hebben als voordeel dat zij in elk geval maar één computer op hun bureau hebben staan, maar ook dit is niet op alle locaties gemeengoed zodat zij vaak meerdere computers en schermen moeten bedienen. De zeer slechte ondersteuning vanuit de ICT-systemen legt volgens de gesprekspartners een groot beslag op de organisaties. Zoals uit de voorbeelden blijkt worden er op de werkvloer voortdurend oplossingen bedacht en uitgevoerd om de tekortkomingen van het systeem te omzeilen en de klant zo weinig mogelijk hiermee te belasten. Deze tijd gaat echter wel ten koste van de aandacht voor werk en het daadwerkelijk leveren van diensten aan de klant.

5.3. GEEN GEZAMENLIJKE DIENSTVERLENINGSKANALEN

De locaties voor werk en inkomen kennen in 2009 vrijwel allemaal een gezamenlijke balie voor de eerste ontvangst van klanten. Daarna zijn er veelal gescheiden balies voor het UWW WERKbedrijf en de gemeenten. Een deel van de dienstverlening aan WWB-ers vindt dan ook op een andere locatie dan het Werkplein plaats. Ook de telefonische bereikbaarheid van het Werkplein is gescheiden. Er is een centraal nummer voor het UWW WERKbedrijf en de gemeenten hebben allemaal hun eigen telefoonnummers. Het landelijke call center van UWW WERKbedrijf en de lokale ambities op het gebied van gemeentelijke dienstverlening, Gemeente geeft Antwoord, ontwikkelen zich gescheiden van elkaar. Ook de elektronische toegang van de Werkpleinen is gescheiden voor UWW WERKbedrijf en gemeenten. Uitzondering hierop vormt Apeldoorn, dat afgelopen periode heeft deelgenomen aan een pilot voor multichanneling en een gezamenlijk Klant Contact Centrum kent.

6. SAMENWERKING OP PROGRAMMANIVEAU

We hebben op de locaties onderzocht in hoeverre er sprake is van een gezamenlijke visie en missie en of er concrete doelstellingen voor de Werkpleinen worden geformuleerd. De gezamenlijke ketenjaarplannen kunnen daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

6.1. WEINIG CONCRETE DOELSTELLINGEN OP REGIONAAL NIVEAU

De bestuurlijke overleggen richten zich op een aantal actuele vraagstukken binnen het regionale arbeidsmarktbeleid, zoals de aanpak van de economische crisis en de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Ook besteden de meeste regionale bestuurlijke overleggen aandacht aan het definiëren van speerpunt sectoren. De meeste regio's formuleren wel projecten maar geen gezamenlijk beoogde resultaten. Er wordt in een aantal regio's wel concrete doelstellingen en acties geformuleerd op dit niveau, maar deze worden maar beperkt vertaald in actiepunten voor de Werkpleinen.

6.2. WEINIG SAMENHANG TUSSEN REGIONAAL ARBEIDSMARKTBELEID EN DE STURING VAN DE WERKPLEINEN

Er is dus vooralsnog weinig samenhang tussen het regionaal arbeidsmarktbeleid dat onderwerp is van de regionale bestuurlijke overleggen en de dagelijkse aansturing van het Werkplein dat onderwerp is van het ketenoverleg op managementniveau. Op regionaal niveau worden er in de meeste regio's geen meetbare doelstellingen en concrete acties geformuleerd voor het arbeidsmarktbeleid in de regio. De doelstellingen van het Werkplein kunnen hier dan ook niet van afgeleid worden, waardoor de doelstellingen van het Werkplein logischerwijs voortvloeien uit de jaarplannen van de betrokken gemeenten en het UWV WERKbedrijf. Een enkele locatie vormt hierop door een strakke organisatie van het regionale arbeidsmarktoverleg een uitzondering.

6.3. SAMENWERKING RICHT ZICH OP DIENSTVERLENING AAN WERKZOEKENDEN EN WERKGEVERS

Op lokaal niveau wordt in een aantal gevallen een gezamenlijk ketenjaarplan gemaakt dat leidend is voor het Werkplein. Een klein aantal Werkpleinen heeft een eigen visie en missie geformuleerd. Het ketenjaarplan wordt in de meeste gevallen achteraf opgesteld als verantwoordingsdocument over de ketensamenwerking. Het managementoverleg richt zich op de meeste locaties vooral op de dienstverlening aan werkzoekenden.

den en werkgevers. Afhankelijk van de fase waarin de samenwerking zich bevindt gaat het dan om:

- de ambities van de samenwerking op lokaal niveau en de inrichting en ontwikkeling van het Werkplein,
- het oplossen van praktische knelpunten zoals overdracht gegevens en de uitvoering van de werkintake
- het afstemmen van de werkprocessen en/of het inrichten van integrale teams voor werkzoekenden en de ontwikkeling van een gezamenlijke werkgeversbenadering

De locaties geven aan dat zij in 2010 een volgende stap willen zetten in het gezamenlijk opstellen van een ketenjaarplan. Tot dan toe hebben veel locaties gekozen voor doen en uitproberen. De samenwerking is op papier dan nog minder ver gevorderd. In 2010 willen zij de werkwijze die al wordt gehanteerd verder uitwerken en vastleggen en in een aantal gevallen ook vertalen in concrete, meetbare doelstellingen.

7. CONCLUSIES

7.1. SAMENWERKING IN WERKKETEN AAN KOP PROCES VOOR MENSEN MET KORTE AFSTAND TOT ARBEIDSMARKT

Uit de 15 praktijkcases blijkt dat UWV WERKbedrijf en gemeenten op de Werkpleinen in 2009 vooral samenwerken bij de re-integratiedienstverlening aan werkzoekende WWB-ers en WW-ers met korte afstand tot de arbeidsmarkt en bij de dienstverlening aan jongeren. UWV WERKbedrijf en gemeenten werken voor deze doelgroep samen bij de intake, de diagnose en de bemiddeling naar werk. Voor deze drie stappen is sprake van proces- en productcoördinatie waarbij afspraken zijn gemaakt over de te nemen stappen, de doorlooptijd, de informatie die overgedragen wordt en wie welke taak heeft in dit proces. Samenwerking als gevolg van een samenloop tussen WW en WWB is er nauwelijks. Dit komt vooral omdat het aantal samenloopgevallen relatief klein is waardoor het voor de partners niet lonend is om hier in te investeren. Ook de overgang van WW naar WWB bleek in de onderzochte periode maar in beperkte mate voor te komen en dat verklaart ook waardoor er voor deze overdracht geen of beperkte procesafspraken zijn gemaakt.

7.2. NOG BEPERKTE ONTWIKKELING GEZAMENLIJKE WERKGEVERSBENADERING

De gezamenlijke dienstverlening aan werkgevers staat afgezet tegen de landelijke ambities nog in de kinderschoenen. Er is op een aantal Werkpleinen wel een Werkgeversservicepunt ingericht, maar de gemeenten nemen hierin niet altijd actief deel en kennen daarnaast nog hun eigen projecten. Een belangrijk knelpunt voor gemeenten is dat het Werkgeversservicepunt vanuit hun oogpunt te weinig geschikte vacatures voor WWB-ers biedt. De beperkte samenwerking bij de werkgeversbenadering laat zien dat de organisaties nog sterk gefocust zijn op het realiseren van de individuele doelen en niet op de gezamenlijke doelen. Theoretisch gezien heeft samenwerking immers als belangrijk voordeel dat dit de kans op een optimale match tussen werkgever en werkzoekende vergroot.

7.3. NOG NIET HELDER WELKE INVULLING VAN SAMENWERKING HET MEEST EFFECTIEF IS

De wijze waarop de werkpleinen de samenwerking in de dienstverlening aan werkzoekenden invullen verschilt per locatie. De verschillen zijn enerzijds terug te voeren op de fase waarin de ontwikkeling naar integrale dienstverlening zich bevindt en anderzijds op een verschil van visie op de mate waarin er onderscheid is tussen WW- en WWB Werkzoekenden. In de ontwikkeling naar integrale dienstverlening zien we vaak eerst het ontwikkelen van een gezamenlijk dienstverleningsconcept waarin UWV WERKbedrijf en gemeenten nog elk de SUWI-taken vervullen en er scherpere afspraken worden gemaakt over doorlooptijden en overdracht van gegevens en klanten. Wanneer de samenwerking intensiever wordt

gaan de partners (tijdelijk) in duo's werken bij bijvoorbeeld de intake en de diagnose. De derde fase in de ontwikkeling naar integrale dienstverlening is een integraal team dat de diagnose en bemiddeling van de werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt voor zijn rekening neemt. Dit integrale team wordt nog wel aangestuurd door twee managers. Binnen het integrale team zien we vervolgens twee varianten: een variant waarbij de consulenten van UWV WERKbedrijf alleen WW-ers in hun caseload hebben en de consulenten van de gemeente alleen WWB-ers en een variant waarbij de caseloads gemengd zijn. De diversiteit van de gekozen oplossingen maakt het zonder effectmeting niet mogelijk om een uitspraak te doen over welke mate van integratie en welke mate van specialisatie het meest effectief is

7.4. GEZAMENLIJKE HUISVESTING EN 'KLIK' TUSSEN MANAGERS BEVORDERT DE SAMENWERKING

De huisvesting van UWV WERKbedrijf en gemeenten op een locatie in combinatie met een goede relatie tussen managers van UWV WERKbedrijf en gemeenten blijkt een belangrijke factor te zijn in de ontwikkeling van de samenwerking. Op de Werkpleinen die een gezamenlijke huisvesting hebben en een goed functionerend Werkplein MT is samenwerking op de werkvloer gemakkelijk te organiseren en wordt deze door het management gestimuleerd en gefaciliteerd. Zowel huisvesting als een goede match tussen managers zijn instrumenten waarop bij de ontwikkeling van samenwerking gestuurd kan worden. In de huidige praktijk is huisvesting vaak wel bewust ingezet door het ontwikkelen van gezamenlijke locaties maar berust de match in het management team vaak op toeval. Op sommige Werkpleinen was eerst een wisseling van management noodzakelijk om de gesprekken over samenwerking te laten starten.

7.5. SAMENWERKING WORDT BELEMMERD DOOR GESCEIDEN STURING, MIDDELEN EN ICT-ONTWIKKELING

De belangrijkste belemmering voor de ontwikkeling van de integrale dienstverlening zitten, niet onverwacht, in de gescheiden sturing van de ketenpartners. De horizontale samenwerking op de werkvloer kan los van de kolomstructuur wel van de grond komen maar de samenwerking lijkt op de bovenliggende niveaus lastiger te ontwikkelen. Dit is enerzijds te verklaren door de gekozen bottom up benadering van de ketensamenwerking waardoor veel Werkpleinen nog nauwelijks zijn toegekomen aan samenwerken op programmaniveau. Wanneer er echter geen gezamenlijke doelstellingen geformuleerd worden en de resultaten achterblijven bij de individuele doelstellingen van de samenwerkingspartners komt de samenwerking onder spanning te staan. Ook de samenwerking tussen gemeenten onderling blijkt sterk te verschillen per locatie en bepaalt in grote mate de invulling en mate van samenwerking op de Werkpleinen.

Op de derde plaats kan het ontbreken van een gezamenlijke inzet van middelen op de Werkpleinen de samenwerking remmen. De middelen die de ketenpartners in de Werk-

pleinen gezamenlijk in kunnen zetten sluiten niet noodzakelijkerwijs aan op de lokale ambities. Zij zijn het gevolg van enerzijds een centrale verdeling binnen UWV WERKbedrijf en anderzijds de lokale gemeentelijke begrotingen. Daarbij speelt ook een rol dat de middelen onevenredig verdeeld zijn: het totale gemeentelijke re-integratiebudget is verhoudingsgewijs vele malen groter dan het totale budget van UWV-Werkbedrijf. In de praktijk worden de verschillen tussen de noodzakelijke inzet van middelen en capaciteit en de beschikbare middelen op een aantal Werkpleinen pragmatisch opgelost door het managementteam maar deze oplossingen zijn in het licht van de sturing op individuele doelstellingen niet duurzaam.

Tenslotte blijkt het in de praktijk ook lastig om tot een gezamenlijk ICT-systeem te komen. UWV WERKbedrijf enerzijds en gemeenten anderzijds hanteren in 2009 nog elk hun eigen systemen die ondanks de investeringen in verbindingen nog onvoldoende op elkaar aansluiten. Vanwege de individuele verantwoordingsseisen moeten gegevens over gezamenlijke klanten vaak in meerdere systemen ingevoerd worden. Knelpunt daarbij is dat invoer, mutatie en overdracht van gegevens in de onderzoeksperiode (nog) niet elektronisch mogelijk is. De laatste twee jaar lijkt hier meer vooruitgang in geboekt te zijn.

7.6. REGIONAAL ARBEIDSMARKTBELEID ONTBREEKT ALS ANKERPUNT VOOR FORMULEREN GEZAMENLIJKE DOELEN

31

Om tot gezamenlijke doelstellingen voor de Werkpleinen te komen kan een actief regionaal arbeidsmarktbeleid een belangrijke stimulans zijn. In de regio's waarin de onderzochte locaties voor Werk en Inkomen zich bevinden zijn vaak meerdere overlegstructuren op bestuurlijk- en managementniveau actief die werk als belangrijkste agendapunt hebben. Deze overlegstructuren wisselen echter vaak van samenstelling, hebben geen duidelijke relatie tot elkaar en leiden in de regel niet tot concrete doelstellingen. Hierdoor biedt het regionale arbeidsmarktbeleid in de regel weinig houvast voor de sturing van de Werkpleinen. Een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van een duidelijke regionale structuur is de bestuurlijke onrust als gevolg van gemeentelijke herindelingen en wijzigingen in de samenstelling van de Werkpleinen. Ook worden er nauwelijks goede regionale arbeidsmarktanalyses gemaakt die vertaald kunnen worden in een regionale actieagenda. Exogene factoren zoals de economische crisis en de invoering van de Wet Wij hebben de ketensamenwerking op de onderzochte locaties op regionaal en Werkpleinniveau recentelijk wel een impuls gegeven.

7.7. NADRUK OP KETENSAMENWERKING UWV WERKBEDRIJF VOOR GEMEENTEN NIET LOGISCH

Zoals gezegd raakt de ketensamenwerking maar een klein deel van de klanten van de gemeente namelijk de werkzoekenden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Dat

er geen sprake is van coördinatie van taken voor de doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan vanuit twee invalshoeken verklaard worden:

- Bij groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt speelt naast de kenmerken van de taken ook de factor tijd een rol in het bepalen van de noodzaak tot coördinatie. Voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is een behoorlijke periode van aanbodversterking nodig alvorens arbeidsbemiddeling reëel wordt. Aan de voorkant zal door de veelal complexe problematiek van deze groep ook de diagnose meer een voortdurend proces zijn dan een momentopname. De mate van reciprociteit tussen de diagnose en de aanbodversterking en tussen de aanbodversterking en de bemiddeling neemt hierdoor af en daarmee ook de noodzaak tot verdergaande proces- en productcoördinatie
- De complexiteit van de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vergroot echter wel de noodzaak tot afstemming met de ketenpartners die betrokken zijn bij het aanpakken van problemen op andere leefdomeinen. Dat zijn echter niet het UWV WERKbedrijf en de gemeente maar aanbieders van zorg- en hulpverlening zoals maatschappelijk werk, verslavingszorg, GGZ en schuldhulpverlening.

Voor de grootste groep WWB-ers lijkt het voor gemeenten dus logischer om de nadruk te leggen op samenwerking met andere partners dan het UWV WERKbedrijf. De meest recente ontwikkelingen bij UWV WERKbedrijf wijzen er ook op dat verdergaande integrale dienstverlening tussen UWV WERKbedrijf en gemeenten als ambitie wordt losgelaten. Om invulling te geven aan de taakstelling uit het regeerakkoord gaat UWV WERKbedrijf zijn dienstverlening meer regionaal organiseren en concentreren op 30 Werkpleinen. Samenwerking met gemeenten blijft maar krijgt een duidelijk andere invulling. UWV WERKbedrijf spreekt daarbij ook niet meer over integrale dienstverlening maar over complementaire dienstverlening.

LITERATUURLIJST

- **ALGEMEEN KETENOVERLEG (2007)**
Doorpakken en veranderen: SUWI-ketenprogramma 2008. Den Haag
- **J.H.A.M. VAN GERVEN (2001)**
Aparte Coördinatie, Amsterdam.
- **M.J. ARENTSEN (1991)**
Beleidsorganisatie en beleidsuitvoering, Enschede.
- **MULFORD, C.L. AND ROGERS D.L. (1982)**
Definitions and Models. In: Rogers, D.L. and Whetten, D.A. (eds.) *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames.
- **MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**
brief 14 maart 2011, invulling hoofdlijnen taakstelling SZW domein 2012-2015.
- **TWEDE KAMER (1999)**
vergaderjaar 1998-1999, 26448. Toekomstige structuur van de Uitvoering Werk en Inkomen, Memorie van Toelichting.
- **TWEDE KAMER**
vergaderjaar 2007-2008, 31514, nr 207: Wijziging van de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enkele andere wetten in verband met de evaluatie van deze wet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering, Memorie van Toelichting
- **TON VAN RHEENEN (2003)**
Dynamiek en relaties in netwerken van organisaties. In: Anne-Marie Poorthuis, Anja van der AA, Ton van Rheenen, Theo Konijn, Wiebe de Jager (redactie). *Ketens en netwerken, een zoektocht naar samenhang*. Utrecht
- **W.W. POWELL (1990)**
Neither market nor hierarchie: network forms of organization. In: Research in organizational behavior, 1990.
- **AKO/PROGRAMMARAAD (2010)**
Werkpleinontwikkelingen 1e tertaal 2010.

Re-integratierecht is een nog niet eerder gemunt begrip voor regelgeving, die ziet op de activering van lastig bemiddelbare werkzoekenden. Re-integratierecht kent twee typen norm-adressaten: de burger die moet worden gestimuleerd tot baanbehoud of het verwerven van vaardigheden en / of werk, en de instituties die hem daartoe dienen aan te sporen. Tegelijk staat de term re-integratierecht voor een wetgevingsproces dat stapsgewijs, via *learning by doing*, tot stand is gekomen via regelingen als Wulbz (1996), Pemba (1998), Poortwachter (2001), SUWI (2001), WWB (2004) en WIA (2004). Door deze fragmentarische totstandkoming is de samenhang van regels vaak ver te zoeken. Het boek Naar een samenhangend re-integratierecht beschrijft de opkomst van het re-integratierecht en brengt vervolgens de relevante regels in kaart op een wat andere wijze dan te doen gebruikelijk. Dat wil zeggen niet langs de lijnen van wetgeving, maar naar de inhoud van de voorschriften, ongeacht in welke regeling deze zijn opgenomen. Op die manier ontstaat een systematisch overzicht van regels met een vergelijkbare of samenhangende normstelling uit Boek 7.10 BW, de wet SUWI en materiële wetten uit de sociale zekerheid zoals de ww, de wet WIA en de WWB.

Vervolgens wordt het aldus ontsloten rechtsgebied getoetst aan criteria van goede wetgeving en toepassing in de uitvoeringspraktijk. De criteria voor goede wetgeving zijn ontleend aan de Aanwijzingen voor de regelgeving. De reguleringsstijl wordt getypeerd met behulp van de algemene omgang met wettelijke regels en meer specifiek met handhavingsregels.

De geïntegreerde analyse van wettelijke regels die doorgaans in gescheiden segmenten worden beschreven, maakt de samenhang of het gebrek daaraan zichtbaar van regels, die deel uitmaken van één en hetzelfde rechtssysteem. Daarmee wordt de toegankelijkheid van dit systeem groter voor iedereen die ermee moet werken of er als normadessaat mee te maken krijgt. Ook is het in dit boek ontwikkelde toetsingsmodel bruikbaar voor een wetgevings-toets op andere rechtsgebieden.

Dit is een publicatie in het kader van het universitair onderzoekprogramma Re-integratie Verbeteronderzoek. Doel van het programma is het universitair onderzoek naar re-integratiedienstverlening te versterken in directe wisselwerking met het veld. Meer informatie over resultaten van onderzoeksprojecten en masterclasses in het kader van het Re-integratie Verbeteronderzoek programma is te vinden op www.verbeteronderzoek.nl.