

Gaat het lukken?

Samenwerking in de Werkpleinen

Yolanda Hoogtanders en Marloes de Graaf

Het Werkplein blijkt niet overall even goed van de grond te komen. Waarom lukt het de gemeenten en het UWV op een aantal locaties wel om samen te werken maar elders (nog) niet? Uit een historische analyse blijkt dat samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid altijd moeizaam is geweest.

In dit artikel wordt verkend wat de theoretische argumenten zijn voor samenwerking, waarom samenwerking in de praktijk tot nu toe niet is gelukt en welke verwachtingen we op grond hiervan hebben van de samenwerking op de Werkpleinen. Gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) hebben van het rijk de opdracht om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen. Zij moeten daarvoor hun diensten samen aanbieden in de zogenaamde Werkpleinen. Deze opdracht om samen geïntegreerde diensten aan te bieden aan werkzoekenden en werkgevers is in 2008 wettelijk vastgelegd.

100 Werkpleinen? Het rijk heeft in de aanpassing op de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) opgenomen dat zij streeft naar integrale dienstverlening met behoud van de eigen taken van het UWV en de gemeenten. Dat betekent dat gemeenten verantwoordelijk blijven voor de werkzoekenden met een bijstandsuitkering en het UWV voor de werkzoekenden met een WW- of WIA-uitkering. En dat ook de bijbehorende budgetten en instrumenten tussen de organisaties verdeeld blijven. Gemeenten en het UWV moeten hun dienstverlening voor alle werkzoekenden echter zo organiseren dat zij deze als een geheel ervaren. Zij 'voelen' zich volgens de memorie van toelichting bij de wet SUWI gezamenlijk verantwoordelijk voor het

vormgeven van een klantgericht ketenproces. Die geïntegreerde dienstverlening moet aangeboden worden op de zogenaamde Werkpleinen. In 2010 moesten er zo'n 100 Werkpleinen gerealiseerd zijn.

Die ambitie van 100 Werkpleinen met geïntegreerde dienstverlening is nog niet gehaald. De mate van integratie van de dienstverlening varieert sterk op de verschillende Werkpleinen. In de minimale variant vindt alleen het eerste gesprek door een consultant van het Werkplein plaats, waarna mensen met recht op een bijstandsuitkering worden doorverwezen naar de gemeente en zij met recht op een WW- of WIA-uitkering door het UWV verder worden geholpen. Op Werkpleinen waar al langer samengewerkt wordt, is de dienstverlening wel meer geïntegreerd, maar alleen voor werkzoekenden die snel aan het werk geholpen kunnen worden en weinig extra instrumenten nodig hebben. De ontwikkeling van de samenwerking op de Werkpleinen verloopt over zijn geheel genomen traag. Zeker als je bedenkt dat er daarvoor al jaren geëxperimenteerd werd met samenwerking.

Voordelen De moeizame ontwikkeling van de samenwerking roept de vraag op welke voordelen er van samenwerking verwacht worden. De noodzaak tot samenwerking ligt in de eerste plaats besloten in de wet. Het UWV heeft sinds de fusie met het CWI de wettelijke taak om met elke werkzoekende



Foto: Herman Keppy

Samenwerking tussen UWV en gemeente moet de kansen vergroten dat werkzoekenden aan het werk komen

die zich meldt voor werk en/of een uitkering het eerste gesprek te voeren. In dat gesprek vraagt de consulent gegevens op over de uitkering en schat hij of zij in wat de kansen van de werkzoekende op de arbeidsmarkt zijn. Deze gegevens moeten, als het een werkzoekende met recht op bijstand betreft, snel en goed overgedragen worden aan de gemeente. Beide organisaties moeten afspraken maken over de kwaliteit van de te leveren gegevens en de wijze waarop deze worden overgedragen. Hoe soepeler dit proces verloopt, hoe prettiger dit voor de werkzoekende is.

Een tweede argument voor het UWV en de gemeenten om samen te werken is dat hierdoor de kans groter wordt dat iedereen een consulent krijgt die bij hem of haar past. De ene consulent is immers beter in het aan het werk helpen van mensen en de andere consulent in het ondersteunen van mensen met grote sociale en psychologische problemen. Door samen te werken zijn er voor elke werkzoekende meer verschillende consulenten beschikbaar die hem of haar kunnen helpen. Samenwerking tussen het UWV en de gemeenten is daarbij vooral belangrijk als er grote variatie is tussen de behoeften van werkzoekenden binnen een type uitkering. Dit is bijvoorbeeld het geval als er in de bijstand veel mensen

zitten die snel aan het werk zouden kunnen en dus lijken op WW'ers. Of als er in de WW veel mensen zitten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die qua problematiek lijken op bijstandsgerechtigden. Wanneer daarentegen de scheiding tussen de uitkeringen parallel loopt met de problematiek en bijstandsgerechtigden als groep veel meer op elkaar lijken dan dat ze lijken op WW'ers, dan is het logischer dat gemeenten zich specialiseren in de dienstverlening aan Bijstandsgerechtigden en het UWV in de dienstverlening aan mensen met een WW- en een WIA-uitkering.

Kostenafwenteling Op de derde plaats kan samenwerking tussen de gemeenten en het UWV de kansen vergroten dat werkzoekenden aan het werk komen. De Werkpleinen registreren namelijk niet alleen iedereen die werk zoekt, maar ook vacatures van werkgevers in de regio waarin het Werkplein zich bevindt. Als een Werkplein veel werkzoekenden en veel vacatures in zijn bestand heeft, neemt de kans toe dat de consulent een match vindt. De werkzoekende heeft een grotere kans op een baan en voor een werkgever neemt de kans toe dat hij een goede werknemer vindt. Winst dus voor beide partijen. Sinds het ontstaan van de sociale zekerheid rond



Foto: Herman Keppy

1900 was dit schaalvoordeel een van de pijlers onder het bestaan van een aparte organisatie voor de arbeidsbemiddeling. Met de fusie tussen het UWV en het CWI begin 2009 is deze aparte organisatie opgeheven. Het samenwerkingsverband van gemeenten en UWV in de Werkpleinen lijkt deze taken nu over te nemen.

Een vierde argument voor samenwerking tussen het UWV en de gemeenten is dat de ruimte afneemt om de kosten op elkaar af te wentelen. Een bekend voorbeeld hiervan is de WW'er die tegen zijn maximale WW-duur aanloopt en in de laatste periode niet door UWV op traject wordt gezet omdat het niet kosteneffectief is. De persoon in kwestie drukt binnenkort immers toch niet meer op het budget van UWV, maar komt onder de hoede van de gemeente. Gemeenten hebben er op hun beurt in hun re-integratiebeleid op ingezet om bijstandsgerechtigden minimaal 6 maanden aan het werk te krijgen omdat zij na deze periode tijdelijk recht op een WW-uitkering hebben. Door samen te werken, zouden de partijen minder ruimte hebben om kosten op elkaar af te wentelen en zouden zij elkaars belangen beter behartigen.

Autonomie Tegenover de genoemde voordelen van samenwerking kunnen enkele fundamentele tegenargumenten worden gezet. De historie heeft laten zien dat koppeling

van de inschrijvingstaak aan de bemiddelingstaak, zoals dat nu in de Werkpleinen gebeurt, in tijden van oplopende werkloosheid kan leiden tot verdringing van de bemiddelingstaak. Alle aandacht gaat dan uit naar het inschrijven van werkzoekenden en het verzorgen van de uitkeringsaanvraag. Al tijdens de grote depressie rond 1930 verwerden de gemeentelijke arbeidsbeurzen (de voorlopers van het CWI) hierdoor tot 'stempellokalen voor werkloozen'. Daarmee kwam niet alleen de bemiddelingstaak onder druk te staan, maar kregen de toenmalige arbeidsbeurzen ook een negatief imago bij werkgevers.

Ook laten de ervaringen uit het verleden zien dat het voor het UWV en voor gemeenten moeilijk is hun eigen organisatie-doelen los te laten. Ze hebben nu weliswaar de verplichting hun taken gezamenlijk uit te voeren, maar iedere organisatie is nog steeds verantwoordelijk voor het realiseren van zijn eigen uitstroomresultaten. Zowel het UWV als de gemeenten hebben er belang bij dat de consultants van de Werkpleinen zo snel mogelijk werkzoekenden met 'hun' uitkering aan het werk helpen. Het blijkt in de praktijk ook lastig om tot gezamenlijke jaarplannen te komen. Een complicerende factor daarbij is dat er 100 Werkpleinen komen voor zo'n 500 gemeenten. Gemeenten moeten dus niet alleen samenwerken met het UWV maar ook met elkaar. Op sommige plaatsen in het land hebben gemeenten echter al jaren moeite om met elkaar samen te werken op allerlei terreinen. Behoud van de eigen autonomie is daarbij een belangrijk argument.

Naast de genoemde fundamentele problemen bij samenwerking is er tenslotte een aantal grote praktische problemen bij de implementatie. Zo moeten er soms grote cultuurverschillen tussen het UWV en de gemeenten overbrugd worden. Op een aantal Werkpleinen blijkt dat deze cultuurverschillen overbrugd kunnen worden, maar dit gaat niet zonder slag of stoot. Het feit dat het UWV een centraal gestuurde organisatie is, maakt de besluitvorming over de samenwerking op lokaal niveau stroperig. Ook de ondersteuning van de samenwerking met behulp van ICT is slecht, het lukt nog steeds niet de systemen goed op elkaar aan te sluiten. Daarbij gaat de implementatie van de samenwerking met hoge reorganisatiekosten gepaard. Deze praktische problemen bestonden al in tijden dat samenwerking vrijwillig was, maar blijken, ook nu er een verplichting is, niet eenvoudig oplosbaar.

Moeizaam De ervaringen uit het verleden hebben laten zien dat samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in de



Foto: Gemeente Huizen

Goede samenwerking: voorlichtingsavond voor ondernemers in het gemeentehuis van Huizen over het UWV-WERKbedrijf

sociale zekerheid moeizaam tot stand komt. De samenwerking heeft (potentiële) voordelen te bieden in termen van het vergroten van de kansen op werk en succesvolle matching, betere klantgerichtheid en klantvriendelijkheid en minder afwentelingsgedrag van de organisaties. De vele pogingen die er in de geschiedenis van de sociale zekerheid gedaan zijn om tot een optimale uitvoeringsorganisatie te komen doen vermoeden dat de positieve effecten hoog worden ingeschat. De effecten zijn echter nog nooit gekwantificeerd.

Tegenover deze voordelen staan een aantal fundamentele tegenargumenten en praktische problemen bij de implementatie van samenwerking. De fundamentele tegenargumenten blijven vooralsnog overeind: de bemiddelingstaak op de Werkpleinen dreigt onder te sneeuwen bij de controletaak en het risico blijft dat het UWV en gemeenten hun eigen organisatiedoelen nastreven ten koste van hun gezamenlijke doelen. De werkpleinen lijken er wel in te slagen de botsende organisatieculturen te overbruggen, maar de kosten van de verandering zijn hoog en de verschillende niveaus van uitvoering tussen het UWV en de gemeenten belemmeren het veranderingsproces.

Dit roept de vraag op of het zin heeft om op de ingeslagen weg van vrijblijvende samenwerking door te gaan. Het feit dat

de partijen zich gezamenlijk verantwoordelijk zouden moeten 'voelen' is niet af te dwingen maar is vooral een kwestie van geloof en vertrouwen. Geloof dat managers en medewerkers van het UWV en de gemeenten op de Werkpleinen hebben in de voordelen van samenwerking en het vertrouwen dat zij hebben in elkaar. Die voordelen moeten nu zichtbaar gemaakt worden door significant betere uitstroomresultaten en hogere klantgerichtheidsscores. Lukt dit niet, dan ligt een volgende reorganisatie van de uitvoering in het verschiet. ■

Yolanda Hoogtanders is directeur van Policy Productions **Marloes de Graaf** is senior onderzoeker bij het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) aan de Universiteit van Amsterdam.

Dit artikel is gebaseerd op de eerste resultaten van het Re-integratie Verbeteronderzoek (zie www.verbeteronderzoek.nl), gefinancierd door Stichting Instituut Gak (SIG).

Meer informatie? Kijk op www.kennisbanksocialezaken.nl