



Hanzehogeschool
Marian van Os
Centrum voor Ondernemerschap



Eindrapportage Uit de WW in de Bijstand

Een onderzoek naar de aansluiting van de
activeringsregimes van UWV en Bijstand

dr. Leni Beukema, Hanzehogeschool Groningen, lector Duurzaam HRM
drs. Charlotte Ellenbroek, Hanzehogeschool Groningen
drs. Karin Engbers, Hanzehogeschool Groningen
mr. Peter Rambags, Hogeschool Arnhem/Nijmegen
drs. Piet Verstegen, Hogeschool InHolland



share your talent. move the world.

Uit de WW in de Bijstand

Een onderzoek naar de aansluiting van de activeringsregimes van UWV en Bijstand

Eindrapportage

Juni 2018

Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van het onderzoek “Uit de WW, in de Bijstand”. Dit onderzoek is in januari 2017 van start gegaan. Het onderzoek richt zich op de aansluitingsproblematiek in de activeringsregimes van WW en Bijstand. In het onderzoek is de klant (werkzoekende) centraal gesteld en lag de focus op de activeringsregimes voor werkzoekenden van UWV en gemeente of Werkplein. Gekeken is hoe beide activeringsregimes zijn vormgegeven en op welke momenten er sprake is van samenwerking. Er is gezocht naar succesfactoren voor het optimaliseren van de genoemde aansluiting. In het geval van samenwerking is gekeken naar ‘wat werkt’ op lokaal/regionaal niveau en lag de focus op veelbelovende innoverende opvattingen, ideeën en uitvoering. Ook belemmeringen op beleid, organisatie en/of uitvoeringsniveau zijn in kaart gebracht.

Gaandeweg is gebleken dat het thema van het onderzoek (doorstroom Max-WW naar Bijstand) een bijzonder actueel, dynamisch en complex thema is. Dit maakte het noteren van de bevindingen in een veld dat volop in beweging is uitdagend. We hebben een ‘eindpunt’ moeten stellen voor onze dataverzameling en dat is ruwweg december 2017 geworden.

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door Instituut Gak, een vermogensfonds dat subsidie verstrekt aan projecten op de terreinen sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in Nederland. Met het onderzoeksprogramma wil de Stichting kennis genereren die bij kan dragen aan de ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland. Zie voor meer informatie, lopende en afgeronde projecten en onderzoeken www.instituutgak.nl.

Op verzoek van Instituut Gak is dit onderzoek naar de aansluiting van de activeringsregimes van WW en Bijstand, evenals de mogelijkheden om deze aansluiting verder te optimaliseren, geïnitieerd.

Het onderzoeksvoorstel is afkomstig van enkele lectoren uit het HRM Lectoren Netwerk Nederland. Het HRM Lectoren Netwerk verenigt de HRM-lectoren van Nederlandse hogescholen. Zij beheren gezamenlijk de Stichting HRM Lectoren Netwerk Nederland. Het doel van de stichting en het netwerk is het ‘bevorderen van het HRM-onderwijs en onderzoek en de professionalisering van het vakgebied op hbo-niveau’. Zie voor meer informatie www.hrmlectoren.nl.

Deelnemende hogescholen aan dit onderzoek zijn:

Hanzehogeschool Groningen	Lectoraat Duurzaam HRM (penvoerder) en lectoraat Arbeidsparticipatie
Hogeschool Arnhem/Nijmegen	Lectoraat HRM
Hogeschool InHolland	Lectoraat HRM en persoonlijk ondernemerschap

Onderzoeksteam:

Leni Beukema	Lector Duurzaam HRM, Hanzehogeschool Groningen. Projectleider
Charlotte Ellenbroek	Docent-onderzoeker & projectcoördinator, Hanzehogeschool, lectoraat Duurzaam HRM. Casus Werkplein Drentsche Aa.
Karin Engbers	Docent-onderzoeker, Hanzehogeschool, lectoraat Duurzaam HRM. Casus Werkplein Fivelingo.

Peter Rambags	Docent-onderzoeker, Hogeschool Arnhem/Nijmegen (HAN), lectoraat HRM. Casus Rijk van Nijmegen.
Hester Slager	Projectondersteuner, Hanzehogeschool Groningen
Piet Verstegen	Docent-onderzoeker, Hogeschool InHolland, lectoraat HRM en persoonlijk leiderschap. Casus Rotterdam Zuid en Drechtsteden.

Groningen/ Diemen/ Nijmegen, juni 2018

Samenvatting

Vraagstelling + opzet

Deze rapportage geeft inzicht in de manier waarop gemeenten en UWV in de praktijk bezig zijn met het optimaliseren van de afstemming van de uitkeringsregimes van WW en Bijstand. De volgende onderzoeksvragen waren daarbij leidend:

- Hoe wordt er in succesvolle Regionale Werkbedrijven op zowel beleids- als uitvoeringsniveau samengewerkt om de afstemming tussen de uitkeringsregimes van WW en bijstand te optimaliseren?
- Welke mogelijkheden zien de gesprekspartners op de terreinen beleid, organisatie en uitvoering (en de samenhang daartussen) voor optimalisering van de afstemming van de verschillende activeringsregimes?

Voorafgaand aan dit deel van het onderzoek hebben we met een aantal relevante stakeholders op landelijk niveau gesproken over de algemene analyse rond de onderhavige problematiek. Vanuit deze context hebben we op vijf locaties¹ in het land kwalitatief onderzoek gedaan en via interviews, observaties en documentanalyse een beeld van de situatie verkregen. Dit beeld is enerzijds voorgelegd aan betrokkenen in de verschillende locaties en gecheckt op herkenbaarheid en volledigheid. Anderzijds is een innovatiekring in het leven geroepen, bestaande uit deelnemers vanuit de verschillende praktijken, aangevuld met enkele landelijk opererende mensen. In dit gezelschap zijn ervaringen uitgewisseld en is gesproken over gemeenschappelijke kernthema's en over ideeën voor verbetering van de huidige afstemming van activeringsregimes.

Resultaten en conclusies

Algemeen

- Het gaat in de innovatiepogingen om een benadering die gericht is op verandering van attitude van de uitkeringsgerechtigde, dat wil zeggen deze wordt voorbereid op een verandering in regime. De wettelijke regimes zelf veranderen niet, wel worden instrumenten uit beide regimes uitgewisseld.
- In de casussen waar ervaring is opgedaan met matching en begeleiding van WW-gerechtigden zien we een optimalisering van de afstemming van activeringsregimes: de aanpak van de Max-WW-trajecten vertoont (grote) overeenkomsten met die vanuit de Sociale Dienst. In feite wordt de werkwijze zoals de Sociale Dienst die hanteert geïntensiveerd (veel aandacht voor persoonlijke benadering) en naar voren gehaald.
- In alle casussen is intensieve, persoonlijke begeleiding van groot belang. Waar hiervoor extra mankracht wordt ingezet is dit een factor die de uitstroom vergroot.
- De inrichting van de benadering van werkgevers verschilt en daarmee de nadruk op de gekozen aanpak:
 - Drechtsteden werkt met een werkgeversbenadering, waarmee de nadruk op matching komt. Vacatures zijn bekend bij het matchingsteam en worden vroeg in het activeringstraject kenbaar gemaakt aan de deelnemer. Het Max-WW-team benadert mensen als werkzoekende en legt ook verantwoordelijkheid bij hen. Dat wil zeggen: vrijwillige

¹ Vanwege de voorlopers rol die 's-Hertogenbosch heeft gespeeld op dit dossier zijn in een later stadium ook hier gesprekken gevoerd.

- aanmelding bij het Max-WW-traject en daarin vertrouwen geven dat een baan haalbaar is. Sanctie is op de achtergrond aanwezig, namelijk het strengere regime van de Bijstand. De meest kansrijke mensen die uit de WW stromen, worden snel aan een baan geholpen. Er is sprake van een relatief grote uitstroom, in 2017 is iets meer dan de helft van de deelnemers geplaatst op een betaalde baan. Beperking is dat het uitgangspunt dat mensen ook regie kunnen nemen niet altijd haalbaar is en dat deze mensen pas in de Bijstand-periode aandacht krijgen.
- 's-Hertogenbosch, Rotterdam Zuid (en ook Nijmegen, waar de pilot vooral gericht is op werving) hanteren een preventieve benadering en starten het traject bij de situatie van degene met een uitkering: die wordt opgeroepen (meer of minder verplicht), besproken wordt welke banen geschikt zouden kunnen zijn en vervolgens worden zij getraind om te solliciteren. Ook in Rotterdam ligt de matching zelf buiten het team Max-WW. Hierdoor worden de arbeidsmarktcompetenties van mensen versterkt. In 2017 is de uitstroom 37%. 63% stroomt door naar de Bijstand.
 - Werkpleinen Drentsche Aa en Fivelingo hebben een meer gemixte benadering, mede mogelijk gemaakt door de schaalgrootte. De start van het traject ligt bij de uitkeringsgerechtigde, door regelmatig contact met WGSP is er zicht op vacatures.
 - Voor de gemeente vallen de gevonden innovaties onder preventie, dat wil zeggen instrumenten worden al in de WW-fase ingezet om toeleiding naar werk te bespoedigen en doorstroom naar Bijstand af te remmen of te voorkomen. Daar waar gekozen wordt voor een intensieve persoonlijke benadering in de fase van begeleiding en matching, zoals die veelal in gemeenteland gehanteerd wordt (Den Bosch, Rotterdam Zuid en Drechtsteden), leidt dat ook tot versnelde uitstroom uit de uitkering.
 - Naarmate de samenwerking structureler is ingebed in de organisatie kent het primair proces de minste complexiteit en kan de aanpak krachtiger zijn. Informele contacten zijn een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor optimalisering van de samenwerking.
 - De kwestie Max-WW raakt ook in de praktijk inmiddels meerdere doelgroepen. Vooral voor jongeren zien we op enkele plekken een expliciete aanpak, evenals voor de groep 'kort-WW'. Mensen met een arbeidsbeperking die voor kortere tijd in de WW komen, vallen vaak buiten de Max-WW-aanpak. De gemeenten gaan met deze mensen aan de slag in het kader van de Participatiewet (met name als zij recht blijken te hebben op een (aanvullende) uitkering).
 - Innovatie is sterk wanneer appel gedaan wordt op de professionele trots van uitvoerenden en wanneer er vanuit het primair proces de afstemming gecreëerd kan worden. Vanuit organisatie en beleid moet ondersteuning plaatsvinden op werkzame onderdelen.

Succesfactoren in de verschillende fasen van het primair proces

In de fase van selectie en voorlichting blijken belangrijke werkende factoren:

- Voorselectie van potentiële deelnemers aan het traject.
- Schaalgrootte die informele kennis van de klant mogelijk maakt.
- Aandacht voor het belang van gemeenten bij preventie.
- Diversiteit aanbrengen in aanpak voor specifieke groepen.

Succesfactoren in de fase van begeleiding, activering en matching zijn:

- Een vast contactpersoon voor persoonlijke benadering en intensieve begeleiding.
- Door vrijwilligheid ligt de regie bij de deelnemer, aansluiten bij motivatie is goed mogelijk.
- Psychologisch beïnvloeden van deelnemers tot het oprekken van zoekgedrag, van droombaan naar broodbaan.
- De kracht van een dedicated team of functionaris.
- Gebruik maken van informele contacten in kleinere verbanden, netwerken organiseren in grotere steden. Warme overdracht van kennis in hoofden van de professionals lijkt de smeerolie van succesvolle aanpakken.
- Professionaliteit van de betrokken medewerkers is belangrijk en de basis voor maatwerk.
- Gedragen visie, die doorloopt in de aanpak in de verschillende fasen.

Doorstroom van WW naar Bijstand:

- Uitstroom naar werk wordt bevorderd door de samenwerking in het Max-WW-traject. In 's-Hertogenbosch blijkt dit langjarig (30 -40% beperking doorstroom naar Bijstand), in Rotterdam en Dordrecht zijn de cijfers voor het eerste jaar veelbelovend.
- De complexiteit van de problematiek van de doelgroep neemt toe. Dit zal van invloed zijn op de uitstroom, of dat opgevangen wordt door de aantrekkende arbeidsmarkt is vooralsnog ongewis.

Succesfactoren in het secundair proces: de inrichting en aansturing van de organisatie

- Gedeelde visie op de benadering van re-integratie van ketenpartners.
- Een dedicated team of functionaris, zodat er geconcentreerde aandacht op de problematiek kan zijn en blijven. Daardoor ontstaat ook handelingsvrijheid om een geschikte werkwijze te vinden.
- Goede (met ruimte voor informele) communicatielijnen, zowel in de uitvoering als tussen leidinggevend van verschillende organisaties.
- Gegarandeerde en meerjarige financiering.
- Praktische oplossingen voor omgang met systemen tussen verschillende organisaties.
- Stimulering van bottom-up start van de nieuwe werkwijze door bestuurders en management verhoogt kans op borging in de uitvoering.

Aanbevelingen

De ontwikkelingen in het beleid richting arbeidsmarktregio's zijn in volle gang. De bedoeling daarvan is regionaal arbeidsmarktbeleid te kunnen ontwikkelen dat aansluit bij de specifieke regionale context. Onze aanbevelingen sluiten hierbij aan,

dat wil zeggen dat we uitgaan van diversiteit in werkwijzen en niet een algemeen sjabloon aan willen bieden voor de betrokken partijen. Dat heeft gevolgen voor de inhoud, maar ook voor de aard van de aanbevelingen: het gaat erom op regionaal niveau een passende aanpak te kiezen, passend bij de lokale/ regionale arbeidsmarkt en passend bij de (historische) succesfactoren in de samenwerking tussen UWV en gemeente.

De volgende aandachtspunten in het gesprek tussen UWV en gemeenten over samenwerking komen naar voren:

De visie op re-integratie. Werken we aanbodgericht vanuit klant, hanteren we een werkgeversbenadering of een mix van beide? Deze keuze is bepalend voor de inrichting van het primair proces en voor de bejegening van de deelnemer. Aansluiting bij de aanpak van de Sociale Diensten blijkt een doorslaggevende succesfactor.

'Ken Uw klant' is een belangrijke voorwaarde voor een goede selectie voor een Max-WW-traject. Dit is niet altijd gemakkelijk waar gegevens tussen twee organisaties uitgewisseld worden. Hoe om te gaan met privacy? Detacheringsconstructies blijken behulpzaam, evenals teams van mensen afkomstig uit de verschillende organisaties. 'Ken Uw klant' is eveneens belangrijk bij begeleiding en matching. Een vast contactpersoon is een doorslaggevende succesfactor.

Mate van verplichtend karakter van de start van het traject. Van belang is gerichte uitnodiging bij de voorlichting, waarbij verplichting in de toon vervat zit en mensen bij niet-verschijnen worden nagebeld. Na de voorlichting blijkt vrijwillige deelname aan traject een belangrijke motivator voor actieve participatie van de deelnemers: het vooruitzicht van de Bijstand is voor bijna niemand aantrekkelijk.

Construeer een kennisbank met relevante instrumenten, die zowel in de WW- als in de Bijstandperiode ingezet kunnen worden. Landelijk UWV construeert op dit moment een dergelijke toolkit, aandacht voor de regionale diversiteit blijft daarbij nodig.

Aandacht voor verschillende doelgroepen. Max-WW onderverdelen in kort-WW en langdurig WW is zinvol, evenals extra aandacht voor jongeren. Onderzoek hoe de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking in de overgang van WW naar Bijstand het beste kan gebeuren, inclusief inzet van instrumenten (bijvoorbeeld proefplaatsingen in WW-periode).

Regionale learning communities. Innovatie met een actieve rol vanuit het primair proces blijkt van groot belang voor het werkend maken van de keten. Instituut Gak kan in dit proces een ondersteunende rol vervullen door het faciliteren van regionale intervisiebijeenkomsten/ learning communities. Verschillen in werkwijzen tussen de deelnemende partijen en opereren in een landelijke of lokale context brengen ook verschillende bedrijfsculturen met zich mee; zicht daarop bevordert wederzijdse uitwisseling. In deze regionale communities kan gewerkt worden aan een verdere optimalisering van de aansluiting van de activeringsregimes. Geef deze communities ook een onderzoekscomponent en gebruik ze als bron van dataverzameling voor de doorontwikkeling van fitting practices en het opbouwen van praktische expertkennis, c.q. een netwerk van ervaringsdeskundige klantmanagers en middenkader.

Inhoudsopgave

Inleiding	13
Aanleiding.....	13
De dynamiek van het onderzoeksthema: vernieuwing en grondpatronen	13
Doel- en vraagstelling van het onderzoek	14
Opzet van het onderzoek.....	15
1. Beschrijving van de activeringsregimes tussen WW en Bijstand.....	17
1.1 De WW-periode (landelijk uniform)	17
1.2 Het Bossche model	18
1.3 Rotterdam Zuid.....	20
1.4 Drechtsteden	22
1.5 Rijk van Nijmegen	24
1.6 Werkplein Drentsche Aa	25
1.7 Werkplein Fivelingo	27
2. Vergelijking casussen	31
2.1 Het primair proces: de gang van de klant door de organisaties	31
2.2 Het secundair proces: de organisatie van de samenwerking	36
3. Conclusies, succesfactoren en aanbevelingen.....	39
3.1 Hoofdvragen van het onderzoek.....	39
3.2 Conclusies samenwerking in optimalisering aansluiting activeringsregimes WW en Bijstand	39
3.3 Aanbevelingen.....	41
Bijlage 1. Startanalyse.....	43
Bijlage 2. Over praktijkgericht onderzoek.....	57
Bijlage 3. Opzet en onderzoeksmethoden	58
Bijlage 4. Topiclijst Uit de WW in de Bijstand.....	62
Bijlage 5. Lijst met gesprekspartners	67

Inleiding

Aanleiding

In 2017/ 2018 hebben wij onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor optimalisering van de afstemming van activeringsregimes van WW en Bijstand². Wanneer de WW-periode afloopt en een werkloze er niet in is geslaagd om aan betaald werk te komen, dan wacht mogelijk de gang naar de sociale dienst om daar vervolgens een Bijstandsuitkering aan te vragen. Het regime in de Bijstand heeft een ander karakter dan dat in de WW-periode. In de Bijstand wordt men geacht vanaf het begin zo actief mogelijk te zijn, of het nu betaald werk is of niet, alles staat in het teken van activering. In sommige gemeenten wordt een tegenprestatie verlangd, maar ook is men wettelijk verplicht zich in te schrijven bij een uitzendbureau, of de vaardigheden op peil te houden. Gemeenten ervaren het als een gemiste kans dat werklozen in de periode dat zij onder verantwoordelijkheid van UWV vallen weinig worden gestimuleerd actief aan de slag te zijn, behalve concrete activiteiten gericht op het vinden van betaald werk, vertaald in de 'sollicitatieplicht'. Zij hebben hun werknemersvaardigheden doorgaans niet kunnen onderhouden met het verrichten van additionele, onbetaalde werkzaamheden (vrijwilligerswerk doen kan wel, maar is aan strenge voorschriften onderhevig), waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt groter is geworden. Maar ook hebben ze niet kunnen profiteren van latente opbrengsten van onbetaald werk, zoals structuur in het leven, sociale contacten, maatschappelijke waardering en gevoel van eigenwaarde (Jahoda 1981). Het vele solliciteren zonder succes heeft bovendien een negatieve impact op het geloof in eigen kunnen en daarmee op het zoekgedrag (Oldenhuis, Polstra & De Jong 2010). Deze mensen moeten in het Bijstandsregime juist meteen actief zijn. Het is lastig voor gemeenten om deze mensen weer in beweging te krijgen.

13

De dynamiek van het onderzoeksthema: vernieuwing en grondpatronen

Gedurende het onderzoek is de praktijk veranderd: voor het UWV is sinds najaar 2016 de mogelijkheid verruimd om de digitale dienstverlening uit te breiden met face-to-face-dienstverlening. Een werkzoekende komt in aanmerking voor de aanvullende dienstverlening wanneer uit de Werkverkenner (een digitaal instrument van UWV) blijkt dat hij een kans van maximaal 50% heeft om binnen een jaar weer aan het werk te gaan. Werkzoekenden uit de groepen die gemiddeld een goede of zeer goede arbeidsmarktpositie hebben, krijgen deze vorm van dienstverlening alleen wanneer zij aangeven dat ze hieraan behoefte hebben. Doel is om een sluitende en maatwerk dienstverlening aan te kunnen bieden gedurende de gehele WW-periode, met inzet van het 'evidence based' instrumentarium. Men streeft ernaar maatwerk dienstverlening aan te bieden aan klanten, vanuit het oogmerk langdurige werkloosheid en dus ook doorstroom naar de bijstand zo veel mogelijk te voorkomen.

In de praktijk blijkt dat de doorwerking hiervan tijd in beslag neemt, zodat veel van onze respondenten (met name klanten en professionals van gemeente-zijde) hun antwoorden hebben gebaseerd op de situatie zoals zij die van de laatste jaren kennen.

In het onderzoek hebben wij ons gericht op een aantal spanningsvelden in beleid, organisatie en uitvoering die de afstemming tussen de verschillende activeringsregimes van WW en Bijstand in de weg staan. We zijn begonnen deze

² Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door Instituut Gak

spanningsvelden in beeld te brengen, ze voor te leggen aan een aantal landelijke stakeholders en op basis van die gesprekken bij te stellen. Dit heeft geresulteerd in een initiële analyse, waarin de complexiteit van de problematiek verder is uitgediept en waarin ook hardnekkige grondpatronen worden benoemd die bij elke vernieuwing een belangrijke rol blijven spelen. De analyse is in zijn geheel opgenomen in bijlage 1. De volgende 'lessons learned' kwamen naar voren:

Lessons learned: hardnekkige grondpatronen

Een aantal van onze gesprekspartners is al langer actief in het veld van de sociale zekerheid en heeft (een aantal van) deze ontwikkelingen van dichtbij meegemaakt. Naar aanleiding van de gesprekken met hen formuleren we een aantal lessen over hardnekkige grondpatronen in het onderzoek domein:

- De politieke sturing van de sociale zekerheid heeft grote gevolgen voor de uitvoering van WW en Bijstand. Daardoor kunnen forse wijzigingen optreden in de voorwaarden voor samenwerking in de keten. Die wijzigingen kunnen elkaar bovendien relatief snel opvolgen.
- Digitalisering van de systemen is een doorslaggevende factor in de inrichting van de uitvoering. Daarin zijn keuzes te maken: *“Waar is die dienstverlening op gericht? Is die echt gericht op de klant en neem je die helemaal als uitgangspunt, dan krijg je een ander systeem dan als je hem inricht volgens, nou ja, ‘we moeten alles volgens de rechtmatigheid doen en zorgen dat we aan de wet voldoen etc.’”*. Zowel UWV als gemeenten zitten in een voortdurende spagaat, waarbij men 'de klant centraal' wil stellen, maar vastdraait in alle systemen en bijbehorende onmogelijkheden.
- Belangrijk voor de samenwerking tussen en binnen uitvoeringsinstanties is een doorlopend werkproces. *“En een leer is weer dat zo gauw je knippen hebt in het proces, bijvoorbeeld frontoffice – backoffice, ontstaan er weer opnieuw samenwerkingsproblemen. Dat is ook zo tussen organisaties... en zeker als de een landelijk aangestuurd wordt en de ander gemeentelijk of regionaal. Dan is het heel moeilijk elkaar te vinden.”*
- Binnen de organisaties is de verhouding tussen frontoffice en backoffice een belangrijke factor. Veel pilots rond ketensamenwerking zijn gestart met mensen uit het frontoffice, waarvan het idee bestaat dat zij die vernieuwing ook kunnen dragen. Dat roept twee aandachtspunten op voor de aanpak: *“Ze kijken altijd wie ziet dit zitten en wie is er ook toe in staat... dat moet je wel zorgvuldig doen, betrek iedereen erbij. Dat is wel altijd de kernvraag.”* Ten tweede is de backoffice vaak meer regel-gestuurd dan het frontoffice, die rechtstreeks met de klant in contact staat. *“Eigenlijk zou het zo moeten zijn dat het frontoffice de backoffice bepaalt. Maar meestal is het andersom en heeft de backoffice met bijbehorende regelgeving de overhand.”*

Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Voor werkzoekenden leiden de verschillende activeringsregimes tot verschillende (en soms tegenstrijdige) eisen die aan hen gesteld worden en tot bijbehorende ontregeling van hun handelingsrepertoire om adequaat op te treden op de arbeidsmarkt. Het is voor Instituut Gak van belang om zicht te krijgen op praktijken die deze belemmeringen zodanig weten te hanteren dat deze ontregeling voorkomen wordt. Vanuit die praktijken kunnen vervolgens aanknopingspunten gevonden worden voor het formuleren en uitvoeren van adequaat afstemmingsbeleid tussen de centraal ingerichte werkprocessen van het UWV en de gedecentraliseerde beleidsruimte van gemeenten. Dit leidt tot de volgende hoofdvragen in het praktijkgedeelte van ons onderzoek:

- Hoe wordt er in succesvolle Regionale Werkbedrijven op zowel beleids- als uitvoeringsniveau samengewerkt om de afstemming tussen de uitkeringsregimes van WW en bijstand te optimaliseren?
- Welke mogelijkheden zien de gesprekspartners op de terreinen beleid, organisatie en uitvoering (en de samenhang daartussen) voor optimalisering van de afstemming van de verschillende activeringsregimes?

Opzet van het onderzoek

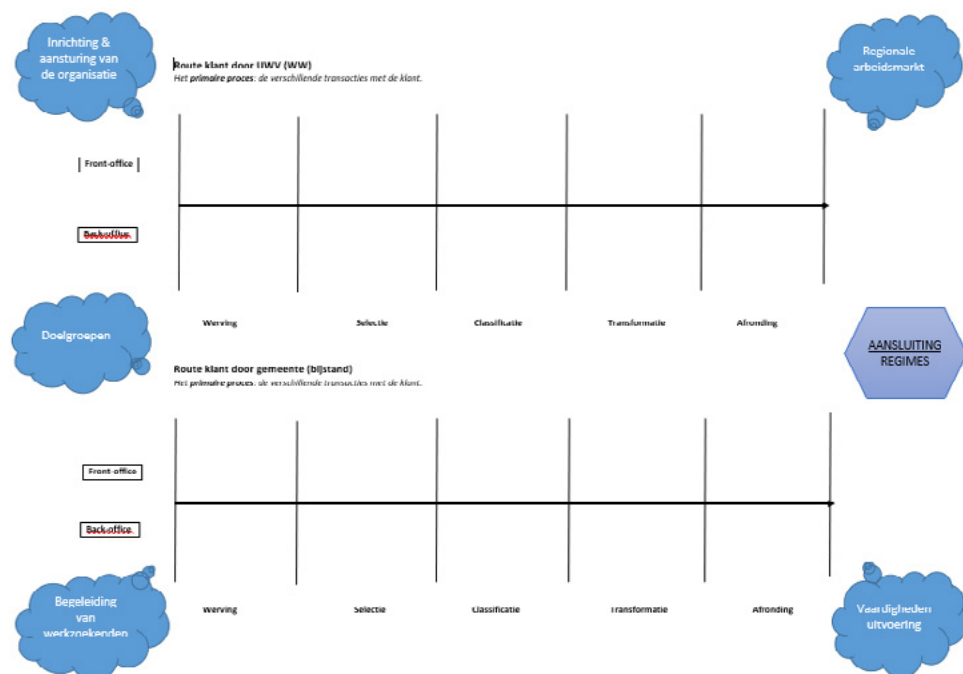
Het onderzoek heeft het karakter van praktijkonderzoek. Een toelichting hierop vindt u in bijlage 2. Een uitgebreide methodische verantwoording vindt u in bijlage 3. Hier beperken we ons tot enkele hoofdpunten.

Voor dit onderzoek zijn vijf casussen onderzocht: Werkpleinen Fivelingo (o.a. Delfzijl) en Drentsche Aa (o.a. Assen), beide behorende tot arbeidsmarktregio Groningen, Rijk van Nijmegen, Rotterdam Zuid en Drechtsteden (oa Dordrecht). Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat de samenwerking zoals die in 's-Hertogenbosch is vormgegeven voor vele plekken in het land een voorbeeld en inspiratiebron is (geweest). Het zogenaamde 'Bossche model' staat bij bijna alle samenwerkingen aan de basis. Besloten is daarom om ook daar het gesprek aan te gaan en het Bossche model op te nemen in deze rapportage.

In de zoektocht naar succesfactoren in uitvoeringsorganisatie en -praktijk is bij de bestudering van de cases het primair proces als uitgangspunt genomen, dus de gang van de klant door de verschillende instanties (Gastelaars, 2006). Door het primair proces centraal te stellen is het mogelijk om zicht te krijgen op de bedoelde en onbedoelde gevolgen van beleidskaders, zowel de wettelijke beleidskaders als de keuzes die op regionaal/ lokaal niveau zijn gemaakt. Gastelaars onderscheidt de volgende fasen in het primair proces (p. 83 e.v.):

- De werving
- De selectie (het ja of nee aan de poort)
- De classificatie (wat gaan we in de afzonderlijke gevallen doen)
- De transformatiefase en de dienstverlenende kern
- De afronding en/of de nazorg

Deze fasering hebben we gehanteerd bij de bestudering van initiatieven, waarin UWV en gemeenten samenwerken om de afstemming tussen beide activeringsregimes beter te laten verlopen. Daarmee bevinden we ons in de overgang tussen twee organisaties, waarin soms de gemeente in het primair proces van UWV optreedt of andersom. Voorafgaand aan deze samenwerking doorlopen klanten het activeringsregime van de WW, erna stromen zij ofwel door naar werk, naar de Bijstand of naar een situatie zonder uitkering. Om de samenwerking einde WW/ start Bijstand beter te kunnen plaatsen hebben we daarom ook zowel het voortraject in de WW als het natraject in de Bijstand onder de loep genomen. Zie voor een schematische weergave van dit proces onderstaande figuur 1.



Figuur 1 Primair proces in beeld

Leeswijzer

We starten in hoofdstuk 1 met een beknopte beschrijving van de verschillende praktijken, te beginnen met de landelijke UWV-aanpak bij activering van mensen met een WW-uitkering. Vervolgens volgt voor de onderzochte praktijken een weergave van de samenwerking tussen UWV en gemeente waar het gaat om de afstemming tussen de WW-periode en de periode in de Bijstand. In hoofdstuk 2 volgt een vergelijking tussen de verschillende casussen op zowel primair proces als op het secundair proces van de inrichting en aansturing van de organisatie. We zijn daarbij op zoek naar werkzame factoren die de optimalisering van afstemming van activeringsregimes kunnen bevorderen. In hoofdstuk 3 tot slot volgen conclusies en aanbevelingen.

1. Beschrijving van de activeringsregimes tussen WW en Bijstand

Afstemming van activeringsregimes tussen WW en Bijstand vindt meestal plaats enkele maanden voordat mensen mogelijkwerwijs doorstromen van WW naar de Bijstand. We beginnen de beschrijving bij de WW-periode, die landelijk is ingericht en op alle decentrale praktijken van toepassing is. Vervolgens geven we voor de onderzochte casussen weer hoe op decentraal niveau de (vernieuwing in de) praktijk van de afstemming is vormgegeven. In de afzonderlijke deelrapportages is hierover een uitgebreide beschrijving opgenomen, evenals over de Bijstandperiode.

In schema:



1.1 De WW-periode (landelijk uniform)

Een WW-uitkering kan worden aangevraagd bij UWV. Informatie over het aanvragen van een WW-uitkering is te vinden op de site www.uwv.nl. Voor het daadwerkelijk aanvragen van de WW-uitkering wordt men doorgelinkt naar www.werk.nl, waar moet worden ingelogd met DigiD. Vervolgens gaat er een stappenplan in werking waarmee de aanvrager door het aanvraagproces wordt geleid en waarin de rechten en plichten behorend bij het aanvragen en ontvangen van een WW-uitkering worden aangegeven.

De basis van de UWV-dienstverlening is online en daarmee in hoge mate gedigitaliseerd en gestandaardiseerd. De werkzoekende registreert zich dus online via Werk.nl en in het klantvolgsysteem Sonar worden zijn gegevens vastgelegd. Elke werkzoekende kan via de Werkmap op werk.nl zijn cv publiceren, vacatures zoeken, e-learnings en webinars volgen en informatie en adviezen opzoeken. Ook bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden kunnen gebruikmaken van de onlinedienstverlening van UWV.

“Er komt meer ruimte voor gesprek en maatwerk.”

In het najaar van 2016 is UWV gestart met een nieuw WW-dienstverleningsmodel. De nieuwe dienstverlening combineert de algemene onlinedienstverlening met een meer persoonlijke face-to-facebenadering. Men streeft ernaar om op basis van een persoonlijk gesprek, de zogenaamde werkoriëntatiegesprekken, meer dienstverlening op maat te bieden dan in het verleden. De individuele arbeidsmarktpositie van de klant is daarbij leidend. Welke dienstverlening nodig is, wordt bepaald aan de hand van de Werkverkenner, een online vragenlijst die elke WW 'er bij de start van de WW-periode invult. Dit instrument bestaat uit 20 vragen en meet 11 harde en zachte voorspellende factoren op het vinden van werk. Een klant komt in aanmerking voor de aanvullende dienstverlening wanneer uit de Werkverkenner blijkt dat hij een kans van maximaal 50% heeft om binnen een jaar weer aan het werk te gaan. Klanten uit de groepen die gemiddeld een goede of zeer goede arbeidsmarktpositie hebben, krijgen deze vorm van dienstverlening alleen wanneer zij aangeven dat ze hieraan behoefte hebben.

In het werkoriëntatiegesprek worden afspraken gemaakt over de (sollicitatie)activiteiten die de klant zal ondernemen. Dan wordt ook besproken of

extra dienstverlening nodig is, aanvullend op de onlinedienstverlening, om de arbeidsmarktpositie van de klant te verbeteren. Uitstroom van de klant naar werk is altijd het centrale thema. En daarmee ook de kerntaak van elke adviseur. De afspraken worden in een werkplan vastgelegd.

Als er na zes maanden werkloosheid nog geen gesprek is geweest, wordt de WW-gerechtigde uiterlijk in de zevende maand uitgenodigd voor een monitorgesprek. Doel van dit gesprek is om de voortgang van de sollicitatieactiviteiten te bewaken en te bezien of aanvullende dienstverlening door UWV wenselijk is. Met de monitorgesprekken kan bijgestuurd worden als blijkt dat de kans op werkherhervatting binnen een jaar kleiner is dan op grond van de Werkverkenner was ingeschat. Doel anno 2018 is om een sluitende en maatwerk dienstverlening aan te kunnen bieden gedurende de gehele WW-periode, met inzet van het 'evidence based' instrumentarium. Men streeft ernaar maatwerk dienstverlening aan te bieden aan klanten, vanuit het oogmerk langdurige werkloosheid en dus ook doorstroom naar de bijstand zo veel mogelijk te voorkomen.

Max-WW

"Aan het einde van de WW proberen we er alles aan te doen om iemand aan werk te helpen. Klantperspectief staat voorop."

Ook aan Max-WW-gerechtigden (circa 3 maanden voor einde WW) kan UWV mede door de implementatie van de nieuwe dienstverlening WW aanvullende dienstverlening bieden om het beroep op bijstand te beperken.

"Het komt uit de lengte of uit de breedte. Dus als je aan de kop van het proces meer gaat besteden aan deze doelgroep, dan heb je ergens anders geen tijd meer. Je moet dus keuzes maken."

"Doorstroom WW-bijstand is hot-item in UWV-land!"

UWV wil, net als gemeenten, graag weten welke samenwerking mogelijk is in de dienstverlening aan WW-gerechtigden. Ook UWV wil de doorstroom vanuit de WW naar de bijstand zoveel mogelijk beperken. UWV heeft aldus een notitie geschreven ('UWV en gemeenten: samen werken aan werk'), waarin de mogelijkheden tot samenwerken worden geschetst (kaders). De kaders zijn onder andere gebaseerd op een eigen inventarisatie van UWV van lokale samenwerkingen tussen UWV en gemeenten. Op basis van onder andere deze inventarisatie is recent (januari/februari 2018) onder andere een 'toolkit' ontwikkeld, met daarin handreikingen om op regionaal niveau de samenwerking tussen UWV en gemeenten tot stand te brengen. Op lokaal niveau bepalen UWV en de gemeenten samen wat in de regionale uitvoeringspraktijk wenselijk en haalbaar is.

Wanneer de maximale WW-termijn bereikt is, wordt de WW stopgezet en het dossier gesloten. De werkzoekende wordt via de Werkmap en de website gewezen op de mogelijkheid een bijstandsuitkering aan te vragen bij de eigen gemeente.

1.2 Het Bossche model

Eén van de eerste plaatsen waarin optimalisering van activeringsregimes van WW en Bijstand ter hand werd genomen is de gemeente 's-Hertogenbosch, in samenwerking met het UWV-regiokantoor 's-Hertogenbosch. De samenwerking tussen gemeente en UWV dateert van 2004 en was in eerste instantie gericht op de

samenloop van WAO en Bijstand en op de Toonkamer. Toen in 2008 de doorstroom van WW naar Bijstand toenam startte men de pilot 'Einde in zicht', gericht op klanten die de Max-WW bereikten. De doelgroep was *'Alle klanten met een WW-uitkering die Max-WW bereiken (over 6 maanden einde WW) en tevens aanspraak kunnen maken op de Participatiewet.'* (presentatie Divosa 2016). Deze pilot bleek succesvol, waarop men in 2009 besloot hier een continue samenwerking van te maken. De gemeente stelde een projectcoördinator aan, die vervolgens bij het UWV werd gedetacheerd. De coördinator heeft een geheimhoudingsverklaring ondertekend in verband met de privacy van de klanten. De manager UWV en de directeur van Werk & Inkomen 's-Hertogenbosch (Weener XL) overleggen regelmatig over voortgang en facilitering. De resultaten na een aantal jaar werken liegen er niet om: het UWV schat dat de jaarlijkse doorstroom met 30 – 40% wordt beperkt (UWV/ "Na de WW in de Bijstand", 2016). Inmiddels is 'het Bossche model' een geveleugeld begrip in het land en wordt het (geheel of gedeeltelijk) overgenomen in andere plaatsen.

De **processtappen** zijn als volgt:

- Screening van potentiële deelnemers zeven maanden voor bereiken einde WW. Uit het UWV-bestand worden klanten gescreend op het recht op bijstand. Degenen die tot die groep behoren worden uitgenodigd voor een 'Max-WW in zicht bijeenkomst'. Wanneer klanten niet komen worden zij opgeroepen voor een gesprek.
- Zes maanden voor einde WW vinden wekelijks 'Max-WW in zicht bijeenkomsten' plaats. In deze bijeenkomsten komen drie zaken aan de orde: hoe beweeg ik me op de arbeidsmarkt (sollicitatietips, CV besprekingen, netwerken), voorlichting over verplichtingen en ondersteuning wanneer men in de Participatiewet komt en de inkomenstoets voor de Participatiewet.
- Drie maanden voor einde WW start voor klanten die dan nog geen werk hebben gevonden een intensieve persoonlijke coaching van vier tot zes weken. Dit is maatwerk, maar voor de meeste klanten geldt dat zij 10 sollicitaties per week doen, leren CV en brief schrijven/aanpassen, breder zoeken en solliciteren naar openstaande vacatures, voorgesteld worden bij het team Matchers van het UWV, en zo nodig wordt er gecoacht op houding, kleding en gedrag.
- Twee maanden voor einde WW blijven de klanten gevolgd middels mail en telefoon en worden vacatures aangeboden.
- In de laatste maand worden de bemiddelingsresultaten gedocumenteerd in de systemen van het UWV (Sonar).

Succesfactoren

Op het niveau van de uitvoering:

- Een goede voorselectie maken, zodat mensen niet onnodig in actie hoeven te komen. De mensen die uitgenodigd worden, hebben daadwerkelijk baat bij het vervolgtraject. Zo werden in 2015 van de 1392 klanten die eind WW naderden er 340 uitgenodigd. De screening gebeurt met behulp van het UWV klantvolgsystemen. Aandacht voor rechtmatigheid. Het gaat niet alleen om het vinden van werk, maar ook om te onderzoeken of er dingen aan de hand zijn in de privésfeer bijvoorbeeld. En als het nodig is ook handhaven zien als onderdeel van het primair proces.
- Intensieve bemiddeling wanneer mensen niet op eigen kracht werk hebben kunnen vinden. Mensen vertrouwd maken met de wereld van werk door veel te solliciteren, aandacht voor relevante (neven) functies of LBO functies en sollicitatietechnieken.

- Goed bijhouden van de administratie, zodat je kan laten zien wat je doet en wat de resultaten zijn.

Op het niveau van het secundair proces (eigen organisatie en regionale samenwerking):

- Resultaatgerichte afspraken: de projectcoördinator heeft zelf de regie over de inrichting van haar werk. Ze legt verantwoording af op basis van behaalde resultaten en blijft in gesprek daarover.
- Vakbekwaamheid van de professional. Deze vervult letterlijk de functie van 'poortwachter' en moet van veel markten thuis zijn. Zij moet rekening houden met zowel de situatie van de klant, eventuele ziektebeelden, de vacatures op de regionale arbeidsmarkt en de regelgeving van de respectievelijke uitkeringen. Max-WW is een vak.
- Voor werknemers van de staande organisatie van het UWV blijken vanuit de UWV-organisatie nogal eens andere taken noodzakelijk, waardoor de prioriteiten verschuiven. Door de detachingsconstructie is de projectcoördinator dedicated aan deze klus en blijft Max-WW altijd doorgaan. Detachering betekent ook ruimtelijke integratie: informele contacten met UWV-collega's zijn dan makkelijk te maken.
- Goede verstandhouding en overleg op strategisch niveau, zodat het project optimaal gefaciliteerd blijft worden. Het belang van mensen moet voorop staan.

20

1.3 Rotterdam Zuid

Rotterdam Zuid valt binnen de Arbeidsmarktregio Rijnmond, samen met Rotterdam Noord, Westvoorne, Albrandswaard en Barendrecht. Binnen de gemeentelijke dienst van Rotterdam is een onderscheid gemaakt tussen Rotterdam Noord en Rotterdam Zuid.

In 2016 had de regio Rotterdam/Rijnmond een doorstroompercentage van 7,3%, voor de gemeente Rotterdam was dat 8,8%. Dat is boven het landelijk gemiddelde van 5,5%.

Context: Nationaal programma Rotterdam Zuid

Rotterdam Zuid kent het Nationale Programma Rotterdam Zuid, waardoor er specifieke doelstellingen en unieke geldbronnen beschikbaar zijn. Een belangrijke peiler van dit programma is de toeleiding van mensen naar werk, reden dat voorstellen voor samenwerking tussen UWV en gemeente in de overgang van WW naar Bijstand goed ontvangen zijn. De bijkomende extra financiering is een belangrijke impuls voor en ondersteuning van deze samenwerking.

Overgang van WW naar Bijstand

De gemeentelijke sociale dienst en UWV werken al een aantal jaar samen door het organiseren van voorlichtingssessies enkele maanden voor het einde van de WW. Sinds november 2016 is 'WW@Work' opgericht om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen voordat ze in de Bijstand terecht komen. Het betreft hier een team medewerkers dat vanuit de gemeente naar het UWV is gedetacheerd. Vanuit dit team wordt (afwisselend 3 en 6 maanden) voor einde WW een voorlichtingsbijeenkomst aangeboden met informatie over de Bijstand, een CV-training en tips van jobhunters over openstaande vacatures. Na afloop kunnen mensen individueel met jobhunters over openstaande vacatures spreken. Bovendien krijgen mensen een vast contactpersoon toegewezen voor eventuele hulpvragen. In de uitnodiging wordt de noodzaak van de bijeenkomst benadrukt, maar deze is niet

verplicht. Ongeveer 20% van de groep komt daadwerkelijk naar de voorlichtingsbijeenkomsten.

Zo'n drie maanden voor einde WW is de start van intensieve individuele coaching door de consultants. Elke klant heeft een vaste adviseur als contactpersoon. In plaats van één sollicitatie per week, gaan mensen veel meer sollicitaties per week doen. Er wordt daarbij wel gekeken naar de persoonlijke situatie van de klant. Daarnaast is er extra hulp (onder andere door uitzendbureaus Randstad en Unique) bij vacatures zoeken, opstellen van CV, schrijven van sollicitatiebrieven en wordt advies gegeven over het gebruik van social media en hoe zich te profileren. Dit traject duurt ongeveer 8 weken.

De diensten van WW@Work duren tot de laatste uitkeringsdag van de WW-periode. Klanten die doorstromen naar werk worden uitgeschreven bij UWV. Klanten die geen werk hebben kunnen vinden, krijgen een brief dat de UWV-periode ten einde loopt. Ze dienen zich op eigen initiatief te melden bij de Sociale Dienst. Daar wordt vervolgens weer een nieuw traject richting werk aangeboden, dit keer verplicht en met een verplichting tot tegenprestatie.

In 2017 zijn er 470 mensen die met WW@Work gewerkt hebben uitgestroomd naar werk, op een klantenbestand van circa 1300 mensen.

In de Bijstand

De klant krijgt een werkintake en drie weken later een inspanningstoets. Die gesprekken worden door verschillende mensen gehouden. De intaker neemt het verhaal van de klant op en stelt vast in welke mate de klant kan werken en maakt afspraken voor de komende drie weken; het inspanningsplan. De klant krijgt een verwijzing naar Burowerk, een speciaal gemeentelijk uitzendbureau. Bij Burowerk kan men direct na het intakegesprek in gesprek over beschikbare vacatures. In het 'Vervolggesprek Intake', na circa drie weken, is er een inspanningscontrole, om te bespreken of de klant gedaan heeft wat er is afgesproken. Dan wordt er ook overlegd welke keuze door de intaker gemaakt is voor het vervolgtraject. Voor iedereen die kan werken is dat 'WerkLoont'. Klanten met problematiek of grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen een ander vervolgtraject, namelijk prematching (gericht op het binnen twee jaar oplossen van langdurige belemmering naar arbeidsmarkt) of activering (gericht op invulling van een tegenprestatie).

21

Uitbreiding doelgroep WW@Work

Doordat de groep mensen die kort gebruik maakt van de WW groeit, is nu ook aandacht voor deze groep. Het aanbod start dan drie maanden voor einde WW. Het betreft vooral seizoenwerkloosheid, oudere werkenden met korte contracten en jongeren.

Een andere groep betreft hen die als ziek geregistreerd staan bij UWV, deze groep wordt sinds kort ook uitgenodigd bij de voorlichtingsbijeenkomst.

Karakteristieken casus Rotterdam

- De gemeente heeft baat bij preventie. Preventie en prikkels zijn de centrale begrippen in visie en uitvoering. De dreiging van einde WW en het vooruitzicht van het concept WERKLOONT werken activerend, evenals het oprekken van zoekgedrag en beïnvloeding van de mindset door persoonlijke aandacht en een vaste contactpersoon.
- De status van G4 gemeente en daarin gezamenlijke afstemming met UWV. Er is op beleidsniveau een grote samenwerkingsbereidheid.
- Er is een speciale eenheid WW@Work als "gasten" binnen het UWV-bedrijf. Deze eenheid neemt doorstroom WW naar bijstand voor haar rekening. De gemeente betaalt de bemensing van WW@Work.

- Er is (nog) geen afstemming van werkprocessen tussen WW@Work en intake gemeente (is relatief nieuw proces), wel is er sprake van eenduidige regie in de keten vanuit gemeente. Geen sprake van overdracht tussen informatiesystemen UWV en Gemeente.

1.4 Drechtsteden

Drechtsteden omvat het gebied van de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. In Drechtsteden stroomden in 2016 6,1% van mensen uit de WW naar de Bijstand. De gemeente Dordrecht heeft met 7% het grootste doorstroompercentage van de regio.

Context: Baanbrekend Drechtsteden en team Max WW

In Drechtsteden is sinds 1 oktober 2016 'Baanbrekend Drechtsteden' gestart, een samenwerkingsverband tussen UWV, Sociale Dienst Drechtsteden en Randstad Groep Nederland. Het samenwerkingsverband presenteert zich als één gezicht naar buiten. In de teams en units zitten mensen uit verschillende moederorganisaties. Sinds 1 januari 2017 is extra aandacht voor de overgang van WW naar Bijstand door de start van het 'team Max WW', bestaande uit drie personen. Het UWV betaalt de loonkosten van de drie teamleden, zij vallen ook onder het UWV.

Overgang van WW naar Bijstand

Een geselecteerde groep UWV-klanten (max 3 maanden voor einde WW) ontvangt namens Baanbrekend Drechtsteden vanuit het UWV Werkbedrijf een uitnodiging voor een groepsbijeenkomst over het einde van hun WW-uitkering. Doel van deze bijeenkomst is om klanten te adviseren en te ondersteunen in hun zoektocht naar werk en hen te informeren over wat ze kunnen verwachten wanneer hun WW-uitkering stopt. De uitnodiging is niet vrijblijvend, er is plicht tot opkomst voor de WW-gerechtigde.

Klanten die dat zelf willen (vrijwillige deelname) krijgen een vast contactpersoon (iemand uit het team Max WW met de drie adviseurs). In een gesprek met deze adviseur wordt een officieuze rechtmatigheidstoets Bijstand gedaan en wordt gekeken naar voorwaarden voor toegang tot werk (zoals eigen vervoer, beschikbare uren per week, kinderopvang, kwalificaties en ervaring). Hierbij wordt de classificatie van UWV in een aantal gevallen weer geactualiseerd. Er wordt vastgesteld of de klant past binnen de criteria van het project en of hij/zij bemiddelbaar is binnen de dienstverlening die er geboden kan worden (*"is de klant jobready?"*). Zo ja, dan wordt de klant in een database van de adviseur opgenomen voor actieve bemiddeling. De drie adviseurs van het team hebben ieder een branchespecialisatie (fysiek, administratief, zorg). De match tussen deelnemer en adviseur is op basis van branche.

De klant heeft daarna regelmatige individuele begeleidingsgesprekken gedurende drie maanden en krijgt vacatures voorgelegd. Bij interesse en geschiktheid wordt de klant voorgesteld door de adviseur bij de betreffende werkgever. Er is ook tussentijds persoonlijk contact (telefonisch, per mail en moderne media). Zelfwerkzaamheid, realistisch zoekgedrag en eigen verantwoordelijkheid van de klant zijn daarin leidend.

Klanten die uitstromen naar een baan melden dat bij het UWV en worden uitgeschreven, wanneer ze voldoende inkomen verkrijgen met hun nieuwe baan.

Klanten die geen werk kunnen vinden krijgen een brief dat de UWV-periode ten einde loopt. Ze dienen zich zelf en op eigen initiatief te melden bij de Sociale Dienst Drechtsteden (SSD, de Poort).

Het team Max-WW ontwikkelt zich verder binnen Baanbrekend Drechtsteden. Er is sprake van afstemming van de inzet van instrumenten vanuit het WW- en Bijstandregime. Daarom is er sinds najaar 2017 ook de mogelijkheid om gebruik te maken van instrumenten voor mensen in de Bijstand, namelijk de 'Uitzendeuro' en de 'Baanbonus'. De uitzendeuro is een stimulans voor uitzendbureaus om klanten met een Bijstandsuitkering dan wel vanuit het Max-WW-project in te zetten. Beide worden vanuit SSD beschikbaar gesteld in het kader van preventie. De baanbonus is een financiële vergoeding voor de werkgever die een dienstverband aanbiedt.

In 2017 heeft het team Max-WW 213 klanten in bemiddeling genomen, waarvan 125 mensen zijn geplaatst op een betaalde baan. Volgens UWV-cijfers was de totale doorstroom van WW naar Bijstand in 2016 circa 400 mensen. Sinds de zomer van 2017 wordt bijgehouden in welke mate sprake is van duurzame plaatsing. In het 3^{de} kwartaal van 2017 is circa 80% van de deelnemers langer dan 3 maanden aan het werk. Eind kwartaal vier was bijna 80% van de deelnemers langer dan 6 maanden aan het werk. In de visie van Baanbrekend Drechtsteden is duurzame plaatsing een belangrijk streven.

In de Bijstand

Klanten die de WW verlaten zonder werk, dienen zich te melden bij de Sociale Dienst Drechtsteden voor een eventuele Bijstandsuitkering. Zij krijgen een intake bij de Poort als eerste stap na de aanvraag. Het team de Poort is onderdeel van team Werk van de Sociale Dienst Drechtsteden en bestaat uit zes specialisten. Zij zijn evenals het team Max-WW gericht op het zo snel mogelijk vinden van werk voor de deelnemers.

De wijze van activeren en matches van Team de Poort sluit aan bij de aanpak van Team Max WW en richt zich op het versterken van de zelfstandigheid van de cliënt, zoekgedrag, en het aanbieden van actieve bemiddeling.

In verband met de privacy mogen gegevens van UWV-klanten niet zomaar worden vastgelegd in de systemen van de Sociale Dienst. De klant wordt daarom gericht toestemming gevraagd om hun gegevens met betrekking tot arbeidsbemiddeling te mogen delen met SSD. Deze toestemming wordt schriftelijk vastgelegd en de kandidaat moet het document ondertekenen. Op deze wijze wordt een deel van de informatie overgedragen aan de Sociale Dienst.

Leden van Team de Poort voeren korte intakegesprekken en treden vervolgens als vaste contactpersoon op voor de klanten die recht hebben op Bijstand. Deze klanten blijven 3 maanden onder hun hoede. Het team is verantwoordelijk voor 25% van de jaarlijkse uitstroom uit de Bijstand, dat wil zeggen 100 mensen die uitstromen naar werk.

Kandidaten die na drie maanden nog geen werk kunnen vinden worden vervolgens overgedragen naar Team Werk (50-80 dan wel 80-100). Men komt dan in een langdurig traject (bijvoorbeeld gericht op het ontwikkelen van werknemersvaardigheden, oplossen van gezinsproblematiek en dergelijke). De overdracht naar het werk/participatieteam gaat door schriftelijke rapportage in Reporter en warme overdracht vanuit de regisseur. De lijnen zijn vrij kort omdat men elkaar kent en dicht bij elkaar werkt.

Karakteristieken casus Drechtsteden

- Drechtsteden werkt met het concept Baanbrekend: één gezicht naar werkgevers vanuit de samenwerking tussen gemeente, UWV en de partij Randstad. Drie partijen delen één visie, werken samen en gaan

oplossingsgericht te werk (de lijnen zijn kort en worden kort gemaakt, veelal door informele afstemming op de werkvloer).

- Het Matchingsteam werkt nauw samen met activering. Vacatures worden actief aangeboden vanuit de eenduidige werkgeversbenadering via Baanbrekend.
- De focus binnen de werkprocessen ligt op duurzame plaatsing en het werkgeversperspectief daarvan. Instroombeperking in de Bijstand is de resultante van de aangebrachte focus en de werkzaamheden. Aftersales helpt om de duurzaamheid van plaatsingen te monitoren. Er wordt gemeten op duurzaamheid.
- Ook het afstemmen van informatiesystemen en werkwijze UWV en gemeente worden aangepakt binnen het concept Baanbrekend.
- In de keten wordt actief samengewerkt, afgestemd en doorontwikkeld: bijvoorbeeld instrumenten uit het Bijstandsregime worden in de WW-periode bij Team Max WW ingezet.

1.5 Rijk van Nijmegen³

WerkBedrijf Rijk van Nijmegen is een MGR (Modulaire Gemeenschappelijke Regeling) waar onder andere de re-integratie taken van de Participatiewet voor de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Wijchen en Nijmegen aan zijn gedelegeerd. Het WerkBedrijf en UWV WERKbedrijf zetelen in hetzelfde pand, met een gezamenlijke ontvangst en elk een eigen kantoorruimte. De doorstroom in de kleinere gemeenten schommelt rond het landelijk gemiddelde, de stad Nijmegen hoort met een doorstroompercentage van 9% in 2015 en 8,9% in 2017 tot de top 10 van gemeenten met de hoogste percentages (UWV, 2016, p. 12).

Overgang van WW naar Bijstand

UWV WERKbedrijf en het WerkBedrijf hebben in de zomer van 2017 een pilot gestart om samen maandelijks voorlichting over de overgang van WW naar Bijstand te verzorgen. De uitnodiging wordt door UWV breed verstuurd, maar de bijeenkomst is niet verplicht. De opkomst was in eerste instantie niet hoog (rond de 10 mensen), maar de tweede keer was het aantal verdubbeld.

Het gaat om een bijeenkomst van een uur die wordt verzorgd door UWV en een functionaris van de afdeling Inkomen van één van de 7 gemeenten. UWV trapt af en noemt alle instrumenten die UWV kan inzetten in het kader van de nieuwe dienstverlening. Het gaat daarbij dan onder meer om een achttal workshops gericht op efficiënter solliciteren, of het instrument "Succesvol naar werk", bestaande uit 10 dagdelen intensieve begeleiding. De functionaris van de gemeentelijke afdeling Inkomen schetst een beeld van het uitkeringsregime in de Bijstand en de hoogte van de uitkeringen en bijvoorbeeld de werking van de kostendelersnorm. De reacties van deelnemers waren positief, er was ook behoefte aan persoonlijke bemiddeling naar werk wat ook opgepakt kon worden.

Bij de groep uitkeringsgerechtigden, met een WW-uitkering die is ingegaan vóór oktober 2016, lijkt de Max-WW-benadering naar het zich laat aanzien het meeste effect te sorteren. Bij die klanten stond, in tegenstelling tot de WW-instromers na oktober 2016, de digitale dienstverlening centraal. Cijfers over dit verschil zijn (nog) niet bekend.

³ Door omstandigheden is de deelrapportage van deze casus niet verschenen. We beperken ons voor deze casus tot onderstaande beschrijving in de eindrapportage, die na overleg met de regio tot stand is gekomen.

Werkgeversdienstverlening

UWV WERKbedrijf en WerkBedrijf Rijk van Nijmegen werken vanuit hun eigen werkgeversdienstverlening aanvullend samen in de contacten met de werkgevers. Er is samenwerking tussen de Matchteams ('Binnendienst'), bestaande uit bedrijfsdienstverleners van het Werkbedrijf en adviseurs van UWV.

Bij het Werkbedrijf zijn ongeveer 60 consultants actief in het onderhouden van contacten met werkgevers en het bemiddelen van kandidaten naar werk. Bij UWV zijn daarnaast 8 adviseurs werkgevers bezig met de werkgeversservice.

Jongeren

De aandacht voor de positie van jongeren op de arbeidsmarkt is groot. Dat geldt voor de totale groep jongeren; voor kwetsbare jongeren die in de eindperiode van de WW zitten en door dreigen te stromen naar de Bijstand wordt extra begeleiding geboden via onder meer de Talentenexpeditie. Het gaat om jongeren tussen de 18 en 27 jaar met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt die met de reguliere begeleiding niet aan de slag komen.

Mensen uit het doelgroepenregister

De klanten uit deze groep vallen worden intensief begeleid door het WerkBedrijf Rijk van Nijmegen, ook wanneer deze mensen een (gedeeltelijke) WW-uitkering ontvangen. Over het reilen en zeilen van deze samenwerking vindt DT/MT-overleg plaats (gemeenten en UWV).

1.6 Werkplein Drentsche Aa

Werkplein Drentsche Aa is de intergemeentelijke sociale dienst van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo. Het Werkplein is gevestigd op één centrale en herkenbare locatie in Assen. Hoewel het om drie relatief kleine gemeenten gaat, is het opvallend dat gemeente Assen in 2014 in de top 10 stond van gemeenten met hoogste doorstroompercentages van WW naar bijstand, namelijk 9,3% ten opzichte van het landelijke gemiddelde van 5,5%. En deze cijfers lijken in 2017 alleen maar hoger uit te komen (Hilbers & de Vries, 2016). Preventie van deze doorstroom staat dan ook hoog in het vaandel bij dit Werkplein (Schonewille, 2017).

Context: Werk in Zicht

Werkplein Drentsche Aa en UWV Werkbedrijf, regiokantoor Groningen, hebben beide zitting in Werk in Zicht (WiZ), het samenwerkingsverband arbeidsmarktregio Groningen (provincie Groningen en Noord-Drenthe). Hier wordt op bestuurlijk, regionaal niveau overlegd.

Overgang van WW naar Bijstand

Wat betreft de intake en begeleidingsfase van de klant naar de Bijstand, is er geen samenwerking te benoemen tussen Werkplein Drentsche Aa en UWV. Op alle fronten, zowel beleids-, organisatorisch en uitvoerend niveau, is de samenwerking tussen UWV en Werkplein Drentsche Aa aan de voorkant van het begeleidingsproces opgebroken. Adviseurs Werk van UWV zijn verhuisd naar Groningen, men heeft geen actieve toegang tot elkaars systemen, in verband met privacy. Er is geen sprake van gezamenlijke werkprocessen en er is geen sprake van dossieroverdracht bij doorstroom Max-WW naar Bijstand.

Op individueel uitvoerend niveau bestaan er tussen werkcoaches Werkplein en adviseurs Werk UWV her en der nog contacten 'uit de oude tijd'. Deze worden nog steeds benut voor dossier overdracht of advies over een klant. Werkcoaches van het

Werkplein die deze contacten niet hebben, bellen het algemene nummer UWV voor overleg.

In de Bijstand

Aanvragen voor een bijstandsuitkering worden bij Werkplein Drentsche Aa beoordeeld door een team van inkomensconsulenten. Nieuwe aanvragers worden door Werkplein Drentsche Aa uitgenodigd voor de algemene voorlichting 'route naar werk', gevolgd door een korte intakeprocedure. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen een Max-WW-aanvrager of een aanvrager vanuit een andere route. De intakeprocedure wordt afgesloten met een individueel 'conclusiegesprek' van 10 minuten. Hierin wordt op basis van ingevulde vragenlijsten en een kort persoonlijk gesprek een inschatting gemaakt of de klant binnen twee jaar aan het werk kan (route arbeidsmarkt), of niet (route participatie). Naar aanleiding van de ingevulde vragenlijsten en de eerste inschatting gemaakt in het conclusiegesprek, wordt de klant gekoppeld aan een coach (werkcoach, re-integratiecoach, jongerencoach, of participatiecoach), werkzaam in één van de 'routes'. Aan de hand van een door de klant ingevulde routekaart begeleidt zijn coach hem, waarbij de coach de snelste route naar werk in de gaten houdt. De routekaart naar werk is leidend in het proces voor zowel klant als coach. De werkcoach is verantwoordelijk voor het gehele proces vanaf het moment dat de klant overgedragen wordt vanuit intake tot het moment dat de klant aan het werk is.

Gezamenlijk voorstel regio brede aanpak doorstroom Max-WW naar Bijstand

In februari 2018 is een voorstel voor een gezamenlijke aanpak vanuit de regio wat betreft het beperken van de doorstroom van Max-WW naar Bijstand ingediend bij het directeurenoverleg Werk in Zicht (WIZ). Het gezamenlijk voorstel van UWV en Werkplein Drentsche Aa is gebaseerd op het Bossche model en op een pilot in centrumgemeente Groningen.

De aanpak is gericht op een geïnformeerde omgeving, uitstroom naar de arbeidsmarkt en het voorkomen van onnodige aanvragen voor Bijstand. De inwoner wordt voorgelicht en uitgenodigd voor een bijeenkomst over de gevolgen van de Participatiewet. Het doel van de gezamenlijke aanpak is inwoners in de arbeidsmarktregio te activeren, Bijstand te voorkomen en zorg te dragen voor een breder aanbod aan werkgevers.

Het voorstel is verspreid onder de vier subregio's die onderdeel zijn van WIZ, waar het positieve bijval heeft gekregen. Vervolgens is het besproken in het directeurenoverleg WIZ en aangenomen. Dit voorstel zal in de komende tijd verder worden uitgewerkt. Hoe deze aanpak bevalt en of het tot de gewenste successen gaat leiden is nog even afwachten.

Werkgeversdienstverlening

Op uitvoerend niveau werkt het werkgeversteam, bestaande uit accountmanagers, van het Werkplein Drentsche Aa, samen met accountmanagers UWV. Bij het UWV is hiervoor de arbeidsmarktregio opgedeeld in vier subregio's. Grote bedrijven in de regio worden door gezamenlijke teams van accountmanagers bezocht, waarna ook beide instanties geschikte kandidaten kunnen voordragen. Accountmanagers UWV en Werkplein werken in aparte relatiebeheersystemen (WBS versus CRM), wel wordt de nieuwsbrief van het UWV met vacatures verspreid onder de accountmanagers en werkcoaches van het Werkplein.

Afspraakbanen en jongeren

Met de komst van de Participatiewet gaat ook een nieuwe groep te maken krijgen met de situatie van Max-WW, namelijk mensen met een arbeidsbeperking die

vanwege beëindiging van een (tijdelijk) contract bij een werkgever een beroep doen op de WW. Omdat het vaak gaat om mensen die daarnaast nog een aanvullende uitkering vanuit de Bijstand krijgen, zijn zij ook bij de gemeente in beeld. Voor jongeren die tot de doelgroep van de afspraakbanen behoren is een 'sluitende aanpak kwetsbare jongeren' ontwikkeld. Verder blijven de jobcoaches van het Werkplein betrokken bij de klant, in het kader van nazorg, ook wanneer de klant (voor een deel) WW ontvangt.

Karakteristieken casus Werkplein Drentsche Aa

- De gemeente heeft baat bij preventie. Dit is de drijvende kracht geweest in de voorstellen vanuit het Werkplein voor een gezamenlijke (regionale) aanpak om doorstroom vanuit Max-WW naar Bijstand te voorkomen of te verminderen.
- Sinds februari 2018 ligt er een voorstel voor een gezamenlijke aanpak voor de gehele arbeidsmarktregio Groningen. Initiatief voor dit voorstel ligt bij Werkplein Drentsche Aa en UWV. Het voorstel is voorgelegd aan alle gemeenten in de regio, is na aanpassingen en akkoord vanuit de regio voorgelegd aan het directeurenoverleg Werk in Zicht, en is aangenomen.
- Op dit moment is er weinig afstemming tussen Werkplein en UWV. Er is sprake van gescheiden processen op zowel beleids-, organisatorisch- als uitvoeringsniveau. Er is geen overdracht tussen informatiesystemen UWV en gemeente. Wel is er sprake van een gezamenlijke aanpak op het gebied van werkgeversbenadering voor grote klanten.
- Uitwisseling van dossierkennis en advies gebeurt incidenteel en alleen op basis van informele contacten.

1.7 Werkplein Fivelingo

Werkplein Fivelingo is de intergemeentelijke dienst voor Werk, Participatie, Zorg en Inkomen voor de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum (de zogenaamde DAL-gemeenten). Sinds 1-1-2017 is het Werkplein een feit. De organisatie is ontstaan uit een fusie tussen de ISD Noordoost/Werkplein Eemsdelta en Sociale Werkvoorziening Fivelingo. Vanuit drie locaties in Appingedam en Delfzijl wordt gewerkt aan de uitvoering van de Participatiewet.

De doorstroompercentages voor de afzonderlijke gemeenten binnen Werkplein Fivelingo zijn allen boven het landelijk gemiddelde van 5.5%: Delfzijl: 8,7%, Appingedam: 7,1% en Loppersum 11,9% (Hilbers & De Vries, 2016). Waarbij Loppersum een flinke uitschieter naar boven laat zien. Door haar geringe inwonersaantal is Loppersum niet opgenomen in de door Hilbers en de Vries opgestelde top 10 met hoogste doorstroompercentages in 2014, maar procentueel gezien zou Loppersum zich zelfs boven de nummer 1 (Den Haag, 11,2%) op de lijst plaatsen.

Context: Werk in Zicht

Werkplein Fivelingo en UWV Werkbedrijf, regiokantoor Groningen, hebben beide zitting in Werk in Zicht (WiZ), het samenwerkingsverband arbeidsmarktregio Groningen (provincie Groningen en Noord-Drenthe). Hier wordt op bestuurlijk, regionaal niveau overlegd.

Overgang van WW naar Bijstand

Vóór 2011 werkten Werkplein Fivelingo, toen nog ISD Noordoost/Eemsdelta, en UWV-intensief samen, op zowel beleids-, organisatorisch, als uitvoerend niveau. Met de bezuinigingen bij het UWV in 2011 is deze samenwerking verdwenen. De adviseurs Werk van UWV zijn verhuisd naar Groningen. Men heeft geen toegang

meer tot elkaars systemen, in verband met privacy. Werkcoaches van Werkplein Fivelingo kunnen nog wel in het Sonarsysteem kijken, echter geen informatie toevoegen of wijzigen. Er is geen sprake van formele dossieroverdracht bij doorstroom Max-WW naar Bijstand. In de laatste drie maanden van de WW-uitkering wordt de dienstverlening wel alvast opgestart, op initiatief van Werkplein Fivelingo. Dit gebeurt op uitvoerend niveau door het gezamenlijk doornemen van de lijsten van mensen die de overgang gaan maken, waardoor er bij accountmanagers van Werkplein Fivelingo zicht bestaat op toekomstige klanten en zo mogelijk al gematcht kan worden op geschikte vacatures.

In de Bijstand

Wanneer iemand zich aanmeldt voor een Bijstandsuitkering (ongeacht of deze uit de WW komt of niet) komen de Poortwachters van Dienst in actie. De Poortwachter Inkomen checkt binnen 48 uur of er geen recht is op een uitkering. Wanneer iemand in aanmerking komt voor de Bijstand zoekt de Poortwachter Werk direct uit -op basis van de beschikbare gegevens zoals arbeidsverleden- welke route voor de klant (bemiddeling of activering) het meest geschikt lijkt. In een intakegesprek wordt dit met de klant besproken, waarna deze wordt ingedeeld in een van de teams. De scheidslijn tussen bemiddeling en activering is de vraag of de klant waarschijnlijk binnen een jaar regulier aan het werk kan, of dat er nog aanvullende ondersteuning nodig is. In Werkplein Fivelingo werkt men met de 'Werkrotonde', waarin de inzet van verschillende instrumenten afgestemd wordt op de situatie van de klant. Het Werkplein heeft ook nauwe samenwerking met twee uitzendbureaus, die ook gevestigd zijn in de open ruimte van het Werkplein. Klanten kunnen hier informatie vragen en gesprekken voeren met de consulent.

Werkgeversdienstverlening

De werkgeversdienstverlening wordt georganiseerd onder de paraplu van de arbeidsmarktregio, Werk in Zicht. De werkgeversteams van Werkplein Fivelingo en UWV (Team Noord) werken in deze subregio van Werk in Zicht samen. De vraag van de werkgever staat centraal bij het bemiddelen van werkzoekenden, ook van die met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Werkgevers zijn tevens leidend bij de keuze voor re-integratieprojecten. Voor de DAL-gemeenten gaat het dan om projecten zoals in de zorg en de bouw, nu is bijvoorbeeld aardbevingsbestendig bouwen onder de aandacht gekomen. Adviseurs van het Werkgeversteam zitten regelmatig op het Werkplein in Delfzijl. Er zijn korte lijnen met de werkcoaches van het Werkplein en de adviseurs Werk van UWV, er is wekelijks overleg. De adviseurs in het werkgeversteam hebben, indien nodig, ook korte gesprekken met de klant.

Jongeren

Werkplein Fivelingo heeft speciale aandacht voor jongeren onder 27 jaar in de regio, ongeacht voorgeschiedenis of uitkeringssituatie. De dienstverlening geldt dus ook voor jongeren met, vaak een kortdurende, WW-uitkering. In het team Werk zijn er vier jongerencoaches actief; er wordt gekeken wie van de jongeren voldoende zelfredzaam is. Deze groep jongeren wordt direct meegenomen in de dienstverlening, dat wil zeggen, bemiddeling. In het jongerenbeleid wordt ook de zorg meegenomen, met name de VSO-Pro-scholen als belangrijke schakel tussen zorg, onderwijs en arbeidsmarkt. De twee jobcoaches van het Werkplein richten zich ook op deze groep jongeren.

Karakteristieken casus Werkplein Fivelingo:

- Vooral de lokale contacten en ervaringen uit het verleden maken dat de samenwerking goed loopt. Dit blijkt uit dat de adviseurs van het Werkgeversservicepunt (WSP) van het UWV een aantal dagen per week aanwezig zijn op het Werkplein. Ze nemen ook de Participatieklanten mee in de bemiddeling en dienstverlening naar werkgevers toe.
- Werkplein Fivelingo is gebaat bij samenwerking die focust op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt: speciale projecten, het benutten van het netwerk én het koesteren van de verschillen.
- Overleg en samenwerking op regionaal niveau, binnen de arbeidsmarktregio onder de vlag van Werk in Zicht.
- Poortwachter van Dienst: snelle en klantgerichte benadering bij aanvraag van de Bijstandsuitkering.
- Samenwerking met uitzendbureaus, die ook op de hoogte gehouden worden van het werkproces.

2. Vergelijking casussen

Bovenstaande beschrijvingen van de afzonderlijke casussen laat een divers beeld zien. Vanuit die diversiteit gaan we op zoek naar werkzame factoren die de optimalisering van afstemming van activeringsregimes kunnen bevorderen. Dat doen we allereerst op het niveau van het primair proces ('de gang van de klant door de organisatie'). We volgen daarbij de fasering van Gastelaars (2006), vertaald naar de terminologie van het onderzochte veld⁴. We concentreren ons vooral op de samenwerking in de overgang van WW naar (al dan niet) Bijstand. Daarnaast besteden we kort aandacht aan de samenwerking zoals die voor verschillende doelgroepen plaatsvindt, zoals jongeren en mensen met een arbeidsbeperking. Vervolgens analyseren we welke factoren op organisatie- en beleidsniveau de optimalisering kunnen bevorderen.

2.1 Het primair proces: de gang van de klant door de organisaties

De samenwerking tussen UWV en Sociale Diensten verschilt in de verschillende casussen. Onderstaande tabel geeft de verschillen weer voor de activiteiten gericht op werkzoekenden die de Max-WW hebben bereikt, zoals we die in de laatste zes maanden van 2017 hebben onderzocht. Aangezien het Bossche model veel navolging krijgt, hebben we deze ook in de tabel opgenomen.

Tabel 1. Overzicht samenwerking gedurende einde WW-periode

	's-Hertogenbosch	Rotterdam Zuid	Drechtsteden	Rijk van Nijmegen	WP Drentsche Aa	WP Fivelingo
Selectie kandidaten in WW-bestand	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Voorlichting over Bijstand	Ja	Ja	Ja	Pilot	Pilot	Nee
Persoonlijke begeleiding en activering	Ja	Ja	Ja	Op vraag	Nee	Ja
Actieve matching	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Speciale groepen WW-ers	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Inzet specifieke instrumenten	On-bekend	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee

Mensen die recht hebben op een WW-uitkering en van daaruit doorstromen naar de Bijstand doorlopen in beide organisaties verschillende fasen (van selectie t/m uitstroom). In de afzonderlijke deelrapportages staat weergegeven hoe de verschillende fasen voor beide regimes in de verschillende (sub)regio's vormgegeven is. Voor de WW-fase is dat landelijk uniform (zie hiervoor), voor de Bijstand-fase verschilt dit per (sub)regio.

Als het gaat om samenwerking tussen UWV en gemeente is de periode 6-3 maanden voor Max-WW een interessante periode om te belichten. In de casussen

⁴ Gastelaars spreekt van de fases van werving, selectie, classificatie, transformatie en afronding. De fase van werving is in dit onderzoek al gepasseerd (mensen zitten immers al in de WW), dus die laten we buiten beschouwing.

waar samengewerkt wordt, vinden in deze periode allerlei gezamenlijke interventies plaats.

In schema:



Figuur 2 De gang van de klant door de twee organisaties

In onderstaande analyse richten we ons specifiek op deze overgangperiode. De analyse start op het moment waarop de uitkeringsgerechtigde in de WW-fase kennismaat met het gemeentelijk regime van de Bijstand, vaak middels een voorlichting. Dat is ook het moment waarop hij of zij zich kan voorbereiden op dit regime van de Bijstand en inzicht krijgt in het verschil met het WW-regime. Wanneer de afstemming tussen de regimes uitgebreider is, volgt een periode van intensieve, persoonlijke begeleiding waarin in feite de gemeentelijke benadering naar de WW-periode gehaald wordt. Soms behoort intensieve matching tot deze fase, soms niet. De overgangperiode eindigt met uitstroom uit de WW en al dan niet instroom in de Bijstand. We noemen per fase de opvallende thema's.

Fase van werving en classificatie: selectie en voorlichting

Pogingen om de regimes van WW en Bijstand te optimaliseren starten met de selectie van WW-kandidaten voor voorlichting over de Bijstand, gevolgd door de voorlichting zelf. Hoe ver de voorselectie gaat en welk karakter de voorlichting heeft, verschilt per casus.

Zicht op de klant

In het Rijk van Nijmegen en de pilot in Groningen is de voorlichting niet verplicht: alle mensen voor wie de WW-periode over 3 of 6 maanden teneinde loopt worden uitgenodigd voor de voorlichting. Het is aan de mensen zelf om te bepalen of zij recht hebben op Bijstand en om al dan niet naar de voorlichting te gaan. De opkomst is in de meeste gevallen niet hoog (tussen 10 en 20 mensen per bijeenkomst, ongeveer 10% van de genodigden), maar de mensen die komen zijn een gemotiveerde groep.

"Men vindt het leuk dat ze uitgenodigd worden. We merken op dat de klanten de noodzaak van het vinden van werk niet eerder voelden. ...Onze voorlichting alleen al is vaak een wake-up call." (Gemeente Groningen)

In Rotterdam Zuid is de toon in de uitnodiging strenger, de opkomst is daar wisselend, variërend van 20 – 50 %. Den Bosch en Dordrecht selecteren de mensen die uitgenodigd worden vooraf. Mensen die in aanmerking komen voor de Bijstand worden uitgenodigd en wanneer zij niet komen, worden zij na gebeld en/of opgeroepen voor een gesprek. Deze procedure leidt tot een hogere opkomst. In Rotterdam en Dordrecht wordt tijdens de voorlichtingsbijeenkomst individueel een voorlopige toets gedaan op recht op Bijstand, zodat mensen meteen weten waar zij aan toe zijn. Als mensen recht op Bijstand hebben, kunnen zij op vrijwillige basis een individueel traject aangaan. In de Werkpleinen Drentsche Aa en Fivelingo is geen officiële voorlichting in de Max-WW-periode. Bij Werkplein Fivelingo wordt gebruik gemaakt van informele contacten (vooral uit de tijd dat de teams nog samen in een Werkplein zaten) voor

dossieroverdracht of advies over een klant. Ook is daar de schaalgrootte zodanig dat men op de werkvloer weet wie er in de laatste periode van de WW zit en dan wordt de gemeentelijke dienstverlening alvast opgestart. Deze situatie is wel sterk persoonsafhankelijk:

"Als onze UWV-contactpersoon weg zou gaan en iemand van 20 komt binnen dan heb je best kans dat het (= de samenwerking, red.) dan zomaar weg is."

Preventie

Voor Werkplein Drentsche Aa is betere aansluiting tussen WW en Bijstand inmiddels een punt van importantie, mede vanuit het oogpunt van preventie van instroom naar de Bijstand. Vanuit deze organisatie is dan ook samen met UWV het initiatief genomen tot een regionale aanpak.

"De aanpak is gericht op een geïnformeerde omgeving, uitstroom naar de arbeidsmarkt en het voorkomen van onnodige aanvragen voor de Bijstand. De inwoner wordt voorgelicht en uitgenodigd voor een bijeenkomst over de gevolgen van de Participatiewet...."

Inmiddels is deze aanpak geaccordeerd door het regionale Werkbedrijf UWV en aangenomen in het arbeidsmarktbrede directeurenoverleg (Werk in Zicht). Ook Werkplein Favelingo zal naar verwachting met deze aanpak gaan werken.

Uitbreiding van doelgroepen

Waar de benadering van Max-WW, zoals dat oorspronkelijk in 's-Hertogenbosch is ontwikkeld, gericht was op mensen die na drie jaar WW doorstromen in de Bijstand, is er inmiddels meer diversiteit in doelgroepen te onderscheiden. Zo heeft Rotterdam ook een aanbod dat zich richt op de groep 'Korte WW'. Deze doelgroep heeft vaak een zeer korte WW-periode (circa drie maanden) en het betreft seizoenswerkloosheid, oudere werkers met korte contracten en vooral jongeren. Te constateren valt dat deze groep groeit, en Rotterdam heeft dan ook een speciaal aanbod voor '3 maanden groepen'. Niet alleen in Rotterdam, maar ook in Rijk van Nijmegen, Werkplein Drentsche Aa en Werkplein Favelingo is extra aandacht voor jongeren tot 27 jaar. Op alle plekken wordt extra inspanning geleverd om jongeren aan het werk te helpen, in Nijmegen gebeurt dat met de Talentexpeditie voor jongeren tot 27 jaar. Ook enkele jongeren uit deze groep die in de WW zitten worden hierbij betrokken. Hetzelfde geldt voor de aanpak van Werkplein Favelingo met de jongeren tot 27 jaar: ongeacht de uitkering waarvan zij gebruik maken worden zij intensief begeleid en bemiddeld. De bemiddeling van de groep mensen met een arbeidsbeperking is vooral een taak van de gemeente, zo blijkt in de praktijk. In de meeste casussen is er een apart team dat zich met deze groep bezighoudt. Dit is geen activiteit van medewerkers die zich met Max-WW bezighouden maar van een apart team, ook als iemand met een arbeidsbeperking korte tijd in de WW terecht komt.

Samenvattend, in de fase van selectie en voorlichting blijken belangrijke werkende factoren:

- Voorselectie van potentiële deelnemers aan het traject.
- Schaalgrootte die informele kennis van de klant mogelijk maakt.
- Aandacht voor belang gemeenten bij preventie.
- Diversiteit aanbrengen in aanpak specifieke groepen .

Fase van transformatie: begeleiding, activering en matching

In Rotterdam Zuid volgt men het Bossche model van intensieve, persoonlijke begeleiding van de uitkeringsgerechtigde in de laatste periode van de WW. In Dordrecht is eveneens sprake van dergelijke intensieve persoonlijke begeleiding, waarbij het team Max-WW de werkgeversbenadering hanteert zoals die in Baanbrekend Drechtsteden als geheel wordt ingezet. In beide casussen is in de WW-periode de aanpak vrijwillig en sterk gericht op het vinden van werk, eenmaal in de Bijstand blijft de aanpak gericht op het vinden van werk, maar verandert het vrijwillige karakter in een verplichting.

Bij Rijk van Nijmegen en Werkpleinen Drentsche Aa en Fivelingo is geen sprake van gestructureerde samenwerking voor begeleiding van Max-WWers, maar vindt samenwerking zowel formeel als informeel plaats tussen de mensen van de werkgeversservice punten (UWV en gemeente) en accountmanagers vanuit het Werkplein.

*“Op projecten proberen wij vanuit beide bestanden mensen te leveren...”
(adviseur WSP UWV Noord)*

De lijn tussen begeleiding en matching is niet altijd scherp te trekken, afhankelijk van de taakverdeling binnen en tussen de organisaties. Op sommige plaatsen functioneert het werkgeversservicepunt apart (zowel UWV als gemeente hebben een WGSP, dit is het geval in Nijmegen en Rotterdam), soms trekken UWV en gemeente gezamenlijk op in het werkgeversservicepunt (Werkpleinen Drentsche Aa en Fivelingo).

34

“We hebben altijd halsstarrig de relatie in takt gehouden met UWV. Dat is gewoon zinnig.”

Persoonlijke benadering

In alle casussen blijkt de persoonlijke benadering een belangrijke succesfactor. *“Er is wekelijks contact. Het contact is persoonlijk tussen klant en adviseur. Hoe het contact is ligt een beetje aan de klant. We whats appen, we bellen, we e-mailen en persoonlijke gesprekken. Maar we blijven monitoren.Echt die persoonlijke aandacht. Veel mensen vinden dat heel prettig. En die gaan ook hun adviseur bellen...”* (Projectleider WW@Work).

Ook in Dordrecht is het Max-WW-team ingericht om persoonlijke aandacht mogelijk te maken. Zelfwerkzaamheid, een realistisch beeld van zoekgedrag en eigen verantwoordelijkheid van de klant zijn leidend.

“Wat ik nu heel veel zie is, ze moeten omdat het moet. Ik moet een sollicitatie in de week doen. Dan zeg ik als ze bij mij komen: van mij hoeft je niet. Je zit uiteindelijk voor jezelf en jij wilt die baan en daar kan ik je handvatten voor meegeven.....Als ik een klant voor me heb, die is vijftig jaar, allemaal mankementen en die wil nog graag in een winkel, nou dan ga ik dat met hem bespreken, is het nog realistisch met je klachten dat je nog in de winkel gaat solliciteren, dus ik houd echt wel een spiegel voor.”

Voor het UWV is de persoonlijke benadering een aantal jaar onmogelijk geweest. Waar voorheen teams intensief samenwerkten, is dat in 2013 door bezuinigingen gestopt. Dit wordt door veel respondenten als negatief ervaren. Inmiddels is UWV weer meer gericht op het herstel van de persoonlijke benadering, maar een vast contactpersoon en het beheren van een eigen caseload behoren (nog) niet tot de mogelijkheden.

De intensieve contacten met Max-WW-klanten worden in de casussen toebedeeld aan een dedicated Max-WW-team of -functionaris. Dit blijkt van groot belang om de focus op deze doelgroep vast te houden.

Afstemming tussen vacatures en werkzoekenden

De gesignaleerde verschillen betekenen het nodige voor de afstemming tussen vacatures en werkzoekenden. Overeenkomstig voor alle casussen is, dat men vanaf de start van het contact zoekt naar mogelijkheden om een match te maken tussen deelnemer en mogelijke banen. De structurering daarvan verschilt, afhankelijk van met name schaalgrootte en van een al dan niet gezamenlijke visie op de aanpak in de verschillende fasen van het proces.

In de Werkpleinen Drentsche Aa en Fivelingo zijn de (informele) contacten tussen het werkgeversservicepunt en de accountmanagers frequent. Beide partijen weten dan ook op hoofdlijnen welke soort vacatures er zijn en wat er in het klantenbestand zit om al dan niet in aanmerking te komen voor een match.

In Rotterdam maakt de schaalgrootte dergelijke informele contacten minder goed werkbaar en is men zoekende naar de beste weg om te bewandelen.

“We proberen de aansluiting te vinden met Werkgeversservicepunt Rijnmond...Ons motto is: er is al zoveel, laten we aansluiten bij wat er is. We proberen het proces steeds verder te verbeteren. Eerst waren het de eigen adviseurs hier die de match maakten. Nu hebben we 1 juli 2017 een jobhunter aangenomen om nog meer die connectie te leggen. Er komt nog te weinig uit voor ons gevoel....”

Drechtsteden kent van oudsher een werkgeversbenadering, waardoor ook werkgevers een vast aanspreekpunt hebben (de salesmanager) die de informatie intern verspreidt. De kennis over vacatures is daarmee makkelijk toegankelijk voor de adviseurs. De salesmanager heeft soms ook -samen met de adviseur van het Max-WW-team- contact met de klant om te bekijken of een match ook daadwerkelijk haalbaar is. Begeleiding en matching zijn hier dus dicht op elkaar georganiseerd.

35

“De arbeidsmarkt is bij ons booming. Dus onze adviseur die ging voor zo’n klant zitten, joh, je kan hier, hier en hier morgen beginnen. Weet je wel? Zeg maar wat je wil. Dit niet? Dat niet? Oké. Kijken we nog even verder en hebben we weer vijf andere dingen.”

Samenvattend, succesfactoren in deze fase van begeleiding, activering en matching zijn:

- Een vast contactpersoon voor persoonlijke benadering en intensieve begeleiding.
- Door vrijwilligheid ligt regie bij de deelnemer, aansluiten bij motivatie is goed mogelijk.
- Gebruik maken van informele contacten in kleinere verbanden, netwerken organiseren in grotere steden.
- Gedragen visie, die doorloopt in de aanpak in de verschillende fasen.

Fase van uitstroom

Het Bossche model is mede aansprekend voor andere delen van het land vanwege de gerealiseerde uitstroom: een beperking van 30 – 40 % van de jaarlijkse doorstroom, zo is de berekening. Over de gerealiseerde uitstroom door de innovatieve Max-WW-benadering in de andere casussen zijn beperkte gegevens beschikbaar. Voor Werkpleinen Fivelingo en Drentsche Aa en Rijk van Nijmegen zijn geen uitstroomgegevens voorhanden omdat begeleiding en matching geen expliciet

onderdeel zijn van het Max-WW-traject; Rotterdam Zuid en Drechtsteden zijn nog pas een jaar bezig. In dat jaar is wel uitstroom naar werk gerealiseerd: respectievelijk 36% en 58% van de mensen die deelgenomen hebben aan het Max-WW-traject. Door respondenten wordt opgemerkt dat in het begin van de Max-WW-activiteiten de meest kansrijke mensen een plek op de arbeidsmarkt hebben kunnen vinden. Met het aantrekken van de arbeidsmarkt hoopt men ook minder kansrijken succesvol te kunnen ondersteunen, maar de problematiek van de doelgroep wordt wel complexer.

Doorstroom vanuit WW

Uitstroom naar werk wordt bevorderd door de samenwerking in het Max-WW-traject. In 's-Hertogenbosch blijkt dit langjarig, in Rotterdam Zuid en Drechtsteden zijn de cijfers voor het eerste jaar veelbelovend.

De complexiteit van de problematiek van de doelgroep neemt toe. Dit zal van invloed zijn op de uitstroom, of dat opgevangen wordt door de aantrekkende arbeidsmarkt is vooralsnog ongewis.

2.2 Het secundair proces: de organisatie van de samenwerking

Ook in het secundair proces, de inrichting van de samenwerking tussen UWV en gemeenten, constateren we overeenkomsten en verschillen tussen de casussen.

Figuur 2. Overzicht van de inrichting van de samenwerking gemeenten en UWV rond Max-WW

	's-Hertogenbosch	Rotterdam Zuid	Drechtsteden	Rijk van Nijmegen	WP Drentsche Aa	WP Fivelingo
Gezamenlijk primair proces	Nee	Gedeelte- lijk ⁵	Ja	Nee, muv ont- vangst	Nee	Nee
Detachering van gemeente naar UWV	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Twee primaire processen	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja

Visie op ketensamenwerking

In de verschillende casussen wordt het belang van actief werk zoeken breed gedeeld. In de casussen waar ervaring is opgedaan met matching en begeleiding van WW-gerechtigden zien we een optimalisering van de afstemming van activeringsregimes: de aanpak van de Max-WW-trajecten vertoont (grote) overeenkomsten met die vanuit de Sociale Dienst. In feite wordt de werkwijze zoals de Sociale Dienst die hanteert geïntensiveerd (veel aandacht voor persoonlijke benadering) en naar voren gehaald. In 's-Hertogenbosch en Rotterdam Zuid is dit ingegeven vanuit de opvatting dat werk loont, zowel voor de deelnemer als voor de gemeente. Dit is ook het geval bij

⁵ Rotterdam had oorspronkelijk een detachingsconstructie, maar die is in 2017 stopgezet. Sinds die tijd werken de consultants vanuit de gemeente, maar worden zij wel ondersteund door UWV middels administratieve medewerkers, toegang tot systemen en locatie.

Baanbrekend Drechtsteden, waar een uitgewerkte visie op werkgeversdienstverlening aan toegevoegd wordt. Daar is al langer sprake van publiek-private samenwerking tussen Sociale Dienst en Randstad. De ervaringen daarmee heeft het UWV gestimuleerd aan te sluiten bij het Max-WW-traject, vanuit de behoefte om de werkgeversdienstverlening te verbeteren.

“Wat brengt Randstad bij ons? Vooral het commerciële. Binnen UWV was commercieel denken voorheen (een jaar of vijf geleden) een vies woord, zeg maar. Dat verandert de laatste jaren. De kunst is om partner te worden van de werkgever. Ga serieus met de werkgever om tafel, hoe ziet jouw business er over een half jaar uit en wat heb je dan nodig. In die transitie fase zitten we. Dan heb je een hele goede aan Randstad, omdat ze dat wel beheersen.” (UWV-manager werkgeversdienstverlening)

Niveaus van samenwerking

In de Werkpleinen Fivelingo en Drentsche Aa is de samenwerking tot nu toe op informele basis in het primair proces vormgegeven. Vooral bij beide noordelijke werkpleinen speelde het gezamenlijk verleden nog een rol: men kijkt daar heel positief op terug en bouwt daar zo goed mogelijk op voort. Dit zien we met name terug via de werkgeversservicepunten (Drentsche Aa) en het organiseren van een werkplek voor iemand van het UWV bij het Werkplein (Fivelingo). Met nieuwe instroom van medewerkers in beide organisaties verwatert dit informele contact toch en volstaat het niet meer om bij de gegeven schaalgrootte een optimale doorstroom tussen WW en Bijstand te realiseren. Reden waarom men ook in deze gemeenten onderzoekt hoe samenwerking beter gestructureerd kan worden en de vraag naar de inrichting van de samenwerking weer op tafel ligt.

Met name in Rotterdam Zuid en Drechtsteden is juist het initiatief tot samenwerking vanuit het niveau van de aansturing geïnitieerd. In Drechtsteden is UWV aangesloten bij Baanbrekend Drechtsteden en is daar een apart Max-WW-team gestart. In Rotterdam Zuid is de teammanager Cluster Werk en Inkomen de initiator:

“De start van WW@Work. Als we dit gaan aanvragen en het moet door directies, dat gaat niet goed komen. We hadden kansen en budgetmogelijkheden. Ik heb gefocust opgestart. Wij (de gemeente) betaalt, dus geen gedoe over gezamenlijk financiering”..... “Je kunt vragen om toestemming of om vergiffenis. We hebben het laatste gedaan.”

Te constateren valt dat naarmate de samenwerking structureler is ingebed in de organisatie, het primair proces de minste complexiteit kent en de aanpak krachtiger kan zijn. Informele contacten zijn een noodzakelijk, maar niet voldoende voorwaarde voor optimalisering van de samenwerking.

Financiering van de samenwerking

In de meeste gevallen financiert de gemeente de kosten van de samenwerking. Zij doen dit vanuit het oogpunt van preventie van doorstroom naar de Bijstand. Het vinden van financiering is niet altijd gemakkelijk: in Rotterdam Zuid biedt het Nationaal programma Rotterdam Zuid ruimte. Werkplein Drentsche Aa heeft een preventiemedewerker en die heeft ruimte gekregen om Max-WW-initiatieven te ontplooiën.

In Drechtsteden zijn de mensen van het Max-WW-team in dienst van UWV, aansluiten bij het succesvolle project van Baanbrekend Drechtsteden speelde hierbij een rol.

Informatiesystemen ontsluiten

Een van de hardnekkige kwesties in de samenwerking UWV en gemeenten is de beperkte (of beter: onmogelijke) toegang tot elkaars systemen. Gegevens kunnen alleen worden gedeeld na schriftelijke toestemming van de klant, en dan nog in beperkte mate en zeker niet op voorhand. UWV heeft inmiddels voor registratie van klantgegevens het klantvolgsysteem SONAR opengesteld voor gemeenten, maar die werken vaak via eigen systemen die beter aansluiten bij, destijds, de WWB, en tegenwoordig de Participatiewet. Zij maken tot nu toe van het aanbod van UWV beperkt gebruik.

In de huidige situatie zoekt men naar praktische oplossingen en bewandelt men vaak een omweg om klantgegevens adequaat te kunnen gebruiken. Zo heeft de gemeente Rotterdam het team WW@Work -conform het Bossche model- gedetacheerd bij UWV. Baanbrekend Drechtsteden heeft meerdere 'bloedgroepen' in het Max-WW-team.

"Adviseurs van het Max-WW- team van Baanbrekend zijn in dienst van het UWV, maar afkomstig van UWV, Sociale Dienst en Randstad. ...Ik noem het altijd zet maar even drie kleuren petten op en je weet waar ze vandaan komen. Maar als je dat niet doet zie je het ook niet. En ik word betaald door de Sociale Dienst."

Klanten van Drechtsteden worden gevraagd of het Max-WW-team de gegevens met betrekking tot arbeidsbemiddeling mag delen met de Sociale dienst. De toestemming wordt schriftelijk vastgelegd en de kandidaat moet er een handtekening onder zetten. Het Excel-bestand wordt doorgegeven en vervolgens gebruikt de Sociale Dienst haar eigen systeem Reporter weer.

38

Samenvattend, succesfactoren in het secundair proces, de organisatie van de samenwerking, zijn:

- Gedeelde visie op de benadering van re-integratie van ketenpartners.
- Een dedicated team of functionaris, zodat er geconcentreerde aandacht op de problematiek kan zijn en blijven.
- Goede (met ruimte voor informele) communicatielijnen, zowel in de uitvoering als tussen leidinggevendenden vanuit verschillende organisaties.
- Gegarandeerde en meerjarige financiering.
- Praktische oplossingen voor omgang met systemen tussen verschillende organisaties.
- Stimulering van bottom-up start van de nieuwe werkwijze door bestuurders en management verhoogt kans op borging in de uitvoering.

3. Conclusies, succesfactoren en aanbevelingen

3.1 Hoofdvragen van het onderzoek

De vragen waarmee we dit onderzoek startten waren tweeledig:

1. Hoe wordt er in succesvolle Regionale Werkbedrijven op zowel beleids- als uitvoeringsniveau samengewerkt om de afstemming tussen de uitkeringsregimes van WW en Bijstand te optimaliseren?
2. Welke mogelijkheden zien de gesprekspartners op de terreinen beleid, organisatie en uitvoering (en de samenhang daartussen) voor een optimalisering van de afstemming van de verschillende activeringsregimes?

3.2 Conclusies samenwerking in optimalisering aansluiting activeringsregimes WW en Bijstand

Algemeen

- Het gaat in de innovatiepogingen om een benadering die gericht is op verandering van attitude van de uitkeringsgerechtigde, dat wil zeggen, deze wordt voorbereid op een verandering in regime. De wettelijke regimes zelf veranderen niet, wel worden instrumenten uit beide regimes uitgewisseld.
- In de casussen waar ervaring is opgedaan met matching en begeleiding van WW-gerechtigden zien we een optimalisering van de afstemming van activeringsregimes: de aanpak van de Max-WW-trajecten vertoont (grote) overeenkomsten met die vanuit de Sociale Dienst. In feite wordt de werkwijze zoals de Sociale Dienst die hanteert geïntensiveerd (veel aandacht voor persoonlijke benadering) en naar voren gehaald.
- In alle casussen is intensieve, persoonlijke begeleiding van groot belang. Waar hiervoor extra mankracht wordt ingezet is dit een factor die de uitstroom vergroot.
- De inrichting van de benadering van werkgevers verschilt en daarmee de nadruk in de gekozen aanpak:
 - Drechtsteden werkt met een werkgeversbenadering, waarmee de nadruk op matching komt. Vacatures zijn bekend bij het matchingsteam en worden vroeg in het activeringstraject kenbaar gemaakt aan de deelnemer. Het Max-WW-team benadert mensen als werkzoekende en legt ook verantwoordelijkheid bij hen. Dat wil zeggen: vrijwillige aanmelding bij het Max-WW-traject en daarin vertrouwen geven dat een baan haalbaar is. Sanctie is op de achtergrond aanwezig, namelijk het strengere regime van de Bijstand. De meest kansrijke mensen die uit de WW stromen worden snel aan een baan geholpen. Er is sprake van een relatief grote uitstroom, in 2017 is iets meer dan de helft van de deelnemers geplaatst op een betaalde baan. Beperking is dat het uitgangspunt dat mensen ook zelf regie kunnen nemen niet altijd haalbaar is en dat deze mensen pas in de Bijstandperiode aandacht krijgen.
 - 's-Hertogenbosch, Rotterdam Zuid (en ook Nijmegen, waar de pilot vooral gericht is op werving) hanteren een preventieve benadering en starten het traject bij de situatie van degene met een uitkering: die wordt opgeroepen (meer of minder verplicht), besproken wordt welke banen geschikt zouden kunnen zijn en vervolgens worden zij getraind om te solliciteren. Ook in Rotterdam ligt de matching zelf buiten het team Max-WW. Hierdoor worden de arbeidsmarktcompetenties van mensen versterkt. In 2017 is de uitstroom 37%. 63% stroomt door naar de Bijstand.

39

- Werkpleinen Drentsche Aa en Fivelingo hebben een meer gemixte benadering, mede mogelijk gemaakt door de schaalgrootte. De start van het traject ligt bij de uitkeringsgerechtigde, door regelmatig contact met het werkgeversservicepunt (WSP) is er zicht op vacatures.
- Voor de gemeente vallen de gevonden innovaties onder preventie, dat wil zeggen instrumenten worden al in de WW-fase ingezet om toeleiding naar werk te bespoedigen en doorstroom naar Bijstand af te remmen of te voorkomen. Daar waar gekozen wordt voor een intensieve persoonlijke benadering in de fase van begeleiding en matching, zoals die veelal in gemeenteland gehanteerd wordt (Den Bosch, Rotterdam Zuid en Drechtsteden), leidt dat ook tot versnelde uitstroom uit de uitkering.
- Naarmate de samenwerking structureel is ingebed in de organisatie kent het primair proces de minste complexiteit en kan de aanpak krachtiger zijn. Informele contacten zijn een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor optimalisering van de samenwerking.
- De kwestie Max-WW raakt ook in de praktijk inmiddels meerdere doelgroepen. Vooral voor jongeren zien we op enkele plekken een expliciete aanpak, evenals voor de groep 'kort-WW'. Mensen met een arbeidsbeperking die voor kortere tijd in de WW komen, vallen vaak buiten de Max-WW-aanpak. De gemeenten gaan met deze mensen aan de slag in het kader van de Participatiewet (met name als zij recht blijken te hebben op een (aanvullende) uitkering).
- Innovatie is sterk wanneer appel gedaan wordt op de professionele trots van uitvoerenden en wanneer er vanuit het primair proces de afstemming gecreëerd kan worden. Vanuit organisatie en beleid moet ondersteuning plaatsvinden op werkzame onderdelen.

Succesfactoren in de verschillende fasen van het primair proces

In de fase van selectie en voorlichting blijken belangrijke werkende factoren:

- Voorselectie van potentiële deelnemers aan het traject.
- Schaalgrootte die informele kennis van de klant mogelijk maakt.
- Aandacht voor het belang van gemeenten bij preventie.
- Diversiteit aanbrengen in aanpak voor specifieke groepen.

Succesfactoren in de fase van begeleiding, activering en matching zijn:

- Een vast contactpersoon voor persoonlijke benadering en intensieve begeleiding.
- Door vrijwilligheid ligt de regie bij de deelnemer, aansluiten bij motivatie is goed mogelijk.
- Psychologisch beïnvloeden van deelnemers tot het oprekken van zoekgedrag, van droombaan naar broodbaan.
- De kracht van een dedicated team of functionaris.
- Gebruik maken van informele contacten in kleinere verbanden, netwerken organiseren in grotere steden. Warme overdracht van kennis in hoofden van de professionals lijkt de smeerolie van succesvolle aanpakken.
- Professionaliteit van de betrokken medewerkers is belangrijk en de basis voor maatwerk.
- Gedragen visie, die doorloopt in de aanpak in de verschillende fasen.

Doorstroom van WW naar Bijstand:

- Uitstroom naar werk wordt bevorderd door de samenwerking in het Max-WW-traject. In 's-Hertogenbosch blijkt dit langjarig (30 -40% beperking doorstroom

naar Bijstand), in Rotterdam Zuid en Drechtsteden zijn de cijfers voor het eerste jaar veelbelovend.

- De complexiteit van de problematiek van de doelgroep neemt toe. Dit zal van invloed zijn op de uitstroom, of dat opgevangen wordt door de aantrekkende arbeidsmarkt is voorslagnog ongewis.

Succesfactoren in het secundair proces: de inrichting en aansturing van de organisatie

- Gedeelde visie op de benadering van re-integratie van ketenpartners.
- Een dedicated team of functionaris, zodat er geconcentreerde aandacht op de problematiek kan zijn en blijven. Daardoor ontstaat ook handelingsvrijheid om een geschikte werkwijze te vinden.
- Goede (met ruimte voor informele) communicatielijnen, zowel in de uitvoering als tussen leidinggevend van verschillende organisaties.
- Gegarandeerde en meerjarige financiering.
- Praktische oplossingen voor omgang met systemen tussen verschillende organisaties.
- Stimulering van bottom-up start van de nieuwe werkwijze door bestuurders en management verhoogt kans op borging in de uitvoering.

3.3 Aanbevelingen

De ontwikkelingen in het beleid richting arbeidsmarktregio's zijn in volle gang. De bedoeling daarvan is regionaal arbeidsmarktbeleid te kunnen ontwikkelen dat aansluit bij de specifieke regionale context. Onze aanbevelingen sluiten hierbij aan, dat wil zeggen dat we uitgaan van diversiteit in werkwijzen en niet een algemeen sjabloon aan willen bieden voor de betrokken partijen. Dat heeft gevolgen voor de inhoud, maar ook voor de aard van de aanbevelingen: het gaat erom op regionaal niveau een passende aanpak te kiezen, passend bij de lokale/ regionale arbeidsmarkt en passend bij de (historische) succesfactoren in de samenwerking tussen UWV en gemeente.

De volgende aandachtspunten in het gesprek tussen UWV en gemeenten over samenwerking komen naar voren:

De visie op re-integratie. Werken we aanbodgericht vanuit klant, hanteren we een werkgeversbenadering of een mix van beide? Deze keuze is bepalend voor de inrichting van het primair proces en voor de bejegening van de deelnemer. Aansluiting bij de aanpak van de Sociale Diensten blijkt een doorslaggevende succesfactor.

'Ken Uw klant' is een belangrijke voorwaarde voor een goede selectie voor een Max-WW-traject. Dit is niet altijd gemakkelijk waar gegevens tussen twee organisaties uitgewisseld worden. Hoe om te gaan met privacy? Detacheringsconstructies blijken behulpzaam, evenals teams van mensen afkomstig uit de verschillende organisaties. 'Ken Uw klant' is eveneens belangrijk bij begeleiding en matching. Een vast contactpersoon is een doorslaggevende succesfactor.

Mate van verplichtend karakter van de start van het traject. Van belang is gerichte uitnodiging bij de voorlichting, waarbij verplichting in de toon vervat zit en mensen bij niet-verschijnen worden nagebeld. Na de voorlichting blijkt vrijwillige deelname aan het traject een belangrijke motivator voor actieve participatie van de deelnemers: het vooruitzicht van de Bijstand is voor bijna niemand aantrekkelijk.

Construeer een kennisbank met relevante instrumenten, die zowel in de WW- als in de Bijstandperiode ingezet kunnen worden. Landelijk UWV construeert op dit moment een dergelijke toolkit, aandacht voor de regionale diversiteit blijft daarbij nodig.

Aandacht voor verschillende doelgroepen. Max-WW onderverdelen in kort-WW en langdurig WW is zinvol, evenals extra aandacht voor jongeren. Onderzoek hoe de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking in de overgang van WW naar Bijstand het beste kan gebeuren, inclusief inzet van instrumenten (bijvoorbeeld proefplaatsingen in WW-periode).

Regionale learning communities. Instituut Gak kan in dit proces een ondersteunende rol vervullen door het faciliteren van regionale intervisiebijeenkomsten/ learning communities. Verschillen in werkwijzen tussen de deelnemende partijen en opereren in een landelijke of lokale context brengen ook verschillende bedrijfsculturen met zich mee; zicht daarop bevordert wederzijdse uitwisseling. In deze regionale communities kan gewerkt worden aan een verdere optimalisering van de aansluiting van de activeringsregimes. Geef deze communities ook een onderzoekscomponent en gebruik ze als bron van dataverzameling voor de doorontwikkeling van fitting practices en het opbouwen van praktische expertkennis, c.q. een netwerk van ervaringsdeskundige klantmanagers en middenkader.

Bijlage 1. Startanalyse

Leni Beukema; Charlotte Ellenbroek; Louis Polstra
Februari 2018

Aanleiding

“Het is boeiend om te zien dat het zo ontzettend langs elkaar heen schuift in de praktijk. Werk je wel of niet samen? Uiteindelijk is het altijd mensenwerk.”

Wanneer de WW-periode afloopt en een werkloze er niet in is geslaagd om aan betaald werk te komen, dan wacht mogelijk de gang naar de sociale dienst om daar vervolgens een Bijstandsuitkering aan te vragen. Het regime in de Bijstand heeft een ander karakter dan dat in de WW-periode. In de Bijstand wordt men geacht vanaf het begin zo actief mogelijk te zijn, of het nu betaald werk is of niet, alles staat in het teken van activering. In sommige gemeenten wordt een tegenprestatie verlangd, maar ook is men wettelijk verplicht zich in te schrijven bij een uitzendbureau, of de vaardigheden op peil te houden. Gemeenten ervaren het als een gemiste kans dat werklozen in de periode dat zij onder verantwoordelijkheid van UWV vallen weinig worden gestimuleerd actief aan de slag te zijn, behalve concrete activiteiten gericht op het vinden van betaald werk, vertaald in de ‘sollicitatieplicht’. Zij hebben hun werknemersvaardigheden doorgaans niet kunnen onderhouden met het verrichten van additionele, onbetaalde werkzaamheden (vrijwilligerswerk doen kan wel, maar is aan strenge voorschriften onderhevig), waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt groter is geworden. Maar ook hebben ze niet kunnen profiteren van latente opbrengsten van onbetaald werk, zoals structuur in het leven, sociale contacten, maatschappelijke waardering en gevoel van eigenwaarde (Jahoda 1981). Het vele solliciteren zonder succes heeft bovendien een negatieve impact op het geloof in eigen kunnen en daarmee op het zoekgedrag (Oldenhuis, Polstra & De Jong 2010). Deze mensen moeten in het Bijstandsregime juist meteen actief zijn. Het is lastig voor gemeenten om deze mensen weer in beweging te krijgen.

Wij brengen in deze rapportage de aansluiting tussen de activeringsregimes van WW en Bijstand in beeld, evenals de mogelijkheden om deze aansluiting verder te optimaliseren. Onderhavig document vormt de weerslag van de stand van zaken rond deze problematiek in 2017 en is gebaseerd op documentanalyse en gesprekken met praktijkexperts op landelijk en/of regionaal niveau. Met dit document beogen we richting te geven aan de vragen waarmee we een vijftal lokale praktijken onderzoeken. De uiteindelijke rapportage van het onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen volgen in het voorjaar van 2018.

Complexe praktijk

Arbeidsre-integratie is een complexe praktijk. Het is een versmelting van wet- en regelgeving, gedragsinterventies, (lokaal) politieke keuzes en (regionaal) economische ontwikkelingen (Polstra 2011). Deze complexiteit gaat ook op voor het hierboven geschetste probleem van discontinuïteit tussen de dienstverlening van UWV en gemeenten. Beleidsfactoren spelen een rol bij het ontstaan en het in stand houden van dit probleem, en dus ook bij het zoeken naar een oplossing. Hetzelfde gaat voor de organisatorische inrichting. In hoeverre zijn de processen op elkaar afgestemd? En mag er verwacht worden dat alle partijen gaan werken in 1 systeem? En in de uitvoering moet men elkaar kunnen vinden in het perspectief op re-integratie. Zo zet Rotterdam heel sterk in op het verplichten van een tegenprestatie

voor 20 uur met een looptijd van een jaar voor iedereen die een uitkering aanvraagt. Arnhem laat de invulling van de tegenprestatie geheel over aan de bijstandsontvanger. En de rest zit er tussen in. Methodisch gezien betekent dit dat in Rotterdam van klantmanagers wordt verwacht dat ze goed zijn in handhavingsgesprekken en in Arnhem dat de klantmanager veel motiverende gesprekstechnieken hanteren.

Door deze complexiteit ontstaan op en tussen de drie niveaus: beleid, organisatie en uitvoering, allerlei spanningsvelden als het gaat om de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Sommige gemeenten slagen er beter in dan andere om hier oplossingen voor te vinden. We zijn vooral hierin geïnteresseerd. Een aantal beleidsparadoxen overstijgt het gemeentelijk niveau en bevindt zich op landelijk niveau.

“Jongens als dit nou bekend is dat dit werkt, waarom pak je het dan niet op? Waarom wordt het lokaal niet elders opgepakt om daar ook mee aan de gang te gaan? Dat noemen wij het not-invented-here syndroom. Het is niet van ons. En daarnaast: men loopt er niet mee te koop, want ja, wat zou een ander eraan kunnen hebben.”

Een hardnekkige kwestie

De huidige complexiteit komt niet uit de lucht vallen, maar is resultaat van eerdere beleidsontwikkelingen, waarin steeds gezocht werd naar een optimale inrichting en verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering van de sociale zekerheid. Die beleidsontwikkeling heeft zich lang geconcentreerd op de vraag naar de verhouding tussen uitkeringsverstrekking en arbeidsvoorziening (De Graaf-Zijl e.a., 2011). Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw neemt ook de aandacht voor samenwerking op het gebied van re-integratie en arbeidsvoorziening toe, alles tezamen resulterend in SUWI (Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen) in 2002. Daarin vormde het centrum voor Werk en Inkomen (CWI) de schakel tussen UWV en gemeenten. Het CWI was voor het werkdeel verantwoordelijk voor de arbeidsvoorziening van werkzoekenden, de re-integratie van de groep met een afstand tot de arbeidsmarkt was in handen van private re-integratiebureaus.

De politiek oordeelde in 2008 dat het CWI niet de beoogde schakelfunctie uitoefende en bracht de taken onder bij het UWV. Daarmee ontstond het UWV WERKbedrijf als onderdeel van het grotere UWV die tot dan vooral de verantwoordelijkheid had voor de verzekeringen en inkomensverstrekking.

Om de samenwerking rond arbeidsvoorziening te optimaliseren, werden op (inter)gemeentelijk niveau de Werkpleinen geïnstalleerd, waarin UWV en gemeenten gezamenlijk op zouden trekken. De Graaf-Zijl e.a. constateerden in 2011 dat er een groot verschil was tussen het functioneren van de Werkpleinen, variërend van geïntegreerde teams tot en met afwezigheid van samenwerking. Bezuinigingen bij UWV vanaf 2011 zorgden voor afschaffing van het re-integratiebudget. Door het wegtrekken van UWV van de Werkpleinen, verdween ook de samenwerking op de Werkpleinen. Daar waar UWV (voor een deel) op het Werkplein is gebleven, bleef de samenwerking in meer of mindere mate voorbestaan. UWV-activiteiten beperkten zich tot digitale dienstverlening, de verschillen in de re-integratiepraktijk van gemeenten bleven onverminderd groot. In deze historische context moet de huidige problematiek van gebrekkige aansluiting tussen activeringsregimes van WW en Bijstand geplaatst worden.

Lessons learned: hardnekkige grondpatronen

Een aantal van onze gesprekspartners is al langer actief in het veld van de sociale zekerheid en heeft (een aantal van) deze ontwikkelingen van dichtbij meegemaakt. Naar aanleiding van de gesprekken met hen formuleren we een aantal lessen over hardnekkige grondpatronen in het onderzoek domein:

- De politieke sturing van de sociale zekerheid heeft grote gevolgen voor de uitvoering van WW en Bijstand. Daardoor kunnen forse wijzigingen optreden in de voorwaarden voor samenwerking in de keten. Die wijzigingen kunnen elkaar bovendien relatief snel opvolgen.
- Digitalisering van de systemen is een doorslaggevende factor in de inrichting van de uitvoering. Daarin zijn keuzes te maken:
“Waar is die dienstverlening op gericht? Is die echt gericht op de klant en neem je die helemaal als uitgangspunt, dan krijg je een ander systeem dan als je hem inricht volgens, nou ja, ‘we moeten alles volgens de rechtmatigheid doen en zorgen dat we aan de wet voldoen etc.’”
- Belangrijk voor de samenwerking tussen en binnen uitvoeringsinstanties is een doorlopend werkproces.
“En een leer is weer dat zo gauw je knippen hebt in het proces, bijvoorbeeld frontoffice – backoffice, ontstaan er weer opnieuw samenwerkingsproblemen. Dat is ook zo tussen organisaties... en zeker als de een landelijk aangestuurd wordt en de ander gemeentelijk of regionaal. Dan is het heel moeilijk elkaar te vinden.”
- Binnen de organisaties is de verhouding tussen frontoffice en backoffice een belangrijke factor. Veel pilots rond ketensamenwerking zijn gestart met mensen uit de frontoffice, waarvan het idee bestaat dat zij die vernieuwing ook kunnen dragen. Dat roept twee aandachtspunten op voor de aanpak:
“Ze kijken altijd wie ziet dit zitten en wie is er ook toe in staat... dat moet je wel zorgvuldig doen, betrek iedereen erbij. Dat is wel altijd de kernvraag.”
Ten tweede is de backoffice vaak meer regel-gestuurd dan de frontoffice, die rechtstreeks met de klant in contact staat.
“Eigenlijk zou het zo moeten zijn dat de frontoffice de backoffice bepaalt. Maar meestal is het andersom en heeft de backoffice met bijbehorende regelgeving de overhand.”

Beleidsparadoxen

Meer activering met minder geld

De Werkloosheidswet verplicht werklozen zich in te spannen zo snel mogelijk werk te vinden. Ze hebben daarbij conform de artikel 73 van de WW recht op ondersteuning van UWV. In de periode 2012-2015 is op UWV uitvoeringsbudget 500 miljoen bezuinigd, waarvan 100 miljoen op bemiddeling van werkzoekenden en 100 miljoen op het re-integratiebudget voor WW-ers (UWV 2011). Met deze laatste bezuinigingspost is het gehele re-integratiebudget opgeheven. Voor de jaren 2016-2018 stond UWV voor een structurele besparing van € 88 miljoen per jaar. (UWV 2015). Als gevolg van deze bezuinigingen en de vooruitzichten daarop, is de primaire dienstverlening van UWV online dienstverlening op werk.nl. De ondersteuning voor mensen met een gemiddelde tot goede arbeidsmarktpositie betreft met name coaching op afstand. UWV monitort steekproefsgewijs (ca 2%) of de werkzoekenden aan hun sollicitatieverplichtingen voldoen (minimaal vier keer per vier weken). Het verrichten van vrijwilligerswerk is aan strenge voorschriften

onderhevig (dient altijd gemeld te worden, mag alleen bij ANBI of SBBI-instelling, er mag in het jaar voorafgaand geen vacature voor het werk zijn geweest, en het werk moet al een jaar uitsluitend door vrijwilligers worden gedaan). Het probleem van de huidige gebrekkige aansluiting van de re-integratiedienstverlening van UWV en gemeenten lijkt grotendeels terug te voeren op bovengenoemde grootscheepse bezuinigingen bij UWV.

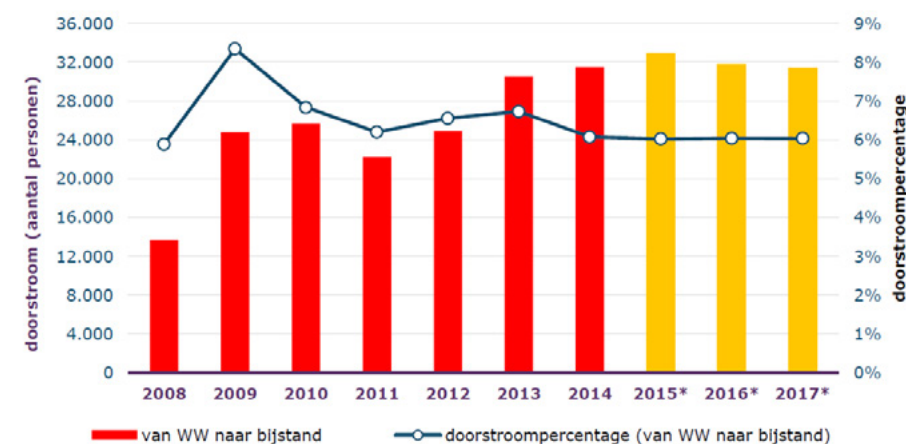
Toch wordt ook duidelijk, onder ander in het rapport 'UWV, balanceren tussen ambities en middelen' van de Algemene Rekenkamer (2017), dat UWV sinds 2013 elk jaar incidentele middelen heeft gekregen van de minister van SZW voor het aanbieden van face-to-face dienstverlening aan bepaalde doelgroepen, waaronder oudere werkzoekenden, werkloze jongeren en werkzoekenden die niet (goed) overweg kunnen met digitale dienstverlening. Wensen van sociale partners en de Tweede Kamer waren mede aanleiding voor deze tijdelijke intensiveringen. Voor 2017 en 2018 heeft het ministerie voor SZW € 34 miljoen extra budget beschikbaar gesteld in het kader van het actieplan Perspectief voor 50-plussers. Een deel van dit budget zet UWV in voor de dienstverlening aan werkzoekenden: met de extra middelen kan intensieve, persoonlijke dienstverlening geboden worden aan WW-gerechtigden met een zwakke arbeidsmarktpositie. Daarnaast is € 22,7 miljoen beschikbaar gesteld voor de dienstverlening aan werkgevers en het organiseren van meer ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden (Berghuis & Tabois, 2017).

Sinds 15 april 2016 is – met de invoering van de zogenoemde nieuwe dienstverlening WW – de doelgroepenbenadering grotendeels losgelaten en is er meer ruimte voor maatwerk. UWV biedt – naast digitale dienstverlening – ook face-to-face dienstverlening aan met name werklozen met een matige arbeidsmarktpositie. Dit zijn werkzoekenden die een kans hebben van 25-50% om binnen een jaar aan het werk te komen (Algemene Rekenkamer, 2017). De directeur van het UWV WERKbedrijf formuleert het als volgt: *“Mijn ambitie is max WW voorkomen.”*

Niet elke WW-er komt in de Bijstand

Het recht op een Bijstandsuitkering en de duur ervan is gekoppeld aan de periode van werkloos-zijn. Of iemand Bijstand ontvangt is onder andere afhankelijk van de financiële middelen waarover iemand beschikt. Pas na de rechtmatigheidstoets blijkt of de burger aanspraak maakt op een Bijstandsuitkering. Deze kan rechte de wet gebruik maken van de ondersteuning van de gemeente bij het vinden van werk en de gemeente kan hem een aantal verplichtingen opleggen (zoals ingeschreven staan bij uitzendbureau, acceptatie van arbeid binnen 1 uur reistijd). Volgens het UWV-rapport 'Na de WW in de Bijstand' van Hilders en De Vries (2016) stroomt ongeveer 6% van de WW-ers door naar de Bijstand (zie ook figuur 1.1 hieronder). Het betreft ongeveer 24.000 mensen op jaarbasis. Deze doorstromers vormden in 2015 ongeveer 23% van het instroombestand van de gemeenten. De verwachting is dat dit de komende jaren stabiliseert op 22%.

Figuur 1.1 Doorstroom van WW naar bijstand



* Aantal personen en percentages in de periode 2015-2017 zijn geraamd

De doorstroomkans van WW naar Bijstand blijkt volgens het onderzoek van Hilders en De Vries (2016) samen te hangen met huishoudsamenstelling (wel of geen partner met inkomen), leeftijd (wel of niet ouder dan 55 jaar), werkloos (op of net boven minimumloon), beroepsgroep, opleidingsniveau en woonomgeving (wijk met of geen lage SES). Deze risicofactoren zijn niet verwonderlijk omdat ze of samenhangen met het recht op uitkering (partner met een inkomen) of met de arbeidsmarktkans. Met verregaande profiling zou de kans op overbodige bemoeienissen kunnen worden verminderd.

Voor de toets op de rechtmatigheid heeft de gemeente geen enkele wettelijke bevoegdheid om zich met het leven van de werkloze burger te bemoeien. Ze heeft ook geen kennis welke WW-er tot de latere Bijstandsontvangers gaat behoren. De wet biedt ook UWV geen ruimte om gegevens uit te wisselen over de individuele klant. Vanuit gemeentelijk perspectief is het begrijpelijk dat ze het percentage van 22% instroom vanuit de WW willen voorkomen. Maar bij 94% van de WW-ers zou de gemeente dan onnodig de leefwereld van de WW-er binnentreden om een beroep op Bijstand te voorkomen. UWV heeft wel zicht op de werkzoekenden in het WW-regime en kan/mag bij gezamenlijke 'Max-WW' –initiatieven rekening houden met de doelgroep die hiervoor uitgenodigd worden.

“Het gaat er ook over hoe je iemand die vanuit de WW net is ingestroomd in de Bijstand zo effectief mogelijk kan helpen en dan zou je, dat is wel een hele lastige maar ook niet onmogelijk, eigenlijk veel meer gebruik moeten maken van alle gegevens en ervaringskennis die door UWV is opgedaan.”

“We hebben als gemeente nauwelijks een idee van de behoeften van de werkzoekenden die doorstromen vanuit de WW naar de Bijstand.”

De groep die doorstroomt van WW naar Bijstand wordt meer divers

Hilders en De Vries (2016, p.3) geven aan: 'Bij vrijwel alle WW'ers die in de Bijstand terecht komen (96%), is de WW-uitkering beëindigd vanwege het bereiken van de maximale uitkeringsduur'. Wanneer over Max-WW wordt gesproken, wordt

doorgaans op deze groep gedoeld. Uit de gesprekken die we gevoerd hebben komen nog drie andere groepen naar voren:

- De mensen die een kort flexibel contract hebben en van daaruit gedurende een paar maanden een WW-uitkering ontvangen. Wanneer zij vervolgens geen nieuw werk kunnen vinden én voldoen aan de criteria voor een Bijstandsuitkering, kunnen we hen ook rekenen tot degenen die doorstromen. Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waarin de flexibele schil inmiddels 30% van het totaal bedraagt, kan verwacht worden dat deze groep toeneemt.

“...je hebt de draaideurklanten en de Max-WW'ers. De draaideurklanten zijn dan in principe ook weer onderdeel van de Max-WW'ers. Voor onze pilot is Max-WW'ers tot en met zes maanden voor peildatum doorstroom naar Bijstand... Maar dat is regionaal verschillend. In die pilots kun je zelf kiezen welke groepen je uitnodigt, dus daar wordt nog mee geëxperimenteerd.”

- De mensen met een arbeidsbeperking, die na 2015 niet meer onder het Wajong-regime vallen. Wanneer deze mensen naar werk worden begeleid, is dat in het merendeel van de gevallen op tijdelijke contracten. Ook zij komen dan – als ze aan de criteria voldoen – voor korte tijd (in ieder geval deels) in het WW-regime, waarbij het de vraag is hoe de continuïteit van hun loopbaan en de bijbehorende begeleiding gewaarborgd kunnen worden.
- De mensen die vanuit de WW een eigen bedrijf opzetten en als zzp-er in hun levensonderhoud willen voorzien. In het huidige WW-regime bestaat daartoe de mogelijkheid, maar wordt men daarin verder niet ondersteund. Wanneer het bedrijf niet goed loopt en de WW periode loopt af komt men in de Bijstand terecht.

Free-riders probleem vanuit gemeentelijk perspectief

“Het is heel moeilijk uit te leggen dat je soms aan de voorkant wat moet investeren om te zorgen dat die persoon langer uit de Bijstand blijft, want wat heb je eraan als die telkens terugkomt.”

Gemeenten hebben belang zo weinig mogelijk Bijstandsontvangers te hebben omdat zij financieel risico dragend zijn. Van het rijk ontvangt de gemeente een vergoeding voor het leveren van de arbeidsre-integratiedienstverlening van bijstandsontvangers; het participatiebudget. Op het werkdeel is de afgelopen 5 jaar 1 miljard euro bezuinigd. Was aanvankelijk meer dan 1,6 miljard beschikbaar, vanaf 2014 hebben gemeenten 683 miljoen euro voor het werkdeel ter beschikking (Divosa 2012). Dat is een budgetvermindering van bijna 60%. Veel gemeenten beperken hun dienstverlening daardoor tot de groep met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt.

Naast een effectieve dienstverlening is een andere optie bij de aanvraag van de Bijstandsuitkering sterk te sturen op voorliggende voorzieningen (o.a. studiefinanciering) en/of het onaantrekkelijk maken van de uitkering door het verplicht opleggen van een tegenprestatie. Een andere optie zou kunnen zijn te investeren in de activering van WW-ers die in de gemeente woonachtig zijn, maar hiervoor ontvangt de gemeente geen vergoeding. Vanuit het perspectief van de gemeente kan er dan een free-rides probleem ontstaan. Zij investeren in de WW-populatie om uitstroom naar (betaald) werk nog voor de doorstroom naar de Bijstand mogelijk te maken (preventie van inkomensval), waar UWV dat eigenlijk zou moeten doen en er ook van profiteert. Dit probleem kan getackeld worden als UWV zelf ook inspanningen verricht, zoals in 's-Hertogenbosch en inmiddels meerdere gemeenten

in het land, waar UWV en gemeente gezamenlijk training en voorlichting geven aan langdurig werklozen. Ook worden soms op individuele basis gemotiveerde werkzoekenden intensief begeleid op weg naar werk. Zo heeft de gemeente Amsterdam het traject 'Eigen werk', waarin mensen in zesentwintig weken ondersteund worden voor het zelfstandig ondernemerschap. Het UWV gaat een aantal WW-ers doorsturen om mee te doen in dat programma. UWV kan WW-gerechtigden naar de gemeente verwijzen of met toestemming van de klant bij de gemeente aanmelden. UWV heeft geen middelen voor het financieren van dienstverlening door de gemeenten.

Lokale en regionale samenwerking

“Er zit ruimte op regionaal niveau, het is alleen de vraag: durf je, kan je, mag je die ruimte pakken en hoe ver ga je daar dan in.”

Integrale dienstverlening op lokaal niveau: de Werkpleinen

De 390 gemeenten dragen zowel de beleids- als financiële verantwoordelijkheid voor de arbeidsre-integratiedienstverlening van hun bijstandsontvangers. Veel gemeenten werken samen in intergemeentelijk verband. In 2015 ging het om 191 gemeenten die samenwerkten in 56 intergemeentelijke sociale diensten (Divosa 2015). De verwachting was dat het aantal samenwerkingsverbanden zou toenemen; en het aantal sociale diensten dus af. Maar de intergemeentelijke samenwerking stagneerde en in 2015 had UWV te maken met ongeveer 250 (inter)gemeentelijke sociale diensten. Al deze diensten hebben de dienstverlening op hun eigen wijze ingericht. De ene sociale dienst heeft inkomensondersteuning en arbeidsre-integratie in een proces ondergebracht. Andere hebben gekozen voor gescheiden processen. Er is sprake van wel of geen taakdifferentiatie binnen het proces: intake, diagnose, training, matching, werkgeversbenadering (Polstra & Zwart 2013). En waar de ene gemeente in het beleid ervoor gekozen heeft om de processen in te richten naar doelgroepen (geen – korte – grote afstand tot arbeidsmarkt, jonger – ouder dan 27 of wel of geen arbeidsbeperking) heeft een andere dat niet. Bovendien kiezen sommige gemeenten ervoor de re-integratie in eigen beheer te doen, waar andere die activiteit uitbesteden. Door de lokale organisatorische inrichting van de (inter)gemeentelijke sociale dienst en de centrale inrichting van UWV is het moeilijk om de processen goed op elkaar aan te laten sluiten.

“Dus de vraag is of je genoeg faciliteiten hebt om de klant te kunnen faciliteren. Het is een stukje ontschotting van al je budgetten.”

UWV bestaat uit meerdere onderdelen waaronder het UWV WERKbedrijf, dat verantwoordelijk is voor de arbeidsbemiddeling en re-integratie. Op (inter)gemeentelijk niveau wordt er samengewerkt met de gemeenten in de Werkpleinen. Deze samenwerking was tot 2011 intensief. Met het redesign van het UWV WERKbedrijf en het grotendeels opheffen van de persoonlijke dienstverlening van het UWV destijds werd die samenwerking beperkt. Binnen de Werkpleinen worden o.a. afspraken gemaakt over het te voeren arbeidsmarktbeleid. De UWV-processen zijn echter landelijk/centraal ingericht. De dienstverlening werd online ingericht en daarmee landelijk geüniformeerd, zodat de werkloze in Goes dezelfde ondersteuning krijgt als de werkloze in Delfzijl. Afwijken binnen de online dienstverlening is niet mogelijk. Meerdere gesprekspartners geven aan dat lokale en regionale samenwerking soms stuit op de centrale aansturing

vanuit UWV, die zich vooral op Den Haag moet richten en nauwelijks ruimte heeft/laat voor verschillende regionale bestuurlijke afwegingen. Ook hier geldt, dat persoonlijke contacten en continuïteit van deze contacten cruciaal zijn:

“Vertrouwen, is denk ik wel een cruciaal woord. En niet te snel gaan.”

“De samenwerking in ketens gaat pas goed lopen als mensen op welk niveau dan ook eerst individueel contact met elkaar hebben in de uitvoering. Vergeten worden de mensen die daadwerkelijk de samenwerking moeten gaan vormgeven, om die eens bij mekaar te brengen.”

Niet onbelangrijk in de kansen voor de afstemming van activeringsregimes WW en Bijstand op lokaal niveau is de decentralisatie in het sociaal domein, die sinds 2015 gaande is. Daardoor wordt de (inter)gemeentelijke sociale dienst aangesproken op nauwere samenwerking met partners op het terrein van zorg & welzijn.

Regionaal: de arbeidsmarktregio's

Arbeidsbemiddeling dient sinds 2012 plaats te vinden in de 35 arbeidsmarktregio's. Hiervoor is samenwerking nodig tussen onder meer UWV, gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties en uitzendbureaus. In de evaluatie van de Wet Suwi uit 2015 wordt geconcludeerd dat de wijziging van de Wet Suwi per 2012 een substantiële negatieve invloed heeft gehad op de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten (Panteia, 2015a). Dit geldt voor alle onderdelen van de wetswijziging: het terugbrengen van het aantal vestigingen van UWV van 98 tot 30, de overschakeling op digitale dienstverlening en het afschaffen van het re-integratiebudget WW. Tegelijkertijd geeft het kabinet aan dat het succes van het arbeidsmarktbeleid afhankelijk is van andere partijen dan de minister van SZW, omdat zij veelal dichterbij de uitvoeringspraktijk staan dan een minister en zijn ambtenaren. Het kabinet wil bij de invulling van het beleid dan ook ruimte laten voor de inbreng van deze betrokken partijen (Algemene Rekenkamer, 2017). De Inspectie SZW concludeerde in oktober 2016 dat deze samenwerking momenteel nog onvoldoende vorm krijgt (Inspectie SZW, 2016). Er werd geconstateerd dat de bestuurlijke samenwerking in de arbeidsmarktregio's de afgelopen jaren is verbeterd, maar dat op uitvoerend niveau de samenwerking met werkgevers en tussen UWV en gemeenten nog onvoldoende vorm krijgt (Inspectie SZW, 2016).

Verwacht wordt dat de arbeidsmarktregio's in de toekomst verder versterkt zullen gaan worden; men spreekt de hoop uit dat dat de ketensamenwerking in de uitvoering makkelijker zal maken. Een van onze gesprekspartners gaf aan dat de regio hier actief op te acteert:

“We hadden eigenlijk op bestuurlijk niveau prima de samenwerking, op het beleidsmatig niveau was een prima overleg, maar dat dat gezamenlijke management, dat het daar nog aan ontbrak en die laag die hebben we nu ertussen gezet, dat begint sinds een paar weken te draaien.”

“Ik houd er rekening mee dat het niveau van de arbeidsmarktregio's steeds nadrukkelijker het niveau wordt waarop we elkaar gaan vinden. Sociale partners, UWV en de gemeente. Dat betekent dat we allemaal een stap elkaars richting op moeten zetten, dus iets moeten verlaten, maar als we dat niet doen dan blijven we in de verschillende schuttersputjes zitten.”

In het optuigen van projecten, die de inrichting van de bestaande processen in tact laten, vindt men hier en daar een uitweg voor dit probleem. Het is vooralsnog niet duidelijk in hoeverre de Arbeidsmarktregio's en regionale Werkbedrijven, als coördinatie mechanisme op regionaal beleidsniveau, een oplossing kunnen bieden voor deze hardnekkige aansluitingsproblematiek. Geconstateerd wordt wel dat de diversiteit in aanpak van de samenwerking, zoals dat op (inter)lokaal niveau het geval was, ook op regionaal niveau is terug te vinden. Het werken in één (klant-volg)systeem voor alle partijen als mogelijke oplossing lijkt niet aan de orde. Met name vanwege de vertrouwelijkheid lijkt dit een ideaal dat naar verwachting nooit werkelijkheid zal worden.

“Ik heb daar eigenlijk wel een oplossing voor, maar dat heet niet allemaal één systeem, dat heet het uitwisselen van data, want daar gaat het uiteindelijk om.”

Uitvoering: uniformering en differentiatie

“Op het moment dat je de drie lagen allemaal echt op een rij hebt, echt de neuzen allemaal één kant op, gezamenlijk gewerkt hebt, dan krijg je veel meer voor elkaar.”

De route van de klant: UWV

“Er komt meer ruimte voor gesprek en maatwerk.”

De basis van de UWV-dienstverlening is online en daarmee in hoge mate gedigitaliseerd en gestandaardiseerd (Wiersum 2013). De werkzoekende registreert zich via Werk.nl. In het klantvolgsysteem Sonar worden zijn gegevens vastgelegd. In het najaar van 2016 is UWV gestart met een nieuw WW-dienstverleningsmodel. De nieuwe dienstverlening combineert de algemene online dienstverlening met een meer persoonlijke face-to-facebenadering. Men streeft ernaar om op basis van een persoonlijk gesprek, de zogenaamde werkoriëntatiegesprekken, meer dienstverlening op maat te bieden dan in het verleden. De individuele arbeidsmarktpositie van de klant is daarbij leidend. Welke dienstverlening nodig is, wordt bepaald aan de hand van de Werkverkenner, een online vragenlijst die elke WW'er bij de start van de WW-periode invult. Dit instrument bestaat uit 20 vragen en meet 11 harde en zachte voorspellende factoren op het vinden van werk. Inmiddels vult 71% van de WW'ers de Werkverkenner in. Van degenen die de Werkverkenner niet invullen, heeft een deel inmiddels al werk gevonden of zicht op werk. Een ander deel is niet-digivaardig. Een klant komt in aanmerking voor de aanvullende dienstverlening wanneer uit de Werkverkenner blijkt dat hij een kans van maximaal 50% heeft om binnen een jaar weer aan het werk te gaan. Klanten uit de groepen die gemiddeld een goede of zeer goede arbeidsmarktpositie hebben, krijgen deze vorm van dienstverlening alleen wanneer zij aangeven dat ze hieraan behoefte hebben.

In het werkoriëntatiegesprek worden afspraken gemaakt over de (sollicitatie)activiteiten die de klant zal ondernemen. Dan wordt ook besproken of extra dienstverlening nodig is, aanvullend op de online dienstverlening, om de arbeidsmarktpositie van de klant te verbeteren. De afspraken worden in een werkplan vastgelegd.

Als er na zes maanden werkloosheid nog geen gesprek is geweest, wordt de WW-gerechtigde uiterlijk in de zevende maand uitgenodigd voor een monitorgesprek. Doel van dit gesprek is om de voortgang van de sollicitatieactiviteiten te bewaken en te bezien of aanvullende dienstverlening door UWV wenselijk is. Met de

monitorgesprekken kan bijgestuurd worden als blijkt dat de kans op werkherleving binnen een jaar kleiner is dan op grond van de Werkverkenner was ingeschat. Ook al wordt persoonlijke dienstverlening aangeboden, primair krijgt iedereen die een uitkering bij UWV aanvraagt online dienstverlening op werk.nl. De WW-uitkering kan online worden aangevraagd en elke werkzoekende kan via de Werkmap zijn cv publiceren, vacatures zoeken, e-learnings en webinars volgen en informatie en adviezen opzoeken. Ook Bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden kunnen gebruikmaken van de online dienstverlening van UWV (Berghuis & Tabois, 2017).

“Aan het einde van de WW proberen we er alles aan te doen om iemand aan werk te helpen. Klantperspectief staat voorop.”

Ook aan Max WW-gerechtigden (circa 3 maanden voor einde WW) kan UWV nog aanvullende dienstverlening bieden als dat effectief is en past binnen de financiële kaders van de dienstverlening WW (voorheen lag de focus op het eerste jaar WW).

“Het komt uit de lengte of uit de breedte. Dus als je aan de kop van het proces meer gaat besteden aan deze doelgroep, dan heb je ergens anders geen tijd meer. Je moet dus keuzes maken.”

“Doorstroom WW-Bijstand is hot-item in UWV-land!”

52 UWV WERKbedrijf wil, net als gemeenten, graag weten welke samenwerking mogelijk is in de dienstverlening aan WW gerechtigden. Ook UWV wil de doorstroom vanuit de WW naar de Bijstand zoveel mogelijk beperken. UWV heeft een notitie geschreven ('UWV en gemeenten: samen werken aan werk'⁶), waarin de mogelijkheden tot samenwerken worden geschetst (kaders). De kaders zijn onder andere gebaseerd op een eigen inventarisatie van UWV van lokale samenwerkingen tussen UWV en gemeenten. Op lokaal niveau bepalen UWV en de gemeenten samen wat in de regionale uitvoeringspraktijk wenselijk en haalbaar is (M. Nassenstein, telefonisch interview, 26-10-2017).

Route van de klant: gemeente

De (inter)gemeentelijke sociale diensten beschikken niet over één diagnostisch instrument. Er zijn meerdere in omloop, zoals Szeebra van Matchcare, de ABC-methode van L&D Support, het Diagnoseplatform van CometentSYS en de Zelfredzaamheidsmatrix, ontwikkeld door GGD Amsterdam (Divosa 2013). Daarnaast zijn er sociale diensten die hun eigen instrument hebben ontwikkeld / laten ontwikkelen. Zo werkt de directie Werk van gemeente Groningen met een variant van de Werkverkenner. De vervolgstap na de diagnose loopt sterk uiteen. Veel gemeenten hebben een zogenaamd Trainings- & Diagnosecentrum waar Bijstandsontvangers met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt met een combinatie van groepsgewijze aanpak en individuele coaching ondersteund worden bij het vinden van werk. De klantmanagers hebben daarbij onder andere de beschikking over vacatures die zijn aangedragen door het werkgeversteam, werkervaringsplaatsen, gespecialiseerde 'matchers', financiële incentives (loonkostensubsidie, plaatsingsfee voor uitzendbureaus, etc).

⁶ Intern document, niet publiekelijk toegankelijk

Gemeenten verschillen ook in de digitale systemen en de afstemming daarvan met het systeem van UWV. Sommige gemeenten zijn overgegaan op Sonar, het digitale systeem van UWV, of hanteren het naast hun eigen systemen (dubbele registratie).

“Nee, we hebben gezegd WBS Sonar. Want anders kom je nooit bij mekaar. En dat is voor de gemeente slikken, want dan ben je afhankelijk van een landelijk systeem waar heel veel op aan te merken valt, nog steeds. Maar weet je, anders kom je nooit bij elkaar en dan zadel je de uitvoering met zoveel praktische problemen op.”

Sommige gesprekpartners van gemeenten benoemen de doorkruising van lokale ruimte door de centrale aansturing van het UWV ook op het punt van gegevensuitwisseling. Hier komt de vermenging van verschillende beleidsniveaus op een andere manier tot uitdrukking:

“Je merkt dat de mensen hier van het UWV echt van goeie wil zijn, maar je hebt ook af en toe wel met de wereld Amsterdam te maken. Want we hebben ook een hele poos goed de gegevens uit de systemen van UWV kunnen halen en dan wordt er ineens weer iets gezegd in Amsterdam en dan krijg je geen vinkje meer, mag je niks meer.”

De kracht van de klantmanager

Het pallet van interventies voor de begeleiding van een werkzoekende is uitgebreid en verschilt per gemeente, want is afhankelijk van het gemeentelijk re-integratiebeleid, zoals blijkt uit het eerder aangehaalde voorbeeld over de verschillen in het opleggen van de tegenprestatie bij Rotterdam en Arnhem. Wordt er in de begeleiding van werkzoekenden in beginsel uitgegaan van wat mensen kunnen, of wordt ingezet op het beheersbaar houden van het systeem? Daarbij moet rekening worden gehouden met het gegeven dat klantmanagers ook te maken hebben met werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt als gevolg van allerlei achterliggende problemen: lichamelijke belemmeringen, psychiatrische handicaps, verslaving, multi-probleem, licht verstandelijke beperkten. Deze groep heeft vaak geen arbeidsverleden met recht op een WW-uitkering. Klantmanagers moeten in de spreekkamer hun gesprekstechnieken en interventies voortdurend aanpassen aan hun gesprekspartner. Zij moeten daardoor beschikken over een uitgebreid methodisch arsenaal.

“Een professional die in gesprek gaat om over werk te praten. Soms zeg ik, het lijkt wel een gave als je dat kunt. Hoe je een mens benadert. Zie je hem met zijn talenten, met zijn sterke kanten en met zijn zwakke kanten...”

“Ben je als professional in staat om te vragen en een gesprek aan te gaan met de klant over wat hij nodig heeft om aan het werk te komen. Dat voorop te stellen. En daarnaast zijn attitude, samenwerking, klantgerichtheid, gericht zijn op werk belangrijk. En probleemoplossend vermogen, openstaan voor verandering. Dat zijn de pareltjes onder de professionals. Niet alleen maar kijken vanuit het protocol.”

Klantmanagers moeten methodisch gezien van meerdere markten thuis zijn dan de Adviseur Werk van UWV. En daar waar er sprake is van integrale dienstverlening voert de klantmanager ook het inkomensdeel uit. De mate waarin de klantmanager op de werkvloer de ruimte wordt gegeven om zijn of haar werk naar eigen inzicht uit te voeren verschilt sterk. Organisatorische factoren, zoals 'dwingende' ICT-processen werken al snel belemmerend. Een manager met 'lef' is nodig om de

kaders breed te interpreteren en die ruimte aan zijn medewerkers te geven die nodig is om de begeleiding van werkzoekenden goed uit te kunnen voeren.

“Digitalisering is ontzettend essentieel. Maar daarmee giet je alles ook in beton.”

“Dus de bestuurders, in de CWI-tijd nog de directeuren, die hebben toen met elkaar het commitment uitgesproken: wij geven de uitvoering ook rugdekking.”

De breedte van uitvoering van de gemeentelijke re-integratiedienstverlening is geen belemmering om WW-ers die doorstromen naar de Bijstand door klantmanagers te ondersteunen. Zij moeten hiertoe goed in staat zijn, indien zij over het juiste kwalificatieniveau beschikken. Onderzoeken onder de vlag van het programma Vakmanschap wijzen erop dat hier nog veel winst is te behalen (Van Berkel 2013, Groenewoud e.a. 2014, Hazelzet & Van den Torre 2015). Wat op beleidsniveau geformuleerd wordt, komt lang niet altijd overeen met de uitvoering. Op papier kan er daardoor sprake zijn van een goede samenwerking maar in de praktijk kan die minder effectief en efficiënt zijn dan bedacht. Om het kwaliteitsniveau van de uitvoerende professionals te verhogen financiert het Ministerie van SZW het meerjarige programma Vakmanschap van de Beroepsvereniging van Klantmanagers en Divosa. Het zal nog enige tijd duren voordat overal in den lande het gewenste kwaliteitsniveau is bereikt. De vraag is wanneer in dit proces het vruchtbaarst is om de samenwerking met UWV rondom de begeleiding van WW-ers door klantmanagers van de (inter)gemeentelijke sociale diensten te intensiveren.

Literatuurlijst startanalyse

Algemene Rekenkamer (2017), *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*, Den Haag

Berghuis, H. & L. Tabois (2017). *UWV Achtmaandenverslag 2017*. Amsterdam: UWV Financieel Economische Zaken.

Biemans, P. namens HRM-lectorenoverleg (2016), notitie van de HRM-lectoren van 31 mei 2016 over praktijkgericht onderzoek aan Instituut Gak.

Divosa (2012) Factsheet gevolgen Miljoenennota 2013 voor Participatiebudget. Utrecht: Divosa.

Divosa (2013) Werkwijzer Diagnose instrumenten. Utrecht: Divosa.

Divosa (2015) Divosa-monitor factsheet: Intergemeentelijke samenwerking. Utrecht: Divosa.

Graaf-Zijl, M.de, M. Beentjes, E.v.Baak & Y Hoogtanders (2011), *Geïntegreerde dienstverlening in de keten van werk en inkomen. Een historische analyse*, Amsterdam: UvA, RVO1

Groenewoud M., S.T. Slotboom & R.C. van Geuns (2014) Vakkundig Vervolg; Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie. Amsterdam: 2014.

Havinga, H. (2015) Ontwikkeling en invoering van de Werkverkenner. UWV Kennisverslag special; Bouwstenen voor gerichte dienstverlening. Amsterdam: Kenniscentrum UWV.

Hazelzet A.M. & W. van den Torre (2015) Professionalisering van klantmanagers in het sociale domein Gewoon ... je werk goed willen doen?! Leiden: TNO.

Heyma, A. (2015) Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer? Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Hilders & De Vries (2016), *Na de WW in de Bijstand*, Amsterdam: UWV

Inspectie SZW (2016), *Sturing op resultaat*, Utrecht: Inspectie SZW

Jahoda M. (1981). Work, employment, and unemployment. Values, theories, and approaches in social research. *American Psychologist*, 36, 184-191.

Oldenhuis H., L. Polstra & W. de Jong (2010). Als je niet zoekt, vind je niks. Sociaal bestek, v72 n5. p. 6-11.

Panteia (2015a). De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 30 982, nr. 26. Zoetermeer: eigen beheer.

Panteia (2015b). Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016,

30 982, nr. 26. Zoetermeer: eigen beheer.

Polstra L. (2011) Laveren tussen belangen. Groningen: Kenniscentrum Arbeid

Polstra L., & R. Zwart (2013) Klantmanagement als vak. Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. Groningen: Hanzehogeschool Groningen Kenniscentrum Arbeid.

UWV (2011) Persbericht Bezuinigingen bij UWV: ingrijpende herziening dienstverlening aan klanten.
<http://www.uwv.nl/overuwv/pers/persberichten/2011/bezuinigingen-bij-uwv--ingrijpende-herziening-dienstverlening-aan-klanten.aspx>.

Van Berkel, R. (2013) Re-integratiedienstverlening voor bijstandsgerechtigden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt: enquête onder medewerkers van sociale diensten en sw-organisaties. Utrecht: USBO.

Wiersum, H. (2013) Project Ontsluiting werkzoekendenbestand Handreiking voor gemeenten over het werkproces werkzoekenden. Amsterdam: UWV.

Bijlage 2. Over praktijkgericht onderzoek

In de notitie van de HRM-lectoren van 31 mei 2016 aan Instituut Gak (Biemans e.a.) wordt praktijkgericht onderzoek omschreven als 'gericht op praktijkproblemen'. Het kan de resultaten van wetenschappelijk onderzoek vertalen naar de praktijk en/of de resultaten van praktijkprojecten zichtbaar maken. Zo kan dit type onderzoek bijdragen aan het overdraagbaar maken van projecten naar bredere praktijk en van nieuwe inzichten uit de praktijk naar wetenschappelijke concepten. Daarmee zijn een aantal belangrijke kenmerken van praktijkgericht onderzoek gegeven:

- Het richt zich op praktijkproblemen. In het onderhavige project gaat het om het probleem van verschillende activeringsregimes in WW en Bijstand. Het gaat om een complex probleem, waarbij veel (institutionele) spelers betrokken zijn op zowel macro-, meso- als microniveau en wat ingebed is in bestaande wet- en regelgeving.
- Het richt zich niet alleen op theorieontwikkeling, maar ook op toepassing en ontsluiting van theorie. Op het terrein van sociale zekerheid wordt al vele jaren onderzoek uitgevoerd en is er ook het nodige bekend. In dit voorstel beginnen we met een analyse van de huidige situatie in de praktijk, voor zover dat in kort bestek mogelijk is. Die analyse is opgesteld door de onderzoekers, de vraag in het onderzoek is of en in hoeverre de analyse gedeeld wordt door relevante spelers in de praktijk. Om tot innovatie te komen is een gedragen probleemanalyse voorwaardelijk.
- Het wil maatschappelijke impact hebben, een brug slaan tussen kennis uit onderzoek en de innovatie in de beroepspraktijk. Het voorstel richt zich voor een flink gedeelte op innovaties zoals die nu in de praktijk worden uitgevoerd. Het wil deze innovaties in beeld brengen, maar ook van een gemeenschappelijk gedragen kader voorzien. Daarmee wordt het mogelijk om op andere plaatsen de opgeleverde kennis als startpunt van verdere innovatie in te zetten en de praktijkinzichten naar wetenschappelijke concepten te vertalen.

Bijlage 3. Opzet en onderzoeksmethoden

Uitgangspunt bij de aanpak van dit praktijkonderzoek is de confrontatie van beleid, organisatie en uitvoeringspraktijk. Beleid heeft zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen: mensen vertalen beleid in acties, die in een specifieke context specifieke gevolgen hebben. Daarmee komt deels de bedoeling van het beleid tot uitdrukking (bedoelde gevolgen), maar men zal ook onvoorziene voorwaarden tegenkomen, die de beleidsdoelstelling juist belemmeren (onbedoelde gevolgen). Bijvoorbeeld digitalisering van het primair proces werkt efficiënter (bedoeld), maar voor mensen die laaggeletterd zijn is het een extra belemmering om werk te vinden (onbedoeld). Door de praktische implicaties van beleidsbeslissingen in de uitvoeringsorganisatie en -praktijk onder de loop te nemen krijgen we beide soorten gevolgen voor het primair proces in beeld. Bij een complexe praktijk als de onderhavige is het van belang om de verschillende perspectieven die een rol spelen in het onderzoek te betrekken. De kennis die mensen vanuit verschillende invalshoeken op de kwestie inbrengen is van belang om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Dit beeld betreft de onderhavige problematiek, maar ook de meest geschikte innovatiekeuzen om de problemen te adresseren. Daarom zullen niet alleen beleidsmakers en uitvoerders in het project betrokken worden, maar zoeken we ook gesprekspartners vanuit beide activeringsregimes (UWV en gemeenten). Gegeven bovenstaande opzet is het vinden van sleutelfiguren die overzicht hebben over de problematiek van groot belang.

Regulatieve cyclus

In praktijkgericht onderzoek wordt veelal de regulatieve cyclus gehanteerd met de fases probleemformulering, diagnose, ontwerp van verandering, implementatie en evaluatie. In dit onderzoek ligt de nadruk op de diagnostische fase en wordt een start gemaakt met de ontwerpfase. In een later stadium wordt bekeken of en hoe de implementatie en evaluatie in het onderzoek betrokken kunnen worden.

Diagnosefase

Een eerste grofmazige diagnose van de onderhavige problematiek is gemaakt op basis van de bestaande kennis van de onderzoekers en omvat zowel het landelijk beleid, de organisatorische context en de uitvoeringspraktijk. Deze diagnose willen we middels interviews voorleggen aan en verfijnen met landelijke beleidsmakers en mensen uit de uitvoeringspraktijk. Niet minder belangrijk is het om de organisatorische context en de uitvoeringspraktijk ook daadwerkelijk onder de loop te nemen. In het dagelijks handelen komen bedoelde en onbedoelde effecten van beleid concreet tot uiting. Gesprek tussen de verschillende betrokkenen met elk hun perspectief leidt tot bijstelling en tot een diagnose die gedeeld kan worden. Daarmee ontstaat een basis voor het zoeken naar adequate innovaties in de (aansluiting van) activeringsregimes.

Ontwerpfase

Op basis van de diagnose volgen innovatievoorstellen. Deze zullen door de onderzoekers in samenspraak met betrokkenen uit het veld wordt opgesteld en voorgelegd op een symposium of slotbijeenkomst waar beleidsmakers en mensen uit de regionale Werkbedrijven en daarbij aangesloten uitvoeringsorganisaties worden uitgenodigd. De reacties op de voorstellen vormen input voor verdere concretisering van de voorstellen. Wanneer mogelijk worden de voorstellen omgezet naar pilots die in de praktijk kunnen worden uitgevoerd en een volgende fase in de regulatieve cyclus kunnen vormen.

Dataverzameling

Beleid in beeld: analyserende interviews

De onderzoeksgegevens zullen kwalitatief van karakter zijn. Dataverzameling is gestart met een eerste ronde interviews met beleidsmakers op landelijk niveau, waarin een vooraf opgestelde analyse voorgelegd is en getoetst op herkenbaarheid en compleetheid. Het gaat hier om een beperkt aantal stakeholders, namelijk afkomstig uit UWV, de VNG, Divosa en nationale spelers uit werkgevers- en werknemershoek (zie lijst gesprekspartners analyse). Met deze analyse hebben we een beeld gekregen van de context van het domein van onderzoek. Het resultaat van deze ronde, de startanalyse, is te vinden in bijlage 1 van deze rapportage.

Uitvoering in beeld: vijf casestudies

De vraag naar succesfactoren in uitvoeringsorganisatie en -praktijk wordt in een casevergelijkend onderzoek beantwoord door de 'gang van de klant door de organisatie' in kaart te brengen. Door het primair proces centraal te stellen krijgen we zicht op de bedoelde en onbedoelde gevolgen van beleidskaders, zowel de wettelijke beleidskaders als de keuzes die op regionaal/ lokaal niveau zijn gemaakt. We hebben ons daarbij op een vijftal succesvolle praktijken gericht, namelijk die regio's/ gemeenten waarin UWV en (inter-) gemeentelijke sociale diensten samenwerken om doorstroom tussen uitkeringsregimes te optimaliseren. In de casestudies zijn steeds zowel UWV als gemeentelijke praktijken onder de loop genomen. Daarbij moet opgemerkt worden dat het proces van de UWV landelijk is ingericht, terwijl het Bijstandregime per gemeente verschilt.

Bij de selectie van deze casussen is gelet op selectie van die regio's waarin UWV en gemeenten samenwerken om doorstroom tussen uitkeringsregimes te optimaliseren, of waar deze wens erg groot was. Daarnaast is bij de keuze voor de cases gezocht naar landelijke spreiding en een evenwichtige verdeling tussen stedelijke en plattelandsomgeving. Het gaat om de casussen: Rotterdam Zuid, Drechtsteden, Rijk van Nijmegen⁷, Werkplein Drentsche Aa en Werkplein Fivelingo (in Noordoost Groningen). De onderzoekers zijn afkomstig van meerdere lectoraten uit het netwerk van HRM-lectoren, zodat optimaal zicht is op de lokale/ regionale context. Al snel na de start van het onderzoek bleek de in 's-Hertogenbosch ontwikkelde praktijk een belangrijke inspirator voor andere plaatsen in het land. Reden om een korte weergave van deze praktijk toe te voegen, gebaseerd op schriftelijke documentatie en een interview met de projectcoördinator en de verantwoordelijk teammanager van de gemeentelijke sociale dienst.

Onderzoekers verzamelden gegevens via bestudering van beleidsdocumenten, vastgelegde werkprocessen, het voeren van informele gesprekken en interviews met betrokken management, uitvoerders en waar mogelijk klanten. Leidraad voor deze gesprekken was een topiclijst, gebaseerd op de fasering van het primair proces van Gastelaars (2006); zie bijlage 4. In totaal zijn met 79 personen een of meerdere gesprekken gevoerd, en konden in vier casussen ook observaties uitgevoerd worden.

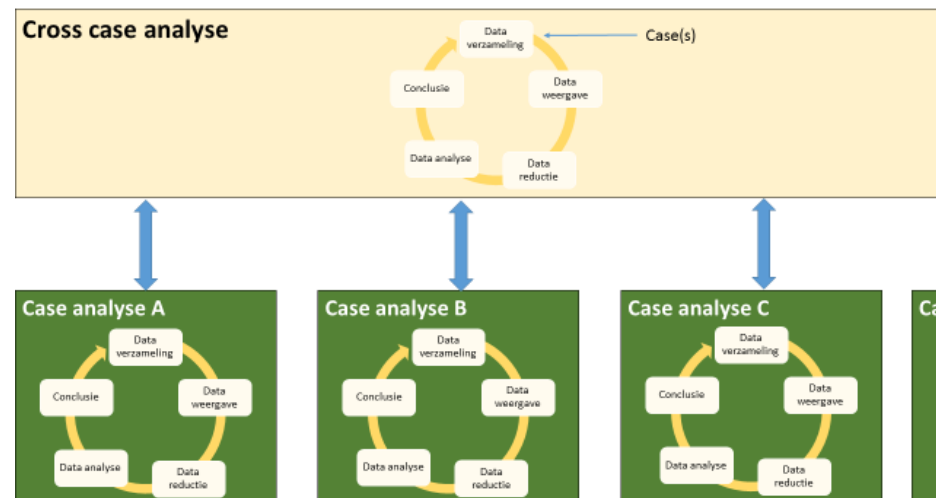
Data-analyse

De interviews met beleidsmakers zijn geanalyseerd op de vraag op welke punten overeenkomsten en waar verschillen te vinden zijn. De bijgestelde analyse is voorgelegd aan de gesprekspartners met de vraag of deze herkenbaar en compleet werd bevonden. De thema's werden zeker herkend als relevant, vanuit enkele

⁷ Door omstandigheden is de deelrapportage van deze casus niet verschenen. We hebben ons beperkt tot een korte beschrijving in de eindrapportage (zie hoofdstuk 2).

gesprekpartners zijn kleinere wijzigingsvoorstellen gedaan, met uitzondering van het UWV die juist in de tijd dat wij de gesprekken voerden bezig waren met het op de rails zetten van een meer persoonlijke benadering naast hun digitale activiteiten. Een aantal aanvullende gesprekken hebben bijgedragen aan de actualisering van de onderzoeksgegevens. De gevonden thema's dienden als context voor de onderzoeksactiviteiten op uitvoeringsniveau.

De analyse van de gegevens uit de vijf lokale praktijken heeft plaatsgevonden met behulp van de typologie van dienstverlenende organisaties van Gastelaars (2006). Zowel het UWV als de Sociale Diensten vertonen kenmerken van massadienstverlening en selectiebureaucratie, terwijl ook professionele dienstverlening een rol speelt. De keuzes die gemaakt worden in de lokale setting zijn de concrete vertaling van de beleidskaders en hebben implicaties voor de structurering van de organisatie, de rol van uitvoerenden en van klanten. Vergelijking van de vijf praktijken leverde zicht op relevante thema's vanuit de praktijk, die geconfronteerd kunnen worden met de thema's zoals die bij beleidsmakers naar voren zijn gekomen. Bovendien kregen we zicht op in de praktijk ontwikkelde strategieën om de activeringsregimes beter op elkaar af te stemmen en op de voorwaarden die daarvoor nodig zijn.



De thema's die in de twee eerste fases naar voren zijn gekomen zijn met elkaar vergeleken op bedoelde en onbedoelde gevolgen van beleid en keuzes die in de organisatie gemaakt worden. Daarmee ontstond zicht op succesfactoren en belemmeringen in beleid, organisatie en uitvoering. Die thema's hebben we voorgelegd aan de innovatiekring (zie hieronder), opnieuw met de vraag naar herkenbaarheid en compleetheid. Een gezamenlijke discussie over de gevonden thema's en bijbehorende analyse heeft geleid tot een meer afgewogen verhaal dat in het maatschappelijk debat kan worden ingebracht en tot innovatievoorstellen waar draagvlak voor is gevonden, c.q. verder kan worden ontwikkeld.

Innovatiekring

Binnen dit project is tevens gewerkt met een innovatiekring met experts uit de praktijk. De leden van de innovatiekring zijn betrokken bij het onderzoek om te toetsen of de bevindingen herkenbaar en bruikbaar zijn en om voorstellen voor

innovaties te bespreken. Uiteindelijk zijn de leden van de innovatiekring de 'voortrekkers' van de gevonden innovaties in het veld. Genodigden voor de innovatiekring zijn gesprekspartners vanuit elk van de vijf casussen in het land (2-3 personen per casus). Daarnaast zijn enkele gesprekspartners uitgenodigd die op enig moment in de afgelopen maanden van betekenis zijn geweest voor het onderzoek. Denk aan de voortrekkers van het Bossche model, strategische beleidsmakers op landelijk niveau en gesprekspartners die betrokken zijn/waren bij andere pilots in het land.

Bijlage 4. Topiclijst Uit de WW in de Bijstand

Versie 22-5-2017

De topiclijst dient als kader voor de dataverzameling, voor zowel documentanalyse, interviews, als observaties. Niet in elk gesprek komen alle topics aan de orde, afhankelijk van de positie van de gesprekspartner. De bedoeling is alle topics voldoende gedekt te hebben per afzonderlijke casus.

Gegevens gesprekspartner en diens organisatie:

- Instelling, afdeling en functie
- Werkgebied
- Bij gemeente: regionale of gemeentelijke dienst?
- Werkgeversservicepunt aanwezig? Werkplein? Regionaal werkbedrijf?
- Aantal FTE en caseload

Mapping primaire proces

- Hoe stroomt een klant in?
- Wat gebeurt er vervolgens, welke handelingen verricht de klant, welke handelingen verricht de medewerker gemeente/UWV. Bij wie ligt het initiatief?
- Wanneer is de interactie met de klant digitaal, wanneer face to face? Is er sprake van een keuze bij de klant? Wie doet wat?
- Welke systemen worden gebruikt, welke instrumenten, wat wordt genoteerd, wanneer is er contact, hoe wordt caseload bepaald en verdeeld?
- In welke mate speelt privacy gevoeligheid van klantgegevens een rol in dit proces? Met welke effecten?
- Wat gebeurt front en wat backstage? Hoe werken deze samen?
- Hoe houdt men de kennis over de klant vast in de keten (of moet de intake vaker herhaald worden). Welke rol heeft de cliënt hierin zelf? Met welke hulpmiddelen krijgt de professional en de klant toegang tot relevante vacatures.
- Hoe verloopt de overdracht naar de gemeente/ vanuit het UWV? Wanneer is er overdracht en signalering in deze overdracht?
- Is er een fase van voortijdige coproductie tussen UWV en gemeente?
- Hoe wordt uitstroom gefaciliteerd, hoe verloopt het contact met werkgevers, hoe is de indeling in afdelingen, wie doet wat en hoe is de onderlinge samenwerking/afstemming tussen afdelingen, welke coördinatie technieken worden gebruikt? Denk daarbij aan regels en procedures, hiërarchie, plannen, verbindingspersonen, werkgroepen en coördinatie mechanismen als direct toezicht, onderlinge afstemming, standaardisatie van werkprocessen, standaardisatie van resultaten, standaardisatie van kennis en vaardigheden en standaardisatie van normen.
- Wat vindt de professional van het proces? Heeft hij/zij ideeën over verbetering of innovatie ervan? Wat gebeurt er nu met die ideeën?

62

Doelgroepen

De groep die doorstroomt van WW naar Bijstand wordt meer divers. Er kunnen drie groepen worden gedefinieerd als het gaat om doorstroom van WW naar Bijstand. Hoe verloopt de overgang van WW naar Bijstand en is de doelgroep in beeld?

1. Max-WW: de WW-uitkering wordt beëindigd vanwege het bereiken van de maximale uitkeringsduur (grootste groep WW'ers die in de Bijstand terecht komen, 96%). Wanneer over wordt gesproken, wordt doorgaans op deze groep gedoeld.
2. De mensen die een kort flexibel contract hebben en vandaaruit gedurende een paar maanden een WW-uitkering ontvangen. Wanneer zij vervolgens geen nieuw werk kunnen vinden én voldoen aan de criteria voor een Bijstandsuitkering, kunnen we hen ook rekenen tot degenen die doorstromen. Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waarin de flexibele schil inmiddels 30% van het totaal bedraagt, kan verwacht worden dat deze groep toeneemt.
3. De mensen met een arbeidsbeperking, die na 2015 niet meer onder het Wajong-regime vallen. Wanneer deze mensen naar werk worden begeleid, is dat in het merendeel van de gevallen op tijdelijke contracten. Ook zij komen dan – als ze aan de criteria voldoen - voor korte tijd in het WW-regime, waarbij het de vraag is hoe de continuïteit van hun loopbaan en de bijbehorende begeleiding gewaarborgd kan worden. Deze groep is tot op zekere hoogte te vergelijken met de groep hiervoor. Wat maakt deze onderzoeksgroep speciaal? Hoe verloopt de route en overdracht voor hen? Zie ook kopje 'specifiek arbeidsbeperkten' hieronder.

63

Specifiek arbeidsbeperkten

- Hoe verloopt het primair proces voor een arbeidsbeperkte werkzoekende bij UWV en gemeente. Sinds 1 januari 2015. (Houd fasering Gastelaars aan).
- In hoeverre is dit anders dan een 'reguliere' werkzoekende?
- Zijn er signalen voor het 'draaideur' effect bij deze groep? (Rondpomp-vermoeden' arbeidsbeperkten (29 weken en 1 dag werk, dan WW)).
- Welke kaders en spelregels uit de visie op re-integratie spelen door in het primaire proces? Zijn deze kaders helder en eenduidig? Welke (professionele) speelruimte laten ze wel/niet toe?
- Welke voorzieningen zijn er in deze regio voor deze doelgroep en voor werkgevers?
- Hoe houden jullie de kennis over de klant vast vanuit en in de keten (of moet de intake vaker herhaald worden). Met welke hulpmiddelen krijgt de professional of klant toegang tot relevante vacatures. Wat betekent het werken met doelgroepregister voor dagelijkse werkzaamheden.
- Wat is de visie op re-integratie voor deze doelgroep bij UWV, bij sociale dienst, bij dit werkplein? Hoe sluit deze visie aan op de dagelijkse gang van zaken?

Regionale arbeidsmarkt

- Hoe ziet deze eruit/ wat is kenmerkend? Gebruiken alle partijen hetzelfde regioconcept? Zijn er fricties tussen de aard van de vraag en het aanbod van arbeid?
- Welke partijen participeren in regionale samenwerking? Op welke terreinen wordt samengewerkt?
- Wat is typerend voor deze arbeidsmarktregio? Problematiek, visie op re-integratie, op aanpak, etc. Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in aanpak tussen de participerende gemeentes?

- Wat is de visie op re-integratie bij UWV, bij sociale dienst(en), bij dit werkbedrijf? En hoe haakt deze aan bij het beeld van de regionale arbeidsmarkt?
- Hoe is dit terug te vinden in de inrichting van het dienstverleningsproces?
- In welke mate is wetgeving leidend en waar zit de lokale politieke sturing? Is deze neutraal of politiek gekleurd en wat betekent dat?
- Welke kaders en spelregels uit de visie op re-integratie spelen door in het primaire proces? Zijn deze kaders helder en eenduidig? Welke (professionele) speelruimte laten ze wel/niet toe?
- Welke managementtechniek(en) wordt (worden) gehanteerd bij de sociale dienst(en), UWV en het samenwerkingsverband in de arbeidsmarktregio? Denk hierbij aan management by direction and control, - by results, - by objectives, - by exception, - by walking around, - by chaos en - by delegation.
- Hoe wordt de strategische, tactische en operationele planning opgesteld door de sociale dienst(en), het UWV en het samenwerkingsverband in de arbeidsmarktregio?
- Welk kwaliteitsbeleid voeren de sociale dienst(en), UWV en het samenwerkingsverband in de arbeidsmarktregio?

Inrichting en aansturing van de organisatie

- Werken de betrokkenen (intakers, klantenmanagers, accountmanagers, werkgeversservicepunt) fysiek dicht bij elkaar of zelfs onder een dak (een gebouw)?
- Hoe is de onderlinge communicatie tussen UWV en gemeente?
- Welke overeenkomsten en verschillen in cultuur zijn te benoemen tussen UWV en gemeente? Hoe kunnen die verschillen overbrugd worden naar een benadering van de klant?
- Is er sprake van onderlinge concurrentie?
- In welke mate verschilt de aansturing in regionale reikwijdte (wijkgebonden, stad, arbeidsmarktregio, subregio's). Welke consequenties heeft dat voor de professionals?
- Welke KPI's zijn er beleidsmatig vastgesteld en in welke mate wordt hierop gehandeld, gestuurd en gecontroleerd?
- Welke rol spelen interne of arbeidsmarktbudgetten in keuzen tav activering?
- Is er professionele ruimte om zo nodig af te wijken van standaarden en protocollen ten behoeve van de klant? Wat zijn hierin de vrijheidsgraden en grenzen?
- Hoe werkt de PDCA cyclus?
- Welke managementtechniek(en) wordt (worden) gehanteerd bij de sociale dienst(en), UWV en het samenwerkingsverband in de arbeidsmarktregio? Denk hierbij aan management by direction and control, - by results, - by objectives, - by exception, - by walking around, - by chaos en - by delegation.
- Welke coördinatie technieken worden gebruikt bij de sociale dienst(en), UWV en het samenwerkingsverband in de arbeidsmarktregio? Denk daarbij aan regels en procedures, hiërarchie, plannen, verbindingspersonen, werkgroepen en coördinatie mechanismen als direct toezicht, onderlinge afstemming, standaardisatie van werkprocessen, standaardisatie van resultaten, standaardisatie van kennis en vaardigheden en standaardisatie van normen.
- Waarop is het beheersingsproces bij de sociale dienst(en), UWV en het samenwerkingsverband in de arbeidsmarktregio gebaseerd? Maak hierbij onderscheid tussen voorwaarts koppelend (corrigerend) en terugkoppelend (curatief).

64

- Wat zijn de ervaringen met het 'werken in 1 systeem'. Ervaringen met 'data delen'?
- Wat zijn de ervaringen met het 'eerder naar elkaar toe bewegen' tussen gemeente en UWV?
- Welke mogelijkheden zijn er om het contact tussen gemeente en werkzoekende te vervroegen?
- Welke mogelijke gezamenlijke inspanningen worden gezien om doorstroom vanuit UWV naar gemeente te voorkomen? Wat is daar voor nodig?
- Wat zijn ervaringen uit het verleden als het gaat om de samenwerking tussen UWV en gemeente? Wat is nu nodig?

Begeleiding van werkzoekenden

- Hoe ziet de begeleiding van werkzoekenden eruit? Wat werkt? Wat werkt bij wie? Inzicht in die werking aan de hand van (big) data analyse?
- Waar ligt nadruk: selectie, classificatie, transformatie, afronding?
- Wat gebeurt digitaal, wat face to face?
- Wat gebeurt front office, wat back office?
- Wat is de visie op begeleiding werkzoekenden naar werk?
- Welke instrumenten/methoden worden ingezet? Wie bepaalt die keuze en aan de hand waarvan?
- Verschillen in begeleiding verschillende doelgroepen? Wat kan die verschillen verklaren?
- Het lijkt erop dat werkzoekenden in de WW onvoldoende gestimuleerd worden te blijven participeren. Ze lijken daardoor 'stil te vallen'. Reactie? Wat zijn de kernproblemen? Waar liggen aanknopingspunten voor oplossingen?

65

Vaardigheden klantmanagers/werkadviseurs (specifiek voor uitvoerenden)

- Ben je als medewerker UWV/ sociale dienst voldoende toegerust om begeleiding van de diverse groepen werkzoekenden te doen? Wat gaat goed? Wat mis je?
- Welke randvoorwaarden in de organisatie helpen je bij het begeleiden van werkzoekenden naar werk? Welke factoren belemmeren je? Wat heb je nodig?
- Kan je alle doelgroepen, met bv specifieke problematiek, voldoende begeleiden? Zijn hier keuzes in gemaakt onderling/tussen afdelingen? Waarop is een werkverdeling gebaseerd?
- Verschillen tussen doelgroepen, het zoekgedrag en de benadering/begeleiding van deze doelgroepen?
- Welke dilemma's spelen op uitvoeringsniveau? Welke waarden en normen zijn leidend bij het maken van keuzes?
- Is er voldoende tijd/personeel om de alle klanten goed te begeleiden? Zo nee, hoeveel is wenselijk? Welke keuzes worden gemaakt en wat geeft bij die keuzes de doorslag? Is er sprake van werkdruk?
- Hoe houd je je kennis en vaardigheden up to date? Überhaupt: doet men dit? Wordt dit gestimuleerd door de werkgever? Is hiertoe voldoende ruimte (tijd)?
- Visie op ontwikkeling/bijtscholing?
- Heb je vanuit de uitvoering contact met ketenpartners rond je klanten? Zo ja, hoe en wat is daar positief, wat negatief? Hoe te verbeteren? Zo nee, mis je dat? Wat zou een dergelijk contact aan waarde toevoegen?
- Vaak wordt gezegd dat de samenwerking tussen ketenpartners (en daarmee de kwaliteit van de dienstverlening) sterk afhankelijk is van de personen die dat doen. Herken je dat? Wat zijn persoonskenmerken die de kwaliteit van de dienstverlening bevorderen? Heb je voorbeelden van goede samenwerking?

Conclusies

- Hoe werken de verschillende problematieken op organisatie (processen)- en uitvoeringsniveau (visie op re-integratie) op elkaar in? Welke factoren werken de complexiteit in de hand? Welke factoren helpen om de activeringsregimes op elkaar aan te laten sluiten?

Bijlage 5. Lijst met gesprekspartners

Landelijke gesprekspartners

- | | |
|------------------------|---|
| • Hanneke Berben | Oud directeur CWI |
| • Leo Boeding | Hoofd afdeling strategie en beleid van het programma Economie, werk en onderwijs, gemeente Enschede |
| • Jitze Bok | Landelijk Adviseur Samenwerking Gemeenten bij UWV |
| • Sven Daverveld | Beleidsadviseur UWV, regio Groot-Amsterdam |
| • Jan Feenstra | Senior beleidsadviseur gemeente Amsterdam, Projectleider G4-UWV strategische agenda samenwerking op dienstverlening /doelgroepen en nadere harmonisatie instrumentarium P-wet |
| • Manon Fretz | Businessadviseur UWV, Businessadvies & Communicatie |
| • Stephan van Gammeren | Teammanager Werk en Poort, Afdeling Werk en Dienstverlening, Weener XL ('s-Hertogenbosch) |
| • Menno Meihuizen | Senior beleidsadviseur ministerie SZW |
| • Pieter Nammensma | Programmamanager Werk in Zicht, Arbeidsmarktregio Groningen |
| • Muriel Nassenstein | Productontwikkelaar UWV WERKbedrijf, Ontwerp en beheer Werkpleindienstverlening (OBW) |
| • Selma Nijhof | Directeur Werkgeversservicepunt Amsterdam |
| • Harriet Oomen | Projectleider/Adviseur Werk Max WW, UWV WERKbedrijf 's-Hertogenbosch |
| • Tof Thissen | Directeur UWV WERKbedrijf |
| • Patrick Welman | Wethouder Economie en Werk, Enschede; Voorzitter landelijke Werkkamer |

Casus Rotterdam Zuid

WW@Work

- | | |
|--------------------------|---|
| • Astrid van Aalst | Projectleider (27-06-2017 en 11-09-2017) |
| • Dennis van den Broek | Teammanager Cluster Werk en Inkomen en procesverantwoordelijke instroom PW & WerkLoont (18-08-2017) |
| • Purdey van Muiden | Teamleider Bureau Werk (18-08-2017) |
| • Narimane Kaouachi | Senior medewerker Intake en kwaliteit (18-08-2017) |
| • Erik Bouwens | Werkadviseur intake (18-08-2017) |
| • Saya Maulabux | Werkconsulent Intake (18-08-2017) |
| • Denise Michielsen | Werkadviseur (11-09-2017) |
| • Daniel Klijn | Werkadviseur (11-09-2017) |
| • Observatie bij WW@Work | Informatiebijeenkomst |

Gemeente Rotterdam en National Programma Rotterdam Zuid (NPRZ)

- | | |
|---------------------|--|
| • Maarten van Kooij | Beleidsmedewerker gemeente Rotterdam, o.a. arbeidsmarkt (23-08-2017) |
| • Marco Pastors | Directeur NPRZ (16-03-2017) |

Casus Drechtsteden

Baanbrekend Drechtsteden

- Joost van den Hoek Manager front office Werk en Inkomen (28-03-2017)
- Kelly Lodder Medewerker (kartrekker) Max-WW (30-05-2017, 15-06-2017 en telefonisch 29-01-2018)
- Daizy van der Meulen Manager (o.a. team Max WW) (30-05-2017)
- Sharda Rach Klantregisseur De Poort (15-06-2017)
- Leontine Roelen Klantregisseur team arbeidsbeperkten (15-06-2017)
- Rozanne Wijnand Voormalig hoofd Baanbrekend Drechtsteden (31-05-2017, telefonisch interview)
- Maarten Lührman MBA Manager Werkgeversdienstverlening, Baanbrekend Drechtsteden/ UWV Werkbedrijf (22-03-2018)
- Observatie De Poort en bijwonen intakegesprekken met klanten (03-07-2017)

Casus Rijk van Nijmegen

Gemeentelijk werkbedrijf Rijk van Nijmegen

- Katinka Koolwijk Consulente intake en diagnose (04-09-2017)
- Werner van der Linden Manager Bedrijfsdienstverlening (05-07-2017)
- Norieke Lutikholt Projectmanager (29-05-2017)
- Thomas Puijsen Projectmanager (02-05-2017 en 14-06-2017)
- Rob Ruhl Manager (05-07-2017)
- Britt van der Schoor Consulente bedrijfsdienstverlening (04-09-2017)
- Linda van de Zand Manager detachering (-4-07-2017)

UWV WERKbedrijf Rijk van Nijmegen

- Martijn van de Boom Regionaal beleidsadviseur (29-05-2017)
- Friedus Heldens Adviseur/ recruiter/ projectmedewerker/ beleidsmedewerker (25-10-2017)
- Louis Kapressy Manager UWV-dienstverlening (13-07-2017)
- Peter Slaats Manager werkzoekendendienstverlening (13-07-2017)
- Jolijn van Woezik Manager werkzoekendendienstverlening (29-05-2017 en 13-07-2017)

Gemeente Nijmegen

- Lucile Braam Programmamanager Inkomen en Armoedebestrijding gemeente Nijmegen (14-06-2017)
- Jona Overmars Beleidsadviseur gemeente Nijmegen (26-06-2017)
- Jan Zoetelief Wethouder Economie, Werk en Inkomen Nijmegen (26-06-2017)

Casus Werkplein Drentsche Aa

Werkplein Drentsche Aa:

- Marije Baarschers Projectmanager preventie (16-05-2017; 07-09-2017; 18-09-2017; 12-2017)
- Arjan Schonewille Directeur Werkplein Drentsche Aa (03-05-2017)
- Bastiaan Barelds Jobcoach (31-05-2017)
- Frank van Doorenmolen Jongerencoach, team onderwijs en arbeidsmarkt (31-05-2017)
- Robert Vermaas Werkcoach, route werknemer, zakelijke dienstverlening (31-05-2017; 01-06-2017)
- Dana Seidl Werkcoach, route werknemer, horeca/detailhandel/ zorg/schoonmaak (31-05-2017)
- Elly Kies Participatiecoach, route participatie (31-05-2017)
- Jan Grave Werkcoach (01-06-2017)
- Ina Greveling Accountmanager, werkgeversteam (14-06-2017)
- Klaas Olijve Drentse zaak, route ondernemer (18-09-2017)
- Reinier Kiewiet Adviseur rechtmatigheid; werkcoach ten tijde van intensieve samenwerking UWV en Werkplein (21-06-2017)
- Pieter (gefingerde naam) Werkzoekende (06-07-2017)

Gemeente Groningen

- Marije Klopstra Projectleider bij Directie Werk (12-12-2017)

UWV WERKbedrijf regio Groningen

- Jitze Bok Zie hierboven (10-11-2017; 27-11-2017; 20-02-2018)
- Gealine Dunnik Beleidsadviseur UWV regiokantoor Groningen (06-09-2017; 07-02-2018; 16-02-2018)
- Manon Fretz Zie hierboven (21-09-2017)
- Lillian Jacobs Manager werkzoekenden dienstverlening UWV regiokantoor Groningen (06-09-2017; 07-02-2018; 16-02-2018)
- Muriel Nassenstein Zie hierboven (26-10-2017)
- Annette Smit Adviseur Werk (werkcoach) basis dienstverlening UWV regiokantoor Groningen (25-09-2017)

Werk in Zicht (WIZ)

- Aanwezig tijdens directeurenoverleg dd. 20 juni 2017

Casus Werkplein Fivelingo

Werkplein Fivelingo

- Eline Timmer Teammanager werk
- Jaap Dijkema Teammanager inkomen
- Martin Stoppels Werkcoach
- Ivar Nijboer Werkcoach
- Veronica van Peet Coördinator Backoffice
- 5 werkzoekenden Namen blijven om privacy redenen achterwege

- Egberdien ten Brink Directeur Werkplein Fivelingo
- Jitske Schaafsma Beleidsmedewerker Inkoop & Advies Werkplein Fivelingo
- Gert Bulthuis Jongerencoach

UWV Werkbedrijf

- Paul Jansen Adviseur Werkgeversservicepunt (WSP)

Werk in Zicht (WIZ)

- Aanwezig tijdens directeurenoverleg dd. 20 juni 2017

Uit de WW in de Bijstand

Het onderzoek richt zich op de manier waarop gemeenten en UWV in de praktijk bezig zijn met het optimaliseren van de afstemming van de uitkeringsregimes van WW en Bijstand.

In het onderzoek is de reis van de klant (werkzoekende) door beide regimes centraal gesteld en lag de focus op de activeringsregimes voor werkzoekenden van UWV en gemeente of Werkplein. Gekeken is hoe beide activeringsregimes zijn vormgegeven en op welke momenten er sprake is van samenwerking. Er is gezocht naar succesfactoren voor het optimaliseren van de genoemde aansluiting. In het geval van samenwerking is gekeken naar 'wat werkt' op lokaal/regionaal niveau en lag de focus op veelbelovende innoverende opvattingen, ideeën en uitvoering. Ook belemmeringen op beleid, organisatie en/of uitvoeringsniveau zijn in kaart gebracht.

Op verzoek van Instituut Gak is dit onderzoek naar de aansluiting van de activeringsregimes van WW en Bijstand, evenals de mogelijkheden om deze aansluiting verder te optimaliseren, geïnitieerd.

Het onderzoeksvoorstel is afkomstig geweest van enkele lectoren uit het HRM Lectoren Netwerk Nederland. Deelnemende hogescholen aan dit onderzoek zijn: Hanzehogeschool Groningen, Hogeschool Inholland en Hogeschool Arnhem Nijmegen.

Juni 2018

Colofon

Titel	Eindrapportage Uit de WW in de Bijstand
Subtitel	Een onderzoek naar de aansluiting van de activeringsregimes van UWV en Bijstand
Auteurs	Leni Beukema (Hanzehogeschool Groningen, lector Duurzaam HRM), drs. Charlotte Ellenbroek (Hanzehogeschool Groningen), drs. Karin Engbers (Hanzehogeschool Groningen), mr. Peter Rambags (Hogeschool Arnhem/Nijmegen), drs. Piet Verstegen (Hogeschool InHolland)
Mogelijk gemaakt door	Instituut Gak
Ontwerp en opmaak	Hester Slager-Nieuwsma
Cover	Canon Nederland N.V.
Uitgever	Marian van Os Centrum voor Ondernemerschap Hanzehogeschool Groningen
Oplage	100
