



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Hoe nu verder met de Werkpleinen? Samenwerking in keten blijft heikel punt

Hoogtanders, Y.; de Graaf, M.

Publication date

2010

Document Version

Author accepted manuscript

Published in

Sociaal Bestek

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hoogtanders, Y., & de Graaf, M. (2010). Hoe nu verder met de Werkpleinen? Samenwerking in keten blijft heikel punt. *Sociaal Bestek*, 72(7-8), 2-5.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Samenwerking in keten blijft heikel punt

Hoe nu verder met de Werkpleinen?

Yolanda Hoogtanders en Marloes de Graaf

In Sociaal Bestek van mei werden de voor- en nadelen beschreven van samenwerking in de keten van werk en inkomen. Conclusie was dat een reorganisatie van de uitvoering wellicht zal volgen. Dezelfde maand schreef demissionair Minister Donner aan de Tweede Kamer dat hij niet tevreden is over de voortgang van samenwerking op de Werkpleinen en maatregelen wil nemen.

De discussie over een mogelijke reorganisatie laait met de vorming van een nieuw kabinet weer op. Ervaringen uit het verleden hebben echter laten zien dat reorganisaties het ideaal van grotere uitstroom uit de uitkeringen niet dichterbij hebben gebracht.

Weer een ingrijpende reorganisatie van de uitvoering is dan ook niet wenselijk. Beter is het om stapsgewijs de verhouding tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten op de Werkpleinen te verbeteren en de randvoorwaarden aan te scherpen.

Op dit moment zijn gemeenten en het UWV verantwoordelijk voor het aan het werk helpen van mensen zonder werk. De gemeente zorgt voor mensen met een bijstandsuitkering, het UWV zorgt voor mensen met een werkloosheidsuitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Van de gemeenten en het UWV wordt verwacht dat zij bij de uitvoering van deze taak zoveel mogelijk samenwerken. Door samen te werken moesten zij in de afgelopen kabinetsperiode 200.000 mensen extra aan het werk helpen. De crisis heeft echter roet in

het eten gegooid en het beoogde aantal is bij lange na niet gehaald. Eind 2009 is het totale bestand niet-werkende werkzoekenden met zo'n 61.000 personen gedaald ten opzichte van 2006.¹

De vraag is of dit aantal zonder de crisis wel gehaald zou zijn. Er zal altijd sprake zijn van een zekere mate van werkloosheid. Omdat mensen tijd nodig hebben om een nieuwe baan te vinden, omdat de mensen die werk zoeken niet de gevraagde opleiding of ervaring hebben of omdat er in een regio (tijdelijk) minder banen beschikbaar zijn. Je opleiding, werkervaring, leeftijd, sociale vaardigheden en de regio waarin je woont spelen allemaal een rol bij de vraag of en hoe snel je werk vindt.

Of je daarbij geholpen wordt door de gemeente of het UWV en de manier waarop zij deze dienstverlening hebben georganiseerd, speelt daarin een rol. Niemand weet hoe groot die rol is en in welke mate de manier waarop de betrokken partijen hun dienstverlening organiseren bijdraagt aan de kans dat iemand werk vindt.



Foto: Herman Keppy

Straf Als we naar de geschiedenis van de sociale zekerheid kijken, lijkt het erop dat de overheid wel heel veel verwacht van de bijdrage die de uitvoeringsorganisatie levert aan de kansen op werk van mensen met een uitkering. Al sinds het ontstaan van de sociale zekerheid in 1900 is men voortdurend op zoek naar de optimale organisatie van de sociale zekerheid. Steeds weer opnieuw werd de wetgeving aangepast en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties hervormd. En steeds weer opnieuw leidde dit tot hoge kosten en organisaties die voornamelijk met zichzelf bezig zijn in plaats van met het aan het werk helpen van mensen. Des te opmerkelijker is het dus dat het netto effect van de organisatie op de resultaten nooit gekwantificeerd is.

Een belangrijke reden om steeds tot een andere inrichting van de sociale zekerheid te komen, is de veronderstelling dat de overheid organisaties kan sturen om het meest optimale resultaat te behalen. Bij die sturing kan de overheid gebruik maken van financiële prikkels en/of resultaatafspraken. Gemeenten krijgen van de rijksoverheid jaarlijks een vast budget om de bijstandsuitkeringen uit te betalen. Wanneer zij meer mensen in de bijstand hebben dan door het rijk is begroot, moeten zij deze extra uitkeringen uit eigen middelen

betalen. Wat zij overhouden van hun budget mogen ze zelf houden. Gemeenten hebben er dus financieel belang bij om zoveel mogelijk mensen met een bijstandsuitkering aan het werk te helpen. Voor het UWV geldt die financiële prikkel niet. De uitgaven die zij doen voor werkloosheidsuitkeringen of arbeidsongeschiktheid worden volledig uit sociale premies gedekt. Wel maakt de minister jaarlijks afspraken met de bestuurders van het UWV over de resultaten die zij gaan halen. De maximale 'straf' voor het niet behalen van de afgesproken resultaten is ontslag van het bestuur.

In het huidige samenwerkingsmodel is de verwachting van het rijk dat het UWV en de gemeenten door samen te werken meer mensen aan het werk helpen dan wanneer zij dit ieder voor zich doen. In de praktijk blijkt deze samenwerking belemmerd te worden door de manier waarop de rijksoverheid de organisaties aanstuurt en de moeite die organisaties hebben om hun eigen autonomie op te geven.

Pijnlijk Na zo'n 10 jaar experimenteren met de samenwerking na invoering van de wet SUWI is er wel vooruitgang geboekt, maar minder dan verwacht. Minister Donner heeft in het vorig kabinet al een aantal maatregelen

aangekondigd en er is in de verkiezingsprogramma's volop gespeculeerd over nieuwe uitvoeringsmodellen. De hoofdrichting daarvan lijkt te zijn om de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van alle werkzoekenden over te hevelen naar de gemeente. Op basis van een vergelijking van een aantal theoretische modellen lijkt dit model inderdaad de meeste voordelen te hebben. Gemeenten hebben er in dit model financieel belang bij om zowel WW-

ers als Wwb-ers aan het werk te helpen en zullen zich daarvoor, vanwege die financiële prikkel, maximaal inspannen. Het model waarbij UWV en gemeenten samenwerken biedt volgens deze vergelijking de minste voordelen.

Maar een dergelijke grote stap heeft in onze ogen ook veel nadelen. Zoals het werk van Nicolette van Gestel ons heeft geleerd², heeft veelvuldig reorganiseren van de sociale zekerheid grote negatieve gevolgen. Als het nieuwe kabinet volgend jaar besluit de taken over te hevelen naar de gemeente, zal dit ongetwijfeld gepaard gaan met pijnlijke discussies over de overdracht van mensen en middelen en onzekerheid bij medewerkers van met name het UWV over hun eigen positie. Gemeenten krijgen er dan een heel grote groep mensen bij waar hun organisatie niet op berekend is. Alle energie van de twee organisaties gaat dan in de nieuwe taakverdeling en de bijbehorende boedeloverdracht zitten en er is weinig aandacht meer voor de werkzoekenden. Bovendien is de schaal van een groot aantal gemeenten te klein om de schokken die gepaard gaan met de uitvoering van de WW op te vangen. Als in een gemeente met 10.000 inwoners een middelgroot bedrijf failliet gaat, krijgt zij in één keer een grote instroom van werkzoekenden.

Beter is het in onze ogen om stapsgewijs toe te groeien naar een model waarin:

- De Werkpleinen zich richten op de werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt³;
- Gemeenten een stevigere sturende rol hebben op de Werkpleinen;



- Gemeenten hun onderlinge samenwerking goed georganiseerd hebben.

Vrijblijvend

Belangrijkste voorwaarde is dat de samenwerking tussen het UWV en de gemeente minder vrijblijvend moet worden en dat de partners een groter financieel belang krijgen bij die samenwerking. Dit laatste is van belang om de partners te verleiden om de meest optimale vorm van samenwerking kiezen. Als alleen voorschriften worden gehanteerd, zal men ook alleen het minimaal noodzakelijke doen. Het Rijk zou de volgende stappen kunnen zetten:

1. De Werkpleinen krijgen de wettelijke opdracht om samen te werken aan de re-integratie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Werklozen die over een goede opleiding en arbeidsvaardigheden beschikken vinden naar verwachting snel zelf werk, eventueel met behulp van een uitzendbureau. In het eerste jaar werkloosheid heeft het Werkplein met name een controleerende functie;
2. Gemeenten krijgen financieel belang bij de re-integratie van WW-ers. Dit kan vanzelf voortvloeien uit een verkorting van de WW-duur zoals voorgesteld in de bezuiningsplannen. Mensen met een WW-uitkering vallen dan na het eerste jaar WW terug op de bijstand en gaan dus tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoren. Als er geen verkorting van de WW-duur komt, kan dit geregeld worden door het Werkdeel van een gemeente deels



afhankelijk te maken van de relatieve WW-uitstroom op het betreffende Werkplein;

3. Het UWV zal zijn centrale aansturing van de lokale vestigingen los moeten laten en over moeten gaan op een organisatiemodel met decentrale vestigingen die veel lokale vrijheid hebben om de relatie met de gemeenten in hun regio in te vullen. Doelstellingen en de bijbehorende inzet van mensen en middelen moet veel meer een regionale afweging worden;
4. Gemeenten krijgen de wettelijke opdracht om op Werkpleinniveau een regionale sociale dienst in te richten, waarin zij beleid en uitvoering van de re-integratietaken op elkaar afstemmen. Hiermee wordt de samenwerking tussen gemeenten onderling afgedwongen en wordt ook het probleem van de te kleine schaal van sommige huidige gemeenten opgevangen. De VNG heeft onlangs een eerste voorzet gegeven door haar voorstel voor de

vorming van een nieuwe bestuurslaag op de schaal van 30 regio's;

5. Omdat de meeste mensen werk zoeken en vinden in hun regio, zullen gemeenten en UWV-vestigingen in een regio samen met werkgevers en scholingsinstellingen moeten onderzoeken hoe de arbeidsmarkt eruit ziet, in welke sectoren er behoefte is aan nieuwe mensen en welke maatregelen nodig zijn om werkzoekenden in deze sectoren aan het werk te helpen. De samenwerkingspartners kunnen hun bemiddelingsactiviteiten vervolgens op basis van deze regionale strategie uitvoeren. Het rijk kan deze ontwikkeling stimuleren door de regio's op beleids-, uitvoerings- en resultaatniveau goed te monitoren en de resultaten van de regio's onderling benchmarken.

Welk organisatiemodel uiteindelijk optimaal is, hangt naast de aansturing van de uitvoeringsorganisaties ook af van de inrichting van het sociale zekerheidsstelsel. De bezuinigingsvoorstellen voor verkorting van de WW-duur en de samenvoeging van Wajong, WSW en bijstand wijzen in elk geval allemaal in de richting van een meer decentrale aansturing van de re-integratietaken en een grotere rol voor de gemeenten. De in dit artikel voorgestelde aanpassingen in de sturing en organisatie van UWV en gemeenten kunnen bijdragen aan een soepele en stapsgewijze overgang naar een nieuw organisatiemodel. ■

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

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

Noten

1. Uit de derde tertaalrapportage Ako 2009.
2. Zie o.a. Gestel, N.M. van, P.T. de Beer en M.M.J.M. van der Meer (2009), Het Hervormingsmoeras van de Verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid, 1980-2008, Amsterdam University Press.
3. In de praktijk blijkt dat de samenwerking zich nu met name richt op de werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Meer informatie? Kijk op www.kennisbanksocialezaken.nl