

Marijke Eppink, Bob Post

Klantcontacten bij gemeenten en UWV

Onderzoek uitgevoerd door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Een andere taak is het vergroten van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.

Augustus 2003

Inhoudsopgave

1	Doel en opzet van het onderzoek	4
1.1	Achtergronden bij het onderzoek	5
1.2	Doel van het onderzoek	6
1.3	Onderzoeksvragen	7
1.4	Opzet en uitvoering van het onderzoek	8
1.5	Aantal deelnemende gemeenten en UWV kantoren	10
1.6	Opbouw van dit rapport	11
2	Literatuurstudie	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Algemene literatuur over contact ambtenaar – burger	13
2.3	Onderzoeken naar uitstroom van cliënten	14
2.4	Uitkomsten en relevantie van fraudeonderzoek	16
2.5	Klantcontacten en wijzigende sociaal-economische omstandigheden	18
2.6	Klantcontacten in het buitenland	19
2.7	Conclusie	20
3	Regelgeving ten aanzien van klantcontacten	22
3.1	Inleiding	23
3.2	Situatie voor 1-1-2002	23
3.3	Structuur uitvoering werk en inkomen	24
3.4	Casemanagement	25
3.5	Inlichtingenbureau	26
3.6	Sluitende aanpak	27
3.7	Agenda voor de toekomst	27
3.8	Implicaties van Suwi voor klantcontacten	27
4	Klantcontacten met bijstandsgerechtigden	30
4.1	Inleiding	31
4.2	Dienstverleningsconcept	31
4.2.1	Inleiding	31
4.2.2	Vier typen casemanagers	32
4.2.3	Drie typen modellen	34
4.3	Klantcontacten CWI	37
4.4	Klantcontacten gemeenten	40
4.4.1	Claimbeoordeling	40
4.4.2	Heronderzoek in het kader van de RAU	40
4.4.3	Deelonderzoek rechtmatigheid	42
4.4.4	Deelonderzoek doelmatigheid: casemanagement	42

4.4.5	Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid	45
4.4.6	Incentives	45
4.5	Klantcontacten trajectorganisaties	46
4.6	Locatie klantcontact	47
4.7	Knelpunten	47
4.8	Conclusie	48
5	Klantcontacten bij het UWV	50
5.1	Inleiding	51
5.2	Casemanagement	51
5.3	Het proces	52
5.4	UWV USZO	53
5.5	Toekomstige ontwikkelingen	54
5.6	Knelpunten	55
5.7	Conclusie	55
6	Samenvatting en conclusies	56
6.1	Inleiding	57
6.2	Literatuurstudie	57
6.3	Regelgeving en klantcontacten	58
6.4	Klantcontacten met bijstandsgerechtigden	58
6.4.1	Modellen bij invoering casemanagement	59
6.4.2	Klantcontacten CWI	59
6.4.3	Klantcontacten gemeenten	60
6.4.4	Knelpunten	61
6.4.5	Conclusie	62
6.5	Klantcontacten met WW gerechtigden	63
6.5.1	Klantcontacten	63
6.5.2	Knelpunten	64
6.6	Algemene conclusie	64
	Literatuur	66
	Bijlage Het Lat Project	70
	Colofon	76



DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.1 Achtergronden bij het onderzoek

Klantcontacten

De economische groei van de afgelopen jaren en de toenemende aandacht voor reïntegratietaken van uitkeringsinstanties hebben er mede toe geleid dat een belangrijk deel van de uitkeringsgerechtigden is uitgestroomd naar de arbeidsmarkt.¹ Het aantal bijstands- en ww-gerechtigden is sinds het midden van de jaren negentig flink afgenomen. Met de uitstroom deed zich een wijziging in de samenstelling van de bestanden van de uitkeringsorganisaties voor. Onder invloed van bovengenoemde factoren zijn de meest kansrijken uitgestroomd, maar bleven de minder kansrijken afhankelijk van een uitkering. Illustratief hiervoor is de samenstelling van de klantenbestanden van de sociale diensten. Tot in de jaren negentig werd circa een derde van de klanten als moeilijk bemiddelbaar gecategoriseerd in fase 4. Tegenwoordig bestaan de uitkeringsbestanden echter gemiddeld voor driekwart uit fase 4 klanten. Afgezien van de individuele problematiek van fase 4 klanten is één van de oorzaken wellicht dat er te weinig persoonlijke contacten met de uitkeringsgerechtigden zijn en dat de contacten die er zijn niet of te weinig op uitstroom richting arbeidsmarkt zijn gericht. Uit onderzoek naar blijvers in en stromers uit de bijstand blijkt dat persoonlijke omstandigheden en kenmerken van uitkeringsgerechtigden bij het al dan niet uitstromen een rol spelen en dat belemmeringen voor uitstroom bovendien tijdens het verblijf in de bijstand ontstaan.² Voorbeelden hiervan zijn een toenemende mate van afstand tot de arbeidsmarkt naarmate de werkloosheid langer duurt, of het ontstaan van psychische problemen, mede als gevolg van de werkloosheid. De onderzoekers onderstrepen naar aanleiding van deze bevindingen het belang van individuele en intensieve aandacht voor potentiële blijvers in een zo vroeg mogelijk stadium van hun bijstandsafhankelijkheid. Volgens de Regelingen administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw, Ioaw en Ioaz (RAU) dienen de gemeenten eens per acht maanden een heronderzoek uit te voeren, waarbij aandacht wordt besteed aan zowel het recht op een uitkering als de inspanningen van de klant om betaald werk te vinden. Artikel 66 van de bijstandswet waarin het uitvoeren van een heronderzoek wordt beschreven, laat echter in het midden of voor een heronderzoek een gesprek verplicht is of dat een onderzoek op papier volstaat. Uit de Benchmark sociale diensten blijkt dat van de onderzochte gemeenten 64 procent de heronderzoeken niet tijdig uitvoert.³ Of al de gemeenten die de heronderzoeken wel tijdig afhandelen dit doen door middel van papieren onderzoek of door middel van een persoonlijk gesprek is niet duidelijk. De indruk die uit de Benchmark sociale diensten naar voren komt, hoewel het niet met zoveel woorden wordt gezegd, is dat bij sommige gemeenten heronderzoeken door middel van persoonlijk gesprekken worden uitgevoerd en bij andere gemeenten schriftelijk. In de Agenda voor de toekomst, bestuurlijke afspraken SZW- VNG 2001- 2004, is vastgelegd dat er gestreefd wordt om met elke cliënt regelmatig een activerings- en controlegesprek te voeren.⁴ Hier is echter in de eerste plaats sprake van een streven en niet van een harde afspraak en in de tweede plaats is de 'Agenda' redelijk recent zodat het weinig realistisch is om er vanuit te gaan dat veel gemeenten dit streven reeds hebben gerealiseerd.

1 Startnotitie Klantcontacten in Bijstand en WW, juni 2002, RWI, blz. 2.

2 Hospers, drs. L., e.a., Van bijstand naar werk. Een onderzoek naar blijvers in en uitstromers uit de bijstand, SZW, 1998. Zie ook: B. Post, I. Bakker, Een bestaan in de bijstand, belemmeringen en beleid, Elsevier 2000.

3 Benchmark sociale diensten-landelijke rapportage 2000'april 2002 door SGB0, blz. 19.

4 Agenda voor de toekomst. Bestuurlijke afspraken SZW-VNG 2001-2004, blz. 3

Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi)

Sinds januari 2002 hebben vier typen organisaties een rol in het onderhouden van contacten met (potentiële) uitkeringsgerechtigden, te weten: de gemeenten (in de meeste gevallen de sociale dienst), het UWV, het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en private reïntegratie-bedrijven. Het CWI verzorgt voor de uitvoeringsorganisaties de intakegesprekken en stelt vast welke afstand de klant tot de arbeidsmarkt heeft, uitgedrukt in een fase.⁵

De gegevens die tijdens het intakegesprek zijn verzameld worden overgedragen aan de gemeente of UWV. Deze overdracht is van cruciaal belang. Aan de hand van deze gegevens gaat de uitkeringsinstantie over tot vaststelling van het recht op uitkering, de zogenaamde claimbeoordeling. Met cliënten die zijn ingedeeld in fase 1 - van wie wordt verwacht dat zij spoedig en min of meer op eigen kracht weer werk vinden - worden door het CWI activerings- en controlegesprekken gevoerd. Cliënten die in één van de andere fasen zijn ingedeeld, worden met een reïntegratie-advies overgedragen aan de uitkerende instantie (gemeente of UWV). Om er voor te zorgen dat de samenwerking tussen de drie partijen zowel op papier als in de praktijk goed verloopt worden er tussen het CWI en de gemeente, respectievelijk het UWV afspraken gemaakt. Deze worden vastgelegd in de vorm van een Service Niveau Overeenkomst (Sno). De gemeente en het UWV moeten ervoor zorgen dat de cliënt zich houdt aan zijn verplichtingen gericht op reïntegratie. Het is de vraag of in de praktijk deze samenwerking ook soepel verloopt en met name of de gegevensoverdracht zonder problemen gepaard gaat. Dit is van belang omdat, als dit niet goed gebeurt, het risico groot is dat een cliënt voor langere of kortere tijd uit het zicht verdwijnt. Inzicht in de samenwerking tussen bovengenoemde organisaties en vooral in de werkwijze betreffende het overdragen van gegevens is dan ook van belang. Zoals hiervoor reeds is vermeld, is het aantal persoonlijke klantcontacten tussen de gemeente, het UWV en de uitkeringsgerechtigden niet bekend, maar de indruk is dat de frequentie aan de lage kant is. Om die reden is het ook noodzakelijk om, naast de samenwerking tussen de betrokken partijen, inzicht te verkrijgen in zowel de frequentie van de klantcontacten als de inhoud ervan.

1.2 Doel van het onderzoek

Uit de beschrijving van achtergronden van het onderzoek kunnen de volgende doelen van het onderzoek worden afgeleid.

- Het onderzoek moet de stand van zaken beschrijven over de plaats die directe persoonlijke klantcontacten innemen in het beleid en de uitvoering van gemeenten en UWV.
- Het onderzoek moet materiaal verzamelen waarmee het te verwachten verband tussen de frequentie van de contacten en de uitstroom naar werk kan worden onderbouwd en uitgewerkt.
- Het onderzoek moet inzicht geven in de factoren die een hoge frequentie van klant contacten en het voeren van op reïntegratie gerichte gesprekken belemmeren.
- Het onderzoek moet inzicht geven in de factoren die een hoge frequentie van klant contacten en het voeren van op reïntegratie gerichte gesprekken bevorderen.

5 De fase-indeling varieert van fase 1 tot en met fase 4. Fase 1 klanten moeten op eigen kracht snel weer aan het werk kunnen en fase 4 klanten hebben de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 4 wordt de fasering uitgebreid besproken.

Het onderzoek richt zich hierbij op twee groepen uitkeringsgerechtigden:

- 1 Uitkeringsgerechtigden Algemene Bijstandswet (Abw) met sollicitatieplicht, waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de reïntegratie.
- 2 Uitkeringsgerechtigden Werkloosheidwet (WW) met sollicitatieplicht.

1.3 Onderzoeksvragen

De doelstelling mondt uit in vijf centrale vragen die verschillende terreinen beslaan, te weten: beleid, werkprocessen en de uitvoeringspraktijk.

1 Welke plaats nemen klantcontacten in in het beleid van gemeenten en UWV?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende subvragen:

- Wat is volgens gemeenten en UWV het belang van klantcontacten?
- Blijkt uit het beleid, beleidsvoornemens en doelstellingen dat gemeenten en UWV klantcontacten zien als een belangrijk reïntegratie-instrument?
- Hebben gemeenten en UWV doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de frequentie en inhoud van klantcontacten? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- Hebben gemeenten en UWV plannen en doelstellingen ontwikkeld om de uitstroom uit de uitkeringsituatie te stimuleren? Zo ja, welke, zo nee, waarom niet?
- Hebben gemeenten en UWV op papier gezet op welke wijze men plannen wil realiseren (inzet van mankracht, geld en middelen etc.)? Zo ja, wat heeft men op papier gezet? Zo nee, waarom heeft men dit niet op papier gezet?
- Worden de hierboven genoemde doelstellingen (regelmatig) geëvalueerd? Zo nee, waarom niet?
- Is er een casemanager aangesteld? Zo nee, waarom niet?
- Is er een vaste caseload per medewerker vastgesteld? Zo nee, waarom niet?
- Is er vastgelegd wat de minimale en maximale caseload per medewerker is, en hoe vaak deze binnen een bepaalde periode persoonlijk contact met een cliënt dient te hebben? Zo nee, waarom niet?

2 Welke (werk) afspraken zijn er gemaakt tussen de betrokken partijen (CWI, gemeenten, UWV-kantoren en reïntegratiebedrijven) over klantcontacten? En welke (werk) afspraken hebben gemeenten en UWV binnen hun eigen organisatie gemaakt?

Voor het beantwoorden van deze vraag zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Zijn er afspraken gemaakt tussen de betrokken instanties omtrent gegevens overdracht? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- Zijn de werkafspraken met betrekking tot het hebben van klantcontacten op papier vastgelegd? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- Zijn afspraken gemaakt over de wijze van verslaglegging van de contacten met de klant? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- Zijn er afspraken gemaakt over het terugkoppelen van gegevens? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

3 Hoe vinden de klantcontacten in de praktijk plaats?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Hoe vaak is er binnen een periode van een jaar persoonlijk contact tussen gemeenten of UWV en nieuwe klanten die door het CWI zijn overgedragen?

- Wat is het effect van de invoering van de casemanager bij gemeenten en UWV op de frequentie van klantcontacten?
- Wat is de inhoud van de contacten (Welke onderwerpen komen in de gesprekken aan de orde)?
- Welke rol speelt de casemanager bij het uitvoeren van klantcontacten?
- Hoe vindt de gegevensoverdracht tussen CWI en gemeenten, en CWI en UWV in de praktijk plaats?
- Is er verband tussen bijstandsvolume en de frequentie van klantcontacten?
- Is er verband tussen caseload per medewerker en de frequentie van klantcontacten?
- Zijn er verbanden aan te geven tussen de frequentie van klantcontacten enerzijds en reïntegratie anderzijds?
- Zijn er verbanden aan te geven tussen de inhoud van de klantcontacten enerzijds en reïntegratie anderzijds?

4 Welke knelpunten worden door de gemeenten en UWV ervaren bij de uitvoering van klantcontacten?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende subvragen.

- Welke gemaakte afspraken belemmeren de uitvoering van klantcontacten?
- Welke regels of regelingen belemmeren de uitvoering van klantcontacten?
- Welke praktische problemen belemmeren de uitvoering van klantcontacten?
- Welke andere factoren belemmeren de uitvoering van klantcontacten?

5 Welke factoren dragen bij aan een goede organisatie en implementatie van klantcontacten?

Voor het beantwoorden van deze vraag zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Welke gemaakte afspraken bevorderen de uitvoering van klantcontacten?
- Welke regels of regelingen bevorderen de uitvoering van klantcontacten?
- Welke praktische problemen bevorderen de uitvoering van klantcontacten?
- Welke andere factoren bevorderen de uitvoering van klantcontacten?

1.4 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Zoals hiervoor is aangegeven richt het onderzoek zich op beleid, werkafspraken en uitvoeringspraktijk ten aanzien van klantcontacten binnen gemeenten en UWV. Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen: een voorbereidende en een uitvoerende fase.

Vorbereidende fase

De voorbereidende fase bestaat uit drie onderdelen:

- Na te gaan welke verplichtingen er krachtens wet- en regelgeving bestaan voor uitvoeringsinstellingen (CWI, gemeentelijke sociale diensten, UWV) met betrekking tot klantcontacten en recente veranderingen binnen die wet- en regelgeving;
- Te onderzoeken wat bestaande Nederlandse en buitenlandse literatuur leert over effectiviteit van en knelpunten met betrekking tot klantcontacten;
- Inzicht te krijgen in werkwijze en resultaten van de pilots in Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg (het LAT-project). Het LAT-project kent vier aandachtspunten, te weten: voorlichting, dienstverlening, vroegtijdige detectie en afhandeling en daadwerkelijk sanctioneren. Dit project is voornamelijk gericht op het handhavingsaspect (controle) van de klantencontacten⁶.

⁶ Zie website www.tilburg.nl/soza

In de oorspronkelijk onderzoeksopzet is daarnaast voorzien in het uitvoeren van een pilot. Door deze pilot zou binnen twee gemeenten en één UWV inzicht worden verkregen in beleid, uitvoeringspraktijk en knelpunten in de uitvoering met betrekking tot klantcontacten. Het doel was de schriftelijke stukken van de bij het onderzoek te betrekken gemeenten en het UWV met een 'geschoold' oog te kunnen beoordelen en beter voorbereid te zijn op gesprekken met medewerkers van andere instanties. In de praktijk bleek echter dat de geplande pilot niet uitvoerbaar was. De selectiefase begon in de maand juli en bij het benaderen van gemeenten bleek dat verantwoordelijke ambtenaren die over deelname konden besluiten veelal op vakantie waren. Verzoeken aan gemeenten om aan het onderzoek deel te nemen bleven daardoor vaak enkele weken liggen. Bovendien nam het besluitvormingsproces bij gemeenten veel tijd in beslag. Daarnaast bleek een groot aantal gemeenten niet bereid om mee te werken. De redenen daarvoor waren dat men reeds aan andere onderzoeken deelnam en geen capaciteit had om aan nóg een onderzoek mee te werken; dat men aan een intern reorganisatieproces bezig was en daardoor geen ruimte had of dat er binnen de gemeente geen enkele ervaring was met casemanagement en dat men daardoor geen zinvolle bijdrage aan het onderzoek kon leveren. Andere redenen om niet mee te werken waren de invoering van een nieuw automatiseringssysteem, een interne verhuizing en een fusie. In overleg met de begeleidingscommissie is daarom besloten de pilot over te slaan en elke gemeente die aangaf mee te willen werken bij het onderzoek te betrekken. De activiteiten die tijdens de voorbereidende fase wel konden worden uitgevoerd zijn de volgende:

- Inventarisatie van wet- en regelgeving Abw en WW.
- Het uitvoeren van een literatuuronderzoek.
- De bestudering van literatuur met informatie over het LAT-project.

Uitvoerende fase

In de uitvoerende fase is onderzoek gedaan bij gemeenten en het UWV. Gezien de gewenste diepgang van het onderzoek had de wijze van informatieverzameling voornamelijk een kwalitatief karakter. De aard van de verzamelde informatie bestaat uit de volgende onderdelen:

- Relevante schriftelijke stukken (beleidsplan ABW, beleidsnota's, onderzoeken, administratieve organisatie, Service Niveau Overeenkomst). Dit schriftelijke materiaal geeft inzicht in de plaats die klantcontacten innemen in het beleid en zo mogelijk in knelpunten rond en effecten van het beleid;
- Gesprekken met vertegenwoordigers van beleidsafdelingen en uitvoering. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een topiclijst. Per gemeente en UWV zijn gesprekken gevoerd met:
 - een beleidsmedewerker. Onderwerpen die in dit gesprek aan de orde kwamen zijn onder andere beleidsdoelstellingen ten aanzien van klantcontacten, visie op reïntegratie en afspraken die men met andere partijen heeft gemaakt;
 - een hoofd van een uitvoerende afdeling. In dit gesprek kwamen zaken aan de orde als interne werkafspraken met betrekking tot klantcontacten, de wijze waarop klantencontacten worden geregistreerd en teruggekoppeld naar andere partijen en de uitstroom belemmerende en bevorderende factoren;
 - een (ervaren) uitvoerende. Met de uitvoerende werd onder meer gesproken over de positieve en negatieve kanten die er zijn aan het regelmatig hebben van klantcontact en de instrumenten waarvan hij gebruik maakt om uitkeringsgerechtigden te laten uitstromen naar werk.

In de onderzoeksopzet was daarnaast voorzien in het uitvoeren van een dossieronderzoek. Er zouden bij ieder van de bij het onderzoek betrokken uitvoerenden van de sociale diensten en UWV kantoren 10 dossiers met de onderzoeker worden doorgenomen, vijf dossiers van 'oude gevallen' van vóór 1 januari 2002 en vijf recente gevallen. Aan de hand van de dossiers zou worden nagegaan wanneer en met welk doel er klantcontacten zijn geweest en wat de kwaliteit is van de gegevensopslag. Bij de recente gevallen zou ook nagegaan worden in hoeverre de gegevens, verzameld door het CWI, deel uitmaakten van het dossier. Dit deel van het onderzoek, met een kwalitatief karakter, moet dienen ter illustratie van het proces. Bij vier gemeenten is een dossieronderzoek uitgevoerd, in de zin dat het dossier van een aantal klanten met een uitvoerende is doorgenomen. Het dossieronderzoek bleek echter geen toegevoegde waarde te hebben omdat bij gemeenten een goed functionerend klantvolgsysteem ontbreekt. Uit de dossiers kan daarom de frequentie en de inhoud van de klantcontacten niet of nauwelijks worden herleid. Bovendien zijn de dossiers voor wat klantgegevens betreft veelal incompleet. Tijdens de interviews is respondenten daarom gevraagd om een aantal voorbeelden uit hun praktijk te geven. Deze opzet bleek informatiever dan het dossieronderzoek.

1.5 Aantal deelnemende gemeenten en UWV kantoren

Er zijn in eerste instantie 20 gemeenten geselecteerd. Aangezien ongeveer 40 procent van de werkloze beroepsbevolking woonachtig is in de (middel)grote steden (meer dan 100.000 inwoners) en de helft hiervan in de vier grote steden⁷, is de helft van deze 20 gemeenten op basis van toeval geselecteerd uit de 26 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, waaronder in ieder geval de vier grote steden. De overige 10 gemeenten zijn op basis van toeval gekozen uit kleinere gemeenten met een inwonertal tussen 50.000 en 100.000 inwoners. Van deze 20 geselecteerde gemeenten zijn schriftelijke stukken aangevraagd op grond waarvan gemeenten kunnen worden getypeerd naar mate waarin ze vooroplopen of achterblijven bij de invoering van het casemanagement.

In de tweede fase zouden gesprekken worden gevoerd met beleidsmedewerkers en uitvoerenden (met inbegrip van het beperkte dossieronderzoek) van in totaal 10 gemeenten. De selectie van deze 10 gemeenten zou worden gebaseerd op het verkregen schriftelijke materiaal. De vijf gemeenten die het meest vooroplopen zouden worden geselecteerd, alsmede de vijf gemeenten die het meest achterlopen. Hierbij zou rekening worden gehouden met gemeentegrootte. Helaas bleek de onderzoeksopzet niet uitvoerbaar door onder andere de geringe medewerking van gemeenten. Van de 20 geselecteerde gemeenten bleken slechts zes gemeenten bereid mee te werken aan het onderzoek. Vervolgens zijn nog eens tien gemeenten benaderd, waarvan drie gemeenten bereid waren om hun medewerking te verlenen. In totaal zijn er meer dan 30 gemeenten benaderd met een verzoek tot deelname. Daarvan bleken er uiteindelijk negen bereid om medewerking te verlenen. In het voorstel is eveneens beschreven dat het onderzoek bij vijf UWV kantoren zou plaatsvinden. Uiteindelijk zijn drie kantoren bij het onderzoek betrokken. Dit aantal kan echter als voldoende worden beschouwd omdat het casemanagement UWV-breed is ingevoerd, onafhankelijk van de voormalige uvi's. Het casemanagement is het eerste 'echte' UWV project waarbij de casemanagers klanten aangeleverd krijgen van de backoffices van alle vijf voormalige uvi's. De enige uitzondering wordt gevormd door UWV USZO, en dit kantoor is bij het onderzoek betrokken.

⁷ Zie website van het CBS (www.cbs.nl). Het betreft hier gegevens van 2000.

1.6 Opbouw van dit rapport

Het onderzoek betreft uiteindelijk vier thema's die achtereenvolgens in dit rapport worden besproken. In het tweede hoofdstuk wordt verslag gedaan van de literatuurstudie die is uitgevoerd naar onderzoeken die betrekking hebben op klantcontacten en uitstroom.

Het derde hoofdstuk behandelt de wijzigingen in de regelgeving en de organisatie van de sociale zekerheid die zich heeft voorgedaan met de inwerkingtreding van de Suwi-wetgeving in januari 2002. De resultaten van het onderzoek onder gemeenten worden in hoofdstuk vier gepresenteerd en die van het UWV in hoofdstuk 5. In het laatste hoofdstuk zijn de resultaten kort samengevat en worden de conclusies gepresenteerd.

LITERATUURSTUDIE

2

2.1 Inleiding

In de opzet voor het onderzoek is voorzien in een kort literatuuronderzoek naar wat bestaande en buitenlandse literatuur leert over de effectiviteit van en knelpunten in de contacten met uitkeringsgerechtigden.⁸ Dit hoofdstuk bevat een beknopte bespreking van de relevante literatuur. Het selecteren van relevante literatuur voor het doel van dit onderzoek is bepaald geen eenvoudige opgave. In de loop der tijd is er, zowel in binnen- als buitenland, een grote hoeveelheid literatuur verschenen die betrekking heeft op het werkloosheidsbestaan in al zijn facetten, te beginnen met de klassieke studie van Jahoda uit 1933.⁹ Een bibliografie van de afdeling sociologie van de Universiteit van Amsterdam over werkloosheid, arbeidsvoorzieningen, sociale zekerheid en armoede in Nederland omvat alleen al 274 titels.¹⁰

Deze bibliografie dateert van 1996 zodat er inmiddels weer een aantal titels aan toegevoegd zouden kunnen worden. De studies in de bibliografie hebben voornamelijk betrekking op de sociologische aspecten van het onderwerp. Daarnaast is er vanuit de economische wetenschap eveneens veel onderzoek verricht op dit terrein.

Om de hoeveelheid te bestuderen literatuur te beperken zijn uitsluitend studies geselecteerd die betrekking hebben op het onderwerp van dit onderzoek, namelijk onderzoeken vanuit sociologisch perspectief naar factoren die de uitstroom naar (betaald) werk van uitkeringsgerechtigden beïnvloeden. Eén van deze factoren, de contacten van de uitkerende instantie met de uitkeringsgerechtigde, staat in dit onderzoek namelijk centraal. Aan de hand van een bespreking van de geraadpleegde literatuur wordt onderzocht welke rol deze factor speelt bij de uitstroom van werklozen uit de uitkering.

2.2 Algemene literatuur over contact ambtenaar – burger

Ambtenaren die, uit hoofde van hun functie, regelmatig in direct contact staan met burgers worden in een onderzoek uit de tachtiger jaren aangeduid als ‘streetlevel bureaucrats’ (Lipsky 1980). De streetlevel bureaucrats opereren in het spanningsveld tussen enerzijds de wetgever die regels vaststelt en anderzijds burgers die die regelgeving niet altijd even goed uitkomt. Sociale diensten en UWV- kantoren zijn bij uitstek overheidsorganen die te maken hebben met dit spanningsveld. Aan de ene kant hebben zij te maken met een zich steeds harder opstellende Rijksoverheid die meer en meer de nadruk legt op uitstroom, betaalde arbeid en controle. Anderzijds wordt hun cliëntèle gevormd door uitkeringsgerechtigden waarvan voor een groot deel het steeds moeilijker wordt een plaats te vinden op de arbeidsmarkt. De economische opleving van de negentiger jaren heeft namelijk gezorgd voor een mate van ‘afroming’ van de bestanden van uitkeringsinstanties. De meest kansrijken zijn uitgestroomd naar gesubsidieerde of betaalde arbeidsplaatsen en de achterblijvers vormen een problematische groep, vanuit het perspectief van het verkrijgen van betaald werk (Post en Bakker 2000). De Bijstandswet en de WW zijn in feite dubbelzinnige wetten: er is sprake van een centralistische tendens waarbij de overheid de hoogte van de uitkeringen vaststelt maar er geldt ook een sterk individualiseringsbeginsel, met name in de Abw.

8 F. Miedema en C. Woldringh, Klantcontacten in bijstand en WW, offerte voor onderzoek. Nijmegen (ITS), 2002, p.6.

9 M. Jahoda, P.Lazarsfeld en H. Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt a/M, 1933.

10 http://www.pscw.uva.nl/sociosite/labor/WL_Lit.html.

Elke uitkering moet namelijk op de individuele omstandigheden en het arbeidsverleden van de klant worden afgestemd. De ambtenaar die de wetgeving moet uitvoeren in het contact met de klant heeft dus te maken met een individuele aanvrager aan de ene kant en aan de andere kant de wetgever, of meer direct degene die bij de uitkerende instantie beslist of de uitkering wordt toegekend. Deze beoordeelt of het besluit dat de ambtenaar heeft genomen beantwoordt aan de wettelijke regels. De streetlevel bureaucrat die in dit spanningsveld opereert heeft een zekere mate van vrijheid in het uitvoeren en toepassen van de regelgeving tijdens het contact met de cliënt: de discretionaire ruimte (Van der Veen 1990: 11). De discretionaire ruimte wordt onder meer veroorzaakt doordat de samenleving steeds complexer wordt en het steeds moeilijker wordt om 'sluitende' regelgeving te ontwikkelen. Begrippen die in de wet worden gehanteerd moeten door een ambtenaar vaak geïnterpreteerd worden: ze zijn vaag en vaak niet direct van toepassing op de individuele cliënt waarmee de ambtenaar op een gegeven moment te maken heeft. De regelgeving laat daardoor een bepaalde mate van vrijheid aan de ambtenaar bij de toepassing ervan. Deze discretionaire ruimte is onvermijdelijk en noodzakelijk. Onvermijdelijk omdat sluitende regelgeving een encyclopedisch karakter zou krijgen en detaillering meer controle zou vereisen, waarmee de bureaucratisering verder toeneemt (Lipsky 1980). Noodzakelijk omdat de beslissingsruimte van de ambtenaar hem of haar in staat stelt de regels te vertalen naar individuele burgers. De ambtenaar is in dit opzicht het 'gezicht' van de overheid.

2.3 Onderzoeken naar uitstroom van cliënten

Factoren die herintreding bepalen

Met name in de jaren tachtig en negentig zijn veel onderzoeksrapporten verschenen die betrekking hadden op de uitstroom naar betaald werk van personen met een uitkering. In deze onderzoeken worden factoren onder de loep genomen die van invloed zijn op de herintreding van werkzoekenden in het arbeidsproces. Kloosterman (1987) trachtte een schema te ontwikkelen waarin de voor herintreding van belang geachte variabelen worden gegroepeerd. Hij onderscheid daarbij het zoekgedrag van de werkloze, de eisen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en omstandigheden, scholing en (werk)ervaring, demografische gegevens en duur van de werkloosheid. Het schema dat Kloosterman ontwikkelde is in een aantal latere onderzoeken ook toegepast (Donker van Heel 1989, Friggen en de Groot 1992).

De rol van ambtenaren

Een onderzoek naar de uitstroom van cliënten van een sociale dienst in 1992 noemt, naast de genoemde factoren, een aantal andere variabelen die van invloed zijn op de kansen van een cliënt op de arbeidsmarkt (Van Vliet en Den Heeten). Zo worden ook verslavingsproblematiek, detentie en de sociale omstandigheden van de cliënt als factor gepresenteerd die de kans van een uitkeringsgerechtigde op betaalde arbeid mede bepalen.

Als één van de eerste onderzoeken introduceren zij ook de rol van ambtenaren. Ambtenaren hebben, volgens dit onderzoek, invloed op het zoekgedrag van de werkloze door toe te zien op de naleving van de sollicitatieplicht en door hen te stimuleren om hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Deze stimulans vindt dan veelal plaats in de vorm van doorverwijzing naar werkervaringsplaatsen of een opleiding. Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat ambtenaren vaak uit zichzelf een inschatting maken of het zin heeft een cliënt te stimuleren richting arbeidsmarkt. Zij maken hierbij gebruik van de tot hun beschikking staande discretionaire ruimte. De inschatting berust echter vaak op een subjectieve indruk die de ambtenaar

van de cliënt heeft en hoeft niet in alle gevallen terecht te zijn. Ook in enkele andere onderzoeken komt de rol van de ambtenaar aan de orde (Van der Veen 1990; Engbersen 1990; Boorsma e.a. 1994; Burman 1994). Het beeld dat deze onderzoeken echter schetsen werpt een diffuus licht op de controle van rechtmatigheid en doelmatigheid tijdens de heronderzoeken. Het blijkt meer een ritueel te zijn waarbij de wettelijke verplichting om een heronderzoek uit te voeren wordt nagekomen. Instrumenten om de verplichtingen die de cliënt heeft te controleren of sanctioneren heeft de ambtenaar echter bijna niet. Door gebrek aan mogelijkheden tot controle, rest de ambtenaar vaak niets anders dan de cliënt maar op zijn woord te geloven.

Arbeidsmarktgedrag

Andere onderzoeken naar de uitstroom van uitkeringsgerechtigden die later zijn uitgevoerd voegen op hun beurt weer nieuwe factoren toe die de kans op betaald werk bepalen. Angenent e.a. (1994) gaan voornamelijk in op factoren die in de cliënt gelegen zijn en onderscheiden daarbij het arbeidsmarktgedrag (waar en hoe vaak zoekt men naar werk) en de arbeidsbereidheid. Dit laatste begrip omvat niet alleen de eisen die aan een baan worden gesteld maar ook de afweging van wat men moet opgeven om een baan te krijgen. Van der Aalst en Hermsen (1994) besteden veel aandacht aan de zoekkanalen via welke men werk probeert te vinden. Open sollicitaties en het arbeidsbureau blijken het meest op te leveren, maar, zo merken de onderzoekers op, het verrichten van open sollicitaties en de gang naar het arbeidsbureau vormen ook een indicatie dat de werkloze actief en gericht op zoek is naar werk.

Financiële factoren

Tenslotte zijn ook de financiële factoren onderzocht die de arbeidsparticipatie kunnen bevorderen. Een aantal onderzoeken heeft geen directe relatie aangetoond van het verschil tussen uitkering en loon met de arbeidsparticipatie (Jehoel Gijsbers 1989, 1995). Werklozen zouden niet meer of vaker bereid zijn om werk te aanvaarden als het verschil tussen uitkering en loon groter zou worden. Uit ander onderzoek blijkt echter wel dat financiële overwegingen een rol spelen bij het aanvaarden van werk. Er wordt in dit verband gesproken van de armoedeval: een uitkeringsgerechtigde heeft een aantal financiële voordelen, zoals huursubsidie en kwijtschelding, die wegvallen als hij meer dan het minimum gaat verdienen. Het resultaat daarvan is dat het inkomen uit arbeid niet of nauwelijks hoger is dan de uitkering (Werkgroep harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen 2000, Allers en den Heeten 2000). Deze onderzoeken zijn echter vooral theoretisch van aard, empirisch onderzoek naar het bestaan van de armoedeval ontbreekt. Alleen een onderzoek onder Rotterdamse bijstandsgerechtigden geeft een indicatie voor het mogelijk bestaan van de armoedeval (Libregts en Moors 1999). Overtuigend empirisch bewijs dat de armoedeval daadwerkelijk een belemmering vormt voor werklozen om een baan te aanvaarden, ontbreekt dus vooralsnog. De commissie schuldenproblematiek (1994) constateerde wel een directe relatie van het hebben van schulden met de bereidheid om betaald werk te aanvaarden. Uitkeringsgerechtigden met schulden zouden minder geneigd zijn werk te aanvaarden omdat het inkomen uit loon direct zou worden gevorderd voor de afbetaling van schulden.

Conclusie

Uit de inventarisatie van onderzoeken die betrekking hebben op de uitstroom van uitkeringsgerechtigden blijkt dat een veelheid van factoren een rol speelt bij het verkrijgen van betaald werk. De rol van de uitkerende instantie, of de controlerende of stimulerende rol van de uitvoerende ambtenaar speelt echter nauwelijks een rol in deze onderzoeken. Voorzover de rol van de uitvoerende wel wordt onderzocht, blijkt deze rol marginaal te zijn.

Voor een inschatting van de rol die de uitvoerende instantie heeft, kunnen we echter ook gebruik maken van een ander type onderzoek in de sociale zekerheid: het fraude onderzoek. In beide gevallen gaat het namelijk om het uitvoeren en toepassen van regelgeving en de handhaving ervan. Uitkeringsgerechtigden hebben een inlichtingenverplichting om neveninkomsten op te geven en dienen zo snel mogelijk betaald werk te vinden.

2.4 Uitkomsten en relevantie van fraudeonderzoek

Fraudepreventie in relatie tot uitstroom

Onderzoek naar uitkeringsfraude kan op grond van verschillende motieven plaatsvinden. De meest relevante benadering voor de problematiek waar we hier mee te maken hebben, is de wetenschappelijke of 'fundamentele' benadering (Post 2001). In dit type onderzoek staat de klassieke sociologische vraagstelling centraal: als een groot aantal uitkeringsgerechtigden zich in vergelijkbare omstandigheden bevindt, waarom fraudeert de ene groep dan wel en de andere niet? Deze vraag zou ook vervangen kunnen worden door de vraag: als een groot aantal uitkeringsgerechtigden zich in vergelijkbare omstandigheden bevindt, waarom slaagt de ene groep er dan wel in betaald werk te vinden en de andere niet?

Met betrekking tot het fraudeonderzoek hebben we ons gericht op literatuur betreffende fraude die nadrukkelijk de rol van de uitkeringsinstantie onderzoekt. In deze literatuur gaat het om de vraag hoe de uitkeringsinstantie de regelgeving handhaaft in het contact met klanten. Dit type fraudeonderzoek heeft raakvlakken met het onderwerp van onderhavig onderzoek. Immers, bij de uitstroom van klanten betreft het eveneens de handhaving van een aspect van de regelgeving, namelijk dat een bijstandsuitkering tijdelijk is en dat de uitkeringsgerechtigde zich dient in te spannen om in zijn eigen onderhoud te voorzien. De vraag daarbij is hoe de uitkerende instantie dit aspect van de regelgeving handhaaft door middel van contacten met klanten. De overeenkomst in beide typen onderzoek is dus de vraag hoe de uitkerende instantie de regelgeving handhaaft en toepast in de contacten met uitkeringsgerechtigden.

Uit onderzoek naar uitkeringsfraude blijkt dat de interactie tussen de uitkeringsgerechtigde en de uitkerende instantie één van de bepalende factoren in het afwegingsproces om te gaan frauderen voor uitkeringsgerechtigden is (Berben e.a. 2001; Brunt e.a. 1993; Post 2000; Stal e.a. 1993). Als een uitkeringsinstantie de administratie niet op orde heeft, er niet in slaagt de juiste uitkeringsbedragen op tijd uit te keren, niet in gaat op signalen van fraude, de cliënten slecht informeert, niet of nauwelijks controleert en sanctioneert zal bij de klanten van die uitkeringsinstantie de drempel om fraude te plegen lager zijn. Een parallel kan hier worden getrokken met de handhaving van de sollicitatieplicht en de verplichting van uitkeringsgerechtigden om in het eigen onderhoud te voorzien door middel van betaald werk. Naar analogie met de handhaving in het kader van fraude, ligt het voor de hand te veronderstellen dat als een uitkerende instantie cliënten niet stimuleert, controleert of sanctioneert bij de naleving van de sollicitatieplicht, voor de cliënten de drempel om niet te solliciteren of naar betaald werk op zoek te gaan, lager ligt. Een werkloze die een uitkering aanvraagt, wordt direct bij de aanvraag gewezen op zijn rechten en plichten. Tot de plichten behoort, onder andere, de inspanning van de werkloze om door middel van sollicitaties zo snel mogelijk weer in zijn eigen onderhoud te voorzien. Naar analogie met de uitkomsten van het fraude onderzoek, ligt het voor de hand te veronderstellen dat een uitkeringsgerechtigde zich minder snel aan deze verplichting zal onttrekken als de uitkeringsorganisatie de uitkeringsgerechtigde regelmatig oproept voor een gesprek.

De keerzijde van controle

Uit ander onderzoek blijkt echter dat controle in de sociale zekerheid ook een keerzijde heeft. Met name in de Verenigde Staten en Engeland maakt het oude stelsel van welfare plaats voor workfare of welfare to work (Jessop 1994; Deacon 1997). Sedert de publicatie van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren negentig* is ook in Nederland betaalde arbeid het panacee voor sociale en economische problemen geworden (WRR 1991). Er is een toenemende druk op uitkeringsgerechtigden om aan hun verplichtingen te voldoen. In het oude systeem ervoeren burgers een mate van reciprociteit in de relatie met de overheid. Burgers betaalden belasting en kregen daar een mate van sociale bescherming tegen werkloosheid voor terug. In de nieuwe workfarestate is deze reciprociteit echter losgelaten: burgers moeten werken en de sociale vangnetten worden streng bewaakt door poortwachters. De toenemende druk vanuit de overheid op werklozen, zou blijkens een studie uit Engeland, een averechts effect kunnen hebben. Burgers krijgen van de overheid een mate van bescherming tegen werkloosheid in de vorm van sociale zekerheid. In ruil voor die bescherming of rechten staan een aantal plichten. Zolang de rechten en plichten met elkaar in evenwicht zijn ervaren burgers daarmee een mate van reciprociteit. Als de nadruk echter steeds meer op de plichten komt te liggen en de rechten beperkt worden door een steeds strengere bewaking van de poort, zouden de burgers, werklozen in dit geval, zich tegen de overheid kunnen keren en dat uiten in een toenemende bereidheid de regels te ontduiken (Dean 1998). Het Engelse stelsel van sociale zekerheid is weliswaar niet direct vergelijkbaar met het Nederlandse, toch zouden de resultaten van dit onderzoek ook voor de Nederlandse situatie belangrijk kunnen zijn. Aan het ontvangen van een uitkering zijn een aantal plichten verbonden. Als de plichten echter teveel de nadruk krijgen boven de rechten en er een onevenwichtige situatie ontstaat, zou datgene wat men tracht te bereiken wel eens in het tegendeel kunnen verkeren: er ontstaat een toenemende bereidheid de regelgeving te ontduiken.

Het LAT-project

In november 2000 is het LAT project in de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg van start gegaan. Doel van het project is om op experimentele wijze invulling te geven aan het concept hoogwaardig handhaven Abw. Hoogwaardig handhaven is ingevuld door in preventieve zin:

- de cliënt gericht te informeren over zijn rechten en plichten;
- de procedures cliëntvriendelijker te maken;
- en door gelijktijdig in repressieve zin:
- de controles in specifieke situaties te intensiveren;
- daadwerkelijk te straffen bij in gebreke blijven.

Op bovenstaande wijze is getracht het imago van de gemeente te verbeteren en de spontane naleving(sbereidheid) van de wet- en regelgeving door de cliënt te vergroten. De vraag hierbij is of een alternatief (experimenteel door te ontwikkelen) controle-instrumentarium beter rendeert dan het huidige voorgeschreven controle-instrumentarium in de RAU (Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw). In de tussentijdse evaluatie van 29 november 2002 staan de experimenten beschreven. In maart of april komen de eerste resultaten beschikbaar. Met betrekking tot de volgende onderwerpen zijn experimenten uitgevoerd:

- Informatiemap: de informatiemap is een voorlichtingsinstrument met als doel de cliënt te informeren over rechten en plichten van de Abw, tevens biedt deze map gestructureerde opbergmogelijkheden voor stukken van de sociale dienst.
- Doelgroepspecifieke informatieprogramma's.

Conclusies konden nog niet worden getrokken, omdat kinderziektes nog moeten worden opgespoord en het langetermijneffect nog moet worden gemeten en geanalyseerd.

2.5 Klantcontacten en wijzigende sociaal-economische omstandigheden

De in voorgaande paragrafen besproken onderzoeken naar factoren die de kans op betaald werk bepalen, zijn grotendeels in de jaren tachtig en negentig uitgevoerd. Opmerkelijk is dat er de afgelopen jaren geen grootschalig onderzoek naar de uitstroom van klanten van uitkeringsorganisaties heeft plaatsgevonden. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het kerende economische tij in de tweede helft van de jaren negentig. Met de economische bloei en de toename van de vraag naar arbeid nam ook het aantal uitkeringsgerechtigden sedert 1996 gestaag af. Uitkeringsgerechtigden kwamen in deze periode vaak op eigen kracht weer aan het werk en de noodzaak voor uitgebreide studies om te bepalen hoe men werklozen het best weer aan het werk kon helpen, ontbrak. Degenen die afhankelijk bleven van een uitkering behoorden steeds meer tot de ‘harde kern’ van de werklozen: degenen voor wie betaald werk zonet onbereikbaar was, dan wel op grote afstand stond. Verhoudingsgewijs nam het aantal ‘moeilijk bemiddelbaren’, ofwel fase 4, steeds verder toe tot gemiddeld driekwart van de bestanden van sociale diensten. Het onderzoek naar uitkeringsgerechtigden richtte zich gaandeweg steeds meer op de inventarisatie van probleemsituaties en er kwam meer nadruk te liggen op zorg en maatschappelijke activering voordat er aan uitstroom gedacht kon worden. Met de wijzigende economische omstandigheden, wijzigde ook de aanpak van de uitkeringsorganisaties. In de periode dat de meeste onderzoeken naar de uitstroom van klanten plaatsvonden waren er bij de sociale diensten nog bijstandsmaatschappelijk werkers in dienst met een opleiding op HBO-niveau. De klantcontacten die plaatsvonden hadden het karakter van sociale dienstverlening en de controle- en sanctiemogelijkheden van de bijstandsmaatschappelijk werkers waren gering (van der Veen 1990). Voorop stonden de financiële en sociale hulpverlening aan de klanten en de uitstroom naar werk kwam op de tweede plaats.

Met de introductie van de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) traden er enkele belangrijke wijzigingen op. De nadruk kwam te liggen op de uitstroom naar werk en de beambten van de sociale dienst kregen meer mogelijkheden om klanten te activeren en te sanctioneren. De bijstand kreeg meer het karakter van welfare to work en het toezicht en de controle van klanten van sociale diensten werd strenger. De functienaam van bijstandsmaatschappelijk werkers veranderde dienovereenkomstig in bijstandsconsulent of kortweg consulent. Ook de opleidingseisen werden bijgesteld van HBO naar MBO. De gedachte hierachter was dat de controle op de naleving van de verplichtingen die de uitkeringsgerechtigde had, geen HBO niveau vereiste. Ook in de dossiers van klanten zien we meer en meer standaardisering optreden. Werden er door de bijstandsmaatschappelijk werkers nog uitgebreide persoonlijke verslagen over de ‘cliënt’ geschreven, de consulent beperkte zich meer en meer tot het afvinken van bepaalde activiteiten die de klant moest ondernemen en het controleren van de financiën. Werkprocessen werden in toenemende mate geautomatiseerd met weinig mogelijkheden voor eigen inbreng van de consulenten. Ook de tijdsduur van de gesprekken met de klant of de heronderzoeken werd bij de meeste sociale diensten teruggebracht. Stond er vroeger vaak nog een uur voor, uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat twintig minuten tegenwoordig vaak geen uitzondering meer is.

Door de uitstroom uit de bestanden van de sociale diensten werden de diensten echter met een nieuw probleem geconfronteerd. Degenen met de meeste kansen op de arbeidsmarkt vonden een baan en stroomden uit de bestanden. De sociale diensten bleven zitten met degenen die ernstige belemmeringen ondervonden bij het zoeken naar betaald werk (Post en Bakker 2000). Tegenwoordig bestaan de bestanden van de sociale diensten voor circa 75 procent uit klanten die ingedeeld zijn in fase 4, degenen die eerst een hulpverleningstraject of vrijwilligerswerk nodig hebben voordat gedacht kan worden aan een 'echte' baan.

De wijziging van het klantenbestand bracht nieuwe problemen in de klantcontacten met zich mee. Het klantenbestand was dusdanig veranderd dat een simpele aanpak van een periodieke controle niet meer volstond. Verreweg de meeste klanten hadden eerst hulpverlening, afkicktraject of een opleiding nodig voordat men de gang naar de arbeidsmarkt zou kunnen maken. Voor weer anderen dienden eerst bepaalde belemmeringen opgelost te worden, zoals kinderopvang (Van der Aa en Dekker 2000).

Dit gegeven stelt weer andere eisen aan klantcontacten die consulenten hebben. In plaats van controle van gegevens komt de nadruk tegenwoordig steeds meer te liggen op motivering van de klant en een inventarisatie van wat de klant nodig heeft om, eventueel via een traject van sociale activering, weer aan het werk te komen. De functie van consulent verandert gaandeweg meer in de functie van trajectbegeleider of casemanager (Apeldoorn 2001).

De opleidingseisen die aan de functie worden gesteld veranderen mee, van MBO weer naar HBO. Van de casemanager van nu wordt hetzelfde opleidingsniveau gevraagd als van de vroegere bijstandsmaatschappelijk werker. Het takenpakket van beide functies is echter verschillend: in tegenstelling tot de bijstandsmaatschappelijk werker heeft de casemanager meer taken op het gebied van uitstroom.

2.6 Klantcontacten in het buitenland

Bij de oriëntatie op hoe klantcontacten vorm gegeven dienen te worden, wordt veel aandacht besteedt aan de wijze waarop men uitkeringsgerechtigden in het buitenland benadert.

Een veel besproken buitenlands model is de aanpak van 'Wisconsin Works' (Bouma 1998; Nightingale en Mikelson 2000). Dit model gaat uit van een intensieve begeleiding van de klanten, waarbij in eerste plaats aandacht wordt besteedt aan de belemmeringen van de klanten om werk te aanvaarden. De verantwoordelijke case manager neemt deze eerst weg, ongeacht het karakter van de belemmering (kinderopvang, transport, ziektekostenverzekering, en dergelijke). De klant wordt als het ware onder de arm genomen en begeleid tot aan het verkrijgen van een betaalde baan. Deze begeleiding wordt verzorgd door particuliere bureaus die een deel van de bijstand als 'winst' krijgen uitbetaald als de klant succesvol uit de bijstand stroomt.

De methode geldt als voorbeeld en heeft op enkele plaatsen in Nederland ook navolging gekregen (Westendorp 2000). Het grote verschil met de Nederlandse situatie is echter dat in de Verenigde Staten een limiet is verbonden aan het verkrijgen van bijstand. De druk op klanten om betaald werk te aanvaarden is daarom vele malen groter, zelfs al is het werk onderbetaald en ver onder het niveau van de klant. Bovendien kent de Amerikaanse arbeidsmarkt meer 'kleine baantjes' waarin werklozen terecht kunnen dan de Nederlandse arbeidsmarkt (Nightingale en Mikelson 2000).

2.7 Conclusie

De discretionaire ruimte

Uit de algemene literatuur over klantcontacten van ambtenaren blijkt dat ambtenaren over een zekere mate van vrijheid beschikken bij de invulling van die contacten en de interpretatie van de regelgeving. Wat er precies in de spreekkamer gebeurt, onttrekt zich voor een deel aan het zicht van de wetgever. Deze zogenaamde discretionaire ruimte is echter ononvermijdelijk omdat het onmogelijk is de regelgeving dermate sluitend te maken dat er geen interpretatieverschillen meer mogelijk zijn. Hetgeen zich in de spreekkamer van de ambtenaar afspeelt, berust daardoor altijd voor een deel op de persoonlijke interactie tussen de ambtenaar en de klant.

Onderzoek naar uitstroom

Uit onderzoek naar factoren die de uitstroom naar werk bepalen, wordt nauwelijks aandacht besteedt aan de rol van de vertegenwoordiger van de uitkerende instantie. Slechts in enkele onderzoeken speelt deze factor een rol en de rol blijkt daarbij zeer diffuus te zijn. Van meer gewicht blijken de factoren leeftijd, opleiding, werkervaring en arbeidsbereidheid te zijn. Uit een andere vorm van onderzoek in de sociale zekerheid, namelijk onderzoek naar fraude met uitkeringen, komt echter wel duidelijk naar voren dat het imago van een uitkerende instantie een rol speelt bij de overweging van de klant om te gaan frauderen. Het imago wordt daarbij bepaald door de wijze waarop de uitkeringsverstrekker zijn uitvoering op orde heeft, regelmatig controleert en, indien nodig, sanctioneert. Hoe beter een uitkeringsorganisatie functioneert naar de klant, des te hoger de drempel om te gaan frauderen. Het ligt voor de hand dat hier een parallel getrokken kan worden met de controle op doelmatigheid. Een uitkerende instantie die de doelmatigheid effectief controleert middels contacten met klanten zou bij klanten hogere uitstroomresultaten kunnen boeken.

Veranderingen in het contact met klanten

Als gevolg van de wijzigende economische omstandigheden zijn de bestanden van uitkeringsorganisatie de afgelopen jaren drastisch gewijzigd. Degenen met nog een redelijke kans op de arbeidsmarkt zijn uitgestroomd en de minder kansrijken blijven achter. Dit heeft als gevolg dat er meer gevraagd wordt van de consulent.

De inhoud van het werk verandert van routinematige controle naar begeleiding, eventueel via trajecten van hulpverlening of sociale activering. Met de taakverandering lijkt het erop dat de oude functie van bijstandsmaatschappelijk werker weer terugkomt in de vorm van de casemanager, in ieder geval voor wat opleidingsniveau betreft. De taakinhoud van beide functies verschilt echter in de zin dat de casemanager zich meer richt op begeleiding en uitstroom naar werk en minder te maken heeft met rechtmatigheidsaspecten.

REGELGEVING
TEN AANZIEN VAN
KLANTCONTACTEN

3

3.1 Inleiding

Op 1 januari 2002 is de nieuwe Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi) in werking getreden. In deze structuur is de uitvoering van de sociale zekerheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende (vaak nieuwe) organisaties: de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen deze drie 'ketenpartners' is in de Suwi-wet vastgelegd. Organisatorisch gezien is er, met de komst van de Suwi, veel gewijzigd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste wijzigingen besproken, voorzover deze een directe relatie hebben met klantcontacten.

3.2 Situatie voor 1-1-2002

Vóór de invoering van Suwi waren er feitelijk drie typen organisaties die te maken hadden met klanten in het kader van de uitkeringsverstrekking en toeleiding naar werk.

De gemeenten waren verantwoordelijk voor klanten met een uitkering in het kader van de Algemene Bijstandswet (Abw) en de uitvoeringsinstellingen (uvi's) verstrekten de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WW en WAO). De toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden met een arbeidsverplichting werd grotendeels verzorgd door Arbeidsvoorziening. Inschrijving bij Arbeidsvoorziening gold als voorwaarde voor het verstrekken van een uitkering.

Gemeenten

Voor gemeenten is er in de uitvoering van de regelgeving ten aanzien van klantcontacten weinig gewijzigd na 1-1-2002. De gemeenten hebben de wettelijke verplichting om klanten regelmatig op te roepen voor een heronderzoek (art. 66, lid 3, Abw). Een dergelijk heronderzoek bestaat in principe uit twee elementen, namelijk controle van de doelmatigheid en rechtmatigheid. In de meeste gevallen wordt het grootste deel van een regulier heronderzoek in beslag genomen door controle op de rechtmatigheid, dat wil zeggen de controle of de betreffende klant nog in aanmerking kwam voor een bijstandsuitkering gezien de financiële situatie. De controle van de doelmatigheid bestaat eruit om na te gaan of de klant zich voldoende inspande om op termijn in het eigen onderhoud te kunnen voorzien.

In de praktijk betekende dat een controle op het sollicitatiegedrag van de klant en zijn inspanningen om door middel van gerichte cursussen of opleidingen zijn kans op werk te vergroten. De frequentie van de heronderzoeken is vastgelegd in de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften Abw, IOAW en IOAZ (RAU). In de RAU wordt bepaald dat elke klant minimaal één keer in de acht maanden voor een heronderzoek opgeroepen dient te worden. Gemeenten krijgen echter de mogelijkheid om van de voorgeschreven termijn van acht maanden af te wijken, mits de frequentie van heronderzoek wordt vastgelegd in een heronderzoeksplan (art. 2, lid 2, RAU). In de praktijk blijkt dat veel gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken om het aantal heronderzoeken te differentiëren naar categorieën klanten. Zo wordt de frequentie van heronderzoeken voor uitkeringsgerechtigden die zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichting vaak op de maximale duur van achttien maanden gesteld. Klanten die wel een arbeidsverplichting hebben, worden doorgaans vaker opgeroepen, waarbij de frequentie vaak bepaald wordt door de fase waarin de klant is ingedeeld. Klanten in fase 1 (de meest kansrijken) worden het vaakst opgeroepen om hen zoveel mogelijk te stimuleren om aan het werk te gaan.

Uitvoeringsinstellingen

Een wettelijk voorgeschreven frequentie van heronderzoeken zoals in de Abw, is niet in de WW vastgelegd. De uvi's hadden twee mogelijkheden om de uitstroom uit de WW te bevorderen: door middel van het houden van activeringsgesprekken en het inzetten van trajecten. De activering van werklozen vond plaats door middel van activerings- en controlegesprekken, kortweg aangeduid als A&C. Deze gesprekken werden gehouden met fase 1 klanten om hun zoek- en sollicitatiegedrag te stimuleren en te controleren. Uit onderzoek van het Ctsv bleek dat de A&C gesprekken vooral betrekking hadden op controle. Gemiddeld bedroeg de gespreksduur circa vijf minuten en werd met name gekeken naar het aantal sollicitaties.¹¹ Voor fase 2 en 3 klanten konden de uvi's bemiddelingstrajecten inkopen bij Arbeidsvoorziening. Volgens Ctsv onderzoek werd in 1999 echter slechts 27 procent van de in aanmerking komende WW'ers voor een dergelijk traject aangemeld.¹²

Uit het onderzoek van het Ctsv bleek dat de uvi's vooral een passieve houding hadden ten aanzien van de activering van WW'ers. Het aantal klantcontacten was beperkt en voornamelijk gericht op de controle van de voorgeschreven vier sollicitaties. De verklaring hiervoor is dat A&C ondergeschikt werd gemaakt aan het uitkeringsproces. A&C gesprekken dienen binnen een bepaalde periode plaats te vinden om de uitkering op tijd te kunnen betalen. Door de strakke tijdsplanning lag de nadruk bij de A&C gesprekken op de controle en verificatie en bleef het activeringselement onderbelicht.

3.3 Structuur uitvoering werk en inkomen

Met ingang van 1 januari 2002 is er, met de invoering van de Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi) een nieuwe situatie ontstaan in de uitkeringsverstrekking. In deze paragraaf wordt in het kort het nieuwe stelsel beschreven. De gevolgen die dit nieuwe stelsel heeft voor de wijze waarop de klantcontacten worden georganiseerd, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Centra voor Werk en Inkomen (CWI)

Aan het begin van het proces van uitkeringsverstrekking is een nieuwe organisatie opgericht, het Centrum voor Werk en Inkomen. Het CWI is de poortwachter voor het systeem van de sociale zekerheid. Bij het CWI vindt een werk- en een uitkeringsintake plaats. In de werkintake ligt de nadruk op het vinden van werk, tevens wordt de klant tijdens dit gesprek (met behulp van de Kansmeter) gefaseerd in fase 1, 2, 3 of 4. Indien de klant niet direct aan werk geholpen kan worden, wordt een uitkeringsintake gepland. Het CWI neemt zowel uitkeringsaanvragen voor WW als voor Abw in ontvangst. De gegevens en bewijsstukken, die voor het vaststellen van het recht op een uitkering noodzakelijk zijn, draagt het CWI over aan de gemeenten en het UWV. Op basis van deze stukken beoordelen zij de claim. De reïntegratie van fase 1 klanten valt gedurende de eerste zes maanden onder de verantwoordelijkheid van het CWI. Het CWI voert bemiddelingsgesprekken met als doel de klant snel uit te laten stromen naar werk. De overige klanten in fase 2, 3 en 4 worden overgedragen aan gemeente of UWV. Het CWI maakt op grond van een kwalificerende intake (Kwint) voor de klanten in fase 2 en 3 een reïntegratieadvies. Dit advies is conform een vastgesteld uniform format en stelt de gemeenten

¹¹ Ctsv, Uitkeren of reïntegreren, overzichtrapport volumebeperking in de WAO en WW. Zoetermeer (CTSv) 2001.

¹² Idem, p. 47.

en het UWV in staat om een reïntegratieplan op te stellen. Eventueel wordt hierbij nog om een diagnose van een deskundige gevraagd. Voor fase 4 klanten maakt het CWI een analyserapport werkbelemmeringen.

Uitvoering Werknemersverzekeringen

De vijf voormalige uvi's zijn per 1 januari samengegaan in één organisatie, het UWV. Het UWV is verantwoordelijk voor de verstrekking van WW, WAO en ZW uitkeringen.

Gemeente

De rol van de gemeente is vrijwel niet gewijzigd, ofschoon het weghalen van de uitkeringsintake bij de gemeenten de nodige opschudding heeft veroorzaakt. Klanten moeten vaak meer reizen om een uitkering aan te vragen. Er zijn maar 131 CWI's. Gemeenten moet beslissen over een uitkering, terwijl ze de klant niet gezien hebben. Elke gemeente blijft verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen in het kader van de Abw. Alleen klanten die in fase 1 zijn ingedeeld komen in principe niet direct fysiek bij de gemeente terecht. In het kader van Suwi worden fase 1 klanten door het CWI naar werk bemiddeld. Alleen als het CWI er niet in slaagt klanten binnen zes maanden aan een betaalde baan te helpen komen ze bij gemeente terecht. De gemeente is vanaf dat moment verantwoordelijk voor de toeleiding naar werk.

Reïntegratiebedrijven

Een belangrijke wijziging in de situatie van voor 1 januari is dat de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden niet langer dient te worden uitbesteed bij Arbeidsvoorziening. De reïntegratie is geprivatiseerd, dat wil zeggen dat er verschillende reïntegratiebedrijven zijn opgericht waar de gemeenten en het UWV trajecten kunnen inkopen. Met de splitsing van arbeidsvoorziening in CWI en Kliq en het vervallen van de verplichte winkelnering, is de reïntegratiemarkt geprivatiseerd. Gemeenten en UWV zijn, met de komst van de wet Suwi, verplicht om de reïntegratie van werkzoekenden uit te besteden aan private reïntegratiebedrijven. Marktdenken doet hiermee zijn intrede.

3.4 Casemanagement

Eén van de belangrijkste wijzigingen die heeft plaatsgevonden met de invoering van Suwi is de verplichte organisatie van het casemanagement of klantmanagement.¹³ Aan de hand van het case- of klantmanagement worden de uitkeringsgerechtigden door één persoon bij het UWV of de sociale dienst gevolgd, vanaf het moment van claimbeoordeling tot activering in de vorm van betaald of vrijwilligerswerk.

Het proces in het kader van de Suwi-wetgeving, van uitkeringsaanvraag tot uitstroom, kan worden gezien als een 'keten', waarbij een keten kan worden gedefinieerd als een aantal verbonden en afgestemde deelprocessen die leiden tot een voor een eindafnemer bevredigend product of dienst.¹⁴ In de keten van uitkeringsaanvraag tot uitstroom zijn verschillende organisaties betrokken: het CWI, de gemeenten, het UWV en de Reïntegratiebedrijven. Daarnaast zijn ook anderen betrokken, zoals diagnose deskundigen, opleidingsinstituten, kinderopvang, WIW organisaties, schuldhulpverlening, maatschappelijk werk etc.

¹³ Tijdelijke stimuleringsregeling bevordering activering en uitstroom Abw, IOAW of IOAZ door middel van klantmanagement. Staatscourant, 27-12-2001 (no. 249).

¹⁴ A. van der Aa en T. Konijn, Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Utrecht (Lemma) 2001.

Om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden in het proces de weg kwijtraken voorziet Suwi in één aanspreekpunt per klant om de continuïteit van het proces te bevorderen. Het proces dat de casemanager bewaakt ziet er als volgt uit:

- *Diagnosestelling*: aan de hand van de kwalificerende intake (Kwint) worden de behoeften en mogelijkheden van de klant ingeschat om hem uiteindelijk naar betaald werk toe te leiden. Eventueel wordt hierbij aanvullend advies gevraagd van een deskundige.
- *Planning*: er wordt een trajectplan vastgesteld voor de individuele klant.
- *Regie*: de noodzakelijke dienstverlening wordt geregeld en/of ingekocht.
- *Monitoring*: het verloop van het proces voor de klant wordt gevolgd.
- *Beëindiging traject*: het traject voor de klant wordt afgesloten als het doel bereikt is.
- *Evaluatie/nazorg*: het traject wordt geëvalueerd en eventueel wordt de klant nog enige tijd gevolgd om te zien hoe het met hem gaat.¹⁵

Momenteel zijn zowel het UWV als de gemeenten bezig met het implementeren van het casemanagement. Zij kunnen daarbij verschillende keuzen maken. De keuzen die gemeenten en het UWV maken komen in de volgende hoofdstukken, aan de hand van een aantal case-studies, aan de orde.

3.5 Inlichtingenbureau

De functie van het Inlichtingenbureau wordt in de wet Suwi en via de invoeringswet Suwi in Abw, Ioaw en Ioaz vastgelegd. Het inlichtingenbureau is een organisatie die zorgdraagt voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen: sociale diensten, UWV, Belastingdienst en IB-Groep. Door het samenvoegen en vergelijken van de inkomensgegevens van uitkeringsgerechtigden is het mogelijk om de witte fraude binnen de uitkeringen nagenoeg onmogelijk te maken. Witte fraude is een vorm van uitkeringsfraude. Van witte fraude is sprake wanneer een persoon, zonder dit door te geven aan de uitkerende instantie, naast een uitkering, in dezelfde periode, een andere vorm van 'geregistreerd' inkomen heeft. Het gevolg van witte fraude is dat de persoon in kwestie een te hoge uitkering ontvangt. Witte fraude is strafbaar. Door de invoering van het Inlichtingenbureau kunnen gemeenten rechtmatigheidsonderzoeken waarschijnlijk efficiënter uitvoeren. Bovendien zullen klanten naar verwachting vaker voldoen aan de inlichtingenverplichting, omdat de pakkans is vergroot. De geboekte tijdswinst zouden gemeenten aan kunnen wenden voor meer recht- en/of doelmatigheidsonderzoeken. Meer aandacht voor rechtmatigheid zou mogelijk de pakkans op 'zwarte fraude' kunnen verhogen, en meer aandacht voor doelmatigheid zou meer uitstroom tot gevolg kunnen hebben. In juli 2002 bleek dat het systeem in hoge mate instabiel was, waardoor de reeds aangesloten diensten nauwelijks ten dienste kon worden gestaan. Het systeem is inmiddels verbeterd. In het tweede kwartaal van 2003 zal het Inlichtingenbureau volledig landelijk zijn ingevoerd.

15 M. Apeldoorn, Casemanagement als recept voor goede dienstverlening. In: Sociaal Bestek, no. 7/8 (2001), p. 5-8.

3.6 Sluitende aanpak

Alle gemeenten hebben in het kader van de SUWI-wetgeving en de Agenda voor de Toekomst de opdracht om voor de nieuwe instroom een volledige sluitende aanpak te realiseren.

Eind 2002 moet voor alle nieuwe werklozen een sluitende aanpak zijn gerealiseerd. Dit houdt in dat iedere nieuwe klant (met uitzondering van de bij wet genoemde categorieën) binnen 12 maanden een traject richting arbeidsmarkt aangeboden dient te krijgen. De uitvoering van de sluitende aanpak voor personen met een WW-uitkering geschiedt onder verantwoordelijkheid van het UWV. Op grond van het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW bepaalt de minister van SZW jaarlijks hoeveel trajecten ingezet moeten worden voor uitkeringsgerechtigden uit de doelgroep sluitende aanpak. Ook voor langdurig werklozen moet een sluitende aanpak gerealiseerd worden. Deze bestaat uit een eenmalige inhaalactie met betrekking tot de huidige langdurig werklozen.

3.7 Agenda voor de toekomst

Ter concretisering van de bestuurlijke afspraken zijn met de vier grootste gemeenten (G4) en de 26 grote gemeenten (G26) aanvullende bestuurlijke afspraken gemaakt. Voor gemeenten die met het Rijk concrete afspraken hebben gemaakt over uitstroom uit de bijstand en activering van bijstandsgerechtigden, geldt met ingang van 2002 een tijdelijke subsidieregeling om de extra inspanningen te kunnen bekostigen. Ook voor de kleine en middelgrote gemeenten stelt het Rijk geld beschikbaar voor een extra impuls aan activering en uitstroom van bijstandsgerechtigden. Van de 26 grotere gemeenten waarmee in 2001 afspraken zijn gemaakt, zijn elf gemeenten deze voor 100 procent of meer nagekomen.¹⁶ De gemeenten die hun afspraken niet volledig zijn nagekomen, wijten dat voor een deel aan registratieproblemen. De afspraken met klanten werden nog onvoldoende systematisch vastgelegd. Deze gemeenten zullen in 2002 verbeteringen doorvoeren.

3.8 Implicaties van Suwi voor klantcontacten

Met de komst van het CWI, het casemanagement en de privatisering van de reïntegratie-bedrijven hebben zich een aantal belangrijke wijzigingen voorgedaan in de manier waarop de uitkeringsorganisaties het contact met hun klanten onderhouden. De aanvraag van de uitkering vindt bij het CWI plaats en niet meer bij de uitkeringsorganisatie. Dat betekent dat de claimbeoordeling moet plaatsvinden op grond van een schriftelijke overdracht van gegevens. Klanten die in fase 1 worden gecategoriseerd hebben gedurende het eerste half jaar geen contact met de uitkeringsorganisatie. Zij worden geacht snel en op eigen kracht weer betaald werk te kunnen vinden, daarbij ondersteund door het CWI. Het eerste contact dat de gemeente met deze klant heeft vindt daarom op zijn vroegst na zes maanden plaats. Fase 2, 3 en 4 klanten krijgen binnen 12 maanden - in het kader van de sluitende aanpak - een traject aangeboden door de casemanager. Naast de doelmatigheidsgesprekken hebben uitkeringsgerechtigden regelmatig contact met de gemeente in het kader van de reguliere heronderzoeken. De termijn die daarvoor staat hangt af van de RAU of van het beleid van de gemeente, zoals geformuleerd in het heronderzoekplan.

¹⁶ Eerste voortgangsrapportage Agenda voor de Toekomst.

De nieuwe klanten in fase 2, 3 of 4 met een WW uitkering komen in het uitkeringsbestand bij de backoffice van het UWV. Deze klanten komen in aanmerking voor het casemanagement maar de termijn waarop zij worden opgeroepen hangt af van de caseload van de casemanager. Aan de andere kant van het uitkeringsproces, de feitelijke reïntegratie, bevinden zich de private reïntegratiebedrijven. Gemeenten en het UWV kunnen bij deze bedrijven trajecten inkopen, gericht op hervatting van werk van de uitkeringsgerechtigde. De klantcontacten vinden dan grotendeels plaats bij het reïntegratiebedrijf. Deze rapporteert daarover aan de opdrachtgever, in casu de gemeente of het UWV.

Suwi heeft daarmee in het kader van de klantcontacten een driedelige situatie gecreëerd: De entree tot een uitkering wordt bewaakt door het CWI dat tevens verantwoordelijk is voor de begeleiding van fase 1 klanten gedurende de eerste zes maanden. De vaststelling van het recht op een uitkering en de betaling ervan gebeurt door de gemeenten en het UWV. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de activering van uitkeringsgerechtigden in fase 2, 3 of 4. De volgende schakel in de keten is het private reïntegratiebedrijf die, in opdracht van de gemeente of het UWV, de werkloze naar de arbeidsmarkt moeten toeleiden. Hoe dit driedelige systeem in de praktijk uitwerkt, en de mening van gemeenten en UWV daarover, wordt in de volgende hoofdstukken beschreven.

KLANTCONTACTEN MET BIJSTANDSGERECHTIGDEN



4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van de informatieverzameling bij gemeenten weer. Aan dit deel van het onderzoek werkten negen gemeenten, verspreid over het hele land, mee. Deze gemeenten hebben relevante schriftelijke stukken (heronderzoekplan, beleidsplan en andere relevante beleidsstukken) beschikbaar gesteld. Tevens zijn per gemeente een beleidsmedewerker, een hoofd van uitvoerenden en een uitvoerende geïnterviewd. De gesprekken namen ongeveer één uur per persoon in beslag en zijn gevoerd aan de hand van een topiclijst. De interviews zijn anoniem verwerkt, in de hoop dat de respondenten meer informatie zouden verstrekken. Om inzicht te krijgen in de deelnemende gemeenten volgt hier een verdeling naar gemeentegrootte:

- Eén gemeente met meer dan 250.000 inwoners (G4 gemeente);
- Drie gemeenten met 100.000 - 250.000 inwoners (G26 gemeente);
- Vijf gemeenten met 50.000 - 100.000 inwoners.

Nederland telde ultimo juni 2001 349.000 bijstandsgerechtigden. Eenderde daarvan woont in de vier grote gemeenten, 23 procent in een G26 gemeente en 42 procent van de bijstandsgerechtigden is daarbuiten woonachtig. 25 procent van de bijstandsgerechtigden woont in een gemeente met minder dan 50.000 inwoners¹⁷. De gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn niet in dit onderzoek betrokken. Op grond van het aantal uitkeringsgerechtigden zijn de grootste gemeenten (G4) hier ondervertegenwoordigd en de laatste twee groepen gemeenten oververtegenwoordigd. Paragraaf 4.2 beschrijft aan de hand van de vier typen casemanagers, die StimulanSZ onderscheidt, het casemanagement in de negen gemeenten. Aanvullend hebben wij aan de hand van drie modellen beschreven hoe de contacten tussen de klant, gemeente, CWI en reïntegratiebedrijf verlopen. Ook komen in deze paragraaf de voor- en nadelen van bepaalde keuzen aan de orde. De paragrafen 4.3 tot en met 4.5 geven inzicht in de aard, inhoud en frequentie van de klantencontacten die plaatsvinden gedurende de gehele keten, van intake tot uitstroom. In paragraaf 4.6 komt de locatie van het klantcontact aan de orde. Een opsomming van de knelpunten en de conclusie volgen in paragraaf 4.7 en 4.8.

4.2 Dienstverleningsconcept

4.2.1 Inleiding

Met de komst van de Suwi-wet (1 januari 2002) is de verantwoordelijkheid voor de uitkeringsintake overgegaan naar het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen). Bovendien zijn gemeenten vanaf de invoering van deze wet verplicht reïntegratietrajecten in te kopen bij private organisaties en wordt de invoering van het casemanagement door het Rijk met subsidies gestimuleerd. Door deze veranderingen zijn gemeenten genoodzaakt hun werkprocessen en organisatiestructuur aan te passen. Wij constateren dat veel gemeenten, één jaar na de invoering van de Suwi-wet, hier nog volop mee bezig zijn. In de meeste gemeenten is een start gemaakt met het casemanagement. Het casemanagement en dus de klantcontacten zijn echter overal weer anders georganiseerd. StimulanSZ en Klompe & Keyzen bv onderscheiden - in het rapport 'De gemeente als casemanager, handleiding voor gemeenten die op zoek zijn naar een passende vorm van klantmanagement' (2002) - vier typen casemanagers: de generalist, de werk- en inkomensconsulent en de superspecialist. Hieronder lichten wij deze typen toe en geven aan in hoeverre wij deze bij de negen gemeenten hebben gesignaleerd. Aanvullend hebben wij

17 Zie website van het CBS (www.cbs.nl). Het betreft hier gegevens van juni 2002.

naar aanleiding van de interviews drie modellen kunnen onderscheiden. Deze modellen geven aan hoe de contacten verlopen tussen gemeente, klant, CWI en reïntegratiebedrijf.

4.2.2 Vier typen casemanagers

StimulanSZ en Klompe & Keyzen onderscheiden: de generalist, de werk- en inkomensconsulent en de superspecialist (zie tabel 1). Afhankelijk van de uitvoering in de backoffice of door derden kiest de sociale dienst voor een bepaald concept. Een casemanager die zoveel mogelijk uitvoerende taken overlaat aan de backoffice van de sociale dienst of aan externen is een *generalist*. De *inkomensconsulent* houdt zich met name bezig met de uitvoering van de inkomensverstrekking en laat alle acties voor arbeidsmarkttoeleiding of sociale activering over aan derden (collega's binnen de sociale dienst of externe bedrijven). De *werkconsulent* daarentegen laat zoveel mogelijk uitvoerende taken op het gebied van de inkomensverstrekking over aan de backoffice, maar doet zelf de diagnose en stelt zelf het trajectplan op. De *superspecialist* is een combinatie van de inkomensconsulent en de werkconsulent. In de praktijk komt deze variant niet voor in één persoon. Wel opereren er duo's op deze manier.

Tabel 4.1

	Inkomen minimaal	Inkomen maximaal
Werk minimaal	Generalist	Inkomensconsulent
Werk maximaal	Werkconsulent	Superspecialist

De volgende minimale en maximale varianten onderscheiden zij:

- *Werk minimaal*: diagnose en trajectplan uitbesteed, bewaken trajectplan door rapportages.
- *Werk maximaal*: diagnose, trajectplan opstellen en traject bewaken door middel van klantcontact.
- *Inkomen minimaal*: beoordelen intake, beschikkingen maken en bijzondere bijstand uitvoeren is uitbesteed aan backoffice.
- *Inkomen maximaal*: intake beoordelen, beschikkingen maken en uitvoeren bijzondere bijstand.

Bij de negen gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen zijn wij ook inkomensconsulenten tegengekomen die zich vrijwel uitsluitend bezighouden met inkomensgerelateerde taken en casemanagers die zich alleen bezighouden met arbeidsmarkttoeleiding. Door aan tabel 4.1 een rij en kolom toe te voegen, zal deze in onze ogen beter bij de werkelijkheid aansluiten (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2

	Inkomen niet	Inkomen minimaal	Inkomen maximaal
Werk niet		Inkomensconsulent (minimaal)	Inkomensconsulent (maximaal)
Werk minimaal	Werkconsulent (minimaal)	Generalist	Inkomensspecialist
Werk maximaal	Werkconsulent (maximaal)	Werkspecialist	Superspecialist

Een andere tekortkoming van het model van Stimulanz is dat het geen expliciete aandacht schenkt aan het rechtmatigheidsaspect. Terwijl het doelmatigheidsaspect wel in voldoende mate aan de orde komt. Gedurende de periode dat een klant een uitkering ontvangt zijn gemeenten verantwoordelijk voor twee aspecten, namelijk:

- *Het rechtmatigheidsaspect*: het periodiek controleren van gegevens, die door de klant zijn verstrekt (bijvoorbeeld middels: maandelijkse inkomstenverklaringen, reguliere heronderzoeken en deelonderzoeken) op juistheid en volledigheid. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt vastgesteld of de klant nog recht heeft op een uitkering.
- *Het doelmatigheidsaspect*: hieronder wordt verstaan het in eerste instantie aanbieden van een dienstverleningspakket aan de belanghebbende voor wat betreft arbeidsmarktparticipatie, en het volgen van de klant gedurende het overeengekomen traject. Het doelmatigheidsonderzoek maakt hiermee een integraal onderdeel uit van het casemanagement.

Op deze twee aspecten komen we in paragraaf 4.4 uitgebreider terug.

Aan de hand van tabel 4.2 beschrijven wij hier de typen casemanagers die wij bij de onderzochte gemeenten zijn tegengekomen. De gemeenten zijn hier, overeenkomstig de drie modellen in volgende paragraaf, geclusterd weergegeven. Zeven gemeenten maken een onderscheid tussen werk- en inkomensconsulenten (zie tabel 4.2 en model 1 paragraaf 4.2.3). De inkomensconsulenten doen alles op het gebied van inkomen, zaken met betrekking tot werk laten zij over aan werkconsulenten. Inkomensconsulenten beoordelen de intake en voeren reguliere heronderzoeken en rechtmatigheidsonderzoeken uit. Binnen het reguliere heronderzoek komt vaak een klein deel doelmatigheid aan de orde. Het bewaken van het trajectplan gebeurt echter door de werkconsulent. Vijf van deze gemeenten hanteren de hierboven beschreven *maximale* variant van de *inkomensconsulent*. Eén gemeente heeft de intake niet bij de inkomensconsulent ondergebracht. Hier is sprake van de *minimale* variant van de *inkomensconsulent*. Een andere gemeente heeft juist het takenpakket van de inkomensconsulent uitgebreid met arbeidsmarkttoeleiding van fase 4¹⁸ klanten. De inkomensconsulent neemt hier ook sociale activeringstaken op zich, en wordt een *inkomensspecialist* genoemd. Werkconsulenten zijn verantwoordelijk voor de arbeidsmarkttoeleiding en besteden niet of nauwelijks aandacht aan inkomen. De *minimale werkconsulenten*, die wij het vaakst aantreffen, besteden het stellen van de diagnose en het opstellen van een trajectplan uit. Deze consulenten bewaken het traject aan de hand van rapportages van het reïntegratiebedrijf. Een enkele gemeente hanteert een *maximale* variant van de *werkconsulent* en bewaakt het traject door regelmatige klantencontacten. Eén gemeente is van plan de claimbeoordeling bij de werkconsulent onder te brengen. In dat geval is er geen sprake van een werkconsulent maar van een *generalist*. Naast de zeven gemeenten die een werk- en een inkomensconsulent onderscheiden heeft één gemeente de casemanager gekoppeld aan een administratief-juridisch medewerker (model 2 paragraaf 4.2.3). Tevens maakt deze gemeente onderscheid tussen de casemanager zorg (fase 4 klanten) en werk (fase 2 en 3 klanten). De casemanager zorg en de administratief juridisch medewerker samen fungeren als een *superspecialist*. Zij zijn verantwoordelijk voor zowel rechtmatigheids- als doelmatigheidsaspecten. Alleen de intake is uitbesteed aan de Opname Unit. In tegenstelling tot het duo zorg heeft het duo werk de intake, de diagnose en het opstellen van het trajectplan uitbesteed. Samen noemt Stimulanz hen een *inkomensspecialist*. In de laatste gemeente opereert de casemanager alleen (model 3 paragraaf 4.2.3.).

¹⁸ De fasering geeft de afstand van de uitkeringsgerechtigde tot de arbeidsmarkt weer.

Hij beoordeelt de intake, maakt beschikkingen en kent bijzondere bijstand toe. De diagnose en het opstellen van een trajectplan besteedt hij uit, en treedt op als trajectbewaker. Deze casemanager is daarom te definiëren als een *inkomensspecialist*. In dit onderzoek is de inkomensconsulent (maximaal) in combinatie met een werkconsulent (minimaal) het vaakst gesignaleerd: bij vijf gemeenten. In drie gemeenten zijn inkomensspecialisten werkzaam. De inkomensconsulent (minimaal), generalist en superspecialist komen ieder binnen één gemeente voor.

4.2.3 Drie typen modellen

In de voorgaande paragraaf zijn de casemanagers ingedeeld naar typen. De onderstaande drie modellen geven de casemanager in relatie tot de klant, het CWI en het reïntegratiebedrijf weer. De volgende modellen hebben wij kunnen onderscheiden:

- *Model 1*: Dit model onderscheidt een werk- en een inkomensconsulent van elkaar. De inkomensconsulent handelt de uitkeringsaanvragen af. Tevens is de inkomensconsulent verantwoordelijk voor de reguliere heronderzoeken en deelonderzoeken rechtmatigheid. De werkconsulent leidt de klant naar werk: voert motiveringsgesprekken, beoordeelt het trajectplan, bewaakt de voortgang van het traject en voert evenals de inkomensconsulent de Wet boeten uit. Zowel de werkconsulent als de inkomensconsulent heeft face-to-face contact met de klant.
- *Model 2*: De uitkeringsaanvraag komt binnen bij de opname unit. Wanneer zij de uitkeringsaanvraag toe kennen, komt de klant terecht bij de casemanager werk en inkomen, of zorg en inkomen. Alle casemanagers zijn gekoppeld aan een administratief juridisch medewerker. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de caseload, maar alleen de casemanager heeft face-to-face contact met de klant.
- *Model 3*: De casemanager doet alles: claimbeoordeling, maken en verzenden van beschikkingen, toekennen van bijzondere bijstand, uitvoeren van heronderzoeken tot toeleiding naar werk en sociale activering. De diagnose en het opstellen van een trajectplan is uitbesteed. Binnen de gemeente is de casemanager het enige aanspreekpunt voor de klant.

Model 1 Werk- en Inkomensconsulent

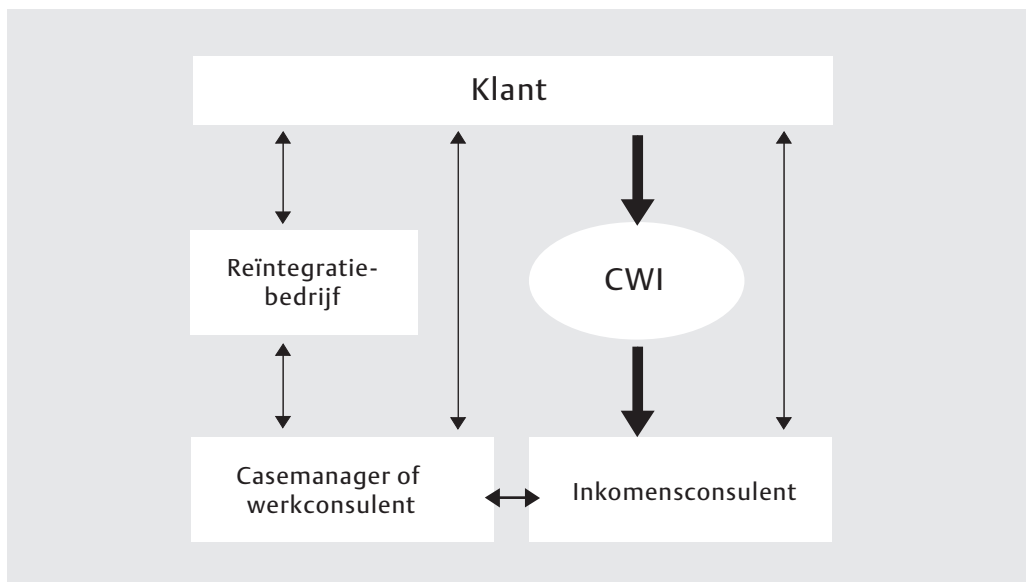
Zeven gemeenten hanteren een variant op model één. In dit model handelt de inkomensconsulent de aanvragen af die via het CWI binnenkomen, en voert deze consulent de claimbeoordeling uit. Tevens is hij verantwoordelijk voor de reguliere heronderzoeken en de deelonderzoeken rechtmatigheid. De werkconsulent leidt de klant naar werk: voert motiveringsgesprekken, beoordeelt het trajectplan van het reïntegratiebedrijf, bewaakt de voortgang van het traject, en voert de Wet boeten uit. Twee gemeenten wijken wat de claimbeoordeling betreft van dit model af. De ene gemeente laat de claimbeoordeling uitvoeren door een aparte unit zoals in model 2, in de andere gemeente neemt de werkconsulent of casemanager deze taak op zich. De werkconsulent wordt hier ook wel casemanager genoemd, omdat hij vaak het aanspreekpunt voor de klant is. De inkomensconsulent heeft dit in mindere mate, namelijk alleen in het kader van een onderzoek. De inkomensconsulent is verantwoordelijk voor de reguliere heronderzoeken en de deelonderzoeken rechtmatigheid, en de casemanager is verantwoordelijk voor het aspect doelmatigheid. Het komt vaak voor dat de inkomensconsulent in het reguliere heronderzoek, in overleg met de casemanager, ook het aspect doelmatigheid met de klant bespreekt. Wanneer in een regulier heronderzoek ook doelmatigheidsaspecten meegenomen worden, heeft ook de inkomensconsulent face-to-face contact met de klant. De functie van inkomensconsulent en van casemanager overlappen elkaar in dit geval. Enkele respondenten erkennen dat, door onduidelijke werkafspraken en gebrekkige communicatie, bij deze werkwijze gemakkelijk misverstanden kunnen ontstaan.

Het kan bijvoorbeeld voor komen dat de casemanager motiverende gesprekken voert met de klant en dat tegelijkertijd de klant een maatregel opgelegd krijgt, zonder dat de casemanager daarvan op de hoogte is. Verschillende respondenten geven aan dat de informatie uitwisseling tussen beide partijen aan het eigen initiatief wordt overgelaten. Door het maken van afspraken en het invoeren van een (functionerend) klantvolgsysteem zouden misverstanden wellicht kunnen worden voorkomen. Bovendien kunnen voor klanten twee verschillende contactpersonen verwarrend zijn.

“Er worden soms fouten gemaakt bij de berekening van de uitkering, vooral als de klant wisselende inkomsten heeft. Voor die fouten kan hij niet bij de casemanager terecht, maar wordt hij doorverwezen naar de inkomensconsulent.”

Een ander probleem is dat zowel de casemanager als de inkomensconsulent voorheen vaak bijstandsconsulent zijn geweest. Bijstandsconsulenten die inkomensconsulenten worden, ervaren deze overgang doorgaans als een verschraling van hun functie, omdat zij minder contact met de klant hebben. Eén gemeente is deze verschraling tegengegaan door inkomensconsulenten op te laten treden als casemanagers voor fase 4 klanten in het kader van sociale activering.

Model 1



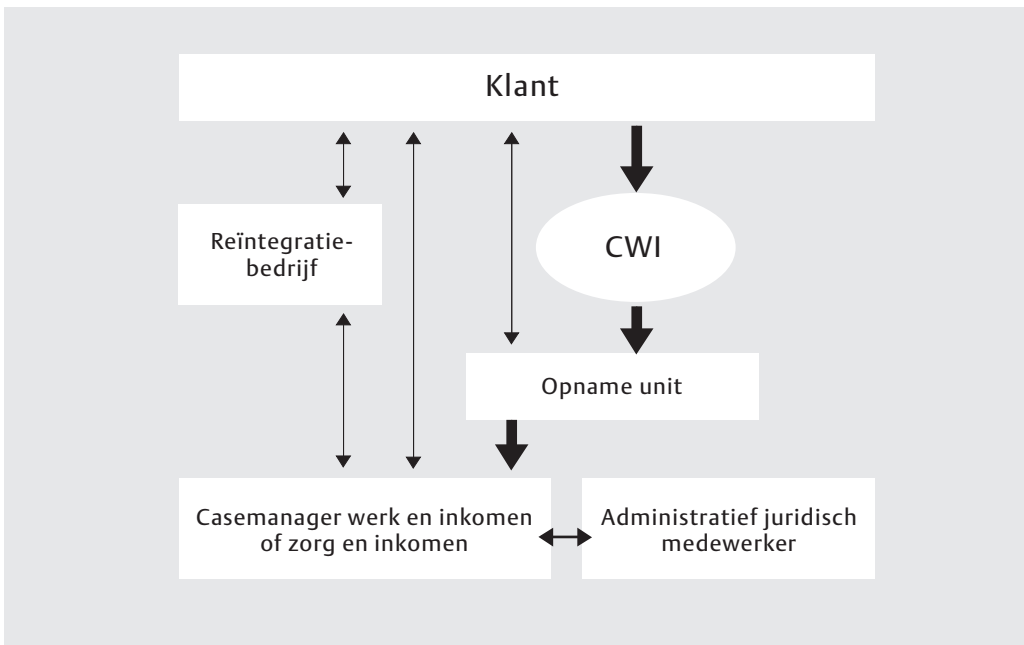
Een andere variant op dit model is het strikt scheiden van doelmatigheid en rechtmatigheid. In de gemeente die deze werkwijze hanteert, houdt de inkomensconsulent zich alleen bezig met rechtmatigheid en de casemanager alleen met doelmatigheid. De respondenten zijn van mening dat op deze wijze efficiënter gewerkt kan worden en dat de verschillen in de dienstverlening tussen de inkomensconsulenten onderling kan worden verkleind. De inkomensconsulent heeft bij deze gemeente geen eigen caseload, maar reageert op basis van signalen (heronderzoektermijnen, maandelijkse inkomstenbriefjes, samenloopsignalen van het inlichtingenbureau). Door het ontbreken van een goed functionerend klantvolgsysteem en

een vaste caseload, weten consulenten vaak niet van elkaar wat met een bepaalde klant is afgesproken. Een klant kan hier misbruik van maken, door een andere consulent te benaderen, wanneer hij bij de eerste consulent geen resultaat heeft geboekt. Een voordeel van deze werkwijze is dat de consulent objectief staat tegenover een klant, omdat de consulent niet wordt belast met gebeurtenissen uit het verleden. De rechtmatigheidsonderzoeken worden zoveel mogelijk schriftelijk en telefonisch afgedaan. Voordeel hiervan is dat de klant - voor de face-to-face contacten - een vast contactpersoon heeft.

Model 2 Duo

Eén gemeente werkt volgens dit model. Het dossier van het CWI gaat als eerste naar de Opname unit. De Opname unit, gevestigd in het CWI, vervult de poortwachtersfunctie en heeft daarbij altijd face-to-face contact met de klant. Uitsluitend wanneer het dossier compleet is wordt de uitkering toegekend. Nadat de uitkering is toegekend (gestreefd wordt naar 4 weken) gaat het dossier over naar de casemanager. De Opname Unit sluist fase 2, 3 klanten door naar de casemanager werk en inkomen, en fase 4 klanten naar zorg en inkomen. Vanaf mei 2001 is iedere casemanager gekoppeld aan een administratief juridisch medewerker, deze medewerker ondersteunt de casemanager en richt zich met name op de reguliere heronderzoeken. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de caseload (productverantwoordelijke eenheid), maar alleen de casemanager heeft face-to-face contact met de klant. De productverantwoordelijke eenheden zitten fysiek tegenover elkaar in één ruimte, hetgeen de communicatie ten goede komt. Hierdoor ontstaat meer wederzijds begrip en leren zij van elkaar. Op één kamer zitten meer casemanagers en administratief medewerkers, waardoor ook de medewerkers met gelijke discipline gemakkelijk met elkaar kunnen overleggen.

Model 2



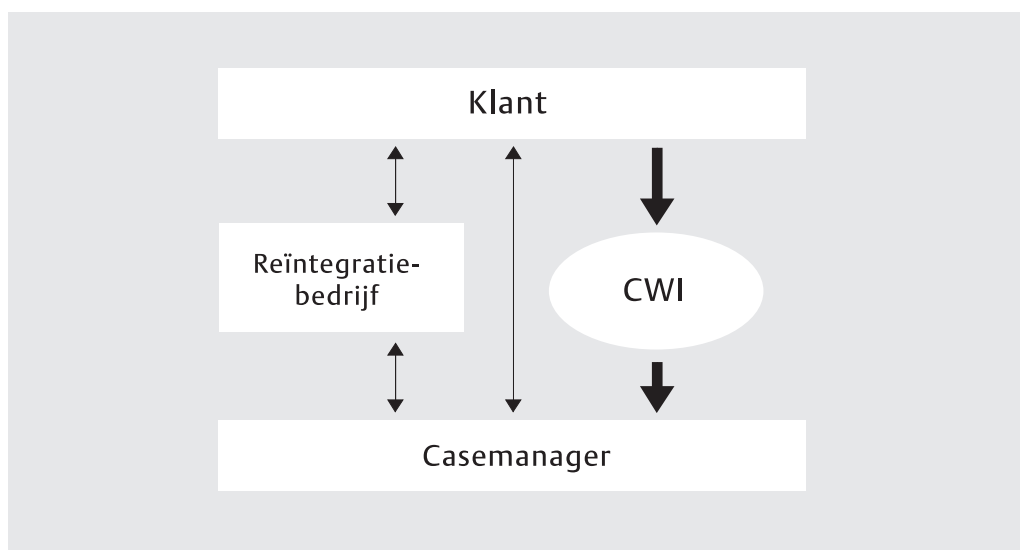
Model 2 vraagt van de casemanager veel inhoudelijke kennis van alle wettelijke en gemeentelijke regelingen, plus een goed inzicht in de uiteenlopende problematiek van verschillende

klantgroepen. Bovendien moet de casemanager zorg in staat zijn een diagnose te stellen en een effectief trajectplan op te stellen. Vandaar dat gemeenten vaak kiezen voor een vorm van specialisatie: naar klantgroepen, naar productgroepen of naar geografisch gebied.

Model 3 Inkomensspecialist

Eén van de deelnemende gemeenten hanteerde dit model. De casemanager doet alles: claimbeoordeling, maken en verzenden van beschikkingen, toekennen van bijzondere bijstand, uitvoeren van heronderzoeken tot toeleiding naar werk en sociale activering. De casemanager neemt zowel doelmatigheid als rechtmatigheid voor zijn rekening en zoekt daarbij naar een balans. Is de caseload groot dan zal het verstrekken van inkomen en de verplichte heronderzoeken een grotere plaats innemen binnen de werkzaamheden van de casemanager. Voor uitstroom naar werk zal dan minder aandacht zijn.

Model 3



Doordat de casemanager een zeer breed takenpakket en een vaste caseload heeft, is hij het enige aanspreekpunt voor de klant. Dit kan gezien worden als voordeel voor de klant. Het brede takenpakket heeft echter als nadeel dat de efficiency van de werkzaamheden van de casemanager daalt. Een mogelijke oplossing, die door een respondent zelf wordt aangedragen, is het specialiseren van casemanagers in bijvoorbeeld de nieuwe uitkeringsaanvragers of in een bepaalde doelgroep (fase 2, 3 of fase 4 klanten).

4.3 Klantcontacten CWI

Relatie gemeente – CWI

Per 1 januari 2002 moeten gemeenten de uitkeringsintake overdragen aan het CWI. Het CWI voert vanaf deze datum de intake uit, terwijl de gemeente de verantwoordelijkheid voor de uitkeringen draagt. Van diverse gemeenten vernamen wij dat zij dit ervaren als een van boven opgelegde, niet te begrijpen, constructie. Het CWI is voor hen een extra loket, waarbij de administratieve overdracht van (papier) dossiers als nodeloos wordt ervaren.

*“CWI heeft teveel de arbeidsbureaucultuur: Oude wijn in nieuwe zakken.
Bovendien zijn ze teveel bezig met het hoofd boven water houden, maar ze doen hun best.”*

Naar aanleiding van deze veranderingen hebben gemeenten en CWI's prestatieafspraken vastgelegd in Serviceniveauovereenkomsten (Sno's). Deze overeenkomsten hebben betrekking op afspraken rondom de volgende onderdelen in de keten van dienstverlening:

- Melding/ klantherkenning;
- Werkintake;
- Uitkeringsintake;
- Reïntegratie-adviezen en rapportages vervolgggesprekken fase 4;
- Kennisgeving verwijtbaar gedrag;
- Bemiddelingsgesprekken fase 1;
- Advies inburgering nieuwkomers.

Gemeente en CWI voeren periodiek overleg over naleving van de Sno. Tijdens dit overleg maken zij aanvullende afspraken en zoeken zij naar oplossingen voor zich aandienende vraagstukken en knelpunten. Ondanks de inspanningen blijven, volgens gemeenten, de prestaties van het CWI achter bij verwachtingen en/of afspraken. In de gemeenten waar de samenwerking met het CWI goed is, zet dit het vertrouwen onder druk. In de gemeenten waar de samenwerking nog te wensen overlaat, bevestigt dit het gevoel dat het CWI nog niet in staat is het gewenste prestatieniveau te realiseren. Dit geeft een enkele gemeente aanleiding om zich terughoudend op te stellen.¹⁹ Gemeenten hebben begrip voor aanloop problemen van het CWI, want de bijstandswet is een ingewikkelde materie waar een zeer diverse groep een beroep op doet. Door een gebrek aan kennis van de bijstandswet en de voorliggende voorzieningen²⁰ kunnen CWI-consulenten de intake niet goed uitvoeren.

Daar komt bij dat gemeenten van mening zijn dat het CWI onvoldoende middelen heeft om zijn taak goed te kunnen vervullen. Vaak zijn één of een aantal werknemers van de sociale dienst ter ondersteuning van het CWI personeel tijdelijk aanwezig op de locatie van het CWI. Werknemers zijn tijdelijk aanwezig, omdat zij vaak niet bereid waren om definitief deze overstap te maken. Door op deze wijze de deskundigheidsbevordering van het CWI vorm te geven, kan de kwaliteit van de intake worden verbeterd. Twee gemeenten waren bereid om bij de start van het CWI de gehele claimbeoordeling binnen de locatie van het CWI onder te brengen, door samenwerkingsproblemen zijn deze plannen niet doorgezet of na een korte proefperiode afgebroken. Op twee andere plekken vindt de uitkeringsaanvraag en claimbeoordeling wel in één gebouw plaats. Nederland telt 131 CWI's en 496 gemeenten (CBS 2002). Door het beperkte aantal CWI's heeft een groot aantal gemeenten geen CWI binnen de gemeentegrenzen. De gemeenten die aan dit onderzoek deelnamen hadden allemaal een CWI binnen de grenzen. De problematiek die samenhangt met het ontbreken van een CWI, komt hier dus niet aan de orde. Eén respondent gaf aan dat gemeenten in het landelijke gebied klagen over de flinke afstand die klanten soms moeten afleggen. Zij ervaren veelvuldig klantcontacten, zoals tijdens de aanvraagfase, daardoor als hinderlijk.

¹⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Al werkende weg, bezoek aan veertien good practice locaties van de samenwerking tussen CWI en gemeenten. Steunpunt suwi gemeenten. Den Haag 2002.

²⁰ Voorliggende voorzieningen zijn, conform artikel 6 van de Abw, alle voorzieningen buiten de bijstandswet waarop de persoon of het gezin aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen, ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven. Voorbeeld zijn de studiefinanciering en de tegemoetkoming voor onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Intake

Het CWI verzorgt de klantherkenning, werk- en uitkeringsintake. Als een klant zich bij het CWI meldt, bepaalt het CWI op grond van een globale uitvraag of een klant in aanmerking komt voor een uitkeringsaanvraag (de zogenaamde klantherkenning). Het CWI streeft naar niet meer verschillende klantcontacten per klant dan noodzakelijk en zal daarom, waar mogelijk, de werkintake laten samenvallen met de klantherkenning. Dit blijkt echter moeilijk te organiseren zijn.

Tijdens de werkintake bepaalt de consulent met de kansmeter de afstand tot de arbeidsmarkt. De fasering geeft de afstand tot de arbeidsmarkt weer:

- Fase 1: De klant heeft een zodanige kans op werk dat hij geacht wordt direct bemiddelbaar te zijn voor de arbeidsmarkt;
- Fase 'nader te bepalen': De klant kan nog wel naar de arbeidsmarkt toegeleid worden, maar heeft daarbij hulp nodig in de vorm van een traject richting scholing of werk. In de kwalificerende intake wordt bij deze klanten de definitieve fase-indeling (2 of 3) bepaald;
- Fase 2: De klant is met inzet van sollicitatietraining of omscholingscursus binnen maximaal 1 jaar bemiddelbaar naar werk;
- Fase 3: De klant is pas na 1 jaar (met b.v. intensieve training/ begeleiding of de inzet van WIW) bemiddelbaar naar werk;
- Fase 4: De klant is nog niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt op grond van persoonlijke werkbelemmeringen.

Gemeenten zijn van mening dat de poortwachtersfunctie die het CWI vervult, verbeterd kan worden. Het CWI zou vaker in staat moeten zijn om klanten, voordat de uitkeringsintake plaatsvindt, uit te laten stromen naar werk. Opgemerkt dient te worden dat gemeenten vaak niet weten hoe vaak het CWI in staat is de klant direct naar werk te bemiddelen.

Zij constateren een toename van het aantal aanvragen, wat ook een gevolg van de verslechterde economische omstandigheden kan zijn.

Lukt het niet om de klant direct naar werk te bemiddelen dan volgt de uitkeringsintake. De uitkeringsaanvraag en de bewijsstukken draagt het CWI uiterlijk 8 werkdagen na inname van het ondertekende aanvraagformulier over aan de gemeente. Veel gemeenten geven hierbij de voorkeur aan tijdigheid boven volledigheid, met als gevolg dat veel dossiers na 8 werkdagen onvolledig binnenkomen. Eén gemeente geeft aan dat het CWI door een toename van het aantal aanvragen onder druk staat, waardoor het gemiddeld 2 tot 3 weken duurt voordat een uitkeringsaanvraag binnen is. In 75-100 procent van alle overgedragen dossiers wordt de klant door de gemeente nog eens opgeroepen. Zij hebben hier de volgende redenen voor:

- Het dossier is onvolledig;
- CWI geeft onvoldoende informatie aan de klant over voorzieningen zoals: schuldhulpverlening, maatschappelijk werk, bijzondere bijstand, minimabeleid;
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitkeringen, zij willen daarom weten aan wie zij een uitkering verstrekken.

Een aspect dat hierbij ook meespeelt is dat medewerkers niet gewend zijn op basis van een dossier een uitkering toe te kennen. Doordat de gemeenten in de meeste gevallen de klant weer oproepen is er met de komst van het CWI nauwelijks tijdswinst behaald. Het extra loket zorgt zelfs voor vertraging. Voordeel is wel dat gemeenten het aantal gespreksonderwerpen kunnen beperken: de claimbeoordeling neemt hierdoor minder tijd in beslag. Tevens fungeert de ingewikkelde aanvraagprocedure, volgens enkele respondenten als poortwachter: het schrikt potentiële klanten af en voorkomt wellicht dat zij een uitkering aanvragen.

Bemiddelingsgesprek fase 1 klant

Klanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (fase 1) vallen, gedurende de eerste 6 maanden, onder de verantwoordelijkheid van het CWI. Het is de taak van het CWI om regelmatig bemiddelingsgesprekken met deze klanten te voeren. Het CWI heeft echter te kampen met een tekort aan menskracht. Eén gemeente roept daarom deze klanten zelf 1 keer per 2 maanden op. In een andere gemeente worden deze gesprekken telefonisch door het CWI afgedaan. Overeenkomstig de Sno moet het CWI de gemeente periodiek informeren over de voortgang van de bemiddelingsgesprekken. Tijdens de interviews is gebleken dat gemeenten weinig tot geen zicht hebben op de voortgang van deze gesprekken.

Reïntegratieadvies

Tijdens de werkintake wordt de klant met behulp van de Kansmeter gefaseerd. Klanten met een fasering 'nader te bepalen' hebben een kwalificerende intake (Kwint). Zij worden met behulp van de Kwint ingedeeld in fase 2 of 3. Fase 1 klanten krijgen 6 maanden na de werkin-take, als zij nog geen werk hebben gevonden, een Kwint en klanten die na de globale fasering tijdens de werkintake als fase 4 zijn gefaseerd krijgen een 'vervolggesprek fase 4'. Aan de hand daarvan maakt het CWI een analyserapport werkbelemmeringen. De Kwint en het analyserapport moeten gemeenten of trajectorganisaties in staat stellen om een reïntegratieplan op te stellen. Respondenten zijn vaak van mening dat een Kwint niet van een dergelijke kwaliteit is. Het CWI gaat teveel uit van dat wat de klant wil, terwijl de klant regelmatig een irreëel zelf-beeld heeft. Bovendien is een Kwint vaak erg beknopt. Een ander probleem is dat gemeenten de klant zo snel mogelijk naar werk willen toeleiden, terwijl het CWI dit belang niet deelt. Bij een enkele gemeente wordt de Kwint overgedaan door een reïntegratiebedrijf. Voor het analyserapport werkbelemmeringen gelden dezelfde problemen. Ook hier moet regelmatig om een aanvullend (medisch)advies gevraagd worden van een externe organisatie, hetgeen voor de klant een extra contactmoment betekent. Een ander probleem is de tijdigheid. Het duurt lang voordat gemeenten de adviezen ontvangen, met als gevolg dat het opstellen van een traject-plan vertraagd wordt. Opgemerkt dient te worden dat enkele respondenten hierover geen uitspraken wilden doen, omdat zij niet weten hoe lang het duurt voordat een Kwint binnen is.

4.4 Klantcontacten gemeente

4.4.1 Claimbeoordeling

Nadat de klant op het CWI de uitkering heeft aangevraagd, wordt de klant in 75-100 procent van de gevallen opgeroepen door de gemeente. Tijdens dit gesprek vraagt de gemeente om ontbrekende stukken, wijst de klant op zijn/haar rechten en plichten en geeft informatie over aanwezige voorzieningen. Op dit eerste gesprek zou, volgens enkele respondenten, een zwaardere inzet gewenst zijn. Op basis van de uitkeringsaanvraag en de bijgesloten stukken vindt de claimbeoordeling plaats. Veel respondenten vinden persoonlijk contact belangrijk. Het wordt door enkele gemeenten als lastig ervaren dat de aanvraag en de claimbeoordeling op twee verschillende plekken plaatsvinden.

4.4.2 Heronderzoek in het kader van de RAU

Rechtmatigheid en doelmatigheid

Gedurende de periode dat een klant een uitkering ontvangt zijn gemeenten verplicht om heronderzoeken uit te voeren. De frequentie van de heronderzoeken is vastgelegd in de

Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften Abw, IOAW en IOAZ (RAU). In een regulier heronderzoek worden twee aspecten van elkaar onderscheiden, namelijk: het rechtmatigheidsaspect en het doelmatigheidsaspect. Naast deze bij wet verplichte heronderzoeken vinden tussentijdse deelonderzoeken plaats. Deze kunnen betrekking hebben op rechtmatigheidsaspecten of doelmatigheidsaspecten. Vaak voert de inkomensconsulent de reguliere heronderzoeken en de tussentijdse rechtmatigheidsonderzoeken uit. Binnen het reguliere heronderzoek neemt hij dan ook een klein deel doelmatigheid voor zijn rekening. Dit doet hij in overleg met de casemanager. Er zijn ook gemeenten die dit strikt van elkaar scheiden: de inkomensconsulent verantwoordelijk voor rechtmatigheid en de casemanager voor doelmatigheid. Andere gemeenten kiezen ervoor om alle klantcontacten via de casemanager te laten lopen, ongeacht de aard van het onderzoek (zie paragraaf 4.2).

Frequentie klantcontacten

In de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw, Ioaw en Ioaz (RAU) is vastgesteld dat gemeenten eens per acht maanden een heronderzoek moeten uitvoeren. Van deze standaardtermijn kan worden afgeweken indien de gemeente, ten aanzien van de onderzoekstermijnen, een eigen beleid formuleert in een gemeentelijk heronderzoekplan. In dat geval geldt voor de onderzoeken een termijn van maximaal 18 maanden. Alle deelnemende gemeenten hebben een heronderzoekplan vastgesteld. In de onderstaande tabel staan de minimale en maximale termijnen die gemeenten in hun plan hanteren. De termijnen variëren van één keer per zes maanden tot één keer per 18 maanden.

Tabel 4.3

Fase	Heronderzoekstermijn (in maanden)	
	minimaal	maximaal
1	6	18
2	6	18
3	12	18
4	12	18

Gemeenten wijken af van de termijn van 8 maanden, omdat zij van mening zijn dat bepaalde groepen minder of juist meer aandacht nodig hebben dan andere. Gemeenten kiezen voor de maximale termijn om meer tijd te kunnen besteden aan doelmatigheid. Ook wordt op deze wijze tijd gecreëerd voor gerichte tussentijdse deelonderzoeken op het gebied van rechtmatigheid. Enkele gemeenten geven de voorkeur aan minder verplichte controles en meer controles op het moment dat een klant dat nodig heeft. De overige gemeenten zijn tevreden met de huidige gang van zaken.

In het kader van het reguliere heronderzoek vindt altijd face-to-face contact plaats, behalve bij één gemeente. Zij probeert het aspect rechtmatigheid binnen het reguliere heronderzoek zoveel mogelijk schriftelijk af te doen. In het kader van doelmatigheid vindt wel regelmatig face-to-face contact plaats.

4.4.3 Deelonderzoek rechtmatigheid

Rechtmatigheid

Iedere maand wordt de klant schriftelijk een aantal vragen voorgelegd met betrekking tot werkaanvaarding, de leef- en woonsituatie, het inkomen en het vermogen. De klant moet deze vragen beantwoorden. De maandelijkse controle hierop neemt veel tijd in beslag en levert relatief weinig fraudesignalen op. Een aantal gemeenten zou deze tijd efficiënter in willen zetten, door bijvoorbeeld de controle op de maandelijkse inlichtingenformulieren te vervangen door de controle op wijzigingsformulieren. Andere gemeenten zijn tevreden met het huidige systeem en zien geen aanleiding om dit te wijzigen.

Het deelonderzoek rechtmatigheid wordt, zoals hierboven beschreven, met name schriftelijk afgedaan. Een door een respondent gesignaleerd probleem is de werkdruk. Is de deze hoog, dan is er minder aandacht voor oneffenheden in de informatie van de klant. De klant kan hierdoor een te groot gevoel aan vrijheid krijgen. Worden wel afwijkingen geconstateerd op het inlichtingenformulier of uit de gegevensuitwisseling met het Inlichtingenbureau of de Belastingdienst, dan vindt face-to-face contact plaats. Respondenten die reeds aangesloten zijn op het Inlichtingenbureau geven aan dat deze nog niet naar behoren functioneert. Het komt bijvoorbeeld voor dat dezelfde signalen vaker binnenkomen. Zeker in de opstartfase neemt de aansluiting op het bureau veel tijd in beslag door de vele samenloopsignalen. Of de komst van het Inlichtingenbureau op termijn tijdbesparing oplevert zal de tijd leren.

Frequentie klantcontacten

Geprobeerd wordt om deelonderzoeken met betrekking tot rechtmatigheidsaspecten zoveel mogelijk schriftelijk af te doen. Ingeval er problemen zijn omtrent woon- en verblijfplaats vindt een huisbezoek plaats (eventueel) samen met een sociaal rechercheur. Bij andere geconstateerde onregelmatigheden wordt de klant opgeroepen voor een persoonlijk gesprek. De ene klant heeft meer controle nodig dan de ander, daarom experimenteren enkele gemeenten met het vaker oproepen van klanten met bepaalde kenmerken. Zo worden klanten, bij wie een maatregel is opgelegd in verband met het onvoldoende meewerken aan het verkrijgen of behouden van arbeid, intensiever gevolgd. Ook kamerbewoners/ kostgangers worden gezien als een risicogroep. De gemeenten die deze werkwijze hanteren zijn van mening dat op deze wijze efficiënter fraude opgespoord kan worden. Zij zitten in een experimenteerfase en kunnen nog geen definitieve risicoprofielen schetsen.

4.4.4 Deelonderzoek doelmatigheid: casemanagement

Doelmatigheid

De sociale diensten toetsten met name op rechtmatigheid (inkomensvoorziening) en minder op doelmatigheid (uitstroom). Met de invoering van het casemanagement streeft men naar meer aandacht voor doelmatigheid. Deze verschuiving heeft tot gevolg dat het takenpakket van de consulent wordt verzaamd. Met de invoering van het casemanagement kiezen acht van de negen gemeenten ervoor om niet alle taken (doelmatigheid en rechtmatigheid) in één hand te houden. Enkele gemeenten hadden deze splitsing van taken al eerder doorgevoerd. De indruk bestaat dat voor hen is de overgang naar het casemanagement minder groot is.

Klantvolgsysteem

Veel gemeenten zijn sinds kort gestart met een klantvolgsysteem, anderen moeten hier nog mee beginnen. Vaak zijn echter nog geen duidelijke afspraken gemaakt over de informatie die

in het systeem geregistreerd moet worden, waardoor niet alle klantcontacten in het systeem gezet worden. Hierdoor is er weinig zicht op welke contacten daadwerkelijk plaatsvinden en of de casemanager zijn afspraken nakomt. Het ontbreken van een klantvolgsysteem wordt als een gemis ervaren. Gegevens staan vaak wel in een individueel (papieren) dossier, maar hieruit zijn beleidsgegevens moeilijk te genereren. Op de vraag hoeveel klanten zich daadwerkelijk op traject bevinden is antwoord geven vaak moeilijk. In de toekomst zal er expliciete aandacht moeten zijn voor een goede informatievoorziening en controlefunctie ten behoeve van monitoring van de uitvoeringsprocessen en bewaking van budgetten, conform het advies van de RWI in het beleidskader 2002.²¹

Casemanagement

Om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden in de keten de weg kwijtraken voorziet Suwi in één aanspreekpunt per klant om de continuïteit van het proces te bevorderen. In de praktijk blijkt echter dat er een mate van functieverdeling bestaat tussen casemanager en consulent waardoor de klant in veel gevallen twee contactpersonen heeft. Bovendien is er sprake van een sterke wisseling van personeel bij gemeenten waardoor een klant, na verloop van tijd, toch weer een ander contactpersoon toegewezen krijgt. Hoe gemeenten invulling aan het casemanagement geven of gaan geven verschilt van gemeente tot gemeente, maar er is één gezamenlijke doelstelling: een efficiëntere aanpak van uitstroom en activering. De meeste gemeenten zitten met de invoering van het casemanagement nog in een experimenteer of ontwikkelfase. In de loop van 2003 zal het casemanagement structureel vormgegeven gaan worden.

Uit beleidsstukken van gemeenten blijkt dat zij reeds hebben nagedacht over hoe vaak en wanneer een klant minimaal een doelmatigheidsgesprek zou moeten hebben. Om zicht te houden op de voortgang van het traject en de kans op uitval te beperken worden de contacten afgestemd op de rapportages van de trajectorganisaties. Vaak vinden gesprekken plaats voor de start van een traject. Tijdens deze gesprekken wordt de klant voorgelicht en indien nodig gemotiveerd. Het is ook mogelijk dat de casemanager de motiveringsgesprekken overlaat aan een reïntegratiebedrijf. Is de klant voldoende gemotiveerd en bereid aan een traject deel te nemen, dan wordt vaak een reïntegratiebedrijf ingeschakeld voor het opstellen van een trajectplan. De consulent beoordeelt het trajectplan en laat de klant het plan ondertekenen. Probleem hierbij is dat de gemeente gericht is op uitstroom door middel van een zo kort mogelijk traject, terwijl de trajectorganisaties hier vaak - afhankelijk van de overeenkomst die zij hebben gesloten met de gemeente - geen belang bij hebben. Gedurende het traject vindt op initiatief van de consulent contact plaats, dit is vaak bij wijzigingen in het trajectplan en bij beëindiging van het traject. De klant kan ook zelf contact zoeken met de consulent. De caseload van een fulltime casemanager varieert van 55 tot 230 klanten. De gemiddelde grootte van de caseload ligt iets onder de 120 klanten. De caseload kan groter of kleiner zijn, afhankelijk van dat wat de casemanager zelf doet en dat wat hij uitbesteed. Er zijn gemeenten die al langer een lage caseload hebben, omdat zij veel waarde hechten aan persoonlijke contacten. Bij andere gemeenten hebben klantcontacten in het verleden een lagere prioriteit gehad. In het kader van de Suwi-wet zijn deze gemeenten bezig met een inhaalslag: meer klantcontacten in het kader van doelmatigheid. De casemanagers met een caseload van 230 klanten selecteren op intuïtie klanten voor een traject. Casemanagers met een dermate grote caseload hebben te weinig tijd voor doelmatigheid. Zij hebben onvoldoende hun handen vrij.

²¹ Raad voor Werk en Inkomen, Beleidskader Werk en Inkomen 2002. Den Haag (RWI)

Eén gemeente heeft al jaren een caseload van 50 klanten. Een respondent van deze gemeente geeft aan dat de invoering van het casemanagement voor hen vooral betekent dat er een kwaliteitslag gemaakt moet worden. Zij moeten de klantcontacten en afspraken met de klant inzichtelijk gaan maken. Ze zijn daarom bezig met de invoering van een klantvolgsysteem. Eén respondent geeft aan dat casemanagers veel vrijheid hebben, omdat er nog te weinig gestuurd wordt. Er is behoefte aan meer zicht op het aantal klantcontacten dat plaatsvindt. Ook vindt de respondent het belangrijk om te weten of de casemanager zijn afspraken nakomt.

“Met de komst van het casemanagement is een sfeer ontstaan die minder gericht is op productie maar meer op kwaliteit.”

De casemanager heeft bij de invoering van het casemanagement doorgaans scholing gevolgd en voelt zich voldoende toegerust om zijn taken te kunnen uitvoeren. Het ontbreekt casemanagers nog aan voldoende kennis over de reïntegratie- en arbeidsmarkt. Hier zal nog energie ingestoken moeten worden.

Trajectplan fase 2, 3 en 4 klanten

Zodra de uitkering is toegekend en het advies van het CWI door de gemeente is ontvangen, kan voor de fase 2, 3 en 4 klanten een trajectplan opgesteld worden. Over mensen met medische en/ of psychische klachten wordt bij twijfel of ter bevestiging aanvullend advies gevraagd van een deskundige (arts). Wanneer de gemeente deel- en totaaltrajecten inkoop, heeft de casemanager na de diagnose de keuze tussen plaatsing op deeltrajecten, waarbij de regie op de klant zeer duidelijk bij de casemanager zelf ligt, en plaatsing op totaaltrajecten, waarbij de casemanager bepaalde facetten van de regie overdraagt aan het reïntegratiebedrijf. Veel casemanagers hebben deze keuze niet en plaatsen klanten op totaaltrajecten. Nieuwe instroom moet in het kader van de sluitende aanpak binnen één jaar een traject richting werk / zorg / sociale activering worden aangeboden. Als het op korte termijn niet mogelijk blijkt voor een persoon met arbeidsplicht om uit te stromen naar de arbeidsmarkt, dan is maatschappelijke participatie niet vrijblijvend, maar een plicht. Fase 4 klanten die vrijgesteld zijn van de sollicitatieplicht, kunnen op vrijwillige basis deelnemen aan een traject. Wettelijk zijn alleenstaande ouders met een kind onder de vijf jaar vrijgesteld van de arbeidsplicht. De meeste gemeenten proberen deze groep, als het jongste kind vier is, voor te bereiden op de arbeidsplicht. Eén gemeente maakt hierop een uitzondering, zij stelt alleenstaande ouders met het jongste kind jonger dan twaalf vrij van deze plicht. Klanten die al langer een uitkering ontvangen (het zittende bestand), worden naar aanleiding van de reguliere heronderzoeken naar een traject richting werk geleid. Gemeenten zijn op dit moment bezig om alle klanten een gericht traject aan te bieden. Indien de klant niet in een traject zit heeft deze klant alleen face-to-face contact tijdens een regulier heronderzoek.

Frequentie klantcontact

De frequentie van de contacten is niet vastgesteld. Dat wordt aan het inzicht van de casemanager overgelaten. Gemeenten geven aan dat door de invoering van het casemanagement klanten vaker in het kader van arbeidsmarkttoeleiding worden gesproken. De contactmomenten zijn doorgaans:

- Voordat een traject start. In deze startfase vinden voorbereidende en motiverende gesprekken plaats en een gesprek waarin het trajectplan wordt besproken en ondertekend.

- Tijdens het traject. Naar aanleiding van wijzigingen in het trajectplan en bij het niet nakomen van afspraken door de klant.
- Na afloop van een traject. Het traject wordt doorgaans afgesloten met een beëindigingsgesprek. In een enkel geval wordt dit door de gemeente schriftelijk afgehandeld.

De frequentie van contacten hangt samen met de fasering van de klant. Is de afstand tot de arbeidsmarkt groot, dan is intensieve begeleiding noodzakelijk. Naarmate de afstand kleiner is, kan meer aan de belanghebbende zelf overgelaten worden, omdat de kans op uitstroom relatief groot is. Voor de groep met sollicitatieplicht en een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, vinden alle respondenten een hoge regelmaat in de onderzoeken naar naleving van de sollicitatieverplichtingen zinvol. Alle respondenten zijn van mening dat meer face-to-face contacten grotere uitstroom tot gevolg hebben. Veel geïnterviewde casemanagers geven aan de klant vaker te willen spreken. Niet alleen de frequentie maar ook de kwaliteit van het contact is daarbij belangrijk. Er zijn twee kwaliteitsaspecten in de interviews genoemd. Ten eerste de houding en uitstraling van de casemanager. De casemanager zelf speelt een rol bij het motiveren van de klant. Ten tweede de organisatie van het traject richting werk. Het voeren van motiverende gesprekken heeft alleen zin, als de sociale dienst de klant ook daadwerkelijk iets te bieden heeft. Klanten oproepen zonder dat er verder iets gebeurt heeft het tegengestelde resultaat.

4.4.5 Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid

Per 1 juli 1997 is de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid voor de uitvoering van de Abw, IOAW en IOAZ van kracht. De administratieve maatregelen dienen te worden opgelegd bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, in de periode voorafgaand aan de bijstandsaanvraag en bij gedragingen tijdens de uitkeringsperiode. Mogelijke maatregelen zijn: verlaging van de bijstand en weigering van de uitkering. Indien de belanghebbende de inlichtingenplicht (overeenkomstig Artikel 65 lid 1 Abw) niet of niet behoorlijk is nagekomen door geen, onjuiste of onvolledige mededelingen te doen, kunnen burgemeester en wethouders een boete opleggen. Het CWI informeert op grond van artikel 56 van de Suwi-wet de gemeenten over het niet nakomen van verplichtingen van klanten. Ook reïntegratiebedrijven informeren gemeenten hierover. Indien de klant ergens niet is verschenen, is snel reageren gewenst: het 'lik op stuk' beleid. Nadat het externe bedrijf gemeld heeft dat de klant niet is komen opdagen, kan de sociale dienst de uitkering opschorten of een maatregel opleggen en wordt een hersteltermijn geboden. Bij één gemeente kan alleen de inkomensconsulent een maatregel opleggen. De casemanager kan bij de overige gemeenten zelf een maatregel opleggen. Eén respondent gaf aan dat ervaringen hebben geleerd dat het opleggen van een maatregel, bij het niet nakomen van een afspraak door een klant, het meeste effect heeft op een fase 1 klant.

4.4.6 Incentives

Vrijlatingen en premies kunnen tijdens de klantcontacten door casemanagers worden ingezet als activeringsinstrument om meer mensen uit de Algemene bijstandswet (Abw) te laten uitstromen. De vrijlatingregeling houdt in dat gemeenten in een verordening categorieën bijstandsklanten kunnen aanwijzen die zijn aangewezen op deeltijdarbeid. Om deze klanten te stimuleren tot betaalde (deeltijd)arbeid, wordt een deel van hun inkomen niet in mindering gebracht op hun bijstandsuitkering. Door het voeren van premiebeleid kunnen gemeenten bijstandsklanten stimuleren tot het volgen van scholing, deelname aan sociale activering, verrichten van deeltijdarbeid en volledige uitstroom naar arbeid. Gemeenten hebben de

vrijheid de instrumenten wel of niet in te zetten en ze, tot op zekere hoogte, naar eigen inzicht in te vullen. Of de inzet van de instrumenten ook leidt tot een grotere uitstroom is de vraag. Gemeenten twijfelen aan de effectiviteit. Vaak zijn zij van mening dat door het verstrekken van incentives de klant niet eerder uitstroomt naar werk of vaker een opleiding afmaakt. De incentive is niet van doorslaggevende aard

“Als de incentive de enige motivatie van de klant is om uit te stromen naar werk of om een opleiding af te ronden, dan zou de klant snel weer op de stoep staan.”

voor de klant, aldus een meerderheid van de respondenten. Het komt voor dat de klant niet weet van het bestaan van een bepaalde incentive, totdat deze op zijn/ haar rekening gestort wordt. Een enkele gemeente heeft daarom incentives afgeschaft. Ook recent onderzoek naar de vrijlatingsbepalingen en premiebeleid²² plaatst kanttekeningen bij een ruime omschrijving van de doelgroep bij de vrijlating, een hoge en niet aan termijn gebonden premie voor deeltijdarbeid en een lage gemeentelijke uitstroompremie. Deeltijdpremies stimuleren klanten tot werken in deeltijd, maar bevorderen niet altijd de overstap naar volledige uitstroom. Een ruime formulering van doelgroepen voor deeltijd premie of vrijlating van inkomsten uit deeltijdarbeid, maakt voor meer mensen de drempel naar volledige uitstroom hoger.

4.5 Klantcontacten trajectorganisaties

Werktrajecten

Voor 1 januari 2002 waren gemeenten voor de vormgeving van reïntegratietrajecten grotendeels aangewezen op partijen in het publieke domein, zoals arbeidsvoorziening en WIW- en WSW-organisaties. Nu worden zij geacht goed geïnformeerd en rationeel gebruik te maken van private reïntegratiebedrijven. Gemeenten zijn nu ervaringen aan het opdoen met private reïntegratiebedrijven. De tevredenheid van gemeenten over de reïntegratiebedrijven is wisselend. Enkele gemeenten zijn niet tevreden over de kwaliteit en frequentie van de rapportages en zijn hierover in gesprek met de trajectorganisatie, anderen hebben hierover reeds afspraken gemaakt. Respondenten vinden het belangrijk dat casemanagers op de informatievoorziening van trajectorganisaties kunnen vertrouwen. Indien de klant zijn afspraken niet nakomt moet de casemanager hiervan direct op de hoogte gebracht worden, zodat hij contact met de klant kan opnemen en eventueel een maatregel kan opleggen. Voordat een traject start moet de klant naast het trajectplan ook zijn rechten en plichten ondertekenen. In het trajectplan van het reïntegratiebedrijf staan deze rechten en plichten vaak niet, waardoor de klant nu nog twee keer moet tekenen.

Activeringstrajecten

Onder activeringsplannen worden sociale activeringsplannen, zorgplannen of rustplannen verstaan. Activeringsplannen stellen casemanagers vaak zelf op, deze trajecten zijn in veel gemeenten nog in ontwikkeling. Gemeenten zoeken contact met welzijnsorganisaties en maken afspraken met elkaar over het aantal en de soort trajecten die zij aan klanten zouden kunnen bieden. Enkele gemeenten maken van deze gegevens een sociale kaart: een systeem

²² Kuiper, N.Y., Vrijlatingsbepalingen en premiebeleid, een onderzoek naar de verordeningen inzake vrijlatingsbepalingen en premiebeleid van vijftig gemeenten, Zoetermeer (Inspectie voor Werk en Inkomen) juli 2002.

waarin alle organisaties staan die activeringstrajecten aanbieden. Op deze manier kan de casemanager snel een traject op maat aanbieden. Eén respondent gaf aan dat de rapportage van welzijnsorganisaties te wensen overlaat. De moeilijkheid hierbij is dat vaak iedere burger zich bij een welzijnsorganisatie kan aanmelden. Welzijnsorganisaties vinden het lastig om een onderscheid te maken tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Om het traject te kunnen bewaken wenst deze gemeente echter een voortgangsrapportage te ontvangen.

4.6 Locatie klantcontact

Het CWI en de sociale dienst zijn in zeven van de negen gemeenten niet in één gebouw gevestigd. Twee gemeenten wilden bij de start samen met het CWI in één gebouw gehuisvest worden, maar de samenwerking liep spaak, waardoor in de ene gemeente is besloten om weer uit elkaar te gaan en in de andere gemeente de ideeën niet werden omgezet in acties. Daar waar wel de uitkeringsaanvraag en de claimbeoordeling op één locatie plaatsvindt, bestaat de indruk dat de samenwerking beter is. Het voordeel van één gebouw is een snellere procedure en korte lijnen: de contacten tussen de ketenpartners worden hierdoor versterkt. Het bijeen brengen van partijen in een bedrijfsverzamelgebouw houdt alle gemeenten bezig. De één is bezig met een onderzoek naar de wenselijkheid en vorm van het fysiek bijeen brengen van diensten in een bedrijfsverzamelgebouw en de ander is op zoek naar een geschikte locatie en/of heeft reeds een start gemaakt met het bij elkaar brengen van partijen in één gebouw.

4.7 Knelpunten

Klantcontacten CWI

- In de beginfase vinden veel contacten plaats. Er zijn veel overdrachtmomenten/ schakels. Het CWI wordt gezien als zo'n extra schakel. Na de dossieroverdracht van het CWI roepen gemeenten 75-100 procent van de klanten op voor de claimbeoordeling. Belangrijkste reden hiervoor is de onvolledigheid van de dossiers. Ook wensen gemeenten in een gesprek klanten te wijzen op rechten en plichten, en op aanwezige voorzieningen zoals: kinderopvang, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening.
- Gemeenten zijn vaak niet tevreden over de kwaliteit van de Kwint (kwalificerende intake). De Kwint is te beknopt en gaat teveel uit van de wensen van de klant. Hij wordt om deze reden in een aantal gemeenten door de casemanager of een reïntegratiebedrijf overgedaan. Bovendien vinden een aantal respondenten dat het te lang duurt voordat zij de Kwint van het CWI ontvangt.
- Enkele respondenten geven aan dat zij van mening zijn dat het CWI onvoldoende tijd heeft om voldoende aandacht te schenken aan bemiddelingsgesprekken met fase 1 klanten. Eén gemeente voert deze gesprekken daarom zelf uit. In een andere CWI regio handelt het CWI deze gesprekken telefonisch af. Het CWI is nog teveel bezig met het hoofd boven water houden.

Klantcontacten gemeente

- Een breed takenpakket van de casemanager heeft als nadeel dat de efficiency van zijn werkzaamheden daalt. In veel gemeenten vindt derhalve specialisatie plaats. Gemeenten zijn nog aan het zoeken naar de meest geschikte werkwijze.

- In veel gemeenten heeft de uitkeringsgerechtigde meer dan één contactpersoon binnen de gemeente. De klant heeft face-to-face contact met de casemanager en de inkomensconsulent. De taken van de casemanager en de inkomensconsulent zijn vaak nog niet goed uitgekristalliseerd. Het gevaar bestaat dat overlap ontstaat, zonder dat de één weet wat de ander doet.
- Doordat gemeenten nog geen klantvolgsysteem hebben of er net mee werken, kan vaak geen antwoord worden gegeven op de vraag hoe lang het duurt voordat de klant daadwerkelijk op traject zit en hoeveel klanten in welk traject zitten.
- Door het ontbreken van een klantvolgsysteem is niet of nauwelijks te achterhalen op welke momenten en met wie een klant contact heeft gehad.
- Het ontbreekt casemanagers nog aan voldoende kennis over de reïntegratie- en arbeidsmarkt.

Klantcontacten reïntegratiebedrijf

- Enkele gemeenten zijn niet tevreden over de kwaliteit en de frequentie van de rapportages van reïntegratiebedrijven.
- Gemeenten wensen door middel van een zo kort mogelijk traject de klant (duurzaam) uit te laten stromen naar werk. Terwijl de trajectorganisatie hier vaak - afhankelijk van de gesloten overeenkomst met de gemeente - geen belang bij hebben.

Locatie klantcontact

- Bij zeven gemeenten vindt de uitkeringsaanvraag en de claimbeoordeling op verschillende locaties plaats. Dit wordt door enkele respondenten als lastig ervaren.

4.8 Conclusie

Het verplaatsen van de uitkeringsaanvraag naar het CWI heeft geleid tot meer ongewenste persoonlijke contacten. Gemeenten roepen 75-100 procent van de uitkeringsaanvragers op voor een gesprek, doorgaans omdat de aangeleverde dossiers van het CWI niet compleet zijn. Ook de Kwint wordt regelmatig overgedaan door gemeente of reïntegratiebedrijf. Daardoor gaven veel respondenten aan dat zij niet tevreden zijn over de dienstverlening van het CWI. In hoeverre wij middels de interviews een realistisch beeld hebben gekregen van het CWI is de vraag. Om hier een weloverwogen uitspraak over te kunnen doen zou ook het CWI bij dit onderzoek betrokken moeten worden. Het vermoeden bestaat echter dat de dienstverlening van het CWI daadwerkelijk te wensen overlaat. De bijstandswet is een ingewikkelde materie waar een zeer diverse groep een beroep op doet. Door een gebrek aan kennis van de bijstandswet en de voorliggende voorzieningen hebben CWI-consulenten moeite met het adequaat uitvoeren van hun taken. Gemeenten hebben hier jaren lange ervaring in opgedaan, die het CWI nog moet opbouwen. Bovendien bleek er een probleem te zijn bij de kennisoverdracht van CWI naar gemeente: ambtenaren waren vaak niet bereid om definitief naar het CWI over te gaan. Dit probleem is bij veel vestigingen opgelost door consulenten tijdelijk in het CWI te plaatsen. Het samenhuisvesten van beide organisaties zou mogelijk de kennisoverdracht kunnen versnellen en het wederzijds begrip kunnen verbeteren. Gemeenten zijn volop bezig met het invoeren van het casemanagement. Zij experimenteren met vormen ervan, en zoeken naar de beste werkwijze. Volgens alle respondenten hebben frequente klantcontacten een positieve invloed op de uitstroom naar betaald werk. Voorwaarde is echter wel dat geen onnodige klantcontacten plaatsvinden: casemanagers moeten de klant daadwerkelijk iets te bieden hebben in de vorm van een vervolgetraject. Tevens zijn veel respondenten van mening dat de invoering van het casemanagement heeft geleid tot meer aandacht voor doelmatigheid.

De casemanager heeft vaker face-to-face contact met de uitkeringsgerechtigde in het kader van arbeidsmarkttoeleiding. In een enkele gemeenten is de caseload van de fulltime casemanager hoog, namelijk meer dan 200 klanten. Een casemanager met een hoge caseload is niet in staat op gezette tijden contacten te onderhouden met al zijn klanten, ook niet wanneer de trajectbegeleiding is uitbesteed. Om dit te bewerkstelligen zal zijn caseload omlaag moeten. Voor een efficiënte taakuitoefening van de casemanager is het noodzakelijk dat zijn takenpakket niet te breed is. Binnen de meeste gemeenten vindt er specialisatie plaats. Zij onderscheiden onder andere inkomens- en werkconsulenten, casemanagers werk (fase 2, 3) en zorg (fase 4), en een opname unit die de claimbeoordeling doet.

Vrijlatingen en premies kunnen tijdens de klantcontacten door casemanagers worden ingezet als activeringsinstrument om meer mensen uit de Algemene bijstandswet te laten stromen. Gemeenten twijfelen aan de effectiviteit van de inzet van deze instrumenten. Veel respondenten zijn van mening dat de incentive voor de klant niet van doorslaggevende aard is. Ook recent onderzoek²³ plaatst kanttekeningen bij incentives. Deeltijdpremie stimuleren klanten tot werken in deeltijd, maar bevorderen niet altijd de overstap naar volledige uitstroom. Ten slotte aandacht voor de klant. De klant heeft, zeker in de beginfase, veel contacten met verschillende organisaties en dus met verschillende personen. Hoe deze hij verschillende contacten ervaart is de vraag, omdat dit thema niet onderzocht is.

²³ Kuiper, N.Y., Vrijlatingsbepalingen en premiebeleid, een onderzoek naar de verordeningen inzake vrijlatingsbepalingen en premiebeleid van vijftig gemeenten, Zoetermeer (Inspectie voor Werk en Inkomen) juli 2002.

KLANTCONTACTEN
BIJ HET UWV

5

5.1 Inleiding

Op 1 januari 2002 is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) opgericht. Het UWV is een samenvoeging van de voormalige vijf uitvoeringsinstellingen (uvi's). Sedert de samenvoeging van de vijf uvi's²⁴ is het UWV verantwoordelijk voor de premie-inning en – distributie voor de sociale verzekeringswetten WW, WAO en ZW, de zogenaamde collecterende en distribuerende functie. In dit hoofdstuk is de aandacht uitsluitend gericht op de uitkering van de WW en de klantcontacten die in dit kader plaatsvinden. Het proces dat de klant van het UWV doorloopt, van uitkeringsaanvraag bij het CWI tot uiteindelijke toeleiding naar werk wordt hierbij gevolgd. Het onderzoek is uitgevoerd bij drie UWV kantoren verspreid over het land.

5.2 Casemanagement

Sedert 1 april 2002 is bij het UWV casemanagement ingevoerd. Volgens de beleidsdoelstelling moet de invoering hiervan in juli 2003 voltooid zijn. Op dit moment zijn er bij het UWV nog weinig concrete ervaringen met casemanagement omdat het nog maar kort geleden is ingevoerd.

De casemanagers zijn de eerste 'echte' UWV medewerkers, in de zin dat er bij de samenstelling van hun klantenbestand geen rekening meer wordt gehouden met de voormalige uvi's. Een casemanager kan dus klanten treffen van elk van de vijf uvi's. De casemanager bij het UWV is het aanspreekpunt voor de klant voor wat de uitkeringsverstrekking en de toeleiding naar betaald werk betreft. Deze vorm van klantcontacten van het UWV betekent een trendbreuk ten opzichte van het verleden. De uvi's hadden geen gestructureerde klantcontacten en voorzover die er waren, waren deze meestal passief van aard. De controle van klanten bestond uit het verwerken van de maandelijks formulieren waarop klanten de vier verplichte sollicitaties moesten vermelden. De taak van de casemanager bestaat daarnaast ook uit het stimuleren en motiveren van klanten.

Naast de casemanager is de backoffice verantwoordelijk voor de claimbeoordeling en de controle op de rechtmatige verstrekking van de uitkering. De backoffice heeft geen face-to-face contacten met de klanten. De taakverdeling tussen de casemanager en de backoffice is daarbij niet tot in detail vastgelegd. Zo kan de backoffice schriftelijk of telefonisch contact met een klant opnemen als er vragen zijn ten aanzien van de rechtmatigheid. De backoffice kan eventuele vragen echter ook doorgeven aan de casemanager, die de zaak dan vervolgens in een persoonlijk contact aan de klant voorlegt. Naast het stimuleren, motiveren en in een traject plaatsen van een klant, kan de casemanager in sommige gevallen dus ook een boete of maatregel opleggen.

Met de invoering van het casemanagement hoopt het UWV een grotere uitstroom te bewerkstelligen door de face-to-face contacten met klanten. In het verleden waren de uvi's vooral reactief in hun beleid ten aanzien van klanten. Uitkeringsgerechtigden werden verondersteld minimaal vier sollicitaties per maand te doen en als bij controle bleek dat ze dat niet gedaan hadden, kon een maatregel worden opgelegd. Met het casemanagement komt het accent meer op het motiveren van klanten te liggen. De verwachting is dat klanten daardoor actiever worden en eerder uitstromen naar betaald werk.

²⁴De vijf uvi's waren Cadans, Gak, GUO, SFB en USZO

5.3 Het proces

Intake

De intake voor werklozen met een eventueel recht op een uitkering vindt plaats bij het CWI. De intake bestaat uit twee gesprekken: een werkintake en een uitkeringsintake.

De werkintake vindt als eerste plaats en tijdens dit gesprek wordt de klant aan de hand van de kansmeter gefaseerd. Als er recht op uitkering bestaat en er wordt niet direct werk voor de klant gevonden, vindt de uitkeringsintake plaats. De werkintake en de uitkeringsintake vinden overigens op verschillende momenten plaats.

De uitkeringsintake wordt door het CWI naar de backoffice van het UWV verzonden.

Bij de backoffice vindt de claimbeoordeling plaats. Voor wat de kwaliteit van de gegevens van het CWI betreft blijkt er een verschil te bestaan tussen klanten van het UWV en de gemeenten. De gemeenten zijn over het algemeen niet tevreden over de gegevens voor de uitkeringsaanvraag die zij van het CWI ontvangen, het UWV blijkt daar over het algemeen weinig problemen mee te hebben. Medewerkers van het UWV geven hiervoor de verklaring dat een aanvraag voor een WW uitkering over het algemeen minder gecompliceerd is dan een aanvraag voor een Abw uitkering.

Over de gegevens die het CWI aanlevert voor de claimbeoordeling blijken wel verschillen te bestaan tussen de voormalige uvi's. De backoffice krijgt van het CWI doorgaans voldoende informatie voor een claimbeoordeling als het om klanten van de voormalige uvi's Cadans, Gak, GUO en SFB gaat. Van USZO klanten zijn de dossiers bijna altijd onvolledig. Het gaat namelijk vaak om aanvragen van onderwijzend personeel waarvan het aantal gewerkte uren moeilijk is vast te stellen. Vaak hebben ze wel een contract voor een bepaald aantal uren bij één school, maar werken ze daarnaast ook nog uren op andere scholen. Om het exacte aantal gewerkte uren vast te stellen is hiervan een bevestiging nodig, maar die is moeilijk te verkrijgen. Bijna per definitie zijn de uitkeringsaanvragen van het CWI voor onderwijzend personeel dan ook onvolledig. De backoffice moet dan weer contact met de klant opnemen om de verlangde bewijzen alsnog te verkrijgen.

Klanten die in fase 2 of 3 zijn gecategoriseerd, krijgen, na de werk- en uitkeringsintake, een kwalificerende intake (Kwint) bij het CWI. Van klanten in fase 1 wordt na zes maanden een Kwint gemaakt en van fase 4 klanten een analyserapport werkbelemmeringen. Aan de hand van de Kwint wordt de klant uitgenodigd voor een eerste gesprek met de casemanager, het zogenaamde voorkeursgesprek. De casemanager krijgt de klanten in fase 2, 3 en 4 en alleen degenen met een 'kale' WW. Dat wil zeggen dat combinatie uitkeringen, bijvoorbeeld een samenloop met een WAO uitkering, niet voor casemanagement in aanmerking komen. Voor klanten met een arbeidshandicap wordt namelijk specifieke expertise verondersteld met betrekking tot hun reïntegratie. Dit vindt dan ook meestal in een aparte afdeling met arbeidsdeskundige kennis plaats.

Voorkeursgesprek

De Kwint wordt niet direct door het CWI verzonden naar de backoffice. Eerst gaat het naar het logistiek besturingscentrum (LBC) waar centraal alle documenten voor UWV klanten binnenkomen. De papieren versie van de Kwint wordt daar gescand en vervolgens in digitale vorm naar de betreffende backoffice van het UWV verzonden. Tegelijkertijd wordt er door een apart bureau, dus niet door de casemanager zelf, met de klant een afspraak gemaakt voor een eerste gesprek met de casemanager. Dit eerste gesprek is het voorkeursgesprek. Aan de hand van de Kwint is door het CWI reeds vastgesteld wat voor traject de klant nodig heeft. De bedoeling van het voorkeursgesprek is dat de klant een voorkeur kan aangeven voor een reïntegratie-

bureau waar hij het traject kan volgen. Volgens de respondenten heeft dit echter weinig zin: de meeste klanten weten niet welke reïntegratiebureaus er zijn en het liefst wil men gewoon iets in de buurt. Het voorkeursgesprek heeft daarom meestal het karakter van een introductiegesprek waarbij de klant de regels krijgt uitgelegd en gemotiveerd wordt door de casemanager.

Startgesprek

Het verslag van het voorkeursgesprek wordt, samen met de Kwint, naar het bureau Inkoop Reïntegratie (IR) verzonden. Het IR koopt op basis van een schatting vooraf reïntegratietrajecten in. Vervolgens wordt de klant uitgenodigd voor een startgesprek met de casemanager waarbij het te volgen traject wordt uitgelegd. Omdat het bureau IR trajecten van te voren inkoop, kan het voorkomen dat bepaalde trajecten 'vol' dreigen te lopen. In een enkel geval oefent IR dan ook wel eens milde druk uit op een casemanager om een klant tijdens het voorkeursgesprek in de richting van een bepaald traject te 'sturen' dat nog niet vol is. Vanwege de procedures kan het enkele weken duren voordat de klant, na aanmelding bij het CWI, een uitnodiging krijgt voor een startgesprek.

Vervolggesprekken

Nadat het traject gestart is wordt de verrichtingen van de klant door de casemanager door middel van vervolggesprekken gevolgd. Vervolggesprekken vinden om de vier weken plaats, maar de frequentie ervan wordt mede bepaald door de ervaring en het inzicht van de casemanager. Er worden vier verschillende soorten vervolggesprekken onderscheiden:

- 1 Reïntegratiegesprek; dit type gesprek is bedoeld om de vorderingen van de klant te volgen en hem, zo nodig, te motiveren het traject verder te volgen.
- 2 Hoor- wederhoorgesprek; dit gesprek vindt plaats als er ten aanzien van de rechtmatigheid twijfels zijn gerezen. De klant krijgt tijdens dit gesprek de gelegenheid zijn situatie toe te lichten.
- 3 Rechten en plichten gesprek; een gesprek in het kader van de doelmatigheid, bijvoorbeeld als de klant zich niet aan de sollicitatieplicht heeft gehouden.
- 4 Kansgesprek; tijdens dit gesprek komt ook de doelmatigheid aan de orde maar dit geldt alleen voor fase 1 klanten die na een aantal maanden nog geen enkel initiatief hebben genomen om betaald werk te vinden.

Het reïntegratiegesprek vindt uitsluitend plaats op initiatief van de casemanager. De overige drie typen gesprekken worden geïnitieerd door de backoffice die immers de controle op de doelmatigheid en rechtmatigheid uitvoert. De gesprekken worden echter wel altijd door de casemanager gevoerd.

Eindgesprek

Het traject wordt afgesloten door middel van een eindgesprek waarin het traject wordt geëvalueerd en de eventuele kansen van de klant op een baan centraal staan.

5.4 UWV USZO

Het UWV USZO neemt bij het project casemanagement een uitzonderingspositie in. Dit hangt samen met de wijze waarop de uitkeringsadministratie bij het USZO is georganiseerd. Het USZO kent, naast het hoofdkantoor, twee kantoren in Zoetermeer en Groningen waar de uitkeringen centraal worden geadmistreerd. Zo gaan bijvoorbeeld alle uitkeringsdossiers van

klanten uit het onderwijs naar Groningen, ongeacht de woonplaats van de klant. Het USZO heeft geen buitendienst en heeft nooit face-to-face contacten met klanten gehad. Alle contacten met klanten worden schriftelijk of telefonisch afgehandeld. De reden dat het USZO nooit direct contacten met klanten had was dat ze tot 2000 de wachtgeldregeling uitvoerde. Deze regeling kende, volgens een respondent, voornamelijk rechten en weinig plichten. Behoeftes aan persoonlijk contact tussen uitvoerende instantie en klanten bestond daardoor niet of nauwelijks. Het USZO heeft daardoor geen ervaring met persoonlijke klantcontacten. Daarnaast zijn persoonlijke contacten moeilijk te realiseren omdat de uitkeringsadministratie centraal op twee plaatsen in het land wordt bijgehouden. Een eventueel persoonlijk contact zou daardoor een lange reis van USZO medewerker of klant vergen.

Ofschoon het USZO zelf geen bijdrage levert aan het casemanagement, kan het echter wel voorkomen dat een casemanager een klant van het USZO krijgt. Het casemanagement geldt namelijk voor alle UWV klanten, ongeacht de backoffice. Dit kan tot problemen leiden in de verhouding tussen casemanager en klant, omdat het USZO ook de bovenwettelijke regeling uitvoert. Deze regeling komt er in het kort op neer dat USZO klanten recht hebben op een hogere en langduriger WW uitkering. Voor veel casemanagers zal deze regeling onbekend zijn waardoor er makkelijk fouten in de communicatie met de klant kunnen ontstaan. Voorzover bekend is dit nog niet voorgekomen omdat het casemanagement bij het UWV nog maar kort geleden is ingevoerd. Een respondent waarschuwt echter wel nadrukkelijk voor deze mogelijkheid omdat de USZO regelingen iets afwijken van de reguliere WW uitkering. Aangezien het USZO bestand maar een klein deel van het totale WW bestand uitmaakt (circa vijf procent) is de kans dat een casemanager hiermee te maken krijgt weliswaar klein, maar casemanagers doen daardoor ook geen ervaring op met de afwijkende regelgeving voor USZO klanten.

5.5 Toekomstige ontwikkelingen

Het UWV beschikt nu nog over een groot aantal kantoren in de verschillende regio's omdat de kantoren van de voormalige uvi's nog gebruikt worden. Het is echter de bedoeling om dat aantal drastisch te verlagen. Uiteindelijk zullen er 17 backoffice vestigingen overblijven, verspreid over het land. Daarnaast komen er nog 10 decentrale vestigingen in de minder dichtbevolkte gebieden waar alleen een frontoffice gehuisvest is. Er wordt gestreefd naar een aantal van 350 casemanagers die grotendeels bij het CWI worden geplaatst. Het aantal casemanagers is echter beperkt als dat wordt vergeleken met het aantal WW-gerechtigden. In november 2002 waren er 186.000 ontvangers van een WW uitkering.²⁵ Dat zou betekenen dat de casemanagers ieder een caseload van circa 533 uitkeringsgerechtigden zouden hebben. Onvermijdelijk zullen er dus keuzes moeten worden gemaakt. Die keuzes zijn dat men zich vooral richt op de nieuwe instroom en dat samenloopuitkeringen (combinaties van bijvoorbeeld WW en WAO) niet door de casemanager in traject worden genomen.

De contacten tussen CWI en casemanager worden vergemakkelijkt door de plaatsing van de casemanagers bij het CWI. Het aantal casemanagers per CWI wordt bepaald op grond van het aantal klanten van het CWI. Bij grote CWI's komen meer casemanagers dan bij de kleinere vestigingen. Overigens is er (nog) geen vaste caseload per casemanager vastgesteld.

Voorlopig nemen zij alle klanten aan die hun worden toegewezen. Het USZO, dat nu nog werkt vanuit twee centrale vestigingen, zal worden gedecentraliseerd waarbij de backoffice wordt ondergebracht bij de 17 vestigingen van het UWV. Uiteindelijk ontstaat er zo een

²⁵ Kerncijfers werknemersverzekeringen, november 2002. www.uwv.nl.

geïntegreerde backoffice van alle voormalige uvi's. Om de uitkeringsverstrekking te vereenvoudigen is het de bedoeling dat het UWV stopt met de verstrekking van de bovenwettelijke uitkering. Deze wordt in de toekomst waarschijnlijk door een andere organisatie uitgevoerd.

5.6 Knelpunten

Uit de voorgaande beschrijving van het casemanagement bij het UWV kunnen een aantal knelpunten worden afgeleid. Deze knelpunten zijn:

- Het casemanagement is nog maar kort geleden ingevoerd. Er bestaan daarom weinig concrete ervaringen met deze vorm van klantcontacten.
- Het casemanagement is nieuw voor het UWV. Traditioneel waren de klantcontacten van de uvi's vooral reactief van aard: het verplichte aantal sollicitaties werd gecontroleerd en als de klant daar niet aan voldeed, volgde een sanctie. Met het stimuleren en motiveren van klanten heeft men nog geen ervaring.
- De groep klanten van het UWV is meer divers van aard dan het klantenbestand van de gemeenten. Een casemanager van het UWV kan een werkloze bouwvakker in zijn bestand hebben, maar ook een werkloos geworden academicus. Dit stelt hoge eisen aan de casemanager.
- De periode tussen uitkeringsintake bij het CWI en startgesprek met de casemanager kan soms enkele weken in beslag nemen.
- De informatie in de Kwint van het CWI wordt als onvoldoende ervaren, terwijl er op basis van de Kwint toch trajecten worden ingekocht.
- De hele administratieve procedure van uitkeringsintake, Kwint, LBC wordt als omslachtig en langdurig ervaren.
- De taken van casemanager en backoffice zijn nog niet goed verdeeld.
- Een goed functionerend klantvolgsysteem ontbreekt terwijl er meer spelers zijn: backoffice, casemanager en reïntegratiebedrijf. De kans is groot dat er contacten met klanten plaats vinden terwijl de spelers dat niet van elkaar weten.

5.7 Conclusie

De persoonlijke contacten met klanten in de vorm van casemanagement zijn voor het UWV nieuw. In het verleden vonden er bij de uvi's nauwelijks directe contacten met uitkeringsgerechtigden plaats, bij het USZO zelfs helemaal niet.

Het casemanagement is kort geleden ingevoerd en er bestaan nog maar weinig concrete ervaringen mee. Voorlopig is het aantal casemanagers nog beperkt, zeker gezien het aantal WW-gerechtigden. Ofschoon een aantal zaken nog niet duidelijk zijn uitgewerkt, zoals de taakverdeling tussen backoffice en casemanager, zijn de medewerkers van het UWV over het algemeen positief ten aanzien van het casemanagement. Men verwacht hogere uitstroomresultaten vanwege het persoonlijk contact met klanten en de motiverende taak van de casemanager.

SAMENVATTING
EN CONCLUSIES

6

6.1 Inleiding

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) verzocht onderzoek te doen naar klantcontacten tussen uitkeringsgerechtigden en uitkeringsinstanties. De vijf centrale vragen zijn:

- 1 Welke plaats nemen klantcontacten in in het beleid van gemeenten en UWV?
- 2 Welke (werk) afspraken zijn er gemaakt tussen de betrokken partijen (CWI, gemeenten UWV-en en reïntegratiebedrijven over klantcontacten)? En welke (werk) afspraken hebben de gemeente en UWV binnen hun eigen organisatie gemaakt?
- 3 Hoe vinden de klantcontacten in de praktijk plaats?
- 4 Welke knelpunten worden door gemeenten en UWV ervaren bij de uitvoering van klanten contacten?
- 5 Welke factoren dragen bij aan een goede organisatie en implementatie van klantcontacten?

Door middel van literatuurstudie, en interviews bij negen gemeenten en drie UWV kantoren, hebben wij antwoord proberen te geven op deze vragen. Per organisatie zijn een beleidsmedewerker, een hoofd van uitvoerenden en een uitvoerende geïnterviewd. De interviews zijn anoniem verwerkt en eind 2002 en begin 2003 afgenomen.

6.2 Literatuurstudie

Uit literatuurstudie blijkt dat de rol van contacten met uitkeringsgerechtigden nauwelijks is onderzocht. In de literatuur is meer aandacht voor in de persoon gelegen factoren. De uitstroom van een uitkeringsgerechtigde naar betaald werk is van een veelheid van factoren afhankelijk. Een probleem bij onderzoek naar het effect van klantcontacten, is de zogenaamde discretionaire ruimte: een ambtenaar heeft in zijn contact met de klant een zekere mate van vrijheid bij interpretatie van regelgeving. Hoe de ambtenaar regels in de spreekkamer interpreteert en toepast, onttrekt zich grotendeels aan het zicht. Uit een ander type onderzoek, het fraude-onderzoek, blijkt echter wel dat de interactie tussen uitkeringsorganisatie en uitkeringsgerechtigde een belangrijke rol speelt bij de overweging van een klant om wel of niet te gaan frauderen. Het lijkt erop dat de drempel om te gaan frauderen hoger ligt bij klanten van organisaties die hun uitvoering op orde hebben en dit ook naar de klant uitstralen. Mogelijk kan hier een parallel worden getrokken met de handhaving van de sollicitatieplicht en de verplichting van uitkeringsgerechtigden om in het eigen onderhoud te voorzien door middel van betaald werk. Uitkeringsorganisaties die klanten begeleiden, stimuleren, controleren en eventueel sanctioneren zullen waarschijnlijk betere uitstroomresultaten behalen. Uit ander onderzoek blijkt dat controle in de sociale zekerheid ook een keerzijde heeft. Een toenemende druk vanuit de overheid op werklozen, zou blijken een studie uit Engeland, een averechts effect kunnen hebben: de werklozen keren zich tegen de overheid en uiten dat verzet in een toenemende bereidheid de regels te ontduiken (Dean, 1998). Om het effect van hoogwaardig handhaven op klanten te meten is in november 2000 het LAT project in de gemeenten Leeuwarden, Apeldoorn en Tilburg gestart. Doel van het project is om op experimentele wijze invulling te geven aan het concept hoogwaardig handhaven Abw. De eerste resultaten worden in maart/april verwacht. Als gevolg van de wijzigende economische omstandigheden zijn de bestanden van uitkeringsorganisaties de afgelopen jaren drastisch gewijzigd. Degenen met nog een redelijke kans op de arbeidsmarkt zijn uitgestroomd en de minder kansrijken zijn achtergebleven. Uitstroom is mogelijk door inzet van de consultant.

De inhoud van zijn werk verandert van routinematige controle naar begeleiding, eventueel via trajecten en hulpverlening of sociale activering.

6.3 Regelgeving en klantcontacten

Met de invoering van de Suwi-wetgeving op 1 januari 2002 zijn er enkele fundamentele veranderingen opgetreden in de organisatie van, en de wijze waarop de klantcontacten plaatsvinden. Gemeenten hadden al regelmatig klantcontact. Deze contacten zijn procedureel vastgelegd in de RAU of het heronderzoekplan. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de contacten, van het moment van aanvraag tot uitstroom. Na invoering van de Suwi-wet vindt het eerste contact aan de poort plaats in het CWI. Zij verzorgen de uitkeringsaanvraag. Vervolgens draagt het CWI het dossier over aan de gemeente die het recht op een uitkering vaststelt. Klanten met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt (fase 1) blijven het eerste half jaar onder de verantwoordelijkheid van het CWI. Het Rijk stimuleert de invoering van het casemanagement. Door deze invoering zullen gemeenten genoodzaakt zijn om de klantcontacten anders te organiseren. Er is vaak niet langer sprake van één functionaris die zowel de rechtmatigheid (recht op uitkering) als de doelmatigheid (arbeidsmarkttoeleiding) controleert. Private reïntegratiebedrijven zijn door gemeenten ingeschakeld om klanten naar werk toe te leiden. Contacten met klanten vinden in principe bij deze reïntegratiebedrijven plaats, afgezien van de reguliere heronderzoeken en rechtmatigheidscontroles. Over de vorderingen van de klant met betrekking tot de doelmatigheid is de gemeente afhankelijk van de informatievoorziening van deze bedrijven. Voor het UWV geldt hetzelfde principe: de poort wordt bewaakt door het CWI, de verstrekking van de uitkering is de verantwoordelijkheid van het UWV en uitstroomtrajecten worden ingekocht bij de reïntegratiebedrijven. Voor het UWV geldt echter dat de invoering van het casemanagement een trendbreuk met het verleden is. Voor de invoering van Suwi vonden er geen gestructureerde klantcontacten plaats met betrekking tot doelmatigheid. Het casemanagement is tevens het eerste 'echte' UWV project, in de zin dat de casemanagers klanten van alle voormalige uvi's begeleiden.

Het Inlichtingenbureau is een organisatie die zorgdraagt voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen: sociale diensten, UWV, Belastingdienst en IB-Groep. Door het samenvoegen en vergelijken van inkomensgegevens van uitkeringsgerechtigden is het mogelijk om witte fraude binnen de uitkeringen nagenoeg onmogelijk te maken. In het tweede kwartaal van 2003 zal het Inlichtingenbureau volledig landelijk zijn ingevoerd. Naar verwachting zullen door het Inlichtingenbureau de controles op rechtmatigheid minder tijd in beslag nemen. Deze tijd zouden gemeenten kunnen inzetten voor extra rechtmatigheidscontroles maar ook op doelmatigheid. In het kader van de SUWI-wet en de Agenda voor de Toekomst moet aan alle nieuwe uitkeringsgerechtigden binnen 12 maanden een traject richting werk geboden worden. Ook voor langdurig werklozen moet een sluitende aanpak gerealiseerd worden.

6.4 Klantcontacten met bijstandsgerechtigden

Van de negen onderzochte gemeenten hebben vijf gemeenten 50.000-100.000 inwoners, drie gemeenten 100.000-250.000 inwoners en één gemeente meer dan 250.000 inwoners. Door de invoering van de Suwi-wet is de verantwoordelijkheid voor de uitkeringsintake overgegaan naar het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) en wordt de invoering van het casemanagement bij

de gemeenten door het Rijk met subsidies gestimuleerd. Gemeenten zijn hierdoor genoodzaakt werkprocessen en organisatiestructuur aan te passen. Veel gemeenten zijn hier nog volop mee bezig.

6.4.1 Modellen bij invoering casemanagement

Op grond van de onderzoeksresultaten zijn drie modellen ontwikkeld die de casemanager in relatie tot de klant, het CWI en het reïntegratiebedrijf weergeven:

- *Model 1:* Dit model onderscheidt een werk- en een inkomensconsulent van elkaar. De inkomensconsulent handelt de uitkeringsaanvragen af. Tevens is de inkomensconsulent verantwoordelijk voor de reguliere heronderzoeken en deelonderzoeken rechtmatigheid. De werkconsulent leidt de klant naar werk: voert motiveringsgesprekken, beoordeelt het trajectplan, bewaakt de voortgang van het traject en voert evenals de inkomensconsulent de Wet boeten uit. Zowel de werkconsulent als de inkomensconsulent heeft face-to-face contact met de klant.
- *Model 2:* De uitkeringsaanvraag komt binnen bij de Opname unit. Wanneer zij de uitkeringsaanvraag toe kennen, komt de klant terecht bij de casemanager werk en inkomen, of zorg en inkomen. Alle casemanagers zijn gekoppeld aan een administratief juridisch medewerker. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de caseload, maar alleen de casemanager heeft face-to-face contact met de klant.
- *Model 3:* De casemanager doet alles: claimbeoordeling, maken en verzenden van beschikkingen, toekennen van bijzondere bijstand, uitvoeren van heronderzoeken tot toeleiding naar werk en sociale activering. De diagnose en het opstellen van een trajectplan is uitbesteed. Binnen de gemeente is de casemanager het enige aanspreekpunt voor de klant.

Aan de hier genoemde modellen zijn voor- en nadelen verbonden. Een nadeel van model één is dat er verschillende contactpersonen zijn. Dit kan onduidelijkheid scheppen naar de klant toe, maar ook tussen de twee typen casemanagers onderling. Duidelijke functieafbakening en afspraken over informatie uitwisseling zijn gewenst. Een functionerend klantvolgsysteem zou daarbij een hulpmiddel kunnen zijn.

In model twee, waar duo's verantwoordelijk zijn voor een caseload, zijn de communicatie problemen waarschijnlijk geringer omdat casemanager en consulent fysiek in één ruimte zitten, hetgeen de communicatie vergemakkelijkt. Bovendien heeft de klant één aanspreekpunt. In dit model wordt veel nadruk gelegd op de claimbeoordeling: de opname unit is hiervoor opgetuigd. De opname unit draagt de klant pas over als de uitkering is toegekend, hierdoor kan de casemanager zich direct richten op arbeidsmarkttoeleiding.

Model drie heeft één groot nadeel: de casemanager heeft een breed takenpakket, waardoor de efficiency daalt.

6.4.2 Klantcontacten CWI

Het CWI is vanaf 1 januari 2002 verantwoordelijk voor de uitkeringsaanvraag, terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitkeringsverstrekking. Door gemeenten wordt het CWI ervaren als een extra loket. Bovendien blijven ondanks de inspanningen van het CWI, de prestaties achter bij verwachtingen en/ of afspraken. Door gebrek aan middelen en aan kennis van de bijstandswet met zijn voorliggende voorzieningen kunnen CWI-consulenten de uitkeringsintake slechts moeizaam uitvoeren. In 75-100 procent van de overgedragen dossiers wordt de klant door de gemeente nogmaals opgeroepen, met als voornaamste reden dat dossiers incompleet zijn.

Fase 1 klanten vallen gedurende de eerste 6 maanden na de uitkeringsaanvraag onder verantwoordelijkheid van het CWI. Door gebrek aan tijd is een aantal CWI's niet in staat om regelmatig face-to-face bemiddelingsgesprekken met deze klanten te voeren. In enkele gevallen worden de gesprekken telefonisch door het CWI gevoerd, in andere gevallen neemt de gemeente de activeringsgesprekken over. Overeenkomstig de Sno (Service niveau overeenkomst) moet het CWI de gemeente periodiek informeren over de voortgang van de bemiddelingsgesprekken. Gemeenten hebben echter weinig tot geen zicht hebben op de voortgang van deze gesprekken. Over het algemeen zijn gemeenten ontevreden over de dienstverlening door het CWI. In hoeverre deze ontevredenheid terecht is, kan echter niet in dit onderzoek worden beoordeeld omdat uitsluitend gemeenten bij dit onderzoek betrokken zijn. Het verhaal van de kant van het CWI is niet gehoord.

6.4.3 Klantcontacten gemeenten

Periodieke heronderzoeken

Gedurende de periode dat een klant een uitkering ontvangt zijn gemeenten verplicht om heronderzoeken uit te voeren. In de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw, IOAW en IOAZ (RAU) is vastgesteld dat gemeenten dit eens per acht maanden moeten doen. Zij kunnen van deze termijn afwijken als zij een heronderzoekplan hebben vastgesteld. Klanten die al langer een uitkering ontvangen (het zittende bestand), worden naar aanleiding van reguliere heronderzoeken naar een traject richting werk geleid. Indien de klant niet in traject zit heeft deze klant alleen face-to-face contact tijdens een regulier heronderzoek.

Deelonderzoeken

Naast de bij wet verplichte heronderzoeken vinden ook tussentijdse deelonderzoeken plaats. De deelonderzoeken naar rechtmatigheid proberen de gemeenten zoveel mogelijk schriftelijk af te doen. Enkele gemeenten experimenteren met het vaker oproepen van klanten met bepaalde kenmerken in het kader van fraudepreventie. Zij zijn van mening de ene klant meer controle nodig heeft dan de ander. Op deze wijze menen zij efficiënter fraude op te kunnen sporen. Gemeenten zitten nog in een experimenteerfase en kunnen nog geen definitieve risicoprofielen schetsen.

Casemanagement

In het kader van deelonderzoeken doelmatigheid vindt regelmatig face-to-face contact met de klant plaats. De invoering van het casemanagement heeft er voor gezorgd dat er meer aandacht is voor uitstroom en activering. De meeste gemeenten bevinden zich nog in een experimenteer- of ontwikkelfase. In de loop van 2003 zal het casemanagement structureel vormgegeven gaan worden. Het ontbreken van een functionerend klantvolgsysteem wordt daarbij als een belangrijk gemis ervaren. De frequentie van de contacten wordt aan het inzicht van de casemanager overgelaten en beleidsinformatie op geaggregeerd niveau over klantcontacten is niet of nauwelijks beschikbaar. Vaak vinden gesprekken met de casemanager plaats voor de start van een traject. Tijdens deze gesprekken wordt de klant voorgelicht en indien nodig gemotiveerd. Het is ook mogelijk dat de motiveringsgesprekken worden uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. De meeste gemeenten besteden het opstellen van een trajectplan uit. De casemanager beoordeelt, eventueel in overleg met de klant, het plan en laat de klant het plan ondertekenen. Gedurende het traject vindt op initiatief van de casemanager contact plaats, dit is vaak bij wijzigingen in het trajectplan en bij beëindiging van het traject. De klant kan ook zelf contact zoeken met de casemanager. Voor de groep met sollicitatieplicht en een

kleine afstand tot de arbeidsmarkt is een hoge regelmaat in de onderzoeken naar naleving van de sollicitatieplicht zinvol. Niet alleen de frequentie maar ook de kwaliteit van het contact is hierbij belangrijk. Kantcontacten hebben alleen zin, als men de klant daadwerkelijk iets te bieden heeft. Klanten oproepen zonder dat er verder iets gebeurd heeft vaak het tegengestelde resultaat: demotivatie van de klant. De caseload van een fulltime casemanager varieert van 55 tot 230 klanten. Met een gemiddelde van ongeveer 120 klanten. Een hoge caseload betekent, afhankelijk van de taken van de casemanager, minder tijd per klant voor contacten. Aanvullend op het advies van het CWI wordt bij twijfel of ter bevestiging van medische en/ of psychische klachten advies gevraagd van een deskundige (arts). In een enkele geval wordt de Kwint volledig overgedaan door een gemeente of reïntegratiebedrijf.

Sancties en premies

Wanneer de klant zijn afspraken niet nakomt heeft de gemeente de mogelijkheid om de klant een maatregel op te leggen. Mogelijke maatregelen zijn: verlaging van de bijstand en weigering van de uitkering. De ketenpartners – CWI en reïntegratiebedrijven - informeren gemeenten over problemen met een klant. In enkele gemeenten wordt snel gereageerd: 'het lik op stuk' beleid. Binnen andere gemeenten is dit minder goed georganiseerd. Door het voeren van premiebeleid kunnen gemeenten bijstandsklanten stimuleren tot het volgen van scholing, deelname aan sociale activering, verrichten van deeltijdarbeid en volledige uitstroom naar arbeid. Recent onderzoek²⁶ naar vrijlatingsbepalingen plaatst hier kanttekeningen bij. Deeltijdpremies stimuleren klanten tot werken in deeltijd, maar bevorderen niet altijd de overstap naar volledige uitstroom.

Klantcontacten reïntegratiebedrijven

Gemeenten moeten trajecten inkopen bij private reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven voeren doorgaans motiverende gesprekken met de klant, stellen een trajectplan op en bieden trajectbegeleiding. De tevredenheid van gemeenten over reïntegratiebedrijven is wisselend. Enkele gemeenten zijn ontevreden over de kwaliteit en frequentie van de rapportages en zijn hierover in gesprek met de trajectorganisatie. Anderen hebben hierover reeds afspraken gemaakt. Gemeenten hebben over het algemeen geen of weinig inzicht in het aantal contactmomenten tussen klant en reïntegratiebedrijf. Het CWI en de sociale dienst zijn in zeven van de negen gemeenten niet in één gebouw gevestigd. Daar waar wel de uitkeringsaanvraag en de claimbeoordeling op één locatie plaatsvindt, bestaat de indruk dat de samenwerking beter is. Het voordeel van één gebouw zijn kortere lijnen, waardoor mogelijk de contacten tussen de CWI en gemeente worden versterkt.

6.4.4 Knelpunten

Klantcontacten CWI

- In de beginfase vinden veel contacten plaats. Er zijn veel overdrachtmomenten/ schakels. Het CWI wordt gezien als zo'n extra schakel. Na de dossieroverdracht van het CWI roepen gemeenten 75-100 procent van de klanten op voor de claimbeoordeling. Belangrijkste reden hiervoor is de onvolledigheid van de dossiers. Ook wensen gemeenten in een gesprek klanten te wijzen op rechten en plichten, en op aanwezige voorzieningen zoals: kinderopvang, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening.

²⁶Kuiper, N.Y., Vrijlatingsbepalingen en premiebeleid, een onderzoek naar de verordeningen inzake vrijlatingsbepalingen en premiebeleid van vijftig gemeenten, Zoetermeer (Inspectie voor Werk en Inkomen) juli 2002.

- Gemeenten zijn vaak niet tevreden over de kwaliteit van de Kwint (kwalificerende intake). De Kwint is te beknopt en gaat teveel uit van de wensen van de klant. Hij wordt om deze reden in een aantal gemeenten door de casemanager of een reïntegratiebedrijf overgedaan. Bovendien vinden een aantal respondenten dat het te lang duurt voordat zij de Kwint van het CWI ontvangt.
- Enkele respondenten geven aan dat zij van mening zijn dat het CWI onvoldoende tijd heeft om voldoende aandacht te schenken aan bemiddelingsgesprekken met fase 1 klanten. Eén gemeente voert deze gesprekken daarom zelf uit. In een andere CWI regio handelt het CWI deze gesprekken telefonisch af. Het CWI is nog teveel bezig met het hoofd boven water houden.

Klantcontacten gemeente

- Een breed takenpakket van de casemanager heeft als nadeel dat de efficiency van zijn werkzaamheden daalt. In veel gemeenten vindt derhalve specialisatie plaats. Gemeenten zijn nog aan het zoeken naar de meest geschikte werkwijze.
- In veel gemeenten heeft de uitkeringsgerechtigde meer dan één contactpersoon binnen de gemeente. De klant heeft face-to-face contact met de casemanager en de inkomensconsulent. De taken van de casemanager en de inkomensconsulent zijn vaak nog niet goed uitgekristalliseerd. Het gevaar bestaat dat overlap ontstaat, zonder dat de één weet wat de ander doet.
- Bij gemeenten blijken veel personeelwisselingen te zijn. Het ideaal van één vast contactpersoon in gedurende een langere periode blijkt daardoor in de praktijk niet veel voor te komen.
- Doordat gemeenten nog geen klantvolgsysteem hebben of er net mee werken, kan vaak geen antwoord worden gegeven op de vraag hoe lang het duurt voordat de klant daadwerkelijk op traject zit en hoeveel klanten in welk traject zitten.
- Door het ontbreken van een klantvolgsysteem is niet of nauwelijks te achterhalen op welke momenten en met wie een klant contact heeft gehad.
- Het ontbreekt casemanagers nog aan voldoende kennis over de reïntegratie- en arbeidsmarkt.

Klantcontacten reïntegratiebedrijf

- Enkele gemeenten zijn niet tevreden over de kwaliteit en de frequentie van de rapportages van reïntegratiebedrijven.
- Gemeenten wensen door middel van een zo kort mogelijk traject de klant (duurzaam) uit te laten stromen naar werk. Terwijl de trajectorganisatie hier vaak - afhankelijk van de gesloten overeenkomst met de gemeente - geen belang bij hebben.
- Gemeenten hebben weinig zicht op het aantal klantcontacten dat het reïntegratiebedrijf heeft.

Locatie klantcontact

- Bij zeven gemeenten vindt de uitkeringsaanvraag en de claimbeoordeling op verschillende locaties plaats. Dit wordt door enkele respondenten als lastig ervaren.

6.4.5 Conclusie

Het verplaatsen van de uitkeringsaanvraag naar het CWI heeft geleid tot meer ongewenste persoonlijke contacten. Gemeenten roepen 75-100 procent van de uitkeringsaanvragers op voor een gesprek, doorgaans omdat de aangeleverde dossiers van het CWI niet compleet zijn. Ook de Kwint wordt regelmatig overgedaan door gemeente of reïntegratiebedrijf. Daardoor gaven veel respondenten aan dat zij niet tevreden zijn over de dienstverlening van het CWI. In hoeverre wij middels de interviews een realistisch beeld hebben gekregen van het CWI is de vraag. Om hier een weloverwogen uitspraak over te kunnen doen zou ook het CWI bij dit

onderzoek betrokken moeten worden. Het vermoeden bestaat echter dat de dienstverlening van het CWI daadwerkelijk te wensen overlaat. De bijstandswet is een ingewikkelde materie waar een zeer diverse groep een beroep op doet. Door een gebrek aan kennis van de bijstandswet en de voorliggende voorzieningen hebben CWI-consulenten moeite met het adequaat uitvoeren van hun taken. Gemeenten hebben hier jaren lange ervaring in opgedaan, die het CWI nog moet opbouwen. Bovendien bleek er een probleem te zijn bij de kennisoverdracht van CWI naar gemeente: ambtenaren waren vaak niet bereid om definitief naar het CWI over te gaan. Dit probleem is bij veel vestigingen opgelost door ambtenaren tijdelijk in het CWI te plaatsen. Het afwikkelen van de uitkeringsaanvraag en toekenning op één locatie zou mogelijk de kennisoverdracht kunnen versnellen en het wederzijds begrip kunnen verbeteren. Gemeenten zijn volop bezig met het invoeren van het casemanagement. Zij experimenteren met vormen ervan, en zoeken naar de beste werkwijze. Volgens alle respondenten hebben frequente klantcontacten een positieve invloed op de uitstroom naar betaald werk. Men verbindt hier echter de voorwaarde aan dat er geen onnodige klantcontacten plaatsvinden: casemanagers moeten de klant daadwerkelijk iets te bieden hebben in de vorm van een vervolgtraject. Veel respondenten zijn van mening dat de invoering van het casemanagement heeft geleid tot meer aandacht voor doelmatigheid. De casemanager heeft vaker face-to-face contact met de uitkeringsgerechtigde in het kader van arbeidsmarkttoeleiding. In een enkele gemeenten is de caseload van de fulltime casemanager hoog, namelijk meer dan 200 klanten. Een casemanager met een hoge caseload is niet in staat op gezette tijden contacten te onderhouden met al zijn klanten en om dit te bewerkstelligen zal zijn caseload omlaag moeten. Voor een efficiënte taakuitoefening van de casemanager is het noodzakelijk dat zijn takenpakket niet te breed is. Binnen de meeste gemeenten vindt er specialisatie plaats. Zij onderscheiden onder andere inkomens- en werkconsulenten, casemanagers werk (fase 2, 3) en zorg (fase 4), en een opname unit die de claimbeoordeling doet. Ook de invoering van een functionerend klantvolgsysteem zou de efficiency kunnen verhogen. Meer inzicht in zijn effectiviteit van arbeidsmarktinstrument is gewenst conform de aanbeveling van de RWI in het beleids-lader 2002. Vrijlatingen en premies kunnen tijdens de klantcontacten door casemanagers worden ingezet als activeringsinstrument om meer mensen uit de bijstands te laten stromen. Gemeenten twifelen aan de effectiviteit van de inzet van deze instrumenten. Deeltijdpremie stimuleren klanten tot werken in deeltijd, maar bevorderen niet altijd de overstap naar volledige uitstroom. Ten slotte aandacht voor de klant. De klant heeft, zeker in de beginfase, veel contacten met verschillende organisaties en dus met verschillende personen. Hoe hij deze verschillende contacten ervaart is de vraag, omdat dit thema niet is onderzocht.

6.5 Klantcontacten met WW-gerechtigden

6.5.1 Klantcontacten

De verhouding van het UWV met het CWI is anders dan die van de gemeente. In tegenstelling tot de gemeenten zijn de uitkeringsaanvragen die door het CWI worden ingenomen voor het UWV doorgaans volledig genoeg voor een claimbeoordeling. Voor het UWV betekent de invoering van het casemanagement een trendbreuk met het verleden. Voor de invoering van het casemanagement waren er niet of nauwelijks persoonlijke contacten met klanten. Als er al klantcontacten waren, waren deze vooral preventief of repressief van aard: het controleren van de verplichte vier sollicitaties per maand of het opleggen van een maatregel. Het casemanagement legt echter meer de nadruk op het stimuleren en motiveren van klanten in een reeks persoonlijke contacten. Het UWV is echter recent begonnen met de implementatie van

het casemanagement, daardoor bestaan er nog nauwelijks concrete ervaringen mee. Wel zijn de verwachtingen hoog gespannen ten aanzien van het effect van persoonlijke contacten op de uitstroom. In hoeverre deze verwachtingen waargemaakt kunnen worden staat echter te bezien: het aantal casemanagers is laag in verhouding tot het aantal WW-gerechtigden, respectievelijk 350 op 186.400.

6.5.2 Knelpunten

- Het casemanagement is nog maar kort geleden door het UWV ingevoerd. Daardoor bestaan er nog weinig concrete ervaringen mee.
- De functieverdeling tussen casemanager en uitkeringsconsulent of backoffice is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Dit kan ertoe leiden dat beide functionarissen niet van elkaars contacten met de klant op de hoogte zijn.
- Een goed functionerend klantvolgsysteem ontbreekt, daardoor is niet altijd bekend hoeveel contacten een klant heeft gehad en met welke instantie of persoon dit contact heeft plaatsgevonden.
- De periode tussen uitkeringsaanvraag, voorkeursgesprek en startgesprek duurt te lang. Dit kan leiden tot vermindering van de motivatie bij de klant.
- De procedure waarbij uitkeringsdossiers via het LBC worden verzonden, wordt als omslachtig en tijdrovend ervaren.

6.6 Algemene conclusie

Algemeen heerst de overtuiging dat klantcontacten bijdragen tot de uitstroom. Deze overtuiging kan echter niet worden onderbouwd door onderzoeksresultaten. Onderzoek dat zich richt op factoren die de uitstroom van uitkeringsgerechtigden bepalen, gaat namelijk vrijwel uitsluitend over in de persoon gelegen factoren, zoals opleiding, leeftijd, motivatie en zoekgedrag. De rol van de uitkeringsinstantie speelt in dit type onderzoek een ondergeschikte rol. Uit een ander type onderzoek, het fraudeonderzoek, blijkt echter dat de wijze waarop een uitkeringsinstantie de regelgeving uitvoert van invloed is op het gedrag van de uitkeringsgerechtigde. Een uitkeringsinstantie die zijn zaken op orde heeft en dat ook aan klanten laat blijken, werpt een hogere drempel op voor klanten om eventueel frauduleus gedrag te vertonen. Er dringt zich hier een parallel op met de handhaving door uitkeringsinstanties van de plicht van een uitkeringsgerechtigde om in zijn eigen onderhoud te voorzien. Immers, een uitkeringsinstantie die het niet nauw neemt met de controle op de arbeidsmarktinspanningen van de klant zal naar verwachting lagere uitstroomresultaten boeken omdat de klant de regels niet serieus neemt. Er zijn echter indicaties dat een repressieve wijze van controle een tegengesteld effect heeft. Een uitsluitend sanctionerende uitkeringsinstantie zal waarschijnlijk alleen maar gedemotiveerde klanten veroorzaken. In de relatie tussen de uitkeringsinstantie en klant dient er sprake te zijn van een zekere mate van reciprociteit. Een klant zal eerder geneigd zijn zich aan regels te houden als hij ervaart dat hij er ook wat voor terugkrijgt. Contacten met klanten dienen daarom ook nooit vrijblijvend te zijn, zowel voor de klant als voor de uitvoerende instantie. Een uitvoerder heeft een aantal persoonlijke en wettelijke instrumenten om klanten te motiveren om betaald werk te zoeken. Tijdens de gesprekken met klanten dienen zij deze instrumenten in te zetten en aan afspraken op korte termijn gevolg te geven, evenzo als zij dat van de klant verwachten. Hoewel de beleving van klanten niet is onderzocht, komt uit dit onderzoek naar voren dat Suwi voor de uitvoeringsorganisaties,

laat staan voor de klant, een niet altijd even overzichtelijke en efficiënte werkwijze met zich meebrengt. Waar de klant vroeger met één organisatie te maken had, gemeente of uvi, is er nu sprake van een drietal organisaties die zich met de klant bemoeien. Aan de poort van het sociale zekerheidsstelsel staat het CWI waar de klant zich in eerste instantie dient te melden om toegang te krijgen. Het sociale zekerheidsgebouw huisvest zowel gemeenten als het UWV die de uitkering voor de klant verzorgen en hem moeten motiveren om aan het werk te gaan. Bij de uitgang bevinden zich de reïntegratiebedrijven die zich, uit commercieel oogpunt, ook graag met de klant bemoeien.

Als alle betrokkenen goed van elkaars werkwijze op de hoogte zijn, hoeft deze constructie voor de klant geen nadelige gevolgen te hebben. Uit dit onderzoek blijkt echter dat men vaak niet goed geïnformeerd is over wanneer er contact met een klant is geweest. Dat geldt voor de gegevensoverdracht van CWI naar gemeente, maar ook binnen de uitvoeringsorganisaties UWV en gemeenten. Met de introductie van het casemanagement zijn deze organisatie op een andere werkwijze overgestapt waarbij de taken tussen de diverse medewerkers die zich met de klant bemoeien, casemanager en backoffice, vaak nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd. Tenslotte is ook de gegevensuitwisseling tussen de uitvoeringsorganisaties en de reïntegratiebedrijven nog niet goed geregeld.

Het gevaar is dus voorlopig nog nadrukkelijk aanwezig dat klanten meermalen contact hebben met verschillende organisaties of personen over dezelfde kwesties. Dit gevaar blijft ook aanwezig totdat er een functionerend klantvolgsysteem wordt ontwikkeld dat op individueel klantniveau inzicht geeft in wat er met een klant gebeurt en op geaggregeerd niveau beleidsinformatie kan verschaffen.

Eén van de belangrijkste motieven voor de invoering van het casemanagement was om door direct persoonlijk contact uitkeringsgerechtigden te stimuleren en motiveren, eventueel met behulp van een traject, om betaald werk te vinden. Gemeenten en UWV zijn echter nog maar net begonnen met de invoering ervan zodat er nog weinig concrete ervaringen mee zijn. Er wordt nog volop geëxperimenteerd met vormen van casemanagement. Voor het slagen van het casemanagement in de zin dat het een bijdrage levert aan de uitstroom naar betaald werk, zijn de volgende factoren van cruciaal belang:

- Een goed functionerend klantvolgsysteem om het aantal en de aard van de klantcontacten vast te leggen. Daarmee kan worden voorkomen dat er onnodige klantcontacten plaatsvinden en kan informatie op beleidsniveau worden gegenereerd.
- Duidelijke afbakening van taken van casemanager – backoffice of casemanager – consultant. Daarmee wordt voorkomen dat klanten door verschillende personen voor dezelfde zaken worden benaderd.
- Een klantcontact dient nooit vrijblijvend te zijn, zowel voor de klant als de gemeente en het UWV. Tijdens klantcontacten die gericht zijn op uitstroom moet de klant daadwerkelijk iets geboden kunnen worden en aan afspraken dient op korte termijn gevolg te worden gegeven. Lange perioden tussen gesprekken leiden tot demotivatie van de klant.

LITERATUUR

- Aa, P. van der en A. Dekker, *Methodiek en beleid van sociale activering*. Rotterdam (dienst SoZaWe) 2000.
- Aalst, M. van der en H. Hermsen, *Weer werk na lang zoeken, actief arbeidsmarktgedrag van (zeer) langdurig werklozen en de kans op werk*. Den Haag (Vuga) 1994.
- Allers, M.A. en J. den Heeten, *Armoedeval, is ontsnappen mogelijk?* Groningen (COELO/SGBO) 2000.
- Angenent, F. e.a., *Van bijstand naar baan, over de positie op de arbeidsmarkt en de uitstroom naar werk van cliënten in de ABW-sec/RWW*. Den Haag (Vuga) 1994.
- Apeldoorn, M., *Casemanagement als recept voor goede dienstverlening*. In: Sociaal Bestek, no. 7/8, 2001, p. 5-8.
- Berben, *Hoogwaardige handhaving in de praktijk: het LAT-project*. In: Sociaal Bestek, no. 9, 2001, p. 17-20.
- Boorsma, S. e.a., *Een activerende bijstand?, een onderzoek naar de besluitvorming over activering van cliënten door sociale diensten*. Den Haag (Vuga) 1994.
- Bouma, H., *Uitbesteden van de bijstand, kan dat?* In: Binnenlands Bestuur, no. 24, 1998, p. 26-28
- Brunt, L. e.a., *Frauderen, achtergronden van uitkeringsfraudeurs en uitkeringsfraude*. Amsterdam (het Spinhuis) 1993.
- Burman, P., *Killing time, losing ground, experiences of unemployment*. Toronto (TEP) 1988.
- Deacon, A., *Welfare to work, options and issues*. In: M. May e.a. (ed.), *Social policy review 9*. London (SPA) 1997.
- Dean, H., *Undermining social citizenship, the counterproductive effects of behavioural controls in social security administration. Paper presented to the Second international research conference on social security*. Jerusalem, 25-28 January 1998.
- Donker van Heel, P., *Nooit meer aan het werk?* Leiden (Research voor Beleid) 1989.
- Engbersen, G., *Publieke bijstandsgeheimen, het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden (Stenfert Kroese) 1990
- Friggen, J. en M. Groot, *De kans op werk, een onderzoek naar de factoren die de (her)intreding in het arbeidsproces bepalen*. Amsterdam/Rotterdam (UvA, dienst SoZaWe) 1992)
- Jehoel-Gijsbers, G. e.a., *De inkomens vergeleken*. In: G. Jehoel-Gijsbers (red.), *Leven met een uitkering, een onderzoek naar de positie, beleving en reacties van uitkeringsontvangenden*. Tilburg (KUB) 1989.

- Jehoel-Gijsbers, G. en A. Kersten, *Afstand tussen loon en uitkering, het testen van een nieuwe vraagstelling*. Tilburg (IVA) 1995.
- Jessop, B. (1994), *the transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state*. In: R. Burrows en B. Loader (ed.), *Towards a post-Fordist welfare state?* London (Routledge) 1994.
- Kloosterman, R., *Achteraan in de rij, een onderzoek naar de factoren die (her)intreding van langdurig werklozen belemmeren*. Den Haag (OSA) 1987.
- Kuiper, N.Y., *Vrijlatingsbepalingen en premiebeleid, een onderzoek naar de verordeningen inzake vrijlatingsbepalingen en premiebeleid van vijftig gemeenten*. Zoetermeer (Inspectie voor Werk en Inkomen) 2002.
- Libregts, I. en F. Moors, *Werken voor de val?* Rotterdam (dienst SoZaWe/SWA) 1999.
- Lipsky, M., *Streetlevel bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York (Russel Sage) 1980.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Schulden: naar nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek. Rapport van de Commissie Schuldenproblematiek*. Den Haag (Vuga) 1994 ('Commissie Boorsma').
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Al werkende weg, bezoek aan veertien good practice locaties van de samenwerking tussen CWI en gemeente*. Den Haag (SZW) 2002.
- Nightingale, D. en K. Mikelson, *An overview of research related to Wisconsin Works (W-2)*. Washington (The urban institute) 2000.
- Post, B. en I. Bakker, *Een bestaan in de bijstand, belemmeringen en beleid*. Den Haag (Vuga) 2000.
- Post, B., *Zwarte fraude moeilijk in kaart te brengen*. In: *Overheidsmanagement* vol. XIV, no. 10 (oktober 2001), p. 258-261.
- Raad voor Werk en Inkomen, *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*. Den Haag (RWI).
- Regioplan, *Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten*. Amsterdam, (Regioplan) 2002.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers*. Den Haag (SCP) 2001.
- Stal, P. e.a., *Afhandeling van uitkeringsfraude, een onderzoek bij sociale diensten, bedrijfsverenigingen en het openbaar ministerie naar de naleving van de richtlijnen sociale zekerheidsfraude*. Nijmegen (ITS) 1992.
- Van der Veen, R., *De sociale grenzen van beleid, een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden (Stenfert Kroese) 1990

Vliet, I. van en J. Den Heeten, *De kans op succes, een onderzoek naar de uitstroom van cliënten van de Haagse sociale dienst richting arbeidsmarkt*. Den Haag (GSD) 1992.

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag (SZW) 2000.

Westendorp, L., *Negatieve prikkels, positieve prikkels*. In: Trouw, 20-3-2000.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren negentig*. Den Haag (SDU) 1991.

BIJLAGE

Het LAT project

Informatiemap

Nieuwe cliënten ontvangen van de sociale dienst een informatiemap. De informatiemap is een voorlichtingsinstrument met als doel de cliënt te informeren over rechten en plichten van de Abw, tevens biedt deze map gestructureerde opbergmogelijkheden voor stukken van de sociale dienst. Door het vermeerderen van kennis bij de cliënt gekoppeld aan het verbeteren van het imago en een gestructureerde gegevensuitwisseling, kan er een verandering van houding en gedrag (attitude) bij de cliënt worden bewerkstelligd.

Doelgroepspecifieke informatieprogramma's

Een groep cliënten (bijvoorbeeld kamerbewoners/ kostgangers) worden in een brief van tevoren geïnformeerd over een gerichte controle. Een andere groep wordt dat niet, maar wordt ook gericht gecontroleerd. Indien het percentage zelf doorgegeven mutaties groter is dan bij de controlegroep, is de preventieve werking van vooraankondiging vast te stellen. De doelgroepspecifieke informatieprogramma's worden gekoppeld aan de te ontwikkelen risicoprofielen.

Handhavingscommunicatie (intern en extern communicatieplan)

Hierbij gaat het om planmatig, consequent en transparant inzetten van interne en externe handhavingscommunicatie op alle relevante onderdelen van hoogwaardig handhaven. Gedacht kan worden aan het ontwikkelen van goed leesbaar voorlichtingsmateriaal en een actief persbeleid.

Mutatief formulier en periodiek statusformulier

Daar waar de dienst reeds beschikt over noodzakelijke gegevens van de cliënt worden gegevens niet bij herhaling weer aan de cliënt gevraagd, als er geen mutaties zijn opgetreden. De dienst keert haar handelwijze juist om: periodiek stuurt de dienst een overzicht van de bekende gegevens naar de cliënt. De cliënt moet deze verifiëren en ondertekend terugsturen, eventueel met inbegrip van wijzigingen. Een andere mogelijkheid is dat cliënten alleen een mutatieformulier moeten inleveren als er veranderingen zijn opgetreden. Onderzocht zal worden wat het voordeel is van mutatieformulieren ten opzichte van maandelijkse inkomstenverklaringen.

Maandelijks schriftelijk rechtmatigheidonderzoek

Tilburg heeft i.p.v. het mutatieformulier een eigen experimentele variant: het maandelijks schriftelijke rechtmatigheidonderzoek. Deze manier houdt in dat er geen reguliere heronderzoeken meer worden gepland, maar dat bepaalde (vooraf vastgestelde signalen) leiden tot een verplicht mondeling heronderzoek. Een ander kanaal voor uitvoering van mondelinge heronderzoeken zijn vooraf vastgestelde fraudeprofielen. Afhankelijk van het profiel en omvang van de doelgroep kan deze integraal dan wel steekproefsgewijs worden opgeroepen voor een mondeling heronderzoek. De verschillen met het systeem van Leeuwarden en Apeldoorn zijn interessant. Op termijn kan worden nagegaan welk systeem de grootste detectiewaarde heeft.

Ontwikkelen van kwaliteitseisen voor de dienstverlening

De kwaliteitsdimensies die in dit experiment zijn meegenomen zijn:

- Communicatie
- Betrouwbaarheid
- Bejegening, tegemoetkomendheid en beleefdheid
- Competentie
- Toegankelijkheid
- Veiligheid en uitstraling

Er is een onderzoeksinstrument ontwikkeld om deze dimensies te monitoren. Iedere gemeente heeft binnen deze dimensies zijn eigen keuzen gemaakt.

Het dienstverleningsgesprek

Het doel van dit experiment is het ontwikkelen en het implementeren van een nieuw product: het dienstverleningsgesprek. Het resultaat is een nieuw product: een eenmalig kennismakingsgesprek tussen cliënt en casemanager waarin de cliënt op een beknopte servicegerichte wijze wordt voorgelicht over de dienstverlening van de sector, en waarin de cliënt inzicht krijgt in de aan die dienstverlening verbonden rechten en plichten. Dit inzicht moet leiden tot acceptatie van deze rechten en plichten en daarmee tot de bereidheid om ze (spontaan) na te leven.

Signaalgestuurde intensieve controle

Signalen zijn aanleiding voor een consulent om de klant in de gelegenheid te stellen zelf het signaal te weerleggen. Indien de weerlegging onvoldoende is vindt er een overdracht plaats naar het intensieve controletraject en zonodig naar de opsporingsdienst. De veronderstelling is dat gevallen waarin een (fraude) signaal (meteen) nader onderzocht wordt meer opleveren dan ongerichte controles.

Risicogestuurde intensieve controle

Als er sprake is van een verhoogd risico, vindt intensieve controle plaats op basis van een vooraf opgesteld controleprotocol. Cruciaal hierbij is het op het spoor komen van risicoprofielen of risicosituaties.

Themacontroles op hele bestand

De Themacontrole wordt toegepast op de gehele populatie van het uitkeringsbestand. Alle cliënten uit het uitkeringsbestand worden aan een uitgebreide controle op een thema (b.v. vermogen/ autobezit/ etc.) onderworpen. Mede door het instrument van de vooraankondiging te gebruiken, wordt elke cliënt niet alleen gericht gecontroleerd, maar ook gericht geïnformeerd over de geldende regels en de wijze waarop de cliënt deze moet naleven. Analyse van de resultaten kan leiden tot het vinden en opstellen van risicoprofielen.

Adequate uitvoering maatregelen bij niet nakomen verplichtingen

Sanctioneren op maat is een essentieel sluitstuk bij hoogwaardig handhaven. Wie een van tevoren gemaakte afspraak (verplichting) verwijtbaar niet nakomt, moet ook daadwerkelijk een sanctie krijgen. Het onderdeel Boeten en Maatregelen van de Abw wordt in de huidige situatie met te weinig kwaliteit uitgevoerd.

Optimaliseren incassotraject

Apeldoorn heeft zich als enige LAT gemeente beziggehouden met het verbeteren en optimaliseren van incassotrajecten. Doel van het experiment is het terugvorderen van teveel verstrekte uitkering, en de daadwerkelijke inning van de opgelegde boete.

Colofon

Klantcontacten bij gemeenten en UWV is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus 2002 t/m november 2002.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden veelevoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving: Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag
Verkoop: Reed Business Information b.v.
 Afdeling klantenadministratie
 Postbus 808
 7000 AV Doetinchem
 Tel: 0314 358 358
 Fax: 0314 349 048
 klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 590 127 12
Augustus 2003