

Tilburg University

## Samenwerking in SWI-verband. Als egeltjes zo voorzichtig

Esser, R.; Nagelkerke, A.G.; van Voorden, W.

*Published in:*  
Sociaal bestek

*Publication date:*  
1997

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Esser, R., Nagelkerke, A. G., & van Voorden, W. (1997). Samenwerking in SWI-verband. Als egeltjes zo voorzichtig. *Sociaal bestek*, 59(3), 11-15.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Rob Esser, Ad Nagelkerke en  
Wim van Voorden

## Samenwerking in SWI- verband: als egeltjes zo voorzichtig

Recent is het eindadvies van de Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen gepresenteerd aan de bewindslieden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>1</sup> Het advies geeft aan op welke wijze de samenwerking tussen gemeenten/sociale diensten, Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid (uvi's) gestalte kan krijgen.

Ongeveer tegelijkertijd met het eindadvies verscheen een publicatie over dezelfde problematiek, waarin met enige distantie is gekeken naar de mogelijkheden en meerwaarde van samenwerking en afstemming.<sup>2</sup> Het is interessant het advies eens te beschouwen tegen de achtergrond van deze analyse.

### Hoofdpijnen

Mensen zonder werk en inkomen moeten op één plaats worden geholpen: in een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Uitgangspunt is dat niemand het CWI verlaat zonder verwijzing naar een baan. Lukt dit niet, dan kan een uitkering worden aangevraagd.

In het CWI werken sociale diensten, Arbeidsvoorziening en uitvoeringsinstellingen samen. Gezamenlijk draagt men zorg voor de 'administratieve intake'. In dit kader krijgt de klant/werkzoekende informatie en advies over zijn kansen op werk en gaat men na wat hij kan. Bij de beoordeling van de kans op werk worden vier fasen onderscheiden. De werkzoekende kan meteen aan de slag (fase 1), heeft begeleiding of scholing nodig (fase 2 of 3) of heeft niet of nauwelijks kans op werk (fase 4).

Voor de werkzoekende in fase 2 of 3 volgt vervolgens de zogenoemde 'kwalificerende intake'. Oogmerk hiervan is te bepalen wat de betrokkene nodig heeft om hem zo snel mogelijk geschikt te maken voor de arbeidsmarkt. De samenwerkende partijen zijn samen verantwoordelijk, feitelijk wordt deze activiteit evenwel door Arbeidsvoorziening uitge-

voerd. De intake vormt de basis voor sociale diensten en uvi's om te bepalen welke werkzoekenden scholing of begeleiding ontvangen (de selectie). Daartoe wordt een trajectplan opgesteld. In beginsel worden gedeeltelijk arbeidsgeschikten en de kandidaten voor gesubsidieerd werk op eenzelfde wijze behandeld als andere werkzoekenden.

De drie moederorganisaties geven leiding aan een CWI door deel te nemen in één stuurgroep, waaraan een aan te stellen CWI-manager verantwoording aflegt. Grote nadruk krijgt de prioriteit van werk boven inkomen.

Niemand krijgt een uitkering zonder dat eerst zijn mogelijkheden op werk zijn onderzocht. Er wordt in dit opzicht al een eerste verbinding gelegd met de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening (nWSW). Voorts kunnen hiertoe in CWI-verband activiteiten worden ingebracht die onder de verantwoordelijkheid van de drie samenwerkingspartners afzonderlijk vallen. De Regiegroep wijst op intensieve bemiddeling tussen werkzoekenden en werkgevers, op de beoordeling of iemand recht heeft op een uitkering, op het vaststellen of iemand in aanmerking komt voor gesubsidieerd werk en op de sociale activering van mensen die bijna geen kans maken op een baan.

In de afweging tussen een goede bereikbaarheid van een CWI voor de klanten en de zorg voor een hoge kwaliteit van de

dienstverlening kiest de Regiegroep voor vierhonderd over het land gespreide CWI's. Streefdatum daarvoor is het jaar 2000. Voor de realisatie acht de Regiegroep het gewenst om een fonds in te stellen waaruit de tijdelijke meerkosten worden bekostigd. Evenzo wordt gepleit voor de oprichting van een onafhankelijk 'Procesmanagement Werk en Inkomen' om de CWI's tot stand te brengen en een 'Adviescollege Samenwerking Werk en Inkomen', waarin de moederorganisaties zijn vertegenwoordigd. Een zogenoemd 'Cliëntvolgcommunicatiestelsel (CVCS)' is nodig om uniform en geautomatiseerd gegevens over werkzoekenden te verzamelen en uit te wisselen.

Ten slotte acht de Regiegroep het noodzakelijk dat het kader voor samenwerking zodanig in regelgeving wordt vastgelegd dat er:

- in 1998 per regio afspraken worden gemaakt tussen alle gemeenten, Arbeidsvoorziening en uvi's over het aantal CWI's, de plaatsen waar ze komen en met welke taken ze worden uitgerust;
- samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten met minimaal afspraken over de gemeenschappelijke administratieve en kwalificerende intake en het toepassen van het vierfasenmodel;
- regionale stuurgroepen SWI worden opgericht met de aansturing van de CWI's, de coördinatie van werkgeverscontacten, het uitwisselen van arbeidsmarktinformatie en vacatures en de middelcoördinatie als voornaamste taken;
- door alle partijen gebruikgemaakt wordt van het CVCS en van een soortgelijk ondersteunend systeem ter bepaling van de afstand van werkzoekenden tot de arbeidsmarkt.

### Noten die worden gekraakt

Het eindadvies van de Regiegroep schetst een helder beeld van de weg die moet worden bewandeld om in ons land te komen tot een min of meer uniform netwerk van CWI's, waar de diensten gericht op arbeidsinpassing en uitkeringen gezamenlijk opereren. Dit zal ongetwijfeld de efficiëntie bevorderen en de arbeidstoeleiding, en daarmee de werking van de arbeidsmarkt, verbeteren. Het is dan ook zaak om de realisatie van de CWI's langs

de lijnen die nu zijn uitgezet snel ter hand te nemen.

Deze aanbeveling laat echter onverlet dat over het advies wel een aantal noten zijn te kraken. Daarop gaan we in de volgende paragrafen in.

#### Laag tempo

Samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid is al jaren een 'hot item' op regionaal en lokaal niveau.<sup>3</sup>

Op een aantal plaatsen in het land is dit uitgemond in eenlocatie- en/of eenloketvestigingen, op andere plaatsen is met name de trajectbemiddeling van werklozen aangrijpingspunt voor handelen. Het is echter verbazingwekkend hoe weinig dit langdurige proces – op enkele uitzonderingen na – heeft opgeleverd.

Het is zeer de vraag of het eindadvies deze aarzelende ontwikkeling van krachtige impulsen voorziet. Het stuk heeft namelijk in hoge mate een intentioneel karakter. Het behandelt samenwerking alsof zich dat in de ( nabije) toekomst moet (zal) gaan voltrekken. Maar na jaren van lippendienst is tot op heden weinig gerealiseerd. Men kan zich dan ook afvragen waaruit mag worden afgeleid dat het samenwerkingsproces vanaf

nu wel gezwind zal worden ingezet. De Regiegroep rekent reeds naar het jaar 2000 toe om het proces zo breed mogelijk gedragen te realiseren. De bredere doelstelling van toeleiding van werklozen naar de arbeidsmarkt is echter gediend met een veel snellere realisatie van samenwerking. In onze ogen heeft de Regiegroep meer gewicht toegekend aan het slechten van bureaucratische barrières dan aan de noodzaak op korte termijn werklozen aan het werk te krijgen.

#### Cruciale keuzen zijn (nog) niet gemaakt

Samenwerking die in hoge mate berust op instemming van de deelnemende organisaties is slechts dan succesvol als de contouren van samenwerking helder zijn, elk het grotere belang daarvan inziet en er zelf niet slechter van wordt. Het is de vraag of aan deze voorwaarden voldoende is voldaan om de in het eindadvies gewenste CWI's te realiseren. Op vier punten is er in onze ogen dan ook meer nodig dan nu.

#### Dilemma tussen samenwerking en inkoop

Is er nu sprake van samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, sociale diensten en

uvi's of van een klant-leverancieverhouding, waarin de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid diensten inkoop van Arbeidsvoorziening? De inkoopverhouding zal tot 1999 een exclusief karakter dragen. Daarna staat het de sociale diensten en uvi's vrij diensten bij derden in te kopen.

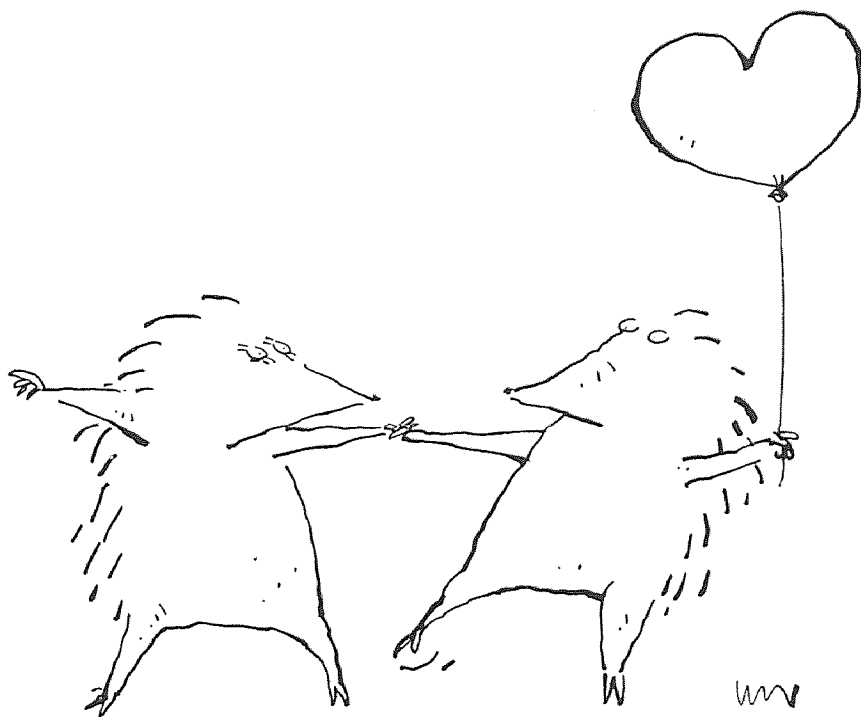
In een samenwerkingsrelatie staan partijen op een andere manier tot elkaar dan in een klant-leverancieverhouding. Samenwerking stoelt op gelijkwaardigheid en wederzijds respect. Bij inkoop is haast altijd sprake van afhankelijke relaties, en dan vooral voor de leverende partij. Daar geldt met name het principe 'wie betaalt, bepaalt'. Deze spanning zal na ommekomst van de gedwongen winkelnering (in 1999) alleen maar toenemen. Het is begrijpelijk dat deelnemende organisaties zeer voorzichtig zullen omgaan met het aangaan van onomkeerbare samenwerkingsrelaties als de kans groot is dat de klant-leverancieverhouding zal gaan domineren.

Het was beter geweest als de Regiegroep dit dilemma had doorbroken door een heldere keuze te maken. Alhoewel de Regiegroep constateert dat samenwerking en opdrachtverlening niet altijd in elkaars verlengde liggen, is zij van mening dat 'het goed mogelijk is samenwerking en opdrachtverlening met elkaar te verzoenen, zelfs te versterken'. Uit niets blijkt waar deze verwachting op berust.

#### Aanbodorientatie is dominant

In de samenwerking binnen SWI overheerst de aanbodorientatie. Primair is het oog gericht op werkzoekenden en/of uitkeringstrekkers die, na een meer of minder uitgebreide intake, op een of andere wijze klaargemaakt moeten worden voor de arbeidsmarkt. De vraagzijde van de arbeidsmarkt blijft echter onderbelicht, ofschoon hier in het eindadvies meer dan ooit aandacht voor wordt gevraagd. Deze onderbelichting omvat drie facetten.

■ De contacten met werkgevers zijn – (althans) in het eindadvies – niet institutioneel geregeld. Er wordt weliswaar



Tekening: Len Munnik

gepleit voor vrijwillig op en in te richten regionale overlegplatforms, maar nergens wordt daar in structurele termen invulling aan gegeven.

■ De informatie-uitwisseling over de vraagzijde tussen de samenwerkende organisaties is zwak ontwikkeld. Veel vacatures lopen bovendien niet via het intermediaire circuit. Het eindadvies bevat wel een pleidooi voor verbetering, maar biedt geen structurele voorziening. Op locatie moet men maar zelf uitzoeken hoe een volledig en actueel inzicht in de vraag wordt verkregen.

■ Niet de aard en omvang van de instroomruimte op de arbeidsmarkt, maar de omvang van budgetten of de politiek lijkt te bepalen hoeveel en welke mensen moeten worden klaargestoomd voor de arbeidsmarkt. Vanuit de wetenschap dat er niet voor iedereen plaats is op de markt ontbreekt er bovendien een stevige relatie met sociale activering of zorgbeleid.

Wie kiest voor werk boven inkomen, zal zwaar moeten investeren in de vergaring van (inzicht in) vacatures en de transparantie van de arbeidsmarkt. Geen van de samenwerkende organisaties is daarin sterk. De Regiegroep biedt geen structureel perspectief voor meer evenwicht tussen een vraag- en een aanbodoriëntatie. Los hiervan zou werk boven inkomen ook moeten betekenen dat zwaar wordt ingezet op het creëren van werk en het starten van een proces Samenwerking Werk en Werk (SWW), als complement van SWI. In zo'n SWW hoort nadrukkelijk de sterk op de vraag gerichte inbreng van de particuliere organisaties op de arbeidsmarkt.

#### *Private intermediaire organisaties blijven buiten beeld*

Mede in het licht van beide vorige punten is het voor SWI kenmerkend dat de samenwerking zich (vooralnog) beperkt tot publieke organisaties. Uitzendbureaus, outplacementorganisaties, werving- en selectiebureaus en scholingsinstellingen, die essentiële functies vervullen in de vacaturevervulling en het proces van arbeidstoeleiding, staan ernaast. Veel van deze private instellingen zouden de onderbelichting van de vraagzijde in

SWI-verband kunnen compenseren.

De haken en ogen in de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, sociale diensten en uvi's hebben de blik van de Regiegroep vernauwd. Andere relevante instellingen zijn buiten beeld gelaten, instellingen die juist scoren op kennis van de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Instellingen veelal die bovendien werkelijk inhoud kunnen geven aan het adagium werk boven inkomen. Want als dat telt, dan is elke hand er toch één? En is het draagvlak toch nóg breder!

In het eindadvies van de Regiegroep wordt op een aantal plaatsen wel het uitzendbureau als mogelijke partij in het CWI genoemd. Zeggenschap krijgt dit uitzendbureau evenwel niet, het woont hooguit in, als een soort 'voordeurder'.

#### *Ontbrekende financieringsstructuur*

Essentieel in een samenwerkingsverband is de financieringsparagraaf. De Regiegroep besteedt aandacht aan de middelencoördinatie, maar presenteert geen heldere financieringsstructuur. Wel worden enige mogelijke financieringsbronnen geïdentificeerd, maar op geen enkele plaats in het advies wordt een keuze gemaakt welke organisatie welk deel van haar budget in het samenwerkingsverband moet inbrengen.

Opvallend is wel dat op voorhand al een voorschot wordt genomen op verruimde middelen. De Regiegroep pleit voor:

- inzet van sectorale middelen, bijvoorbeeld op basis van cao-afspraken;
- een aanvullend budget van circa 20 miljoen gulden om het budget van Arbeidsvoorziening voor verwacht meerwerk met betrekking tot de kwalificerende intakes te compenseren; en
- additionele middelen van de rijksoverheid voor het realiseren van het CVCS.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat samenwerking gediend is met meer financiële helderheid. Zelfs een beroep op additionele middelen is beter gefundeerd als de samenwerkende organisaties eerst duidelijk aangeven welk deel van het budget zij voor hun rekening nemen, wat men daarvoor doet (of juist niet) en welke meerwaarde men met eventuele additionele financiering beoogt te bereiken.

#### *Van onderop of van bovenaf*

Een cruciaal punt in samenwerkingsprocessen is altijd het zoeken naar een evenwicht tussen een bottom up- en een top down-benadering. Ook – en misschien wel juist<sup>4</sup> – binnen SWI heeft dit punt gespeeld. Het eindadvies stelt namelijk bijvoorbeeld dat: 'enerzijds vanuit gemeenten, RBA's en uvi's werd gezegd dat niet te veel van bovenaf diende te worden geregeld, terwijl anderzijds toch ook gevraagd werd om duidelijke kaders en een helder perspectief'.

In dit dilemma lijkt de Regiegroep onmiskenbaar prioriteit te geven aan de ontwikkeling van onderop. Er zijn namelijk weinig duidelijke kaders, en een helder perspectief ontbreekt. Veel mag en kan, weinig of niets is vastgesteld of niet toegestaan! Op cruciale punten dienen ook na het eindadvies nog keuzen te worden gemaakt, zij het dat over de werkorganisatie in de CWI's (administratieve en kwalificerende intake) duidelijke voorstellen zijn gepresenteerd. Het beeld is echter niet glashelder. Het advies kan ook inhouden dat de Regiegroep weliswaar niet kiest voor 'top down', maar voor 'bottom up, mits ...'. Het 'mits' is daarbij ongewis en weerspiegelt bovendien de dreiging van een eventueel en onvoorspelbaar ingrijpen. Dit is exact het tegendeel van wat de meeste regionale partners voor ogen stond toen zij al tastend de weg naar samenwerking opgingen.

#### *Arbeidsmarktproblemen*

De gehele SWI-operatie is in feite niet meer of minder dan een organisatorische vervolmaking van het intermediaire instrumentarium ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. De uiteindelijke bijdrage ligt in de vermindering van de arbeidsmarktproblematiek, die zich grotendeels laat vatten in vier thema's.

■ *Werkgelegenheidstekorten.* Er bestaat een kwantitatieve en kwalitatieve wanverhouding tussen de beschikbare hoeveelheid arbeidsplaatsen en het aanbod van arbeidskrachten. Concurrentie dwingt tot rationalisatie, waarbij veel laaggeschoolde en/of ongeschoolde arbeid dreigt te verdwijnen, te worden geflexibiliseerd of te worden verplaatst

naar lagelonenlanden.

■ *Problemen met de personeelsvoorziening.* Marktveranderingen, nieuwe technologieën en de opkomst van nieuwe producten vragen om gemakkelijk inzetbare werknemers met brede vaardigheden en goed bruikbare kennis. 'Employability' staat sterk in de belangstelling: de werknemer moet vaker, breder en op meer plaatsen inzetbaar zijn.

■ *Verdringings- en benuttingsproblemen.* Er is een ongelijke verdeling van de beschikbare arbeidsplaatsen, qua aantal en kwaliteit, over degenen die willen en kunnen werken. De uitstoot van lager opgeleiden zorgt steeds voor een restcategorie die van arbeid is verstoken.

Bovendien veroorzaakt een slechte aansluiting tussen vraag en aanbod onderbenutting van aanwezige kwalificaties.

■ *Doorstromings- en verstoppingsproblemen.* Internationaal gezien kent Nederland een hoge mobiliteit, maar in combinatie met de relatief sterke stijging van veel tijdelijke en andere flexibele werkvormen blijkt dat de doorstroming naar de 'betere' banen beperkt is.

Samenwerking tussen publieke en tussen publieke en private intermediairs kan zeker positief uitwerken op de omvang, duur en aard van deze probleemvelden. De employability van werknemers kan erdoor toenemen, de flexibiliteit kan worden vergroot, verdringing kan worden tegengegaan en de doorstroming bevorderd. Natuurlijk zijn de marges smal; samenwerking schept immers geen werkgelegenheid. Maar wel kunnen daarvoor arbeidsplaatsen (beter) zichtbaar worden gemaakt, de weerbaarheid en inpasbaarheid van arbeidskrachten worden vergroot en het vertrouwen van werkgevers toenemen.

Deze aspecten vormen in onze ogen belangrijke ijkpunten voor het aangaan van samenwerking.

Het eindadvies van de Regiegroep is evenwel niet geformuleerd in het brede perspectief van de probleemoplossing op de arbeidsmarkt.

In feite is een beperkter uitgangspunt gekozen: hoe vanuit de bestaande publieke regelgeving en diensten, stapsgewijs en breed gedragen, tot samenwerking kan worden gekomen.

#### SWI op weg naar 2000

Na vele jaren van discussie is het resultaat van het streven naar samenwerking nog altijd mager en zal de verdere vormgeving, als het aan de Regiegroep ligt, nog tot het jaar 2000 duren. Debet hieraan is onder meer dat het belang van samenwerking voor de betrokken organisaties weliswaar wordt onderschreven, maar eventuele financiële en personele consequenties onduidelijk zijn en de samenwerkings- en financieringsstructuur helderheid ontbeert.

Op basis van deze voorgeschiedenis rijst dan ook twijfel of de nadruk op de keuzen van een ongewis 'bottom up, mits ...' en het streven naar een breed draagvlak wel voldoende tempo en helderheid kunnen teweegbrengen. Vooralsnog lijkt namelijk het draagvlak niet verder te reiken dan de veelgehoorde opmerking: 'wij doen mee aan het één-loket, zolang het maar ons loket is'. Wellicht leiden een dwingender structuur en een straffer opgelegd marstempo tot sneller resultaat. De problemen op de arbeidsmarkt vragen daarom.

Voor de SWI-partners en de verschillende private partijen moet krachtig worden ingezet op het expliciet aangeven van hun rol en meerwaarde in de twee meest wezenlijke werkprocessen op de arbeidsmarkt: de toeleiding van (werkloze) werkzoekenden naar regulier, additioneel, tijdelijk of flexibel werk enerzijds en het vervullen van vacatures anderzijds. Anders gesteld zullen zij duidelijk moeten maken wat hun bijdrage en positie is in de 'kringloopprocessen' op de arbeidsmarkt.<sup>5</sup>

Een nadere analyse van de verschillende processen op de arbeidsmarkt kan het inzicht opleveren dat het in kringloop houden van werkenden en het samenbrengen van werkzoekenden vraagt om een bundeling van publieke en private expertise, deels door samenwerking, deels door concurrentie in combinatie met een verdeling van de markt. De SWI-partners zouden zich met name moeten richten op back-office werkzaamheden ten behoeve van de klant/werkgever en vanuit die gerichtheid invulling moeten geven aan de front-office activiteiten voor werkzoekenden.

SWI krijgt dan uiteindelijk een rol als scharnierpunt tussen de verkoop van arbeidskrachten (in zogenaamde 'winkels'), het beheren van de actuele voorraad arbeidskrachten (in het 'magazijn'), de 'just-in-time' kwalificering van fase 2- en -3-klanten (via de afdeling 'reparatie') en de zorg en opvang van degenen voor wie nu en ook op iets langere termijn geen plaats is op de arbeidsmarkt. Zo'n samengaan tussen publieke egels en private partners kan vruchtbare gevolgen hebben. |

*R. Esser is directeur van REFLact, adviesbureau op het snijvlak van Werk, Inkomen en Economie. A. Nagelkerke is verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant (KUB) te Tilburg.*

*W. van Voorden is hoogleraar sociaal economisch beleid aan de Katholieke Universiteit Brabant (KUB) te Tilburg en de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).*

#### Noten

1 *Eindadvies Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen*, 20 jan. 1997.

2 *Samen werken aan werk*, R. Esser, A. Nagelkerke en W. van Voorden (red.), Van Gorcum, 1997.

3 Zie onder andere *Samenwerking in beweging (SASZ)*, R. Esser, H. Dekkers en A. Vissers, 1994, en *Sociale Zekerheid en Arbeidsvoorziening in uitvoering*, J. Rieken en T. ter Huurne, 1987.

4 In 1980 bijvoorbeeld heeft de toenmalige staatssecretaris Dales met de filosofie 'laat duizend bloemen bloeien' geprobeerd samenwerking tussen de arbeidsmarktpartijen van de grond te krijgen. Haar plannen haalden het toen niet. Gezien de voorstellen van de Regiegroep was zij haar tijd blijkbaar ver vooruit.

5 Zie voor een invulling van het 'kringloopconcept' op de arbeidsmarkt, *Samenwerken aan werk*, hoofdstuk 8, of de hoofdlijnennotitie *De gemeente/GSD als kringloopbedrijf*, REFLact, 1996.