

Ken uw klanten

Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant

Colofon

Programma	Participatie
Nummer	R 14/04
ISSN	1388-8733
ISBN	978-90-5079-272-1
Datum	Juni 2014

Voorwoord

De activerende dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden is een activiteit waar klantmanagers bij gemeenten en UWV zich dagelijks mee bezighouden. In een context van afnemende budgetten, weinig beschikbare vacatures en groeiende klantenbestanden, is dat een ware uitdaging. Dit stelt hoge eisen aan de wijze waarop de klantmanager zijn werk organiseert.

Niet alleen de kennis en vaardigheden van medewerkers die klanten begeleiden bepalen de kwaliteit van de dienstverlening aan hun klanten, ook de organisatorische context zoals het beleid en de sturing van de organisatie zijn van invloed op de activerende dienstverlening. De vraag is hoe gemeenten en UWV greep houden op de caseloads.

Greep op de caseload impliceert ook dat er goede kennis van het klantenbestand aanwezig is. Goede kennis van het klantenbestand is namelijk van belang voor de continuïteit van de dienstverlening, maar ook om klanten met een arbeidsbeperking te kunnen selecteren voor de 125.000 garantiebanen die werkgevers en het Rijk extra beschikbaar moeten stellen voor mensen met een arbeidsbeperking.

De Inspectie heeft ervoor gekozen deze aspecten te onderzoeken onder de noemer caseloadbeheer. Efficiënt caseloadbeheer staat ten dienste aan een effectieve dienstverlening en uitstroom van de klant naar werk of maatschappelijke participatie. In deze rapportage laat de Inspectie zien hoe al deze facetten van caseloadbeheer ingrijpen op de dienstverlening. Daarmee beoogt de Inspectie handvatten voor verbetering van de activerende dienstverlening te kunnen aanbieden.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2

Voorwoord—3

1 Samenvatting en oordeel—7

2 Inleiding—13

2.1 Aanleiding voor deze rapportage—13

2.2 Wat heeft de Inspectie onderzocht—13

2.3 Definitie caseloadbeheer—13

2.4 Drie onderzoeken—14

2.5 Toezichtkader—15

2.6 Leeswijzer—15

3 Beleid en sturing op de caseload—17

3.1 Inleiding—17

3.2 Gemeenten—17

3.3 UWV—19

4 Het caseloadbeheer door klantmanagers—21

4.1 Inleiding—21

4.2 Vormgeving caseloadbeheer en takenpakket klantmanager—21

4.3 Organisatie van de werk/dienstverlening aan klanten—22

4.4 Welke keuzes/prioriteiten stellen klantmanagers?—22

5 Kennis van de klanten—27

5.1 Inleiding—27

5.2 Diagnose—27

5.3 Actueel houden van de kennis van de klant—28

5.4 Registratie—29

6 Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie—31

6.1 Samenvatting reactie VNG—31

6.2 Samenvatting bestuurlijke reactie Divosa—31

6.3 Samenvatting bestuurlijke reactie UWV—31

Bijlage 1 Integrale bestuurlijke reacties—33

Bijlage 2 Lijst van gebruikte afkortingen—41

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur—43

1 Samenvatting en oordeel

Uit eerdere onderzoeken van de Inspectie SZW blijkt dat de kennis over de klanten bij de gemeenten en UWV te wensen overlaat. Ook blijkt dat klantmanagers niet aan al hun taken in het kader van activerende dienstverlening toekomen.¹ Voor de Inspectie SZW is dat aanleiding geweest om een onderzoek in te stellen naar de manier waarop de gemeenten en UWV omgaan met het caseloadbeheer.

De Inspectie verstaat onder caseloadbeheer de organisatie van alle activiteiten rond de activerende dienstverlening van uitkeringsgerechtigden, uitgevoerd door klantmanagers bij gemeenten en het UWV. Onder activerende dienstverlening verstaat de Inspectie de dienstverlening die gericht is op begeleiding naar werk of het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor klanten met arbeidsmogelijkheden. Het gaat hierbij om alle activiteiten die betrekking hebben op het:

1. Creëren van een optimale omvang en samenstelling van de caseload.
2. Verkrijgen en actueel houden van kennis over het klantenbestand;
3. Stellen van prioriteiten voor dienstverlening;
4. Onderhouden van de contacten met de uitkeringsgerechtigde.

Het groeiende klantenbestand en de afnemende financiële middelen noodzaken tot een meer effectief en efficiënt caseloadbeheer. De klantmanager kan niet aan elke klant de beste dienstverlening geven maar moet de dienstverlening optimaal verdelen over zijn klantenbestand. . Dat vraagt meer dan voorheen organisatievaardigheden van de klantmanager. Leidinggevenden moeten de klantmanagers daar ook op sturen en hen daarin faciliteren.

Grip op de caseload betekent ook dat er goede (actuele) kennis van de klanten is om de juiste dienstverlening te kunnen geven, bemiddelbare klanten te kunnen selecteren voor vacatures en om te voorkomen dat klanten uit beeld geraken. Die kennis moet ook overdraagbaar zijn. Daarnaast is het belang om de kennis van de klanten te verbeteren groot vanwege de noodzaak om klanten met een arbeidsbeperking te kunnen selecteren voor werkgevers die krachtens het sociaal akkoord en herfstakkoord vanaf 2014 extra banen moeten creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Een groot deel van de klantgroepen waar het in dit onderzoek om gaat betreft mensen met een arbeidsbeperking.

De Inspectie geeft met deze rapportage zicht op de wijze waarop gemeenten en UWV het caseloadbeheer op beleids-, sturings- en uitvoerend niveau uitvoeren. Daarnaast geeft de Inspectie zicht op de mate waarin UWV en gemeenten kennis hebben van hun klanten. Doel van het onderzoek is het bieden van mogelijkheden ter verbetering van het caseloadbeheer en daarmee een verbetering van de activerende dienstverlening aan klanten. Het onderzoek is gericht op het caseloadbeheer voor WWB-klanten en WGA- en Wajong-klanten.

De hoofdvraag van deze rapportage is:

Op welke wijze geven gemeenten en UWV vorm aan het caseloadbeheer van respectievelijk klanten WWB en werkzoekende AG klanten?

¹ Zie bijvoorbeeld Inspectie SZW R12/2, Tussen Wajong en werk, oktober 2012 en Inspectie SZW R12/05, Werken met beperkingen, december 2012.

Deze rapportage is het resultaat van drie afzonderlijke onderzoeken. Twee kwalitatieve onderzoeken bij UWV locaties en gemeenten en een kwantitatief onderzoek, dat bestond uit een grootschalige telefonische enquête onder leidinggevend en klantmanagers van gemeenten en UWV.

Keuzes in activerende dienstverlening

Gemeenten en UWV maken keuzes voor beleid en de organisatie van de activerende dienstverlening aan hun klanten. Voortdurend moeten zij zich afvragen welke dienstverlening zij kunnen geven aan klanten met de beperkte middelen die zij tot hun beschikking hebben. Gemeenten hebben krachtens de WWB veel beleidsruimte en een grote vrijheid om de inhoud van de dienstverlening aan klanten te bepalen. UWV heeft minder beleidsruimte omdat het beleid van UWV tot stand komt in afstemming met en onder goedkeuring van de minister van SZW.

Gemeenten maken bewust keuzes voor selectieve dienstverlening. Niet alle klanten wordt dezelfde dienstverlening aangeboden. Het beleid van gemeenten is over het algemeen gericht op uitstroom en stijging op de participatieladder. Daardoor zijn het vooral de klanten die het meest kans maken op uitstroom of stijging op de participatieladder, die activerende dienstverlening krijgen. Minder kansrijke klanten of klantgroepen (zoals ouderen) hebben meestal lage prioriteit. Klanten uit die groepen worden nauwelijks aangesproken op hun arbeids- en re-integratieverplichtingen en worden slechts eens per twee of drie jaar opgeroepen om vast te stellen of er iets in hun situatie is veranderd.

UWV heeft als beleid dat alle klanten met arbeidsmogelijkheden activerende dienstverlening krijgen, tenzij er tijdelijk geen mogelijkheden zijn.

Organisatorische vormgeving caseloadbeheer

Gemeenten kennen onderling grote verschillen in de organisatorische vormgeving van het caseloadbeheer. Bij het UWV is vanwege de centrale sturing meer overeenkomst in de vormgeving van het caseloadbeheer op locaties, maar er zijn ook verschillen tussen de locaties.

Gemeenten en UWV zijn voortdurend op zoek naar andere organisatievormen om betere dienstverlening te kunnen geven aan een groter aantal klanten. Gemeenten werken vaak met een indeling in drie klantgroepen met een oplopende afstand tot de arbeidsmarkt: werkklijanten, ontwikkelklijanten en zorgklijanten. Daarnaast zijn er aparte aanpakken voor jongeren en zijn er gemeenten met een aparte aanpak voor nieuwe instroom.

De aard en intensiteit van de dienstverlening is afgestemd op de doelgroep. Elke gemeente heeft vormen van specialisatie op klantgroepen en taken. Meestal hantieren gemeenten individuele caseloads, maar er zijn ook gemeenten die de caseload per medewerker hebben losgelaten en werken met teamcaseloads.

De UWV locaties hebben de ruimte voor eigen keuzes in de organisatorische vormgeving van het caseloadbeheer. De Inspectie constateert dat alle in het onderzoek betrokken locaties op onderdelen die ruimte ook benutten en keuzes maken die inspelen op regio- of kantoor specifieke problemen. De rode draad is hoe alle typen medewerkers (arbeidsdeskundige, adviseur intensieve dienstverlening en procesbegeleider) het meest efficiënt kunnen worden ingezet en hoe arbeidsdeskundigen kunnen worden ontlast. De procesbegeleider, van oorsprong een ondersteunende functie, krijgt een steeds prominentere rol in het caseloadbeheer van de klantmanagers.

Een ontwikkeling bij UWV die ingrijpt op het caseloadbeheer is de zogenoemde 'categorisering' van het klantenbestand met een arbeidsbeperking. De categorisering omvat een verplichte indeling van de AG populatie in re-integratiecategorïen. De

indeling in categorieën maakt snel duidelijk in welke re-integratiepositie een klant zich bevindt en welke dienstverlening op hem van toepassing is. Ook kunnen snel klanten geselecteerd worden die bemiddelbaar zijn voor vacatures. UWV heeft de categorisering ingevoerd om het caseloadbeheer te verbeteren, de schaarse middelen efficiënter in te kunnen zetten en de sturing en verantwoording te verbeteren. Vanaf oktober 2013 is UWV begonnen met de implementatie van een nieuw dienstverleningsconcept dat alle categorieën koppelt aan een gestandaardiseerde dienstverleningsformule.

De ondersteuning van de klantmanagers wisselt sterk tussen de bezochte gemeenten en UWV kantoren. Bij gemeenten beperkt de ondersteuning zich vaak tot het plannen van afspraken en behandelen van schriftelijke communicatie. Bij UWV gaat de ondersteuning vaak verder en nemen procesbegeleiders delen van het caseloadbeheer over of nemen zij het gehele caseloadbeheer over van klanten die tijdelijk geen activerende dienstverlening van UWV krijgen. UWV wil daarmee de specifieke expertise van klantmanagers (vooral de arbeidsdeskundige) beter kunnen benutten.

Samenspel tussen leidinggevenden en klantmanagers

Aansturing van klantmanagers

De leidinggevenden sturen de klantmanagers op prestatie-indicatoren. Bij veel gemeenten zijn de indicatoren gericht op resultaat (uitstroom of stijging op de participatieladder). Bij UWV zijn de prestatie-indicatoren gericht op zowel resultaat als proces (uitstroom naar werk, tijdigheid van de start van de re-integratie, tijdigheid van aanvragen om voorzieningen en de inkoop van re-integratietrajecten). Leidinggevenden sturen vooral op de genoemde prestatie-indicatoren, minder op de kwaliteit van de dienstverlening en op de kwaliteit van de registraties. Hoewel zowel gemeenten als UWV kwaliteitsmedewerkers hebben die de kwaliteit van het handelen van klantmanagers moeten bewaken, ervaren de klantmanagers de sturing op kwaliteit als marginaal.

De sturing door de leidinggevenden laat de klantmanagers veel bandbreedte om eigen prioriteiten te stellen in het caseloadbeheer en de activerende dienstverlening. Er zijn weliswaar instructies die de werkprocessen inkaderen maar die laten de klantmanagers nog veel ruimte. Gemeenten hebben die instructies overigens in mindere mate. De huidige instructies bieden volgens sommige klantmanagers van gemeenten te weinig houvast. Er is weinig afstemming tussen leidinggevenden en klantmanagers over de keuzes die klantmanagers maken. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt een opvallend verschil in de mate waarin leidinggevenden menen sturing te geven en de mate waarin de klantmanagers sturing beleven. Zowel bij gemeenten als bij UWV bestaat daardoor het risico dat klantmanagers eigen prioriteiten stellen die niet stroken met dat wat de organisatie beoogt.

De prioriteiten die klantmanagers stellen

Uit het onderzoek komt naar voren dat er grote verschillen zijn tussen klantmanagers in het plannen en organiseren van taken. De ene klantmanager werkt meer planmatig en gedisciplineerd dan de andere. Een deel van de klantmanagers blijkt moeite te hebben met organiseren van taken. Ook ziet de Inspectie verschillen in registratiediscipline. De ene klantmanager registreert direct en volledig, de ander is sneller geneigd tot uitstel of een minder volledige registratie.

Het kwantitatieve onderzoek laat zien dat de meeste professionals een hoge tot zeer hoge werkdruk ervaren en zeggen daardoor niet aan alle taken toe te komen. Zij geven zelf als belangrijkste oorzaken aan: een te hoge caseload, een hoge administratie- en registratiedruk en ontoereikende of gebruiksonvriendelijke ICT-systemen. Ook een uitbreiding van het takenpakket wordt genoemd als oorzaak van

de ervaren werkdruk. Verder kunnen verschillen tussen klantmanagers in taakopvatting een rol spelen. De helft van het aantal leidinggevendenden van zowel UWV als gemeenten vindt de capaciteit onvoldoende om de taken uit te voeren.

Klantmanagers geven weliswaar een hoge caseload aan als één van de oorzaken van de werkdruk, uit het kwantitatieve onderzoek van de Inspectie is echter geen direct verband vastgesteld tussen ervaren werkdruk en de omvang van de caseload. In de praktijk hebben klantmanagers vaak maar aan een klein deel van de caseload veel werk. Dankzij de indeling in categorieën bij UWV kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat klantmanagers van UWV aan ongeveer 10-20% van de caseload intensief werk heeft bijvoorbeeld in de vorm van klantcontacten en beoordeling van loon dispensatie en jobcoaching. De Inspectie heeft dat niet kunnen vaststellen voor gemeenten omdat die geen vergelijkbare indeling van klanten hebben. De hoogte van de caseload is op zichzelf derhalve niet doorslaggevend voor de werkdruk maar moet beoordeeld worden in samenhang met de samenstelling van de caseload. Opvallend is dat leidinggevendenden de omvang van de caseloads van hun medewerkers aanzienlijk lager schatten dan de klantmanagers zelf.

Uit het kwantitatieve onderzoek is gebleken dat naarmate medewerkers meer handelingsvrijheid ervaren, zij ook een lagere werkdruk ervaren. In de gesprekken met de klantmanagers is dat ook naar voren gekomen: klantmanagers die veel vrijheid ervaren, voelen zich ook vrij om eigen prioriteiten te stellen in de dienstverlening om hun werkdruk hanteerbaar te houden.

De taken waar de klantmanagers niet aan toekomen zijn vooral registratieverplichtingen en handhavingstaken, maar ook het aantal klantcontacten komt soms in het gedrang. Klantcontacten hebben over het algemeen wel hoge prioriteit, maar klantmanagers zoeken wel naar minder arbeidsintensieve klantcontacten. Dat houdt in dat zij in plaats van face tot face contacten kiezen voor telefonische of e-mail contacten.

Kennis van de klanten en het belang van registratie

Het actueel houden van de kennis

De kennis van de klant is bij instroom in de uitkering het grootst. Dan wordt namelijk een eerste diagnose gemaakt van de kansen en belemmeringen van de klant. De Inspectie SZW heeft in eerder onderzoek geconcludeerd dat bij gemeenten vooral ten aanzien van klanten met een arbeidsbeperking de expertise voor een goede diagnose vaak niet in huis is en ook vaak niet wordt ingekocht.² Daarmee lopen gemeenten het risico dat de kansen en belemmeringen van klanten onvoldoende in beeld komen.

Na de diagnose delen UWV en gemeenten hun klanten in op basis van hun kenmerken in bepaalde klantgroepen (gemeenten) of categorieën (UWV). De medewerkers van UWV geven aan dat categorisering van het AG klantenbestand heeft geleid tot een beter zicht op het klantenbestand. De indeling in categorieën maakt volgens leidinggevendenden en klantmanagers snel duidelijk in welke re-integratiepositie de klant zich bevindt en welke klanten bemiddelbaar zijn en dus geselecteerd kunnen worden voor vacatures.

Naarmate een klant langer in de uitkering zit, daalt het aantal klantcontacten, wordt de kennis van de klant minder en raken sommige klanten zelfs geheel uit beeld. Volgens de klantmanagers van UWV en gemeenten hebben zij met gemiddeld onge-

² Inspectie SZW R12/05 Werken met beperkingen, december 2012.

veer 25 procent van hun klantenbestand niet elk half jaar contact. Het kwantitatieve onderzoek van de Inspectie laat zien dat bij een caseload van meer dan 100 mensen, de kennis van de klant beduidend minder wordt. Als die kennis niet actueel is, bestaat het risico dat de indeling in een bepaalde klantgroep een statisch karakter krijgt en arbeidsmogelijkheden onbenut blijven. Leidinggevendenden bij UWV sturen de klantmanagers er op aan dat zij na elk klantcontact de categorie-indeling opnieuw beoordelen.

Overdraagbaarheid van informatie

Ongeveer de helft van de medewerkers bij UWV en gemeenten geeft aan dat de informatie over klanten die gedurende het traject verzameld is, niet gemakkelijk overdraagbaar is. De Inspectie heeft via dossieronderzoek ook zelf geconstateerd dat de registraties van klantmanagers zeer wisselend van kwaliteit zijn. De oorzaken van de wisselende kwaliteit van registraties zijn de registratiediscipline van medewerkers, ervaren werkdruk en gebruiksonvriendelijke registratiesystemen. Ook zijn er verschillen in wat klantmanagers nodig vinden dat er geregistreerd moet worden. Daarnaast is er bij gemeenten soms sprake van meerdere naast elkaar bestaande registratiesystemen. Klantmanagers bij gemeenten gebruiken soms ook eigen manieren van registratie (eigen mappen, eigen excelsheets).

Oordeel

Afnemende financiële middelen en stijgende klantenbestanden maken het noodzakelijk dat de uitvoering de activerende dienstverlening aan klanten anders inricht. Klantmanagers kunnen niet de 'beste dienstverlening aan elke klant' geven maar zij moeten 'een optimale dienstverlening verdeeld over het gehele klantenbestand' weten te organiseren. Als UWV en gemeenten niet in die ontwikkeling meegaan, wordt het risico groter dat een deel van de klanten niet de dienstverlening krijgt die het nodig heeft of niet wordt aangesproken op de arbeids- en re-integratieverplichting. Dat vraagt van alle niveaus van de organisatie het nodige aan organisatievermogen. Er zijn kaders nodig waarbinnen de klantmanager zijn prioriteiten kan stellen en het management moet hem daarop aansturen. Ook is het van belang dat het management de klantmanager ondersteunt bij het ontwikkelen van het vereiste organisatievermogen en met gebruiksvriendelijke registratiesystemen.

De Inspectie acht het positief dat zowel gemeenten als UWV voortdurend op zoek zijn naar meer efficiënte werkwijzen om het caseloadbeheer en de activerende dienstverlening beter vorm te geven. Vooral tussen gemeenten, maar ook tussen UWV locaties ziet de Inspectie grote verschillen in organisatie en werkwijzen. Ook ziet de Inspectie (soms grote) verschillen tussen klantmanagers binnen de organisaties. De geconstateerde verschillen zijn niet altijd te verklaren vanuit de verschillende klantpopulaties of verschillen in sturingsfilosofie of beleidsvrijheid. Het zou naar het oordeel van de Inspectie wenselijk zijn als tussen gemeenten en tussen UWV-kantoren afstemming plaatsvindt over voor- en nadelen van organisatorische keuzes.

De Inspectie vindt dat *het samenspel tussen leidinggevendenden en klantmanagers* beter kan. Onder meer door een betere sturing op de prioriteiten die de klantmanager stelt in het caseloadbeheer en de kwaliteit van de dienstverlening. Klantmanagers hebben een grote bandbreedte waarbinnen ze kunnen werken en zijn niet altijd op de hoogte van wat de organisatie van hen verwacht in het kader van caseloadbeheer. Managers zijn niet altijd op de hoogte van de prioriteiten die klantmanagers stellen en hebben een duidelijk afwijkend beeld van de omvang van de caseload van klantmanagers. Klantmanagers geven aan dat de controles op de kwaliteit van het professioneel handelen beperkt zijn. Wanneer klantmanagers niet aan al hun activerende taken toekomen, is afstemming nodig tussen leidinggevendenden en de klantma-

nager over de te stellen prioriteiten. Dat gebeurt naar het oordeel van de Inspectie nu te weinig.

Een deel van de klantmanagers heeft moeite met *de organisatorische kant van het caseloadbeheer*. Dat kan een verklaring zijn voor de grote verschillen die er zijn tussen klantmanagers als het gaat om werkwijze, werkdruk en de kwaliteit van de registraties. De Inspectie vraagt aandacht voor het ontwikkelen van de voor het caseloadbeheer benodigde organisatorische vaardigheden. De leidinggevendenden van de klantmanagers hebben daar een rol in door op de organisatorische vaardigheden van de klantmanagers te sturen en hen daarin te faciliteren. Ook een goede facilitaire ondersteuning kan de klantmanager helpen bij de organisatorische kanten van het caseloadbeheer. Klantmanagers zijn nu veel tijd kwijt aan administratie en registratie en taken die minder specialistisch zijn. Door een goede ondersteuning zou de specifieke deskundigheid van klantmanagers beter benut kunnen worden. Ook kunnen gebruiksvriendelijke registratiesystemen meer ruimte geven in het caseloadbeheer van de klantmanager.

Evenals in eerdere rapportages oordeelt de Inspectie dat *de kennis van het klantenbestand* vaak onvoldoende is. Vooral van klanten die lang niet gezien worden is het beeld niet actueel. Daarbij komt dat de registraties sterk wisselend van kwaliteit zijn. Dat gaat ten koste van de overdraagbaarheid van caseloads en de continuïteit van de dienstverlening. De Inspectie vindt het van groot belang dat er stappen worden gemaakt in het verbeteren van de kennis van het bestand. Te meer omdat een deel van de onderzochte klantgroepen vallen onder de doelgroep van de garantiebanen die werkgevers vanaf 2014 moeten creëren. UWV en gemeenten moeten dan wel in staat zijn mensen binnen deze doelgroep te selecteren. Voor het verbeteren van de kennis van de klanten is het ook nodig dat er uniforme en gebruiksvriendelijke registratiesystemen beschikbaar zijn.

UWV heeft naar het oordeel van de Inspectie in 2013 een belangrijke stap gemaakt in het verbeteren van de kennis van het klantenbestand met de categorisering van het AG klantenbestand. Hierdoor is er meer inzicht in de (re-integratie)situatie van de klanten en kunnen nu ook direct bemiddelbare klanten geselecteerd worden voor de match met beschikbare vacatures.

De Inspectie ziet een relatie tussen het caseloadbeheer en de ontwikkelingen in het kader van het verbeteren van het vakmanschap (professionalisering) waarbij Divosa en VNG, ondersteund door het ministerie van SZW, samenwerken om het vakmanschap van professionals in het gemeentedomain te verbeteren ('Impuls Effectiviteit en Vakmanschap'). Het ontwikkelen van standaarden en het verbeteren van het leervermogen binnen de organisatie, onder meer door intervisietrainingen en functioneel meten, is onderdeel van dit traject. Het verbeteren van het vakmanschap kan ook bijdragen aan het verbeteren van het caseloadbeheer.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor deze rapportage

Uit eerdere Inspectieonderzoeken^{3 4} blijkt dat de kennis van het klantenbestand bij gemeenten en UWV te wensen overlaat en dat klantmanagers niet aan al hun taken toekomen. De activerende dienstverlening voor klanten met arbeidsmogelijkheden komt daarmee onder druk te staan. Gemeenten en UWV moeten hun dienstverlening dusdanig organiseren dat de beoogde dienstverlening kan worden gegeven en dat zicht op het klantenbestand bestaat. Zij hebben daarbij te maken met groeiende klantenbestanden en afnemende financiële middelen en komen steeds meer onder druk

Beleidskeuzes, sturing, kennis van de klanten en hoogte van de caseload zijn belangrijke aspecten van caseloadbeheer die de effectiviteit van de dienstverlening beïnvloeden. Dat wordt bevestigd in de literatuur⁵ en een door de Inspectie georganiseerde expertmeeting met vertegenwoordigers van gemeenten, UWV, adviesbureaus en wetenschappers.

Aangezien een actieve rol van gemeenten en UWV in de dienstverlening vooral gewenst is voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, heeft de Inspectie het onderzoek gericht op mensen met een WWB uitkering en werkzoekende klanten van UWV met een arbeidsbeperking.

2.2 Wat heeft de Inspectie onderzocht

De Inspectie geeft met deze rapportage zicht op de wijze waarop gemeenten en UWV het caseloadbeheer strategisch, tactisch en uitvoerend niveau uitvoeren. Daarnaast geeft de Inspectie zicht op de mate waarin UWV en gemeenten kennis hebben van hun klanten. Doel van het onderzoek is het bieden van mogelijkheden ter verbetering van het caseloadbeheer en daarmee een verbetering van de activerende dienstverlening aan klanten. Het onderzoek is gericht op het caseloadbeheer voor klanten die persoonlijke dienstverlening krijgen, de WWB-klanten en WGA- en Wajong-klanten.

De hoofdvraag in deze rapportage is:

Op welke wijze geven gemeenten en UWV vorm aan het caseloadbeheer van respectievelijk klanten WWB en werkzoekende AG klanten?

2.3 Definitie caseloadbeheer

De Inspectie verstaat onder caseloadbeheer alle maatregelen en activiteiten van UWV en gemeenten op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau met als doel het:

³ Inspectie SZW R12/02 Tussen Wajong en werk, oktober 2012.

⁴ Inspectie SZW R12/05, Werken met beperkingen, december 2012.

⁵ Paul van der Aa, Proefschrift Activeringswerk in uitvoering, Bureaucratische en professionele dienstverlening bij drie sociale diensten 2011, en onderzoek Paul van der Aa, Oude en nieuwe praktijken, juli 2008,

1. *Creëren van een optimale omvang en samenstelling van de caseload.*
Een optimale omvang en samenstelling van de caseload stelt de medewerker in staat de beoogde activerende dienstverlening te geven en zijn klantenbestand te kennen.
2. *Verkrijgen en actueel houden van de kennis van het bestand.*
De diagnose van de klant is het vertrekpunt van de activerende dienstverlening. Van belang is dat de kennis van de klant actueel wordt gehouden. Registratie is daarbij essentieel om de kennis van de klant te kunnen reproduceren, zowel voor de medewerker zelf als voor de overdraagbaarheid. Gebruiksvriendelijkheid van de registratiesystemen dragen daaraan bij.
3. *Stellen van prioriteiten voor dienstverlening.*
Het beleid en de sturing op de activerende dienstverlening en op het caseload-beheer faciliteren de medewerker bij het nemen van besluiten.
4. *Onderhouden van contacten met de klant.*
Voor de continuïteit van de activerende dienstverlening en voor het behoud van een actueel zicht op de klant is het van belang dat er regelmatig contact is met de klant. Onderdeel van het caseloadbeheer is die klantcontacten te organiseren.

Goed caseloadbeheer staat voor het combineren en in evenwicht brengen van uiteenlopende (soms strijdig lijkende) eisen. Dit combineren en in evenwicht brengen is een kwestie van goed *organiseren*. Cases behandelen en re-integratie bevorderen kan niet los van organiseren en organisatievorm gezien worden. Dat vraagt van klantmanagers specifieke organisatievaardigheden. Leidinggevendenden hebben hierin ook een verantwoordelijkheid.

2.4 Drie onderzoeken

Bovenstaande aspecten komen aan de orde in twee kwalitatieve onderzoeken, één bij 7 gemeenten en één bij 3 locaties van UWV en een kwantitatief onderzoek bij 65 gemeenten en 23 locaties van UWV.

In het kwalitatieve onderzoek bij gemeenten heeft de Inspectie onderzocht hoe het caseloadbeheer is vormgegeven. Daartoe heeft de Inspectie:

- beleidsdocumenten geanalyseerd;
- interviews gehouden met leidinggevendenden, teamleiders, klantmanagers en kwaliteitsmedewerkers;
- dossiers bestudeerd om vast te stellen welke informatie er wordt geregistreerd.

In het kwalitatieve onderzoek bij UWV heeft de Inspectie gesprekken gevoerd met medewerkers van het hoofdkantoor van UWV en beleidsdocumenten geanalyseerd om het centrale UWV beleid en de doelstellingen met betrekking tot een activerende dienstverlening in kaart te brengen. Verder heeft de Inspectie bij vier locaties

- interviews gehouden met managers werkzoekendendienstverlening, arbeidsdeskundigen, adviseurs intensieve dienstverlening en procesbegeleiders;
- dossiers bestudeerd om vast te stellen welke informatie er wordt geregistreerd.

Het kwantitatieve onderzoek bestond uit telefonische interviews met leidinggevendenden en klantmanagers bij gemeenten en UWV.

In totaal hebben 65 gemeenten en 23 locaties van UWV meegewerkt, verspreid over het land. Er werden in totaal 80 leidinggevendenden (62 van gemeenten en 18 van UWV) en 493 medewerkers (369 klantmanagers van gemeenten en 124 UWV medewerkers geïnterviewd).

2.5 Toezichtkader

De Inspectie houdt “systeemgericht” toezicht op het stelsel van werk en inkomen. Dat houdt in dat zij zich richt op de opbrengsten en de werking van het stelsel en de bijdragen van de stelselpartijen aan de realisatie van beleidsdoelen. Een kabinetsdoelstelling is dat iedereen naar vermogen in de samenleving participeert. UWV en gemeenten leveren een bijdrage aan deze doelstelling door middel van een activerende dienstverlening: zij hebben een wettelijke taak in de begeleiding van werkzoekenden. Deze dienstverlening moet dusdanig worden georganiseerd (door middel van caseloadbeheer) dat UWV en gemeenten hun klantenbestand kennen en zo mogelijk activeren.

2.6 Leeswijzer

In de komende hoofdstukken zijn de bevindingen van de onderzoeken beschreven. In hoofdstuk 3 staat het beleid en de sturing op de caseload centraal. De Inspectie gaat ook in op de wijze waarop gemeenten en UWV het caseloadbeheer hebben georganiseerd.

Hoofdstuk 4 gaat in op het caseloadbeheer op uitvoeringsniveau door de klantmanagers van gemeenten en UWV en hoe de klantmanagers sturing ervaren.

Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag in hoeverre UWV en gemeenten kennis hebben van hun klanten en op welke wijze zij de kennis van hun klantenbestand volledig en actueel houden.

3 Beleid en sturing op de caseload

Conclusies:

- *Zowel gemeenten als UWV zoeken naar meer effectieve en efficiënte manieren van organiseren om met beperkte middelen meer mensen te kunnen helpen. Gemeenten organiseren de dienstverlening op zeer uiteenlopende manieren.*
- *Bij gemeenten wordt een deel van de klanten niet aangesproken op de re-integratieverplichting en heeft voor dit deel van het klantenbestand dienstverlening lage prioriteit. Indeling in klantgroepen heeft een statisch karakter.*
- *Gemeenten gaan bij de berekening van het benodigde aantal fte voor de dienstverlening vooral uit van de beschikbare financiële middelen, niet of minder van de beoogde dienstverlening.*
- *UWV berekent het aantal benodigde fte's centraal aan de hand van de hoogte van de geraamde caseload en de daarbij passende (standaard)dienstverlening.*
- *Leidinggevenden en klantmanagers vinden de normtijden die UWV hanteert voor de berekening van het aantal fte zijn voor bepaalde taken niet realistisch. Dat is volgens hen de reden dat klantmanagers die taken niet met de door de organisatie beoogde kwaliteit kunnen uitvoeren.*
- *De aansturing van klantmanagers is vooral gericht op prestatie-indicatoren, minder op kwaliteit van de dienstverlening. Klantmanagers ervaren de sturing minder sterk dan de leidinggevenden zelf.*
- *Gemeenten hebben niet altijd heldere doelstellingen geformuleerd.*
- *UWV heeft uitgebreide instructies die richting geven aan de dienstverlening van klantmanagers. Gemeenten hebben die instructies in mindere mate. De huidige instructies bieden volgens sommige klantmanagers te weinig houvast.*

3.1 Inleiding

Binnen hun opdracht om klanten te activeren maken gemeenten en UWV eigen keuzes die bepalend zijn voor de inzet van de capaciteit en de wijze waarop ze het uitvoeringsproces vormgeven.

In dit hoofdstuk schetst de Inspectie een beeld van het beleid, de wijze waarop gemeenten en UWV het caseloadbeheer hebben georganiseerd en hoe ze hier op sturen.

3.2 Gemeenten

Beleid gericht op uitstroom

De doelstellingen die gemeenten nastreven zijn vooral gerelateerd aan uitstroom en instroombeperking. Het gaat meestal om algemeen gestelde doelen (zoals instroom moet gelijk zijn aan uitstroom) die niet concreet worden doorvertaald naar de uitvoering.

Bij de inrichting van de processen en de berekening van het aantal benodigde fte's gaan gemeenten niet uit van de beoogde dienstverlening voor de klant, maar van de

beschikbare middelen. Dat betekent dat de caseload verdeeld wordt over het beschikbare aantal fte per gemeente.

De meeste onderzochte gemeenten hebben in hun beleid bepaald dat sommige klanten of klantgroepen niet begeleid worden naar werk of het verrichten van een tegenprestatie en waar dat niet in het beleid is bepaald, de klantmanagers zelf die afweging maken. Twee derde deel van de gemeenten geeft aan dat een deel van het klantenbestand met rust wordt gelaten en de klantcontacten geminimaliseerd worden naar ongeveer eens per twee soms drie jaar.

Bij de inrichting van de werkprocessen gaan de gemeenten over het algemeen uit van drie klantgroepen met een oplopende afstand tot de arbeidsmarkt: werkklijanten, ontwikkelklijanten en zorgklijanten. Daarnaast is er bij alle onderzochte gemeenten een aparte aanpak voor jongeren en hebben sommige gemeenten ook een aparte aanpak voor de nieuwe instroom.

De aard en intensiteit van de dienstverlening zijn afgestemd op de klantgroep. Dienstverlening aan werkklijanten bestaat uit bemiddeling en ondersteuning bij het zoeken naar werk, ontwikkelklijanten ontvangen dienstverlening om de belemmeringen naar de arbeidsmarkt weg te nemen en zorgklijanten worden vaak verwezen naar het maatschappelijk werk, de geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en de schuldhulpverlening.

Naast bovengenoemde indeling in klantgroepen maken meerdere gemeenten onderscheid in klanten die op de langere termijn geen arbeidsmogelijkheden hebben en klanten die dat wel hebben. Dat gebeurt op basis van een individuele diagnose, maar soms ook op basis van categoriale indelingen (klanten die ouder zijn dan 55). Het gaat om klanten die niet begeleid worden naar werk en meestal met rust worden gelaten. Uit gesprekken is gebleken dat het voorkomt dat klanten soms maar één keer in de twee of drie jaar worden opgeroepen om vast te stellen of er iets in hun situatie is veranderd. Voor deze klanten is geen sprake van activerende dienstverlening.

Organisatie van het caseloadbeheer

Gemeenten hanteren een grote diversiteit aan uitvoeringsmodellen, ook op het gebied van caseloadbeheer. Zo variëren gemeenten met de wijze waarop caseloads worden verdeeld over de klantmanagers. Een enkele gemeente laat de individuele caseloads los en gaat over op teamcaseloads. Daarnaast kiezen gemeenten voor groepsgewijze dienstverlening aan klanten, bijvoorbeeld in de vorm van workshops. Ook specialisatie naar klantgroepen en taken komt voor. De Inspectie heeft grote verschillen in de omvang van caseloads aangetroffen. In het volgende hoofdstuk gaat de Inspectie daar nader op in.

Sturing op caseloadbeheer

Van de leidinggevenden bij gemeenten geeft 82% aan dat er meetbare doelstellingen zijn op uitstroom. Het merendeel zegt vervolgens ook hierop te sturen. Uit het onderzoek is echter gebleken dat slechts een deel van de klantmanagers die sturing ook daadwerkelijk ervaart: een kwart zegt hierop helemaal niet te worden aangesproken en 36% ervaart de sturing als indicatief (niet dwingend).

Wat handhaving betreft heeft ruim de helft van de leidinggevenden bij gemeenten meetbare doelstellingen. Minder dan een kwart van de klantmanagers ervaart dat zij hierop dwingend wordt aangesproken. Ten aanzien van de doelstelling stijging van klanten op de participatieladder zegt ruim de helft van de leidinggevenden van gemeenten meetbare doelstellingen te hebben. 45% van de klantmanagers geeft aan hierop niet te worden aangesproken en slechts 14% ervaart dwingende sturing op dit punt.

Verder valt op dat klantmanagers het vaakst van mening zijn dat zij *dwingend* worden aangesproken op registratie en administratie (41%).

Het merendeel van de leidinggevendenden zegt sterk te sturen op kwaliteit. Die sterke sturing op de kwaliteit van de dienstverlening ervaren de klantmanagers niet; minder dan een kwart zegt hierop dwingend aangesproken te worden en een derde deel zegt zelfs hierop helemaal niet te worden aangesproken.

Ook over de hoogte van de caseload lopen de inzichten van leidinggevendenden en klantmanagers uiteen. Leidinggevendenden schatten de hoogte van de caseload over het algemeen veel lager in dan de klantmanagers zelf.

Op de inhoud van de dienstverlening ervaren de klantmanagers veel professionele beleidsvrijheid. De meeste geïnterviewde klantmanagers geven aan dat er nauwelijks instructies en procesbeschrijvingen zijn opgesteld die kaders vormen voor werkprocessen en registratie. Een deel van de klantmanagers gaf aan dat het werk zich niet leent voor inkadering door werkprocessen en dergelijke, terwijl een ander deel van de klantmanagers wel degelijk graag meer instructies wenst. De huidige instructies geven hen te weinig houvast.

Leidinggevendenden vinden instructies en procesbeschrijvingen van belang voor de dienstverlening aan de klant. Ten aanzien van de inhoudelijke keuzes die klantmanagers maken bij de dienstverlening zeggen leidinggevendenden te vertrouwen op de professionaliteit van de klantmanagers. De meeste klantmanagers hebben aangegeven tevreden te zijn met de beleidsvrijheid die ze hebben en de sturing door hun leidinggevende.

3.3 UWV

Beleid: landelijke prestatienormen

Een wezenlijk verschil tussen UWV en gemeenten is dat UWV veel minder beleidsvrijheid heeft dan gemeenten. De minister van SZW stuurt op de jaarlijks te behalen doelstellingen van UWV via de goedkeuring van het jaarplan van UWV. De landelijke doelstellingen die UWV jaarlijks formuleert op het gebied van activering worden vertaald in een apart jaarplan voor elke divisie van UWV, waaronder het Werkbedrijf. De prestatie-indicatoren waarop UWV stuurt zijn: uitstroom naar werk, tijdigheid van de start van de re-integratie, tijdigheid van aanvragen loondispensatie en jobcoaching en de inkoop van re-integratietrajecten.

In 2013 heeft UWV het AG klantenbestand gecategoriseerd om het caseloadbeheer te verbeteren, de schaarse middelen efficiënter in te kunnen zetten en de sturing en verantwoording te verbeteren. In het hoofdstuk kennis van de klant gaat de Inspectie hier nader op in. Eind 2013 heeft UWV ook een nieuw dienstverleningsconcept geïntroduceerd. Het dienstverleningsconcept is gekoppeld aan de categorieën klanten die UWV sinds de categorisering onderscheidt. In november zijn de locaties gestart met de implementatie van dat dienstverleningsconcept. De praktijk zal nog moeten uitwijzen hoe het nieuwe dienstverleningsconcept ingrijpt op het caseloadbeheer.

Het aantal benodigde fte's wordt centraal berekend aan de hand van de hoogte van de geraamde caseload en de daarbij passende dienstverlening. Met een dergelijke berekeningssystematiek kan UWV in principe meer dan gemeenten inspelen op (jaarlijkse) fluctuaties in het bestand en externe ontwikkelingen. UWV hanteert bijvoorbeeld aparte tijdsnormeringen voor verschillende taken die de activeringsmedewerkers bij UWV (arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening)

moeten uitvoeren. Voorwaarde voor een zorgvuldige berekening is wel dat de normtijden voor de activiteiten realistisch zijn. De centraal vastgestelde normtijden voor bepaalde taken, zoals een normtijd voor het afhandelen van een aanvraag loondispensatie of jobcoaching zijn volgens managers en medewerkers bij UWV te krap vastgesteld. Er is daarom in de praktijk te weinig tijd om aanvragen en verlengingen voor loondispensatie en jobcoaching conform de procedures uit te voeren.

Organisatie van het caseloadbeheer: regionale verschillen

De Inspectie ziet dat de organisatie van de activerende dienstverlening bij UWV in beweging is en dat locaties continu op zoek zijn naar de voor hen meest efficiënte oplossingen. De rode draad wordt gevormd door de vraag hoe de arbeidsdeskundigen kunnen worden ontlast en hoe de betrokken type medewerkers het meest efficiënt kunnen worden ingezet. Op alle locaties ziet de Inspectie verschillen in keuzes die managers maken. Het is de Inspectie niet duidelijk in hoeverre werkpleinen ervaringen uitwisselen over de voor- en nadelen van bepaalde keuzes die zij in het organiseren van de dienstverlening maken.

Het nieuwe dienstverleningsconcept van UWV beoogt meer duidelijkheid en uniformiteit in de organisatie van dienstverlening te creëren. De tendens bij UWV is momenteel dat de indeling in categorie uitgangspunt wordt voor de verdeling van de klanten naar type medewerker. Leidinggevenden van UWV benadrukken dat de procesbegeleiders naast de klantmanagers (arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening) een belangrijke rol vervullen in het caseloadbeheer.

Sturing: laveren tussen vrijheid en normering

Arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening bij UWV worden vooral aangesproken op de te behalen prestatie-indicatoren. Het management stuurt daarbij vooral op uitstroom en de tijdigheid van de re-integratiestart, geconcretiseerd in participatieplannen voor de Wajong-klanten en werkplannen voor de WGA-klanten. Ook de inkoop van (externe) re-integratietrajecten is een aandachtspunt in de sturing.

UWV heeft centrale instructies voor de dienstverlening aan de klanten en de registratie van het dienstverleningsproces en de daarmee gemoeide klantcontacten. De instructies zijn elektronisch beschikbaar en worden voortdurend aan de actualiteit aangepast. Het betreft een combinatie van instructies en procesbeschrijvingen en vormt de handleiding voor de professionals die werkzaam zijn bij het Werkbedrijf. De instructies geven richting en houvast, maar bieden ook ruimte. De meeste medewerkers zijn in grote lijnen op de hoogte van de instructies en raadplegen deze alleen bij twijfel. Zij geven aan dat de werkprocessen logisch zijn. Zij ervaren de instructies niet als een keurslijf dat hun vrijheid van professioneel handelen beperkt.

4 Het caseloadbeheer door klantmanagers

Conclusies

- *Klantmanagers ervaren over het algemeen een hoge mate van handelingsvrijheid. Ze ervaren minder sturing dan dat leidinggevendenden aangeven sturing te geven. De Inspectie constateert veel verschillen in werkwijzen tussen klantmanagers.*
- *Een deel van de klantmanagers heeft moeite met de organisatorische kant van het caseloadbeheer.*
- *Er zijn mogelijkheden tot verhoging van de efficiëntie van het caseloadbeheer, bijvoorbeeld op het gebied van personele ondersteuning van de klantmanager en ICT-systemen.*
- *Klantmanagers van UWV en gemeenten komen niet aan al hun taken toe. Vooral registratie, klantcontacten, kennis van de klant en handhaving komen in het gedrang.*
- *Klantmanagers maken eigen keuzes, vooral bij werkdruk, zonder afstemming met leidinggevendenden. Klantmanagers ervaren de werkdruk vaak als hoog tot zeer hoog.*
- *Oorzaken van ervaren werkdruk zijn volgens klantmanagers, onderbezetting, registratieverplichtingen en gebruiksonvriendelijke ICT systemen.*
- *Klantmanagers geven ook een hoge caseload als oorzaak van werkdruk aan, maar het kwantitatieve onderzoek van de Inspectie laat zien dat er geen directe relatie is tussen de ervaren werkdruk en omvang van de caseload. Dat heeft waarschijnlijk te maken met een relatief klein percentage klanten waar de klantmanager echt werk aan heeft.*
- *De ervaren werkdruk is minder naarmate klantmanagers meer professionele vrijheid ervaren.*
- *Vershillen in beleving van werkdruk worden mede veroorzaakt door verschillen in taakopvatting en efficiëntie/productiviteit van de klantmanagers.*

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetst de Inspectie een beeld van het caseloadbeheer op uitvoeringsniveau door de klantmanagers van gemeenten en UWV. De Inspectie gaat in op het takenpakket van klantmanagers, het organiseren van het caseloadbeheer door klantmanagers, de sturing die zij ervaren en de keuzes die zij maken in het caseloadbeheer en de dienstverlening aan de klant.

4.2 Vormgeving caseloadbeheer en takenpakket klantmanager

Één aspect van caseloadbeheer is het creëren van een optimale omvang en samenstelling van de caseload. Dat is van belang opdat de klantmanager aan al zijn taken toekomt en de gewenste dienstverlening aan de klanten kan geven.

Caseloadbeheer verschillend vormgegeven

De Inspectie constateert een grote diversiteit in de wijze waarop het caseloadbeheer bij de bezochte gemeenten wordt vormgegeven. Bij UWV ziet de Inspectie meer overeenkomsten, maar ook tussen UWV-locaties ziet de Inspectie verschillen. Soms worden alle aspecten van caseloadbeheer uitgevoerd door één klantmanager, soms door meerdere klantmanagers of ook door andere functionarissen, zoals de procesbegeleider.

De medewerkers van zowel gemeenten als UWV hebben naast hun taken in het kader van caseloadbeheer ook neventaken. Bij gemeenten zijn er klantmanagers die in projecten meedraaien, workshops organiseren of daaraan meewerken of teamtaken op zich nemen.

Bij UWV hebben arbeidsdeskundigen een taak in het beoordelen van aanvragen voor loondispensatie en jobcoaching voor de klanten die zij in hun caseload hebben. Het afhandelen van dergelijke aanvragen maakt een substantieel deel uit van de taken van arbeidsdeskundigen. Sommige arbeidsdeskundigen zijn voor één dag in de week vrijgesteld voor bedrijfsplekonderzoeken die tot doel hebben te beoordelen of bepaalde werkplekken geschikt zijn of geschikt gemaakt kunnen worden voor Wajongers. De adviseurs werkzoekenden dienstverlening bij UWV hebben vaak naast het caseloadbeheer taken als groepstrainingen geven en competentietesten afnemen.

4.3 Organisatie van de werk/dienstverlening aan klanten

Een ander aspect van caseloadbeheer is het plannen en organiseren van taken, in het bijzonder klantcontacten. Dit vereist de nodige organisatievaardigheden.

Verschillen in aanpak en organisatievaardigheden

Er zijn medewerkers die strak plannen en altijd een taak hebben uitstaan per klant, tenzij de klant aan een re-integratietraject deelneemt. Er zijn ook medewerkers die daar minder strak in zijn en periodiek hun caseload screenen op noodzakelijke acties voor de klant. Vaak is dat een gevolg van persoonlijke voorkeuren van de klantmanagers. Sommige klantmanagers hebben meer moeite met organiseren dan andere. Voorts is de ene klantmanager meer gedisciplineerd dan de andere. Verschillen in discipline werken ook door in verschillen in registratie. In hoofdstuk 5 gaat de Inspectie daar nader op in.

De Inspectie trof een grote variatie aan in de wijze waarop medewerkers ondersteund worden in de planning van hun taken. Soms beperkt de ondersteuning zich tot administratieve taken (vooral bij gemeenten) zoals het maken van afspraken en het verzorgen van schriftelijke communicatie, maar de ondersteuning kan ook veel verder gaan en zich uitstrekken tot bewaken van taken en zelfs het beheer van een deel van de caseload (vooral bij UWV). Het gaat dan bijvoorbeeld om het bewaken van een wijziging in de situatie van de klant en het afhandelen van eenvoudige klantcontacten. Bij UWV gaat de ondersteuning vaak verder om de arbeidsdeskundigen verlichting te geven in de hoge werkdruk die deze medewerkers veelal ervaren. De specifieke deskundigheid van de arbeidsdeskundige wordt op deze wijze beter benut.

4.4 Welke keuzes/prioriteiten stellen klantmanagers?

Het is van belang dat klantmanagers keuzes in de dienstverlening en het caseloadbeheer maken, die bijdragen aan de beoogde doelstellingen van de organisatie. De

Inspectie heeft onderzocht welke prioriteiten klantmanagers stellen in de uitvoering van hun taken. Vooral in een situatie van hoge ervaren werkdruk zullen klantmanagers prioriteiten moeten stellen, welke taken voeren zij nog wel uit en welke niet.

Veel klantmanagers ervaren hoge werkdruk

In eerdere onderzoeken heeft de Inspectie al geconstateerd dat klantmanagers een hoge werkdruk ervaren.⁶ Ook in dit onderzoek stelt de Inspectie vast dat de werkdruk door een groot deel van de professionals als (zeer) hoog wordt ervaren (62%) en dat een meerderheid niet of slechts met moeite aan al hun taken toekomt. Dat geldt met name voor klantmanagers bij gemeenten en arbeidsdeskundigen bij UWV. Adviseurs intensieve dienstverlening bij UWV zeggen minder vaak te kampen met een te hoge werkdruk. Zij geven ook minder vaak aan dat zij niet aan al hun taken toekomen (54%, tegen 63% van de gemeentelijke klantmanagers en 79% van de arbeidsdeskundigen bij UWV).

Volgens de klantmanagers zijn de voornaamste oorzaken van de hoge werkdruk een te hoge caseload, veel tijd kwijt zijn aan administratie en registratie en ontoereikende en gebruiksonvriendelijke ICT-systemen, hoge caseloads en uitbreiding van taken. Verder is de personele bezetting niet altijd optimaal.

Ook in gesprekken met de klantmanagers wordt duidelijk dat werkdruk een kwestie van beleving is. Zwart/wit gezegd: de ene klantmanager relativeert de werkdruk weg en de andere raakt ervan in de stress. Natuurlijk ligt de werkomvang mede ten grondslag aan de ervaren werkdruk, maar het is vooral hoe de klantmanager er mee omgaat hoe hij die werkdruk daadwerkelijk beleeft.

Het kwantitatieve onderzoek laat zien dat klantmanagers een lagere werkdruk ervaren naarmate zij meer professionele vrijheid krijgen. De Inspectie ziet dat bevestigd in de gesprekken met de klantmanagers. De klantmanagers "reguleren" als het ware hun eigen werkdruk. Citaat: "*De werkdruk is de druk die je vooral jezelf oplegt. Als je prioriteiten anders stelt en daardoor meer klanten naast je neer kan leggen dan heb je het minder druk. Klantmanagers hebben voldoende ruimte om daarin zelf keuzes te maken.*"⁷

De meeste klantmanagers geven aan dat zij bij een door hen als hoog ervaren werkdruk hun leidinggevendenden daarvan op de hoogte stellen. Meestal zoekt de leidinggevende daar een oplossing voor. Het gaat dan vooral om het aanbieden van (extra) ondersteuning (bij registratie en administratie, planning van taken en klantcontacten, inkoop van trajecten, etc.). Soms wordt er voor gekozen een deel van de caseload (tijdelijk) over te dragen aan collega's. Niet altijd zijn er mogelijkheden voor een adequate oplossing. Bij UWV zoeken leidinggevendenden naar (meer structurele) oplossingen in de sfeer van herverdeling van taken. Procesbegeleiders worden bijvoorbeeld ingeschakeld voor de bewaking van taken en soms nemen zij zelfs eenvoudige klantcontacten over, evenals delen van de caseload om die te bewaken op wijzigingen in de situatie van de klant.

Geen direct verband tussen omvang caseload en ervaren werkdruk

De Inspectie constateert dat er grote verschillen zijn in caseloads tussen medewerkers. De gemiddelde caseload volgens de klantmanagers zelf is bij gemeenten ongeveer 120 en bij UWV 300. Opvallend is dat leidinggevendenden de hoogte van de caseload veel (bij UWV zelfs de helft) lager inschatten dan de klantmanagers.

⁶ Inspectie SZW RR12/02 Tussen Wajong en Werk, oktober 2012, Werken met beperkingen, december 2012 en Iedereen aan de slag, december 2011.

⁷ Zie ook Paul van der Aa, die op het risico van coping gedrag wijst bij hoge werkdrukte

De omvang van de caseload zegt op zichzelf echter nog weinig. Om een goede indicatie te hebben van de werkdruk die een caseload met zich meebrengt, moet ook de samenstelling van de caseload worden bekeken. Als een klantmanager alleen maar zorgklanten heeft, dat kan hij veel meer klanten in zijn caseload hebben dan wanneer hij de klanten in zijn caseload meer intensieve dienstverlening moet geven.

Zoals gezegd geven klantmanagers zelf vaak aan dat de omvang van de caseload een van de oorzaken is van een als hoog ervaren werkdruk. Uit het kwantitatieve onderzoek komt echter naar voren dat er geen directe relatie is tussen de omvang van de caseload en de ervaren werkdruk. Dat kan onder meer verklaard worden uit de hiervoor beschreven conclusie dat werkdruk vaak een kwestie is van hoe de klantmanager daarmee omgaat. Ook is het zo dat klantmanagers vaak aan slechts een klein deel van de caseload werk hebben. Dat wordt vooral duidelijk bij UWV waar de categorisering veel inzicht heeft gegeven in de samenstelling van de caseloads. Uit dat inzicht blijkt dat klantmanagers slechts aan ongeveer 15% van de caseload werk heeft, zoals het faciliteren van een match en het beoordelen van loondispensatie en jobcoaching. Een als hoog beleefde caseload van 500 klanten wordt zo ineens een stuk hanteerbaarder.

De prioriteiten die klantmanagers stellen

Hoogste prioriteit bij de medewerkers van UWV is de tijdigheid van de re-integratiestart na instroom in de uitkering. Dat is ook een prestatie-indicator waar zij strak op worden gestuurd. Klantmanagers van gemeenten en UWV geven over het algemeen prioriteit aan de klantcontacten boven registratie. Bij hoge werkdruk stelt de medewerker de registratie uit dan wel gaat de kwaliteit van de registratie achteruit. Maar ook de klantcontacten en handhavingactiviteiten hebben te lijden onder hoge werkdruk. Verder gaat de kennis van de klant achteruit bij hogere werkdruk.

Bij klantmanagers van gemeenten hebben klanten die dicht bij de arbeidsmarkt staan over het algemeen een hogere prioriteit vanwege de sturing op uitstroom naar werk. Soms wordt een deel van de caseload verdeeld over andere klantmanagers. Medewerkers van UWV en gemeenten maken soms de keuze om klantcontacten minder arbeidsintensief uit te voeren. Face tot face contacten worden vaker vervangen door telefonische of e-mail contacten. Soms stuurt de leidinggevende daarop.

Voor UWV geldt dat arbeidsdeskundigen, vaak met medeweten van de leidinggevendenden, protocollen voor het afhandelen van aanvragen voor loondispensatie en jobcoaching minder strikt uitvoeren. Zowel leidinggevendenden als medewerkers stellen dat de normtijden voor dergelijke aanvragen niet stroken met de praktijk. Uitvoering volgens de protocollen vinden zij niet realistisch, te meer daar arbeidsdeskundigen meerdere van dergelijke arbeidsintensieve aanvragen per week moeten verwerken.

Sturing op prioriteiten klantmanagers

De klantmanagers ervaren over het algemeen een grote vrijheid in de keuzes die zij maken in het kader van de dienstverlening en het caseloadbeheer. Zij worden vooral gestuurd op de prestatie-indicatoren uitstroom en stijging op de participatieladder. Niet alle gemeenten sturen overigens op prestatie-indicatoren.

Via instructies krijgen zij wel richtlijnen mee voor de dienstverlening aan de klanten, maar ook die laten nog voldoende ruimte voor het stellen van eigen prioriteiten. Bij gemeenten zijn er overigens niet altijd instructies. Verschillende managers en klantmanagers van gemeenten geven aan dat het werk van een klantmanager moeilijk te protocolleren is.

Citaat leidinggevende gemeente: "Re-integratie is geen zwart-witgebied, omdat het om mensen gaat is het heel moeilijk om alles in procedures en instructies te gieten."

De Inspectie bezocht één gemeente die de zelfredzaamheid van de klantmanagers zelfs in haar missie benadrukt.

Uit het kwantitatieve onderzoek van de Inspectie komt naar voren dat er een opvallende discrepantie is in de mate waarin leidinggevendenden menen dat zij sturing geven en de mate waarin de klantmanagers sturing beleven. De Inspectie ziet dat bevestigd in de kwalitatieve onderzoeken. Een verklaring zou kunnen zijn dat leidinggevendenden vooral sturen op de prestatie-indicatoren en minder op kwaliteit. Een veelgehoorde uitspraak van klantmanagers is dat zij toch vooral die dingen doen die zij nodig vinden voor de klant.

Op de kwaliteit van het handelen van klantmanagers wordt veelal gestuurd via kwaliteitsmedewerkers. Bij gemeenten zijn er kwaliteitsmedewerkers die het management signalen geven dat processen onvoldoende zijn gestructureerd of uniform worden uitgevoerd. Het is de Inspectie niet duidelijk geworden wat het management met die signalen doet.

Bij UWV wordt er gestuurd op kwaliteit via een stafarbeidsdeskundige. Die neemt steekproeven bij medewerkers, beoordeelt de gemaakte keuzes in dienstverlening en bespreekt dat met de betreffende medewerker. De stafarbeidsdeskundige stelt de leidinggevende op de hoogte van de bevindingen die deze informatie vervolgens gebruikt voor de gesprekken met de medewerker.

De sturing via de kwaliteitsmedewerkers ervaren medewerkers niet als een inperking van hun handelingsvrijheid.

De Inspectie constateert ook dat taakopvattingen van klantmanagers kunnen verschillen. Klantmanagers met een ruimere taakopvatting ten aanzien van het begeleiden van klanten, die de begeleiding van klanten zo veel mogelijk zelf willen verzorgen, kunnen een minder hoge caseload aan dan klantmanagers met een minder ruime taakopvatting, die de klant zo snel mogelijk overdragen aan een re-integratiebedrijf of het werkgeversservicepunt. De Inspectie constateert dat leidinggevendenden hun klantmanagers daar wel op aanspreken, maar dat het lastig is klantmanagers daarop bij te sturen.

De hoge mate van vrijheid die klantmanagers hebben om eigen prioriteiten te stellen doet de vraag rijzen in welke mate zij ook die keuzes maken die door de organisatie worden beoogd. De Inspectie constateert dat klantmanagers daar weinig sturing op ervaren. Afstemming over de prioriteiten die klantmanagers stellen is er niet altijd. De Inspectie heeft dit gebrek aan afstemming vooral bij een aantal gemeenten aangetroffen en in mindere mate bij UWV.

5 Kennis van de klanten

Conclusies

- *Kennis van het klantenbestand is vaak onvoldoende, dit beperkt de overdraagbaarheid van de klanten en is een risico voor de gewenste dienstverlening aan de klant.*
- *Registratie is sterk wisselend van kwaliteit. Oorzaken zijn gebruiksonvriendelijke systemen en verschillen in registratiediscipline.*
- *Klantmanagers bij gemeenten gebruiken soms eigen notities of informatiesystemen. Dit kan tot gebrekkige toegankelijkheid van gegevens leiden.*
- *Naarmate de klant langer in de uitkering zit, vermindert de kennis van de klant.*
- *Naarmate de omvang van het klantenbestand groter is, wordt de kennis van het bestand minder goed.*
- *De categorisering bij UWV heeft de kennis van het klantenbestand verhoogd, bemiddelbare klanten zijn nu bijvoorbeeld direct te selecteren.*
- *De indeling in werk-, ontwikkel- en zorgklanten bij gemeenten heeft het risico dat klanten niet doorstromen naar andere klantgroepen, vooral als er geen of weinig klantcontacten zijn.*
- *Zowel leidinggevendenden als klantmanagers vinden de ICT-systemen gebruiksonvriendelijk.*

5.1 Inleiding

Het hebben van kennis van de klant is een voorwaarde voor het verstrekken van de juiste dienstverlening die nodig is om de participatiedoelstellingen van de klant te bereiken. Deze kennis betreft de kenmerken van de klant, zoals opleiding, werker-
varing, mogelijkheden en belemmeringen. Ook is het van belang dat een goed beeld bestaat van het re-integratieproces van de klant. In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op de vraag op welke wijze UWV en gemeenten de kennis van hun klantenbestand volledig en actueel houden. Daarbij worden de volgende aspecten van kennis belicht:

- diagnose;
- actueel houden van de kennis van de klant;
- registratie.

5.2 Diagnose

Als een klant instroomt in een WWB-, WIA- of Wajong-uitkering wordt met een diagnose bepaald wat zijn of haar mogelijkheden en belemmeringen zijn. Daaruit wordt afgeleid welke begeleiding en welk instrumentarium moet worden ingezet om de klant zo snel mogelijk te laten uitstromen naar werk of participatie. Diagnose aan de poort is een momentopname.

De diagnose bij gemeenten is vaak gebaseerd op het professionele oordeel van de klantmanager. Van de klantmanagers van gemeenten die de diagnose zelf uitvoeren gebruikt ongeveer de helft een diagnose-instrument. De Inspectie heeft in eerder

onderzoek geconcludeerd dat vooral ten aanzien van klanten met een arbeidsbeperking de expertise voor een goede diagnose vaak niet in huis is en ook niet altijd wordt ingekocht.⁸ Daarmee lopen gemeenten het risico dat de kansen en belemmeringen van klanten onvoldoende in beeld komen.

Bij UWV komt de diagnose allereerst tot stand via de claimbeoordeling door een verzekeringsarts en een arbeidsdeskundige, vervolgens door een arbeidsdeskundige die de re-integratiediagnose stelt. Voor de diagnose van WIA- en Wajong-klanten heeft UWV de benodigde expertise in huis.

Na de diagnose delen UWV en gemeenten hun klanten in op basis van kenmerken van klantgroepen in bepaalde categorieën. Bij gemeenten gaat het meestal om de categorieën werkklijanten, ontwikkelklijanten en zorgklijanten. Gemeenten werken soms ook met andere indelingen zoals de klantgroep jongeren. Zoals eerder is beschreven werkt UWV sinds 1 juli 2013 met een nieuwe categorisering van het klantenbestand.

5.3 Actueel houden van de kennis van de klant

De Inspectie ziet dat UWV en gemeenten de klant vooral goed kennen als zij deze actief begeleiden. Dat zijn meestal de kansrijke klanten. Wanneer zij de klant niet actief begeleiden, en dat doet zich voor naarmate een klant langer in de uitkering zit, daalt het aantal klantcontacten, wordt de kennis van de klant minder en raken sommige klanten zelfs geheel uit beeld. Volgens de klantmanagers van UWV en gemeenten hebben zij met gemiddeld ongeveer 25% van hun klantenbestand niet elk half jaar contact. Als de kennis van de klant niet actueel is, bestaat het risico dat de indeling in een bepaalde klantgroep een statisch karakter krijgt en klanten niet doorstromen naar andere klantgroepen en de daarbij behorende dienstverlening krijgen. Daardoor kunnen arbeidsmogelijkheden onbenut blijven.

Bij de indeling van AG klanten in categorieën maakt UWV onderscheid in de twee hoofdcategorieën "direct bemiddelbaar" (16% van het Wajong- en WGA-bestand, waarvan 5% gedeeltelijk werkend) en "tijdelijk niet bemiddelbaar" (84% van het Wajong- en WGA- bestand). Deze hoofdcategorieën zijn weer nader onderverdeeld in subcategorieën. De categorie 'tijdelijk niet bemiddelbaar' betekent niet dat er niets met deze klanten gedaan wordt. Ze kunnen bijvoorbeeld in een re-integratietraject zitten maar nog niet bemiddelbaar zijn. Ook zijn er subcategorieën waar (tijdelijk) niets mee gedaan wordt, zoals door medische oorzaken tijdelijk niet beschikbaar zijn of de oude wajong populatie die geen re-integratieverplichting heeft. UWV streeft ernaar eind 2013 alle categorieën te hebben gekoppeld aan een uniforme dienstverleningsformule. Ook is het streven om vanaf eind 2013 klanten die ingedeeld zijn in de hoofdcategorie "direct bemiddelbaar" te voorzien van een klantprofiel, waardoor de matching op vraag naar arbeid kan verbeteren.

De medewerkers van de onderzochte locaties van UWV geven aan dat categorisering van het AG- klantenbestand heeft geleid tot een beter zicht op het klantenbestand. De indeling in categorieën maakt snel duidelijk in welke re-integratiepositie de klant zich bevindt en welke klanten bemiddelbaar zijn. Door de categorisering is ook duidelijk geworden dat de arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening slechts aan een klein deel (tussen de 10 en 20%) van de caseload werk hebben. De indeling in categorieën vraagt wel om voortdurende heroverweging of de klant nog wel in de juiste categorie zit. Anders krijgt de klant niet de dienstverlening die hij nodig heeft. Leidinggevendenden sturen daar ook op.

⁸ Inspectie SZW R 12/05 Werken met beperkingen 12 december 2012

5.4 Registratie

Registratie van klantinformatie is essentieel voor de continuïteit van de dienstverlening. Goede registratie zorgt er voor dat kennis van de klant kan worden gereproduceerd door de klantmanager en dat kennis gemakkelijk overdraagbaar is. Gebruiksvriendelijkheid van de registratiesystemen draagt daaraan bij. In eerdere onderzoeken van de Inspectie is gebleken dat de registratie voor verbetering vatbaar is.

Belang van goede registratie

Een goede registratie is vooral van belang indien klanten vaak van klantmanager wisselen, zodat de continuïteit van de dienstverlening blijft gewaarborgd en er geen energie gaat zitten in herhaling van stappen in het re-integratieproces en in het actualiseren van de kennis van de klant.

De klantmanagers onderkennen het belang van een goede registratie. Meer dan driekwart van de klantmanagers van UWV en gemeenten zegt dat een goede registratie een voorwaarde is om hun klantenbestand te kennen. De medewerkers van UWV en gemeenten die het eens zijn met deze stelling, geven relatief vaak aan dat zij zeer vaak bezig zijn met het bijhouden van administratie en registratie.

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van alle medewerkers van UWV en gemeenten zegt dat zij in het voorgaande jaar te maken hebben gehad met substantiële wisselingen van de caseload tussen henzelf en hun collega's. Daarbij zegt 18% van de klantmanagers van gemeenten dat de informatie over klanten die gedurende het traject verzameld is, niet gemakkelijk overdraagbaar is. De consequentie daarvan is dat kenmerken van de klant en informatie over het re-integratieproces van de klant opnieuw in beeld moeten worden gebracht.

Kwaliteit registraties

Uit het onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de registraties sterk wisselend is. Dat heeft enerzijds te maken met de registratiediscipline van medewerkers en anderzijds met de ervaren gebruiksvriendelijkheid van de ICT systemen. Ook speelt zoals in hoofdstuk 4 al is aangegeven de ervaren werkdruk een rol.

Gemeenten en UWV gebruiken allemaal klantvolgsystemen voor de registratie van klantkenmerken en om de klant in zijn re-integratieproces te volgen. Klantmanagers en hun leidinggevenden zijn niet altijd tevreden over de registratiesystemen. Tweederde deel van de leidinggevenden geeft namelijk aan dat de gebruiksvriendelijkheid van de registratiesystemen moet verbeteren. De meerderheid van de klantmanagers vindt dat het werkproces kan verbeteren door een beter registratiesysteem.

Sommige onderzochte gemeenten gebruiken meerdere systemen naast elkaar. Ook leggen sommige klantmanagers veel informatie vast in eigen notities of eigen informatiesystemen (zoals Excelsheets of ordners op het bureau). Dat gaat ten koste van toegankelijkheid en overdraagbaarheid van gegevens.

6 Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie

6.1 Samenvatting reactie VNG

VNG geeft aan dat door de stijgende aantallen WWB-ers de klantmanagers zwaarder worden belast. Gemeenten zijn echter voortdurend op zoek naar organisatievormen en nieuwe wegen om betere dienstverlening te kunnen geven aan een groter aantal klanten. Daarbij wijst VNG op het project Impuls Effectiviteit en Vakmanschap van Divosa. Om het belang van het caseloadbeheer te benadrukken zal VNG deze rapportage onder de aandacht van haar leden brengen.

Naschrift Inspectie

De reactie van VNG sluit aan bij de bevindingen van de Inspectie.

6.2 Samenvatting bestuurlijke reactie Divosa

Divosa is uitermate positief over het feit dat de Inspectie onderzoek heeft gedaan naar het caseloadbeheer, maar geeft daarbij aan dat de resultaten vragen om verdere verdieping. Divosa is van mening dat professionele ruimte niet gelijk staat aan totale vrijheid en dat dus kaders noodzakelijk zijn. Divosa vindt dat de dienstverlening ernstig kan verbeteren als het 'geheim van de spreekkamer' ontsloten zou worden.

Divosa herkent dat gemeenten als gevolg van krimpende middelen minder aandacht geven aan groepen klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, maar begrijpt die keuze van gemeenten wel omdat de financiële prikkel op uitstroom staat. Daarnaast vindt Divosa dat ongerichte re-integratieactiviteiten leiden tot frustratie en moedeloosheid bij klanten.

Tenslotte leidt Divosa uit de rapportage een aantal verbetermogelijkheden voor het caseloadbeheer af. Divosa vraagt zich af of een integrale verbeterslag in het licht van de huidige financiële mogelijkheden van gemeenten op dit moment haalbaar is.

Naschrift Inspectie

Over de verdere verdieping van de resultaten is de Inspectie is het eens met Divosa. De verbetermogelijkheden die Divosa in haar reactie noemt bieden daarvoor volgens de Inspectie een goed handvat. De Inspectie doet geen uitspraak over de financiële haalbaarheid hiervan.

De Inspectie begrijpt dat ongerichte re-integratieactiviteiten leiden tot frustratie en moedeloosheid bij klanten. Dat is niet de boodschap van de Inspectie. De Inspectie vindt dat de kennis van de klanten actueel moet zijn en dat een goede kennis van de klanten een effectieve en efficiënte inzet van middelen mogelijk maakt.

6.3 Samenvatting bestuurlijke reactie UWV

UWV ziet de conclusies als waardevolle suggesties die, voor zover dat niet is gebeurd, zullen worden meegenomen in de doorontwikkeling van de dienstverlening. In dat kader verwijst UWV naar ontwikkelingen zoals de invoering van het dienstverleningconcept Arbeidsgehandicapten, verbetering van de kennis van de klanten en de ontwikkeling van organisatorische vaardigheden van de uitvoerende medewerkers.

Verder merkt UWV op dat in de rapportage geen onderscheid wordt gemaakt tussen de inspanningen van UWV en de inspanningen van de gemeenten.

Naschrift Inspectie

De Inspectie waardeert de doorontwikkeling van de dienstverlening. De effecten daarvan waren tijdens het onderzoek nog niet zichtbaar omdat het onderzoek samenviel met de invoering van verbeteringen.

Naar aanleiding van de opmerking over het onderscheid tussen UWV en gemeenten heeft de Inspectie in het oordeel aangegeven dat verschillen in bevindingen ook het gevolg kunnen zijn van verschillen in sturing en beleidsruimte. De Inspectie heeft niet beoogd om een causale relatie te onderzoeken tussen caseloadbeheer en de verschillen in schaalgrootte en aansturing.

Bijlage 1 Integrale bestuurlijke reacties



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW)
Dhr. mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8285

uw kenmerk
2014-0000044525

bijlage(n)

betreft
Bestuurlijke reactie
conceptrapportage 'Ken uw
klanten'

ons kenmerk
ECSD/U201400901

datum
17 april 2014

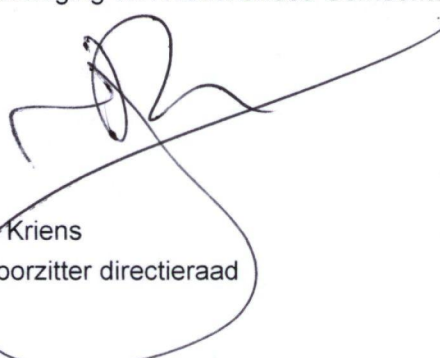
Geachte heer Van den Bos,

Onder dankzegging voor toezending van de concept Programmarapportage 'Ken uw klanten' ontvangt u hierbij de reactie van de VNG.

Deze programmarapportage geeft een beeld hoe gemeenten en UWV het caseloadbeheer van klanten WWB en werkzoekende AG klanten vormgeven. Zo constateert u terecht dat door de stijgende aantallen WWB-ers de klantmanagers zwaarder worden belast. Aan de toename van het aantal bijstandsgerechtigden kunnen gemeenten beperkt invloed uitoefenen. Gemeenten zijn echter wel voortdurend op zoek naar organisatievormen en nieuwe wegen om betere dienstverlening te kunnen geven aan een groter aantal klanten. Het project 'Impuls Effectiviteit en Vakmanschap' van Divosa levert een belangrijke bijdrage aan het professionaliseringstraject van de klantmanagers

Om nogmaals het belang van dit onderwerp te benadrukken zullen wij dit onderzoek, na publicatie, onder de aandacht van onze leden brengen.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten


J. Kriens
Voorzitter directieraad

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 140023
Uw referentie:
Datum: 16 april 2014
Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapportage "Ken uw klanten"
Van: Jan Timmermann

Geachte heer Van den Bos,

Hartelijk dank voor het toezenden van de conceptrapportage van de programmerapportage "Ken uw klanten".

Divosa is uitermate positief over het feit dat de Inspectie een onderzoek heeft uitgevoerd naar het caseloadbeheer door gemeenten.
De resultaten van het onderzoek vragen om verder onderzoek en verdieping.
In het onderzoek wordt de spanning tussen al of niet aansturing met een visie, het stellen van kaders en professionele ruimte scherp blootgelegd.
Divosa is van mening dat professionele ruimte niet gelijk staat aan totale vrijheid en dat dus kaders noodzakelijk zijn.
Anderzijds vindt Divosa dat kaders niet zodanig moeten knellen dat de professional geen maatwerk meer kan leveren.
Verder onderzoek zou er dan ook op gericht moeten zijn om handvatten te zoeken voor een gezond evenwicht tussen kaders en professionele ruimte.

Daarnaast wordt zeer duidelijk dat de werkdruk als zeer hoog wordt ervaren.

In de nota wordt aangegeven dat de kennis van de klant afhankelijk is van klantcontact. Divosa zou nog scherper willen stellen dat het klantcontact het hart vormt van de dienstverlening.
Caseloadbeheer zou dus ten dienst moeten staan aan dat contact.
Veel contacten met klanten vinden individueel plaats. In dit verband wordt wel eens gesproken over "het geheim van de spreekkamer".
De kwaliteit van de dienstverlening en de dienstverleners zou naar de mening van Divosa ernstig verbeterd kunnen worden als dat geheim zou worden ontsloten.
Dat kan op twee manieren: door gesprekken met klanten te voeren in aanwezigheid van anderen of door er met anderen over te praten.
Daardoor zal de dienstverlening aan klanten een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid worden.

Daarnaast wil Divosa de volgende opmerkingen maken:

1. In de nota van bevindingen wordt aangegeven dat gemeenten - gelet op de krimpende budgetten voor re-integratie en personele bezetting - een bewuste keuze maken om aan bepaalde groepen klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt minder aandacht te besteden. Divosa herkent deze gang van zaken, maar begrijpt de keuze die gemeenten maken. De financiële prikkel voor gemeenten in de Wwb staat immers op uitstroom en niet op het "een treetje" verder brengen op de participatieladder.
2. Daarnaast kan niet buiten beschouwing blijven dat de arbeidsmarkt momenteel op zijn zachtst gezegd niet ruim is en dat de kansen op uitstroom naar werk daarvan mede afhankelijk zijn. Ongerichte re-integratieactiviteiten kunnen in voorkomende situaties tot ernstig frustrerende en moedeloze gevoelens bij klanten leiden.

3. De focus van de nota van bevindingen is geheel gericht op de relatie tussen de caseload en re-integratie. Daarbij wordt naar de mening van Divosa voorbij gegaan aan een minstens zo belangrijk onderdeel van het caseloadbeheer, namelijk de zorg voor een tijdige en correcte uitbetaling van de uitkering. Sociale diensten hebben naar de mening van Divosa twee hoofdtaken die met de woorden werk en inkomen en in die volgorde kunnen worden samengevat.

Het lijkt volgens Divosa geen enkele twijfel dat een goed caseloadbeheer van grote betekenis is voor de dienstverlening aan klanten. "Ken uw klant" zou het leidende motto moeten zijn voor de dienstverlening van beide hoofdtaken van sociale diensten van gemeenten. Maar aan welke voorwaarden of kaders zou een goed caseloadbeheer nu minstens moeten voldoen?

In de nota worden impliciet en expliciet de volgende criteria vermeld:

- Periodieke vaststelling of alle klanten in beeld zijn of hun dienstverlening moet worden bijgesteld en of zij in de juiste klantgroep zijn ingedeeld.
- Volledige en goede registratie in verband met de overdraagbaarheid van informatie en slimmer inzet daarbij van de administratieve ondersteuning.
- Een gebruiksvriendelijk registratiesysteem.
- Betere registratievoorschriften.
- Verkleining van de caseloads.
- Meer ondersteuning van de professionals.
- Een efficiënt werkproces.

Het is de vraag of een integrale verbeterslag op al deze punten in het licht van de huidige financiële mogelijkheden van gemeenten op dit moment haalbaar is.

Voor het overige geeft dit rapport ons geen aanleiding tot het maken van verdere opmerkingen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "René Paas".

René Paas
Voorzitter



Datum
05 JUNI 2014
Van

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Inspecteur- Generaal SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Uw kenmerk
2014-0000044518

Ons kenmerk
SBK/89611/EdB

Pagina
1 van 2

Onderwerp
Conceptrapportage 'Ken uw Klanten'

Geachte heer van den Bos

Wij hebben uw bovengenoemde conceptrapportage in goede orde ontvangen en maken graag van de geboden gelegenheid gebruik om te reageren op uw conclusies en oordeel.

In onze reactie gaan wij in op uw conclusies en oordeel over de wijze waarop UWV omgaat met caseloadbeheer van WGA- en Wajongklanten. Daarbij geven wij aan welke maatregelen UWV al heeft getroffen en die goed passen bij uw adviezen.

Uw bevindingen over caseloadbeheer door UWV

Het verheugt ons om te vernemen dat u een positief oordeel heeft over de voortdurende inspanningen die UWV pleegt om efficiëntere werkwijzen en activerende dienstverlening beter vorm te geven.

In de programmarapportage geeft u een aantal verbeterpunten aan.

- Het zou naar het oordeel van de Inspectie wenselijk zijn als tussen gemeenten en tussen UWV-kantoren afstemming plaatsvindt over voor- en nadelen van organisatorische keuzes. De Inspectie heeft zowel bij gemeenten als bij UWV een diversiteit aan uitvoeringsmodellen aangetroffen.
De Inspectie vindt dat het samenspel tussen leidinggevenden en klantmanagers beter kan, onder meer door een betere sturing op de prioriteiten die de klantmanager stelt in het caseloadbeheer en de kwaliteit van de dienstverlening. Over prioritering en bijstellen daarvan vindt naar het oordeel van de Inspectie nu te weinig afstemming plaats.
- Een deel van de klantmanagers heeft moeite met de organisatorische kant van het caseloadbeheer. Goed caseloadbeheer vraagt goed kunnen combineren en in evenwicht brengen van uiteenlopende eisen. Dit vraagt specifieke organisatievaardigheden. De Inspectie vraagt aandacht voor de ontwikkeling van organisatorische vaardigheden, en de ondersteuning door leidinggevenden daarbij.
Ook vraagt de Inspectie aandacht voor een goede facilitering van de klantmanagers wat betreft administratie en gebruiksvriendelijke registratiesystemen.
- De kennis van het klantenbestand is naar de mening van de Inspectie onvoldoende. De Inspectie vindt het van groot belang dat er stappen worden gemaakt in het verbeteren van de kennis van het bestand, zeker gelet op de noodzaak klanten met een beperking te kunnen selecteren voor de extra banen die werkgevers vanaf 2014 moeten creëren voor mensen uit deze groep.
UWV heeft naar het oordeel van de Inspectie in 2013 een belangrijke stap gemaakt met de categorisering van het AG-klantenbestand. Hierdoor is meer inzicht in de situatie van de klanten en kunnen nu ook direct bemiddelbare klanten geselecteerd worden voor de match met beschikbare vacatures.

Onze reactie op uw conclusies en oordeel

Deze conclusies zien wij als waardevolle suggesties die wij, voor zover dat nog niet gebeurd is, mee zullen nemen in de doorontwikkeling van onze dienstverlening. Hierna geven wij per thema aan waar uw suggesties al worden opgepakt.

Allereerst reacties van algemene aard. In de rapportage wordt geen onderscheid gemaakt tussen de inspanningen van UWV en de inspanningen van de gemeenten. Het is niet duidelijk waarmee UWV zich onderscheidt ten opzichte van gemeenten, zowel in positieve als in negatieve zin. Tevens willen we opmerken dat de regionale arbeidsmarktverhoudingen in de toekomst aan verandering onderhevig zijn, en daarmee van invloed zullen zijn op de regionale samenwerking.

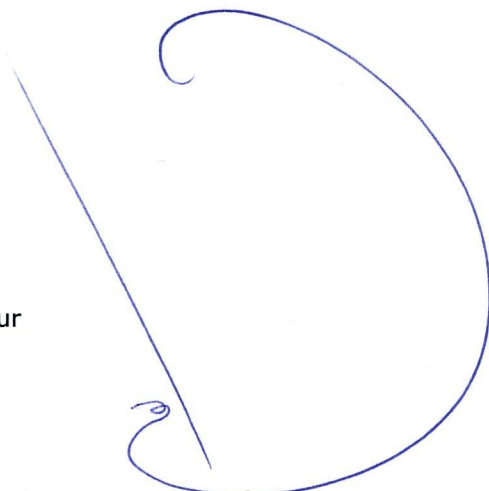
Ingaand op de drie aspecten waarover een specifiek oordeel is geveld:

1. Onderlinge afstemming en prioritering
UWV bevindt zich in een vroeg stadium van de implementatie van het nieuwe, sluitende dienstverleningsconcept Arbeidsgehandicapten (AG). Dit Dienstverleningsconcept bevordert de onderlinge afstemming en prioritering van werkzaamheden en doelgopen tussen medewerkers en leidinggevendenden, en bevordert uniformiteit tussen vestigingen, ondermeer op basis van categorisering.
Het Dienstverleningsconcept AG biedt per klantgroep/uitkeringssoort inzicht in dienstverlening die ingezet kan worden voor alle onderscheiden categorieën klanten. De focus ligt hierbij op klanten die direct of op termijn bemiddelbaar zijn naar werk. Doel is door een zo effectief mogelijke inzet van capaciteit en (hulp-)middelen klanten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering binnen de grenzen van het kader zo goed mogelijk aan werk te helpen.
2. De organisatorische aspecten van caseloadbeheer
Goed caseloadbeheer vraagt organisatorische vaardigheden van de uitvoerende en goede ondersteunende faciliteiten.
Als onderdeel van de implementatie van het dienstverleningsconcept AG zet UWV een speciaal hiervoor ontwikkeld opleidingsaanbod in, waarbij ook aandacht is voor organisatorische vaardigheden, administratie en registratie.
3. Kennis en inzicht van de bestanden
Het verkrijgen van kennis en inzicht van bestanden is een voortdurend aandachtspunt in de gehele organisatie, van concern- tot vestigingsniveau. Dit was een van de doelen van de categorisering en het starten met het Dienstverleningsconcept AG.
Inzicht verkrijgen in de bestanden, en dan met name het bestand direct bemiddelbaren, heeft in de uitvoering momenteel urgentie vanwege de baanafspraken in het Sociaal Akkoord.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur



Bijlage 2 Lijst van gebruikte afkortingen

UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Divosa	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid
WW	Werkloosheidswet
Wet Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
W&I	Werk & Inkomen
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WGA	Regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
AD	Arbeidsdeskundige
AG	Arbeidsgehandicapten
WWB	Wet werk en bijstand
WSP	Werkgevers Servicepunt
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur

Simon van Driel en Martin van der Krogt, Gemeenten moeten reorganiseren. In: Het Financiële Dagblad, 20-11-2012 (p.09).

De aansturing van casemanagers en uitvoeringskantoren bij re-integratie. Opdrachtgever: UWV Amsterdam TU Delft, IPSE Studies, Dr. P.W.C. Koning (IPSE Studies en CPB), Dr. A.O.J. Heyma (SEO Economisch Onderzoek), Delft, oktober 2008.

Louis Polstra, Laveren tussen belangen, In: Sprank, augustus 2011.

Onderzoek Procesanalyse re-integratie, Reconstructie van re-integratiedienstverlening. K. Zandvliet, J. Gravesteijn, O. Tanis, M. Collewet, m.m.v. Niek de Jong, oktober 2011.

Paul van der Aa, Oude en nieuwe praktijken, juli 2008.

Paul van der Aa, Proefschrift Activeringswerk in uitvoering, Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten, 2011.

Vakkundig aan de slag, een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan. Amsterdam, 30 maart 2012.

The effectiveness of European active labor market programs, Jochen Kluge, 2010.

Tijd voor een vak, Divosa, onderzoek uitgevoerd door Regioplan en Gilde Re-integratie, april 2012.

Optimalisering van re-integratiedienstverlening in relatie tot werkgevers, TNO, E. van Wijk en M. Emmerik, januari 2013.

Re-integratiedienstverlening voor bijstandsgerechtigden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt in drie gemeenten, Rik van Berkel.

Inspectie SZW R 12/02 Tussen Wajong en werk, oktober 2012.

Inspectie SZW R12/05 Werken met beperkingen, december 2012.

Noordegraaf, M., A. Bos, G. Pikker & K. ter Horst. 2013. Slimmer sturen. Handreiking voor het gebruik van prestatie indicatoren in publieke dienstverleningen, in opdracht van het ministerie van BZK, Utrecht.

Noordegraaf, M. & B. Steijn (Ed.). 2013. Professionals Under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services. Amsterdam: Amsterdam University Press.