

Vergaderjaar 2020–2021

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2021

Inleiding

Hierbij bied ik u de beleidsdoorlichting van artikel 11 Uitvoering van de SZW-begroting aan¹. De algemene doelstelling van dit begrotingsartikel is om *de uitvoeringsorganisaties van financiële middelen te voorzien voor een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering van sociale zekerheidsregelingen, binnen de kaders die de overheid stelt*. Zoals aangekondigd in de brief van 28 juni 2019² is deze beleidsdoorlichting gecombineerd met de evaluatie van de Wet SUWI en de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zbo's UWV en SVB conform art. 39 van de Kaderwet zbo's. De Wet SUWI regelt de structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en sociale verzekeringswetten. Deze structuur moet bijdragen aan twee hoofddoelen: het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. UWV en SVB leveren een bijdrage aan de realisatie van deze doelen.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op: de opzet, de afbakening en het oordeel van de onafhankelijk deskundigen van de beleidsdoorlichting (paragraaf 2), een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek (paragraaf 3), de reactie van het kabinet op de bevindingen en welke acties het kabinet op basis van de bevindingen onderneemt (paragraaf 4) en de slotbeschouwing (paragraaf 5).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 30 982, nr. 48

1. De beleidsdoorlichting

1.1 Focus

In opdracht van mijn ministerie heeft onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers, in samenwerking met Verwonderzoek en SEO Economisch Onderzoek, de beleidsdoorlichting uitgevoerd. De focus van het onderzoek ligt op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het SUWI-stelsel en de betrokken uitvoeringsorganisaties. Er is gekeken in welke mate er in de periode 2015–2020 sprake was van een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering en in hoeverre de inrichting van en de sturing en het toezicht binnen het SUWI-stelsel hieraan bijgedragen hebben.

Voor het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel wordt uitgegaan van de twee hoofddoelen van de Wet SUWI: het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bieden van bestaanszekerheid. Daarnaast is naar vier criteria gekeken die samenhangen met de kwaliteit van de uitvoering: klantgerichtheid, rechtmatigheid, samenwerking en wendbaarheid.

1.2 Afbakening

Bij de beleidsdoorlichting zijn de volgende inhoudelijke keuzes qua afbakening van belang:

- De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2015- medio 2020. Daarbij is 2020 niet als volledig jaar meegenomen. Hierdoor zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de coronapandemie in zeer beperkte mate meegenomen bij de beleidsdoorlichting.
- De inhoud van de materiewetten (zoals de WW, de WIA en de AOW) is geen onderwerp van studie in deze beleidsdoorlichting.
- De beleidsdoorlichting richt zich op de uitvoering van taken op het terrein van werk en inkomen. Dit betekent dat taken van de uitvoeringsorganisaties die geen betrekking hebben op het terrein van werk en inkomen, zoals de uitvoering van de regeling persoonsgebonden budget (PGB) door de SVB, buiten deze studie vallen. Dit is afgestemd met het Ministerie van VWS.

Het SUWI-stelsel dat centraal staat, bevat de volgende onderdelen: de uitvoeringsorganisaties binnen het SUWI-stelsel, het departement van SZW en het gedecentraliseerde domein. Hierbij is het gedecentraliseerde domein afgebakend tot de samenwerking en overdracht van gegevens tussen UWV, SVB en gemeenten. Dat wil zeggen dat het functioneren van de gemeenten en de uitvoering van de Participatiewet buiten beschouwing van de beleidsdoorlichting valt³.

1.3 Onderzoeksopzet

De doorlichting is opgezet conform de eisen zoals vastgesteld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Het onderzoek betreft een *syntheseonderzoek* waarbij de onderzoekers zich baseren op bestaande bronnen en daarvan een synthese presenteren. De onderzoekers hebben dit aangevuld met een vijftigtal interviews met sleutelspelers binnen en buiten het SUWI-stelsel om de beschikbare informatie te duiden en van achtergrond te voorzien.

³ Op 18 december 2020 is de kabinetsreactie bij de beleidsdoorlichting artikel 2 SZW Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet naar uw Kamer verstuurd (Kamerstuk 30 982, nr. 60). Op 20 november 2019 is tevens een reactie op de eindexamen van de Participatiewet naar uw Kamer verstuurd (Kamerstuk 34 352, nr. 187).

Belangrijke bouwstenen waren de volgende twee studies die in het kader van deze beleidsdoorlichting al eerder uitgevoerd en met uw Kamer gedeeld zijn: (1) het rapport Evaluatie van de sturing van en het toezicht op SVB en UWV van Berenschot en (2) het rapport van IPSE Studies naar de doelmatigheid (productiviteitsontwikkeling) van UWV en SVB.

Er wordt in het onderzoek gekeken naar de volgende aspecten van het SUWI-stelsel: (1) de uitvoering door de uitvoeringsorganisaties, (2) de inrichting van het SUWI-stelsel, (3) de sturing en (4) het toezicht binnen het SUWI-stelsel en (5) cliëntenparticipatie.

1.4 Oordeel onafhankelijk deskundigen

Bij de uitvoering van de doorlichting zijn twee onafhankelijk deskundigen betrokken die een oordeel geven over de kwaliteit van het onderzoek. Dit zijn prof. dr. Pierre Koning, hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid (Economie) aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Universiteit Leiden, en prof. dr. Sandra van Thiel, hoogleraar Publiek Management (Bestuurskunde) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en Radboud Universiteit Nijmegen. Zij oordelen positief over de kwaliteit van het onderzoek en delen de belangrijkste bevindingen van de beleidsdoorlichting. Hun oordeel is integraal toegevoegd⁴.

2. Belangrijkste bevindingen van de beleidsdoorlichting

De Beleidsonderzoekers zijn over het algemeen positief in hun oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het SUWI-stelsel en geven aan: er gaat veel goed, maar er zijn ook knelpunten die afbreuk doen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel. Onderstaand geven we een weergave van de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers over de doeltreffendheid van de inrichting van en de uitvoering, de sturing en het toezicht binnen het SUWI-stelsel en cliëntenparticipatie. Tot slot wordt kort stil gestaan bij de beperkingen van het onderzoek.

2.1 Doeltreffendheid van de uitvoering

De doeltreffendheid van de uitvoering is beoordeeld aan de hand van twee hogere doelen van de Wet SUWI: (1) het bieden van bestaanszekerheid en (2) bevorderen van de arbeidsparticipatie. Over de uitvoering door de zbo's in het SUWI-stelsel concluderen de onderzoekers: «*[deze] is over het geheel genomen als adequaat te beschrijven.*»

De Beleidsonderzoekers geven vijf constatering mee over de doeltreffendheid van de uitvoering m.b.t. het bieden van bestaanszekerheid:

1. De belangrijkste wijze waarop de uitvoeringsorganisaties kunnen bijdragen aan bestaanszekerheid is het op tijd en correct verstrekken van de uitkeringen. Dit doen zowel UWV en SVB goed: beide uitvoeringsorganisaties laten in hun prestatie-indicatoren zien dat de uitkeringen voor de grootste groepen uitkeringsgerechtigden op tijd en correct worden verstrekt.
2. Hoewel de uitkeringsverstrekking over het algemeen tijdig is, zijn er ook aanzienlijke aantallen uitkeringsgerechtigden die hun eerste uitkering te laat krijgen. Zo geldt bijvoorbeeld voor de WIA, Ziektewet en Wajong dat in 2019 tussen 10 en 15 procent van de aanvragers hun eerste uitkering niet op tijd ontvingen. Hierbij is overigens geen sprake van een normoverschrijding door UWV. Bij de SVB is het zo dat voor internationale aanvragen de tijdigheid van de uitkeringsverstrekking lager ligt dan voor de nationale aanvragen.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

3. Het structurele tekort aan verzekeringsartsen bij UWV beperkt het aantal en de tijdigheid van herbeoordelingen van de gezondheidssituatie van klanten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het risico daarvan is dat mensen die een ontwikkeling hebben doorgemaakt in hun gezondheidssituatie een uitkering ontvangen die qua hoogte niet meer aansluit bij de huidige gezondheidssituatie.
4. De onderzoekers wijzen erop dat het voor het vaststellen van de bijdrage van de uitvoering aan bestaanszekerheid het ook relevant is om te kijken naar niet-gebruik. De uitkeringsorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan de bestaanszekerheid van mensen door acties te ondernemen op niet-gebruik. SVB heeft hier de afgelopen jaren al aandacht aan besteed.
5. Voor het beoordelen van de bijdrage van de uitvoeringsorganisaties aan de bestaanszekerheid is ook de manier waarop zowel in de aansturing als de uitvoering wordt omgegaan met mensen met problematische schulden van belang. De bestaanszekerheid van mensen met schulden kan namelijk in gevaar komen als ze door beslagleggingen op de uitkeringen onder het bestaansminimum komen. De onderzoekers geven aan dat, voor zover bij hen bekend, er bij de aansturing door het Ministerie van SZW geen aandacht wordt gevraagd van de uitvoeringsorganisaties voor mensen met schulden en er geen budget voor de uitvoeringsorganisaties beschikbaar is op dit onderwerp. UWV en SVB hebben dus niet de expliciete taak om mensen met problematische schulden te helpen.

Binnen het SUWI-stelsel levert vooral UWV, al dan niet in samenwerking met gemeenten, een directe bijdrage aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dit doet UWV hoofdzakelijk door re-integratiedienstverlening en bemiddeling. Over de bijdrage daarvan aan de arbeidsparticipatie constateren De Beleidsonderzoekers een aantal zaken:

1. De huidige prestatie-indicatoren laten onvoldoende zien in welke mate UWV erin slaagt om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Er zijn tevens onvoldoende effectiviteitsstudies die de inzet van middelen door UWV (input) kunnen toeschrijven aan de aantallen uitkeringsgerechtigden die aan het werk gaan (output).
2. Na jarenlange bezuinigingen is er in de periode 2015–2020 weer ruimte gekomen voor investeringen in de re-integratiedienstverlening. Een belangrijke voorwaarde was wel dat deze investeringen⁵ zich terug moesten verdienen. Om dit inzichtelijk te maken zijn effectiviteitsstudies opgezet m.b.t. investeringen in de WW- en WGA-dienstverlening⁶.
3. UWV heeft de taak om samen te werken met gemeenten in de arbeidsmarktregio's bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie. De onderzoekers wijzen er op dat, door het ontbreken van onderzoek naar de effectiviteit van de samenwerking, er geen duidelijkheid is over de bijdrage die samenwerking levert aan dit doel.
4. De onderzoekers wijzen er op dat er maatschappelijk nog veel winst te behalen is met het bemiddelen van met werkloosheid bedreigde werknemers van werk naar werk. De inzet van UWV hierop is nu nog beperkt. Dit komt met name doordat het Ministerie van SZW hier bij UWV niet op stuurde en er geen specifieke middelen voor beschikbaar stelde. Als reactie op de coronacrisis zijn hier overigens wel tijdelijk extra middelen voor vrijgekomen.

⁵ Deze voorwaarde gold voor een deel van de investeringen.

⁶ De eindresultaten van deze onderzoeken worden begin 2022 verwacht en konden dus niet meegenomen worden bij de beleidsdoorlichting.

Daarnaast is ook gekeken naar vier «kwaliteitscriteria» van de uitvoeringsorganisaties: rechtmatigheid, klantgerichtheid, wendbaarheid en samenwerking. De uitvoeringsorganisaties scoren hoog op de indicator «rechtmatigheid», die is consequent boven de 99%. Bij het criterium klantgerichtheid wordt aangegeven dat UWV onder uitkeringsgerechtigden rond de 7 scoort en onder werkgevers tussen de 6 en 7. SVB scoorde in de afgelopen jaren op of net onder het cijfer 8. Hiermee voldoen ze aan de afgesproken norm met het ministerie. T.a.v. de wendbaarheid constateren de onderzoekers dat de uitvoeringsorganisaties in de periode 2015 tot 2020 goed lijken om te kunnen gaan met schommelende uitkeringsvolumes⁷. Tevens merken ze op dat UWV goed om heeft weten te gaan met de grote beleidswensen vanuit het ministerie. Zeker de invoering van de NOW heeft de wendbaarheid van UWV laten zien. Bij het criterium samenwerking geven de onderzoekers aan dat gegevensuitwisseling om samenwerking binnen het SUWI-stelsel vraagt. Deze heeft zich betrouwbaar getoond in de afgelopen jaren. Ook hebben ze bij samenwerking gekeken naar de samenwerking tussen UWV en gemeenten in de 35 arbeidsmarktregio's. Daarvan zeggen ze dat deze de afgelopen vijf jaar verder uitgekristalliseerd is en er zijn in diverse regio's op punten vorderingen gemaakt ten opzichte van 2015. Dit geldt echter niet voor alle regio's en niet overal in gelijke mate. Over de samenwerking met partijen buiten het SUWI-stelsel konden door de onderzoekers geen conclusies getrokken worden, omdat er geen studies beschikbaar waren die hier inzicht in boden.

2.2 Doeltreffendheid van de inrichting

De Beleidsonderzoekers concluderen dat de inrichting van het SUWI-stelsel werkbaar is gebleken. De taakverdeling binnen het SUWI-stelsel is namelijk voldoende helder. De wijze waarop de verantwoordelijkheid voor gegevensuitwisseling is belegd wordt benoemd als de enige onvolkomenheid in het huidige SUWI-stelsel. Het belangrijkste kritiekpunt is de complexe governance van het BKWI. De rollen van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer zijn hier niet helder te onderscheiden. De onderzoekers zeggen hier over: «*BKWI is een organisatieonderdeel van het UWV en valt aldaar onder de Raad van Bestuur. BKWI heeft een eigenstandige sturingsrelatie met het Ministerie van SZW (eigen P&C-cyclus, eigen budgettoekenning). BKWI levert diensten die essentieel zijn voor de dienstverlening van zowel UWV, SVB als gemeenten en wordt door deze partijen als gezamenlijk opdrachtgever inhoudelijk aangestuurd. BKWI verbreedt zijn diensten en ontwikkelt zich steeds meer tot generieke gegevensinfrastructuur op het gebied van de sociale zekerheid*»⁸.

Tevens wijzen de onderzoekers op spanning tussen het centraal geleide SUWI-stelsel en het gedecentraliseerde sociaal domein: het centraal aangestuurde SUWI-stelsel zit niet van nature op dezelfde golflengte met het gedecentraliseerde sociale domein en voor zowel UWV als alle individuele gemeenten geldt dat ze binnen een regio targets en bijbehorende (financiële) belangen hebben om juist de eigen doelgroepen te bemiddelen naar werk. Ze vragen zich af of het wel mogelijk is om tot goede samenwerking te komen. In paragraaf 4.2.2 van de kabinetsreactie wordt toegelicht waarom het kabinet de inzet op samenwerking tussen UWV en gemeenten van belang vindt.

⁷ Hierbij merken de onderzoekers wel op dat er in deze periode sprake was van een volumedaling van uitkeringsgerechtigden en de effecten van de coronapandemie op het nog niet duidelijk waren bij het schrijven van dit rapport.

⁸ p. 14

2.3 Doeltreffendheid van de aansturing

Voor de conclusies t.a.v. de doeltreffendheid van de aansturing en het toezicht was het rapport van Berenschot de belangrijkste bron voor De Beleidsonderzoekers. Berenschot concludeerde eerder al dat sinds de vorige SUWI-evaluatie veel verbeteringen zijn doorgevoerd in de sturings- en toezichtsrelatie⁹. De huidige situatie is door hen qua werkbaarheid en effectiviteit van sturing en toezicht gekwalificeerd als een ruime voldoende.

De Beleidsonderzoekers concluderen dat het nieuwe sturingsmodel dat in 2016 is ingevoerd door betrokkenen als positief ervaren wordt. Belangrijke ontwikkelingen in de aansturing zijn dat het de partijen in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) steeds beter lukt om werkbaar invulling te geven aan hun rol en dat er in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen is voor de robuustheid van de uitvoeringsorganisaties op de lange termijn. Dit laatste is en was volgens De Beleidsonderzoekers hoognodig. Het heeft geleid tot noodzakelijke investeringen in de uitvoeringsorganisaties.

Naast deze positieve ontwikkelingen wijzen De Beleidsonderzoekers ook op een aantal knelpunten:

- *In de aansturing bij zowel eigenaar als opdrachtgever is er weinig aandacht voor de realisatie van de hogere SUWI-doelen* (het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie). Volgens de onderzoekers gaat het binnen de sturingsrelatie vooral over concrete uitvoeringsdoelen die als KPI zijn vastgelegd. Deze indicatoren werpen echter te weinig licht op de mate waarin de uitvoeringsorganisaties bijdragen aan het realiseren van de hogere doelen.
- In het verlengde hiervan wordt ook opgemerkt dat *de herijking van de KPI's uit 2017 tot nu toe te weinig opgeleverd heeft*, omdat de KPI's (die betrekking hebben op throughput en output) onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering en daarmee in de mate waarin de uitvoeringsorganisaties bijdragen aan de outcome van het stelsel. Het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering wordt volgens de onderzoekers wel beter gevoerd dan een aantal jaar geleden. Aandachtspunt daarbij is wel dat het departement voldoende inzicht krijgt in dilemma's en risico's in de uitvoering.
- *De aandacht voor de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening is nog niet structureel*. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van de uitvoering.
- *De rol van de opdrachtnemer (de uitvoeringsorganisaties) is nog niet voldoende versterkt*. In lijn met het rapport van ABD Topconsult merken de onderzoekers op dat de uitvoeringsorganisaties soms te weinig tegengas geven en ze meer ruimte binnen «de driehoek» (opdrachtgever – opdrachtnemer – eigenaar) op mogen eisen.

2.4 Doeltreffendheid van het toezicht

Het toezicht binnen het SUWI-stelsel bestaat uit verschillende soorten toezicht: (1) toezicht op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties (organisatiegericht toezicht) en (2) toezicht op de doeltreffendheid van de individuele zbo's en de samenwerking tussen stelselpartijen (doeltreffendheidstoezicht). Het organisatiegerichte toezicht wordt uitgevoerd door het Ministerie van SZW zelf, het doeltreffendheidstoezicht wordt door de Inspectie SZW gedaan. Ook hebben de zbo's intern allerlei checks en balances ingebouwd en zijn er algemene Rijksdiensten (zoals de Audit-

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 26 448, nr. 634

dienst Rijk en de Algemene Rekenkamer) die een toezichthoudende rol vervullen.

Van het organisatiegerichte toezicht wordt gezegd dat het de afgelopen jaren beperkt van omvang is geweest en daarmee weinig meerwaarde had. In 2019 zijn wijzigingen doorgevoerd om tot verbeteringen in het organisatiegerichte toezicht te komen. Tevens wordt opgemerkt dat de wijze waarop de Inspectie SZW het doeltreffendheidstoezicht vorm heeft gegeven weinig inzicht bood in de doeltreffendheid van de individuele zbo's in het SUWI-stelsel en de samenwerking tussen stelselpartijen, met uitzondering van de dienstverlening van UWV voor enkele doelgroepen. De Inspectie SZW is in 2020 gestart met de ontwikkeling van een stelselbrede monitor om de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel periodiek te kunnen volgen. Van deze nieuwe ontwikkelingen kunnen de onderzoekers nog niet aangeven wat de doeltreffendheid is.

2.5 Doelmatigheid

IPSE studies heeft de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van UWV en SVB onderzocht¹⁰. Zij concluderen dat er in de periode tussen 2002 en 2018 bij beide organisaties sprake is van een sterke verhoging van de doelmatigheid. De taakstellingen en de laagconjunctuur met bijbehorende schaalvoordelen bij de uitkeringsverstrekking hebben daar een belangrijke rol in gespeeld. De Beleidsonderzoekers wijzen wel op de keerzijde van de taakstellingen dat de financiële situatie is verslechterd.

2.6 Beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen voor een toekomstige onderzoeksagenda

De onderzoekers wijzen er op dat feit dat het een syntheseonderzoek betreft, maakt dat het ze soms aan materiaal ontbrak om de doelmatigheid en doeltreffendheid vast te kunnen stellen. Bij deze witte vlekken wordt in paragraaf 5.6 nader stilgestaan.

3. Kabinetsreactie met aandachtspunten en acties

Het kabinet ziet deze beleidsdoorlichting als belangrijke kans om te leren en wil graag gebruik maken van de relevante inzichten die het biedt om het functioneren van het SUWI-stelsel (verder) te verbeteren. Mijn collega's en ik zijn de onderzoekers dan ook erkentelijk voor het kwalitatief goede rapport dat ze opgeleverd hebben en de aanknopingspunten die ze aanreiken om bij te dragen aan de maatschappelijke doelen die we met het SUWI-stelsel na streven: burgers bestaanszekerheid bieden en het vergroten van hun arbeidsparticipatie. Bij de praktische uitwerking van de aanbevelingen zal het perspectief van de mensen om wie het gaat steeds meegenomen worden.

Het kabinet herkent het relatief positieve beeld dat de onderzoekers schetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het SUWI-stelsel. Mijn collega's en ik zien dat er mooie prestaties geleverd worden wat betreft de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening (UWV) en met betrekking tot de sociale zekerheidswetten (SVB en UWV). UWV en SVB slagen er dagelijks in om de uitkeringen voor de grootste groepen uitkeringsgerechtigden op tijd en correct te verstrekken, te voldoen aan de klantgerichtheidseisen van het ministerie en hebben ook in deze onderzoeksperiode van 2015 tot medio 2020 grote stappen gezet om hun doelmatigheid te verbeteren. Eveneens herkennen mijn collega's en ik dat er knelpunten zijn die afbreuk doen aan de doeltreffendheid en

¹⁰ Zie bijlage bij Kamerstuk 26 448, nr. 634

doelmatigheid van het SUWI-stelsel. Het kabinet vindt het van belang dat deze zo goed mogelijk weggenomen worden.

Onderstaand bespreek ik de acties die hiervoor al door het kabinet ingezet zijn en worden er suggesties en overwegingen meegegeven voor het volgende kabinet om het functioneren van het SUWI-stelsel verder te verbeteren. Daarbij is het van belang om de bredere context in ogenschouw te nemen. Deze acties vinden namelijk plaats in een kader dat sterk gevormd wordt door de acties die het kabinet aangekondigd heeft in het kader van de rapporten Werk aan Uitvoering, het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) «Klem tussen balie en beleid». Voordat ik inga op hoe wij invulling gaan geven aan de belangrijkste aanbevelingen van de onderzoekers zal ik dan ook kort stilstaan bij wat in het kader van deze beleidsdoorlichting relevante uitgangspunten en aandachtspunten zijn vanuit de kabinetsreacties TCU, POK en WaU en hoe ze met elkaar samenhangen.

3.1 Samenhangende uitgangspunten met POK, WaU en TCU

Het rapport van de beleidsdoorlichting komt uit in een periode waarin er overheidsbreed een roep is om als kabinet en Kamer de uitvoering meer prioriteit te geven om de dienstverlening aan burgers te verbeteren¹¹. Het kabinet onderstreept het belang van de uitvoering en is overheidsbreed al gestart met het investeren in de uitvoering, zowel financieel als qua aandacht. Uw Kamer is hier recent over geïnformeerd in reactie op de rapporten Werk aan Uitvoering en het rapport «Ongekend onrecht» (Kamerstuk 35 510, nr. 2).

Waar POK, WaU en TCU *overheidsbreed* aandacht vragen voor de uitvoering zoomt deze beleidsdoorlichting in op de uitvoering in het domein van werk en inkomen. De beleidsdoorlichting biedt waardevolle inzichten specifiek gericht op het functioneren van het SUWI-stelsel en de aanbevelingen van de onderzoekers worden meegenomen op de WaU-werkagenda¹² die momenteel wordt voorbereid. In de beleidsdoorlichting is dus bijvoorbeeld het functioneren van de Belastingdienst geen onderwerp van studie en ook niet de relatie met de Tweede Kamer. Het verschil in scope maakt ook dat de conclusies van de onderzoekers minder omvattend zijn dan POK, WaU en TCU.

Dat neemt niet weg dat veel van de uitgangspunten en initiatieven die in de kabinetsreacties bij de rapporten WaU, TCU en POK zijn opgenomen ook relevant zijn voor de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting. Onderstaand bespreken we vier uitgangspunten met lopende initiatieven die met elkaar een belangrijke basis leggen en een kader vormen voor hoe het kabinet in de toekomst invulling wil geven aan het SUWI-stelsel.

1. Werken aan passende dienstverlening

Een belangrijke conclusie van de beleidsdoorlichting is dat bij het kijken naar de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel de «outcome» of «hogere doelen» meer centraal moeten komen te staan. Dit kan volgens de onderzoekers gedaan worden door onder andere het terugdringen van het

¹¹ Kamerstuk 35 387, nr. 2

¹² De werkagenda beschrijft de hoofdthema's die centraal staan bij het verbeteren van de overheidsbrede dienstverlening aan burgers en ondernemers. De hoofdthema's zijn gebaseerd op de ambities, ideeën en initiatieven van het traject Werk aan Uitvoering, maar ook op de ambities, ideeën en initiatieven uit andere rapporten zoals bijvoorbeeld het rapport POK, TCU en Regels en Ruimte.

niet-gebruik en het signaleren van problematische schulden, en hier het gesprek over te voeren. Deze aanbeveling sluit naadloos aan op de kabinetsreactie op de WaU-rapporten waarin voornemens zijn opgenomen om de dienstverlening aan mensen en bedrijven te versterken en waarmee resultaten en effecten van beleid en wetgeving centraal worden gesteld. In de kabinetsreactie op het rapport van de POK zijn ook middelen gereserveerd voor dienstverlening die daarmee samenhangen en betrekking hebben op een toegankelijke (digitaal dan wel aan een fysiek loket) en passende dienstverlening en de daarvoor benodigde samenwerking tussen uitvoerders (overheidsbrede maatwerkaanpak). Een responsieve overheid staat centraal bij de dienstverlening, met de ruimte voor maatwerk waar dat gewenst is. In de kabinetsreactie WaU wordt wel aangemerkt dat het vermogen van de overheid om op de behoeften van de burger in te spelen eindig zijn en dat er een transparant, politiek debat nodig is om de ambities vast te stellen en daarbij ook te bespreken wat de overheid niet waar kan maken. In dit kader is het ook relevant dat vanaf 2021 de wet Vereenvoudiging beslagvrije voet van kracht is. Doel van deze wet is om te voorkomen dat mensen met schulden onder het sociaal minimum terecht komen. De invoering van deze wet is onderdeel van de Brede schuldenaanpak van het kabinet.

2. Het belang van een toekomstbestendige en wendbare uitvoering

Het kabinet wil zich inzetten voor een toekomstbestendige en wendbare uitvoering. In de beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering is hier op twee manieren expliciet aandacht aan besteed. Allereerst is bij de beleidsdoorlichting «wendbaarheid» meegenomen als aanvullend kwaliteitscriterium voor de uitvoering. Tevens is in het kader van deze doorlichting een toekomstverkenning uitvoering werk en inkomen uitgevoerd¹³. In de kabinetsreactie WaU wordt er op gewezen dat om goed rekening te kunnen houden met de verschillende behoeften van burgers de overheidsdienstverlening toekomstbestendig en wendbaar moet zijn. Wanneer mensen klem komen te zitten en de basisdienstverlening van de overheid onvoldoende toereikend is, moet de overheid in staat zijn maatwerk te leveren zodat mensen weer perspectief krijgen en zich gesteund voelen.

3. Verbeteren van samenspel in de driehoek: duidelijke rollen en publieke waarden

Een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting was de sturing binnen het SUWI-stelsel. Er wordt geconcludeerd dat het de partijen in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer (UWV en SVB)) steeds beter lukt om werkbaar invulling te geven aan hun rol. Het kabinet zet, in aansluiting op de kabinetsreactie bij de WaU-rapporten, in op verdere verbetering van het samenspel in de driehoek. Allereerst gaat het daarbij om de rolinvulling: daar waar dat nog niet gebeurt moet op korte termijn een duidelijke invulling van rollen, ondersteuning en benodigde gesprekstijd tot stand komen. Daarnaast verwacht het kabinet dat de opdrachtgevers in hun sturingsafspraken de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot uitdrukking brengen. Tevens dient de sturing vormgegeven te worden op basis van de Nederlandse code van goed openbaar bestuur die gebaseerd is op publieke waarden.

Het kabinet is van mening dat er voldoende oog moet zijn voor de realisatie van maatschappelijke doelen en niet eenzijdig gekeken moet worden naar het realiseren van een *doelmatige* uitvoering. De TCU van de

¹³ Bijlage bij Kamerstuk 30 982, nr. 61

Tweede Kamer laat in haar rapport¹⁴ weten dat departementen dit laatste jarenlang vooral leken te doen. Er moet nagedacht worden hoe de verschillende doelen zich tot elkaar verhouden en hoe hier een goede balans in gevonden kan worden¹⁵. In zijn algemeenheid geldt daarbij dat de balans dient te verschuiven van doelmatigheid naar meer gerichtheid op de maatschappelijke doelen. Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat er in de uitvoeringspraktijk vaak spanning zal zijn tussen doelstellingen¹⁶. Zo kan de doelstelling van een doelmatige uitvoering, gericht op het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van regelingen, op gespannen voet staan met (de duurdere dienstverlening van) het bieden van specifieke maatwerkvoorzieningen voor hen die anders buiten de boot vallen. Met de «*Stand van de uitvoering sociale zekerheid*» die het departement elk halfjaar naar de Tweede Kamer stuurt, worden de dilemma's inzichtelijk gemaakt en worden signalen gedeeld met het kabinet en het parlement.

In aansluiting hierop is een relevante opmerking van De Beleidsonderzoekers dat in hun perceptie de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid, die in veel evaluaties wordt gebruikt en ook wordt voorgescreven in de RPE, niet altijd heeft geholpen om de kern over het functioneren van het SUWI-stelsel boven water te krijgen. De onderzoekers introduceren in hun rapport de public value review en Nederlandse code voor goed openbaar bestuur als alternatieven om in de toekomst een beter oordeel te kunnen vellen over de prestaties van de uitvoering.

4. Verbetering uitvoerbaarheid wetten en regels

De beleidsdoorlichting laat zien dat ingewikkelde wet- en regelgeving ertoe kan leiden dat het voor UWV en SVB lastig kan zijn om de normen van tijdige uitkeringsverstrekking te halen. Bij SVB gaat het vooral om regelingen met een internationale component en voor UWV om de regelingen rondom ziekte. Onder andere de rapporten van WaU, het rapport «Ongekend Onrecht» van de POK en het eindrapport «Klem tussen balie en beleid» van de TCU concluderen dat het noodzakelijk is dat de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van de wet- en regelgeving die uitvoeringsorganisaties uitvoeren gereduceerd wordt, om onder meer de rechtszekerheid, kenbaarheid en eenvoud voor burgers te vergroten.

Dit betekent voor het volgende kabinet dat het van belang is om zich in te zetten om bestaande wet- en regelgeving in het SUWI-domein waar mogelijk te vereenvoudigen en te komen tot eenvoudige, begrijpelijke en «doenbare» wet- en regelgeving voor de burger en uitvoering. Knelpunten die vanuit de uitvoering worden aangedragen, zoals bovengenoemde van UWV en SVB, kunnen aanknopingspunten bieden om wet- en regelgeving te vereenvoudigen¹⁷. Daarnaast zal onderzocht worden waar de complexiteit van wetgeving voor burgers tot problemen leidt en waar hardvochtige effecten optreden voor groepen burgers. Zoals aanbevolen in «Werk aan Uitvoering» wordt ook ingezet op vereenvoudiging bij het ontwerpen van wet- en regelgeving.

¹⁴ Kamerstuk 35 387, nr. 2

¹⁵ zie ook het volgende deelrapport van de Brede evaluatie organisatiekaders rijksorganisaties op afstand: essays-spelregels-voor-samenspel (1).pdf

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de oratie van Kim Putters, Besturen met Duivelselastiek (eur.nl)

¹⁷ Zie ook de knelpuntenbrieven van UWV en SVB die meegezonden worden met de Stand van de uitvoering sociale zekerheid.

3.2 Reactie op de aanbevelingen van de onderzoekers

Zoals bovenstaand besproken wordt er naar aanleiding van POK, TCU en WAU al veel door het kabinet geïnvesteerd om de uitvoering te verbeteren en wordt er daarmee al een flinke impuls aan de uitvoering gegeven. Dat neemt niet weg dat er ook nog specifieke verbetermaatregelen liggen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het SUWI-stelsel. Onderstaand bespreek ik hoe mijn collega's en ik verder invulling willen geven aan de voornaamste verbeter suggesties van de onderzoekers.

3.2.1 Uitvoering

Tijdigheid uitkeringsverstrekking

De onderzoekers constateren dat UWV en SVB verreweg de meeste uitkeringen correct en tijdig verstrekken. De onderzoekers geven vervolgens aan ruimte te zien om de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking voor een aantal regelingen te verhogen, te weten de WIA, Wajong en Ziektewet. Het kabinet vindt het een goede zaak dat de onderzoekers hier aandacht voor vragen, omdat vanuit het perspectief van bestaanszekerheid het belangrijk is dat mensen de eerste betaling van de uitkering waarop zij recht hebben tijdig ontvangen en dat er, als dat om gerechtvaardigde redenen niet mogelijk blijkt te zijn, andere maatregelen worden genomen. Voor de WIA verstrekt UWV automatisch voorschotten in gevallen waarin UWV niet tijdig beslist. Het is daarbij van belang om in de gaten te houden dat de voorschotten bij terugvordering of verrekening niet tot problemen bij de aanvrager leiden. Het Ministerie van SZW en UWV zijn hier alert op. Ten aanzien van het tijdigheidscijfer van WIA, Wajong en Ziektewet ga ik UWV vragen na te gaan hoe deze cijfers precies te duiden zijn, of het verstrekken van voorschotten die op een later moment moeten worden terugbetaald indien er geen recht blijkt te bestaan op WIA, Wajong, Ziektewet tot problemen leidt en of verbeteringen mogelijk zijn. Op basis daarvan zal worden bezien of de prestatieafspraken hierover moeten worden bijgesteld. In de volgende Stand van de uitvoering kom ik hierop terug.

Samen met SVB breng ik momenteel de dilemma's rondom de internationale dienstverlening in kaart. De tijdigheidsnormen daar zijn namelijk onhaalbaar gebleken. Ook hiervoor zullen we in onderling overleg bezien wat dit betekent voor onder andere de normering.

Effectieve dienstverlening bij activering

UWV draagt bij aan arbeidsparticipatie door activerende dienstverlening en bemiddeling (SVB heeft hier geen rol). De onderzoekers geven aan dat er de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor de effectiviteit van re-integratiedienstverlening, maar dat hierover ook nog veel onbekend is. Ze wijzen in het bijzonder op dienstverlening «van-werk-naar-werk». Daarbij merken ze op dat dit iets is wat nu nog ontbreekt in de aansturing en dus ook in de uitvoering van UWV. Het idee daarbij is dat door werkloosheid te voorkomen, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel vergroot wordt.

Ik ben het ermee eens dat meer zicht op de effectiviteit van de activerende dienstverlening gewenst is. Daarom zijn SZW en UWV de afgelopen periode meerdere onderzoeken gestart die tot meer inzicht gaan leiden. Er loopt bijvoorbeeld effectonderzoek voor de WGA- en Wajongdoelgroep dat voor verschillende onderdelen van de re-integratiedienstverlening kijkt wat effectief is voor wie. Dit moet begin 2022 een eerste beeld geven van de doeltreffendheid van de activerende dienstverlening die professionals

van private re-integratiebedrijven leveren in samenspel met UWV. Ook loopt er een uitgebreid effectonderzoek naar de WW-dienstverlening, waarvan de eindresultaten in 2022 worden opgeleverd en de eerste deelresultaten in de loop van 2021 al bekend worden gemaakt. Inzicht in effectiviteit willen we structureel. UWV en SZW hebben onder meer een gezamenlijk, meerjarig kennisprogramma opgezet om de effectiviteit van de activerende dienstverlening aan mensen met een functionele beperking te bevorderen. Zo is er al onderzoek opgeleverd naar de inzet van jobcoaches en scholing. Dit kennisprogramma past in het continue streven van SZW en UWV om de impact van de activerende dienstverlening zo groot mogelijk te laten zijn.

Op basis van de Wet SUWI heeft UWV een beperkte taak ten aanzien van de ondersteuning van werknemers die op zoek zijn naar ander werk. De primaire verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van werknemers ligt bij de sociale partners. UWV levert een bijdrage aan arbeidsmarkt-vraagstukken via kennis en inzicht in de arbeidsmarkt, vanuit de Werkgeversservicepunten en de leerwerkloketten, maar ook via arbeidsjuridische dienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan specifieke situaties zoals bij de sluiting van de Hemwegcentrale in Amsterdam. De online dienstverlening van UWV staat open voor werkzoekenden. Via werk.nl kunnen werkzoekenden zich inschrijven en zijn verschillende hulpmiddelen inzetbaar waaronder informatie over kansen en mogelijkheden van beroepen en verschillende testen die competenties, interesses en vaardigheden in kaart brengen.

Het uitgangspunt in het stelsel is vertrouwen in de eigen keuzes van werknemers op een arbeidsmarkt die kansen biedt. Werknemers worden daarbij gesteund door vele private en maatschappelijke organisaties, ook mensen met beperkt doenvermogen. Bedrijven en sectoren met (structurele) tekorten nemen initiatieven om mensen te trekken. Daarbij worden werkzoekenden ondersteund door overheidsinterventies, bijvoorbeeld zoals op het vlak van Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Betere van werk naar werk begeleiding leidt mogelijk tot het voorkomen van werkloosheid, maar daar kan nog niet uit geconcludeerd worden dat die begeleiding dus ook door de SUWI-partners moet worden gegeven en dat dit zal leiden tot een effectiever en efficiënter SUWI-stelsel.

In deze bijzondere tijden vinden er wel extra inspanningen plaats om mensen van werk naar werk te begeleiden. Als onderdeel van het derde steun- en herstellepakket heeft het kabinet € 1,4 miljard extra uitgetrokken voor de transitie naar werk. Een nieuwe aanpak die hierbij ontwikkeld is, is de inzet van regionale mobiliteitsteams die werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden tijdelijk ondersteunen bij het zoeken naar ander werk. In deze teams zitten gemeenten, UWV, werkgeversorganisaties en vakbonden. De werkzoekende kan bij «één loket» terecht, waar wordt bekeken wat het beste aansluit op wat iemand nodig heeft. Het is aan het volgende kabinet om, in overleg met de sociale partners en andere betrokken partijen, te bezien of bij de «van werk naar werk»-dienstverlening aanpassingen wenselijk zijn.

Doeltreffende dienstverlening: aandacht voor wie de dienstverlening niet goed uitpakt

De onderzoekers doen de aanbeveling dat UWV en SVB laten zien voor wie de dienstverlening *niet* goed uitpakt. Ze denken daarbij in het bijzonder aan niet-gebruik van voorzieningen, multi-problematiek en schulden. Volgens de onderzoekers vraagt dit van het ministerie dat zij ruimte geeft en de veiligheid biedt aan UWV en SVB om deze «kwetsbare informatie» te kunnen delen met het ministerie. Tevens roepen ze UWV en SVB op om hun dienstverlening doeltreffender te maken en de initiatieven

onder de aandacht van opdrachtgever en eigenaar te brengen. Ik onderschrijf deze aanbevelingen volledig en hier wordt door het ministerie, UWV en SVB al hard aan gewerkt. SVB kent bijvoorbeeld al initiatieven op het gebied van het tegengaan van niet-gebruik, klantgericht werken (Garage de Bedoeling) en vroegsignalering van schulden. Bij het UWV lopen er bijvoorbeeld meerdere pilots waarin geëxperimenteerd wordt en ervaring opgedaan wordt met dienstverlening bij vroegsignalering van schulden.

In de kabinetsreacties op POK en WaU is aangegeven hoe het kabinet voornemens is om de dienstverlening te versterken en toegankelijker te maken. Zo wordt bij UWV, SVB en gemeenten de overheidsdienstverlening versterkt, juist voor groepen die tussen wal en schip dreigen te komen. Dat betekent dat we medewerkers de tijd geven om mensen passende aandacht en ondersteuning te bieden. Bij mensen die met meerdere overheidsorganisaties te maken hebben en/of waarvan de casus complex is, gaan de overheidsorganisaties meer met elkaar samenwerken. De maatregelen worden de komende periode nader uitgewerkt, samen met de uitvoerders, medeoverheden en vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen. Daarnaast gaan we ervoor zorgen dat beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen op de ministeries veel vaker met de uitvoeringsorganisaties en de mensen voor wie we werken in contact treden om zodoende signalen over knellende dienstverlening en/of wet- en regelgeving te herkennen, erkennen en op te volgen. SVB en UWV gaan de Tweede Kamer informeren over knelpunten in wet- en regelgeving met een brief die wordt gevoegd bij de halfjaarlijkse Stand van de uitvoering sociale zekerheid¹⁸. Hiervan wordt de eerste begin juli 2021 verzonden.

Handhaving

De beleidsdoorlichting besteedt in beperkte mate aandacht aan de rol van handhaving bij de uitvoering binnen het SUWI-stelsel. Er zijn dan ook geen aanbevelingen die specifiek over handhaving gaan geformuleerd. De onderzoekers wijzen wel op het belang van handhaving, indien in balans met de kwaliteit van dienstverlening, voor het maatschappelijk draagvlak voor het SUWI-stelsel.

Daarnaast merken de onderzoekers op dat handhaving en het daaruit voortvloeiende handhavingsinstrumentarium gepaard gaan met een zeker mate van incidentgedrevenheid die die tot gevolg heeft dat de politiek hen vraagt zich bij de dienstverlening meer te richten op handhaving en een strenger handhavingsregime te hanteren, terwijl op een later moment door de politiek juist gevraagd wordt om zich meer te richten op het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Die wisselende aandacht voor handhaving binnen de dienstverlening is voor de uitvoeringsorganisaties lastig om op in te spelen. De uitvoeringsorganisaties vragen om minder grote perspectiefwisselingen.

Het kabinet herkent deze bevindingen en werkt langs twee sporen om effectief en duurzaam handhavingsbeleid te ontwikkelen. Allereerst is er in het voorjaar van 2021 in het kader van de Fraudewet een onderzoek gestart dat kijkt naar hoe het huidige handhavingsbeleid ten aanzien van toezicht en sanctionering in de sociale zekerheid uitpakt en wat belangrijke aandachtspunten zijn voor de ontwikkeling van een toekomstbestendig handhavingsinstrumentarium. Het doel van de evaluatie van het beschikbare handhavingsinstrumentarium is om een betere balans aan te brengen tussen hard optreden als burgers willens en wetens de regels overtreden en daarnaast ruimte aan de uitvoering te geven als burgers te

¹⁸ Kamerstuk 26 448, nr. 641

goeder trouw een fout maken of zich vergissen met de ingewikkelde regels. Ten tweede is dit voorjaar gestart met de voorbereidingen voor de herijking van de handhavingskoers. Dit gebeurt samen met de uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Hierbij wordt expliciet gekeken naar de uitwerking van handhaving op de doelrealisatie van de socialezekerheidsregelingen en de arbeidswetten. In lijn met de kabinetsreactie POK en de bevindingen van de TCU wordt bij de herijking expliciet aandacht besteed aan preventie en goede dienstverlening. Daarnaast worden de bevindingen van de TCU, zoals de uitvoerbaarheid van beleid, de menselijke maat en het perspectief van de uitvoering, maar ook de uitkomsten van WAU betrokken bij de herijking. Bovengenoemde ontwikkelingen bieden aanknopingspunten om de herijking nader te concretiseren en er vervolgens verschillende ambities aan te verbinden die passen binnen de visie op handhaving en dienstverlening waarmee de uitvoering de volgende vier jaar vooruit kan en op basis waarvan zij meerjarenplannen handhaving gaan opstellen.

3.2.2 Inrichting

Stelsel van gegevensuitwisseling

De onderzoekers concluderen in de beleidsdoorlichting dat de governance van BKWI complex is: BKWI is enerzijds een organisatieonderdeel van UWV, en anderzijds wordt de organisatie bestuurlijk gezamenlijk aangestuurd door de SUWI-partners. Ze raden aan om te onderzoeken hoe de governance van BKWI te vereenvoudigen is.

Het kabinet herkent de complexe governance m.b.t. het BKWI en ziet dat dit aandacht behoeft. In een bredere verkenning van het stelsel van gegevensuitwisseling wordt dit vraagstuk omtrent de governance van BKWI onder de loep genomen. Ook de governance van IB wordt hierin meegenomen. Elke organisatie kent daarbij zijn eigen governance vraagstuk vanwege de verschillende taken, activiteiten en juridische status. Een van de uitdagingen daarbij is ook hoe BKWI en IB een goede balans kunnen vinden in het uitvoeren van opdrachten van binnen én buiten het SUWI-stelsel. Voorkomen moet worden dat er concurrentie tussen opdrachten ontstaat.

Sinds 2017 loopt ook het programma Toekomst gegevensuitwisseling werk en inkomen (TWI). Het doel van het programma is het realiseren van een stelsel van gegevensuitwisseling dat burgerregie faciliteert¹⁹. Binnen dit programma worden de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW en de rollen in de besturing van het toekomstige stelsel in beeld gebracht. Het onderscheid in rollen dat binnen het programma TWI naar voren komt en de vragen die dat oplevert voor de governance, worden als uitgangspunt gehanteerd in de bredere verkenning van het stelsel van gegevensuitwisseling, waarbij ook gekeken wordt naar de toekomst van BKWI en IB.

Doel van de bredere verkenning is om het huidige stelsel van gegevensuitwisseling toekomstbestendig te maken en na te gaan hoe we de komende jaren in samenhang willen gaan sturen op de gegevensuitwisseling. Beleidstrajecten, zoals de Vereenvoudiging beslagvrije voet en het Programma Verbeteren Uitwisseling Matchingsgegevens, vereisen steeds vaker een vorm van organisatie overstijgende gegevensuitwisseling- en verwerking. Het huidige stelsel is hier nog niet voldoende voor uitgerust. Ook is de verwachting van het kabinet dat de (wettelijke) taken van BKWI en IB de komende jaren verder zullen

¹⁹ Kamerstuk 26 448, nr. 641

uitbreiden. Zonder stroomlijning van wetgeving en besturing is er een reëel risico op toenemende complexiteit in de beheersbaarheid van de taken van IB en BKWI. Via de Stand van de uitvoering sociale zekerheid van december 2021 informeren wij u over de voortgang.

Meerwaarde samenwerking UWV en gemeenten bij arbeidsparticipatie

Het kabinet herkent het door de onderzoekers genoemde spanningsveld in de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij het matchen van werkzoekenden op banen vanwege verschil in aansturing (landelijke bij UWV en decentraal bij gemeenten). De arbeidsmarktregio is echter het niveau waarop de matches op de arbeidsmarkt voor de doelgroepen van UWV en de gemeenten veelal plaatsvinden en het niveau waarop veel werkgevers bediend willen worden met kandidaten voor hun vacatures en advies en informatie over passende regelingen. Goede werkgeversdienstverlening die aansluit op de werkzoekendendienstverlening van iedere gemeente en van UWV, die ook aansluit op scholing, vraagt om bereidheid van de gemeenten en van UWV om dit op het niveau van de arbeidsmarktregio gezamenlijk te organiseren én dit waar relevant te verbinden met activiteiten van andere partners in de regio. Het is daarom belangrijk dat de gemeenten en UWV alsmede de gemeenten onderling elkaar actief voor samenwerking in de arbeidsmarktregio opzoeken en dat de gemeenten en UWV daarin de nodige flexibiliteit betrachten. Het opereren op verschillende niveaus (lokaal/regionaal/landelijk) biedt ook kansen voor alle partijen in de arbeidsmarktregio om elkaar in een goede uitvoering van de dienstverlening te versterken en ondersteunen. Het gedecentraliseerde beleid van de gemeenten heeft als voordeel dat de uitvoering meer ruimte heeft voor lokaal maatwerk en aansluiting op de dienstverlening in het sociaal domein zoals (schuld-)hulpverlening. UWV draagt bij door middel van deskundigheid op het gebied van de arbeidsmarkt en brede contacten met werkgevers. Partijen vullen elkaar hiermee goed aan. De samenwerking van gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's is om deze redenen in SUWI verplicht. In overleg met UWV en VNG is per 1 januari 2021 het gewijzigd Besluit SUWI in werking getreden waarin de bepalingen voor de gezamenlijke werkgeversdienstverlening en de regiefunctie van de centrumgemeente op het tot stand komen van de samenwerking zijn aangescherpt.²⁰

VNG en UWV hebben elkaar ook veel beter gevonden in de noodzaak voor samenwerking. Gemeenten, UWV, de ministeries SZW en OCW, het beroepsonderwijs en de sociale partners werken sinds een aantal jaren intensief met elkaar samen in landelijke programma's samen met de 35 arbeidsmarktregio's. Uit de tussenevaluatie van het Programma Perspectief op Werk komt inmiddels een beeld naar voren dat de beweging richting verbeterde samenwerking bij de arbeidstoeleiding goed op gang is gekomen²¹. Met het Programma Verbeteren Uitwisseling Matchingsgegevens wordt ervoor gezorgd dat werkzoekenden die in beeld zijn bij UWV en gemeenten beter zichtbaar worden voor werkgevers en de arbeidsmarktprofessionals van de 35 regionale werkgeversservicepunten (WSP's). Dit door het landelijk standaardiseren van matchingsgegevens en elektronische gegevensuitwisseling. UWV, gemeenten en ROC's werken ook al jaren met elkaar samen in de regionale leerwerkloketten voor advies over loopbaan en scholing aan werkzoekenden en werkgevers. UWV, gemeenten, sociale partners en beroepsonderwijs vinden elkaar ook nu weer, in de Regionale mobiliteitsteams, met werkzoekendendienstverlening op maat aan werklozen of met werkloosheid bedreigde werkzoekenden die risico lopen op langdurige

²⁰ Stb. 2020, nr. 228

²¹ Kamerstuk 34 352, nr. 209

werkloosheid in de periode 2021–2022.²² Deze maatregelen worden zorgvuldig geëvalueerd zodat een volgend kabinet hier lering uit kan trekken bij hervorming van het activerend en inclusief arbeidsmarkt-beleid²³. Dat alles met het doel dat meer werkzoekenden werk vinden, geen of maar kort aanspraak hoeven te maken op een uitkering en ook op de langere termijn inzetbaar blijven.

3.2.3 Sturing

In de beleidsdoorlichting wordt vastgesteld dat in de aansturing bij zowel eigenaar als opdrachtgever weinig aandacht is voor de realisatie van de hogere SUWI-doelen, namelijk het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie, en dat de huidige prestatie-indicatoren daarvoor ontoereikend zijn. Een van de aanbevelingen luidt om inspiratie te zoeken in de Public Value Review van de Britse wetenschapper Michael Barber en de code voor goed openbaar bestuur van BZK om zo optimale publieke waarden te creëren.

Deze aanbeveling is in lijn met de rapporten WaU en het eindrapport van de TCU. In zijn reactie op deze rapporten heeft het kabinet aangegeven dat de organisaties die het overheidsbeleid uitvoeren consequent in staat moeten worden gesteld om hun maatschappelijke opgaven te realiseren volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en consequent worden bestuurd vanuit publieke waarden. Het kabinet vindt dat deze waarden tot uitdrukking moeten komen in de sturingsafspraken tussen opdrachtgevers en de uitvoeringsorganisaties. In het afgelopen voorjaar heeft SZW daarom een tweetal hoogleraren verzocht na te denken over dit vraagstuk voor wat betreft de sturingsrelatie tussen SZW en UWV/SVB, worden de prestatie-indicatoren voor deze zbo's herijkt en de sturingsvisie herzien. Tevens is het Ministerie van SZW, samen met UWV en SVB, al gestart met de herijking van de KPI's om toe te werken naar een set van KPI's waarmee het sturen op de outcome (de realisatie van maatschappelijke opgaven) wordt versterkt. De afzonderlijke KPI's uit de huidige set worden daartoe gezien op hun bijdrage aan de hogere SUWI-doelen. Daarbij is er aandacht voor wat de KPI vertelt, maar ook wat die niet vertelt. Het gaat om het verhaal achter de KPI's en het goede gesprek dat de (realisatie op de) KPI's teweegbrengt. Niet om de uitvoeringsorganisaties af te rekenen op de prestaties, maar om samen te leren hoe en waar het beter kan en hoe elke deelnemer in de driehoek daaraan bijdraagt.

Om de doeltreffendheid van de aansturing te vergroten bevelen de onderzoekers aan om bij de aansturing ook aandacht te hebben voor het bereik van het stelsel op het doel bestaanszekerheid, door bijvoorbeeld ook aandacht te vragen voor niet-gebruik en vroegsignalering van schulden en is bij de re-integratiedienstverlening het van belang om de focus te leggen op de effectiviteit van re-integratiedienstverlening. In paragraaf 4.2 is al besproken hoe daar in de uitvoering invulling aan wordt gegeven en dat het kabinet het van belang vindt dat er structureel ingezet wordt op inzicht in effectiviteit van dienstverlening. Hier willen we nog opmerken dat het Ministerie van SZW op meerdere manieren heeft laten zien het van belang te vinden om in de uitvoering oog te hebben voor het omgaan met schulden. In mei 2018 is de brede schuldenaanpak van het kabinet gepresenteerd²⁴. Ook het UWV en de SVB en de overige Manifestpartijen (Belastingdienst, het CAK, het CJIB en DUO) nemen daar actief deel aan. Het Ministerie van SZW heeft experimenten van UWV om

²² Kamerstuk 35 420, nr. 228

²³ Kamerstuk 29 544, nr. 1028

²⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 431; over de voortgang van de Brede Schuldenaanpak heb ik uw Kamer recentelijk geïnformeerd (Kamerstuk 24 515, nr. 600)

problematische schulden te voorkomen («vroegsignalering») gesteund, de SVB aangemoedigd in innovaties en acties op dit punt en per 1 januari 2021 is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet geïmplementeerd. N.a.v. de beleidsdoorlichting zal het omgaan met schulden ook in de opdrachtgevende lijn van het Ministerie van SZW nadrukkelijk onderwerp van gesprek zijn en wordt UWV en SVB expliciet verzocht om hun randvoorwaarden hierbij te benoemen.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de onderzoekers ook mee in de herijking van de KPI's. Tegelijkertijd zijn niet alle ontwikkelingen en sturingsdoelen in kwantitatieve indicatoren te vatten. De aandacht voor hogere doelen wordt geborgd in de overlegcycli binnen het driehoeksmodel: op verschillende niveaus wordt in verschillende stadia van het beleids- en uitvoeringsproces over deze hogere doelen gesproken. Zo kent de ambtelijke opdrachtgever-opdrachtnemerslijn van UWV bijvoorbeeld periodieke beleidstafels, en vindt met SVB periodiek een thematisch beleidsagendaoverleg plaats.

In het naar voren gehaalde deel van de SUWI-evaluatie²⁵, stelt Berenschot dat er in de driehoek van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer nog onvoldoende sprake is van gelijkwaardigheid tussen uitvoeringsorganisaties en ministerie. Het Ministerie van SZW is bezig om samen met UWV en SVB het samenspel in de driehoek verbeteren. De huidige sturingsvisie uit 2016 wordt hierop momenteel herijkt. Om die gelijkwaardigheid binnen de driehoek te bevorderen heeft volgens de onderzoekers met name de rol en positie van opdrachtnemer versterking. Zij dient meer ruimte te ervaren vanuit opdrachtgever om aan te geven wanneer iets niet past en tussentijds vaker het gesprek aan te gaan wanneer zich dilemma's voordoen.

Een andere belangrijke conclusie van Berenschot was dat de dilemma's en risico's in de uitvoering niet altijd voldoende in zicht zijn bij het ministerie. Dit wil het Ministerie van SZW samen met UWV en SVB verbeteren door enerzijds kritisch te kijken naar het huidige proces van uitvoeringstoetsen. Daarnaast worden invoeringstoetsen geïntroduceerd, om een jaar na implementatie nog eens te toetsen of beleid ook wel echt werkt zoals beoogd. Anderzijds moeten dilemma's in de uitvoering vaker besproken worden. Om de driehoek optimaal te laten functioneren moet er sprake zijn van een feedbackloop tussen uitvoering en beleid. De introductie van de uitvoeringsorganisaties op te leveren knelpuntenbrief bij de Stand van de uitvoering sociale zekerheid helpt om eventuele knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving beter inzichtelijk te krijgen. Het is aan het ministerie en vooral de politiek om te bezien welke opvolging er gegeven moet worden aan de gesignaleerde knelpunten. Daarnaast worden de dilemma's en knelpunten ook in de overlegcycli van de driehoek periodiek besproken en gemonitord.

Tot slot bevestigen De Beleidsonderzoekers dat er stappen zijn gezet om het risicomanagement te versterken. Ook hier zet het departement momenteel stappen in. Daarbij gaat het zeker niet alleen over financiële risico's, maar ook over hoe risicomanagement kan bijdragen aan het goed in beeld krijgen en houden van uitvoeringsdilemma's. In de Stand van de uitvoering sociale zekerheid wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het versterken van het risicomanagement bij UWV en SVB.

²⁵ Bijlage bij Kamerstuk 26 448, nr. 634

3.2.4 Toezicht

Organisatiegericht toezicht

Zoals de onderzoekers aangegeven is het organisatiegericht toezicht in ontwikkeling geweest de afgelopen jaren. Het Ministerie van SZW is eind 2019 gestart met de doorontwikkeling van het organisatiegerichte toezicht. Relevante aanbevelingen voor het organisatiegerichte toezicht uit de evaluatie van Berenschot zijn:

- Het verhelderen van de aansluiting van het organisatiegerichte toezicht met het stelseltoezicht;
- De werkagenda deels laten bepalen door de gesignaleerde uitvoeringsrisico's door de auditcommissies (AC's) en de Raad van Advies;
- Het onderzoeken van belangenafwegingen in de driehoek;
- De mogelijkheid voor het agenderen van nieuwe vraagstukken en dilemma's door toezicht.

Daarnaast werd aanbevolen meer afstemming te realiseren tussen toezichthouders om de verantwoordingslast te beperken.

Naar aanleiding van de evaluatie van Berenschot heeft de doorontwikkeling van het organisatiegericht toezicht verder vorm gekregen. De afgelopen maanden is gewerkt aan het herijken van het toezichtbeleid. De aanbevelingen uit de evaluatie en uit eerder uitgevoerde onderzoeken zijn, voor zover deze in lijn liggen met de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen SZW en de uitvoeringsorganisaties, in het herijkte toezichtbeleid verwerkt. Een aantal kernpunten uit het herijkte toezichtbeleid zijn:

- Het functioneren van de interne en externe governance in relatie tot de continuïteit van UWV en SVB is de focus van het organisatiegerichte toezicht. Dit betekent dat het toezicht zich ook kan richten op het handelen van de opdrachtgever en eigenaar.
- Het organisatiegerichte toezicht heeft een signaalfunctie: het dient om, aanvullend op de opdrachtgever en eigenaar in de reguliere sturing en het toezicht, problemen in relatie tot de continuïteit van de zbo's te signaleren en op te (laten) lossen.
- Het organisatiegerichte toezicht maakt gebruik van informatie van andere actoren in het controlebestel en stemt hiermee af om de toezichtlast te beperken. Van daaruit wordt beoordeeld waar aanvullende werkzaamheden vanuit het organisatiegerichte toezicht benodigd zijn.
- Toezicht agendeert signalen bij andere actoren, maar voert ook eigen onderzoek uit. Dit onderzoek heeft in eerste instantie een verkennend karakter. Indien (rest)risico's worden gesignaleerd, kan dit leiden tot diepgaander onderzoek.

Het herijkte toezichtbeleid wordt in 2021 vastgesteld en geeft richting aan de concrete invulling van het organisatiegerichte toezicht voor de jaren 2021–2025. Het toezicht wil op basis van het toezichtbeleid door onderzoek nieuwe of verdiepende inzichten opleveren en reflectie stimuleren. Het toezicht oordeelt met oog voor context en doet aanbevelingen voor verbetering. Met de aanbevelingen biedt het toezicht handelingsperspectief om een positieve verandering tweeweg te brengen ten aanzien van geconstateerde knelpunten.

Doeltreffendheidstoezicht

De beleidsdoorlichting wijst er op dat het doeltreffendheidstoezicht van de Inspectie SZW de afgelopen jaren niet het gehele SUWI-stelsel bestreek. De wijze waarop de Inspectie SZW het doeltreffendheidstoezicht vorm heeft gegeven in de periode 2015–2020 bood volgens de onderzoekers weinig inzicht in de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel als geheel en

de bijdrage van de individuele uitvoeringsorganisaties in het SUWI-stelsel daaraan, met uitzondering van de dienstverlening van UWV voor enkele doelgroepen. Het doeltreffendheidstoezicht heeft zich vooral gericht op de uitvoering van de Participatiewet en in samenhang daarmee de regionale samenwerking. De onderzoekers bevelen aan dat het doeltreffendheidstoezicht van toegevoegde waarde kan zijn als deze zich richt op de doelstelling van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dit kan volgens hen de uitvoering helpen strategische keuzes te maken over welke doelgroepen op welke wijze worden bediend. Daarnaast bevelen de onderzoekers aan onderzoek naar delen van het SUWI-stelsel, zoals de regionale samenwerking te herhalen

Het kabinet onderstreept het belang van goed doeltreffendheidstoezicht en ziet dat de Inspectie SZW zich inzet om deze functie goed in te vullen. Zo heeft de Inspectie sinds begin 2020 een nieuwe werkwijze ingevoerd die op termijn inzicht verschaft in de doeltreffendheid van het gehele stelsel van werk en inkomen, waaronder de zbo's binnen het SUWI-stelsel. Daarmee wil de Inspectie een bijdrage leveren aan de hogere doelen van het stelsel: het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Deze nieuwe werkwijze heeft inmiddels geleid tot een stelselbrede rapportage waarin de gevolgen zijn beschreven van de coronacrisis voor het stelsel van werk en inkomen.²⁶ Met onderzoek naar de werkgeversdienstverlening van UWV en gemeenten in alle 35 arbeidsmarktregio's en de samenwerking binnen de regio's tussen alle betrokken partijen binnen de regionale arbeidsmarkt, komt de Inspectie SZW tegemoet aan de aanbeveling van de onderzoekers voor onderzoek naar regionale samenwerking. Verder is het onderzoek naar het bevorderen van arbeidsparticipatie geen nieuw onderwerp voor de Inspectie SZW. Arbeidsparticipatie is altijd een belangrijke pijler binnen haar onderzoek geweest. Voorbeelden hiervan zijn de verdiepende onderzoeken naar de re-integratie van de doelgroep banenafpraak en beschut werk en de diverse klantenquêtes naar de re-integratie van verschillende doelgroepen die de Inspectie uitvoerde. Met de nieuwe werkwijze wil de Inspectie SZW structurele en systematischer inzicht bieden in de doeltreffendheid van de re-integratie, zowel bij gemeenten als bij UWV en de samenwerking die daarbij nodig is. Daarnaast is en blijft ook het tweede hoofddoel van het SUWI-stelsel, bestaanszekerheid ofwel inkomensondersteuning, een belangrijke pijler binnen het doeltreffendheidstoezicht van de Inspectie SZW. De coronacrisis en ook de toeslagenaffaire maken de aandacht voor goede en toegankelijke inkomensondersteuning extra relevant. De Inspectie wil daar dan ook verder op inzetten. Een actueel voorbeeld van de aandacht voor inkomenszekerheid is het ISZW-rapport over het niet gebruik in de bijstand. Andere voorbeelden zijn de onderzoeken die gericht waren op problematische schuldenproblematiek, uitmondend in een rode draden notitie. Inkomensondersteuning krijgt binnen de nieuwe werkwijze van de inspectie structureel aandacht.

3.2.5 Cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie is een belangrijk element van het SUWI-stelsel. Binnen de wet is dit geborgd door te regelen dat de uitvoeringsorganisaties cliëntenraden in dienen te stellen én op stelselniveau is er een Landelijke Cliëntenraad (LCR). In de praktijk betrekken UWV en SVB hun cliënten ook op andere manieren bij de uitvoering, zoals via klanttevredenheidsonderzoeken, het doen van klantreisonderzoeken, focusgroepen of het «klantbelevingslab» (SVB).

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk 26 488, nr. 646

De toeslagenproblematiek heeft duidelijk gemaakt dat het cliëntenperspectief onmisbaar is voor een goede uitvoering van beleid. Hun ervaringen laten zien waar het goed gaat én waar het mis gaat. Er wordt dan ook, samen met de uitvoeringsorganisaties, steeds meer ingezet op het betrekken van de eindgebruiker van beleid, zowel bij de beleidsvorming als de beleidsuitvoering. In de kabinetsreactie POK (Kamerstuk 35 510, nr. 4) is bijvoorbeeld aangekondigd dat er extra toetsing in het beleids- en wetgevingsproces wordt opgenomen die ziet op de praktische (uit)werking ervan. Concreet zal een invoeringstoets/reflectietoets worden toegevoegd met de centrale vragen: «Werkt de wet/het beleid wel echt zoals we het hebben bedoeld?» en «Kloppen de eerdere aannames bij de beleidsvorming nog steeds?». De exacte opzet van deze toetsen moet nog worden bepaald.

De Beleidsonderzoekers wijzen er op dat de wetgever niet duidelijk is over de bedoeling van cliëntenparticipatie binnen het SUWI-stelsel. Ze vragen zich af: «is cliëntenparticipatie in zichzelf belangrijk, of wordt ermee beoogd een bijdrage te leveren aan de klantgerichtheid van de uitvoering?» Een verduidelijking van het doel van cliëntenparticipatie is belangrijk om te kunnen beoordelen of deze doeltreffend is. Het kabinet onderstreept het belang van verduidelijking van het doel van cliëntenparticipatie. Het is echter aan het volgende kabinet om antwoord op de vraag te geven. Het Ministerie van SZW zal daarbij het initiatief nemen om te inventariseren welke beelden en verwachtingen er zijn bij verschillende stakeholders, waaronder ook de LCR en cliëntenraden zelf, over het doel en de functie van cliëntenparticipatie binnen het SUWI-stelsel en wat er voor nodig is om dit doel te realiseren. Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid is het tevens belangrijk dat de continuïteit van cliëntenparticipatie goed geborgd is door het Ministerie van SZW en het perspectief van de cliënten op de dienstverlening van de overheid structureel op de agenda staat.

Tevens wijzen De Beleidsonderzoekers er op dat bij de uitvoeringsorganisaties rijke informatie beschikbaar is over o.a. de klanttevredenheid en ervaringen van uitkeringsgerechtigden. Deze informatie wordt echter mogelijk niet optimaal benut doordat er mogelijk meer gebruik gemaakt kan worden van de inzichten, ervaringen en behoeften van klanten om de uitvoering en het SUWI-stelsel als geheel meer klantgericht te maken. Het Ministerie van SZW gaat samen met de uitvoeringsorganisaties in gesprek om te bezien waar en hoe de informatie beter benut kan worden. Deze informatie wordt o.a. gebruikt om te inventariseren waar hardvochtige effecten in wet- en regelgeving optreden, zoals gevraagd in de motie van het lid Omtzigt (Kamerstuk 35 510, nr. 13).

3.2.6 Toekomstig beleidsonderzoek

Zoals in paragraaf 3.6 toegelicht ontbrak het de onderzoekers soms aan informatie om harde conclusies te kunnen trekken op basis van het synthese-onderzoek. De onafhankelijk deskundigen bevestigen dit beeld. De onderzoekers bevelen daarom aan om de volgende onderwerpen nader te onderzoeken:

- structurele effectiviteitsmetingen van de re-integratiedienstverlening, waarbij gedegen zicht ontstaat op de relatie tussen output (re-integratiedienstverlening) en outcome (verhoging van de arbeidsparticipatie)
- onderzoek naar de mate waarin kwetsbare groepen in het stelsel goed worden geholpen
- onderzoek naar de verhouding tussen de letter van de wet, targets en KPI's enerzijds en discretionaire ruimte anderzijds in de praktijk

- onderzoek naar de omvang en oorzaken van niet-gebruik en schuldenproblematiek en hoe ermee wordt omgegaan
- onderzoek naar de effectiviteit en toegevoegde waarde van de samenwerking tussen gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's
- onderzoek naar de staat van de gegevensuitwisseling, met bijzondere aandacht voor gegevensbescherming van burgers,
- onderzoek naar de staat en wendbaarheid van de ICT-infrastructuur
- onderzoek naar de ervaringen en effecten van cliëntenparticipatie

De onafhankelijk deskundigen wijzen daarnaast ook nog op een aantal zaken die belangrijk zijn voor een toekomstige onderzoeksprogrammering:

- het beter uitdenken van de operationalisatie en het doel van «wendbaarheid» om te zorgen dat het ook onderzoekbaar is;
- meer inzicht in de doelmatigheid van de zbo's;
- oproep tot snelheid bij de ontwikkeling van inzicht in de effectiviteit van dienstverlening, om zodoende meer nadruk op effectiviteit te leggen i.p.v. op de benutting van beschikbare budgetten. In relatie tot de effectiviteitsstudies roepen de onafhankelijk deskundigen ook op om de reikwijdte te verbreden bij het in beeld brengen van om de kosten en baten van dienstverlening. Het volgende voorbeeld wordt daarbij genoemd: als belangrijke gezondheidsverbeteringen optreden door de inzet van trajecten, kan dit reden zijn om te accepteren dat deze gezondheidsverbeteringen en de daarvoor gemaakte kosten opwegen tegen beperkte besparingen op de uitkeringslasten.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de uitvoering van het beleid goed geëvalueerd wordt, zodat zowel beleid als uitvoering kunnen worden verbeterd. Het Ministerie van SZW zal de komende jaren dan ook investeren in een onderzoeksprogrammering die inzet op het versterken van het inzicht in het functioneren van het SUWI-stelsel. Samen met onze partners in de uitvoering zal zo goed mogelijk gestalte worden gegeven aan de onderzoeksprogrammering.

Deze ambitie sluit goed aan bij het gedachtegoed van de Strategische Evaluatieagenda (SEA) die vanaf 2022 wordt toegevoegd aan de jaarlijkse begroting van SZW. In de SEA worden de voorgenoemde evaluaties opgenomen, waaronder dus ook de voorgenoemde onderzoeken naar het SUWI-stelsel. Het doel van de SEA is om betere en meer bruikbare inzichten te krijgen in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, het meer benutten van deze inzichten en daarmee uiteindelijk een hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid.

4. Slotbeschouwing

Tot slot kijk ik graag naar de toekomst en ook over de grenzen van het stelsel heen. Deze beleidsdoorlichting heeft laten zien dat het SUWI-stelsel in de periode 2015–2020 over het algemeen voldeed. Ook nu wordt er binnen het SUWI-stelsel door UWV en SVB, al dan niet in samenwerking met gemeenten, elke dag hard gewerkt aan het bieden van een goede dienstverlening aan hen die financiële ondersteuning nodig hebben om in hun bestaanszekerheid te voorzien en om hun arbeidsparticipatie te bevorderen. De huidige coronacrisis stelt daarbij extra uitdagingen en maakt zichtbaar hoe belangrijk deze dienstverlening is.

Er zijn echter wel aandachtspunten voor de toekomst. Zo laat de toekomstverkenning uitvoering Werk en Inkomen²⁷ zien dat er – met het oog op 2030 – externe ontwikkelingen en stelselintrinsieke overwegingen zijn die vragen om aanpassing van het stelsel van werk en inkomen. Vijf ontwerprichtingen voor een toekomstbestendig stelsel worden daarbij naar voren gebracht: (1) proactief investeren in mensen, (2) werken aan vertrouwen, (3) leggen van verbinding tussen mensen, maatschappelijk zinvolle activiteiten en inkomen, (4) complexiteitsreductie en (5) inzetten op internationalisering. Hiermee biedt het handvatten voor de vormgeving van een toekomstbestendig en wendbaar stelsel van werk en inkomen. De internationale vergelijking uitvoering werk en inkomen²⁸ kan eveneens inspiratie bieden voor een toekomstbestendig stelsel door te kijken en te leren van andere landen. De studie laat zien dat er nauwelijks verschillen tussen de landen zijn als het gaat om de verwachte uitdagingen voor de komende jaren, maar vaak wel als het gaat om de oplossingsrichtingen die men overweegt. Het volgende kabinet kan deze informatie benutten bij het realiseren van een toekomstbestendig stelsel van werk en inkomen.

Tevens wil ik graag wijzen op de vraag van de grenzen van het SUWI-stelsel. In de beleidsdoorlichting zijn de grenzen van het SUWI-stelsel als een gegeven beschouwd en is hier niet verder op gereflecteerd. Dit is logisch gezien vanuit de vraagstelling van het onderzoek. Er zijn echter redenen om als kabinet wel te reflecteren op de grenzen van het SUWI-stelsel en de gevolgen van deze grenzen te bezien. De eerste reden hangt samen met het wettelijk onderscheid tussen het SUWI-stelsel in strikte zin en het bredere stelsel van werk en inkomen waar gemeenten ook deel van uit maken. De Wet SUWI bepaalt dat de uitvoeringsorganisaties binnen het SUWI-stelsel (UWV, SVB, BKWI en IB) met gemeenten samenwerken op het gebied van gegevensuitwisseling en dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden in de arbeidsmarktregio's. Echter doordat de uitvoering door gemeenten niet in de Wet SUWI opgenomen is, wordt de bijdrage die zij leveren aan de SUWI-doelen bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie in een evaluatie van de Wet SUWI onvoldoende over het voetlicht gebracht. Hiermee ontstaat bij een evaluatie een incompleet beeld van de realisatie van de SUWI-doelen. Een tweede reden om te reflecteren op de grenzen van het SUWI-stelsel en de consequenties hiervan is de aandacht voor de dienstverlening die gericht is op het voorkómen van werkloosheid en kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt. Zeker door de coronacrisis is ook de aandacht van het kabinet hierop gevestigd. Zo heeft het kabinet in het kader van het herstellepakket tijdelijk middelen beschikbaar gesteld voor crisisdienstverlening aan kwetsbare werkzoekenden die als gevolg van Corona hun baan (dreigen) kwijt te raken op basis van triage. In 2021 wordt in iedere arbeidsmarktregio een regionaal mobiliteitsteam ingericht waarin sociale partners, UWV en gemeenten samenwerken om kwetsbare werkzoekenden te begeleiden naar ander werk. Dit alles wil niet zeggen dat de grenzen van het SUWI-stelsel opgerekt dienen te worden, maar legt wel bloot dat de begrenzings, die er overigens altijd zullen zijn, onderwerp van reflectie kunnen zijn als er meer samenwerking door de verschillende partners in het systeem plaatsvindt. Een derde en meer fundamentele reden om te reflecteren op de grenzen van het SUWI-stelsel en de consequenties ervan is gelegen in het feit dat het bereik van het SUWI-stelsel gerekend als aandeel van het totaal aantal werkenden in Nederland in de onderzoeksperiode 2015–2020 evenredig is afgenomen met de verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt en de toename van het aantal ZZP-ers. Het rapport

²⁷ Bijlage bij Kamerstuk 30 982, nr. 61

²⁸ Bijlage bij Kamerstuk 30 982, nr. 61

van de Commissie Regulering van Werk geeft een duidelijke analyse van deze ontwikkelingen en schetst een aantal globale beleidsopties.

Afsluitend wil ik benadrukken dat de grenzen van het SUWI-stelsel zowel voor de korte termijn bij het herstel van de arbeidsmarkt en de economie als voor de langere termijn zoals geschetst door de toekomstverkenning, altijd dienstbaar dienen te zijn aan de hogere doelen van de Wet SUWI: het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Daarbij is het belangrijk om bij toekomstige veranderingen in de grenzen van het stelsel altijd voldoende rekening te houden met de uitvoerbaarheid van beleid en vooral ook met de belangen van burgers. Het kabinet wil zich daar samen met alle samenwerkingspartners vol voor in zetten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

overzicht kabinetsreactie en aangekondigde acties per aanbeveling

Deelthema	Aanbevelingen ¹	Reactie en aangekondigde acties
<u>Uitvoering</u>	<p>Verhoog de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking.</p> <p>Laat zien voor wie de dienstverlening niet goed uitpakt.</p> <p>Neem het initiatief om de dienstverlening doeltreffender te maken en vraag hiervoor aandacht bij zowel opdrachtgever als eigenaar.</p> <p>Een meer assertieve opstelling van de opdrachtnemer is op zijn plaats, soms vereist dat «nee» te zeggen.</p>	<p>Goed om aandacht voor tijdigheid te hebben.</p> <p>Ten aanzien van het tijdigheidscijfer van WIA, Wajong en Ziektewet ga ik UWV vragen na te gaan hoe deze cijfers precies te duiden zijn, of het verstrekken van voorschotten die op een later moment moeten worden terugbetaald indien er geen recht blijkt te bestaan op WIA, Wajong, Ziektewet tot problemen leidt en of verbeteringen mogelijk zijn. Op basis daarvan zal worden bezien of de prestatieafspraken hierover moeten worden bijgesteld.</p> <p>Bij SVB wordt gekeken naar de tijdigheidsnormen voor internationale dienstverlening.</p> <p>Ik onderschrijf deze aanbeveling volledig en hier wordt door het ministerie, UWV en SVB al hard aan gewerkt. SVB kent bijvoorbeeld al initiatieven op het gebied van het tegengaan van niet-gebruik, klantgericht werken (Garage de Bedoeling) en vroegsignalering van schulden; pilots UWV mbt signalering van schulden.</p> <p>In de kabinetsreacties op POK en WaU is aangegeven hoe het kabinet voornemens is om de dienstverlening te versterken en toegankelijker te maken.</p> <p>Daarnaast gaan we ervoor zorgen dat beleidsmakers, bestuurders en bewindspersonen op de ministeries veel vaker met de uitvoeringsorganisaties en de mensen voor wie we werken in contact treden om zodoende signalen over knellende dienstverlening en/of wet- en regelgeving worden herkend, erkend en opgevolgd. SVB en UWV gaan de Tweede Kamer informeren over knelpunten in wet- en regelgeving met een brief die wordt gevoegd bij de tweejaarlijkse Stand van de uitvoering sociale zekerheid.</p> <p>De KPI's worden herijkt en de sturingsvisie wordt herzien.</p> <p>Ik ben het er mee eens dat meer zicht op activerende dienstverlening gewenst is. Daarom zijn SZW en UWV de afgelopen periode meerdere onderzoeken gestart.</p> <p>Staat bij deelthema sturing: het ministerie is bezig om samen met de UWV en SVB het samenspel in de driehoek te verbeteren.</p>
<u>Inrichting</u>	Onderzoek hoe de governance van BKWI te vereenvoudigen is.	<p>Kabinet herkent de complexe governance m.b.t. BKWI.</p> <p>Er loopt een brede verkenning van het stelsel van gegevensuitwisseling. Daarbij wordt ook naar de governance van BKWI en IB gekeken.</p>

Deelthema	Aanbevelingen ¹	Reactie en aangekondigde acties
	<p>Probeer meer inzicht te verkrijgen in de bijdrage van de regionale samenwerking aan de uitstroom naar werk, om op die manier de samenwerking zelf doeltreffender en doelmatiger in te richten.</p>	<p>Het kabinet herkent het door de onderzoekers genoemde spanningsveld in de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij het matchen van werkzoekenden op banen vanwege verschil in aansturing (landelijke bij UWV en decentraal bij gemeenten). De arbeidsmarktregio is echter het niveau waarop de matches op de arbeidsmarkt voor de doelgroepen van UWV en de gemeenten veelal plaatsvinden en het niveau waarop veel werkgevers bediend willen worden met kandidaten voor hun vacatures en advies en informatie over passende regelingen.</p> <p>Er wordt een beeld geschetst dat UWV en gemeenten elkaar al meer hebben gevonden in de noodzaak van samenwerking. Uit de tussenevaluatie van het Programma Perspectief op Werk komt inmiddels een beeld naar voren dat de beweging richting verbeterde samenwerking bij de arbeidstoeleiding goed op gang is gekomen.</p>
<u>Aansturing</u>	<p>Stel de hogere doelen van de Wet SUWI meer centraal in de aansturing.</p> <p>Met een meer structureel ingebedde focus op de effectiviteit van de (re-integratie-) dienstverlening is de doeltreffendheid te vergroten.</p> <p>Gebruik de prestatie-indicatoren expliciet om samen van te leren en minder als instrument om uitvoeringsorganisaties op af te rekenen.</p> <p>Besteed meer aandacht in de aansturing voor het bereik van het stelsel en de individuele regelingen. Het tegengaan van bijvoorbeeld niet-gebruik en vroegsignalering van schulden draagt bij aan het bieden van bestaanszekerheid.</p>	<p>De aanbeveling is in lijn met rapporten WaU en TCU.</p> <p>Aandacht voor de hogere doelen wordt geborgd in de overlegcyclus binnen het driehoeksmodel.</p> <p>Zie onderdeel uitvoering: Ik ben het ermee eens dat meer zicht op de effectiviteit van de activerende dienstverlening gewenst is. Daarom zijn SZW en UWV meerdere onderzoeken gestart, die tot meer inzicht gaan leiden.</p> <p>De KPI's worden herijkt en de sturingsvisie wordt herzien</p> <p>Zie ook onderdeel uitvoering.</p> <p>Er wordt opgemerkt dat het Ministerie van SZW al op meerdere manieren heeft laten zien het van belang te vinden om in de uitvoering oog te hebben voor het omgaan met schulden.</p> <p>Het omgaan met schulden zal ook in de opdrachtgevende lijn van het Ministerie van SZW nadrukkelijk onderwerp van gesprek zijn en UWV en SVB worden expliciet verzocht om hun randvoorwaarden hierbij te benoemen.</p> <p>Herijking KPI's</p> <p>In het afgelopen voorjaar heeft SZW een tweetal hoogleraren verzocht na te denken over dit vraagstuk voor wat betreft de sturingsrelatie tussen SZW en UWV/SVB, worden de prestatie-indicatoren voor deze zbo's herijkt en de sturingsvisie herzien.</p>
<u>Toezicht</u>	<p>Volg de ontwikkelingen ten aanzien van zowel het organisatietoezicht als het doeltreffendheidstoezicht, zodat tijdig de meerwaarde hiervan zichtbaar wordt en eventuele aanpassingen kunnen worden gedaan.</p> <p>Het toezicht kan bijdragen aan inzicht in de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening, door te focussen op het bevorderen van arbeidsparticipatie.</p>	<p>Er is een doorontwikkeling van het organisatiegericht toezicht. In 2021 wordt het herijkte toezichtsbeleid vastgesteld.</p> <p>Het kabinet onderstreept het belang van goed doeltreffendheidstoezicht en ziet dat de Inspectie SZW zich inzet om deze functie goed in te vullen.</p> <p>ISZW geeft aan wat in de aanbevelingen staat al te doen.</p>

Deelthema	Aanbevelingen¹	Reactie en aangekondigde acties
<u>Cliëntenparticipatie</u>	Maak duidelijk wat het doel van cliëntenparticipatie is en handel daarnaar.	Het kabinet onderstreept het belang van verduidelijking van het doel van cliëntenparticipatie. Het is echter aan het volgende kabinet om antwoord op de vraag te geven. Als startpunt zal het Ministerie van SZW het initiatief nemen om te inventariseren welke beelden en verwachtingen er zijn bij verschillende stakeholders over het doel en de functie van cliëntenparticipatie binnen het SUWI-stelsel.
	Maak meer gebruik van de inzichten, ervaringen en behoeften van klanten om de uitvoering en het SUWI-stelsel als geheel klantgerichter te maken.	Het Ministerie van SZW gaat samen met de uitvoeringsorganisaties in gesprek om te bezien waar en hoe de informatie beter benut kan worden. Deze informatie wordt gebruikt om te inventariseren waar hardvochtige effecten in wet- en regelgeving optreden, zoals gevraagd in de motie Omtzigt.
<u>Onderzoek</u>	De onderzoekers doen suggesties voor onderzoeken die er aan bijdragen om over 5 jaar beter in staat te zijn uitspraken te doen over het functioneren van het SUWI-stelsel.	Het Ministerie van SZW gaat een onderzoeksprogrammering opstellen waarin de suggesties worden meegenomen. Daarbij worden ook de suggesties van de onafhankelijk deskundigen nog meegenomen.

¹ Dit zijn de aanbevelingen zoals geformuleerd in het onderzoeksrapport (p. 20–21)