

SUWI-evaluatie 2006

Een evaluatie van de Wet structuur
Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI)



28 augustus 2006
2006-1862/PVD/eh

Voorwoord

Sociale zekerheid raakt vrijwel iedereen in Nederland. De Kinderbijslag, de AOW, de ANW, de WAO (WIA), de WW en de WWB (nog steeds: 'de Bijstand') vormen de ruggengraat van de Sociale Zekerheid in Nederland. Uitkeringswetten met een brede maatschappelijke impact. Elke inwoner van Nederland kent ongeveer de bedoeling en de werking van die wetten. Er bestaan op grond daarvan immers niet alleen plichten, maar vooral ook rechten. Uiteraard de rechten op uitkeringen in de vorm van inkomensvoorzieningen, maar in toenemende mate ook rechten en mogelijkheden ter ondersteuning van de herintreding in de arbeidsmarkt.

Er is in de afgelopen periode van ongeveer 15 jaar veel veranderd in het stelsel.

De vele veranderingen van de materiewetten hebben als kern het beperken van de instroom en de stimulering van de uitstroom en dus het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dat geschiedde door het inperken van de uitkeringsrechten (hoogte en duur) en de verlegging van de (financiële) risico's naar de individuele werknemer en werkgever. Daardoor is de afgelopen periode gaandeweg een gemoderniseerd en deels versoerd stelsel van sociale zekerheid ontstaan.

Rechten en plichten zijn in een nieuwe balans gekomen. Het stelsel beoogt prikkels te geven die uitkeringssituaties zoveel mogelijk moeten voorkomen. Aan de andere kant: als mensen daadwerkelijk in een uitkeringssituatie terecht komen, moeten ze goed, rechtvaardig en snel worden geholpen.

Wetten kwamen en wetten gingen, maar wel met steeds de centrale doelstelling: het bevorderen van de participatie. Zeker de laatste jaren is veel gebeurd: de Wet Werk en Bijstand stimuleerde een actieve rol van de gemeenten, de Ziektewet is nagenoeg geprivatiseerd, de reïntegratiemarkt is tot stand gekomen en de WIA – of vooral de ingezette herbeoordelingsoperatie – bevordert de participatie van de arbeidsongeschikten.

Ook de bestuurlijke structuur en de rol van de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid zijn sterk veranderd. Van uitkeringsfabrieken naar organisaties die zich focussen op reïntegratie. In 2002 is de Wet SUWI (Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen) in werking getreden. Deze wet regelt de organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid en de afbakening van de verantwoordelijkheden tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de verschillende uitvoeringsorganisaties, waarvan CWI, UWV en SVB de meest bekende zijn. De burger klopt daar aan voor een uitkering of voor hulp om terug te keren op de arbeidsmarkt. Ook de rol van de gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de bijstandsregelingen is sterk gewijzigd. Dat is echter niet in de Wet SUWI geregeld, maar in de Wet Werk en Bijstand.

Met de inwerkingtreding van SUWI werd een omwenteling in de uitvoering van de sociale zekerheid tot stand gebracht. Tot en met het begin van de jaren '90 waren de sociale partners bestuurlijk verantwoordelijk, daarna – in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 – leek het beleid af te koersen op een privatisering.

Na veel discussie in de periode 1999–2001 werd een andere weg in geslagen. De uitvoering moest niet worden geprivatiseerd, maar juist worden ondergebracht in het publieke domein. Er moest een einde komen aan de taakvervlochtenheid van de overheid en de sociale partners. Zo ontstonden UWV (vanuit de 5 UVI's) en CWI (vanuit de publieke arbeidsvoorziening). Belangrijk element was voorts de ontwikkeling van een 'reïntegratiemarkt' waarbij publieke uitvoeringsorganisaties via aanbestedingen private ondernemingen inschakelden voor reïntegratie van cliënten op de arbeidsmarkt.

De invoering van SUWI was ingrijpend voor de betrokken organisaties. Een nieuwe omgeving, een nieuwe richting, deels nieuwe taken en een sterk veranderde verantwoordelijkheidsverdeling. Een andere rol ook voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Weliswaar bepalen de materiewetten de rechten en plichten van de burgers en bedrijven, maar alleen effectief opererende 'SUWI-organisaties' kunnen daadwerkelijk zorgen voor een soepel werkend sociale zekerheidsstelsel. Die soepele werking is niet vanzelfsprekend, zeker niet in een situatie zoals de afgelopen jaren, waarin de inhoud én de organisatie min of meer tegelijkertijd ingrijpend werden vernieuwd. En al helemaal niet als ook de economische, demografische en politieke situatie – vrijwel vanaf de start van SUWI – zich sterk wijzigt.

Die beleidsintensieve periode van 2002 tot heden is het tijdvak dat wij beschouwen in de voorliggende evaluatie van SUWI. Een aan het parlement toegezegde terugblik op de afgelopen 4 jaren, waarin de Wet SUWI en de wijze waarop die wet is uitgevoerd worden beoordeeld op effect en betekenis. Heeft de constructie adequaat gewerkt? Is het doel 'Werk boven Uitkering' in de gekozen structuur succesvol gebleken? Was de gekozen constructie – zoals beoogd – doelmatiger en meer klantgericht?

Het antwoord op deze vragen is in dit rapport verwoord. Het rapport vormt een synthese van bijgevoegde deelrapporten die verschillende onderzoeksbureaus hebben opgesteld op grond van door het Ministerie geformuleerde evaluatievragen.

Wij zijn bij het schrijven van dit eindrapport uitgegaan van de deelrapporten, maar hebben wel accenten gelegd die naar onze mening – de samenhang beziend – van betekenis zijn. Daarbij hebben wij ook gebruik gemaakt van andere beschikbare onderzoeksinformatie en van inzichten die ons zijn aangereikt in eigen interviews met sleutelfiguren en deskundige waarnemers.

Wat is de hoofdlijn van de conclusies die wij in dit rapport presenteren?

Voorop stellen wij dat er in de geschiedenis van de sociale zekerheid nooit een periode is geweest waarin zo vérgaande veranderingen in de uitvoeringsorganisaties en de materiewetten zijn doorgevoerd en dat ook nog tegelijkertijd. Zeker als men de kluwen van veranderingslijnen beziet tegen de achtergrond van de stagnerende economie, wordt duidelijk dat het bestuurlijk geen sinecure is geweest. Het valt niet mee om tegen die turbulente achtergrond meerwaarde aan te tonen en nieuwe patronen en verhoudingen te laten inslijpen. Dat de organisaties überhaupt tot stand zijn gekomen en min of meer ordelijk functioneren is een prestatie van formaat.

De SUWI-operatie is naar ons inzicht echter nog niet klaar. De beoogde bestuurlijke structuren zijn weliswaar tot stand gekomen en de nieuwe materiewetten worden uitgevoerd, maar er is nog veel te doen als het gaat om ketensamenwerking, procesoptimalisatie en de inzet van informatietechnologie daarbinnen. Bruggen bouwen. Dat zal moeten leiden tot een verdere effectvergroting en doelmatigheid van het stelsel en betere prestaties ten aanzien van klantgerichtheid. Dat vraagt nog veel inspanning.

Deze waarneming vormt ook het fundament voor onze aanbeveling om niet – althans niet nu – opnieuw ingrijpend te sleutelen aan de structuur van de uitvoering van de sociale zekerheid, maar in plaats daarvan meer duidelijkheid te scheppen in de rollen van en relaties tussen de nieuwe spelers op het toneel van de sociale zekerheid. Dat vergt in de komende periode ook een duidelijke rol van de regisseur, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Daarbij zal de nadruk moeten liggen op het verder werken aan de doelmatigheid van de uitvoering van het stelsel. Dat vereist een verdere optimalisatie van de wijze waarop de processen in de sociale zekerheid zijn georganiseerd en de schakels van de keten in elkaar passen. Zeker met gebruikmaking van informatietechnologie is hier naar ons inzicht nog winst te behalen. Daaraan wordt nu reeds gewerkt, de beschikbare concepten zijn geschikt. Wel is een krachtig bestuurlijk verband nodig om de schakels ook daadwerkelijk tot ketens te smeden. Wij pleiten voor een – op onderdelen – sterkere gezamenlijke visie, samenwerking en herkenbare regie, gericht op de effectieve uitvoering. Het expliciet benoemen van het verbeterpotentieel, het nadrukkelijker geven van richting en stellen van doelen en het stimuleren van kansen. Dit in de overtuiging dat niet alleen een betere innovatie- en informatiefunctie kan bijdragen aan succes, maar ook een verdere stroomlijning van de sturings- en toezichtverhoudingen.

Ook op het niveau van de organisaties zelf is naar ons inzicht de komende periode nog winst te behalen voor wat betreft doelmatigheid en klantgerichtheid. In termen van organisatieontwikkeling spreken wij immers over nog relatief jonge organisaties, aan het begin van de leercurve.

Namens het PwC-evaluatieteam,
Peter van Driel

Inhoud

1	Inleiding.....	9
	Achtergrond en aanleiding.....	9
	Doelstelling en onderzoeksvragen	9
	Onderzoeksaanpak.....	10
	Leeswijzer	10
2	Leren door evalueren, een samenvattende terugblik op de eerste SUWI-periode	12
	Unieke verandering.....	12
	Evaluatie	13
	Hoofdconclusies	13
	De resultaten nader bekeken	17
	Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid	17
	Doelmatigheid	22
	Sturing en toezicht.....	23
	Raad voor Werk en Inkomen	26
	Aanbevelingen	27
3	Proloog.....	29
	Het perspectief van SUWI	29
	Contouren voor SUWI.....	31
	Definitieve voorstellen SUWI	33
4	Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid	35
	Start SUWI gekenmerkt door grote reorganisaties.....	35
	Werk boven Uitkering leidend beginsel	37
	Preventie verscherpt.....	38
	Steeds meer aandacht voor reïntegratie	40
	Intensivering reïntegratietrajecten.....	41
	Geleidelijk meer sturing op reïntegratietrajecten	42
	Werkgevers verdienen meer aandacht	44
	Regionale verschillen in samenwerking met reïntegratiebedrijven.....	45
	Rechtmatigheid vrijwel op norm, tijdigheid alleen op orde bij de WW- en ZW-uitzendbranche.....	45
	Maatwerk en rechtmatigheid	46
	Nog ruimte voor verdere verbetering ondanks focus op reïntegratie.....	46
	Ketensamenwerking nog moeizaam	47
	Beoogde resultaten ketensamenwerking nog niet gerealiseerd	49
	Ketensturing geen eenvoudige opgave.....	51
	Cliënt steeds meer centraal	52

	SUWI: focus op klantgerichtheid	52
	Transitie complex gebleken voor organisaties	53
	Cliënttevredenheidsonderzoeken: klantgerichtheid verbeterd, doelstellingen niet behaald.....	54
	Klanttevredenheid werkgevers onvoldoende	58
	Cliëntparticipatie gaat de goede kant op maar kan beter	58
	Verbetermogelijkheden Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid	59
	Veel is gerealiseerd, veel moet nog gebeuren.....	59
	SUWI-organisaties hebben belangrijke wet- en beleidswijzigingen op een adequate wijze opgevangen en doorgevoerd	60
	Verbetermogelijkheden realisatie doelstelling Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid.....	60
	Oplossingsrichtingen Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid.....	63
	Oplossingsrichtingen algemeen	63
	Oplossingsrichtingen reïntegratie.....	63
	Oplossingsrichtingen ketensamenwerking.....	64
	Oplossingsrichtingen klantgerichtheid.....	65
	Oplossingsrichting cliëntenparticipatie	65
5	Doelmatigheid.....	66
	De uitgangssituatie betreffende doelmatigheid	67
	Doelmatigheid, een definitie	67
	Evaluatie van de uitvoeringskosten	68
	Evaluatie van de bijdrage van de nieuwe uitvoeringsstructuur aan efficiëntie	70
	Evaluatie van de macrodoelmatigheid van de sociale zekerheid.....	71
	Oplossingsrichtingen doelmatigheid.....	73
	Flexibilisering van de kostenstructuur	73
	Onderzoek aanvullende kostenbesparingsmogelijkheden.....	74
	Optimalisatie processen en systemen	74
	Vergroot het (wederzijds) inzicht in kosten(structuren).....	74
	Introduceer prikkels om te sturen op efficiency.....	75
	Verbeter gegevensverzameling en –beheer ten aanzien van de prestaties en kosten.....	75
	De bijdrage van keteninformatisering aan effectiviteit en efficiency.....	75
	Pré-SUWI: Fundamentele vernieuwing in de informatiehuishouding vereist.....	76
	Vormgeving van keteninformatisering in de context van een grote en complexe operatie.....	76
	Facilitering, IT-ondersteuning en interactiemomenten in de SUWI-keten	77
	Faciliterende partijen in de keteninformatisering.....	77
	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen	77
	Inlichtingenbureau	77
	Coördinatiepunt ICT	77

	Instrumenten van keteninformatisering	78
	Suwinet-Inkijk	78
	Suwinet-Meldingen	78
	Suwinet-Mail	78
	Samenloop	78
	SUWI-keten wordt nog niet optimaal ondersteund door ICT	79
	Verbeteracties	81
	Veel en complex werk verzet, maar beperkte progressie	82
	Oplossingsrichtingen keteninformatisering	82
6	Sturing en Toezicht	84
	Achtergrond en context van sturing en toezicht	84
	Taken en verantwoordelijkheden van SUWI-partijen	85
	Sturing in de praktijk - richting, ruimte, resultaat en rekenschap	87
	R1 - Richting geven	87
	R2 - Ruimte geven	88
	R3 - Resultaat vragen	89
	R4 - Rekenschap vragen	89
	Toezicht in de praktijk	90
	Governance structuur Zelfstandige bestuursorganen	91
	Conclusies betreffende de opzet en werking van sturing en toezicht	93
	Oplossingsrichtingen - geen ingrijpende (organisatie)veranderingen	94
	Oplossingsrichtingen voor sturing	94
	Oplossingsrichtingen voor toezicht	96
	Bestuurlijke deelboodschap	96
7	Raad voor Werk en Inkomen	98
	De functies van de RWI	99
	Adviesfunctie	99
	Platformfunctie	100
	Netwerkfunctie	101
	Kennisfunctie	102
	Oplossingsrichtingen functioneren RWI	103
	Coördinatie van de kennisfunctie	103
	Versterking slagingspercentage afgegeven adviezen	103
	Versterking van de functie van de RWI voor de hele SUWI	103
A	Begrippenkader en afkortingen	104
	Begrippenkader	104
	Afkortingen	107
B	Onderzoeksverantwoording	108
	Achtergrond en aanleiding	108
	Doelstelling en reikwijdte	108
	Doelstelling	108

	Afbakening	109
	Periode van onderzoek	110
	Rolverdeling en verantwoordelijkheden ministerie, coördinator en deelonderzoekers	110
	Onderzoeksaanpak.....	110
	Coördinatieaanpak	111
	Korte samenvatting aanpak deelonderzoeken.....	111
C	Bijlage deelonderzoek 1: Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid.....	115
D	Bijlage deelonderzoek 2: Doelmatigheid	116
E	Bijlage deelonderzoek 3: Sturing en Toezicht	117
F	Bijlage deelonderzoek 4: Raad voor Werk en Inkomen	118

1 Inleiding

Achtergrond en aanleiding

1.01 Op 1 januari 2002 is de Wet SUWI ingevoerd. Van begin af aan was duidelijk dat het ging om een operatie van ongekeerde omvang, waarvoor vier jaar werd uitgetrokken. Dat betekende dat per 1 januari 2006 de SUWI-organisaties zodanig dienden te zijn ingericht dat zij optimaal bijdragen aan de doelstellingen van de operatie: Werk boven Uitkering, betere klantgerichtheid en betere doelmatigheid. Overigens is voor wat betreft UWV de datum van volledige implementatie mede als gevolg van de noodzakelijke voorbereiding van het nieuwe beleidsprogramma (WIA, WW) uitgesteld naar 1 januari 2007.

1.02 De Wet SUWI bevat een evaluatieartikel. Artikel 86, lid 1 luidt als volgt: "Onze minister zendt gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet jaarlijks, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk." Bij verschillende gelegenheden is aangekondigd dat in het jaar 2006 de integrale SUWI-evaluatie zal worden uitgebracht. De SUWI-evaluatie 2006 vindt strikt genomen dus niet zijn basis in een wettelijke verplichting, maar in een toezegging aan het parlement.

Doelstelling en onderzoeksvragen

1.03 Het doel van de SUWI-evaluatie 2006 is om vast te stellen wat de doeltreffendheid is van de veranderingen die per 1 januari 2002 zijn ingevoerd in de uitvoering van de sociale zekerheid en de (publieke) arbeidsvoorziening, hoe deze veranderingen zich verhouden tot de periode daarvoor en welke voortgang sinds januari 2002 is geboekt. Knelpunten zullen worden geïnventariseerd en waar mogelijk worden voorzien van suggesties voor oplossingsrichtingen.

1.04 De evaluatievragen van de SUWI-evaluatie 2006 luiden:

1. In hoeverre zijn de hoofddoelstellingen van de Wet SUWI gehaald (werk boven uitkering, betere klantgerichtheid, betere doelmatigheid)?
2. Hebben de wijzigingen in de uitvoeringsstructuur bijgedragen aan het realiseren van de hoofddoelstellingen? Welke verbeteringen zijn er mogelijk?
3. Zijn de organisaties die werkzaam zijn binnen het SUWI-stelsel in staat gebleken belangrijke wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving op een adequate wijze voor te bereiden en in te voeren?
4. Is de opzet en werking van sturing en toezicht adequaat, rekeninghoudend met de toetsingscriteria uit de rijksbrede doorlichting van ZBO's?

1.05 De SUWI-evaluatie 2006 beslaat het tijdvak 1 januari 2002 tot begin 2006.

Onderzoeksaanpak

1.06 De SUWI-evaluatie 2006 is uitgevoerd door vijf onderzoeksbureaus in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De voorgaande evaluatievragen zijn nader ingedeeld in vier percelen. De coördinatie en het schrijven van het eindrapport is als een apart vijfde perceel aanbesteed. De percelen zijn als volgt uitgevoerd door de onderzoeksbureaus:

Perceel	Onderzoeksbureau
Coördinatie en schrijven eindrapport	PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid	TNO Kwaliteit van Leven
Doelmatigheid	ECORYS, in combinatie met Nolan, Norton & Co.
Sturing en toezicht	Conclusion Sociale Zekerheid
RWI	EIM bv

Tabel 1. Verdeling percelen over onderzoeksbureaus

1.07 De onderzoeksaanpak en –verantwoording zijn in bijlage B nader uitgewerkt.

Leeswijzer

1.08 Lezers die in ieder geval de belangrijkste bevindingen, verbeterpunten en oplossingsrichtingen willen lezen, kunnen volstaan met het hiernavolgende hoofdstuk 2: 'Leren door evalueren, een samenvattende terugblik op de eerste SUWI-periode'. Dat hoofdstuk bevat namelijk de bestuurlijke samenvatting van deze SUWI-evaluatie 2006.

1.09 Voor de lezers die de beantwoording van de evaluatievragen meer in detail willen lezen, geven wij hierna de indeling van het rapport. Dit hoofdstuk bevat de inleiding van het eindrapport. Hoofdstuk 2 bevat, zoals aangegeven, de bestuurlijke samenvatting. In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van een proloog de voorgeschiedenis van SUWI beschreven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de voor deze evaluatie belangrijke en markante gebeurtenissen in het verleden. In hoofdstuk 4 worden de eerste en de derde hoofdvraag beantwoord betreffende de doeltreffendheid van de SUWI-keten. De tweede hoofdvraag betreffende de doelmatigheid van de SUWI-keten wordt beantwoord in hoofdstuk 5, waarin tevens de rol en bijdrage van de keteninformatisering afzonderlijk is beschreven. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens de vierde hoofdvraag - betreffende sturing en toezicht – beantwoord. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 het functioneren van de RWI geëvalueerd. Voor een nog verdere detaillering en uitwerking verwijzen wij naar de bijgevoegde deelrapporten die de basis hebben gevormd voor het voorliggende eindrapport.

1.10 Dit evaluatierapport is – conform de opdracht – vooral gebaseerd op de bijgaande deelrapporten. Als bevindingen, opvattingen en conclusies voor onze rekening komen zijn deze gesteld in de eerste persoonsvorm ('wij'). Als wij citeren uit de rapporten van de deelonderzoeken

zijn deze gesteld in de derde persoonsvorm ('zij' of 'de deelonderzoekers'). Naast bevindingen uit de deelrapporten zijn tevens de uitkomsten van de evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt (op basis van het Trendrapport 2006), de evaluatie van de Wet verbetering poortwachter en de evaluatie van de Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO) betrokken bij deze evaluatie. Daarnaast hebben wij, waar nodig, andere bronnen geraadpleegd, waaraan wij waar nodig refereren door middel van voetnoten.

- 1.11 Bij dit rapport is een aantal bijlagen gevoegd:
- a Begrippenkader en afkortingen.
 - b Onderzoeksverantwoording.
 - c Bijlage deelonderzoek 1: Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid.
 - d Bijlage deelonderzoek 2: Doelmatigheid.
 - e Bijlage deelonderzoek 3: Sturing en Toezicht.
 - f Bijlage deelonderzoek 4: Raad voor Werk en Inkomen.

2 Leren door evalueren, een samenvattende terugblik op de eerste SUWI-periode

Unieke verandering

2.01 Ruim vier en een half jaar is verstreken sinds de Wet SUWI per 1 januari 2002 in werking trad. Daarvóór was reeds twee jaar gewerkt aan de voorbereiding en sindsdien ruim vier jaar aan de implementatie van de in de wet voorziene structuren en de realisatie van de doelstellingen: werk boven uitkering, betere klantgerichtheid en meer doelmatigheid.

2.02 Vier en een half jaar waarin niet alleen de in de wet voorziene bestuurlijke en organisatorische veranderingen daadwerkelijk tot stand zijn gebracht, maar waarin ook sprake was van fusies, systeemwijzigingen, culturele veranderingen, onzekerheid en afslankingsoperaties. Jaren waarin nieuwe verhoudingen tussen partijen ontstonden en nieuwe vormen van samenwerking moesten worden ontwikkeld. Waarin nieuwe instrumenten werden ontworpen om de arbeidsmarkt optimaal te laten werken, de arbeidsparticipatie te bevorderen en zorg, zekerheid en aandacht te geven aan hen die om welke reden dan ook (tijdelijk) niet aan het arbeidsproces kunnen deelnemen.

2.03 De inwerkingtreding van de Wet SUWI markeerde een periode waarin gedurende bijna tien jaar intensief is gediscussieerd over de organisatie van de sociale zekerheid, over de grenzen tussen het private en het publieke domein, de verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers en van hun vertegenwoordigers en over het primaat van de politiek, de verantwoordelijkheid van de minister.

2.04 Niet alleen SUWI moest in die periode worden geïmplementeerd, ook de zogenoemde materiewetten werden tegen het licht gehouden én veranderd. De WIA en de WWB werden ingevoerd, de ZW en de WW gewijzigd, de premieheffing aan de Belastingdienst overgedragen en er werd gestart met een omvangrijke herbeoordeling van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

2.05 Er ontstond een constructie met nieuwe bestuurlijke concepten en verhoudingen. Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) met een eigen taak en een eigen relatie met de minister, gemeenten met een relatief autonome verantwoordelijkheid en eigen uitvoering, een nieuwe private reïntegratiemarkt en een toegenomen (financiële) verantwoordelijkheid voor werkgevers. Het organiseren van nieuwe en noodzakelijke vormen van samenwerking en aansluitingen in deze, wat belangen en verantwoordelijkheden betreft, complexe situatie gaat niet vanzelf.

2.06 Een stelselwijziging die zijn weerga niet kent in de geschiedenis van de sociale zekerheid en waaraan nog vele casestudies zullen worden gewijd in het kader van de veranderingsvaardigheid van de overheid. Een unieke omwenteling die zich heeft voltrokken in een tijdsgewricht dat wordt gekenmerkt door politieke volatiliteit en economische stagnatie.

Evaluatie

2.07 Bij de totstandkoming van de Wet SUWI werd al voorzien in een evaluatie na vier jaar. Wat is er van terechtgekomen, zijn de doelstellingen gehaald, welke bijdrage hebben de in de wet voorziene bestuurlijke en organisatorische arrangementen daaraan geleverd? Zijn er robuuste organisaties tot stand gebracht die daadwerkelijk de nieuwe wetten kunnen uitvoeren en vertalen in de dienstverlening aan de cliënten? En wat valt er te zeggen over de bestuurbaarheid en beheersbaarheid van het stelsel, hoe worden kwaliteit en doelmatigheid gewaarborgd? Vijf bureaus hebben gewerkt aan de beantwoording van deze vragen. Vijf bureaus met een eigen opdracht, professionele instelling en een onafhankelijke visie.

2.08 In deze rapportage geven wij een synthese van de resultaten van de vier deelonderzoeken en brengen ze met elkaar in verband. Tevens plaatsen wij voor onze eigen rekening accenten, mede gebaseerd op onze eigen kennis van het onderzoeksveld en aanvullende interviews met een aantal stakeholders.

2.09 Wij komen in deze evaluatie niet met verrassende conclusies. Dat kan ook haast niet, er zijn weinig maatschappelijke sectoren te bedenken waarover méér is gepubliceerd en méér openbaar onderzoek is uitgevoerd. De sociale zekerheid staat immers sterk in de publieke, politieke en mediabelangstelling en het aantal onderzoeken, studies, reportages, rapportages, (toezicht)rapporten, studiedagen, visitaties, evaluaties en debatten is enorm. Stroomlijning daarvan is op zich al een aanbeveling. Vrijwel alle aspecten van de uitvoering zijn wel eens ergens aan de orde geweest. De deelonderzoeken actualiseren en condenseren het veelvormige beeld en in de voorliggende overkoepelende rapportage hebben wij ons ingezet om de complexe materie toegankelijk te maken en samenhangende conclusies en richtinggevende aanbevelingen te formuleren.

Hoofdconclusies

2.10 Voorop stellen wij dat het al een prestatie van formaat is dat de in de wet voorziene organisaties daadwerkelijk tot stand zijn gebracht en min of meer ordelijk functioneren. De totstandkoming van CWI en UWV is – tegen de achtergrond van de turbulente ontwikkelingen – bestuurlijk geen sinecure geweest. Die waarneming vormt ook het fundament voor onze hoofdaanbeveling om niet – althans niet nu – opnieuw ingrijpend te gaan sleutelen aan de structuur van de uitvoering van de sociale zekerheid.

2.11 Belangrijk is om de vraag te beantwoorden wat goed ging en wat (nog) niet? Vanuit de centrale SUWI-doelstellingen (werk boven inkomen, klantgerichtheid, doelmatigheid) is er nogal wat aan te merken op de uiteindelijke resultaten op die doelstellingen, ook al is er – zo blijkt uit de deelonderzoeken – op alle hoofddoelstellingen ten opzichte van de situatie vóór de invoering van SUWI verbetering vastgesteld.

2.12 Betekent dit laatste dan dat er in absolute zin sprake is van een bevredigende situatie? Het antwoord daarop is nee. De goede werking van het gehele stelsel (ook vanuit klantperspectief) vereist de komende jaren nog veel inspanning. In die zin is SUWI nog niet klaar. De bestuurlijke structuren zijn gecreëerd, de organisaties staan, de nieuwe wetten zijn ingevoerd, maar er dient nog stevig te worden geïnvesteerd in de ketensamenwerking, stroomlijning van uitvoeringsprocessen en de ondersteuning met informatietechnologie. Die investeringen zijn cruciaal om ook daadwerkelijk voortgang te boeken op terreinen als klantgerichtheid, doelmatigheid en effectiviteit in de zin van werk boven inkomen. Wij schatten in dat daarmee nog een aantal jaar zal zijn gemoeid. Voor het bepalen van een meer exacte doorlooptijd en het beantwoorden van de vraag of een deel van de noodzakelijke investeringen kunnen worden verdiend door verdere efficiencyverbetering in de primaire processen is een concreet uitgewerkt plan van de SUWI-ZBO's en gemeenten noodzakelijk, opgesteld in nauwe samenwerking met het Ministerie.

2.13 De komende jaren stellen hoge eisen aan de sturing die vanuit het Ministerie wordt gegeven. Niet langer kan worden volstaan met het geven van opdrachten aan de afzonderlijke organisaties en het faciliteren van samenwerking. Een duidelijke regie is nodig om op de *raakvlakken* tussen de organisaties voortgang te boeken. Dat vraagt een stimulerend politiek en ambtelijk leiderschap. Niet door de organisaties onder hiërarchisch gezag te plaatsen, maar door een duidelijke visie op de keten te ontwikkelen en te communiceren, de sturing van de organisaties daarop te enten en – indien nodig – directe interventies te plegen.

2.14 Dit te realiseren vraagt in de komende jaren veel energie en een duidelijk centraal programmamanagement. Het Ministerie zal daarin een voortrekkende en stimulerende rol moeten spelen. Op veel van de genoemde onderwerpen bestaan al lopende initiatieven (zoals DKD, experimenten en toonkamers, optimalisering reïntegratie). Benoeming van beoogde resultaten die in de tijd zijn uitgezet, vormt een krachtig instrument om de regie daadwerkelijk te kunnen voeren en de eindspurt in te zetten. Het Ministerie, in het bijzonder de Directie Uitvoeringsbeleid, zal hier beter voor moeten worden toegerust. Inzicht in de sociale zekerheid, in de uitvoeringsprocessen en de besturing daarvan en kennis van informatietechnologie zijn competenties die versterkt moeten worden om deze regierol de komende jaren goed te kunnen invullen.

2.15 Ook op politiek niveau dient naar ons inzicht een goede coördinatie plaats te vinden. De verantwoordelijke bewindspersoon zal de verdere stroomlijning van de sociale zekerheidsketens persoonlijk – samen met de voorzitters van de Raden van Bestuur van CWI en UWV en met een vertegenwoordiging van de (grote) gemeenten – ter hand moeten nemen.

2.16 Regie is niet hetzelfde als het tot in detail alles zelf regelen en bepalen. Juist de gezamenlijkheid in de uitwerking met de betrokken organisaties is cruciaal. Dit met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken partijen zoals deze is bedoeld in de SUWI- en WWB-wetgeving. Dat er in de SUWI-structuur verschillende partijen functioneren binnen een gedifferentieerd stelsel van (ministeriële) verantwoordelijkheid verhindert nog niet horizontale samenwerking. Diverse vormen zijn al succesvol gebleken. Afhankelijk van het onderwerp en de lopende initiatieven zal de SZW-regie kunnen variëren van 'strak sturend' tot 'stimulerend faciliterend'. Basisvoorwaarden zijn echter wel dat de verbeteragenda wordt bepaald, de lopende initiatieven zijn geïnventariseerd en gewogen, er per dossier een duidelijke visie en probleemstelling bestaat, een te bereiken doel is geformuleerd en verantwoordelijkheden zijn belegd.

2.17 Uit de evaluatie komt naar voren dat de verbeteragenda (de 'dossiers') in ieder geval moet bestaan uit:

- De bestuurlijke ketensamenwerking.
- De stroomlijning van de uitvoeringsprocessen.
- De informatietechnologie.
- De optimalisering van de reïntegratiemarkt.
- De doelmatigheids- en begrotingsaspecten.

2.18 De structuurwijziging die SUWI teweeg bracht heeft veel energie en aandacht gevergd. Uit de deelrapporten komt geen indicatie naar voren om op dit moment fundamentele wijzigingen in de structuur en verantwoordelijkheidsverdeling aan te brengen. Wij pleiten daarom voor *stabiliteit* als het gaat om structuur en organisatie en voor *dynamiek en actie* als het gaat om procesinrichting en samenwerking. Er is nog veel verbeterpotentieel binnen de huidige structuur. Die moet met kracht worden uitgebuit.

2.19 Natuurlijk zijn op den duur aanpassingen in de structuur mogelijk. Daarop wordt van tijd tot tijd ook gepreludeerd: een verantwoordelijkheidsverschuiving van CWI naar gemeenten of samenvoeging van CWI en UWV, beide suggesties zijn al eens gedaan en zijn op termijn van enkele jaren zeker nader onderzoek waard. Wij menen echter dat het in dit stadium, zo kort op de ingrijpende structuurwijziging die zich met SUWI heeft voltrokken, onverstandig en zelfs riskant zou zijn om fundamenteel aan de structuur te morrelen. Wat zich nog niet volledig heeft kunnen bewijzen, moet niet alweer worden afgebroken. Er staat nu immers een (bestuurlijk herkenbare) structuur die kennelijk in staat is de (nieuwe) wet- en regelgeving te absorberen en uit te voeren. Majeure ingrepen zouden bovendien opnieuw een enorme investering in energie, middelen en aandacht vergen. Wij menen dat deze beter kunnen worden ingezet om de reeds in gang gezette meer geleidelijke en organische ontwikkeling van het SUWI-stelsel verder te faciliteren en te optimaliseren.

2.20 Op het niveau van de organisaties zelf, met name CWI en UWV, maar ook SVB, zijn naar ons inzicht nog verbeteringen mogelijk op het gebied van klantgerichtheid en doelmatigheid. Zeker voor CWI en UWV geldt immers dat het vrij jonge organisaties zijn, die nog aan het begin van de leercurve staan. Een verdere optimalisatie van de bedrijfsprocessen is zinvol. Voorts kan gewerkt worden aan de training, deskundigheidsbevordering en ontwikkeling van het personeel. Met als doelen betere klantgerichtheid en effectvergroting. Het verbeteringspotentieel is naar ons inzicht nog niet uitgeput. Juist nu die organisaties vermoedelijk in een relatief stabielere omgeving terecht komen (als wij dat vergelijken met de afgelopen vijf jaar) kan worden gewerkt aan de verdere optimalisatie. Daarvoor is in zekere mate organisatorische en beleidsmatige rust nodig en een duidelijk richtinggevend leiderschap. Er is immers genoeg te doen.

2.21 Zeer belangrijk is het dus om de onderlinge samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten te verbeteren en waar nodig te intensiveren. Daar is nog veel ruimte voor, zo menen wij op grond van het evaluatieonderzoek. De beoogde 'ketens' werken nog niet op een wijze zoals bij de start van SUWI werd beoogd. Er is nog sprake van overlap in taken, en van veel overdrachtsmomenten met soms gecompliceerde fysieke uitwisseling van gegevens. De keten wordt ook nog te weinig ondersteund door moderne informatietechnologie en de burger wordt nog langs verschillende kastjes en muren gestuurd. Er zijn inmiddels op onderdelen conceptueel goede plannen gemaakt zoals het DKD en het benoemen van ketenindicatoren. Ook zijn er initiatieven genomen voor lokale en regionale integratie van dienstverlening onder meer via de weg van toonkamers en bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's). Er wordt dus wel voortgang geboekt, maar de samenwerking geschiedt op basis van wederzijdse aanpassing en de goede wil van partijen. Dat gaat zeker niet slecht, vooral het laatste jaar wordt significante voortgang geboekt, maar het gaat nog wel vrij langzaam en het leidt tot compromissen met extra complicaties.

2.22 Die constatering zou mogelijk kunnen leiden tot de aanbeveling te komen tot een bestuurlijke herschikking van de onderscheiden partijen. Die weg lijkt ons echter – zoals wij betoogden – voornamelijk niet de juiste. Het gaat er nu om te consolideren en de werkprocessen en -producten systematisch te verbeteren. Meer aandacht voor een logisch en functioneel onderscheid tussen front- en backoffice. Ofwel klantgericht maatwerk in de frontoffice – mede ter beheersing van de uitkeringslasten (!) – én optimalisering van de massale(re) administratieve processen in de backoffice, ter verhoging van de klantgerichtheid en de efficiency.

2.23 Het Ministerie dient, zoals gezegd, een duidelijke(r) regierol te vervullen op basis van een te ontwikkelen visie op het functioneren van de ketens en de wijze waarop de effectiviteit verder kan worden vergroot. Dit gebeurde eerder rondom de poortwachterfunctie, de reïntegratiecontracten en DKD. Wij zien overigens de noodzaak om daarin qua onderwerpen (beleidsmatig) selectief te zijn en bovendien telkens na te gaan wat de meest effectieve sturingsconstructie is, mede gezien de diverse bestaande verantwoordelijkheden.

2.24 Een duidelijk plan, duidelijke communicatieverbanden, goed programmamanagement en heldere doelstellingen voor de komende 3 jaar en prestatie-indicatoren in ieder van de domeinen, kunnen ondersteunend zijn bij de verdere optimalisatie van de ketensamenwerking en -processen. Met als resultaat klantgerichte en doelmatige organisaties met een samenwerkende frontoffice en uitstekende backoffice. De facilitaire ondersteuning op het gebied van de informatietechnologie zoals die door Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI), Stichting Inlichtingenbureau (IB) en Coördinatiepunt ICT (CP-ICT) wordt geleverd dient nog eens tegen het licht te worden gehouden. Op grond van de SUWI-wetgeving kan de minister nadere regels stellen en dus verplichtingen opleggen over de ketensamenwerking. Tot op heden is dit niet gebeurd. Wij bevelen een dergelijk verplichtend kader nadrukkelijk aan, dat schept duidelijkheid in verantwoordelijkheden en aanspreekbaarheid.

2.25 Naar ons oordeel is het meest effectief om te investeren in een versterkte ketenregie door het Ministerie op thema's die niet automatisch door de individuele ketenpartners worden opgepakt. Wij stellen voor om die regie te richten op het ontwikkelen van en sturen op ketenprestatie-indicatoren waarbij vooral het optimaliseren van het reïntegratieproces aandacht behoeft, op vormgeving van een ketenbrede ICT-architectuur en het stroomlijnen van de varianten waarin de (lokale) samenwerking met individuele (of meerdere) gemeenten wordt ingevuld.

2.26 Het huidige functioneren van de SVB wordt door IWI als uitstekend beoordeeld. De SVB beweegt zich voor wat betreft de ketensamenwerking binnen het 'eigen' domein van diverse inkomensvoorzieningen (AOW, AKW, ANW) en werkt vooral samen met organisaties als de Belastingdienst en het College voor Zorgverzekeringen. Er liggen voor de komende jaren wel kansen om de SVB te betrekken in de keteninitiatieven die moeten worden genomen om de informatiehuishouding en de ICT-ondersteuning daarvan te verbeteren en te werken aan eenmalige vastlegging van cliëntgegevens en meervoudig gebruik daarvan. Overigens is de SVB op het terrein van de eigen inkomensregelingen in het sociale zekerheidsdomein in staat gebleken de 'omgekeerde intake' te organiseren, waardoor er mogelijkheden zijn om best practices uit te wisselen.

De resultaten nader bekeken

Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid

2.27 Kijken wij naar de doelstelling 'Werk boven Uitkering', dan concluderen wij dat er in de afgelopen jaren veel is bereikt ook al kan er nog wel veel verbeteren. Dat is overigens niet alleen of niet rechtstreeks het resultaat van SUWI maar ook van andere maatregelen zoals de herbeoordelingoperatie en de invoering van nieuwe of gewijzigde materiewetten.

2.28 Ten opzichte van de periode vóór SUWI is de ketensamenwerking tussen de partners verbeterd, zijn de rollen geaccentueerd en is een gemeenschappelijke visie op de toepassing van ICT totstandgekomen. Misschien is het meest opmerkelijke resultaat dat de reïntegratiemarkt na enige aanloopproblemen daadwerkelijk is gaan functioneren en dat de soms wat bureaucratisch ogende aanbestedingsprocedures resultaat boeken. Het is wel wenselijk dat de private reïntegratiepartijen toegang krijgen tot de informatiesystemen die de ketens ondersteunen. Blijvende aandacht is nodig voor de goede werking van deze markt om de vereiste kwaliteit te garanderen. De nog onvolwassen markt kent nog geen goed evenwicht tussen prijs en kwaliteit.

2.29 Een probleempunt is de lokale samenwerking tussen CWI en UWV met de gemeenten. Hier is nog sprake van enige overlap en er worden lokaal specifieke oplossingen gevonden. Van standaardisatie is nauwelijks sprake. Eind 2005 zijn 50 BVG's tot stand gekomen en eind 2006 zullen dat er 80 zijn. Dat is minder dan het oorspronkelijk geplande aantal, wat voor een groot deel wordt veroorzaakt doordat steeds lokaal afspraken met de ter plekke opererende partijen moeten worden gemaakt. Verdergaande standaardisatie en vereenvoudiging is nodig. Ook in relatie met gemeenten kan naar ons inzicht voor een backoffice-frontoffice oplossing worden gekozen. In de backoffice is standaardisatie wenselijk en in de directe relatie met de gemeenten kan een - beperkte – variatie worden gehandhaafd. Mogelijk kan de platformfunctie van de RWI een goede bijdrage leveren om te komen tot een convenant terzake met de gezamenlijke gemeenten.

2.30 Een uitwerking van de doelstelling Werk boven Uitkering is tot stand gebracht in de WWB. Deze wet staat buiten deze evaluatie, maar wordt in het algemeen gepercipieerd als een effectieve vorm van ketenwerking, mede omdat de gemeenten, die het voortouw hebben, daadwerkelijk budgetten kunnen sturen van uitkering naar werk en daarbij een economische prikkel voelen om de totale uitgaven voor arbeidsmarktintegratie dan wel het verstrekken van een uitkering te beheersen. Immers de uitgaven voor deze taken concurreren rechtstreeks met middelen voor andere gemeentelijke prioriteiten. Deze prikkels kennen CWI en UWV niet, althans niet rechtstreeks. Er is geen concurrerende beleidsprioriteit en er bestaat slechts een erg indirecte resultaatverantwoordelijkheid voor de totale 'grote geldstroom' uitgaven. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of en op welke wijze de instituten ruimte kunnen krijgen om meer verantwoordelijkheid te dragen voor de outcome van de activiteiten en of daarvoor incentives kunnen worden ontwikkeld. Een heldere beschrijving van de keten en de door de partijen daarin te bereiken effecten is noodzakelijk om die ketensamenwerking te bewerkstelligen.

2.31 De informatiehuishouding in de sociale zekerheid dient daarop te worden gericht. Het ontbreekt momenteel niet aan hoeveelheden data of informatie, maar wel aan een overzichtelijke cockpit met duidelijke navigatie-instrumenten en soms ook aan relevante data. Momenteel zijn de sturingsgegevens veelal gericht op productie en klantvriendelijkheid en minder op resultaat.

2.32 De productie is overigens over de hele linie wel degelijk toegenomen en de vastgestelde prestatie-indicatoren worden zelfs overtroffen. Opvallend is wel dat de gehanteerde normen vaak zijn gebaseerd op een interpolatie van gemeten prestaties uit het verleden en minder op een degelijke analyse van de bedrijfsprocessen en de daarbij te hanteren normen. In weerwil van de toegenomen aandacht voor de ketensamenwerking ligt de nadruk ook nog vooral bij de sturing op de prestaties van de ZBO's afzonderlijk; de normen zijn gedefinieerd per organisatie en niet gericht op bijdrage aan ketenresultaat.

2.33 Als het gaat om cliënttevredenheid is nog winst te boeken. Vanuit de deelonderzoeken – en overigens ook uit de onderzoeken die in toenemende mate gestructureerd door de organisaties zelf plaatsvinden – blijkt een wisselend beeld. De tevredenheidsscores zoals die door middel van prestatie-indicatoren zijn geoperationaliseerd en overeengekomen liggen in het algemeen op of boven de norm. De meer kwalitatieve belevingsonderzoeken (ook onder werkgevers) zijn kritischer. Positief feit is wel dat er veel explicieter dan voorheen wordt gemeten en er bijvoorbeeld ook sprake is van meer laagdrempelige klachtenprocedures. Gecombineerd met enkele incidenten (bijvoorbeeld rondom de Ziektewet, met duidelijke effecten op het aantal klachten) ontstaat mede daardoor het maatschappelijk soms negatieve beeld voor wat betreft de klantbenadering in de sector. Overigens wordt in de sector analytisch wel een onderscheid gemaakt tussen cliënttevredenheid (perceptie van de dienstverlening, bejegening, informatie, persoonlijke aandacht, snelheid, één aanspreekpunt, krijg ik wat ik wil) en cliëntgerichtheid (passende, toegespitste, geïndividualiseerde en rechtvaardige behandeling vanuit de doelstellingen en mogelijkheden van de wetten), maar in de praktijk lijken deze indicatoren door elkaar te worden gebruikt. De gemeten cliënttevredenheid voldoet aan de gestelde normen maar er is nauwelijks sprake van een significante verbetering. Daarbij geldt dat SVB relatief beter scoort dan CWI en CWI op zijn beurt wat beter dan UWV. De normen liggen overigens ook verschillend voor de betrokken organisaties.

2.34 Naar ons inzicht is op dit belangrijke punt veel preciezer procesgeoriënteerde oorzakelijk verklarend onderzoek nodig naar het – goed te definiëren – begrip cliëntgerichtheid en de indicatoren die daarvoor gelden. Verwacht kan worden dat door meer intensieve aandacht voor door ons eerder genoemde aspecten als samenwerking, procesoptimalisatie, informatisering en automatisering een positieve impuls aan de klanttevredenheid wordt gegeven. Dit in combinatie met de steeds toenemende maatwerkoplossingen die op de werkvloer van de gezamenlijke organisaties mogelijk zijn (zoals IRO) en die in veel regio's actief worden gezocht.

2.35 Bijzondere aandacht is gewenst voor de cliëntgerichtheid vanuit het perspectief van de werkgevers. Werkgevers in het midden- en kleinbedrijf weten CWI nog wel te vinden, maar de grotere ondernemingen menen dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de bediening van de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

2.36 Het is een wettelijke taak van CWI om bij te dragen aan een transparante arbeidsmarkt en om uitkeringsgerechtigden zo intensief mogelijk met vacatures te confronteren. Het sterk gestegen en intensieve gebruik van werk.nl door cliënten, werkgevers en intermediairs geeft aan dat CWI hieraan daadwerkelijk bijdraagt. Het evaluatieonderzoek van het Vacatureoffensief heeft positieve effecten aangetoond en heeft de relaties met de uitzendbranche verbeterd. Er zijn diverse succesvolle arbeidsmarktprojecten uitgevoerd. Volgens de prestatie-indicatoren verbeterden in de periode 2002-2005 de bijdrage van CWI aan het vervullen van meer vacatures, de zorg voor vacaturematching en de dienstverlening van CWI aan werkgevers.

CWI heeft een aantoonbaar preventieve functie (voor de WW en WWB) die tot uitdrukking komt in het behalen van de streefwaarden wat betreft de preventie-, uitstroom- en poortwachterquote. De poortwachterfunctie is versterkt.

2.37 De WAO-instroom is sterk gedaald. Hoewel werkgevers en werknemers hiervoor primair verantwoordelijk zijn en de veranderingen in de materiewetgeving een belangrijke oorzaak zijn, heeft UWV bijgedragen aan de instroombeperking door het uitvoeren van de Wet Verbetering Poortwachter, het sanctiebeleid en een gericht beleid richting risicowerkgevers.

2.38 Met de invoering van de WWB hebben gemeenten een direct financieel belang gekregen bij het 'buiten de poort houden' van cliënten die een uitkering aanvragen. Het is voor gemeenten dan ook van cruciaal belang dat de 'poort', die door de SUWI-taakverdeling bij CWI is komen te liggen, streng wordt bewaakt. Door de combinatie van complexe materie (niet alleen van de aanvraag zelf, maar ook de noodzaak om op de hoogte te zijn van voorliggende voorzieningen, de cliënt daarop aan te spreken en de verordeningen in het kader van de WWB) en het ontbreken van een financiële prikkel bij CWI voor een effectieve preventie (en uitstroom), zijn veel gemeenten van mening dat CWI de inkomensintake nooit echt goed kan doen (al stellen enkele gemeenten zich zelf kritisch wel de vraag of zij het vóór SUWI zoveel beter deden).

2.39 Naast de beleidsdoelstellingen in het kader van Werk boven Uitkering is het rechtmatig en tijdig verstrekken van uitkeringen van even groot belang. Gedurende de evaluatieperiode is de (financiële) rechtmatigheid van UWV als totaal beter geworden. De rechtmatigheidresultaten van premie-inning waren gedurende de gehele evaluatieperiode boven de norm van 99%. Ook de rechtmatigheid van de uitvoering van de WAO ligt al enkele jaren op of boven de norm van 99%. De rechtmatigheid van de WW en ZW zijn in de evaluatieperiode weliswaar verbeterd maar liggen nog steeds ruim onder het streefcijfer waardoor ook de rechtmatigheid van UWV als totaal de norm niet haalt.

2.40 Is de rechtmatigheid van de WW nog niet op orde, op het vlak van tijdigheid zijn opmerkelijke resultaten geboekt. De tijdigheid van de beoordeling van de WW-claims is in de evaluatieperiode aanmerkelijk verbeterd en lag in 2005 met 94% ruim boven de gestelde norm van 90% binnen 8 weken. Intern had UWV de norm hoger gesteld dan met de Minister afgesproken (70% binnen 4 weken) en ook die interne target is in 2005 met 75% ruim gehaald.

2.41 De tijdigheid van de claimbeslissingen in de ZW liggen ruim onder de gestelde norm met uitzondering van de tijdigheid van de ZW voor uitzendkrachten, deze ligt de gehele evaluatieperiode ruim boven de norm van 90% binnen 4 weken. De tijdigheid van de WAO en Wajong lag gedurende de gehele evaluatieperiode ver onder de norm (90% binnen 13 weken) hoewel wel een lichte verbetering te zien is in de loop van de evaluatieperiode.

2.42 Er is de afgelopen vier jaar door ketenpartijen hard gewerkt om de zeer jonge markt voor reïntegratie te laten functioneren en leerervaringen op te doen om daarvan zo goed mogelijk gebruik te maken. Vaststaat dat de focus van ketenpartijen significant meer gericht is op reïntegratie dan in de periode voorafgaand aan SUWI. Er worden meer trajecten ingezet en bovendien in een eerder stadium. In het realiseren van de doelstelling Werk boven Uitkering zijn de afgelopen vier jaar stappen gezet die tot verbetering hebben geleid ten opzichte van de pré-SUWI-situatie. Na een dip in de beginperiode is een veel grotere inzet van reïntegratietrajecten voor WW'ers gerealiseerd. Voor bijstandsgerechtigden is dit effect niet gemeten. Toch wordt over het effect in de zin van *bestendige* plaatsingen nog wisselend gerapporteerd. Voor een deel is ook nog te weinig informatie beschikbaar over (langjarige) effecten, vaak ook vanwege de langere doorlooptijd van de trajecten. De samenwerking tussen ketenpartners begint op onderdelen tot stand te komen en er zijn op veel plaatsen plannen in ontwikkeling die moeten leiden tot een klantgerichte aanpak (maatwerk) met een daarop gebaseerde inrichting van de primaire processen. Vooral in de laatste twee jaar van de evaluatieperiode zijn belangrijke stappen voorwaarts gezet die als investeringen voor de toekomst kunnen worden beschouwd, zoals het realiseren van BVG's op een aantal locaties en een groeiend aantal proefprojecten (toonkamers) waarin het intakeproces door CWI, UWV en gemeenten puur vanuit de cliënt wordt georganiseerd. Een aandachtspunt in het reïntegratieproces is dat door de sterke nadruk op de prijs als uitbestedingscriterium een beperkte innovatie en minder langjarige investeringen kunnen plaatsvinden, met bovendien het risico dat vooral de meest kansrijke gevallen worden behandeld.

2.43 Diverse rapportages zijn eensluidend in de conclusie dat de reïntegratiemarkt als zodanig zich inmiddels goed heeft ontwikkeld, maar dat de komende tijd vooral verder moet worden gewerkt aan intensivering van de werkgeverscontacten, differentiatie in aanbod van trajecten, de informatievoorziening voor wat betreft de effecten van reïntegratie, het evenwicht in de werkverdeling tussen publieke en private partijen en een visie op de te realiseren doelstellingen in de komende jaren.

2.44 De cliëntenraden zijn over het algemeen redelijk tevreden over de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van cliëntenparticipatie – met name in het laatste deel van de evaluatieperiode – maar geven aan dat er betere resultaten mogelijk en nodig zijn. Vooral de cliëntenraden en in mindere mate de publieke overlegpartners, met uitzondering van de cliëntenparticipatie bij de SVB, zijn echter van mening dat de invloed van de cliëntenparticipatie nog te beperkt is en/of het functioneren van de cliëntenraden nog niet optimaal is. Dit laatste heeft allerlei praktisch organisatorische redenen, maar heeft ook te maken met een rolonduidelijkheid,

die de wetgeving openlaat. Deze onduidelijkheid gaat over de mate van invloed van de raden op het uitvoeringsbeleid van een ZBO. Bij de cliëntenraden van CWI en UWV heerst het gevoel dat zij nog te weinig invloed hebben op het uitvoeringsbeleid van de ketenpartners. Dit is deels te wijten aan het feit dat er binnen de cliëntenraden verschillende opvattingen en verwachtingen bestaan ten aanzien van de rol, taken en bevoegdheden. Bij de Landelijke Cliënten Raad (LCR) heerst het gevoel dat deze nog te weinig om advies wordt gevraagd bij het voorgenomen beleid van het Ministerie. Kijkend naar de afgelopen periode heeft de LCR in ieder geval bij de introductie van de IRO en het instellen van de arbeidsadviseur een belangrijke invloed gehad.

Doelmatigheid

2.45 Een doelmatiger stelsel was één van de belangrijke doelstellingen van de SUWI-operatie. Meer effect tegen minder uitvoeringskosten.

2.46 Bij de aanvang werd aan UWV een taakstelling van 25% van de uitvoeringskosten opgelegd en aan CWI van 20%, te bereiken in vijf jaar, voor UWV later uitgebreid tot zes jaar. Deze doelstellingen waren overigens meer gebaseerd op een bestuurlijke opdracht dan op een degelijke en transparante calculatie van te bereiken doelmatigheidswinsten. CWI en UWV hebben in de SUWI-periode extra middelen gekregen om te investeren in de bedrijfsprocessen om daarmee de besparing daadwerkelijk te realiseren en de dienstverlening te verbeteren.

2.47 CWI en UWV hebben de beoogde besparing niet, althans nog niet volledig, gerealiseerd. UWV heeft rond de 20% gerealiseerd en CWI rond de 10%. Bij de interpretatie van deze cijfers dient een ruime marge in aanmerking te worden genomen mede als gevolg van de gebrekkige nauwkeurigheid en vergelijkbaarheid van de aangeleverde cijfers. Daarbij waren de besparingsdoelstellingen – zoals eerder opgemerkt – niet gebaseerd op een gedegen en transparante calculatie van te bereiken doelmatigheidswinsten en heeft het Ministerie gedurende de SUWI-periode met betrekking tot de besparingsdoelstellingen uitstel verleend en andere accenten gelegd, bijvoorbeeld op de tijdige en juiste invoer van nieuwe materiewetten.

2.48 In essentie is de besparing op uitvoeringskosten het resultaat van de schaafeffecten. Dat is uiteraard vooral zichtbaar bij UWV als resultaat van de fusie tussen uitvoeringsinstellingen en het Lisv. Wel enige – maar niet veel – aanvullende besparingen zijn mogelijk in de sfeer van de staf en overhead. Naar ons inzicht is meer besparing mogelijk als een optimalisatie plaatsvindt van de primaire processen en dan met name in de backoffice. CWI en UWV zijn vrij jonge organisaties en een volledige implementatie van de fusie en reorganisatie kan verdere efficiencywinst opleveren. Wij bevelen aan te overwegen om te komen tot een herbezinning op het backofficeproces (claimbehandeling, betaling) vanuit een zerobase benadering waarbij kan worden gekeken naar de overeenkomsten in het proces van de WIA, WW en ZW, en vanuit die overeenkomsten en verschillen een modern proces te ontwikkelen. Door standaardisatie en simplificatie lijkt winst te kunnen worden geboekt. De frontofficefuncties zijn daarmee overigens ook gediend, maar dan

vooral vanuit de klantgerichtheids- en effectiviteitsdoelstelling. De vraag is of in de frontofficefuncties (gericht op het verder brengen van de cliënt) als zodanig veel besparingen mogelijk zijn, gezien de beleidsmatige insteek van maatwerk en effectvergroting, mede met het oog op (vaak omvangrijker) besparingen in de uitkeringslasten.

2.49 Een verdere verbetering van de doelmatigheid kan door de uitvoeringsorganisaties worden gerealiseerd indien materiewetgeving daartoe stimuleert. In dat kader kan van het WWB-succes geleerd worden voor de WW en wellicht de WIA. Tevens kunnen prikkels vanuit de regiefunctie van het Ministerie worden gegeven om de focus van de uitvoeringsorganisaties te richten op ketenresultaten.

2.50 De productie van zowel UWV als CWI is toegenomen. Vooral de productietoename in de sfeer van de WW is opvallend. Uiteraard hangt dat nauw samen met een groeiend werkaanbod ten gevolge van de economische stagnatie in de onderzochte jaren en is dit gegeven op zichzelf geen indicatie van een grotere doelmatigheid.

2.51 Een econometrische analyse gericht op de doelmatigheid van de uitvoering van de werknemersverzekeringen na invoering van SUWI en in de pré-SUWI-periode leidt tot de volgende conclusie. Als SUWI (2002-2004) wordt vergeleken met de periode hier direct voor (1999-2001) dan is sprake van een doelmatigheidsgroei van 19%. Deze groei is voor ongeveer 14% toe te schrijven aan de “conjunctuurcomponent” en voor ongeveer 5% aan andere effecten. Bij vergelijking met de periode 1994-1996 is er echter sprake van doelmatigheidsverlies van 3%. De doelmatigheid van SUWI is dus sterk afhankelijk van de conjunctuurcyclus.

2.52 Wij benadrukken wel dat de onderbouwing van deze bevindingen aanleiding is om het resultaat als een belangrijke indicatie te beschouwen. Het beschikbare cijfermateriaal was niet volledig en niet altijd betrouwbaar. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre door variaties in kwaliteit en reikwijdte van bijvoorbeeld de dienstverlening op deze conjunctuurgevoeligheid kan worden ingespeeld in de budgettering.

Sturing en toezicht

2.53 De uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt is in handen gegeven van gemeenten en ZBO's. Organisaties waarvoor de minister geen directe hiërarchische verantwoordelijkheid draagt. De minister draagt wel politieke verantwoordelijkheid voor de inrichting en goede werking van het systeem, stuurt de taakvervulling van de organisaties door budgetten ter beschikking te stellen en doelstellingen te formuleren. De minister houdt – ten slotte – oog op de goede werking van het systeem en de daarin functionerende actoren. Hij maakt daarbij gebruik van de informatie van het door de wet genoemde en van bevoegdheden voorziene toezichtorgaan: de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Wat betreft de sturing ofwel de opdrachtformulering en de uitvoeringsbekostiging wordt de minister bijgestaan door de Directie Uitvoeringsbeleid. Met deze in SUWI verankerde structuur is afscheid genomen

van de situatie waarin werkgevers en werknemers een directe of indirecte verantwoordelijkheid droegen voor de uitvoering van de sociale zekerheid. De basis sturingsfilosofie die in de Wet SUWI vorm kreeg was “sturen op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen”.

2.54 De status van ZBO voor CWI en UWV heeft belangrijke voordelen als het gaat om identiteit, bestuurlijke slagkracht, maatschappelijke voeding en relaties en flexibiliteit. De zelfstandigheid van de uitvoering draagt ook bij aan een betere balans tussen beleidsambities en uitvoerbaarheid.

2.55 Uiteraard betekent dit niet dat daarmee het primaat van de politiek wordt aangetast of dat de minister geen rol meer heeft ten aanzien van de uitvoeringspraktijk in de sociale zekerheid. Wij hebben in dat verband nog de volgende waarnemingen:

- De intensiteit van de bemoeienis van de minister varieert met de fase in de beleidscyclus. Door de dynamiek en maatschappelijke impact op het terrein van de werknemersverzekeringen en arbeidsmarkt staat het functioneren van CWI en UWV frequent op de ministeriële agenda. SVB verkeert in een veel stabielere beleidsterrein en vraagt minder ministeriële aandacht. Het is echter naar ons oordeel voor de stabiliteit van het stelsel niet verstandig de bestuurlijke positionering af te laten hangen van de fase in de beleidscyclus.
- De noodzaak om forse stappen te zetten op het gebied van de ketensturing en de ondersteuning daarvan met informatietechnologie vraagt een sterkere ministeriële coördinatie en regie. Indien nodig moet de regelgeving daarop worden aangepast. Dit betekent echter zeker niet dat de minister zich daadwerkelijk bezig zou kunnen en moeten houden met de bedrijfshuishouding van de afzonderlijke ZBO's. Het gaat om de samenhang en de werking van het stelsel en niet om de bedrijfsvoering van de individuele partijen.
- Stabiliteit en krachtig ambtelijk leiderschap met een duidelijke focus is nodig om de nog jonge organisaties robuuster te maken en de noodzakelijke interne organisatieveranderingen door te voeren.
- Het verder vormgeven van de relaties met de andere actoren in de sociale zekerheid, met gemeenten en met private partijen als reïntegratiebedrijven, vraagt een zekere slagvaardigheid van de ZBO's. Directe verantwoordelijkheid van de minister voor bijvoorbeeld CWI zou de discussie over de interface tussen CWI en gemeenten tot een territoriale decentralisatiediscussie maken met alle complexe bestuurlijke consequenties van dien.

2.56 Gevoegd bij onze algemene conclusie dat de komende periode stabiliteit nodig is op het terrein van structuur en organisatie bevelen wij aan de huidige status van CWI, UWV, en SVB als ZBO's te handhaven en deze positionering pas te heroverwegen indien het algemene beleid ten aanzien van ZBO's daartoe aanleiding geeft.

2.57 Tegelijkertijd bevelen wij de minister aan regie te voeren op de belangrijkste verbeterpunten in de ketensamenwerking: sturen op keten-PI's, vormgeven keten ICT-architectuur en stroomlijnen van de lokale samenwerking met gemeenten. Niet zozeer als het gaat om de interne bedrijfsvoering van de onderscheiden organisaties, maar wel om meer samenhang aan te brengen in de inrichting en besturing van de keten en daarmee het functioneren van het stelsel. Een intensieve bemoeienis gericht op horizontale afstemming tussen de betrokken organisaties op basis van een uitgewerkte blauwdruk van de keten en de rol van de actoren en van de te realiseren prestaties. Daarvoor dient de kennis van de uitvoeringspraktijk bij het Ministerie te worden vergroot en de informatie- en onderzoekshuishouding te worden gestroomlijnd.

2.58 Dan is er nog de kwestie van het toezicht dat de minister dient te houden. Als het gaat om het functioneren van de uitvoeringspraktijk en de goede werking van het stelsel als geheel heeft IWI een duidelijke en geaccepteerde taakstelling. Die taken functioneren naar ons oordeel in het algemeen naar behoren en verschaffen de minister ook de noodzakelijke kennis over de uitvoeringspraktijk.

2.59 Kijken wij naar de interne besturing en het toezicht binnen CWI, UWV en SVB dan valt op dat de 'governance' structuur afwijkt van wat gebruikelijk is bij ZBO's en ook van de inmiddels op verschillende terreinen van het maatschappelijk leven verschenen 'corporate governance' codes. De ZBO's in de sociale zekerheid kennen geen Raad van Toezicht maar een door de minister ingestelde Raad van Advies.

2.60 In SUWI vervullen de Raden van Advies een klankbordrol en hebben daardoor een wat vrijblijvende positie. De rollen van toezichthouder en werkgever liggen bij de minister. Deze vervult de rol van toezichthouder feitelijk niet zelf maar steunt hierbij in het bijzonder op IWI. Daarmee krijgt het toezicht een afstandelijk en formeel karakter. Een vorm van toezicht die ook naar ons inzicht een zeer beperkte basis vormt voor het uitoefenen van de werkgeversrol, in het bijzonder als het gaat om het beoordelen van het functioneren van de Raad van Bestuur als geheel en van de afzonderlijke leden. Gevaar is dat de beoordeling plaatsvindt op basis van beelden en naar aanleiding van incidenten en feitelijk op een te laag ambtelijk niveau wordt uitgeoefend.

2.61 Wij menen dat er geen goede reden is om in de sfeer van de sociale zekerheid af te wijken van hetgeen gebruikelijk is op grond van Good Governance. Unieke organisaties als CWI, UWV en SVB dienen naar ons oordeel bestuurlijk te worden gevoed in de kwaliteit van 'governance' en de bedrijfsvoering.

2.62 Daarom bevelen wij aan de Raden van Advies een minder vrijblijvende rol te geven en, in navolging van andere ZBO's, meer bevoegdheden te geven op het terrein van intern toezicht en om te vormen tot Raden van Toezicht. Gelet op de bijzondere politieke belangen rond de uitvoering van de sociale zekerheid zal de minister in de benoeming en ontslag van de bestuurders een doorslaggevende rol moeten blijven spelen. Van groot belang blijft dat de minister helder is over de

normen die gelden voor wat betreft bedrijfsvoering, rechtmatigheid en informatievoorziening. In dat verband kan een 'governancestatuut' worden overeengekomen tussen minister en Raad van Toezicht.

2.63 Belangrijk element van sturing is de begrotingscyclus, ofwel de budgetsturing tussen minister en uitvoeringsorganen. Deze budgetsturing dient – zoals gesteld – te worden verbeterd. Ook deze is in beginsel gebaseerd op een benadering van sturing op hoofdlijnen en resultaat. De in de Wet SUWI voorziene bekostiging op basis van kostprijs is echter niet tot stand gekomen. In werkelijkheid geschiedt de bekostiging op basis van een incrementele inputgeoriënteerde systematiek met het basis jaar 2000 als uitgangspunt.

2.64 Wij bevelen aan een gemeenschappelijk model te ontwikkelen aan de hand waarvan de kostenpatronen en -veroorzakers kunnen worden begrepen en voorspeld en met behulp waarvan de budgetonderhandelingen tussen ministerie en uitvoeringsorganen kunnen worden gevoerd. In dat model zouden mogelijkheden moeten worden gecreëerd om extra middelen voor de uitvoering in te zetten indien daarmee aanwijsbare besparingen in de uitkeringsbudgetten kunnen worden geboekt.

2.65 Ten slotte hebben wij geconstateerd dat het huidige sturingsgedrag wordt gekenmerkt door een beperkt onderling vertrouwen. De regulering en informatiebehoefte van het Ministerie kan gebrek aan vertrouwen in de uitvoeringsorganen suggereren, maar tegelijkertijd ook worden verklaard door de politieke sensitiviteit en de noodzaak van publieke verantwoording. Niettemin kan de onderlinge vertrouwensrelatie beter. Investeren in samenwerking, netwerken, kennisuitwisseling en wederzijds begrip is cruciaal om de komende jaren gezamenlijk aan verdere verbetering te kunnen werken.

Raad voor Werk en Inkomen

2.66 De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) wordt door de belanghebbende partijen gewaardeerd. De kwaliteit van de adviezen is hoog, al betekent dat niet dat ze in de praktijk ook altijd worden opgevolgd. Dit laatste lijkt in ieder geval een aandachtspunt in de gehele sector. Wat gebeurt er met de vele nuttige analyses, rapporten en waarnemingen? Hoe worden deze effectief geanalyseerd en gebundeld naar beleidsprioriteiten? De platformfunctie lijkt sinds 2004, toen tot een reductie van taken werd besloten, de belangrijkste bestaansreden te zijn van de RWI. Het is immers het enige orgaan waar sociale partners en gemeenten samenkomen. Het is aan te bevelen om op een nog meer gestructureerde manier gebruik te maken van de kennis en de onderzoekscapaciteit van de RWI.

2.67 Dat brengt ons tot de eerder genoemde waarneming dat er in de sector zeer veel rapportages, onderzoeken en dergelijke beschikbaar zijn. Een verdere stroomlijning daarvan kan een zeer nuttige bijdrage leveren aan de verdere ontwikkelingen binnen de sociale zekerheid. Onderzoeksprogrammering en een explicitering van onderzoeksdoelen en -consequenties zijn

daarbij behulpzaam. Wat daarnaast in het proces van deze SUWI-evaluatie door de verschillende onderzoeksbureaus opviel was dat er enerzijds veel (kwantitatieve) informatie beschikbaar is, maar dat er toch ook forse leemten in de informatievergaring bleken. Daardoor konden niet altijd de gevraagde conclusies onderbouwd worden getrokken. Door respondenten wordt aangegeven dat voor beschrijvende (statistische) informatie standaarden ontbreken voor de begrippen die gebruikt worden en dat er onvoldoende impulsen en incentives zijn om te komen tot afstemming van arbeidsmarktinformatie, waardoor versnippering optreedt en waardoor een goede verbinding tussen lokale arbeidsmarktinformatie en sectorale of landelijke arbeidsinformatie niet goed mogelijk is.

2.68 Daarnaast is een veel gehoord geluid dat de vele nuttige experimenten zoals pilots en toonkamers veelal niet een voorafgesteld toetsbaar doel kennen, waardoor gestructureerde evaluatie – met het oog op eventuele opschaling – niet gebeurt of lastig is. Een ander – meer inhoudelijk – geluid betreft de beperkte kennis van de klantenpopulatie en de bewegingen daarin, mede met het oog op de noodzaak om voortdurend te kunnen anticiperen op de meest effectieve vorm van toerusting en arbeidsmarktgeleiding.

2.69 De genoemde aspecten vatten wij samen door aan te bevelen werk te maken van het 'kenniscomplex sociale zekerheid'. Opbouw en vasthouden van historische informatie over (kwantitatieve) ontwikkelingen in het stelsel en beleidseffecten, maar ook samenhang en structuur brengen in de uit te voeren onderzoeken en zicht houden op schaal mogelijkheden vanuit experimenten.

Aanbevelingen

Op grond van ons onderzoek komen wij – samenvattend – tot de volgende hoofdaanbevelingen:

1. Breng nu geen grote wijzigingen aan in de bestuurlijke structuur van de organisatie van de sociale zekerheid.
2. Versterk de regiefunctie van de minister met betrekking tot het inrichten en verbeteren van de ketensamenwerking. Belangrijke acties in dat kader zijn: optimaliseren van ketenprocessen, inrichten adequate keten ICT-architectuur, optimaliseren van de lokale samenwerkingsvarianten met gemeenten en verder verbeteren van het functioneren van het reïntegratieproces, inclusief de systeemovergangen en de afspraken met de private marktpartijen. Doe dat samen met CWI en UWV en vertegenwoordigers van de gemeenten. Een mogelijkheid is dat de minister regelmatig overleg heeft en afspraken maakt met het AKO. Ontwikkel een visie op de ketenprocesinrichting en de door ieder van de betrokken organisaties te leveren prestaties. Richt de planning en controlfunctie daarop in. Stel de Directie Uitvoeringsbeleid van het departement in staat om hierin een kwalitatief hoogwaardige rol te vervullen.
3. Onderzoek mogelijkheden tot verbetering van het reïntegratieproces in de keten.

Hierbij spelen aspecten als de intensivering van de werkgeverscontacten, ICT-ondersteuning van het ketenproces, differentiatie in aanbod van trajecten, de mogelijkheden van een meer gerichte combinatie van assessment, scholing en bemiddeling, de informatievoorziening voor wat betreft de effecten van reïntegratie, het evenwicht in de werkverdeling tussen publieke en private partijen en een visie op de te realiseren doelstellingen in de komende jaren.

4. Stroomlijn de onderzoeks- en informatiehuishouding en richt een gemeenschappelijk kenniscentrum in. In dat kader is, naast verantwoordingsinformatie, meer aandacht nodig voor beleidsinformatie die de minister informeert over outcome (bruto-effect) en zo mogelijk ook over effectiviteit (netto-effect).
5. Richt een bekostigingssystematiek in dat meer recht doet aan de kostenveroorzakers van de uitvoeringsorganisaties en ontwikkel daarvoor een gemeenschappelijk model. Onderzoek mogelijkheden om te investeren in de uitvoeringskosten (kleine geldstroom) indien daarmee aantoonbaar besparingen in de uitkeringsbudgetten (grote geldstroom) kunnen worden geboekt.
6. Onderzoek mogelijkheden om de budgettering en wellicht ook het instrumentarium logisch aan te passen aan de ontwikkeling van de conjunctuur/arbeidsmarkt.
7. Draag de organisaties op – binnen de kaders van de ketensamenwerking – de primaire processen en systemen te optimaliseren en daardoor verdere doelmatigheid en klantgerichtheid te realiseren.
8. Breidt de taakstelling van de Raden van Advies uit met de werkgevers- en de interne toezichtrol en creëer aldus Raden van Toezicht.
9. Richt de toezichttaken van IWI in het bijzonder op de (ketenbrede) werking van het systeem en de taakuitvoering.
10. Investeer in de persoonlijke relaties tussen personen die (bestuurlijke) verantwoordelijkheid dragen in deze sector.

3 Proloog

Het perspectief van SUWI

3.01 De Wet SUWI kent een betrekkelijk lange voorgeschiedenis. Al in de jaren zeventig begon het procentuele aandeel van uitkeringsgerechtigden op de totale beroepsbevolking snel toe te nemen. Daar deze relatieve toename zich in de jaren tachtig en negentig onafgebroken doorzette, groeide de zorg om de houdbaarheid en betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid. Aanvankelijk werden de problemen vooral toegeschreven aan de materiewetgeving, de inhoudelijke wetten waarin de rechten en verplichtingen waren geregeld. Deze wetten zouden niet alleen te royale uitkeringsvoorwaarden kennen, maar genereerden bovendien te weinig prikkels en sancties om weer aan het werk te gaan. Vanaf de jaren tachtig werd er dan ook flink gesleuteld aan de wet- en regelgeving zoals de Algemene Bijstandswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet en de Ziektewet. Er kwamen nieuwe wetten, waarvan sommigen inmiddels alweer verdwenen zijn, zoals WAGW, TAV en Amber. De reconstructie van de sociale zekerheid is eigenlijk nog steeds gaande.

3.02 Sinds het begin van de jaren negentig ging men de oorzaken van de problemen in de sociale zekerheid steeds nadrukkelijker zoeken in de manier van aansturen en in de uitvoering van deze wetten. Er kwam meer aandacht voor de structuur van het stelsel. Een belangrijke baanbrekende rol was weggelegd voor de WRR, die in 1991 een scherp pleidooi hield voor een activerend arbeidsmarktbeleid en een activerende sociale zekerheid.¹ In de Tweede Kamer werd al in 1991 bij motie gevraagd het toezicht op de uitvoering een onafhankelijke positie te geven.

3.03 Toen vervolgens de Rekenkamer er in 1992 op wees dat de overheid nauwelijks een idee had van wat er in de uitvoering van de sociale zekerheid omging, was de tijd rijp om 'in te grijpen.' De Tweede Kamer stelde de Parlementaire Enquêtecommissie Uitvoeringsorganen Sociale Zekerheid in, onder voorzitterschap van het kamerlid J.F. Buurmeijer, die de opdracht kreeg om de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen tegen het licht te houden. In 1993 bracht de Commissie Buurmeijer een kritisch rapport uit over de sociale zekerheid. De commissie oordeelde vooral negatief over het functioneren van de door sociale partners bestuurde bedrijfsverenigingen die belast waren met de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De nadruk had volgens de commissie teveel gelegen op het juist en tijdig uitkeren en te weinig op preventie, reïntegratie en beheersing van de omvang van de 'schadelast'. De commissie kwam ondermeer tot de conclusie dat sociale partners de herstructurering van de Nederlandse industrie 'afkochten' met een ongekennde stijging van het aantal WAO'ers.

3.04 Het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Uitvoeringsorganen Sociale Zekerheid (Commissie Buurmeijer) schiep in 1993 een breed politiek draagvlak voor een fundamentele verandering van het beleid. Tijdens de parlementaire debatten die naar aanleiding

¹ SDU. *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. WRR-rapport 38. Den Haag, 1990.

van het eindrapport van de Commissie Buurmeijer werden gevoerd, ontstond er consensus over de volgende beleidsdoelstellingen:

- Het stelsel van sociale zekerheid moest activerend te worden. Aan het werk blijven en reïntegratie stonden voorop. Dit vereiste een herdefiniëring van de verantwoordelijkheden waarbij de financiële last bij de veroorzaker moest worden gelegd.
- Om activering en reïntegratie te bevorderen diende er een (bestuurlijke) nauwe relatie te zijn tussen de (regionale) uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling.
- Er moest een einde komen aan de invloed van de werkgevers- en werknemersorganisaties op de gevalsbehandeling/-uitvoering en aan bedrijfstakingwijze (sectorale) uitvoering.
- De uitvoering van de sociale zekerheid moest meer klantgericht worden. Uitkeringsverstrekking en de bemiddeling naar arbeid diende zoveel mogelijk via één loket te worden uitgevoerd.
- Onafhankelijk toezicht was onontbeerlijk om de gemaakte fouten in de uitvoering in de toekomst te voorkomen.

3.05 Deze aanbevelingen legden het fundament voor de huidige SUWI-wetgeving.

3.06 De structuurveranderingen werden ingezet met de tijdelijk bedoelde Organisatiewetten Sociale Verzekeringen in 1995 en 1997, die uiteindelijk zouden uitmonden in de SUWI-wetsvoorstellen in 2001. Centraal in deze Organisatiewetten stond het vergroten van de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering door het transparant maken van de organisatie en het introduceren van marktwerking. In een omvangrijke hervormingsoperatie half jaren '90 kreeg de zogenaamde ontvlechting van de bedrijfsverenigingen zijn beslag. Via het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica) gingen de bevoegdheden van de bedrijfsverenigingen over naar het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), werd de Sociale Verzekeringsraad (SVr) opgeheven en gingen de uitvoerende taken zoals de premie-inning, de uitkeringsverstrekking en de reïntegratie over naar vijf uitvoeringsinstellingen (UVI's genoemd). De toezichthoudende rol kwam te liggen bij het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv)². Een kerntaak van het Lisv was het bevorderen van de transparantie van de uitvoering door het vaststellen van referentiediensten. De UVI's kregen daarnaast – gemandateerd door het Lisv – de status van opdrachtgever voor de begeleidende en bemiddelende instanties. In de meeste gevallen ging het om Arbeidsvoorziening en het bedrijfsonderdeel van het GAK dat zich toelegde op de arbeidsbemiddeling van arbeidsgehandicapten (GAK-AI). Tegelijkertijd oriënteerden de UVI's zich op de private markt voor verzekerings- en financiële producten en reïntegratiedienstverlening (zoals de verzekering van het 'WAO-hiaat'). Om te voorkomen dat door de privatisering publieke middelen zouden weglekken werd binnen de hybride 'holdings', waarvan de UVI's onderdeel gingen uitmaken een onderscheid gemaakt tussen een publieke 'A-poot' en een private 'B-poot'.

² We gaan hier niet in op de gelijktijdige opgave voor de instanties om de veranderingen in materiewetgeving door te voeren, een kwestie die ook bij SUWI-implementatie een belangrijke rol speelt. Wet TAV (Terugdringing ArbeidsongeschiktheidsVolume) 1992, Wet TZ/Arbo 1994, Wet Amber (Wet afschaffing Malus en bevordering reïntegratie) 1995, Wulbz (verlenging eigenrisico periode tot een jaar) 1996, Wet TBA (Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen) 1993, Wet Pemba (Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid) 1998, Wet REA (Reïntegratie) 1998.

3.07 Vanaf 1995 ondernam het Ministerie verschillende initiatieven om de tot dan toe gescheiden beleidsdomeinen van de sociale zekerheid en de Arbeidsvoorziening³ naar elkaar toe te laten groeien. Tica, Arbeidsvoorziening en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) kregen van het Ministerie een gezamenlijke veranderingsopdracht om een procesgerichte samenwerking tussen gemeenten, regionale arbeidsbureaus en UVI's in de steigers te zetten. Er werd een regiegroep (SWI: Samenwerking Werk en Inkomen) gevormd die onder de noemer '*laat 1.000 bloemen bloeien*' ruimte gaf aan lokale experimenten. Ook werden werkprocessen ontwikkeld voor ketensamenwerking 'avant la lettre'.

Contouren voor SUWI

3.08 De verdere ontwikkeling stagneerde echter. Dit gold zowel voor de definitieve besluitvorming over het stelsel als de beoogde vorderingen wat betreft samenwerking, kwaliteit van de uitvoering en transparantie van uitvoeringsprocessen en opbrengsten. Enerzijds pleitten de Sociaal Economische Raad en de Stichting van de Arbeid voor volledige privatisering van de werknemersverzekeringen en de uitvoering ervan (wat de sociale partners weer een centrale rol in de uitvoering zou geven). Deze opzet was ook de basis voor de eerste SUWI-voorstellen in 1999 (SUWI 1). Anderzijds waren er aarzelingen in de politiek en vond men dat claimbeoordeling (het vaststellen van het recht op uitkering) in het publieke domein zou moeten blijven. Een combinatie van beide benaderingen in een hybride structuur zou echter tot een (veel) te ingewikkeld stelsel met vele overdrachtsmomenten leiden en vooral een onheldere verantwoordelijkheidsverdeling en dito ministeriële verantwoordelijkheid voor activering en publieke reïntegratiemiddelen.

3.09 Uiteindelijk werd in 2000 de knoop doorgehakt en koos het toenmalige kabinet in de Nota Uitvoeringsstructuur sociale zekerheid en reïntegratie voor een ZBO-model⁴. Premie-inning, uitkeringsverstrekking, claimbeoordeling en toedeling reïntegratiemiddelen zouden in publieke (ZBO-)handen blijven. De uitvoering van preventie en reïntegratie kwamen in het private domein (Arbo- en Reïntegratiemarkt). Daarnaast hield het kabinet vast aan één loket voor de cliënt via CWI, eveneens een ZBO.

3.10 Volgens het kabinet had het ZBO-model grote voordelen. Overdrachtsmomenten zouden alleen plaatsvinden tussen CWI en het nog op te richten UWV, tussen CWI en de gemeenten en tussen UWV en de reïntegratiemarkt, waardoor de logische samenhang in de werkprocessen grotendeels intact bleven. De claimbeoordeling was in dit model gevrijwaard van commerciële beïnvloeding, de privacybescherming van de betrokkenen was eenvoudig te waarborgen en de cliënt hoefde slechts tegen de beslissingen van één instantie bezwaar en beroep aan te tekenen. Door het verdwijnen van bestuurlijke tussenlagen ontstond een rechtstreekse relatie tussen de minister en de ZBO's die verantwoordelijk waren voor de uitvoering. Op deze wijze kon de politieke eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen beter worden waargemaakt. Het onderbrengen van de premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverzorging in één organisatie vereenvoudigde ook het toezicht aanzienlijk.

³ Ook over het functioneren van Arbeidsvoorziening bestond onvrede, zodat de politiek ook hier wilde ingrijpen. VUGA. *Arbeidsvoorziening in perspectief: Evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*. Eindrapport van de Commissie Van Dijk. Den Haag, 1995.

⁴ SZW. *Nota uitvoeringsstructuur sociale zekerheid en reïntegratie*. Den Haag, januari 2000.

3.11 Het kabinet zag tevens als voordeel dat de transactiekosten kwamen te vervallen die het gevolg waren van de onderhandelingen tussen opdrachtgevers en de private uitvoeringsinstellingen. Op termijn zouden schaalvoordelen kunnen worden behaald, in het bijzonder op het gebied van ICT, de interne accountantsdienst, de financiële administratie, de benutting van schaarse deskundigheid van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen, de samenvoeging van backoffices en de samenvoeging van leidinggevende en ondersteunende functies. De afstemming en samenwerking met de CWI kon eenvoudiger worden geregeld. Het kabinet ging ervan uit dat deze omvangrijke publieke organisatie goed kon worden aangestuurd door gebruik te maken van moderne managementtechnieken, ICT, een strikte budgettering en benchmarks voor een klantgerichte doelmatigheid.

3.12 Wel werd erkend dat de schaalvoordelen pas na een omvangrijke reorganisatie konden worden gerealiseerd.

3.13 Relatief veel aandacht werd in de nota besteed aan de klantgerichtheid van de dienstverlening. Het kabinet ging ervan uit dat de ZBO's de beste mogelijkheden boden voor een klantgerichte uitvoering. Verschaftte het centrale loket van de CWI voor de cliënt een betere toegang tot de uitvoering, het bijeenbrengen van de premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringverstrekking bij één UWV maakte de procedures voor de cliënt inzichtelijker. Daarnaast zag het kabinet goede mogelijkheden om de reïntegratiedienstverlening klantgericht te maken. Volgens het kabinet zouden cliënten veel baat hebben bij 'case management'. Er was een aanspreekpunt nodig, met wie cliënten konden overleggen, zaken doen en die de weg kon wijzen.

3.14 Nieuw was het belang dat het kabinet hechtte aan cliëntenparticipatie bij de kwaliteitszorg van de ZBO's. Cliëntenparticipatie maakte voor de cliënt betrokkenheid bij en invloed op de uitvoering mogelijk. Bovendien was cliëntenparticipatie volgens het kabinet van groot belang om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. De betrokkenheid van cliënten kon zowel op individueel als op vertegenwoordigend niveau vorm krijgen. Op individueel niveau kon dat bijvoorbeeld door vooraf de kwaliteit van de dienstverlening te expliciteren (wat zou de cliënt kunnen verwachten) en te normeren (bijvoorbeeld binnen hoeveel tijd na indiening van de uitkeringsaanvraag zou een beslissing worden genomen) of door klanttevredenheidsonderzoeken. Op vertegenwoordigend niveau zouden de ZBO's verplicht moeten worden om een landelijke cliëntenraad met adviserende bevoegdheden in te stellen.

3.15 Het kabinet hechtte grote waarde aan een goede reïntegratiedienstverlening zowel uit sociale als economische overwegingen. De verwachtingen voor de private reïntegratie- en verzekeringsmarkt waren gunstig. Met de invoering van de Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht bij Ziekte (Wulbz) in 1996 en de Wet Premiedifferentiatie en Marktwerking bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) uit 1997 en de komst van de bovenwettelijke WAO-verzekeringen zou er een markt worden gecreëerd van circa NLG 10 miljard. CAO-afspraken en bipartiet opdrachtgeverschap konden bovendien een extra impuls geven aan de Arbo- en

Reïntegratiemarkt. Ook gemeenten zouden reïntegratietrajecten op de private markt dienen aan te besteden.

Definitieve voorstellen SUWI

3.16 In het voorjaar van 2001 behandelde de Tweede Kamer de definitieve wetsvoorstellen van de Wet SUWI en de daarbij behorende invoeringswet. Ten opzichte van de nota van januari 2000 waren in de nieuwe wet een aantal extra accenten gelegd. Zo waren de voorstellen voor de nieuwe structuur ook van toepassing verklaard voor de SVB, wat vooral gevolgen had voor de bevoegdheden van de minister ten opzichte van de SVB en de bestuurlijke inrichting van de SVB. De noodzaak tot samenwerking werd benadrukt, onder meer vormgegeven door serviceniveauovereenkomsten (SNO) tussen de ZBO's onderling en met gemeenten, door BVG's en regionale platforms arbeidsmarkt (RPA). Het toezicht op de integrale beleidsuitvoering werd ondergebracht bij een departementale IWI, als opvolger van het Ctsv. Eveneens werd de RWI opgericht, ondermeer als overlegplatform tussen sociale partners en gemeenten.

3.17 Uitgangspunt van de Wet SUWI was dat een vereenvoudiging van de uitvoeringsstructuur de uitvoering transparanter en effectiever zou maken. In de memorie van toelichting formuleerde de regering de criteria voor een effectief stelsel van werk en inkomen⁵:

- *Werk boven Uitkering:* Het stelsel moest activerend zijn en het volume beheersen, terwijl de uitkeringsgerechtigden tijdig de juiste uitkering moesten ontvangen. Strukturelementen met naar verwachting een positief effect waren het vooropstellen van werk bij de dienstverlening van CWI; de poortwachterfunctie van UWV; een strenge en rechtvaardige claimbeoordeling; een effectieve en snelle inzet van reïntegratiemiddelen en de toepassing van ICT.
- *Klantgerichtheid:* Het nieuwe stelsel moest klantgericht zijn, voor de cliënt goed bereikbaar en voldoende transparant zijn. De organisatie diende de cliënt snel en goed te helpen en recht te doen aan de individuele omstandigheden (maatwerk). Het klachtrecht moest goed geregeld zijn.
- *Cliëntenparticipatie:* De ZBO's werden wettelijk verplicht om vertegenwoordigende betrokkenheid te realiseren door het instellen van cliëntenraden op centraal en decentraal niveau. De cliëntenraden zouden de raden van bestuur c.q. de regio- of districtsbesturen adviseren over cliëntenaangelegenheden, waaronder in het bijzonder de kwaliteit van de geboden dienstverlening. Op landelijk niveau diende een Landelijke Cliëntenraad (LCR) te worden ingesteld. De LCR kreeg onder meer de taak (on)gevraagd commentaar te leveren op het beleid van de landelijke overheid. Het kabinet hoopte via de uniforme wettelijke regels een gemeenschappelijk fundament te creëren waarop de cliëntenparticipatie verder kon worden uitgebreid.

⁵ *Memorie van Toelichting Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* (Stb. 2001, 682).

3.18 Ten opzichte van de destijds bestaande uitvoeringorganisatie van de UVI's en Arbeidsvoorziening diende SUWI ook verbeteringen in kwaliteit te bewerkstelligen, die zichtbaar moesten worden gemaakt door gedefinieerde prestatie-indicatoren. Deze weerspiegelden de vastgestelde knelpunten in de uitvoering en waarvoor SUWI een oplossing moest bieden en lagen op het terrein van:

- kwaliteit van de dienstverlening;
- rechtmatige uitkeringsverstrekking (rechtmatigheidsscores);
- duurzame plaatsing (aantal duurzame plaatsingen per doelgroep);
- doorlooptijden waarin een traject werd opgestart;
- tijdigheid van de WAO-keuringen (percentage tijdige WAO-keuringen);
- aantal WAO-uitkeringen in relatie tot de werkzame beroepsbevolking;
- ontwikkeling en uitvoeringskosten.

Het geheel overziend is sprake van een beleidsintensieve periode, die echter consistent was in de beweging naar een activerende werking van het stelsel en een geoperationaliseerde verantwoordelijkheids- en risicotoedeling naar individuele werkgevers en werknemers, met een uiteindelijke accentverschuiving naar een publieke uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en inzet van publieke reïntegratiemiddelen.

4 Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid

4.01 In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- In hoeverre is de doelstelling van ‘Werk boven Uitkering’, ‘de klant centraal’ en ‘cliëntenparticipatie’ gehaald?
- In hoeverre hebben de wijzigingen in de uitvoeringsstructuur bijgedragen aan het realiseren van ‘Werk boven Uitkering’, ‘de klant centraal’ en het systeem van ‘cliëntenparticipatie’?
- In hoeverre zijn de SUWI-organisaties erin geslaagd om de invoering van belangrijke wet- en beleidswijzigingen op een adequate en klantgerichte wijze in te regelen?

4.02 Op basis van de in dit kader door het Ministerie verstrekte deelonderzoekopdrachten (in dit geval vooral uitgevoerd door TNO Kwaliteit van Leven), overige relevante publicaties die vooral de afgelopen maanden zijn verschenen en eigen interviews met stakeholders worden deze vragen in dit hoofdstuk beantwoord.

4.03 In eerste instantie gaan wij in op de context waarin de SUWI-partijen verkeerden aan het begin van de SUWI-periode. Vervolgens beschrijven wij de bevindingen ten aanzien van Werk boven Uitkering, reïntegratie, ketensamenwerking en de klantgerichtheid. Tenslotte worden de bevindingen geëvalueerd en worden de belangrijkste verbetermogelijkheden vermeld met de daarbij behorende oplossingsrichtingen.

Start SUWI gekenmerkt door grote reorganisaties

4.04 Met de start van SUWI moesten de betrokken organisaties zorgdragen voor een aantal geheel nieuwe taken: uitkeringsinstanties moesten zich bezighouden met arbeidsmarkt-mogelijkheden en werkinstanties moesten zorgdragen voor de uitvoering van uitkeringsintake. Deze verdeling van wettelijke taken had gevolgen voor de interne organisatie van de SUWI-organisaties. Voor sommige uitvoeringsorganisaties was de impact groter dan voor andere.

4.05 SUWI had de meeste impact voor de organisaties die zijn opgegaan in UWV. De impact voor CWI was – met betrekking tot herinrichting van de organisatie – minder groot. Dit komt deels door het feit dat CWI een proces van interne ontvlechting al vanaf 2000 had afgerond (als onderdeel Basisdiensten van Arbeidsvoorziening). De SVB werkt voornamelijk in andere ketens dan CWI en UWV, de nadruk ligt op het aspect inkomen, ‘werk’ speelt bij SVB vrijwel geen rol. SVB was al jaren vóór de totstandkoming van SUWI aan een reorganisatie begonnen en kon dat in de eerste SUWI-jaren afmaken, los van de SUWI-hectiek. Voor de gemeenten was er de overgang van de intake naar CWI. Verder veranderde er als *direct* gevolg van SUWI niet veel voor de gemeenten.

4.06 In het eerste SUWI-jaar (2002) hebben CWI en UWV zich primair ten doel gesteld de eigen organisatie in te richten. De cliënten dienden zo min mogelijk last van de organisatiewijzigingen te ondervinden. De organisaties richtten hun aandacht op het voldoen aan de eisen die de minister via het Jaarplan 2002 had opgelegd. Er werd een meerjarig groeipad afgesproken om verbeteringen te realiseren ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering in termen van klantgerichtheid, rechtmatigheid en tijdigheid.

4.07 CWI heeft de voorgenomen reorganisatie, een landelijk netwerk van 130 CWI-vestigingen, gerealiseerd. Het invoeren van de nieuwe taken en de verschillende aspecten die hierbij een rol speelden (bijvoorbeeld het ontbreken van keten-ICT-architectuur en overdrachtsproblematiek) in een omgeving van oplopende werkloosheid, vergde veel inspanning. Dit heeft als gevolg gehad dat de primaire taken in de periode 2002/2003 gedeeltelijk onder druk kwamen. Knelpunten waren lange wachttijden voor cliënten, onvolledigheid van cliëntgegevens en niet tijdige overdracht van dossiers aan UWV evenals achterblijvende activiteiten – ten opzichte van de plannen – voor werkzoekenden en werkgevers. De uitvoering van de primaire taken van CWI kwamen verder onder druk omdat CWI bovendien te maken kreeg met budgetkorting. Dit alles heeft ertoe geleid dat CWI de oorspronkelijk geplande inzet op deze taken niet volledig heeft kunnen realiseren. Dit effect is in latere jaren gedeeltelijk hersteld.

4.08 UWV stond voor de opgave om een enorme fusie te implementeren, de tot voor kort met elkaar concurrerende UVI's (inclusief Lisv) met elkaar te laten samenwerken, de kwaliteit te verhogen en daarnaast te komen tot eenduidige referentie werkprocessen. Direct daarmee samenhangend was de opdracht om de vijf ondersteunende ICT-omgevingen van de UVI's te migreren naar één (nieuwe) omgeving. Topprioriteit vanaf de start was het zo spoedig mogelijk wegwerken van de achterstanden bij de WAO-beoordelingen. Dit laatste doel is in 2003 gerealiseerd.

4.09 UWV koos in zijn bedrijfsplan 2002-2006 nadrukkelijk voor de korte termijn verbetering van het primaire proces en 'operational excellence' van de eigen processen op de middellange termijn. Tevens werd gekozen voor het gefaseerd overbrengen van de frontofficefunctionaliteit naar BVG's, waarin samen met CWI en gemeenten kon worden gewerkt aan het realiseren van de één loket gedachte. Tegelijkertijd diende de kwaliteit en de tijdigheid van de UWV-dienstverlening te verbeteren en werd gestreefd naar een spoedige realisatie van een sluitende aanpak voor de WW en de WAO. Gedurende de evaluatieperiode werd bovendien nieuwe wet- en regelgeving van kracht die op zichzelf al behoorlijke impact had op de UWV-organisatie en de processen⁶. In de evaluatieperiode heeft UWV het aantal vestigingen, waar zowel frontoffice- (klantcontact) als backoffice-activiteiten (uitkeringsverstrekking) plaatsvonden teruggebracht van 171 naar 100. Einddoel is 30 vestigingen met als achterliggende gedachte het toegroeien naar een beperkt aantal backoffices en één frontoffice binnen een bereikbare afstand voor cliënten.

⁶ De belangrijkste zijn: Herbeoordeling WAO, WVP/eigen arborol/ZW het nieuwe zorgverzekeringsstelsel, WIA, aanpassingen in de WW en WALVIS/WFSV.

4.10 De SVB heeft tijdens de evaluatieperiode een personeelsreductie gerealiseerd en stelde zich tijdens deze periode tot doel de rechtmatigheid en de kwaliteit van het primaire proces te verbeteren. IWI typeerde het functioneren en het resultaat 2005 van de SVB als uitstekend⁷.

Werk boven Uitkering leidend beginsel

4.11 Werk boven Uitkering is één van de belangrijkste SUWI-doelstellingen en een leidend beginsel binnen de SUWI-keten. UWV heeft deze doelstelling zelfs verheven tot missie van de gehele organisatie. Deze doelstelling is gelijkwaardig aan de doelstelling “tijdige en juiste uitkeringsverstrekking”. Zoals het Ministerie stelt in de formulering van de onderzoeksvragen: beide doelstellingen zijn nevensgeschikt. De SUWI-partners hebben gedurende de evaluatieperiode de doelstellingen elk jaar verder geoperationaliseerd waardoor de minister steeds beter in staat was om deze te beoordelen. Bij de beoordeling van de prestaties van de SUWI-organisaties in de afgelopen vier jaar is in deze evaluatie de mate van realisatie van beide doelstellingen onderzocht.

4.12 De belangrijkste kwantitatieve resultaten behaald door de ketenpartners ten aanzien van de doelstelling ‘Werk boven Uitkering’ zijn opgesomd in onderstaande tabel. Deze tabel bevat de scores van de betreffende ketenpartners op de prestatie-indicatoren.

Prestatie-indicatoren CWI	2002		2003		2004		2005	
	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie
Preventiequote WW (%)	-	-	25	17,3	18	19,9	20	20,1
Preventiequote WWB/Abw (%)	-	-	25	45,6	40	46,5	45	48
Uitstroomquote WW (%)	70	56,5	60	51	50	59,1	55	59,3
Uitstroomquote WWB/Abw (%)	70	49,6	60	50,4	50	61,8	55	60,5
Poortwachterquote WW (%)	-	-	65	60,8	60	68,2	65	68,8
Poortwachterquote WWB (%)	-	-	65	87,3	75	88,0	85	88,8

Prestatie-indicatoren UWV	2002		2003		2004		2005	
	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie
WAO-instroom	gsa	92.387	89.615	66.316	66.316	59.200	gsa	19.900
Uitvoering arborol vangnetgevallen (% daling ziekte verzuim t.o.v. jaar daarvoor)	-	-	-	-	-	-	5	ng
Uitvoering arborol vangnetgevallen (% herstel voor einde wachttijd)	-	-	-	-	>96	93	-	-
Snelle start reïntegratietraject AG (% binnen 4 weken na reïnt. visie)	-	-	80	ng	85	83	85	85
Snelle start reïntegratietraject WW (% binnen 4 weken na advies CWI)	-	-	80	ng	85	25	85	42
Tijdigheid reïntegratieverslag (%)	-	-	-	-	80	53	60	ng
Juistheid reïntegratieverslag (%)	-	-	-	-	70	ng	70	ng
Sluitende aanpak WW (%)	100*	ng	100*	ng	95	89	95	88
Sluitende aanpak AG (%)	100*	ng	100*	ng	90	86	90	99

Tabel 2. Prestatie-indicatoren CWI en UWV Werk boven Uitkering, bron CWI en UWV (overgenomen uit TNO, tabel 5.1a en 5.2)

gsa = geen streefcijfer afgegeven
ng = niet gerapporteerd

⁷ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

4.13 Op basis van de scores op de verschillende prestatie-indicatoren (Werk boven Uitkering) valt af te leiden dat zowel CWI als UWV duidelijke vorderingen hebben gemaakt ten opzichte van de start van SUWI. Deze cijfers ondersteunen hiermee de algemene conclusie dat er veel is bereikt in de evaluatieperiode. Daarnaast is in bovenstaande tabel te zien dat de sommige streefcijfers variëren van jaar tot jaar. De belangrijkste oorzaak hiervan was het feit dat het vaststellen van reële (haalbare) streefcijfers lastig bleek. De streefcijfers werden op sommige prestatie-indicatoren te optimistisch vastgesteld.

4.14 In het vervolg van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de cijfers uit bovenstaande tabel en wordt ingegaan op de belangrijkste aspecten die hebben bijgedragen aan de behaalde resultaten ten aanzien van 'Werk boven Uitkering'. Er wordt allereerst aandacht besteed aan de ontwikkelingen op het gebied van preventie en reïntegratie. Vervolgens komen ontwikkelingen en prestaties ten aanzien van klantgerichtheid aan de orde alsmede samenwerking in de SUWI-keten. Op basis hiervan wordt een beeld geschetst van de doeltreffendheid van de Wet SUWI.

Preventie verscherpt

4.15 In de preventieve sfeer van werk boven inkomen is de transparantie van de arbeidsmarkt en het gebruik dat werkzoekenden maken van arbeidsmarktinformatie en bemiddeling aantoonbaar verbeterd. Verbetering van de poortwachterfunctie bij CWI leidde tot een aantoonbare preventie van WW- en WWB-uitkeringen. Uitvoering van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) en een betere borging en uitvoering van de claimbeoordeling leidden tot een lagere WAO-instroom. De WAO-instroom daalde vanaf 2002 en lag steeds beneden de streefcijfers. De strikte toepassing van de WVP heeft hier aan bijgedragen. Diverse activiteiten en de opbrengst ervan komen niet tot uiting in de prestatie-indicatoren. Dit zijn bijvoorbeeld de op preventie gerichte benadering van werkgevers met een hoog WAO-risico en vanaf 2004 de versterkte uitvoering van de arborol door UWV⁸.

4.16 De doelen worden op de eerste plaats gemeten met de preventie- en de uitstroomquote. Met de inregeling waren aanvankelijk problemen die vooral met de ketenafstemming te maken hadden. Daarbij bleek de normering wat betreft de Abw/WWB-preventiequote te laag vastgesteld en die van de WW te hoog. Ook de uitstroomquotes bleken aanvankelijk te hoog vastgesteld, maar dit had meer te maken met de conjunctuur. De *preventiequote* geeft het percentage weer van potentieel uitkeringsgerechtigden die zich melden bij CWI, maar uitstromen zonder een uitkering te ontvangen. Aanvankelijk was het streefcijfer voor de preventiequote WW en voor Abw gelijk, namelijk 25%. Bij de eerste meeting van de realisatie in 2003 bleek echter dat deze preventiequotes sterk verschilden. Voor de WW bedroeg deze 17% en voor de Abw 46%. De streefwaarden zijn in de jaren daarop bijgesteld. Voor de WW naar beneden (20%), voor de WWB naar boven (45%). In 2005 lagen de realisatiewaarden van 20% respectievelijk 48% vrijwel op de beide normen. Achtergrond voor het grote verschil tussen de streefwaarden is dat het WW-dossier binnen acht werkdagen na melding aan UWV moet worden overgedragen. De WWB kent meer

⁸ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

mogelijkheden om de termijn van acht dagen te verlengen. Dit biedt CWI de mogelijkheid om bij de WWB een periode in te lassen tussen de melding en het moment van de feitelijke aanvraag, waardoor er meer kans van slagen is om mensen uit de uitkering te houden. Bovendien vindt bij de WWB nog een toets plaats op de voorliggende voorzieningen, zoals andere inkomensbronnen en partnertoets, op basis waarvan de uitkering kan worden afgewezen.

4.17 De landelijke percentages kunnen sterk verschillen met de regionale percentages. De belangrijkste verklarende factoren daarvoor zijn vermoedelijk de verschillen in de regionale arbeidsmarktsituatie maar ook regionale verschillen in werkwijze. Nader onderzoek is noodzakelijk om deze regionale verschillen volledig te verklaren. Er zijn regio's met een preventiequote van 83% voor WW en Abw en weer andere regio's met 13% voor WW of 29% voor Abw. De quotes laten ook aanzienlijke verschillen zien per categorie werkzoekende. Jongeren scoren gunstiger dan ouderen en allochtonen. Met de mogelijkheid tot vroegmelding, al voordat ontslag een feit is, wil CWI de WW-preventiescore nog verder verbeteren. Voor 2005 zijn de streefwaarden voor de preventie-uitstroom- en poortwachterquote weer verhoogd en deze waarden zijn ruim bereikt. Op dit punt heeft CWI zijn doelen bereikt.

4.18 Respondenten plaatsen kritische kanttekeningen bij de preventiequote als prestatie-indicator⁹. De belangrijkste kritiekpunten zijn dat het hanteren van de quote als sturingsparameter een prikkel kan zijn met ongewenste maatschappelijke effecten en dat een fatsoenlijke nulmeting ontbroken heeft. Cliëntenraden geven aan dat de 'preventiequote' ongeschikt is als indicator om de uitvoering aan te sturen. De vertaling van deze indicator naar taakstellingen voor afdelingen of medewerkers (bijvoorbeeld 20% van de intakes mag niet leiden tot een uitkeringsaanvraag) leidt volgens hen al snel tot een gedrag van afschrikken van cliënten om een uitkering aan te vragen in plaats van het bewaken van de rechtmatigheid. Als partijen willen sturen op preventie dan zou de indicator inzichtelijk moeten maken wat is gedaan om te voorkomen dat mensen werkloos worden als ze hun baan dreigen kwijt te raken en wat is gedaan om mensen zo snel mogelijk weer aan het werk te helpen als dat niet lukt. Het eerste gebeurt volgens de cliëntenraden nu namelijk nauwelijks en het tweede niet voor iedereen¹⁰.

4.19 In weerwil van de toegenomen aandacht voor de ketensamenwerking ligt de nadruk nog vooral bij de sturing op de prestaties van de ZBO's afzonderlijk. CWI en UWV geven aan dat de focus in belangrijke mate nog steeds ligt op het realiseren van de afzonderlijke prestatiedoelstellingen. De bijbehorende prestatie-indicatoren hebben in de praktijk echter soms een tegengestelde werking. Ook in dit verband is de preventiequote een veelgenoemd voorbeeld. UWV en gemeenten ervaren deze norm in de praktijk als een belemmering bij het behalen van de eigen of met het Ministerie overeengekomen ambities op het terrein van de tijdigheid van de beoordeling van uitkeringsaanvragen¹¹.

⁹ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

¹⁰ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

¹¹ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

Steeds meer aandacht voor reïntegratie

4.20 In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op enkele cijfers die de prestaties op het gebied van reïntegratie weergeven. Vervolgens wordt de geobserveerde intensivering van de reïntegratietrajecten behandeld, alsmede de sturingsmogelijkheden van de SUWI-partners op de reïntegratietrajecten. Voorts wordt een drietal losse aspecten behandeld dat van belang is voor het reïntegratietraject en de behaalde resultaten – de relatie met werkgevers, regionale verschillen in samenwerking en maatwerk en rechtmatigheid. De paragraaf sluit af met een aantal belangrijke observaties ten aanzien van reïntegratie binnen het sociale zekerheidstelsel.

4.21 Ten opzichte van de pré-SUWI-situatie is veel gebeurd om de hoofddoelstelling Werk boven Uitkering in samenhang te realiseren. Eén van de belangrijkste problemen van de pré-SUWI-periode was immers de gebrekkige samenwerking tussen het toenmalige Arbeidsvoorziening en de uitkeringsverzorgende UVI's. In dat kader was ook de verantwoordelijkheid voor reïntegratie niet geheel duidelijk en werkte men soms langs elkaar heen¹². SUWI had als doelstelling om deze situatie sterk te verbeteren¹³. Het uitgangspunt was dat door heldere afspraken samenwerking tot stand kon komen zonder vermenging van verantwoordelijkheden.

4.22 Het deelonderzoek van TNO wijst uit dat er méér reïntegratietrajecten zijn ingezet, de doorlooptijd tot de start sterk is bekort en de aanbesteding heeft geleid tot een transparante procedure waarbij meer maatwerk mogelijk is geworden. Dit zijn allemaal positieve bevindingen. De plaatsingsresultaten zijn volgens het onderzoek echter niet duidelijk verbeterd, noch tijdens SUWI, noch in vergelijking met de pré-SUWI-periode.

4.23 Een belangrijke (afgeleide) SUWI-doelstelling, namelijk het verkorten van de uitkeringsduur, is nog niet gehaald. De kans op het vinden van een baan is vanaf 1999 tot 2004 van jaar op jaar afgenomen¹⁴. Over 2005 zijn ons geen cijfers bekend maar algemeen wordt verwacht dat het beeld in dat jaar veel positiever is. De dalende uitstroombkans wordt voornamelijk veroorzaakt door de ontwikkeling van de conjunctuur in de evaluatieperiode. Hierdoor is niet vast te stellen of SUWI in deze doelstelling heeft gefaald of is geslaagd. Dit is pas te beoordelen door ook naar de SUWI-prestaties te kijken na een periode van hoogconjunctuur¹⁵.

4.24 Hieronder wordt een overzicht gegeven van de vastgestelde normen en prestaties gedurende de evaluatieperiode van UWV betreffende de plaatsing van WW- en AG-cliënten. De getallen geven echter geen compleet beeld van de werkelijke prestaties op het gebied van reïntegratie, aangezien de prestaties niet uitsluitend op basis van deze scores kunnen worden beoordeeld. In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op enkele essentiële ontwikkelingen ten aanzien van reïntegratie gedurende de evaluatieperiode.

¹² WRR. *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag, 2004.

¹³ Fermin, B. e.a. *SUWI: structuur in samenwerking? Onderzoek in opdracht van de RWI naar de SUWI-samenwerking rond bemiddeling en reïntegratie*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven, juni 2006.

¹⁴ Graaf-Zijl, M. de, Groot, I., Hop, P.J. *De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, Bijstand en werk voor en na SUWI*. In opdracht RWI. Amsterdam: SEO, mei 2006.

¹⁵ Dit is een vergelijkbare constatering als het perceel 3 onderzoek van ECORYS doet in het kader van de beoordeling van de doelmatigheid van SUWI.

Prestatie-indicatoren	2002		2003		2004		2005	
	Normen	Prestaties	Normen	Prestaties	Normen	Prestaties	Normen	Prestaties
Aantal plaatsingen WW	12.000	12.565	7.480	11.131	ng	12.269	9.000	12.128
Aantal plaatsingen AG	20.000	4.971	17.340	4.617	ng	8.856	16.000	17.091
Aantal plaatsingen totaal (WW + AG) (%)	32.000	17.536	24.820	15.748	18.000	21.125	25.000	29.219
Plaatsingspercentage WW (%)	40	10	40	46	50	ng	50	ng
Plaatsingspercentage AG (%)	30	12	30	39	40	ng	40	ng
Plaatsingspercentage totaal (WW + AG) (%)	gsa	32	gsa	22	gsa	24	gsa	34

Tabel 3. Prestatie-indicatoren effectiviteit reïntegratie, bron UWV (overgenomen uit TNO, tabel 5.2)

gsa = geen streefcijfer afgegeven

ng = niet gerapporteerd

Intensivering reïntegratietrajecten

4.25 Het is onmiskenbaar dat na de introductie van SUWI de inzet van reïntegratietrajecten in de WW aanmerkelijk is toegenomen. De effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin een traject tot een baan leidt, vertoont een daling in 2001, mede als gevolg van de verplicht gestelde aanbestedingsprocedures in de beginfase van SUWI. Een belangrijke reden was dat in dit strakke mechanisme, waarin ook werd geëxperimenteerd met no-cure-no-pay constructies, in veel gevallen door zowel opdrachtgever (UWV en gemeenten) als aanbieders werd gekozen voor de laagste prijs en (dus) het selecteren van de gemakkelijkste gevallen¹⁶. De markt heeft moeten wennen aan deze nieuwe structuur. Na die tijd is de effectiviteit toegenomen maar nog niet tot het niveau van de pré-SUWI-periode¹⁷. Voor een WW'er verhoogt de inzet van een traject na een half jaar in de WW de kans om na twee jaar werk te hebben gevonden van 74% naar 79%. Voor een bijstandsgerechtigde verdubbelt gemiddeld genomen de kans op een baan na inzet van een reïntegratietraject.

4.26 Het meest effectief zijn echter trajecten die bestaan uit een combinatie van instrumenten zoals scholing, assessment en bemiddeling. Het SEO-onderzoek geeft aan dat hierdoor de kans op het vinden van een baan van 17,6% naar 55,6% stijgt. De snelheid waarmee reïntegratietrajecten voor WW'ers worden gestart ligt nog niet op het streefcijfer. Aan het eind van 2004 lag het percentage 'snelle start reïntegratietrajecten WW' rond de 40% (streefcijfer: 85%). Vanaf 2004 is de snelheid waarmee reïntegratietrajecten van WAO'ers starten zichtbaar toegenomen: circa 85% start binnen vier weken na aanvang van de uitkering en dat is conform de afgesproken streefcijfers¹⁸.

4.27 Voor de WW is in de SUWI-periode het percentage ingezette trajecten toegenomen bij een toenemende instroom. Het plaatsingspercentage is opvallend constant gebleven bij een ongunstige economie. Dit is een positief resultaat¹⁹. Het plaatsingspercentage van de ingezette AG-trajecten

¹⁶ RWI. *De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse*. 2006.

¹⁷ Graaf-Zijl, M. de, Groot, I., Hop, P.J. *De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, Bijstand en werk voor en na SUWI*. In opdracht RWI. Amsterdam: SEO, mei 2006.

¹⁸ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

¹⁹ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

gaat echter structureel achteruit van 40% in 2002 naar 30% in 2005. Ook de ruime arbeidsmarkt is een argument dat moet worden meegewogen maar er is te weinig informatie voorhanden om definitief een positief oordeel over de effectiviteit te formuleren²⁰.

4.28 Verder kan worden vastgesteld dat UWV er voor zowel de WAO als de WW nog niet in is geslaagd om de doelstelling van een sluitende aanpak te realiseren. Met een sluitende aanpak wordt beoogd iedere nieuwe werkloze of arbeidsgehandicapte binnen twaalf maanden een aanbod te doen in de vorm van een traject. De RWI vraagt zich in het licht van de nieuwe informatie over effectiviteit per categorie cliënten overigens af of het realiseren van een sluitende aanpak per saldo de effectiviteit niet zal doen dalen²¹. De ervaring leert dat er categorieën cliënten zijn voor wie een reïntegratietraject geen effectieve oplossing is. Het streven naar een sluitende aanpak zou dan suboptimaal zijn. Het logische advies van RWI is om alleen reïntegratietrajecten op te starten die in de indicatiestelling een goede (c.q. afgewogen) kans op succes bieden.

4.29 In de beginperiode van SUWI was de aandacht van UWV en de reïntegratiebedrijven eenzijdig gericht op aanbodgerichte reïntegratie vanuit het bestand werkzoekenden. In toenemende mate wordt gewerkt aan een vraaggerichte vacaturevervulling zodat de werkgevers de kandidaat krijgen die zij nodig hebben. De uitdaging voor de komende jaren, die vermoedelijk zullen worden gekenmerkt door een aantrekkende economie, is om ook te werken aan de versterking van het aanbod en wellicht intensivering van de aandacht voor reïntegratie van “moeilijk” arbeidsaanbod. Om dit te bereiken is er een toenemende consensus dat er in het reïntegratietraject veel meer aandacht nodig is voor scholing (toerusting) gericht op versterken van de arbeidsmarktmogelijkheden van de werkzoekende²². De effectiviteit van de reïntegratie zal met dergelijke randvoorwaarden minder worden omdat de uitkeringsgerechtigden met de beste kansen zelf hun weg naar de arbeidsmarkt steeds gemakkelijker zullen vinden en er relatief veel meer tijd in de moeilijk plaatsbaren zal moeten worden gestoken. De aantrekkende economie biedt tegelijkertijd echter ook meer kansen voor reïntegratie voor uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Geleidelijk meer sturing op reïntegratietrajecten

4.30 De uitvoeringsorganisaties hebben in de situatie van verplichte openbare aanbesteding slechts een beperkt sturende rol gehad op operationeel niveau, omdat de afgesloten contracten weinig tot geen speelruimte lieten. Mede door het gebrek aan speelruimte groeide de wens van de reïntegratiecoaches en gemeenten om meer greep te krijgen op het type inspanningen en de resultaten.

4.31 Omdat contracten daarnaast niet werden aangegaan voor langer dan een jaar en dan opnieuw een aanbesteding plaatsvond waren de risico's voor (startende) reïntegratiebedrijven erg groot. Dat heeft er in de praktijk mede toe geleid dat reïntegratiebedrijven faillissement moesten

²⁰ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

²¹ RWI. *De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse*. 2006.

²² De relatie tussen reïntegratie en het onderwijsveld (ook voor wat betreft de analyse van de toekomstige behoefte aan personeel) zal naar onze mening in de komende periode nadrukkelijk aandacht behoeven.

aanvragen omdat ze van de ene op de andere dag hun omzet kwijt waren²³. Deze situatie verhindert dat een reïntegratiebedrijf investeert in netwerken en andere langere termijn investeringen die de kwaliteit verbeteren. Het middellange termijn perspectief ontbreekt en dat is risicovol op een markt met weinig vragers en veel aanbieders.

4.32 Inmiddels is – als gevolg van wetswijziging WWB – met ingang van 1 januari 2006 de uitbestedingverplichting voor gemeenten niet langer verplicht gesteld en geeft de WWB gemeenten meer ruimte in de uitvoering van het reïntegratietraject²⁴. Voor UWV en gemeenten zijn Europese aanbestedingsregels echter nog altijd van kracht. Ook werkgevers, die sinds 2004 verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie van hun arbeidsongeschikte werknemers, gaan reïntegratietrajecten uitbesteden voor zover zij het niet in eigen beheer doen.

4.33 De reïntegratiecoaches van UWV en de case managers van gemeenten kunnen en willen meer regie voeren op de reïntegratietrajecten en spreken af en toe ook zelf met de cliënt gedurende het traject. In toenemende mate zullen reïntegratiecoaches, werkgevers en gemeenten de meest effectieve weg volgen op grond van hun ervaringen uit het verleden en dat hoeft niet altijd een volledige uitbesteding aan een privaat reïntegratiebedrijf te zijn²⁵.

4.34 Kortom, er is bij opdrachtgevers in toenemende mate behoefte aan maatwerktrajecten die minder eenvoudig in generieke contracten met reïntegratiebedrijven zijn af te spreken en een sterkere verantwoordelijkheid en sturing van de opdrachtgever wenselijk maken. In de praktijk lijkt ook in toenemende mate deze veelkleurigheid te worden ingevuld, waarop verder in deze paragraaf nader wordt ingegaan. Dit geldt niet alleen aan de opdrachtgeverzijde, ook aan de kant van de opdrachtnemer wordt verwacht dat bedrijven die actief zijn in marktsegmenten, zoals Arbeidsdienstverlening, outplacement en inburgering hun graantje op de reïntegratiemarkt zullen meepikken²⁶.

4.35 Maatwerkoplossingen zijn, naast de genoemde argumenten, tevens van belang omdat het inzicht groeit dat een reïntegratietraject niet voor alle categorieën cliënten de beste oplossing is. In een onderzoek van RWI wordt aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat de effectiviteit voor het zittend bestand bijstandsgerechtigden geringer is (en dat eenzelfde patroon zich aftekent voor arbeidsgehandicapten)²⁷. Ten aanzien van de effectiviteit van niet-werkende herbeoordeelde WAO'ers is het effect klein.

4.36 Enerzijds kan worden vastgesteld dat het opdrachtnemerschap volwassen wordt en er meer mogelijkheden ontstaan om op effectiviteit en kwaliteit te sturen. Anderzijds is de tendens zichtbaar dat contracten met een langere looptijd met reïntegratiebedrijven worden afgesloten. Dit heeft voordelen omdat in de methodiek van periodieke aanbestedingen er te weinig zekerheden voor reïntegratiebedrijven zijn ingebouwd om te investeren in regionale netwerken en andere instrumenten die de effectiviteit verhogen maar een langere terugverdientijd hebben. In dit kader

²³ Andere mogelijke oorzaken voor het hoge aantal faillissementen van reïntegratiebedrijven zijn marktwerking, onvoldoende kennis van de arbeidsmarkt, geen oriëntatie op de vraag/niet toegerust op de doelgroepen.

²⁴ Voor UWV is niets gewijzigd op dit punt. Bovendien geldt de Europese aanbestedingsregelgeving onverkort, zowel voor UWV als gemeenten.

²⁵ RWI. *De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse*. 2006.

²⁶ RWI. *De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse*. 2006.

²⁷ RWI. *De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse*. 2006.

mag overigens ook het succes van de UWV-reïntegratietelefoon, die als doel had het activeren van het zittend AG-bestand in de richting van een reïntegratietraject, niet onvermeld blijven.

4.37 Er is een beweging gaande die veel meer dan het reguliere integratietraject een samenwerkingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer stimuleert. De IRO waarin sprake is van een zekere keuzevrijheid en medeverantwoordelijkheid van de cliënt neemt snel in omvang toe – meer WW'ers starten inmiddels een IRO-traject dan een regulier traject – en de effectiviteit lijkt op basis van voorlopige onderzoeksresultaten van het bureau Ape groter dan die van de reguliere trajecten²⁸. Daarbij is overigens nog niet de *kosteneffectiviteit* in relatie tot de gebruikers vastgesteld. Op basis van het genoemde in uitvoering zijnde onderzoek zal dit de komende periode duidelijker worden.

4.38 Een aspect dat wellicht samenhangt met de keuze om de reïntegratie voornamelijk in de private markt te laten uitvoeren is het feit dat reïntegratiebedrijven zich onvoldoende aangesloten voelen bij de keten en in een aantal situaties (uit concurrentieoverwegingen) geen nauwe samenwerking met ketenpartners ambiëren²⁹. Dit kan een mogelijke hindernis zijn om gegevensoverdracht via keteninformatisering te optimaliseren.

Werkgevers verdienen meer aandacht

4.39 De indruk bestaat dat samenwerking en intensieve contacten met werkgevers de effectiviteit van reïntegratietrajecten kan verhogen. Uit een in opdracht van de RWI verricht onderzoek³⁰ blijkt dat werkgevers grote verschillen in aanpak per gemeente ervaren maar in principe de vraaggerichte dienstverlening vanuit gemeenten per saldo waarderen. De toegankelijkheid en bereikbaarheid van UWV wordt door de ondervraagde werkgevers als afstandelijk en onpersoonlijk ervaren, terwijl men tegelijkertijd aangeeft liever met UWV dan met reïntegratiebedrijven te werken. CWI heeft een verdeelde pers. In de branches waarin CWI bewust veel energie stopt (zoals de detailhandel) is de bekendheid met en de waardering voor de CWI-dienstverlening groot. In andere sectoren geven werkgevers aan dat de toegevoegde waarde van CWI voor verbetering vatbaar is. Werkgevers hebben voor de toekomst een helder verlanglijstje dat kort samengevat neerkomt op een persoonlijk vast aanspreekpunt dat vraaggericht werkt en waar voldoende branchekennis aanwezig is.

4.40 Uit diverse rapporten blijkt dat intensivering van de aandacht voor en contact met de werkgever(s) tot een significante verbetering van de effectiviteit van vacaturevulling enerzijds en reïntegratie anderzijds kan bijdragen. CWI heeft voornamelijk in de periode 2003-2005 haar activiteiten op dit punt geïntensiveerd en ook UWV heeft, mede geïnspireerd door de overdracht van de premie-inning aan de Belastingdienst, de dienstverlening ter ondersteuning van werkgevers verder geïntensiveerd. Het is moeilijk vast te stellen in welke mate de intensivering *exact* heeft

²⁸ Een kanttekening bij de plaatsingspercentages – en de vermeende effectiviteit ten opzichte van reguliere trajecten – is dat het gaat om voorlopige cijfers, omdat nog maar een klein deel van het aantal gestarte trajecten is beëindigd. Daarnaast kan er mogelijk sprake zijn van een selectie-effect: de meest gemotiveerde uitkeringsgerechtigden melden zich aan voor IRO trajecten waardoor de effectiviteit ervan mogelijk wordt overschat. Motivatie is een essentiële factor bij reïntegratie.

²⁹ Fermin, B. e.a. *SUWI: structuur in samenwerking? Onderzoek in opdracht van de RWI naar de SUWI-samenwerking rond bemiddeling en reïntegratie*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven, juni 2006.

³⁰ Bureau Bartels. *Oordeel van werkgevers over de SUWI-dienstverlening*. Onderzoek uitgevoerd door Bureau Bartels B.V. in opdracht van de RWI. Amersfoort: Bureau Bartels, 2006.

bijgedragen aan de verbetering van de effectiviteit van vacaturevervulling en de reïntegratie. De betrokken partijen zijn echter wel van mening dat de intensivering van de aandacht voor en het contact met de werkgevers heeft bijgedragen aan de verbeteringen op het gebied van de vacaturevervulling- en reïntegratieresultaten.

Regionale verschillen in samenwerking met reïntegratiebedrijven

4.41 Lokale samenwerking met reïntegratiebedrijven verschilt per regio. Dit is een kenmerk van SUWI omdat er per gemeente vrijheid bestaat, zowel in SUWI als op basis van de WWB, om eigen keuzen te maken en daarvoor concrete samenwerking te zoeken met de regionale vertegenwoordigingen van CWI en UWV. Dit vereist op zich veel flexibiliteit van de beide ZBO's.

4.42 Er zijn echter ook regionale verschillen in de samenwerking met reïntegratiebedrijven vastgesteld die niet door gemeenten worden geïnitieerd maar hun oorzaak vinden in de regionale opstelling van CWI en/of UWV. Er zijn voorbeelden van regio's waar een andere keuze wordt gemaakt dan op centraal niveau door CWI of UWV is vastgesteld en, in het geval van UWV, vaak ook nog zijn vastgelegd in werkinstructies.

4.43 Het daadwerkelijk realiseren van samenwerking met reïntegratiebedrijven en de mate en intensiteit waarmee dat gebeurt, lijkt mede beïnvloed te worden door de manier waarop de desbetreffende medewerkers zich opstellen en de mate waarin het persoonlijk klikt tussen de regionale vertegenwoordigers van de betrokken instellingen. Dit is overigens een algemeen aandachtspunt.

Rechtmatigheid vrijwel op norm, tijdigheid alleen op orde bij de WW- en ZW-uitzendbranche

4.44 Naast de beleidsdoelstellingen in het kader van Werk boven Uitkering is het rechtmatig en tijdig verstrekken van uitkeringen van nevensgeschikt belang. Gedurende de evaluatieperiode is de (financiële) rechtmatigheid van UWV als totaal beter geworden. De rechtmatigheidresultaten van premie-inning waren gedurende de gehele evaluatieperiode boven de norm van 99%. Ook de rechtmatigheid van de uitvoering van de WAO ligt al enkele jaren op of boven de norm van 99%. De rechtmatigheid van de WW en ZW zijn in de evaluatieperiode weliswaar verbeterd maar liggen nog steeds ruim onder het streefcijfer waardoor ook de rechtmatigheid van UWV als totaal de norm niet haalt.

4.45 Is de rechtmatigheid van de WW nog niet op orde, op het vlak van tijdigheid zijn opmerkelijke resultaten geboekt. De tijdigheid van de beoordeling van de WW-claim is in de evaluatieperiode aanmerkelijk verbeterd en lag in 2005 met 94% ruim boven de norm van 90% binnen 8 weken. Intern had UWV de norm hoger gesteld dan met de minister afgesproken (70% binnen 4 weken) en ook die interne target is in 2005 met 75% ruim gehaald.

4.46 De tijdigheid van de claimbeslissingen in de ZW liggen ruim onder de gestelde norm met uitzondering van de tijdigheid van de ZW voor uitzendkrachten, deze ligt de gehele evaluatieperiode ruim boven de norm van 90% binnen 4 weken. De tijdigheid van de WAO en Wajong lag gedurende de gehele evaluatieperiode ver onder de norm (90% binnen 13 weken) hoewel wel een lichte verbetering te zien is in de loop van de evaluatieperiode.

Maatwerk en rechtmatigheid

4.47 Uit vrijwel alle onderzoeken die in het kader van de evaluatie zijn bestudeerd blijkt dat in de frontoffice, waar de intake plaatsvindt, keuringen worden verricht en reïntegratiecoaches hun klantcontact hebben, oplossingen worden gezocht die voldoen aan de doelstellingen van SUWI. In de praktijk wordt naar maatwerk gezocht dat zo goed mogelijk past bij zowel klantvriendelijkheid als de snelste weg naar werk. Tevens is schadelastbeperking in toenemende mate een afwegingsfactor.

4.48 Men zoekt naar een nieuw evenwicht tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. In de uitvoering wordt geconstateerd dat een strikte naleving van de letter van de wet het realiseren van belangrijke doelstellingen als klantgerichtheid en een snelle terugkeer naar werk in de weg kan staan. Maatwerkoplossingen die in specifieke individuele gevallen resultaat opleveren, verdragen zich niet altijd met het gelijkheidsbeginsel dat het uitgangspunt is in de van toepassing zijnde materiewetten. In de uitvoering is op dit punt grote onzekerheid. Duidelijkheid vanuit het Ministerie is gewenst. Hiervoor is het wel van belang dat de knelpunten van de huidige wetgeving op een heldere wijze door de uitvoerders onder de aandacht van de wetgever worden gebracht zodat wijzigingen kunnen worden aangebracht waar dat nodig is.

Nog ruimte voor verdere verbetering ondanks focus op reïntegratie

4.49 Er is de afgelopen vier jaar door ketenpartijen hard gewerkt om de zeer jonge markt voor reïntegratie te laten functioneren en leerervaringen op te doen om daar zo goed mogelijk gebruik van te maken. Vaststaat dat de focus van ketenpartijen significant meer gericht is op reïntegratie dan in de pré-SUWI-fase. In het realiseren van de doelstelling Werk boven Uitkering zijn de afgelopen vier jaar stappen gemaakt die tot verbetering hebben geleid ten opzichte van de pré-SUWI-situatie, bijvoorbeeld:

- Er is veel grotere inzet van reïntegratietrajecten voor WW'ers dan in de pré-SUWI-periode. Voor bijstandsgerechtigden is dit effect niet gemeten.
- Samenwerking tussen ketenpartners begint op onderdelen tot stand te komen.
- Er zijn plannen in ontwikkeling die moeten leiden tot een klantgerichte aanpak met daarop gebaseerde inrichting van de primaire processen.
- De uitvoering van de primaire processen wordt in toenemende mate centraal vastgesteld en gevolgd.

4.50 Met name in de laatste twee jaar van de evaluatieperiode zijn belangrijke stappen voorwaarts gezet die als investeringen voor de toekomst kunnen worden beschouwd:

- Het realiseren van BVG's op een aantal locaties.
- Een groeiend aantal proefprojecten (toonkamers) waarin het intakeproces door CWI en UWV puur vanuit de cliënt wordt georganiseerd.
- De gerealiseerde SUWI-inkijk en het perspectief van een DKD.

4.51 Opvallend is dat de proefprojecten klein zijn en blijven en in veel gevallen niet op dezelfde manier zijn ingevuld. Soms heeft dat iets te maken met onderhandelingen op lokaal niveau, vaak ook met keuzes die eigenstandig binnen het proefproject zijn gemaakt. Dit maakt de bredere toepassing van de proefprojecten lastig, mede omdat bij het opzetten van de proefprojecten de keuzes en uitgangspunten vaak niet centraal zijn gemeld en vastgesteld en deze onvoldoende worden geëvalueerd.

4.52 In de evaluatieperiode heeft het ontbroken aan een goed systeem van rapporteren over en vastleggen van resultaten uit de reïntegratietrajecten. Ook kan op basis van de vastgelegde gegevens niet worden vastgesteld of mensen zich uitschrijven uit een reïntegratietraject omdat ze werk hebben gevonden of omdat hun recht op een WW-uitkering vervalt. De toegevoegde waarde van het reïntegratieadvies van CWI is niet vast te stellen omdat dit (nog) niet wordt bijgehouden. De kans dat in de keten op dit dossier dubbel werk wordt verricht is groot.

Ketensamenwerking nog moeizaam

4.53 In de diverse jaarplannen van CWI en UWV zijn geen specifieke indicatoren benoemd voor ketensamenwerking. Wel wordt gesteld dat in eerste instantie op regionaal niveau de samenwerking met gemeenten zal worden gezocht. UWV geeft in het Jaarplan 2005 in een apart hoofdstuk expliciet aandacht aan ketensamenwerking.

4.54 Een belangrijk aspect van de ketensamenwerking is gelegen in de informatieoverdracht tussen de ketenpartners. Hierna wordt een kort voorbeeld geschetst van een proces dat een cliënt doorloopt en de overdrachtmomenten die zich voordoen³¹. In het geval van de WW is CWI het eerste loket waarmee de cliënt in de keten wordt geconfronteerd. Naast een formele intake die bestaat uit indicatiestelling, eerste controle op uitkeringsrechten en doorverwijzing naar UWV (of gemeenten) heeft CWI de taak om de werkzoekende die niet wordt doorverwezen in het eerste half jaar van werkloosheid zo snel mogelijk te activeren naar nieuw werk door betrokkene te wijzen op concrete arbeidsmarktkansen. Daarna wordt de werkzoekende met een advies van CWI overgedragen aan UWV.

4.55 UWV verzorgt een nieuwe intake en maakt (nieuwe) afspraken over een reïntegratietraject waarna de werkzoekende wordt overgedragen aan een reïntegratiebedrijf waarna opnieuw een intake plaatsvindt. In de eerste jaren van de evaluatieperiode is het lastig gebleken om

³¹ De hiernavolgende beschrijving van een overdrachtsproces moet niet worden gezien als een *compleet* overzicht van de contacten tussen CWI en UWV. Andere partijen, zoals werkgevers, spelen ook een belangrijke rol in het proces.

CWI-intakegegevens onmiddellijk door te sturen naar UWV opdat daar de uitkeringsverstrekking kan worden voorbereid. De met UWV afgesproken tijdigheidnorm is door CWI de laatste jaren van de evaluatieperiode gehaald.

4.56 WW-cliënten zullen de overgang van CWI naar UWV en vervolgens een reïntegratiebureau vermoedelijk als expliciete en onnodige stappen hebben ervaren. Het feit dat de intakegegevens door de uitkeringsgerechtigde meestal opnieuw aan UWV moeten worden doorgegeven en bij de start van een reïntegratietraject wederom, is geen bijdrage aan de klantgerichtheid van de keten en biedt verbeteringsmogelijkheden in de ketensamenwerking.

4.57 De aansluiting van gemeenten op de ketenprocessen werd zeker niet vereenvoudigd door het feit dat lokale autonomie leidt tot verschillende oplossingen in verschillende gemeenten. Uit de deelonderzoeken blijkt overigens dat CWI en UWV niet kiezen voor een sterke centrale sturing op de regio's. In veel gevallen is ruimte gegeven en soms genomen om lokaal tot maatwerkoplossingen te komen. Of het nu gaat om BVG's, inrichten van lokale pilot-projecten of de intensiteit van samenwerking met lokale ketenpartners, lokaal zijn er onderling behoorlijke verschillen.

4.58 De minister heeft de verantwoordelijkheid voor samenwerking gedurende de evaluatieperiode binnen de keten overgelaten aan de ketenpartijen. Om de bestuurlijke verhoudingen en de verantwoordelijkheden helder te houden, heeft het Ministerie zich in 2004 namelijk teruggetrokken als voorzitter en secretaris van het AKO. Er waren gedurende de evaluatieperiode nauwelijks prestatie-indicatoren die stimuleren tot samenwerking. Zowel samenwerking binnen de keten als ketenoutput of ketenoutcome prestatie-indicatoren waren in de evaluatieperiode niet of nauwelijks stuurvariabelen voor de minister. De eerste keten prestatie-indicatoren zijn echter inmiddels vastgesteld.

4.59 In de P&C-cyclus spelen de meibrieven (de wensen van de minister voor het komende jaar) een belangrijke rol. Hoewel ketensamenwerking in de meibrieven in algemene zin aan de orde is gekomen, zijn gedurende de gehele evaluatieperiode de meibrieven gericht aan de individuele instellingen en werden doelen gesteld die alleen voor de betreffende partner relevant waren. Pas in de meibrief 2006 worden de partners gezamenlijk aangesproken.

4.60 Het vervolg van deze paragraaf bevat een beschrijving van de (mate van) ketensamenwerking die gedurende de evaluatieperiode is gerealiseerd. Allereerst wordt ingegaan op enkele zaken die ertoe hebben geleid dat de vooraf beoogde resultaten niet geheel zijn gerealiseerd. Vervolgens worden enkele aspecten van ketensturing besproken die een rol hebben gespeeld gedurende de evaluatieperiode.

Beoogde resultaten ketensamenwerking nog niet gerealiseerd

4.61 Een belangrijke doelstelling bij de invoering van de Wet SUWI was het verkleinen van de kloof tussen de verschillende uitvoeringstaken op het gebied van werk en uitkering. Nauwere samenwerkingsverbanden moesten ervoor zorgen dat de verschillende organisaties op een meer doeltreffende en doelmatige wijze invulling konden geven aan uitvoering van de materiewetten. De activiteiten op het gebied van arbeidsvoorziening en uitkeringsverstrekking zouden dicht bij elkaar worden gebracht. Dit moest onder andere leiden tot een meer gemeenschappelijke klantbenadering. Het realiseren van een goede samenwerking werd bij de implementatie van de Wet SUWI gezien als een essentiële voorwaarde om de ambitieuze doelstellingen op het gebied van 'Werk boven Uitkering' en klantgerichtheid te behalen. Tegelijkertijd werd een gebrekkige samenwerking tussen instituties voor arbeidsvoorziening en uitkeringsverzorging als één van de kernproblemen van het oude stelsel beschouwd.

Inspanningen ketenpartners onvoldoende door interne focus

4.62 De eerste stappen naar intensieve samenwerking tussen de ketenpartners zijn inmiddels gezet. Hiervoor hebben de ketenpartners echter meer tijd nodig gehad dan vooraf werd verondersteld. De voornaamste oorzaak hiervan is in grote lijnen dezelfde als voor het achterblijven van de resultaten op andere SUWI-doelen. De implementatie van SUWI is een complex proces gebleken. SUWI-organisaties hebben hun inspanningen initieel vooral gericht op de opbouw van de eigen (nieuwe) organisatie en het zoveel mogelijk borgen van de belangen van cliënten in termen van tijdigheid en rechtmatigheid.

4.63 Nu de interne reorganisaties voor een groot deel zijn gerealiseerd hebben de ketenpartners meer tijd en ruimte gekregen om te werken aan de verbetering van hun prestaties, waaronder ketensamenwerking. In 2004 en 2005 hebben de SUWI-organisaties een aantal belangrijke stappen gezet om de ketensamenwerking te verbeteren. Vanaf het einde van 2004 zijn concrete initiatieven gestart om de dienstverlening van de ketenpartners – vooral op lokaal niveau – te integreren.

Algemeen Keten Overleg: veel plannen en initiatieven, nog weinig meetbaar resultaat

4.64 De SUWI-organisaties hebben na de start van de Wet SUWI zelf initiatief genomen om een platform te creëren waar samenwerkingsafspraken konden worden gemaakt. Dit werd vormgegeven in de oprichting van het Algemeen Keten Overleg (AKO). VNG, CWI en UWV voeren binnen het AKO – dit jaar onder voorzitterschap van Divosa – overleg over de implementatie en uitvoering van SUWI. De ambities op het gebied van ketensamenwerking zijn vastgelegd in het Programma Ketenresultaten. De eerste jaren zijn de ketenprogramma's geschreven door het Ministerie, vanaf 2004 hebben de ketenpartners dit op zich genomen.

4.65 Ondanks de planvorming van het AKO en de initiatieven die daaruit zijn voortgekomen, zijn concrete resultaten tijdens de evaluatieperiode moeilijk aantoonbaar gebleken. Veel van de door het AKO gepresenteerde plannen zijn onvoldoende concreet geformuleerd om het resultaat en de tijdigheid te kunnen meten.

4.66 Overigens is het AKO, onder voorzitterschap van Divosa, als zodanig een uitstekend initiatief waar in feite samenwerking tussen SUWI-partijen wordt gerealiseerd. Gezien het feit dat de top van de betrokken organisaties hierin vertegenwoordigd is, biedt het AKO ook een uitstekende gelegenheid om afspraken te maken die een sturend effect hebben op de ketenpartners, met name CWI en UWV.

Succesvolle samenwerking vereist betrokkenheid op gemeenschappelijke doelen

4.67 Het realiseren van een goede samenwerking tussen de ketenpartners is complex gebleken vanwege de verschillen in besturing, inrichting, schaalgrootte en cultuur van de verschillende SUWI-organisaties en de gemeentelijke sociale diensten. Dit knelpunt wordt helemaal manifest indien ook de private reïntegratiebedrijven als ketenpartner worden beschouwd. Dit doet echter niet af aan de inspanningen die het laatste deel van de evaluatieperiode op het gebied van bevordering van samenwerking zijn geleverd. Aangezien er sprake is van een belemmering die inherent is aan de structuur worden oplossingen gezocht in de aansturing van de ketenpartijen en in een creatieve aanpak in de uitvoering³².

4.68 Naast de verschillen tussen de SUWI-organisaties ten aanzien van de hierboven genoemde aspecten is ook persoonlijke samenwerking op uitvoerend niveau een grote uitdaging gebleken. Samenwerking in de keten blijkt ook hier vooral mensenwerk en sterk afhankelijk van de ambities, creativiteit en motieven van de personen die binnen de regionale context vorm moeten geven aan de samenwerking. De keuzes van deze personen bepalen mede of de wettelijke, institutionele en overige prikkels vooral als een belemmering of als een uitdaging worden opgevat, en daarmee tevens hoe de partijen op lokaal of regionaal niveau met elkaar in overleg treden³³. Als gevolg hiervan blijkt de lokale uitvoering van de centraal genomen besluiten of afgesproken intenties onderling af te wijken wat voor cliënten maar ook voor bijvoorbeeld reïntegratiebedrijven veel onduidelijkheid genereert³⁴.

Samenwerking met regionaal niveau kan beter, verschil in aansturing/verantwoordelijkheden GSD

4.69 In eerste instantie hebben de ketenpartners CWI en UWV zich gericht op samenwerking met gemeenten op regionaal niveau. Op regionaal niveau is door deze partijen gezocht en geëxperimenteerd met het optimaliseren en innoveren van de gezamenlijke ketendienstverlening. Het was een bewuste keuze om de wijze waarop de samenwerking zich zou ontwikkelen over te laten aan de regionale samenwerkingspartners. De regionale samenwerkingspartners hebben SUWI tijdens de evaluatieperiode als een richtinggevend kader voor de samenwerking beschouwd,

³² TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

³³ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

³⁴ Lopend onderzoek van bureau Ape naar de IRO.

waar op zichzelf geen sterke positieve of negatieve prikkel van uitgaat. Een belangrijke uitdaging van SUWI vanuit de optiek van de regionale samenwerkingspartners is flexibiliteit ten aanzien van de toewijzing van taken en bevoegdheden aan de verschillende ketenpartijen. Verder wordt de interne cultuur van de organisaties in de praktijk eveneens als een potentiële succesfactor gezien, maar overigens ook vaak als een belemmerende factor.

4.70 Van de kant van gemeenten wordt gesteld dat ketensamenwerking geen doel op zich mag zijn en moet passen bij gemeentelijke autonomie. Dit is een belangrijk aandachtspunt ten aanzien van de samenwerking met de gemeenten op de ketenprocessen. Lokale autonomie maakt centrale sturing ingewikkeld en leidt tot lokaal verschillende oplossingen³⁵. Voorbeelden hiervan zijn de vormgeving van BVG's, de inrichting van lokale pilot-projecten en de mate van intensiteit in de samenwerking met lokale ketenpartners. Het gevolg hiervan is dat bij de ontwikkeling van de samenwerking op lokaal niveau eerder sprake is van een 'organisch groeiproces' dan van een zorgvuldig gepland, bewaakt en geëvalueerd traject. De gezamenlijke huisvesting in BVG's heeft een positieve invloed gehad op de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen ketenpartners en gemeenten.

Ketensturing geen eenvoudige opgave

4.71 Het vaststellen van een aantal prestatie-indicatoren voor ketenoutput waar de ketenpartners op kunnen worden afgerekend, is een cruciale stap die in de evaluatieperiode nog niet geheel is genomen. Zoals gezegd is inmiddels wel een aantal ketenbrede prestatie-indicatoren vastgesteld. In de jaarplannen van CWI en UWV over de evaluatieperiode zijn echter geen specifieke prestatie-indicatoren benoemd die ketensamenwerking stimuleren. Het realiseren van ketenbrede outcomeprestaties had bij de organisaties hierdoor geen prioriteit. Het besef dat er aan de ketenpartners zorgvuldig vastgestelde prikkels moeten worden gegeven om intensieve samenwerking te stimuleren, is in de laatste periode van de evaluatieperiode wel gegroeid. Er zijn als gevolg hiervan wel een aantal pogingen gedaan om prestatie-indicatoren voor ketenoutput vast te stellen. Echter als gevolg van het overwegend organisatiegerichte karakter van de prestatie-indicatoren hebben de SUWI-organisaties zich vooral gericht op de beheersing van de *eigen* productie en/of financiële resultaten. Hier werden zij jaarlijks door de minister en de Tweede Kamer op afgerekend.

4.72 De ambities tot samenwerking binnen de keten hebben nog onvoldoende geleid tot de gewenste resultaten in termen van cliëntvriendelijkheid of effectiviteit of efficiency. Naast het achterblijven van de vooraf beoogde resultaten op ketensamenwerking worden de behaalde prestaties op het gebied van de ketensamenwerking nog niet voldoende concreet gepresenteerd.

³⁵ Uit de onderzoeksresultaten blijkt overigens dat CWI en UWV niet kiezen voor een sterke centrale sturing op de regio's.
Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid

Cliënt steeds meer centraal

4.73 Het begrip ‘de cliënt centraal’ is door SUWI ingekleurd als: één loket en transparantie voor de cliënt, cliëntenparticipatie, case management, maatwerk en klanttevredenheidsonderzoeken. Het TNO-deelonderzoek³⁶ maakt een onderscheid naar de begrippen cliëntvriendelijkheid (snel, duidelijk geen overbodige bureaucratie), cliëntgericht (het proces moet zich kunnen aanpassen aan de situatie en behoefte van de cliënt) en cliëntgestuurd (de mogelijkheid om als cliënt zelf keuzes te maken en de regie te kunnen nemen, innovatie in overleg met cliënten en cliëntparticipatie in de voorbereiding van de beleidsuitvoering).

4.74 In de brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter aanbieding van de 11^e voortgangsrapportage over de uitvoering van de Wet SUWI (d.d. 16 mei 2006) wordt aangegeven dat er op het gebied van klantgerichtheid stappen zijn gezet maar dat de doelstellingen op onderdelen niet zijn gerealiseerd³⁷. De algemene conclusie luidt als volgt:

“Het aantal klachten bij CWI en UWV is in 2005 fors gestegen. De score van SVB op de afhandeling van klachten blijft achter bij de verwachtingen. Hoewel de SUWI-organisaties de dienstverlening op onderdelen hebben verbeterd, zijn deze verbeteringen nog niet terug te zien in de cijfers voor klanttevredenheid.”

4.75 De verschillende onderzoeken op het gebied van klantgerichtheid en het deelonderzoek dat in het kader van deze evaluatie is uitgevoerd, onderschrijven de bovengenoemde algemene conclusie van het Ministerie. Echter, de onderzoeken geven ook aan dat er veel is bereikt gezien de omstandigheden waaronder de SUWI-organisaties hun activiteiten hebben uitgevoerd.

4.76 In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op enkele belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van de klantgerichtheid in de SUWI-keten. Daarnaast worden enkele aspecten belicht die hebben bijgedragen aan het achterblijven van de prestaties ten opzichte van de oorspronkelijke verwachtingen.

SUWI: focus op klantgerichtheid

4.77 Een aanleiding voor de Wet SUWI was een brede consensus dat een verbetering van de klantgerichtheid in de nieuwe uitvoeringsstructuur noodzakelijk was. Daarom zouden cliënten (individuele werknemers, werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden) en werkgevers in de nieuwe structuur een centrale positie moeten innemen. Het nieuwe stelsel diende zodanig te worden ingericht dat zij de juiste dienstverlening konden ontvangen (snel, duidelijk en op maat gesneden) en dat informatie over rechten en plichten tijdig en op een transparante wijze kon worden verstrekt. Met de invoering van de Wet SUWI hebben de ketenpartners hun ambities op het gebied van klantgerichtheid verhoogd. De nieuwe ketenstructuur zou veel meer aandacht voor klantgerichtheid mogelijk maken. De aandacht zou vooral worden gericht op procesverbeteringen, betere

³⁶ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

³⁷ Kamerstuk 2005-2006, 26448, nr. 271 - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Brief minister en staatssecretaris ter aanbieding van de elfde voortgangsrapportage SUWI.

bereikbaarheid en kortere doorlooptijden ten behoeve van de cliënt.

4.78 UWV wilde vanaf de start van SUWI investeren in een betere bereikbaarheid voor cliënten. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de klantcontactcentra, verbetering van de website en het vergemakkelijken van het indienen van klachten via een Centraal Klachtenbureau. Opvallend is wel dat veel van de klachten juist gaan over de moeilijke bereikbaarheid van de medewerker met dossier- en materiekennis als gevolg van de introductie van het klantcontactcentrum. Het klantcontactcentrum schermt UWV-medewerkers af van de cliënt en in de praktijk blijkt de door de cliënt gepercipieerde afstand tot UWV groter te zijn geworden. Hoewel niet geheel vergelijkbaar met UWV, spelen bij CWI vergelijkbare problemen³⁸.

4.79 Het aantal door UWV geregistreerde klachten is toegenomen van 7.823 in 2003 naar 28.930 in 2005, waarvan circa 50% gegrond. Het jaar 2005 kenmerkte zich door knelpunten rond de invoering van een nieuw Ziektewetsysteem met als gevolg dat de uitbetaling van de ZW-uitkeringen in veel gevallen niet tijdig en/of niet juist waren. De verscherpte herbeoordelingen in het kader van de WAO met als gevolg het vervallen of verminderen van veel uitkeringen was ook een bron van veel klachten, waarvan het merendeel overigens niet gegrond.

4.80 De focus op klantgerichtheid die voortvloeide uit de doelstellingen van de Wet SUWI werd bij de uitvoeringsorganisaties op verschillende manieren vormgegeven. UWV legde de (verbetering van) klantgerichtheid als eerste prioriteit van haar strategische doelen vast. CWI stelde als managementdoelstelling vast dat klantgerichtheid een organisatiekenmerk moest worden. Ook bij SVB behoorde de klantgerichte uitvoering van de wettelijke taken tot de voornaamste beleidsdoelstellingen³⁹.

Transitie complex gebleken voor organisaties

4.81 De transitie van organisaties puur gericht op uitvoering van wettelijk vastgelegde taken naar organisaties waar de cliënt centraal staat – en waarbij de primaire processen overeenkomstig zijn ingericht – bleek complex. De SUWI-organisaties moesten blijven zorgdragen voor de wettelijke taken en tegelijkertijd de ingrijpende veranderingen op organisatorisch vlak doorvoeren. Vooral UWV kon zich – door de noodzaak tot het aanpassen van de primaire processen ondermeer vanwege beleidswijzingen – onvoldoende richten op het realiseren van haar doelstellingen, waarbij klantgerichtheid als belangrijkste prioriteit was gesteld. Naast de implementatie van een fusie van vijf UVI's en de opbouw van een compleet nieuwe organisatie, moest uitvoering worden gegeven aan nieuwe wet- en regelgeving (bijvoorbeeld: Herbeoordeling WAO, het nieuwe zorgverzekeringsstelsel, de WIA, herziening van de WW en WALVIS/WFSV). Door de politieke prioriteit van deze taken kwam de focus op klantgerichtheid en samenwerking in de keten in het gedrang.

4.82 Bij de nieuwe vormgeving van de primaire processen hebben de ten tijde van de invoering van SUWI bestaande geautomatiseerde systemen een belangrijke rol gespeeld. Het bleek niet

³⁸ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

³⁹ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

haalbaar om bij het implementeren van SUWI te starten met een compleet herontwerp van de processen. De doelstelling “tijdige en juiste verstrekking van uitkeringen” mocht niet in het gedrang komen.

4.83 De ketenpartners hebben klantgerichtheid in eerste instantie vooral als proceskenmerk opgevat en gewerkt aan een betere bejegening van en communicatie naar de cliënt. Gevolg hiervan was dat de SUWI-partijen zich vooral richtten op het verbeteren van de cliëntvriendelijkheid van de dienstverlening, overigens slechts één van de aspecten van klantgerichtheid. Dit blijkt ook uit de externe cliënttevredenheidsonderzoeken. De procesmatige invulling van het begrip klantgerichtheid is vanaf eind 2004 gaandeweg overgegaan in een meer inhoudelijke invulling bij zowel CWI als UWV⁴⁰, door de één loket gedachte in de praktijk te brengen en in overleg met de cliënt naar maatwerk te zoeken. Deze transitie was aan het eind van de evaluatieperiode nog niet op alle vlakken voltooid. De realisatie van BVG's bleef achter op de planning en overdracht van informatie van CWI naar UWV en vervolgens naar reïntegratiebedrijven leidt nog steeds tot overlast voor de cliënten.

Cliënttevredenheidsonderzoeken: klantgerichtheid verbeterd, doelstellingen niet behaald

4.84 Verschillende externe cliënttevredenheidsonderzoeken geven aan dat de klantgerichtheid van de ketenpartners over 2005 op onderdelen is verbeterd ten opzichte van 2002. Met name het aspect klantvriendelijkheid is toegenomen. Dit is een gevolg van de procesmatige invulling (behandel- en doorlooptermijnen, etc) van de SUWI-organisaties van het begrip klantgerichtheid. De prestaties op andere aspecten van klantgerichtheid zijn echter achtergebleven bij de gestelde eisen. De cliëntgerichtheid en de mogelijkheid van cliëntsturing worden nog als onvoldoende ervaren. Hierbij merkt TNO in haar deelonderzoek op dat de prestaties met betrekking tot het verhogen van de cliëntgerichtheid niet altijd in kwantitatieve resultaten zijn uitgedrukt (of voorsnog kunnen worden uitgedrukt) en het dus lastig is om te concluderen in welke mate deze doelstelling door iedere SUWI-partij op alle onderdelen is behaald.

4.85 De waardering voor alle aspecten van de dienstverlening van CWI ligt voor cliënten boven de door CWI zelf gestelde norm. De waarderingscijfers van UWV liggen gemiddeld lager. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze waarderingscijfers van CWI en UWV niet met elkaar kunnen worden vergeleken en dat UWV op dit punt lagere normen mag hanteren dan CWI. Dit in verband met het claimbeoordelingsaspect van de dienstverlening.

Prestaties individuele SUWI-organisaties

4.86 UWV heeft in de periode 2002-2005 een groot aantal initiatieven ondernomen om de cliënt centraal te stellen, er zijn als gevolg hiervan overduidelijk resultaten geboekt op het aspect cliëntvriendelijkheid, wat blijkt uit onderzoeken onder cliënten (werkzoekenden) en standaard klanttevredenheidsonderzoeken. UWV heeft daarnaast vorderingen gemaakt op het gebied van bereikbaarheid en informatievoorziening. UWV heeft bereikbaarheid beschouwd als de eerste stap

⁴⁰ Dit blijkt uit de laatste ketenplannen en de invulling die bijvoorbeeld in de toonkamers daaraan wordt gegeven.

op weg naar een verbetering van de klantgerichtheid en heeft initiatieven genomen om de resultaten op dit vlak te verbeteren. De beschikbare cijfers van de telefonische bereikbaarheid geven aan dat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van de werknemers- en werkgeverstelefoonlijnen. De reïntegratiecoach heeft het case management verder versterkt met meer persoonlijke betrokkenheid en maatwerk⁴¹. In onderstaande tabel zijn de prestaties van UWV op het gebied van klantgerichtheid weergegeven.

Prestatie-indicatoren	2002		2003		2004		2005	
	Normen	Prestaties	Normen	Prestaties	Normen	Prestaties	Normen	Prestaties
Klantgerichtheid								
Klanttevredenheid verzekerden (rapportcijfer)	6	6,4	6,5	6,5	6,5	ng	6	ng*
Klanttevredenheid werkgevers	6	5,9	6,5	-	6,5	ng	6	ng*
Klanttevredenheid werkgevers premie-inning	6	6,8	6,5	6,1	6,5	ng	6	ng*
Klanttevredenheid werkgevers uitkeringsverzorging	6	5,8	6,5	5,5	6,5	ng	6	ng*
Afdoening klachten (% binnen 3 weken)	100	-	100	-	99	55	80	67
Snelle afwikkeling spontane contacten KCC (%)	-	-	-	-	70	ng	80	81
Telefonische wachttijd (% < 90sec)	90	ng	-	-	-	-	**)	-
Telefonische bereikbaarheid (%)	80	ng	-	-	-	-	**)	-
Telefonische afhandeling 1 ^e lijn (%)	70	ng	-	-	-	-	**)	-

Tabel 4. Prestatie-indicatoren UWV Klantgerichtheid, bron UWV (overgenomen uit TNO, tabel 5.3)

*) Wordt tweejaarlijks gemeten, publicatiegegevens 2^e kwartaal 2006.

**) De nieuwe KlantContactCentra hebben andere meetsystemen dan golden in 2002.

ng niet gerapporteerd.

4.87 De exacte meting van de prestaties van UWV op het gebied van klantgerichtheid is complex gebleken. Dit is voor een belangrijk deel te wijten aan de prestatie-indicatoren die zijn vastgesteld. Op basis van de prestatie-indicatoren alleen is het bijvoorbeeld niet duidelijk vast te stellen of de cliënt volledig en tijdig wordt geïnformeerd over zijn rechten en plichten. Evenmin is er een indicator die weergeeft of de cliënt een zo kort mogelijke wachttijd of afhandeltijd ervaart. Wel is duidelijk dat nog niet elke werkzoekende zo snel mogelijk krijgt waar hij recht op heeft, zoals een tijdige claimbeoordeling of snelle start van een reïntegratietraject⁴². Met andere woorden, een aantal aspecten dat van belang is om een goed beeld te krijgen van de klantgerichtheid wordt niet gedekt door de gehanteerde set prestatie-indicatoren.

4.88 De prestaties van CWI op het gebied van klantvriendelijkheid en – zij het in mindere mate – klantgerichtheid worden als voldoende ervaren in de ogen van cliënten. In een cliëntenonderzoek onder 60 vestigingen van CWI komt echter naar voren dat de cliënt nog onvoldoende centraal staat. Daarnaast scoort CWI op het gebied van klantensturing en het realiseren van klantenverwachtingen ook minder goed dan de cliënten willen⁴³.

⁴¹ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

⁴² TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

⁴³ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

4.89 De scores van CWI op de prestatie-indicatoren ten aanzien van klantgerichtheid geven aan dat de beoogde waarderingscijfers van een aantal cliënten en (keten)partners worden gerealiseerd en dat de klantgerichtheid ten opzichte van enkele (keten)partners nog verbetering behoeft. De scores zijn hieronder weergegeven.

Prestatie-indicatoren	2002		2003		2004		2005	
	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie
Waarderingscijfer werkgever ⁴⁴	-	-	7	7,1	7	7,1	7	7
Waarderingscijfer werkzoekenden	6	7,5	7	6,7	7	?	7	7,3
Waarderingscijfer intermediairs	-	-	-	-	7	7,1	7	6,6
Waarderingscijfer ketenpartijen	-	-	7	6	-	-	-	-
Waarderingscijfer UWV	-	-	7	6,2	7	6,9	-	-
Waarderingscijfer gemeenten	-	-	7	5,9	7	6,1	-	-

Tabel 5. Prestatie-indicatoren CWI Klantgerichtheid, bron CWI (overgenomen uit TNO, tabel 5.1b)

4.90 Naast CWI en UWV heeft ook SVB in de evaluatieperiode veel aandacht geschonken aan het verbeteren van de klantgerichtheid. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van het Document Management Systeem (DMS). De aanloopproblemen bij de implementatie hebben deels geleid tot ondermaatse prestaties van het call center en een lage tevredenheidsscore ten aanzien van klachtafhandeling. SVB verwacht echter dat dit systeem op termijn zal bijdragen aan de verbetering van de klantgerichtheid. De dienstverlening van SVB op het gebied van telefonische, schriftelijke en e-mail dienstverlening gedurende de evaluatieperiode heeft niet altijd voldaan aan de vooraf gestelde (hoge) normen van SVB zelf. De algemene klanttevredenheid was echter voldoende.

4.91 De scores van SVB op de verschillende prestatie-indicatoren bevestigen de behoefte tot (verdere) verbetering van de klantgerichtheid. Zoals gezegd wordt verwacht dat de implementatie van DMS hier een belangrijke bijdrage aan zal leveren. In onderstaande tabel zijn de scores op de verschillende prestatie-indicatoren weergegeven.

Prestatie-indicatoren	2002		2003		2004		2005	
	Streefcijfers (normen)	Prestaties	Streefcijfers (normen)	Prestaties	Streefcijfers (normen)	Prestaties	Streefcijfers (normen)	Prestaties
Klantgerichtheid								
Tijdigheid klachten afhandeling < 6 weken (%)	100	70	100	83,0	95	92,0	95	96,0
Tevredenheid afhandeling klachten (%)	gsa	ng	gsa	ng	gsa	ng	60	48,0
Afhandeling call center (%)	gsa	ng	90	72,0	90	78,2	85	89,4
Tijdigheid call center (%)	gsa	ng	80	62,2	70	74,8	70	66,6
Telefonische dienstverlening ⁴⁵	3,4	ng	3,4	3,1	3,2	3,2	gsa	ng
Schriftelijke dienstverlening	3,3	ng	3,2	3,1	3,2	3,1	gsa	ng
E-mail dienstverlening	gsa	ng	3,3	3,0	3,1	3,1	gsa	ng

⁴⁴ Over de scores op waardering werkzoekenden/werkgevers voor 2005 verschillen meibrief (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 26 448, nr. 271.) en Jaarverslag van elkaar. Wij gaan uit van het CWI-jaarverslag 2005.

⁴⁵ Streefwaarden op een 5-puntsschaal.

Tabel 6. Prestatie-indicatoren SVB Klantgerichtheid, bron SVB (overgenomen uit TNO, tabel 5.6b)

4.92 De implementatie van de Wet SUWI moest leiden tot een hogere mate van cliëntgerichtheid bij de individuele SUWI-organisaties. Nauwe ketensamenwerking moest de ketenpartners bovendien een extra impuls geven om de beoogde resultaten te bereiken. Een belangrijke stimulans hiervoor was een vernieuwde keteninformatisering (ICT-architectuur) die het mogelijk zou moeten maken om vooral ook de overdrachtsmomenten in het proces tussen de diverse spelers in het veld te ondersteunen. Deze keteninformatisering moest ervoor zorgen dat de cliënt zo min mogelijk zou worden belast met het aanleveren van gegevens en het verstrekken van informatie. Dit is tot op heden nog onvoldoende gerealiseerd maar de verwachting is wel dat op de initiatieven op ICT-gebied op afzienbare termijn zullen leiden tot verbeteringen, onder andere op het gebied van informatieoverdracht tussen de ketenpartners. Ten aanzien van de aanleg van een nieuwe ICT-architectuur waren bovendien de verwachtingen van de opstellers van de SUWI-plannen hoger dan in de praktijk is gerealiseerd. De complexiteit van de materie is onderschat. Niettemin is er met Suwinet, SONAR, werk.nl en in de toekomst e-Intake en de polisadministratie een basis ontstaan om op voort te bouwen. In de laatste paragrafen van hoofdstuk 5 wordt uitgebreid aandacht besteed aan de rol van ICT in de SUWI-keten.

4.93 Een ander initiatief dat bij de start van de Wet SUWI als belangrijke stimulans werd gezien van cliëntgerichtheid was het concretiseren van de één loket gedachte. De cliënten zouden één aanspreekpunt (loket) moeten hebben bij de intake, wat moest zorgdragen voor een verhoging van de transparantie van het uitkerings- en reïntegratieproces. Met de opzet van CWI werd de één loket gedachte vormgegeven. De SUWI-organisaties hebben op regionaal niveau invulling gegeven aan de één loket gedachte in de vorm van BVG's. Op deze wijze kreeg de één loket gedachte vorm, zij het niet in de mate die vooraf was beoogd: de doelstelling ten aanzien van het aantal BVG's is niet gerealiseerd⁴⁶. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat men op lokaal niveau niet tot een werkbaar gemeenschappelijk voorstel kan komen. In toonkamers en andere pilots worden andere mogelijkheden getoetst om de één loket gedachte verder uit te werken.

4.94 Cliënten geven aan dat zij de werking van de 'één loket' gedachte vaak niet als zodanig ervaren. Zo komt het voor dat cliënten als reactie op een gesprek met CWI een brief van UWV of de gemeente ontvangen. Daarnaast wordt vooral het reïntegratietraject nog altijd als ondoorzichtig ervaren door cliënten. De recente ontwikkeling rondom de IRO wordt door cliënten positief ontvangen omdat er meer mogelijkheden zijn voor eigen keuzes en eigen verantwoordelijkheid in het traject⁴⁷.

4.95 De LCR en de cliëntenraden van CWI en UWV geven aan dat de ketenpartners veel inspanningen hebben verricht om de kwaliteit en klantgerichtheid van de uitvoering te verbeteren. Een specifiek punt waar de raden verdere verbeteringen noodzakelijk achten, is de op de persoon afgestemde ketendienstverlening en de mogelijkheid om als cliënt zelf keuzes te kunnen maken (maatwerk).

⁴⁶ Doelstelling van UWV was bijvoorbeeld om alle frontoffice activiteiten onder te brengen in BVG's. Deze doelstelling hebben zij niet behaald.

⁴⁷ Nog niet afgerond onderzoek van bureau Ape naar de IRO in opdracht van SZW.

Klanttevredenheid werkgevers onvoldoende

4.96 Klantgerichtheid ten opzichte van werkgevers wordt tijdens de evaluatieperiode over het algemeen als onvoldoende ervaren. De werkgevers typeren de dienstverlening van CWI als te veel aanbodgericht in plaats van vraaggericht. Werkgevers geven aan meer behoefte te hebben aan maatwerk, wat tot op heden onvoldoende is gerealiseerd. In reactie op deze wens van werkgevers is CWI gestart met verschillende pilots die een meer vraaggericht karakter hebben. Deze pilots worden over het algemeen positief gewaardeerd door werkgevers.

4.97 De onderzoeken laten echter ook zien dat binnen de huidige SUWI-structuur wel kansen liggen om de werkgevers op een goede en effectieve wijze te bedienen. Op verschillende plekken hebben werkgevers door specifieke en soms branchegerichte projecten en pilots kennisgemaakt met een intensievere en vraaggerichte vorm van dienstverlening. Deze vorm van dienstverlening wordt door de betreffende werkgevers positief gewaardeerd.

4.98 De helft van de werkgevers geeft aan dat de dienstverlening van UWV slechter is dan van de UVI's. Vooral het wegvallen van vaste contactpersonen in de behandeling van telefonische contacten door het call center wordt betreurd⁴⁸.

Clïëntparticipatie gaat de goede kant op maar kan beter

4.99 Zowel CWI, UWV als SVB hebben vanaf de start van de Wet SUWI hun best gedaan om de wettelijk voorschriften rondom cliëntparticipatie uit te voeren. Het betreft hier de instelling van cliëntenraden van CWI, UWV en de centrale cliëntenraad van SVB. In de afgelopen jaren is door zowel CWI en UWV als de cliëntvertegenwoordigers veel geleerd. De SUWI-organisaties moesten leren dat de communicatie, het voorbereiden van vergaderingen, de tijdigheid van informatieverstrekking, het aanvragen van adviezen en de afbakening van taken en bevoegdheden rondom cliëntparticipatie gericht aandacht vragen.

4.100 Begin 2002 is de LCR en na instemming van de minister in voorlopige samenstelling van start gegaan. In het najaar van 2002 had de LCR een basis om inhoudelijk aan het werk te gaan. De LCR is samengesteld uit 9 vertegenwoordigers van landelijke cliëntenorganisaties, centrale cliëntenraden bij CWI, UWV en SVB en van gemeentelijke cliëntenparticipatie. De raad wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.

4.101 De cliëntenraden zijn over het algemeen redelijk tevreden over de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van cliëntenparticipatie – met name in het laatste deel van de evaluatieperiode – maar geven aan dat er betere resultaten mogelijk en nodig zijn. Vooral de cliëntenraden en in mindere mate de publieke overlegpartners, met uitzondering van SVB, zijn echter van mening dat de invloed van de cliëntenparticipatie nog te beperkt is en/of het functioneren van de cliëntenraden nog niet optimaal is. Dit laatste heeft allerlei praktisch organisatorische redenen en heeft ook te maken met een rolonduidelijkheid, die de wetgeving

⁴⁸ Bureau Bartels. *Oordeel van werkgevers over de SUWI-dienstverlening*. Onderzoek uitgevoerd door Bureau Bartels B.V. in opdracht van de RWI. Amersfoort: Bureau Bartels, 2006.

openlaat. Deze onduidelijkheid gaat over de mate van invloed van de raden op het beleid van een ZBO⁴⁹.

4.102 Bij de cliëntenraden CWI en UWV heerst verder het gevoel dat zij nog te weinig invloed hebben op het uitvoeringsbeleid van de ketenpartners. Dit is deels te wijten aan het feit dat er binnen de raden verschillende opvattingen en verwachtingen bestaan ten aanzien van de rol, taken en bevoegdheden van de cliëntenraad. Bij de LCR heerst het gevoel dat zij nog te weinig om advies wordt gevraagd bij het voorgenomen beleid van het Ministerie. Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan de wetgevingstrajecten Wwb, WW en WIA. Kijkend naar de afgelopen periode heeft de LCR in ieder geval bij de introductie van de IRO en het instellen van de arbeidsadviseur belangrijke invloed gehad.

4.103 Uit de zelfevaluatie van de LCR blijkt dat meer duidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden noodzakelijk is. Het zou ook een einde kunnen maken aan de interne verschillen van mening binnen de cliëntengeleding⁵⁰. Uit de zelfevaluatie wordt ook duidelijk dat de hoeveelheid werk teveel is voor een organisatie die voornamelijk draait op vrijwilligers.

Verbetermogelijkheden Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid

Veel is gerealiseerd, veel moet nog gebeuren

4.104 De start van SUWI werd gekenmerkt door grote reorganisaties waarbij vooral de megafusie van UWV opvalt. Tevens wordt de evaluatieperiode gekenmerkt door veel en grote wetswijzigingen die vooral fors effect hadden op de primaire processen van UWV. Tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat de SUWI-organisaties zich in eerste instantie hebben toegelegd op het op orde brengen van de eigen organisatie en pas in tweede instantie zich zijn gaan toeleggen op het mogelijk maken van ketensamenwerking.

4.105 De klantvriendelijkheid is verbeterd zoals ook blijkt uit de diverse klanttevredenheidsonderzoeken en richtte zich in eerste instantie op het verbeteren van bejegening in het directe klantcontact. In tweede instantie is door CWI en UWV veel geïnvesteerd in de bereikbaarheid en is de mogelijkheid tot het indienen van klachten enorm verbeterd (multichanneling). Er is verdere verbetering mogelijk op het terrein van de ketensamenwerking (overdrachtsmomenten, beschikbaarheid van gegevens) en de aandacht voor de werkgevers kan worden verbeterd.

4.106 De aandacht voor en het volume van reïntegratietrajecten is enorm toegenomen. Er zijn nog geen harde bewijzen voor een sterk verbeterde effectiviteit mede omdat de evaluatieperiode werd gekenmerkt door een ruime arbeidsmarkt en een minder goede economische conjunctuur.

⁴⁹ Overgenomen uit: TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

⁵⁰ Zelfevaluatie LCR.

SUWI-organisaties hebben belangrijke wet- en beleidswijzigingen op een adequate wijze opgevangen en doorgevoerd⁵¹

4.107 Vooral UWV heeft in de periode 2002-2005 een groot aantal wet- en beleidswijzigingen moeten inregelen. De vier belangrijkste projecten van de beleidsagenda voor UWV waren Walvis, WVP/eigen arborol/ZW, eenmalige herbeoordeling/aangescherpt schattingsbesluit en de voorbereiding van WIA. Daarnaast had de nieuwe Zorgverzekeringswet ook voor de systemen van UWV grote consequenties.

4.108 Walvis (dat een langdurig voortraject kende) én WIA én de Zorgverzekeringswet (die beide politiek lang onzeker waren met vertraging in de voorbereiding als gevolg) hadden desalniettemin een gelijktijdige invoeringsdatum van 1 januari 2006. Dat deze datum van implementatie gehaald is, is een grote prestatie.

4.109 De grootste operatie voor UWV is Walvis/SUB, die jaren voorbereiding vereiste. Het programma Walvis/SUB is en wordt nauwgezet gevolgd door het Ministerie en door IWI. Maandelijks is er overleg met het Ministerie. Regelmatig bleken plannings niet te realiseren en moest er worden bijgestuurd. Hoewel de kwaliteit van de uitvoering volgens IWI goed is, kost de operatie meer tijd en capaciteit dan gepland. Een nauwkeurige analyse gaf aan dat niet de gehele functionaliteit per 1 januari operationeel hoefde te zijn, zodat fasering enige lucht gaf. Het eerste deel is per 1 januari 2006 geïmplementeerd, andere onderdelen volgen in de loop van het jaar. In feite wordt een compleet nieuwe keten (premie-inning, handhaving en gegevensleveranties) ingericht van werkgever naar de Belastingdienst naar UWV (Gegevensdiensten) en vervolgens naar de afnemers van gegevens.

Verbetermogelijkheden realisatie doelstelling Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid

4.110 In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende verbetermogelijkheden. TNO noemt in haar deelrapportage een aantal verbetermogelijkheden ten aanzien van 'Werk boven Uitkering' en klantgerichtheid en ten aanzien van cliëntenparticipatie. Een aantal verbetermogelijkheden in deze rapportage vloeit voort uit de deelrapportage van TNO. Deze zijn aangevuld met een aantal verbetermogelijkheden dat op basis van eigen onderzoek is geïdentificeerd.

Verbetermogelijkheden reïntegratie

4.111 De taakverdeling tussen CWI en UWV in het kader van de reïntegratie creëert overgangsmomenten die in termen van gegevensoverdracht niet zijn geoptimaliseerd. Daarnaast leveren de tijdens het reïntegratietraject vastgelegde gegevens nog onvoldoende managementinformatie op om de effectiviteit van de inspanningen te kunnen beoordelen. Reïntegratiebedrijven zijn nog onvoldoende aangesloten als ketenpartner.

⁵¹ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

Verbetermogelijkheden ketensamenwerking

4.112 Een belangrijk knelpunt dat in verschillende onderzoeken wordt genoemd is het uitblijven van concrete keten-PI's. De PI's zijn met name gericht geweest op het meten van de effectiviteit en de efficiency van de individuele ZBO's. Dit heeft er – vooral in de eerste periode van SUWI – ondermeer toe geleid dat SUWI-partijen voornamelijk een interne focus hebben gehad in plaats van een meer ketengerichte focus.

4.113 Het vormgeven van sturing op de gehele keten is een complexe aangelegenheid. AKO en BKWI hebben van begin af aan de samenwerking ondersteund, maar zijn eerder coördinerend en faciliterend. Gemeenten hebben een relatief zelfstandige positie (ook in IT-beleid) en kennen grote verschillen in schaalgrootte. En waar de minister de ZBO's rechtstreeks kan aansturen, is het naar gemeenten toe een bestuur in medebewind. De lokale samenwerking tussen de SUWI-ketenpartners is daarom nu nog veelvormig, wat door alle ketenpartners als niet-ideaal wordt ervaren.

4.114 In de meibrieven van de minister uit 2006 worden de ZBO's voor het eerst gezamenlijk als ketenpartners aangesproken. Zij dienen primair een herkenbare bijdrage aan de keten als geheel te geven. Maar uiteindelijk kan alleen de minister alle partijen inclusief gemeenten voorschriften opleggen, zoals nu met IT-standaarden gebeurt.

4.115 Op lokaal niveau worden maatwerkoplossingen gezocht voor de cliënt die de doelmatigheid bevorderen maar wellicht over de grens van rechtmatigheid gaan. Duidelijkheid vanuit het Ministerie is gewenst.

4.116 Hoewel sturing geen *wettelijke* taak is van het AKO, lijkt het AKO nu nog onvoldoende effectief in het gezamenlijk sturen op ketenprestaties.

Verbetermogelijkheden klantgerichtheid

4.117 Wanneer de dienstverlening wordt beoordeeld vanuit het perspectief van cliëntgerichtheid (maatwerk) en vooral cliëntsturing, is er vooruitgang waar te nemen, maar zijn er nog aanzienlijke verbeteringen mogelijk. Bij cliëntgerichtheid gaat het om het op maat leveren van diensten, waaronder informatie, begeleiding en uitkering. Bij cliëntsturing gaat het om de mogelijkheid om als cliënt zelf keuzes te kunnen maken en eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

4.118 De reïntegratiecoach heeft bij de reïntegratie van WW'ers het case management verder versterkt met meer persoonlijke betrokkenheid en meer maatwerk in trajecten. Onderzoek wijst uit dat cliënten deze vorm van case management zeer op prijs stellen. Niettemin valt wat dit betreft nog het nodige te verbeteren, zo blijkt uit dezelfde onderzoeken onder cliënten.

4.119 Is de uitkeringsverstrekking voor de meeste cliënten transparant (met uitzondering van de samenloopgevallen), voor de gang van zaken en taakverdeling rond reïntegratie en bemiddeling geldt dit veel minder, zo blijkt uit onderzoek onder cliënten.

4.120 De ZBO's zelf geven aan dat vanuit ketenperspectief de dienstverlening voor de klant nog niet optimaal is. Naar hun mening leveren de toonkamerexperimenten wel het bedoelde gezamenlijke dienstverleningsconcept. De nadruk wordt meer gelegd op de 'kwaliteit aan de kop van het proces' bij de consulent/coach. Ook bij deze experimenten blijken cliënten meer tevreden dan gemiddeld. De werkwijze in dergelijke toonkamers is echter nog lang geen staande praktijk.

4.121 Klantgerichtheid is nog onvoldoende meetbaar.

Verbetermogelijkheden cliëntenparticipatie

4.122 Alle partijen (de ZBO's, de cliëntenraden van de ZBO's en de LCR) zijn het er over eens dat cliëntenparticipatie bijdraagt aan een meer klantgerichte dienstverlening in de sociale zekerheid. Hiermee wordt een belangrijke doelstelling van de wetgever ingelost. De cliëntenraden voelen zich serieus genomen en zijn gemiddeld genomen gematigd positief over de wijze waarop de ZBO's uitvoering geven aan de regelingen.

4.123 Vooral de cliëntenraden en in mindere mate de publieke overlegpartners, met uitzondering van de cliëntenparticipatie bij de SVB, zijn van mening dat de invloed van de cliëntenparticipatie nog te beperkt is en/of het functioneren van de cliëntenraden nog niet optimaal. In de praktijk blijkt dat het organiseren en inbedden van cliëntenparticipatie een tijdrovend en soms moeizaam proces is. Dit is één van de verklaringen waarom de cliëntenparticipatie vier jaar na invoering van de Wet SUWI nog niet optimaal functioneert.

4.124 Randvoorwaardelijke aspecten die nog aandacht behoeven zijn onder meer de informatieverstrekking aan de raden, representativiteit van de samenstelling, kwaliteit van de afzonderlijke leden, ondersteuning van de raden en de financiering. Ook is de informatie-uitwisseling en afstemming tussen centrale en decentrale raden en tussen de raden van de verschillende ZBO's en gemeenten onderling nog voor verbetering vatbaar.

4.125 Voor de verdere verankering van cliëntenparticipatie zijn niet alleen bovenstaande randvoorwaarden van belang, maar ook het beantwoorden van de achterliggende hoofdvraag: Welke rol dient de cliëntenparticipatie in de uitvoering van de sociale zekerheid te spelen? De wet geeft onvoldoende uitsluitsel over de precieze rol en de te bereiken doelstellingen, anders dan dat er een raad is waarmee wordt overlegd over een aantal onderwerpen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het ontbreken van ketenbrede cliëntenparticipatie op regionaal niveau bij gezamenlijke ketendienstverlening in de regio. Ook de regelingen die op basis van de wettelijke bepalingen door de ZBO's zijn opgesteld, laten ruimte voor interpretatie. Zo is bijvoorbeeld onvoldoende vastgelegd

op welk moment in de beleidscyclus de cliëntenraden betrokken moeten worden, waarover minimaal advies moet worden gegeven en ontbreekt er een geschillenregeling.

Oplossingsrichtingen Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid

4.126 Gegeven de geconstateerde verbetermogelijkheden, zoals hierboven opgesomd, komen wij tot een aantal oplossingsrichtingen. De oplossingsrichtingen worden hieronder opgesomd en zijn ondergebracht in de volgende onderwerpen: algemeen, reïntegratie, ketensamenwerking en klantgerichtheid.

Oplossingsrichtingen algemeen

De minister kan meer perspectief en vertrouwen geven aan de ketenpartners en de cliënten, door de middellange termijn doelstellingen vast te stellen ten aanzien van organisatie en de publieke taken binnen de sociale zekerheid. Een onzekere factor die bijvoorbeeld blijft spelen bij de ketenpartners is de keuze van de politiek voor verdergaande privatisering of voor een semi-publieke uitvoering van de taken. Door de ketenpartners heldere middellange termijn doelstellingen mee te geven hebben de ketenpartijen beter zicht op de algemene richting waarin het stelsel van sociale zekerheid zich beweegt. Dit zal hen beter in staat stellen de uitvoering van de wettelijke taken conform in te richten.

4.127 Om de verschillende systeemovergangen verder terug te brengen en te optimaliseren is het onzes inziens nodig om de bestaande processen binnen de SUWI-keten te optimaliseren. Deze procesoptimalisering kan daardoor de effectiviteit en efficiency van de SUWI-processen verder verbeteren. Ook kan in deze procesoptimalisering een klantgerichte focus worden meegenomen, zodat tevens de klantgerichtheid wordt verbeterd.

Oplossingsrichtingen reïntegratie

4.128 Daarnaast moet naar verbeteringen worden gezocht in het contact en samenwerking met de reïntegratiebedrijven. Zo dienen de contracten met reïntegratiebedrijven zodanig te worden opgesteld dat informatie over de kwaliteit van de uitvoering verzameld wordt en daarmee eveneens de sturing van het proces beter mogelijk is. Voorts kan de mogelijkheid worden onderzocht om reïntegratiebedrijven onder voorwaarden toegang te geven tot Suwinet om een nauwere samenwerking te realiseren.

4.129 Ook de problematiek van de ketenovergangen kan met ICT worden ondersteund ten einde zo snel mogelijk te komen tot een eenmalige uitdraag bij de cliënt en meervoudig gebruik binnen de keten. In dat kader kan ook de werkwijze van alle partijen binnen de keten nog eens tegen het licht worden gehouden met als doel een mogelijke efficiencyverbetering.

4.130 De doelstelling van een sluitende aanpak zou in het licht van recente onderzoeksresultaten kunnen worden heroverwogen.

Oplossingsrichtingen ketensamenwerking

4.131 Door de *ketenprocessen* eenduidig vast te leggen en output-PI's te formuleren die de bijdrage van UWV-partners aan de kwaliteit en snelheid van het proces meten, kan het Ministerie sturen op budgetten op basis van de realisatie van deze PI's. Op deze wijze wordt de ketensamenwerking gestimuleerd en beloond zonder dat organisatorische ingrepen noodzakelijk zijn.

4.132 Een ander aandachtspunt is het grote onderlinge verschil in de wijze van regionale samenwerking tussen SUWI-organisaties en gemeenten. De verschillende uitvoeringsvormen hebben geleid tot een relatief ondoorzichtige en vrij dure uitvoering van de wettelijke taken. Door centraal eenduidige lokale samenwerkingsafspraken te maken tussen CWI en UWV, en drie tot vier samenwerkingsvarianten (modules) met gemeenten te ontwerpen, kan meer standaardisatie en transparantie worden gerealiseerd. Op initiatief van het Ministerie kan een convenant tot stand komen met VNG en de ZBO's waarin deze mogelijkheden concreet worden afgesproken.

4.133 Ten aanzien van het (deels) achterblijven van de resultaten van het AKO is een tweetal oplossingsrichtingen te onderscheiden. Ten eerste dient de positie van het AKO binnen de keten opnieuw te worden bezien. Gedurende de evaluatieperiode is vanuit het AKO nauwelijks gestuurd op het ontwikkelen van ketenbrede PI's. Pas in het ketenprogramma 2005 zijn de ketenprestatie-indicatoren als ambitie gedefinieerd⁵². In dit ketenprogramma werden meetbare doelen en PI's nog nauwelijks benoemd. Men koos voor de bovengenoemde incrementele aanpak. Wanneer afspraken gerealiseerd en geïmplementeerd dienden te zijn, bleef vaak onduidelijk. Ook waren speerpunten niet geadresseerd in de zin dat per speerpunt één ketenpartner als trekker was aangewezen. Beide aspecten zijn in het Ketenprogramma 2006 wel helder: per speerpunt is een portefeuillehouder benoemd en zijn de hoofdlijnen van het plan van aanpak aan concrete tijdsafspraken verbonden. De ketenafspraken voor 2006 vallen echter buiten het kader van het evaluatieonderzoek⁵³.

4.134 Een tweede oplossingsrichting om achterblijvende resultaten van het AKO te verbeteren is om in AKO-verband strakke centrale kaders te formuleren waarbinnen de proefprojecten kunnen functioneren. Vervolgens kunnen prestaties op basis van een duidelijke nulmeting worden geëvalueerd en kan eenduidig worden bezien of en zo ja hoe op basis van de pilots een landelijke uitrol mogelijk en wenselijk is.

⁵² AKO. *Mensen aan het werk. SUWI-Ketenprogramma 2005*. 2004.

⁵³ AKO. *Samen voor onze klanten. SUWI-Ketenprogramma 2006*. 2005.

Oplossingsrichtingen klantgerichtheid

4.135 Onze eerste aanbeveling ten aanzien van klantgerichtheid richt zich op de pilot-projecten (toonkamers). De ervaringen van de huidige pilot-projecten dienen centraal en op een heldere wijze te worden geïnventariseerd. Vervolgens kan concreet worden aangetoond of en zo ja waar de van toepassing zijnde materiewetten een doelmatige en klantgerichte werkwijze in de weg staan.

4.136 Een tweede oplossingsrichting ten aanzien van klantgerichtheid is om ook inhoudelijke aspecten van klantgerichtheid (beter) meetbaar te maken. Dit behelst bijvoorbeeld het sturen op de vereiste competenties van medewerkers.

Oplossingsrichting cliëntenparticipatie

4.137 Ten opzichte van de positie van cliëntenraden binnen de SUWI-keten adviseren wij dat cliëntenraden nauwer moeten samenwerken binnen de keten, rolhelderheid moet worden gecreëerd en dat de minister eventuele budgettaire gevolgen moet bezien van een duidelijker positie van de cliëntenraden. Verder kan de minister overwegen de cliëntenraden bevoegdheden te geven om een oordeel te geven over de voorgenomen uitvoering van nieuw beleid, bijvoorbeeld op het gebied van cliëntsturing en aandacht voor de arbeidsadviseur.

5 Doelmatigheid

5.01 Een grotere doelmatigheid van de uitvoering van de sociale zekerheid was een van de centrale doelstellingen van SUWI. Betere prestaties tegen lagere uitvoeringskosten.

5.02 In dit hoofdstuk worden in dat verband de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- In hoeverre zijn de doelstellingen op het gebied van de doelmatigheid gehaald?
- In hoeverre hebben de wijzigingen in de uitvoeringsstructuur bijgedragen aan het realiseren van een efficiënte uitvoeringsorganisatie? Hoe functioneert in dit kader de ondersteuningsstructuur op het gebied van de keteninformatisering en de uitwisseling van gegevens?
- In hoeverre zijn de SUWI-organisaties er in geslaagd om de invoering van belangrijke wet- en beleidswijzigingen op een efficiënte wijze te regelen en wat zijn de effecten op de uitvoeringskosten?

5.03 Ter beantwoording van deze vragen zijn drie deelstudies verricht. Een (kwantitatieve) analyse van de uitvoeringskosten en een (kwalitatieve) analyse van de uitvoeringsstructuur, welke beide deelonderzoeken zijn uitgevoerd door Nolan, Norton & Co. Daarnaast is een econometrische analyse van de doelmatigheid van de sector uitgevoerd in relatie tot de effectiviteit. ECORYS heeft dit laatste deelonderzoek uitgevoerd en is tevens eindverantwoordelijk voor de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de doelmatigheidsvragen.

5.04 Eerst gaan wij kort in op de context van het doelmatigheidsonderzoek. Vervolgens beschrijven wij de bevindingen en verbetermogelijkheden vanuit de kwantitatieve analyse van de uitvoeringskosten, de kwalitatieve analyse van de uitvoeringsstructuur en de econometrische analyse van doelmatigheid in relatie tot effectiviteit, gevolgd door de oplossingsrichtingen voor de geconstateerde verbetermogelijkheden.

5.05 Ten slotte beschrijven wij de bevindingen, verbetermogelijkheden en oplossingsrichtingen ten aanzien van de bijdrage van de keteninformatisering aan de doeltreffendheid en doelmatigheid⁵⁴ van SUWI. Dit (IT-)thema is bij vrijwel alle hoofdvragen relevant, maar wordt in dit hoofdstuk - gezien de specifieke vraagstelling van het Ministerie - apart behandeld. Waar relevant zal hier dus ook worden ingegaan op de voor keteninformatisering relevante aspecten rond doeltreffendheid en sturing en toezicht, en zal hier dus tevens worden geput uit de bevindingen van de andere deelonderzoeken.

⁵⁴ Het onderzoek naar de doelmatigheid van keteninformatisering maakte deel uit van de opdracht aan Nolan, Norton & Co.

De uitgangssituatie betreffende doelmatigheid

5.06 Over de betekenis van begrippen als 'doelmatigheid' en 'efficiency' zijn dikke boeken met definities geschreven. De Nota naar aanleiding van het Verslag bij de Wet SUWI vermeldt: "Efficiency moet tot lagere uitvoeringskosten leiden. Belangrijke indicatoren zijn onder meer: de inrichting van werkprocessen, de huisvestingskosten, de personeelsomvang en de structurele exploitatiekosten van ICT-investeringen".

5.07 Door het scheppen van schaalvoordelen, het verminderen van systeemovergangen en uitvoeringslagen tussen de bij de sociale zekerheid betrokken actoren werd met de invoering van het SUWI-uitvoeringsstelsel beoogd om een verbetering van de doelmatigheid tot stand te brengen, dat wil zeggen een verlaging van de uitvoeringskosten. Daarbij werd wel als voorwaarde gesteld dat de reguliere uitvoeringsactiviteiten niet in de knel mochten komen en dat er ruimte moest zijn om nieuwe beleidsvoornemens te kunnen implementeren.

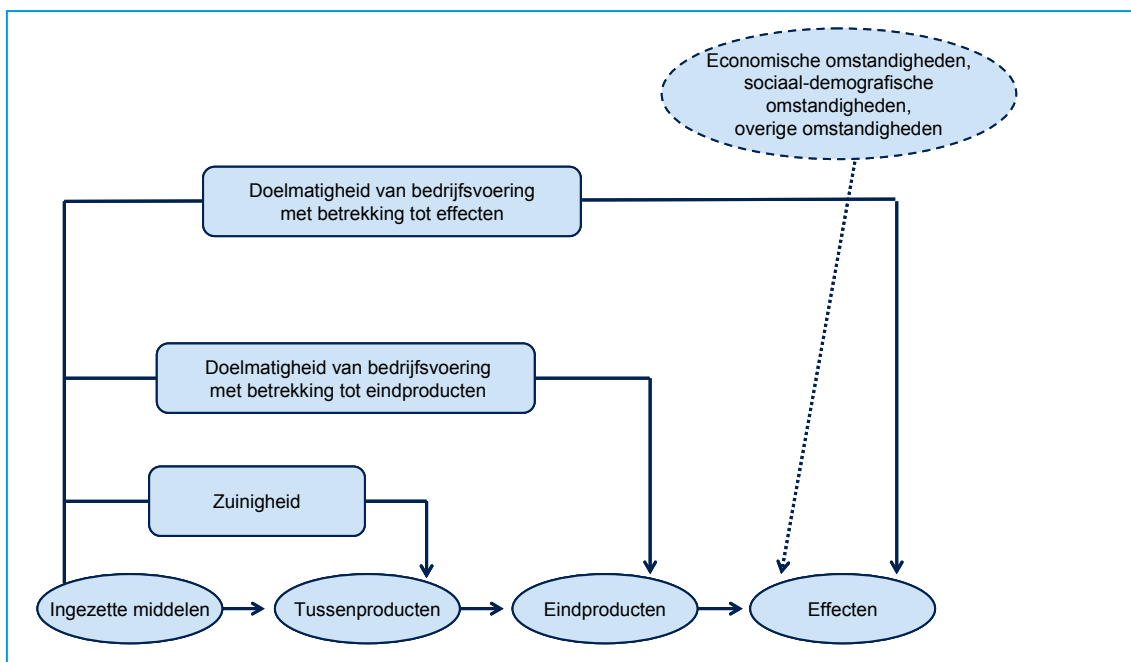
5.08 Bij de totstandkoming van SUWI is in een brief van de minister en staatssecretaris aan de Tweede Kamer⁵⁵ een concreet beeld gegeven van de uitgangspositie van CWI en UWV (met inbegrip van het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)) en de beoogde ontwikkeling van de uitvoeringskosten over de periode 2002 tot 2006. Daarin werd een efficiencytaakstelling van 25% op de reguliere uitvoeringskosten van UWV en een besparing van 15% bij CWI vermeld. Uiteraard werd hierbij rekening gehouden met wijzigende volumes en de effecten van afgesproken beleidswijzigingen.

5.09 Voor de overgang van het bestaande naar het nieuwe stelsel zijn incidentele transformatie- en migratiemiddelen ter beschikking gesteld. Het gaat daarbij om zaken als de bouw en aanpassing van de ICT-systemen, sociale plannen, huisvestingskosten en de kosten van het management van het transformatieproces.

Doelmatigheid, een definitie

5.10 Zoals eerder gesteld zijn er zeer veel uiteenlopende definities van begrippen als efficiency, doelmatigheid en doeltreffendheid. Wij geven in figuur 1 een overzicht van de begrippen, zoals wij ze in ons rapport hanteren.

⁵⁵ Kamerstuk 2001-2002, 26448 nr. 35 - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Brief minister en staatssecretaris met de derde voortgangsrapportage 'Groot Project Structuur Uitvoering Werk en Inkomen' (SUWI).



Figuur 1. Schematische weergave doelmatigheid, efficiëntie en doeltreffendheid⁵⁶

5.11 De eerste twee analyses, de (kwantitatieve) evaluatie van de uitvoeringskosten en de (kwalitatieve) evaluatie van de bijdrage van de nieuwe uitvoeringsstructuur aan efficiëntie, richten zich op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (efficiency). De derde analyse, een evaluatie van de macrodoelmatigheid van de sociale zekerheid, richt zich op de doelmatigheid van het beleid in relatie tot de effecten (outcome). Simpel gesteld: wordt het *doel* bereikt en is er een *matig* gebruik gemaakt van middelen.

Evaluatie van de uitvoeringskosten

5.12 Bij de invoering van SUWI is aan respectievelijk CWI en UWV een besparingsdoelstelling op de uitvoeringskosten opgelegd van 25% en 20% ten opzichte van de uitvoeringskosten 2001. Deze doelstelling was overigens – voor zover wij kunnen nagaan – eenzijdig opgelegd en niet gebaseerd op een diepgaande analyse van het besparingspotentieel. Deze aldus geformuleerde doelstelling is door CWI noch UWV gerealiseerd. De deelonderzoekers stellen de gerealiseerde besparing op reguliere uitvoeringskosten gedurende de evaluatieperiode bij UWV op ongeveer 18% à 19%⁵⁷ en bij CWI op ongeveer 9%. Beide organisaties zijn er overigens zelf van overtuigd dat de efficiencyresultaten hoger liggen. Zij verwijzen naar verbeteringen in de bedrijfsprocessen die geresulteerd hebben in een hogere uitvoeringskwaliteit. Een meer precieze benadering is echter volgens de deelonderzoekers niet mogelijk. Wel wijst ECORYS/NNC er op dat bij UWV niet nauwkeurig te bepalen is in welke mate projectkosten ook reguliere kosten bevatten. Als dat het geval zou zijn is de gerealiseerde efficiency lager dan 18%.

⁵⁶ ECORYS. *Onzekerheid over doelmatigheid. Een empirische analyse van de doelmatigheid in de uitvoering van de Nederlandse werknemersverzekeringen*. SUWI-evaluatie 2006 – deelrapport Doelmatigheid. 2006.

⁵⁷ Waarbij de onderzoekers aangeven dat de efficiencyrealisatie van het UWV – rekening houdend met aangebrachte nuancerings – in het gunstigste geval 22% bedraagt

5.13 Wij merken op dat de begrotingen en rekeningen van CWI en UWV over 2002 tot en met 2005 zijn goedgekeurd door het Ministerie. In dat verband is UWV expliciet toegestaan de efficiencytaakstelling met één jaar uit te stellen.

5.14 Voor SVB waren op voorhand geen efficiencydoelstellingen overeengekomen bij de invoering van SUWI. De invoering van SUWI heeft in de uitvoering ook geen belangrijke consequenties gehad voor SVB en daarmee ook niet voor de efficiency van SVB. Wel zijn voor elk jaar efficiencydoelstellingen afgesproken, die SVB ook heeft gehaald. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat SVB efficiënter is gaan werken in de betreffende periode. De onderzoekers stellen vast dat er over de gehele periode sprake is van een netto efficiencybesparing van 12%. Dit is niet ten koste gegaan van de kwaliteit.

5.15 Kijken wij nader naar de behaalde efficiencyresultaten ten aanzien van de uitvoeringskosten dan hebben wij de volgende observaties, gebaseerd op de bevindingen van de deelonderzoekers:

1. UWV heeft de geboekte doelmatigheidsresultaten in hoge mate bereikt door het realiseren van schaalvoordelen verbonden aan de fusie van de tot dan toe bestaande UVI's. Een besparing op huisvesting, overhead, inkoop en ICT-beheer. De verhouding stafmedewerkers - uitvoerend personeel is ook fors gewijzigd. Momenteel is het aandeel stafmedewerkers ongeveer 10% à 15%, vlak na de fusie was dit 30%.
2. CWI is voortgekomen uit de regionale arbeidsvoorzieningsorganisatie en had veel minder te maken met schaalvoordelen. De organisatie is vanaf de start als vrij slank te kwalificeren. De wijzigingen als gevolg van SUWI hadden daarom een beduidend beperktere efficiëncypotentie dan bijvoorbeeld bij UWV het geval was; in die zin is het niet verbazingwekkend dat de gerealiseerde efficiency ook beperkter is. De verhouding stafmedewerkers ten opzichte van uitvoerende medewerkers bedraagt momenteel 12%.
3. Kijken wij naar de onderscheiden kostencategorieën dan valt op dat bij UWV sprake is van een stijging van de arbeidskosten per FTE in de onderzochte jaren. Dat kan wijzen op verschillende oorzaken zoals vergrijzing, vervanging van vast personeel door flexwerkers en een verschuiving van goedkopere naar duurdere niveaus medewerkers. Voorts valt op dat de automatiseringskosten van UWV vergeleken met een benchmark relatief hoog zijn.
4. Beide organisaties hebben nog wel enig besparingspotentieel. Dat zal vooral kunnen worden gerealiseerd door een verdergaande optimalisatie van de primaire processen en een reductie van systeemovergangen en uitvoeringslagen tussen de betrokken organisaties in de keten. CWI heeft daarbij te maken met een hoge mate van differentiatie in de vormgeving van de relatie met gemeenten. Kostenbesparing door standaardisatie van de primaire werkprocessen is daardoor beperkt mogelijk in de huidige constellatie.

5. Voor beide organisaties geldt dat ze een relatief hoog niveau van vaste kosten kennen. Een kostenstructuur die past bij een capaciteitsorganisatie. Het vermogen zich aan te passen aan de wijzigende 'markt'-omstandigheden is niet erg hoog. Dit kan ook de oorzaak zijn voor de op het eerste gezicht paradoxale waarneming dat de hoogte van de kostprijs van de sociale zekerheid omgekeerd evenredig is met het werkaanbod.

Evaluatie van de bijdrage van de nieuwe uitvoeringsstructuur aan efficiëntie

5.16 De invoering van SUWI omvatte een aantal belangrijke wijzigingen in de uitvoeringsstructuur zoals: de vorming van CWI, de privatisering van de reïntegratie, de vorming van UWV, de integratie van het toezicht, de invoering van BVG's en de uitvoering van de intake van zowel WW als bijstand door CWI. Daarbij vormen de zogenaamde ketensamenwerking en informatisering zowel een doelstelling als een randvoorwaarde.

5.17 Wij menen dat SUWI inderdaad heeft geleid tot een efficiëntere uitvoeringsorganisatie. De reductie van het aantal bij de uitvoering van de sociale zekerheid betrokken actoren heeft geleid tot het benutten van schaalvoordelen en het verbeteren van de ketensamenwerking.

5.18 Vooral de vorming van UWV heeft belangrijke schaalvoordelen met zich mee gebracht en de vorming van CWI heeft (indirect) bijgedragen aan een herschikking van zowel de inkomens- als de werkketens. Daarbij heeft de privatisering van de reïntegratie sterke efficiencyprikkels gegenereerd in de uitvoering van de reïntegratie.

5.19 Concentratie van toezichtactiviteiten bij IWI heeft in absolute zin – vooral gezien het relatief beperkte financiële aandeel in het geheel – nauwelijks bijgedragen aan een vermindering van de uitvoeringskosten. De ZBO's geven overigens wel aan het gevoel te hebben dat de toezichtlast is toegenomen, veroorzaakt door het toegenomen *aantal* onderzoeken.

5.20 Grote efficiencyvoordelen van de inrichting van BVG's zijn niet aantoonbaar, mede omdat tot aan 1 januari 2006 nog pas 50% van de beoogde BVG's daadwerkelijk was gerealiseerd. Het realiseren van efficiencyvoordelen was overigens ook niet de doelstelling van dit initiatief.

5.21 Ook de introductie van de CWI-intake voor zowel de WW als de bijstand heeft slechts een beperkt doelmatigheidseffect gehad. De intake is weliswaar volledig naar CWI gegaan, maar in de praktijk blijven (een deel van de) gemeenten zelf opnieuw een intake doen. Kortom, de gehele relatie tussen gemeenten en CWI's kent overlap en is uit het oogpunt van ketensamenwerking nog niet optimaal.

5.22 Meer in het algemeen geldt dat er binnen de SUWI-keten nog steeds sprake is van enige dubbele en overlappende werkzaamheden op het terrein van de intake, reïntegratie en handhaving mede vanwege de – nog – beperkte keteninformatisering. Wel is er sprake van een gestage

voortgang op dit terrein, maar deze voortgang is vooral gebaseerd op goed overleg en wederzijdse aanpassing, het ontbreekt aan krachtige bestuurlijke interventiemogelijkheden. Die zullen primair moeten worden ingezet op procesverbetering en informatisering en niet zozeer op het op korte termijn doorvoeren van grootscheepse wijzigingen in de uitvoeringsstructuur.

5.23 Voorts constateren wij dat – in tegenstelling tot gemeenten ten aanzien van de WWB – geen institutionele prikkels in het stelsel zijn ingebouwd. De sturing geschiedt daardoor sterk door een nog onvolmaakt budgetteringsysteem vanuit het Ministerie.

Evaluatie van de macrodoelmatigheid van de sociale zekerheid

5.24 Het bureau ECORYS heeft een empirische econometrische analyse gemaakt van de doelmatigheid in de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Daarbij is een macro-economisch perspectief gehanteerd waarbij gekeken is naar de sociale zekerheid met betrekking tot werkloosheid en arbeidsongeschiktheid over een langere periode (1991-2004).

5.25 Het onderzoek richtte zich op de volgende twee vragen: wat is de relatie tussen de prestaties van de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid enerzijds en de ingezette middelen, economische omstandigheden en prikkelstructuur van het stelsel anderzijds, en hoe verhoudt zich de doelmatigheid van het sociale zekerheidsstelsel in de SUWI-periode tot de pré-SUWI-periode?

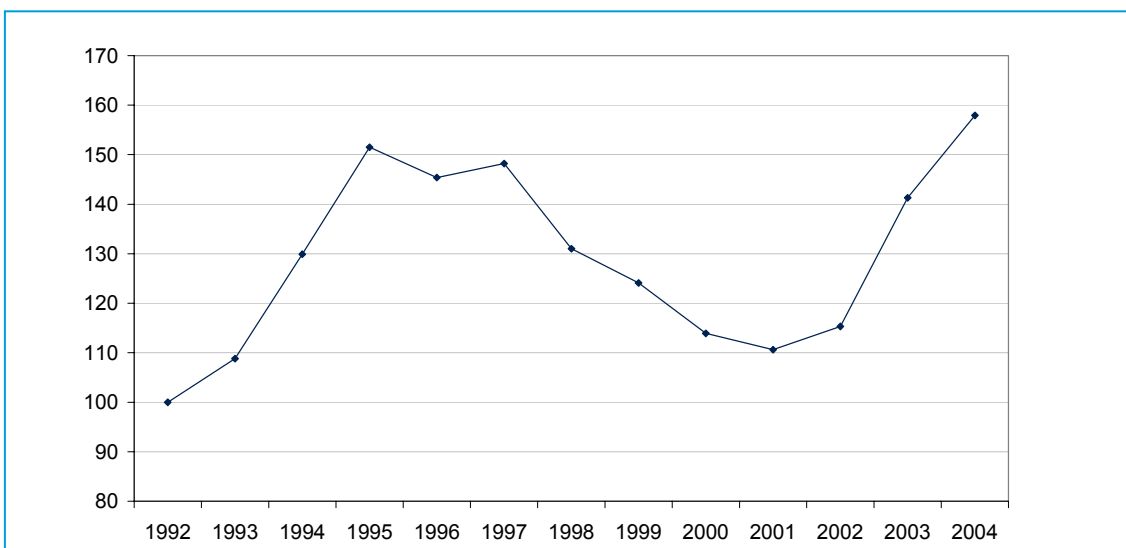
5.26 Doelmatigheid wordt door de onderzoekers gedefinieerd als de verhouding tussen de prestaties en het volume van de ingezette middelen (personele en niet-personele middelen). Zij duiden deze doelmatigheid als de doelmatigheid van de uitvoering. Daarnaast introduceren zij het begrip arbeidsmarkt doelmatigheid, die zij definiëren als de verhouding tussen de prestaties en de economie, arbeidsmarkt en prikkels voortvloeiende uit wet- en regelgeving.

5.27 Er zijn twee analyses uitgevoerd. De eerste analyse beschrijft de relatie tussen de ingezette middelen en het aantal verstrekte uitkeringsjaren ('de uitkeringsfabriek'). Belangrijk bij de gekozen analyse is het schatten en elimineren van de effecten van de invloed van economische omstandigheden en van de veranderende wet- en regelgeving op de prestaties en de inzet van middelen. Daarom gebruiken de onderzoekers in een tweede analyse, naast de uitkeringsfabriek, de arbeidsmarkt doelmatigheid.

5.28 Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een econometrische analysemethode. Daarbij is data verzameld over de periode 1991-2004, afkomstig uit verschillende bronnen. Ontbrekende gegevens zijn waar nodig bijgeschat. Niet alleen gegevens over de ingezette middelen (mensen en middelen) maar ook over economische omstandigheden en de wet- en regelgeving en de daarin besloten prikkelsystemen. Gegevens ook over de in die periode geleverde prestaties in de (regionale) arbeidsmarkten.

5.29 Uit de analyses blijkt dat de doelmatigheid van de uitvoering een grillig verloop kent. Figuur 2 geeft de zogenoemde jaarlijkse autonome doelmatigheidsontwikkeling weer tussen 1992 en 2004⁵⁸. Dit is de doelmatigheidsgroei, waarbij gecorrigeerd is voor prijs- en volumeontwikkelingen. Figuur 2 is weergegeven in indexcijfers, waarbij 1992 als basisjaar is gekozen (index 1992 = 100). Een waarde van 153 (zoals in 1995) betekent dat in dat jaar 53% meer uitkeringen werden verstrekt per bestede euro uitvoeringskosten dan in 1992.

5.30 Op grond van de verrichte analyses komen de onderzoekers tot de conclusie dat de doelmatigheid van de uitvoering omgekeerd evenredig is aan de conjunctuur. De doelmatigheid stijgt in tijden van stagnatie en hogere werkloosheid en daalt bij economische groei. Dit effect is voornamelijk te identificeren als het gaat om de werkloosheid. De WAO kent een veel minder grillig verloop en is minder conjunctuurgevoelig. In het begin van de jaren negentig, tijdens de recessie, groeit de doelmatigheid met enige vertraging sterk. Bij de volgende recessie vanaf 2001 is weer sprake van groei. Tijdens de periode van economische groei is met enige vertraging weer sprake van een forse daling in de autonome doelmatigheid.



Figuur 2. Jaarlijkse autonome doelmatigheidsontwikkeling ECORYS 2006

5.31 De onderzoekers hebben voorts een analyse van de arbeidsmarkt doelmatigheid gemaakt. Met voorzichtigheid concluderen de onderzoekers op grond van deze analyse dat een toevoeging van middelen niet aantoonbaar leidt tot een verhoging van de arbeidsmarkt doelmatigheid. Daarbij wreekt zich dat de daarvoor benodigde gegevens wel bij arbeidsvoorziening en dus CWI beschikbaar waren maar minder geordend bij de bedrijfsverenigingen en UWV. Het is dus niet uit te sluiten dat een dergelijk effect wel bestaat, maar door de kwaliteit van de data niet vast te stellen is.

⁵⁸ ECORYS. *Onzekerheid over doelmatigheid. Een empirische analyse van de doelmatigheid in de uitvoering van de Nederlandse werknemersverzekeringen*. SUWI-evaluatie 2006 – deelrapport Doelmatigheid. 2006.

5.32 Figuur 2 staat ook een vergelijking tussen SUWI en pré-SUWI toe. Als het driejaarsgemiddelde van SUWI (2002-2004) wordt vergeleken met de periode daar direct aan voorafgaand (1999-2001) dan is sprake van een gemiddelde doelmatigheidsgroei van 19%. Bij een vergelijking met de periode 1994-1996 doemt een fors ander beeld op. Er is dan sprake van een doelmatigheidsverlies van 3%. Om te beoordelen of de SUWI-organisaties puur bedrijfseconomisch gezien redelijk aan de doelstellingen en afspraken hebben voldaan, moeten voor de veranderende economische omstandigheden ten opzichte van de aanvang van SUWI op zijn minst enige correcties worden toegepast. Daarom hebben de onderzoekers getracht deze 'conjunctuurcomponent' in de doelmatigheid van de uitvoering in kaart te brengen. Hieruit blijkt dat de groei van de doelmatigheid tussen de periodes 1999-2001 en 2002-2004 met 19%, voor ongeveer 14% is toe te schrijven aan de 'conjunctuurcomponent' en voor ongeveer 5% aan andere effecten.

5.33 Conclusie van de onderzoekers is uiteindelijk dat op basis van de resultaten van de deelonderzoeken niet kan worden aangetoond dat de aanpassingen in de uitvoeringsstructuur in SUWI en de veronderstelde prikkels in het uitvoeringssysteem zoals de één loket gedachte, de concentratie van de reïntegratie en het verdwijnen van complexe bestuursstructuren tot verbetering van de macrodoelmatigheid hebben geleid.

5.34 De deelonderzoekers constateren dat CWI en UWV zich niet snel aanpassen aan zich veranderende economische omstandigheden en pleiten voor verbetering hiervan door bijvoorbeeld een meer flexibele kostenstructuur. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat niet ieder type uitgave voor personeel of huisvesting zich even gemakkelijk laat flexibiliseren.

Oplossingsrichtingen doelmatigheid

5.35 Gegeven de constatering, komen wij tot de hiernavolgende oplossingsrichtingen.

Flexibilisering van de kostenstructuur

5.36 Wij menen dat er, alvorens de aanbevelingen betreffende de meer flexibele kostenstructuur op te volgen, nader onderzoek noodzakelijk is waarbij een diepgaandere procesanalyse zou moeten worden uitgevoerd naar de karakteristieken van de dienstverlening mede in het licht van de wisselende samenstelling van het cliëntenbestand.

5.37 De gedachte komt namelijk op dat de dienstverlening van CWI en UWV ook bij een gegeven stand van de wet- en regelgeving kan variëren in reikwijdte, diepgang en dus in kostprijs. Immers in tijden van laagconjunctuur kent het klantenbestand een andere samenstelling dan in hoogconjunctuur. Het relatieve aantal gemakkelijk plaatsbare zogenoemde fase 1 en 2 werklozen is in tijden van economische groei laag terwijl het aantal moeilijk plaatsbare werklozen in absolute zin constant blijft en dus relatief stijgt. Kortom, mogelijk is de kostprijs van de in hoogconjunctuur te

leveren diensten verhoudingsgewijs hoog. Niet omdat er sprake is van minder doelmatige bedrijfsvoering, maar door een ander dienstenpakket met een andere kostprijs. Wij hebben in een eerder onderzoek naar de begroting 2006 van UWV gepleit voor de ontwikkeling van een kostprijsmodel die uitgaat van de productieprocessen zelf en de daarmee gemoeide kostenveroorzakers.

Onderzoek aanvullende kostenbesparingsmogelijkheden

5.38 Uit de evaluatie blijkt dat op onderdelen nog aanvullende besparingen mogelijk zijn. Zo is een deel van de besparingen als gevolg van de vorming van CWI en UWV nog niet gerealiseerd. Wij adviseren dan ook te onderzoeken welke besparingen nog kunnen worden gerealiseerd als gevolg van de vorming van CWI en UWV en welke besparingen aanvullend daarop kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld in de overhead.

Optimalisatie processen en systemen

5.39 Op dit moment is er binnen de SUWI-keten nog steeds sprake van dubbele en overlappende werkzaamheden op het terrein van de intake, reïntegratie en handhaving en door de nog beperkte keteninformatisering. Naar onze mening kunnen daarom nog efficiencyvoordelen worden gerealiseerd door een verdergaande optimalisatie van de primaire processen en een reductie van systeemovergangen en uitvoeringslagen tussen de SUWI-organisaties en -ketenpartners. Met name CWI heeft daarbij te maken met een hoge mate van differentiatie in de vormgeving van de relatie met gemeenten. Zoals eerder aanbevolen in hoofdstuk 4, kan door centraal eenduidige lokale samenwerkingsafspraken te maken tussen CWI en UWV, en drie tot vier samenwerkingsvarianten (modules) met gemeenten te ontwerpen, meer standaardisatie en transparantie worden gerealiseerd. Hierbij zou kunnen worden onderzocht in welke mate deze samenwerkingsvarianten (modules) kunnen bijdragen aan een verdere verbetering van de efficiency.

Vergroot het (wederzijds) inzicht in kosten(structuren)

5.40 Uit de evaluatie is gebleken dat het inzicht in de kosten naar relevante indelingen, zoals taak, proces, processtap en dergelijke, nog kan worden verbeterd. Het hebben van voldoende inzicht in de kosten(structuur) van de uitvoeringsorganisatie is van essentieel belang om (aanvullende) efficiencymogelijkheden te kunnen identificeren en om het realiseren van efficiencydoelstellingen op een adequate wijze te kunnen monitoren.

5.41 Daarnaast kan het verkrijgen van voldoende inzicht in de kosten(structuren) leiden tot meer wederzijds begrip tussen het Ministerie, de SUWI-organisaties en -ketenpartners met betrekking tot de hoogte en de opbouw van de kosten van de SUWI-uitvoeringsorganisatie. Een initiatief dat hierbij dient te worden vermeld is: 'Het Laboratorium'. Het laboratorium is een model voor de kosten van de UWV en het verschaft UWV en het Ministerie inzicht in de kostenstructuur

van UWV, waarbij door het wijzigen van parameters tevens inzicht verkregen kan worden in het effect van beleidsmaatregelen op de kosten.

Introduceer prikkels om te sturen op efficiency

5.42 Voorts constateren wij dat – in tegenstelling tot gemeenten ten aanzien van de WWB – geen institutionele prikkels in het stelsel zijn ingebouwd. De sturing geschiedt daardoor sterk door een nog onvolmaakt budgetteringsstelsel vanuit het Ministerie. Overwogen moet worden dergelijke institutionele prikkels in te bouwen. Dat kan door elementen van prestatiebeloning voor de bestuurders te introduceren.

Verbeter gegevensverzameling en –beheer ten aanzien van de prestaties en kosten

5.43 Tijdens het onderzoek bleek dat de volledigheid en de consistentie van de gegevens die met betrekking tot de prestaties en de kosten binnen de SUWI-organisaties worden bijgehouden, beperkt is. Bij sommige gegevens was de inconsistentie zo groot dat besloten is om deze niet te gebruiken. Door deze inconsistenties verder te onderzoeken is het wellicht mogelijk om deze gegevens na enig correctiewerk toch te gebruiken.

5.44 Daarnaast adviseren wij om de gegevensverzameling en het gegevensbeheer ten aanzien van de prestaties en de kosten binnen de SUWI-organisaties en de keten in zijn algemeenheid, te verbeteren. Hiervoor dienen nadere afspraken te worden gemaakt ten aanzien van de omvang en de definities van de te verzamelen gegevens, waarbij het Ministerie de regierol zou moeten nemen mede in verband met de vermoedelijk noodzakelijke interdepartementale afstemming.

De bijdrage van keteninformatisering aan effectiviteit en efficiency

5.45 In deze paragraaf wordt meer specifiek ingegaan op de deelvraag ten aanzien van het thema ‘keteninformatisering’, een zeer wezenlijk element in het geheel van de optimalisering van de keten en de individuele klantbehandeling. Onder keteninformatisering wordt verstaan de door ICT ondersteunde uitwisseling van gegevens, of het gezamenlijk gebruik van dezelfde gegevens, tussen partijen in de SUWI-keten⁵⁹. Eerst gaan wij in op de context en huidige situatie van de keteninformatisering. Vervolgens wordt een analyse gemaakt van de verbetermogelijkheden betreffende de keteninformatisering.

5.46 Vanwege de context van de vraagstelling, zijn analyse en beantwoording van de onderzoeksvragen primair gericht op de ketenaspecten van de IT-ondersteuningsstructuur. Wij zullen niet specifiek ingaan op de systemen van de individuele uitvoeringsorganisaties en gemeenten die bedoeld zijn om de ‘eigen’ SUWI-taken uit te voeren. Dat is geen miskennis van de veelal zeer complexe en aandachtvragende IT-omgeving waarmee de (individuele) organisaties op dat punt te maken hebben. Een wereld apart.

⁵⁹ Deze definitie is ontleend aan: IWI. *ICT als verbindende schakel*. Den Haag, 2005.

Pré-SUWI: Fundamentele vernieuwing in de informatiehuishouding vereist

5.47 Historisch gezien was er sprake van informatie-eilanden. Er was een gebrekkige informatiehuishouding ten aanzien van het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. Een optimale inrichting van ICT is een cruciale factor, zowel voor het berichtenverkeer als voor het genereren van beleidsinformatie. Initiatieven als het Procesmanagement Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) en de projecten CVCS (Cliënt volg en Communicatie Stelsel) en Inlichtingenbureau (IB) waren belangrijke stappen op weg naar een verbeterde informatiehuishouding.

5.48 In de voorbereiding van SUWI werden in 2000 de werkzaamheden van SWI, CVCS en IB geïntegreerd in de Veranderorganisatie SUWI. Deze organisatie presenteerde in 2001 een samenhangend organisatieconcept en een geïntegreerde ICT-strategie voor CWI en UWV. Dit zogenaamde 'grofontwerp' beschrijft onder meer een gemeenschappelijk dienstverleningsconcept voor CWI, UWV en gemeenten. De hele organisatiestructuur van SUWI dienden rondom de dienstverlening aan de cliënt te worden ingericht: ICT zou daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

5.49 Het 'grofontwerp' voor CWI en UWV van begin 2001 leidde vervolgens tot het uitwerken van individuele business plannen voor CWI en UWV. Om de samenhang van ICT te waarborgen legde de veranderorganisatie zich meer toe op het ondersteunen en waarborgen van de samenhang in de keten. Prioriteit kregen ICT-projecten uit het zogenaamde eerste spoor ten behoeve van de basis voor de SUWI-keten (cliënten die zich bij CWI melden worden actief ondersteund en de overdracht van gegevens is geregeld), bijvoorbeeld een werkend prototype van CWIntake, de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank, de infrastructuur (Suwinet) voor het gegevensverkeer in het verlengde van CVCS-pilots en de inkoop/inleesmogelijkheid voor de 40 operationele CWI's en het aanpassen van WW-systemen met gebruikmaking van faciliteiten van Stichting Rinis.

5.50 Per januari 2002 werden de projectorganisatie SUWI en de veranderorganisatie opgeheven. Het beheer en de verdere ontwikkeling van de ketenbrede ICT werd belegd bij een nieuwe beheersorganisatie (BKWI). De regie blijft bij het Ministerie en de Directie Uitvoeringsbeleid stuurt namens de minister de ZBO's aan, volgt de ontwikkelingen in de uitvoering van de keten en bewaakt de samenwerking in de keten.

Vormgeving van keteninformatisering in de context van een grote en complexe operatie

5.51 Van belang voor het vormgeven van de keteninformatisering is het gegeven dat de implementatie van SUWI een megaoperatie is, die door de veelheid aan nieuw beleid de afgelopen jaren nog complexer is geworden. Dit heeft ook zijn weerslag op de ICT. Zo komt de ICT bij UWV vanuit een situatie met een veelheid aan legacy systemen die moeten worden geconvergeerd tot een beperkt aantal systemen. UWV, maar ook CWI hebben zich in de beginperiode (de eerste twee jaar) van SUWI geconcentreerd op de eigen informatiehuishouding. Daarna ontstond gezamenlijkheid in het stellen van doelen en het realiseren van keteninformatisering.

Facilitering, IT-ondersteuning en interactiemomenten in de SUWI-keten

Faciliterende partijen in de keteninformatisering

5.52 De nieuwe uitvoeringsstructuur vereist dat gegevens snel en betrouwbaar kunnen worden uitgewisseld tussen de uitvoerders. De individuele uitvoeringsorganisaties (CWI, UWV, SVB, etc) en gemeenten hebben een eigen (beleid-)vrijheid om hun informatiehuishouding te bepalen. De kaders die worden gesteld voor de gemeenschappelijke informatiehuishouding van SUWI komen tot stand door wederzijdse aanpassing en goed overleg. De betrokken partijen (het Ministerie en de besturen van CWI en UWV, VNG en later Divosa) treffen elkaar in het AKO. De partners worden ondersteund door facilitaire organisaties als BKWI, IB en Coördinatiepunt ICT (CP-ICT).

Faciliterende partijen in de keteninformatisering

Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen bestaat sinds 2002 en heeft tot doel om de ketenpartners te ondersteunen bij hun werkzaamheden en om te komen tot afstemming op het gebied van ICT en systemen binnen het SUWI-domein. De werkzaamheden van het BKWI zijn primair gericht op het stimuleren en faciliteren van de gegevensuitwisseling tussen ketenpartners. Tevens beheert het BKWI het maken van afspraken tussen de partners over de inhoud van gegevens en wijze van uitwisseling.

Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau is een non-profit organisatie met als taak het ondersteunen van gemeenten bij hun wettelijke taken op het gebied van de sociale zekerheid. Dit gebeurt door coördinatie en dienstverlening op het vlak van elektronische gegevensuitwisseling tussen gemeenten en andere partijen in de keten Werk en Inkomen. Het IB faciliteert gemeenten bij het achterhalen van inkomensbestanddelen (zgn. Samenloop) bij de Belastingdienst, Informatie Beheer Groep (IBG) en UWV ter bestrijding van witte fraude. De controle wordt achteraf uitgevoerd, niet tijdens de beoordeling van claims.

Coördinatiepunt ICT

Het Coördinatiepunt ICT is een project van VNG en Divosa om de informatiekundige ontwikkelingen die gemeentelijke sociale diensten (GSD) raken, te structureren en coördineren. Het CP-ICT biedt daarnaast ondersteuning op het vlak van de standaardisatie van interactiemomenten en levert een bijdrage aan de realisatie van het ketenprogramma. Het CP-ICT houdt zich tevens bezig met projecten rondom het Digitaal Klantdossier, Suwinet-Meldingen en het Burger Service Nummer.

Instrumenten van keteninformatisering

5.53 De IT-ondersteuningsstructuur van de SUWI-keten die in de afgelopen jaren is ontwikkeld, wordt op hoofdlijnen gevormd door Suwinet-Inkijk, -Meldingen en -Mail⁶⁰.

⁶⁰ Suwinet-Mail is bij de analyse buiten beschouwing gelaten, aangezien dit in principe een reguliere (in dit geval beveiligde) e-mail faciliteit betreft.

5.54 Een vierde instrument is Samenloop. Omdat deze alleen ter beschikking staat aan de gemeenten ten behoeve van de ondersteuning van de rechtmatigheid/handhaving van de WWB, zullen wij in dit eindrapport niet specifiek ingaan op evaluatieaspecten van deze applicatie.

Instrumenten van keteninformatisering

Suwinet-Inkijk

Suwinet-Inkijk is het instrument waarmee medewerkers van de ketenpartners CWI, UWV, GSD's en SVB direct toegang krijgen tot relevante gegevens voor en over cliënten. Sinds begin 2002 is Suwinet-Inkijk operationeel en in 2005 is er door ongeveer 22.000 gebruikers ingelogd op Suwinet-Inkijk. Suwinet-Inkijk kende in 2005 +/- 6,7 miljoen opvragingen door gebruikers van een van de ketenpartners. Het BKWI is verantwoordelijk voor het beheer en de doorontwikkeling van Suwinet-Inkijk.

Suwinet-Meldingen

In de keten van Werk en Inkomen wordt veel informatie uitgewisseld tussen de verschillende ketenpartners. Er is namelijk sprake van een interactie tussen de verschillende werkprocessen. Om deze interactiemomenten goed en efficiënt te ondersteunen zijn er Suwinet-Meldingen ontwikkeld. Deze berichten zorgen voor uitwisseling van gegevens tussen applicaties die bij verschillende ketenpartners in gebruik zijn. In 2005 zijn in totaal ongeveer 350.000 Suwinet-Meldingen verstuurd tussen de ketenpartners. De ketenpartners hebben besloten om een subset van 15 van deze interactiemomenten te automatiseren door middel van Suwinet-Meldingen, waarvan er 3 volledig ondersteund en in gebruik zijn bij de verschillende ketenpartners. Dit betreft voor aankondiging WW, reïntegratieadvies en kennisgeving verwijtbaar gedrag en mededeling. Overigens betekent dit nog niet dat in alle gevallen de meldingen geautomatiseerd in de systemen van de ketenpartners worden verwerkt. Zo ondersteunt het nieuwe primaire systeem van CWI (Sonar) bijvoorbeeld wel de elektronische verzending van het reïntegratieadvies aan UWV, maar het wordt niet direct ingevoerd in de administratieve systemen van UWV.

Suwinet-Mail

Het uitwisselen van cliëntgegevens via e-mail is niet toegestaan wegens beveiligingsrisico's die een rol spelen bij het verzenden van e-mail via Internet. Suwinet-Mail biedt een oplossing voor deze risico's. Suwinet-Mail stelt ketenpartijen uit het SUWI-domein (CWI, UWV en GSD's) in staat om mail te versturen via het gesloten netwerk Suwinet. In 2005 zijn ongeveer 240.000 beveiligde e-mails verstuurd door de medewerkers van de ketenpartijen.

Samenloop

De Samenloop applicatie (per 6 juni 2005 onderdeel van het Sectorloket Gemeenten) van het IB verzorgt primair voor medewerkers van GSD's een maandelijkse vergelijking van de WWB soft-nummers met andere bestanden (bij UWV, IBG en Belastingdienst) op rechtmatigheid en rapporteert signalen die eventueel aandacht vragen terug aan gemeenten. In 2005 zijn ongeveer 500.000 signalen verstuurd naar de GSD's. De Samenloopapplicatie wordt bij alle gemeenten (94,4%) structureel gebruikt.

SUWI-keten wordt nog niet optimaal ondersteund door ICT

5.55 Als wij kijken naar de bijdrage van de keteninformatisering aan de SUWI-doelstellingen, dan onderscheiden wij als belangrijkste knelpunten:

1. Ondersteuning SUWI-keten door instrumenten van keteninformatisering nog beperkt.
2. Sturing keteninformatisering nog niet optimaal.

5.56 Tegelijkertijd geldt dat verschillende initiatieven in gang zijn gezet die kunnen bijdragen aan het oplossen van deze knelpunten. De knelpunten en de reeds in gang gezette initiatieven ter verbetering worden hierna toegelicht.

Ondersteuning SUWI-keten door instrumenten van keteninformatisering nog beperkt

5.57 Voor de technologische ondersteuning van de interactiemomenten in de keten zijn vier systemen beschikbaar, te weten Suwinet-Inkijk, -Meldingen, -Mail en –Samenloop. Van de 16 als belangrijk benoemde interactiemomenten in de SUWI-keten worden er 5 per 1 januari 2006 ondersteund door IT. Deze systemen bieden aan de beoogde keteninformatisering en gegevensuitwisseling dus nog een beperkte ondersteuning.

5.58 De aan de SUWI-keten gerelateerde procespartners, zoals de reïntegratiebedrijven, de werkgevers, de Arbo-diensten en de zorgverleners vallen qua keteninformatisering en -architectuur buiten het bereik van de faciliterende partijen. Hetzelfde geldt voor de interactie met burgers/uitkeringsgerechtigden. De set van te automatiseren interactiemomenten bestaat met name uit interactiemomenten tussen CWI/UWV en CWI/GSD's; de interactiemomenten met de 'andere' procespartners staan ook niet op de lijst van het AKO van de te automatiseren interactiemomenten. Externe integratie is daarmee onzes inziens vooralsnog beperkt tot stand gekomen.

5.59 Suwinet-Inkijk levert een positieve bijdrage aan de werkprocessen in de keten. Het gebruik van Suwinet-Inkijk leidt tot efficiencyvoordelen, het vermindert het zoekwerk en levert tijdsbesparing op bij CWI, UWV en gemeenten. Echter, Suwinet-Inkijk biedt nog niet de functionaliteit waar gebruikers behoefte aan hebben. Oorzaken hangen samen met twijfels over de juistheid van de gegevens, het ontbreken van werkgerelateerde informatie, problemen met de performance (hoewel de afgelopen periode verbeterd) en beschikbaarheid van Suwinet-Inkijk en een beperkte inbedding van het gebruik van Suwinet-Inkijk in de werkprocessen.

5.60 De bijdrage van de Suwinet-Melding is zeer beperkt. Er is slechts een klein aantal meldingen gerealiseerd en de daadwerkelijk gerealiseerde meldingen dragen vervolgens in de praktijk slechts beperkt bij. De meldingen worden niet opgenomen in de IT-systemen van de ontvangende partij of betreffen slechts kleine volumes. Daarnaast blijven de dossiers en bijlagen bij de gerealiseerde/beoogde meldingen op papierbasis bestaan, waardoor ook in de toekomst een

significante papierstroom blijft bestaan.

Sturing keteninformatisering nog niet optimaal

5.61 Uit onderzoek⁶¹ blijkt dat de sturing van de keten sterk is gericht op individuele organisaties en niet op de horizontale keten. Dit kan mede verklaard worden door de gedetailleerde wet- en regelgeving en daardoor de sterke aandacht voor de rechtmatigheid. Een integrale visie en sturing op de dienstverlening binnen de keten ontbreekt. Dit bemoeilijkt ook het tot stand brengen van gezamenlijke elementen in de ICT-ondersteuning. Organisaties die de voorzieningen exploiteren die de samenwerking op het gebied van informatievoorziening gestalte moeten geven (BKWI, IB en RINIS) kunnen geen ketensamenwerking afdwingen. In het AKO worden weliswaar afspraken gemaakt over het ketenprogramma, maar het AKO stuurt in de praktijk niet rechtstreeks op BKWI en BKWI heeft geen middelen om keteninformatisering bij de ZBO's af te dwingen.

Initiatieven ter verbetering

5.62 Op initiatief van de staatssecretaris en onder regie van de bestuursvoorzitter van CWI werken CWI, BKWI, UWV, de VNG en het Coördinatiepunt ICT Gemeenten momenteel aan de realisatie van het Digitaal Klantdossier (DKD), een uitwerking van het door de Commissie Keller voorgestelde SUWI-dossier^{62 63}. Dit dossier is gebaseerd op een dienstverleningsconcept dat de burger centraal stelt en gaat uit van een gezamenlijk elektronisch dossier. Uitwisseling van gegevens zal naar verwachting beter en sneller gaan, zonder de vertraging door de overdrachtmomenten. Voorts wordt een omgekeerde intake mogelijk op basis van beschikbare gegevens in overheidsbrede basisregistraties. Ofwel: de burger kan zo inzicht krijgen in de gegevens die over hem of haar binnen de SUWI-keten bekend zijn, de burger hoeft geen gegevens aan te leveren die binnen (en buiten) de SUWI-keten reeds bekend zijn en professionals van de ketenpartners kunnen gebruik maken van de gegevens die elders zijn verzameld. Het ligt in de bedoeling dat eind 2006 een portaal voor de burger gereed is.

5.63 Initiatieven die ketenoverstijgend zijn, maar waarbij deze verbetering aansluit, betreffen de voorzieningen die momenteel worden ontwikkeld in het kader van ELO, elektronische overheid. Een voorbeeld hiervan is het E-dossier (één elektronisch loket voor de burger). Het DKD wordt in samenhang hiermee ontwikkeld. Andere ELO-initiatieven, zoals de totstandkoming van de basisregistraties (waar de polisadministratie er één van is), maar bijvoorbeeld ook DigiD (authenticatie) zijn hierbij van belang⁶⁴.

5.64 Andere belangrijke initiatieven betreffen de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op de dienstverlening voor de gehele SUWI-keten en de politieke verankering van het AKO met een versterking van de opdrachtgeversrol voor het AKO.

⁶¹ Zie onder meer het rapport: Keller, W., Groen, U., Lunteren, J van. *De burger bediend!* Den Haag: Ministerie van SZW, 2005.

⁶² Zie het rapport: Keller, W., Groen, U., Lunteren, J van. *De burger bediend!* Den Haag: Ministerie van SZW, 2005.

⁶³ Het onderzoek door de Commissie Keller (voluit de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI) en het daaruit voortvloeiende DKD waren een initiatief van de staatssecretaris van Sociale Zaken.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld ELO. *Voortgangsrapportage Elektronische Overheid*. 2005.

5.65 Niet onvermeld mag blijven een initiatief van SVB dat heeft geleid tot een manifest waarin SUWI-partners samen met IBG, CVZ en de Belastingdienst aangeven toe te willen naar een situatie waarin sprake is van eenmalige opgave van gegevens, het verbeteren van de authenticiteit van de opgeslagen gegevens en het gebruik van DigiD te willen stimuleren (zie ook hoofdstuk 5). Om dit te realiseren is een gezamenlijke ICT-informatiearchitectuur een belangrijk ondersteunend middel.

Verbeteracties⁶⁵

Het SUWI-Ketenprogramma 2006 (AKO) heeft voor 2006 een zevental speerpunten gedefinieerd rondom ketensamenwerking. Het realiseren van een verdergaande keteninformatisering is één van de speerpunten van het ketenprogramma. Hieronder vallen een aantal belangrijke initiatieven ter verbetering van de keteninformatisering en gegevensuitwisseling:

Digitaal Klantdossier (DKD) Het DKD vormt een gemeenschappelijk dossier van alle informatie die bij CWI, UWV en gemeenten voorhanden is met betrekking tot cliënten. CWI heeft de opdracht gekregen om in overleg met de ketenpartners een DKD te ontwikkelen. Eind 2006 is de oplevering van versie 1 gepland, eind 2007 dient fase 2 te worden opgeleverd. Het DKD kan worden gezien als de opvolger van Suwinet-Inkijk.

Suwinet-Meldingen De implementatie van (openstaande) Suwinet-Meldingen wordt in 2006 verder opgepakt. De verantwoordelijkheid voor de uitrol komt bij de lokale samenwerkingsclusters te liggen. BKWI ondersteunt samen met CWI, IB en CP-ICT dit implementatietraject. De implementatie van de Suwinet-Meldingen leidt ook tot introductie van nieuwe software, aanpassingen op SNO's, werkinstructies en opleidingen.

Bedrijfsverzamelgebouwen (BVG) Veel BVG's beschikken momenteel over een 'tripartiete technische infrastructuur', dat wil zeggen, drie telefooncentrales, netwerken, kantoorautomatisering, etc. Op basis van een aantal pilots in 2005 is een uniforme BVG-infrastructuur blauwdruk opgesteld. De landelijke implementatie hiervan wordt uitgevoerd in 2006.

Aansturing keteninformatisering Het AKO wenst de ketensturing en de gezamenlijke slagkracht te versterken. Het AKO zal daartoe worden omgevormd tot een overlegstructuur die uitgaat van een heldere rolverdeling tussen alle betrokkenen: het AKO als 'dagelijks bestuur van de keten', een door het Ministerie voorgezeten kwartaaloverleg met het AKO, DG AMB, DG ASV, de directeur Uitvoeringsbeleid en de directeur Werk en Bijstand. Dit overleg geeft uiting aan systeemverantwoordelijkheid van het Ministerie. Tweemaal per jaar is bij voorgaand overleg de staatssecretaris aanwezig.

⁶⁵ AKO. *Samen voor onze klanten. SUWI-Ketenprogramma 2006*. 2005.

Veel en complex werk verzet, maar beperkte progressie

5.66 In de SUWI-periode is veel en zeer complex werk verricht bij de totstandkoming van de infrastructuur. De huidige ICT-architectuur (Suwinet, maar ook polisadministratie, SONAR, werk.nl en e-Intake) biedt een degelijke basis voor de dienstverlening aan de burger. In vergelijking met andere sectoren is de architectuur ver ontwikkeld en ook in vergelijking met het buitenland doet Nederland het goed. Ook als wij kijken naar de ontwikkelingen op het terrein van de elektronische overheid, doen de SUWI-organisaties het prima.

5.67 Niettemin is er overall maar beperkte progressie geboekt. Momenteel levert de huidige IT-ondersteuningstructuur nog een beperkte bijdrage aan keteninformatisering en efficiënte gegevensuitwisseling. Dit leidt er toe dat het SUWI-stelsel geconfronteerd blijft met een grote papierstroom tussen de betrokken partners, activiteiten nog dubbel worden uitgevoerd (informatieverzameling en -vastlegging) en de kans op administratieve fouten blijft bestaan.

Ter illustratie: een aanvraag WW bestaat uit 200 vragen waarvan er gemiddeld 100 moeten worden beantwoord en er moeten 35 bewijsstukken worden aangeleverd. Bij een aanvraag WWB geldt het dubbele aantal en wordt 40% van de informatie opnieuw gevraagd die al eerder is aangeleverd. Ketenbrede statusinformatie over de burger is niet beschikbaar.

5.68 De ketenpartners zijn doordrongen van het bovenstaande en hebben in het (ambitieuze) SUWI-Ketenprogramma voor 2006 een aantal initiatieven benoemd ter verbetering van de keteninformatisering en gegevensuitwisseling. Het programma kent concrete voornemens om de ook door ons geconstateerde witte vlekken rondom ketensamenwerking en –informatisering weg te nemen: (1) ontwikkelen DKD, (2) landelijk implementeren van de (openstaande) Suwinet-meldingen, (3) de implementatie van de BVG-infrastructuur in de BVG's en (4) initiatieven ter versterking van de aansturing van de keteninformatisering⁶⁶.

5.69 Dat neemt niet weg dat de afgelopen jaren gebleken is dat het realiseren van ketenbrede initiatieven (zowel bestuurlijk als systeemtechnisch) complex is, temeer door het ontbreken van een centrale aansturing en van incentives voor de projectdeelnemers die gericht zijn op het overkoepelende belang. Dit houdt opnieuw het risico in van stagnatie en suboptimalisatie.

Oplossingsrichtingen keteninformatisering

5.70 Om de geschetste verbetermogelijkheden te benutten zijn (met inachtneming van de reeds in gang gezette verbeteracties) twee oplossingsrichtingen te benoemen:

1. Versterking van centrale aansturing door het Ministerie.
2. Nadrukkelijker aanspreken van bestuurders op bijdrage aan ketenoptimalisatie.

⁶⁶ AKO. *Samen voor onze klanten. SUWI-Ketenprogramma 2006*. 2005.

5.71 Allereerst is het ons inziens van belang om ICT als ‘katalysator’ voor procesoptimalisatie en ketensamenwerking te gebruiken. Het Ministerie zou, vanuit de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de keten, inhoudelijk de regie moeten nemen in de discussies inzake ketenoptimalisatie. Vervolgens dienen de bestuurders van de SUWI-organisaties nadrukkelijker te worden aangesproken op hun bijdrage aan de optimalisatie van de keten met behulp van keteninformatisering. Ook in dit kader vereist de positie van gemeenten een aanpak die rekening houdt met keuzes die lokaal of regionaal worden gemaakt.

5.72 Naast deze bestuurlijke oplossingsrichtingen zijn er nog een aantal thema’s te benoemen die men zou kunnen zien als succes- en faalfactoren of randvoorwaarden voor ketensamenwerking:

- **Thema 1. ICT-referentiearchitectuur** Om de doorlopende ketenprocessen over de organisaties heen te kunnen realiseren is het van belang dat sprake is van een eenduidige ICT-referentiearchitectuur.
- **Thema 2. Uitwisseling van gegevens** Om de uitwisseling van gegevens verder te kunnen faciliteren en stimuleren is standaardisering van gegevens van belang. Standaardisering draagt bij aan de reductie van dubbele uitvraag en invoer en maakt verdere (keten-)informatisering mogelijk.
- **Thema 3. Kwaliteit van (niet-financiële) gegevens** Om het vertrouwen van de betrokken partners in de bestaande en nieuw te ontwikkelen keteninstrumenten te versterken is het van belang dat de gegevens betrouwbaar (lees beschikbaar, integer en vertrouwelijk) zijn.
- **Thema 4. Privacy en beveiliging** Voorts geldt dat de uitwisseling van de gegevens veilig moet plaatsvinden en dat voldoende aandacht bestaat voor de persoonlijke levensfeer van de burger en de bescherming van diens persoonsgegevens. Voor dit laatste geldt dat de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) beperkingen en voorwaarden stelt aan het uitwisselen van en gemeenschappelijk gebruik van persoonsgegevens.

5.73 Voor thema 3 en 4 geldt dat deze aspecten ook van belang zijn om het vertrouwen van de burger in het DKD te winnen.

6 Sturing en Toezicht

6.01 In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: is de opzet en werking van het stelsel van sturing en toezicht, zoals dat in de Wet SUWI is gecreëerd, adequaat?

6.02 Op basis van de in dit kader door het Ministerie verstrekte deelonderzoekopdrachten (in dit geval vooral uitgevoerd door Conclusion Consulting Sociale Zekerheid en Zorg), overige relevante publicaties die vooral de afgelopen maanden zijn verschenen en eigen interviews met stakeholders worden deze vragen in dit hoofdstuk beantwoord.

6.03 In dit deel van de SUWI-evaluatie stellen wij vast of en in hoeverre het sturingsinstrumentarium en het toezicht in de gegeven structuur van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden in opzet en werking adequaat is. Oorspronkelijk maakte een kosten-batenanalyse voor de uitvoeringsorganisaties ook onderdeel uit van het onderzoek. Dit onderdeel is komen te vervallen door een andere aanpak van de doorlichting van ZBO's.

6.04 Allereerst gaan wij kort in op de achtergrond en context waarin de SUWI-partijen verkeerden aan het begin van de SUWI-periode met betrekking tot sturing en toezicht. Vervolgens beschrijven wij de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en de bevindingen en conclusies ten aanzien van sturing en toezicht. Tot slot geven wij oplossingsrichtingen aan.

Achtergrond en context van sturing en toezicht

6.05 De met SUWI gecreëerde structuur is gebaseerd op een model van publiek opdrachtgeverschap en een publieke en deels private uitvoering (ZBO's en private reïntegratiebemiddeling). Centraal in dat model staan drie organisaties (CWI, UWV en SVB) met enige regelvrijheid en gemeenten met eigen taken en budgetten. Het idee is dat de drie ZBO's - meer dan de afzonderlijke rechtsvoorgangers in de voor SUWI-periode - systematisch verantwoording afleggen over hun taakuitvoering en onderworpen zijn aan extern toezicht door IWI.

6.06 Een belangrijke waterscheiding in vergelijking met het bestuursmodel van de jaren '90 is de ontvlechting van de belangen en verantwoordelijkheden van overheid en sociale partners. In de SUWI-structuur dragen de vakbonden en de werkgeversorganisaties geen bestuurlijke verantwoordelijkheid meer. Zij hebben een adviserende rol (gedeeltelijk geïnstitutionaliseerd in de RWI).

6.07 In het verleden is diverse malen ingegrepen in de organisatie en dus ook de sturing en toezicht binnen de sociale zekerheid. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Uitvoeringsorganen Sociale Zekerheid van 1993 (Commissie

Buurmeijer) was de *scheiding van bestuur en uitvoering*. Deze scheiding is verwezenlijkt gedurende de ontvlechtingsoperatie (1995) en bestendigd in de Wet SUWI.

6.08 In de periode tot aan 2002 had de minister vrij beperkte mogelijkheden om direct invloed te kunnen uitoefenen op de uitvoering. Met de invoering van de Wet SUWI heeft de minister een *uitbreider instrumentarium* gekregen om sturing te geven aan de uitvoeringsorganisaties.

6.09 De keuze voor de bestuurlijk-juridische vorm van ZBO's is grotendeels te verklaren tegen de achtergrond van de historische context van de sociale zekerheid. Dat wil zeggen, een van oorsprong particulier initiatief dat door de betrokkenheid van de rijksoverheid (bij de vormgeving, regulering en bekostiging van de sociale zekerheid) bewoog naar een steeds minder private positie.

6.10 Opmerkelijk is dat in SUWI weliswaar gekozen is voor de vorm van *zelfstandige* bestuursorganen, maar dat in de bestuurlijke vormgeving daarvan niet is voorzien in een gebruikelijk governance systeem, waarbij bestuur en (intern) toezicht in evenwicht zijn. In tegenstelling tot de meeste ZBO's is geen Raad van Toezicht ingesteld maar een door de Minister ingestelde Raad van Advies. Daarmee ontbreekt de mogelijkheid van een evenwichtige countervailing power tussen Raad van Toezicht en Raad van Bestuur en ligt de werkgevers en toezichtfunctie - die gebruikelijk is bij Raden van Toezicht - in de SUWI-situatie vooral bij de minister.

6.11 Op basis van een andere aanbeveling van de Commissie Buurmeijer – meer samenwerking tussen de uitvoerende organisaties – is in de Wet SUWI gekozen voor het stimuleren van een vergaande *ketensamenwerking* tussen de betrokken partijen, ZBO's, gemeenten en particuliere actoren op dit gebied, zoals reïntegratiebedrijven.

Taken en verantwoordelijkheden van SUWI-partijen

6.12 Een dominant uitgangspunt in de Wet SUWI is een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden en daaruit voortvloeiend, een principieel onderscheid tussen beleid en uitvoering. De minister stuurt op hoofdlijnen en de feitelijke uitvoering is opgedragen aan de uitvoeringsorganisaties, ZBO's en gemeenten, die daarover verantwoording afleggen. Gemeenten hebben een bijzondere positie. Zij voeren geen opdrachten uit maar voeren de WWB uit in medebewind. Aansturing van gemeenten op SUWI-doelstellingen is daardoor complexer want zij hebben grotere beleidsvrijheid. Gemeentebesturen hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de sturing. De minister is echter wel systeemverantwoordelijk⁶⁷.

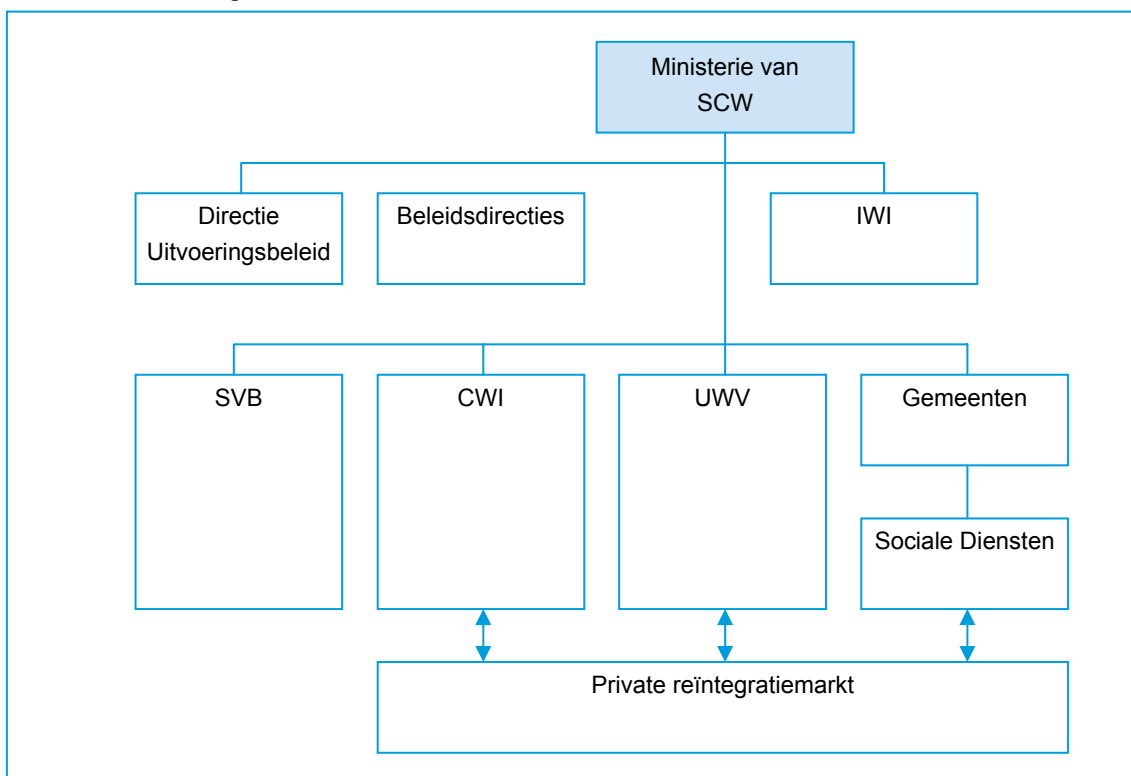
6.13 De minister wordt bij het dragen van zijn verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid ondersteund door directies op zijn departement. Dat zijn enerzijds de beleids- en sturingsdirecties waaronder de Directie Uitvoeringsbeleid voor ZBO's en de Directie Werk en Bijstand voor de gemeenten, en anderzijds de IWV. De Directie Uitvoeringsbeleid heeft de eerste

⁶⁷ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

verantwoordelijkheid bij het maken van afspraken over de te leveren prestaties en de bekostiging daarvan. Deze Directie werkt met de uitvoeringsorganisaties samen in een planning en control cyclus waarin ook de begrotingsprocedures zijn verankerd.

6.14 In de Wet SUWI is opnieuw (net als daarvoor het geval was met het College van Toezicht Sociale Verzekeringen - Ctsv) gekozen voor een min of meer *onafhankelijke toezichthouder*. IWI maakt wel deel uit van de departementale organisatie en is het organisatorische resultaat van een fusie van het Ctsv en de Directie Toezicht van het Ministerie. De taken van IWI beperken zich overigens niet tot SUWI, maar bestrijken het gehele beleidsterrein van het Ministerie. IWI houdt toezicht op de taakuitvoering door de uitvoeringsorganisaties en op de goede werking van het stelsel van de sociale zekerheid. In tegenstelling tot het Ctsv heeft IWI *geen interventiemogelijkheden*.

6.15 Deze zijn voorbehouden aan de minister. IWI heeft tot taak om informatie te verzamelen en te beoordelen. Hierdoor kan de minister zijn (directe) verantwoordelijkheid over de sociale zekerheid beter realiseren. In de Wet SUWI is een keuze gemaakt voor *integraal toezicht* als tegenhanger van een meer integrale uitvoering. Er wordt door IWI niet alleen gekeken naar het functioneren van de afzonderlijke ZBO's, maar ook en misschien wel vooral: de ketensamenwerking wordt beoordeeld.



Figuur 3. Het stelsel van sociale zekerheid in Nederland

6.16 Samengevat ontstaat het volgende beeld:

- De minister is politiek verantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren van het stelsel.
- De minister is politiek verantwoordelijk voor het bevorderen van de ketensamenwerking.
- De beleidsdirecties zijn ambtelijk verantwoordelijk voor de vormgeving en regulering van de materiekant van het stelsel (de rechten en plichten).
- IWI is verantwoordelijk voor het toezicht op de taakuitvoering en het functioneren van het stelsel.
- De directie Uitvoeringsbeleid is ambtelijk verantwoordelijk voor de vormgeving van het uitvoeringsstelsel en de opdrachtverstrekking aan en de uitvoeringsbekostiging van de uitvoeringsorganisaties.
- Directie Werk en Bijstand is ambtelijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het bijstands- en het activeringsbeleid van het Rijk in relatie tot de gemeenten.

Sturing in de praktijk - richting, ruimte, resultaat en rekenschap

6.17 De sturingsvisie van het Ministerie is in de kern: het geven van *richting* en *ruimte* aan de SUWI-organisaties en het vragen om *resultaat* en *rekenschap*⁶⁸. Het Ministerie beoogt de vier principes met elkaar in balans te brengen.

R1 - Richting geven

6.18 De minister heeft *richting gegeven* aan de uitvoeringsorganisaties door het volgende:

- (wijzigingen) in wet- en regelgeving;
- een planning en control cyclus die start met de zogenaamde meibrieven;
- bestuurlijke overleggen;
- uitvoerbaarheidstoetsen.

6.19 In de meibrieven – het startpunt van de jaarlijkse planning en control cyclus – geeft de minister per SUWI-organisatie het beleidsmatige en financiële kader voor het komende jaar weer. De individuele organisaties reageren daarop met een conceptjaarplan en een meerjarenbeleidsplan. Uit deze plannen kan worden opgemaakt op welke wijze en tegen welke kosten elke uitvoeringsorganisatie de beleidsrichting van de minister zal verwezenlijken.

6.20 In de (jaarlijkse) planning- en control cyclus wordt naar ons inzicht nauwelijks op de ketenresultaten gestuurd en is slechts beperkt aandacht voor de middellange termijn doelstellingen⁶⁹. De te bereiken doelstellingen zijn ook met onzekerheden omkleed. Immers, de politieke context waarin de ZBO's moeten opereren brengt met zich mee dat er lange tijd onzekerheid bestaat en discussies worden gevoerd over kwesties zoals bijvoorbeeld de mogelijk verdergaande privatisering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

⁶⁸ Analoog aan het 4R-model van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

⁶⁹ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

R2 - Ruimte geven

6.21 De ZBO's, evenals gemeenten, dienen bij de uitvoering van hun taken voldoende ruimte te hebben om hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken als het gaat om prioriteitsstelling en de inrichting van de bedrijfsvoering. In de praktijk blijkt dat prioritering tussen en binnen beleidsdoelstellingen moeizaam te verwezenlijken is. De uitvoeringsorganisaties krijgen weinig ruimte voor het daadwerkelijk voorrang geven aan bepaalde doelstellingen boven andere: alle doelstellingen lijken even belangrijk te zijn en daar wordt ook op gestuurd⁷⁰.

6.22 Bovenop deze beperkte beleidsmatige ruimte komt de (gepercipieerde) beperkte financiële ruimte. Elk jaar wordt bij de vaststelling van het jaarplan onderhandeld over de taakstelling en de beschikbare budgetten. Bijna altijd betekent dit dat op de beleidsambities ingebonden moet worden. Er is ook - mede vanwege het ontbreken van een goed en gemeenschappelijk gedragen analysemodel - weinig ruimte voor bijvoorbeeld het besparen op de 'grote' geldstroom (programmakosten) door het doen van investeringen vanuit de 'kleine' geldstroom (uitvoeringskosten). De budgetsturing is overigens niet erg geavanceerd. In essentie is het een incrementeel systeem gebaseerd op resultaten in het verleden. Efficiency wordt gestimuleerd door vrij ruw geformuleerde doelstellingen te realiseren via een budgettering van de uitvoeringskosten⁷¹.

6.23 De minister heeft in de SUWI-periode naar ons oordeel te beperkt gestuurd op het verbeteren van de samenwerking in de keten tussen de betrokken organisaties. De betrokken uitvoeringsorganisaties bleken zelf zich ook in eerste aanleg voornamelijk te concentreren op hun (interne) transitieprocessen. Weliswaar zijn er veel positieve initiatieven ontplooid - zoals het DKD - en is er gemeenschappelijke visie ontstaan, maar de uitwerking is complex en de voortgang is over de gehele periode genomen traag.

6.24 De ketensamenwerking is in de Wet SUWI verankerd door een verplichting voor de uitvoeringsorganisaties om samen te werken. Indien de samenwerking in de praktijk onvoldoende van de grond komt, kan de minister eventueel nadere regels stellen betreffende deze samenwerking. Van deze (wettelijke) mogelijkheid heeft de minister in de praktijk geen gebruik gemaakt⁷².

6.25 Voor gemeenten liggen de bevoegdheden van de minister anders dan voor ZBO's. Dit betekent echter niet dat de minister de gemeenten niet zou kunnen sturen. De minister heeft stevige wettelijke interventiemogelijkheden zoals de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen, het nemen van financiële maatregelen en het voordragen van besluiten voor schorsing en vernietiging⁷³.

6.26 Feitelijk is de ketenpartners dus wel de ruimte geboden om de ketensamenwerking op te tuigen, maar heeft in de beginperiode van SUWI de nadruk vooral gelegen op de prestaties van de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties.

⁷⁰ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

⁷¹ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

⁷² Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

⁷³ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

6.27 De ketensamenwerking is in 2005 en 2006 nadrukkelijk (en relatief succesvol) op de agenda gezet door de SUWI-organisaties zelf – daarbij mede gestimuleerd door SZW - en de aandacht voor bijvoorbeeld 'geïntegreerde dienstverlening' is toegenomen. Hierbij kunnen taken tussen ketenpartners worden uitgewisseld en onder voorwaarden over en weer middelen worden ingezet ten behoeve van de cliënt.

R3 - Resultaat vragen

6.28 Het Ministerie dient in de planning en control cyclus eisen te stellen aan de prestaties die uitvoeringsorganisaties moeten realiseren. In het gekozen besturingsmodel wordt daarvoor gewerkt met kwantitatieve prestatie-indicatoren en vormen van outputbekostiging op basis van een integrale kostprijs. Belangrijke (niet-financiële) indicatoren zijn bijvoorbeeld preventiequote, uitstroomquote en klanttevredenheid. Deze indicatoren verschillen per uitvoeringsorganisatie en worden door de minister in een onderhandelingsproces met de uitvoeringsorganisaties vastgesteld. De minister verankert deze prestatie-indicatoren in de jaarlijkse meibrief.

6.29 Los van de inhoudelijke vragen bij de indicatoren in relatie tot de uitvoeringspraktijk, bestaan er meningsverschillen tussen de minister en de uitvoeringsorganisaties over het aantal indicatoren dat relevant is. Uitvoeringsorganisaties ervaren het werken met de veelheid aan soms onderling strijdige indicatoren vooral als een te gedetailleerde (en ongerichte) informatievraag van het Ministerie ('toezichtsdruk')⁷⁴.

6.30 Prestatie-indicatoren die betrekking hebben op gezamenlijk door de ketenpartners behaalde resultaten maakten gedurende de evaluatieperiode nog geen deel uit van de sturing door de minister. Onlangs heeft een door het AKO ingestelde ontwikkelgroep prestatie-indicatoren voor de keten opgesteld (waaronder een ketenpreventie- en een ketenuitstroomquote). Deze ketenindicatoren zijn vooral van belang omdat de verschillende indicatoren per uitvoeringsorganisatie de bijdrage aan het ketenresultaat niet meten.

R4 - Rekenschap vragen

6.31 Door middel van kwartaalrapportages en het jaarverslag leggen de SUWI-organisaties verantwoording af aan de minister. De uitvoeringsorganisaties 'beklagen' zich over de hoeveelheid informatie die moet worden aangeleverd in combinatie met de vereiste frequentie⁷⁵. Voorts wordt als hinderlijk ervaren dat te beperkt gebruik wordt gemaakt van de aangeleverde informatie om te overleggen en (bij) te sturen.

6.32 Van de zijde van het Ministerie (naar aanleiding van een IWI-onderzoek) wordt geconstateerd dat de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie kan (en moet) worden verbeterd. Dit vertaalt zich momenteel in een kwaliteitsslag bij de uitvoeringsorganisaties.

⁷⁴ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

⁷⁵ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

Toezicht in de praktijk

6.33 In de Wet SUWI is bepaald dat IWI toetst of het beleid door de uitvoeringsorganisaties wordt uitgevoerd, zoals is beoogd, en of de geformuleerde doelstellingen worden behaald. De werkzaamheden van IWI levert de minister informatie op om de sturing van de uitvoering daar waar nodig bij te stellen. Het Ministerie heeft in een brief aan de Tweede Kamer (eind 2005) gemeld dat het toezicht door IWI zo goed mogelijk moet aansluiten bij de politieke en beleidsmatige context⁷⁶.

6.34 Toezicht derhalve dichtbij de minister. Maar wel een vorm van toezicht met wettelijke waarborgen om objectiviteit te garanderen. Daarom is – evenals bij de overige rijkstoezichthouders zoals de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie – sprake van een zekere vorm van *onafhankelijkheid*. Deze heeft zowel betrekking op de positionering van het IWI als op de inhoud van de rapportages en de wijze van totstandkoming daarvan. De taakstelling van de Inspectie is daarom wettelijk vastgelegd en de rapporten gaan – voorzien van commentaar van de minister – ongewijzigd naar het parlement. De rapportages van IWI komen daardoor op een betrekkelijk onafhankelijke wijze tot stand, zonder directe inmenging van beleid of politiek.

6.35 In het rapport van Conclusion Consulting Sociale Zekerheid en Zorg wordt ingegaan op de invulling van de signalerende taak van de toezichthouder, informatievoorziening aan de toezichthouder, integraliteit van het toezicht, onafhankelijkheid van de toezichthouder en effectiviteit van het toezicht. Ten aanzien van de onafhankelijkheid wordt een (theoretische) kwetsbaarheid verondersteld, immers nog steeds maakt de toezichthouder deel uit van de departementale structuren. Dat is echter naar ons oordeel niet te voorkomen. Wij achten het zinvol dat het toezicht direct ressorteert onder de departementale structuren. Het functioneren van de Algemene Rekenkamer vormt een verdere waarborg voor de onafhankelijkheid ten opzichte van de minister.

6.36 Ten aanzien van de informatievoorziening, merkt Conclusion op dat de informatie- en onderzoeksorganisatie kan worden gestroomlijnd. Wij onderschrijven die constatering.

6.37 Voorts merkt Conclusion op dat een verschuiving zou moeten plaatsvinden van de huidige rechtmatigheidsfocus naar aandacht voor de doeltreffendheid. Voor wat betreft de kwaliteit van de ketensamenwerking en de effectiviteit van het stelsel onderschrijven wij het belang van de aandacht voor doeltreffendheid. Daar is IWI zich van bewust en handelt daar ook naar. In het jaarverslag 2005 staat het volgende: “De inspectie heeft in 2005 veel geïnvesteerd in de kwaliteit van het toezicht. De lijn is voortgezet om meer doeltreffendheidsonderzoek uit te voeren”⁷⁷.

6.38 Ten aanzien van de integraliteit van het toezicht valt op te merken dat IWI voor wat betreft ZBO's voldoende (onderzoeks)bevoegdheden heeft. Ten opzichte van andere voor de sector relevante partijen die een belangrijke rol spelen in de keten van werk en inkomen zoals de Belastingdienst en reïntegratiebedrijven, bestaat geen toezichttaak. In relatie tot gemeenten geldt

⁷⁶ Kamerstuk 2005-2006, 26448 nr. 226 - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Brief minister bij aanbieden rapport van bevindingen betreffende de zelfevaluatie van de Inspectie Werk en Inkomen.

⁷⁷ IWI. *Jaarverslag IWI 2005. Ten geleide*. Den Haag, 2006.

een wat afgezwakte vorm van toezicht, namelijk systeemtoezicht.

6.39 De minister pleit (eind 2005) voor een afstemming van de informatie-uitwisseling voor sturing en toezicht: “hoe beter het informatiebeleid en de gegevensuitwisseling, hoe minder de toezichtsbelasting van de uitvoering. Het Ministerie en IWI moeten één informatiebron worden, waardoor beleids- en toezichtsmedewerkers nooit meer hetzelfde komen vragen aan de uitvoeringsorganisaties”⁷⁸. Dit is inmiddels door IWI opgenomen in haar informatiebeleid.

6.40 Over *horizontalisering* merkt de minister op dat hij het belang van horizontale vormen van verantwoording door uitvoeringsorganisaties onderschrijft. De SUWI-ZBO's geven hier in toenemende mate invulling aan, bijvoorbeeld via de Raden van Advies, cliëntenparticipatie, klanttevredenheidsonderzoeken, deelname aan de Handvestgroep Publiek Verantwoorden en participatie in de Rijksbrede Benchmark van uitvoeringsorganisaties. Deze horizontale verantwoordingsvormen zijn van invloed op de wijze waarop IWI haar toezichthoudende taak kan invullen⁷⁹.

6.41 In het meerjarenplan 2006-2009 schrijft IWI hierover het volgende: “Naarmate de uitvoeringsorganisaties beter presteren, een groter intern controlevermogen demonstreren en zich deugdelijk, degelijk en compleet verantwoorden over de kwaliteit en effecten van hun uitvoeringsprocessen, zal de inspectie op dit terrein minder toezichtonderzoek programmeren”⁸⁰.

Governance structuur Zelfstandige bestuursorganen

6.42 De bestuurlijke vormgeving van de ZBO's SVB, CWI en UWV wijkt af van die van andere grotere ZBO's in Nederland zoals COA, IBG en Kadaster en van inmiddels verschenen codes met betrekking tot good governance in het openbaar bestuur. Andere organisaties en ook de verschillende governance codes kennen een Raad van Toezicht die belast is zowel met (een deel van de) werkgeversrol (aanstellen, ontslaan en beoordelen), de toezichthoudende rol als de klankbord- en netwerkrol.

6.43 Bij de SUWI-organisaties is een structuur gekozen waarbij de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de Raad van Bestuur en daarnaast een Raad van Advies functioneert. Deze Raad heeft – ten opzichte van het Raad van Toezichtmodel - alleen de klankbord en netwerkfunctie. Deze constructie betekent dat het interne toezicht, de bestuurlijke checks en balances binnen de organisatie, beperkt zijn. De Minister kan hier dan ook slechts beperkt op steunen en zal – om zijn verantwoordelijkheid te dragen – zelf direct toezicht moeten uitoefenen en moeten steunen op de sturing- en toezichtactiviteiten van de departementale functies van de Directie Uitvoeringsbeleid en IWI. De huidige vorm van toezicht zal daarom altijd afstandelijker zijn en formeler en daardoor minder persoonlijk en in een minder vertrouwelijke sfeer. Deze vorm van

⁷⁸ Kamerstuk 2005-2006, 26448 nr. 226 - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Brief minister bij aanbieden rapport van bevindingen betreffende de zelfevaluatie van de Inspectie Werk en Inkomen.

⁷⁹ Kamerstuk 2005-2006, 26448 nr. 226 - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Brief minister bij aanbieden rapport van bevindingen betreffende de zelfevaluatie van de Inspectie Werk en Inkomen.

⁸⁰ Kamerstuk 2004-2005, 26448 nr. 216 - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Brief minister ter aanbieding van het Jaarplan 2006 en het Meerjarenplan 2006-2009 van de Inspectie Werk en Inkomen.

toezicht is ook minder geschikt als basis voor het beoordelen van het functioneren en de te nemen beslissingen omtrent beloningen van leden van de Raad van Bestuur.

6.44 Het bieden van tegenspel in een vertrouwde omgeving is nu juist de kern van het governance model met een scheiding tussen Raad van Bestuur en Raad van Toezicht. Twee organen die een intensief dialoog met elkaar voeren en elkaar in evenwicht houden. Een model waarin het toezichthoudende orgaan bestaat uit ervaren door de minister benoemde personen met maatschappelijk aanzien die zowel de werkgevers-, de toezichthouders- als de klankbordrol ten opzichte van de Raad van Bestuur vervult. Een model ook waarbij de uitvoerende macht geheel ligt bij de Raad van Bestuur. Deze Raad is dan ook het enige orgaan waarmee de Minister zich verstaat als het gaat om het uitvoeren van de gegeven opdracht.

6.45 De Raad van Bestuur legt over de *invulling* van zijn bestuurlijke taken verantwoording af aan de Raad van Toezicht en over de ZBO als geheel aan de Minister. Wij pleiten in dat verband voor een met de Minister overeen te komen 'governanceprotocol', waarin met de in te stellen Raden van Toezicht afspraken worden gemaakt over de invulling van de taken en de wijze waarop daarover verantwoording zal worden afgelegd.

6.46 Door de instelling van een Raad van Toezicht wordt de kwaliteit van de governance van de ZBO's verbeterd en kan de Minister zich meer beperken tot systeemtoezicht en resultaatbeoordeling.

6.47 De Minister beschikt op grond van de wet uiteraard over interventiemogelijkheden. Hij zal daar in de praktijk alleen gebruik van maken ingeval van calamiteiten en dossiers met een belangrijke politieke lading en daartoe afspraken maken. In het SUWI-kader zullen hierbij zeker afspraken worden gemaakt over ketenregie en ketenprocesoptimalisatie en keten-ICT. De keuze voor een RvT-model betekent dat de governance binnen de ZBO verbetert; dat maakt het toezicht gebalanceerder (in termen van intern en extern toezicht) en effectiever en het geeft de Minister de gelegenheid zich te concentreren op de hoofdlijn van output en daaraan gerelateerde outcome en op de relevante dossiers in het kader van de regieverantwoordelijkheid voor het functioneren van de keten.

6.48 Natuurlijk zijn er ook (succesvolle) uitvoeringsorganisaties in het publieke domein die deel uitmaken van departementale structuren waarin checks en balances en interne vertrouwelijkheid zijn ingebouwd, zoals de Belastingdienst, maar dat zijn geen *zelfstandige* bestuursorganen. Het risico van het ontbreken van een toezichthoudend orgaan binnen de ZBO's is dat de interne checks en balances minder effectief zijn en het externe toezicht niet goed is uitgerust om in deze leemte te voorzien.

Conclusies betreffende de opzet en werking van sturing en toezicht

6.49 Op basis van de historische context en de bevindingen over de opzet en werking van sturing en toezicht kan de kernvraag positief worden beantwoord: op hoofdlijnen is de opzet en werking van sturing en toezicht van de ZBO's adequaat geweest, maar er dient meer energie te worden gestoken in het totstandbrengen van de samenhang tussen de ketenpartners .

6.50 Het Ministerie heeft voldoende richting gegeven door middel van wet- en regelgeving (WIA), de jaarlijkse meibrieven, bestuurlijke overleggen, (wijzigingen in) bestaande materiewetten en uitvoerbaarheidstoetsen. Echter er is te weinig ruimte voor de uitvoeringsinstellingen om ook daadwerkelijk zelf te werken aan de verbetering van het resultaat door de beperkte investeringsmogelijkheden. Uitvoeringsbudgetten en programmamiddelen worden te veel beschouwd als waterdichte compartimenten. Dat is overigens ook niet eenvoudig. Een gemeenschappelijk analysemodel is nodig om hiervoor meer ruimte te creëren. Voorts heeft de minister veel(vuldig) en gedetailleerd rekenschap gevraagd. Achter de informatievragen lijkt te weinig samenhang en visie op het daadwerkelijk functioneren van de uitvoeringsprocessen te zitten. Deze constatering moet wel worden gezien tegen de achtergrond van het hectische begin van de SUWI-periode: een veelheid aan organisatie- en beleidswijzigingen enerzijds en de vrees voor discontinuïteit in de uitvoeringsprocessen anderzijds.

6.51 Het *toezicht* van het Ministerie op de uitvoeringsorganisaties ligt grotendeels in het verlengde van het hierboven geschetste beeld van de sturing. IWI heeft de uitvoeringsorganisaties (in het bijzonder in het begin van de SUWI-periode UWV) begrijpelijk dicht op de huid gezeten, volgens sommige uitvoeringsorganisaties te dicht. De nadruk in het toezicht heeft aanvankelijk vooral gelegen op rechtmatigheidsonderzoek. Dit was ingegeven door het grootschalige transitieproces bij UWV (en mindere mate CWI): de vraag was gerechtvaardigd of de continuïteit in gevaar was. Nu gebleken is dat de continuïteit van de processen en de bijbehorende rechtmatigheid grotendeels op orde zijn, verschuift IWI haar aandacht in toenemende mate naar doeltreffendheidsonderzoeken.

6.52 Geconstateerd kan worden dat binnen de gekozen constructie IWI (zonder interventiemogelijkheden) haar werk op een steeds professionelere wijze inhoud en vorm geeft. Het feit dat het toezicht zo goed mogelijk moet aansluiten bij de politieke en beleidsmatige context lijkt een realistische keuze en passend in de cyclus beleid, uitvoering en toezicht⁸¹.

6.53 De belangrijkste problemen die nog moeten worden opgelost hebben betrekking op het volgende:

- Het gebrek aan regie over en de samenhang in de keten.
- De structurering van het interne toezicht.
- De 'informatiedrukke'.

⁸¹ Kamerstuk 2005-2006, 26448 nr. 226 - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Brief minister bij aanbieden rapport van bevindingen betreffende de zelfevaluatie van de Inspectie Werk en Inkomen.

Oplossingsrichtingen - geen ingrijpende (organisatie)veranderingen

6.54 In de afgelopen 25 jaar is (organisatie)verandering in de sociale zekerheid eerder regel dan uitzondering. Niet zelden kon een dergelijke verandering niet worden afgemaakt en moest de volgende al weer worden geïmplementeerd. Sinds de opkomst van de massale werkloosheid in de jaren '70 is de bestuurlijke en organisatorische inrichting voortdurend in verandering. Er is tenminste vier keer sprake geweest van een radicaal nieuw begin en daartussen is er voortdurend onrust in de organisatie geweest en beleid op beleid gestapeld.

6.55 In het jaarverslag 2005 van IWI wordt een pleidooi gehouden voor geleidelijke ontwikkeling: "Het is zaak om (zich) te realiseren dat gedurende die vier jaar (naast SUWI) ook andere grote wetwijzigingen zijn doorgevoerd (onder andere WWB, WIA, Walvis), die van CWI, UWV en gemeenten veel hebben gevraagd. [...] De periode van opbouw en het op orde krijgen van de afzonderlijke organisaties moet nu zijn vervolg krijgen door een intensivering van de samenwerking. De ontwikkeling van het DKD is in 2005 gestart. De noodzakelijke culturomslag bij de ketenpartners is op gang gekomen. De komende jaren moeten de organisaties de ruimte worden geboden om tot verdere ontwikkeling te komen"⁸². Wij onderschrijven deze conclusie van IWI in zijn geheel.

6.56 Dit vereist van zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemers een hoge mate van professionaliteit en een basis van (zakelijk) vertrouwen. De theoretisch veronderstelde tegenstrijdigheid in belangen (principaal versus agent) dient te worden ingeruild voor een paradigma dat meer past in de huidige politieke en beleidsmatige context van de sociale zekerheid. Meer oog voor samenwerking en gevoel voor persoonlijke verhoudingen in plaats van overconcentratie op de eigen organisatie.

Oplossingsrichtingen voor sturing

6.57 De sturing door het Ministerie in de komende jaren stellen wij ons als volgt voor (volgens het 4R-model): meer richting geven voor de middellange termijn (vooral regisserend), meer ruimte bieden aan de uitvoeringsorganisaties en streven naar een optimalisatie van het resultaat en rekenschap vragen.

6.58 In lijn met het pleidooi tegen grote (organisatie)veranderingen adviseren wij dat de huidige organisaties als uitgangspunt worden genomen en dat van daaruit wordt gestreefd naar een stroomlijning en aanpassing van de huidige processen. De achterliggende redenen hiervoor zijn ondermeer gelegen in: het voorkomen van onrust, meer stabiliteit, de naweeën van de SUWI-introductie en veel nieuwe sectorwetgeving die energie vraagt.

6.59 Ondanks de begrijpelijke aandacht voor de korte termijn, de eigen organisatie en de (politieke) waan van de dag, is het verstandig om meer aandacht te gaan schenken aan het gezamenlijk formuleren van een visie voor de middellange termijn (door minister en

⁸² IWI. *Jaarverslag IWI 2005. Ten geleide*. Den Haag, 2006.

uitvoeringsorganisaties), waarin (aangepaste) doelstellingen en ijkpunten worden benoemd. Deze visie zou nadrukkelijk ook met het parlement moeten worden besproken en gedeeld. Daarnaast is het van belang om ICT als ‘katalysator’ voor procesoptimalisatie te benoemen. Het Ministerie zou, vanuit de regieverantwoordelijkheid voor de keten, inhoudelijk de leiding kunnen nemen in de discussie over de ICT-referentiearchitectuur.

6.60 Ten aanzien van het geven van meer ruimte kunnen meerdere oplossingsrichtingen worden aangedragen. Ten eerste moeten (regionale) experimenten nadrukkelijk worden omarmd als middel om ketensamenwerking te stimuleren. Het opzetten van experimenten moet wel centraal worden gestuurd zodat de mogelijkheid van landelijke invoering realistisch wordt.

6.61 De uitvoeringskosten (de ‘kleine’ geldstroom) zijn dienend aan het primaire proces c.q. de taakuitvoering. Het verdient aanbeveling de onderhandelingen over resultaat en de daarvoor noodzakelijke kosten wat breder te voeren en mogelijkheden te bieden tot investeringen met behulp van de kleine geldstroom om besparende effecten in de grote geldstroom te bewerkstelligen.

6.62 Het in balans brengen van resultaat en rekenschap kan in de komende jaren door zowel het Ministerie als de uitvoeringsorganisaties voortvarend worden opgepakt. De huidige, gedetailleerde informatievraag van het Ministerie aan de uitvoeringsorganisaties (en daarmee de verantwoording) moet verder worden gestroomlijnd. Dit houdt wel in dat de uitvoeringsorganisaties een kwaliteitsslag moeten maken in het aanleveren van de juiste informatie.

6.63 Daarenboven moet veel meer dan voorheen de nadruk komen te liggen op ketensamenwerking. De introductie van prestatie-indicatoren die de bijdrage van individuele uitvoeringsorganisaties aan een ketenproces en -resultaat meten, verdient de voorkeur boven prestatie-indicatoren per afzonderlijke organisatie (en per deelproces).

6.64 Een ander belangrijk aspect van resultaat vragen betreft het toedienen van de juiste prikkels. In vrijwel de gehele SUWI-periode werken de uitvoeringsorganisaties teveel aan de verbetering van het eigen resultaat. Om te komen tot ketenresultaten moet het mogelijk zijn om prikkels te introduceren die gericht zijn op het terugdringen van koppelmomenten tussen (en binnen) uitvoeringsorganisaties. Met andere woorden, het verdient aanbeveling om te komen van organisatieoptimalisatie in het recente verleden naar procesoptimalisatie in heden en de nabije toekomst⁸³.

6.65 Ten aanzien van rekenschap moet de minister – in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties - streven naar professioneel opdrachtgeverschap en professioneel opdrachtnemerschap. Meer zakelijkheid en minder institutioneel wantrouwen. Meer trots en wederzijds vertrouwen: het benadrukken van gedeelde belangen en doelstellingen in plaats van tegengestelde belangen en doelstellingen. Hierbij hoort tevens het vragen en het geven van de juiste hoeveelheid relevante en kwalitatieve goede informatie. Neveneffect hiervan is dat de

⁸³ Zie bijvoorbeeld (de opzet voor) de onder het kabinet Balkenende II uitgevoerde departementale *takenanalyse*: gericht op het terugdringen van overlap in functies en het beleggen van taken op een logische plek.

toegevoegde waarde van de informatieverstrekking voor alle partijen duidelijk is.

Oplossingsrichtingen voor toezicht

6.66 In het verlengde van de ruimte die uitvoeringsorganisaties kan worden gegeven wat betreft hun bedrijfsvoering zal het toezicht zich vooral moeten richten op de taakuitvoering. Op basis van risicoanalyses kan het toezichtsbeleid door IWI verder worden vormgegeven en qua focus verschuiven van rechtmatigheid naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit proces wordt positief beïnvloed indien de materiewetten die uitvoeringsruimte in de praktijk ook daadwerkelijk mogelijk maken.

6.67 Gelet op de ontwikkelingen rond public governance, zoals ingegeven door de Handvestgroep Publiek Verantwoord, is het wenselijk om – in combinatie met de focus van ministeriële sturing en toezicht op taakuitvoering – de huidige Raden van Advies ook bevoegdheden te geven met betrekking tot intern toezicht.

6.68 Intern toezicht door de introductie van een model met kenmerken van Raden van Toezicht biedt meer mogelijkheden voor een daadwerkelijk en dagelijks toezicht in een vertrouwelijke sfeer.

6.69 De (geformuleerde) publieke belangen die worden gediend door de uitvoeringsorganisaties worden gedeeld door een dergelijke Raad. Missie, visie, strategie en continuïteit van de dienstverlening door deze uitvoeringsorganisaties staan voorop. Niet alleen voor het functioneren van een ZBO zelf is de opschaling van de bevoegdheden richting een Raad van Toezicht een goed idee. Voor de minister heeft het ook meerwaarde – meer aandacht voor bedrijfsvoering op strategisch niveau en effectiever toezicht ten bate van het departement.

Bestuurlijke deelboodschap

6.70 Op basis van de conclusies en de oplossingsrichtingen voor sturing en toezicht luidt de bestuurlijke deelboodschap als volgt:

- Handhaaf de ZBO-status van CWI, UWV en SVB, in ieder geval tot de bredere discussie binnen de overheid op dit punt conclusies heeft bereikt.
- Versterk voor de komende jaren de regie op het functioneren van de keten en geef met name aandacht aan de onderwerpen die het doelmatig en doeltreffend functioneren van de keten en de samenwerking met gemeenten versterken.
- Versterk de (wettelijke) positie van de interne toezichthouder bij de ZBO's door de Raden van Advies om te vormen tot Raden van Toezicht.
- Zorg voor duidelijkheid over de verantwoordelijkheden binnen het Ministerie. IWI houdt toezicht op de taakuitvoering en het functioneren van de keten als geheel en de Directie Uitvoeringsbeleid draagt zorg voor de opdrachtformulering en de bekostiging van de uitvoeringsorganisaties en vervult een centrale rol ter ondersteuning van de minister in zijn regierol ten aanzien van de uitvoering. De

Directie Uitvoeringsbeleid zal in staat moeten worden gesteld om de rol op kwalitatief hoogwaardig niveau in te vullen.

- Investeer in persoonlijke relaties tussen personen die (bestuurlijke) verantwoordelijkheid dragen in deze sector met als doel het onderlinge vertrouwen en het wederzijds begrip te versterken.

7 Raad voor Werk en Inkomen

7.01 De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) vindt zijn oorsprong in de gemaakte afspraken in 2000 met sociale partners over de nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid. In de RWI zijn sociale partners (werkgevers/werknemers) en gemeenten vertegenwoordigd. De RWI is ingesteld bij de Wet SUWI in november 2001. De taken van de RWI zijn vastgelegd in artikel 17 van de Wet SUWI en nader uitgewerkt in de Memorie van Toelichting. De RWI kent een bureauorganisatie waar onder leiding van een Algemeen Secretaris thans 35 mensen werkzaam zijn. Vóór 2004 waren 42 mensen werkzaam bij de RWI.

7.02 In het Hoofdlijnenakkoord in 2003 heeft het kabinet het beleidsvoornemen vastgelegd om adviestaken van RWI over te laten gaan naar de SER- en de SVWW-regeling die door de RWI wordt uitgevoerd af te schaffen.

7.03 In 2004 heeft door KPMG BEA een evaluatie plaatsgevonden van de RWI. Dit heeft in 2004 geleid tot een accentverschuiving waardoor het jaarlijkse beleidskader is vervallen. Voorts is op basis van de evaluatie besloten tot een andere invulling van de taak- en maatvoering van de RWI die op 3 maart 2005 in het Staatsblad is gepubliceerd.

7.04 Het beleidsvoornemen uit 2003 om adviestaken over te laten gaan naar SER is teruggedraaid; de RWI kan op alle genoemde terreinen door het hele jaar heen adviesactiviteiten ontwikkelen⁸⁴. De RWI is afgeslankt tot een coördinatie- en overlegorgaan met een focus op decentraal arbeidsmarktbeleid. De belangrijkste (logische) functies van de RWI zijn:

- Adviesfunctie.
- Platformfunctie.
- Netwerkfunctie.
- Kennisfunctie.

7.05 De verdere uitwerking van deze evaluatie van de RWI geschiedt langs deze onderkende (logische) functies. De twee vragen die in deze SUWI-evaluatie ten aanzien van de RWI worden beantwoord zijn:

- Op welke wijze heeft de RWI na de wetswijziging invulling gegeven aan zijn taak tot het doen van voorstellen aan de bewindslieden nu het jaarlijkse Beleidskader is vervallen, waardoor de voorstellen van de RWI beter in de tijd kunnen worden gespreid en afgestemd op de beleidsagenda?
- Op welke wijze heeft de RWI na de wetswijziging invulling gegeven aan zijn taak tot het bevorderen van en doelmatige samenwerking tussen gemeenten en sociale partners en het functioneren als expertisecentrum? Dit mede in het licht van de invoering van de WWB en de daarmee gepaard gaande decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid.

⁸⁴ TK, 2003-2004, 26448, nr 137

7.06 De wetwijziging is ingegaan in het beleidsjaar 2005. Dit betekent dat de evaluatie van de RWI na de wetwijziging slechts een zeer korte evaluatieperiode betreft. De antwoorden op voornoemde vragen kunnen dan ook slechts gaan over de richting van de huidige, verrichte en voorgenomen activiteiten en of deze sporen met de doelen die in 2004 met de wetwijziging beoogd. Resultaten over deze korte periode zijn niet beschikbaar in meetbare, gekwantificeerde termen.

7.07 Allereerst gaan wij in de volgende paragraaf in op de bevindingen en verbetermogelijkheden ten aanzien van het functioneren van de RWI. Vervolgens beschrijven wij de oplossingsrichtingen voor de geconstateerde verbetermogelijkheden.

De functies van de RWI

7.08 De activiteiten van de RWI in de periode 2004-2006 zijn in intensiteit en in omvang toegenomen. Dat is een prestatie van belang, zo is door veel respondenten verwoord. Temeer omdat tegelijk de formatie van de RWI in die periode is verminderd tot 35 FTE. Tegelijkertijd is de aandacht voor niet-nuttige onderwerpen, dus onderwerpen zonder duidelijk aanwijsbaar resultaat afgenomen. Gesteld kan worden, dat daarmee de efficiëntie in de activiteiten van de RWI in de verslagperiode is gegroeid. Ook is de werkdruk op het bureau van de RWI toegenomen.

7.09 De kwaliteit van de producten van de RWI, adviezen, onderzoeken, handreikingen en andere, wordt door alle gesprekspartners geroemd en gewaardeerd. De RWI is vakkundig en datzelfde geldt voor de medewerkers van het bureau van de RWI. Het politieke gewicht van de activiteiten van de RWI is in de verslagperiode toegenomen.

Adviesfunctie

7.10 De omvang en betekenis van gevraagde adviezen is de afgelopen jaren toegenomen. Er is brede waardering voor de adviezen van de RWI. Politiek worden de adviezen niet altijd opgevolgd omdat niet alle (onderdelen van de) adviezen passen in de politieke agenda van het departement en de regering. Het hoort echter bij de verhoudingen tussen het Ministerie en de RWI om te accepteren dat bepaalde adviezen wel en andere niet worden overgenomen. Zeker bij controversiële onderwerpen hoort het bij de RWI om met innovatieve voorstellen te komen en dit zijn juist de adviezen die enerzijds door de (achterbannen van de) Raadsleden en de SUWI-organisaties hooglijk worden gewaardeerd, maar anderzijds meestal niet passen binnen voornoemde agenda. In het verleden is het voorgekomen dat het departement zich overvallen voelde door de inhoud van de adviezen van de RWI, vaak omdat de kennisbasis waarop de adviezen zijn gestoeld niet tijdig wordt uitgewisseld.

7.11 Er is kritiek op de kwaliteit bij SUWI-partners en het Ministerie voor wat betreft de financiële doordenking van de adviezen. De RWI probeert in zijn adviezen rekening te houden met de financiële consequenties van zijn adviezen. Dat hij er niet altijd in slaagt om van al zijn adviezen

een gedetailleerd overzicht te krijgen van de financiën is een gegeven. De vraag is ook of zijn taak en bevoegdheid zo ver reikt. Het is immers niet de taak van de RWI om wetvoorstellen te schrijven en de RWI fungeert al evenmin als rekenmeester. Kennelijk sluiten verwachtingen van de adviesaanvragers en de taakopvatting van de RWI op dit punt niet altijd naadloos bij elkaar aan.

7.12 Het wegvallen van het jaarlijkse Beleidskader heeft bijgedragen aan de flexibiliteit, de hoeveelheid en de snelheid van (de totstandkoming van) adviezen en kennisproducten.

7.13 De meerwaarde van de positionering van de RWI naast de SER is dat bij de RWI naast de sociale partners ook gemeenten zijn vertegenwoordigd. Aangezien de zorg voor de arbeidsmarkt steeds meer verschuift naar sectorale en lokale/regionale partijen kan de regering via de RWI beleidsopties toetsen op de 'werkvloer'. Voorts zijn de adviezen van de SER meer strategisch van aard en gericht op de lange termijn, terwijl de adviezen van de RWI meer gericht zijn op de korte termijn en tot onmiddellijke actie nopen. De beide organisaties hebben dan ook een herkenbaar eigen profiel.

7.14 De thema's van de gevraagde adviezen wordt natuurlijk bepaald door de vragers. Door de SUWI-partners worden echter ook onderwerpen gemist waarover vooralsnog geen adviezen van de RWI zijn gegeven. Vooral de breedte van de thema's is in discussie. SUWI-partners (die geen leden van de RWI zijn) constateren een eenzijdige keuze van onderwerpen die vooral ingegeven zou zijn door onderwerpen die voor gemeenten interessant zijn. Er is de afgelopen jaren een sterk inhoudelijk accent gelegd op de aanbodkant (aanbod van arbeid) en de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor onderwerpen die voor CWI en UWV van belang zijn is er (te) weinig aandacht. Het voorkomen van bijstand of werkloosheid komt daardoor minder in beeld, evenals vraaggerichte of bredere onderwerpen die bijvoorbeeld te maken hebben met de relatie arbeidsmarkttechnologie of onderwerpen die inspelen op toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt. In analyses en discussienota's is inmiddels overigens al een tendens naar bredere thema's zichtbaar.

Platformfunctie

7.15 Uit het onderzoek blijkt een breed gedragen opvatting dat de belangrijkste meerwaarde van de RWI de platformfunctie is. De werelden van gemeenten en die van sociale partners zijn door het overleg in en de activiteiten van de RWI naar elkaar toegegroeid. De RWI heeft de afgelopen periode vooral benut om de achterbannen op te zoeken, wat breed wordt gewaardeerd. Wel wordt daarbij door een aantal respondenten de kanttekening gemaakt dat er een grote kloof aanwezig is tussen de afspraken die dan binnen de RWI worden gemaakt en de weerbarstigheid in de uitvoering op lokaal niveau anderzijds. Dit geldt voor alle Raadsgeledingen. Een oorzaak is dat niet alle adviezen (geheel) worden overgenomen.

7.16 Voorts bestaat bij partijen de indruk dat het Ministerie soms naar willekeur wel of niet van (onderdelen van) het advies gebruik maakt. Het Ministerie ontkent dit en stelt dat altijd wordt gemotiveerd of en in hoeverre het advies wordt overgenomen.

7.17 De activiteiten binnen de platformfunctie zijn zonder uitzondering interactief en met een nauwe betrokkenheid van het veld (panels, expertmeetings en dergelijke) tot stand gekomen. Daarnaast is de RWI bezig om de uitkomsten van activiteiten (integraal) in onderlinge samenhang te brengen. Over concreet gebruik in de praktijk van binnen de platformfunctie ontwikkelde producten valt nog niet veel te zeggen. Daarvoor zijn de producten nog te kort praktisch actief; sommige producten verkeren zelfs nog in het eindstadium van ontwikkeling.

7.18 De RWI richt zich op het meso-niveau. Het is niet de taak van de RWI om voor individuele medewerkers van individuele gemeenten instrumenten en handreikingen te schrijven. De vraag is gewettigd of de instrumenten die de RWI ontwikkelt zijn gericht op datzelfde meso-niveau en of het in alle gevallen duidelijk is wat de doelgroep is. Zo hebben bijvoorbeeld de handreikingen een gemengd karakter; deels instrumenteel en deel beleidsgericht. De conclusie is dat de RWI gemotiveerd voor het meso-niveau kiest, maar dat de instrumenten en handreikingen en de beoogde doelgroep beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Netwerkfunctie

7.19 De RWI verricht veel van zijn activiteiten met netwerkpartners zoals CWI en UWV en met de organisaties die verenigd zijn in de Stichting Blik Op Werk, te weten: de sociale partners, VNG, BOREA/BOA, UWV en LCR. De voorzitter van de RWI is thans tevens voorzitter van de Stichting Blik op Werk. Het is van belang om de functies van de RWI en de Stichting Blik op Werk zakelijk gescheiden te houden. Er zijn overlegprotocollen opgesteld voor overleg met CWI, UWV en LCR. Uit de evaluatie komt naar voren dat de samenwerking tussen de RWI en de netwerkpartners in de afgelopen periode sterk is verbeterd.

7.20 Er zijn twee belangrijke activiteiten die met betrekking tot de netwerkfunctie centraal staan. Dit betreft het vacatureoffensief en de Stichting Blik op Werk, waarin de RWI participeert. Met betrekking tot het vacatureoffensief heeft de RWI een advies opgesteld met verbeteringsuggesties voor de vraagzijde van de markt, onder andere gericht op een meer persoonlijke dienstverlening door CWI voor de klant/werkgever. Door middel van Blik op Werk willen partijen door betere samenwerking en betere samenhang bereiken dat de reïntegratiemarkt transparanter wordt gemaakt voor marktpartijen. Alle bestaande en nog te ontwikkelen transparantie-instrumenten worden ondergebracht in Blik op Werk. De Stichting staat nog aan het begin van zijn opdracht. Het reïntegratiemeldpunt heeft inmiddels een gerealiseerd marktaandeel van 10–15%.

7.21 In de SUWI-keten speelt de RWI in de samenwerking een gewaardeerde rol hetgeen zich onder meer manifesteert in de waardering voor de adviezen. Het evenwicht tussen halen en brengen kan worden verbeterd. Dit houdt in dat andere SUWI-partners meer activiteiten zouden willen zien die ook voor hen van belang zijn en niet voornamelijk als leveranciers van gegevens voor activiteiten van RWI willen fungeren. Gepleit wordt dan ook voor meer breedte (in de SUWI-keten) bij de keuze van onderwerpen door de RWI. Dus ook onderwerpen die voor de

andere SUWI-partners van belang zijn en niet alleen onderwerpen die voor de achterban van de RWI zelf van belang zijn.

Kennisfunctie

7.22 De RWI heeft, mede op basis van haar deskundigheid en ervaring, een grote variëteit aan kennisproducten ontwikkeld. Naast adviezen en onderzoeken zijn dit de producten om ketenpartijen optimaal te informeren. De jaarlijkse arbeidsmarktanalyse wordt bijvoorbeeld gebruikt om nieuwe en actuele beleidsthema's voor het komende jaar te identificeren en te beschrijven. Deze analyse wordt door veel partijen als een van de belangrijkste kennisproducten van de RWI gezien. Ook wordt gewezen op de signalen die op de website worden gepubliceerd. Voorts heeft de RWI een nieuwsbrief. De kennisproducten worden gewaardeerd.

7.23 Hoewel de kern van de RWI is dat zij beleidskennis leveren, is er een duidelijke intensivering naar operationele kennis zichtbaar zoals deze bij de werkprocessen binnen gemeenten kan worden ingezet. Een waardering bij de eindgebruikers of een indicatie over de effectiviteit daarvan is vanwege de relatief recente datum nog niet te geven. Voor gemeenten lijken deze producten voorsnog een welkome aanvulling op de eigen kennis; CWI en UWV menen dat zichzelf eerst verantwoordelijke zijn voor de sturing en evaluatie van de eigen organisatie en zien daarin voor de RWI geen meerwaarde.

7.24 Voor alle gevraagde partijen is het duidelijk dat het Ministerie de coördinerende taak in het Platform Onderzoek heeft laat liggen. De taak van het platform is de afstemming over de productie van kennis en het bevorderen van kennisverspreiding en gebruik van de kennisproducten te stimuleren. Het Ministerie heeft inmiddels per 1 juli 2006 een coördinator aangesteld.

7.25 Er ontbreekt sturing aan de verzameling en de integratie van verzamelde feitelijke cijfermatige informatie over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Dit wordt door partijen als een groot gemis ervaren. Het Ministerie beschikt niet over het overzicht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op sectoraal en regionaal niveau. Partijen in de SUWI-keten verzamelen alleen die informatie, die voor de eigen bedrijfsvoering relevant is, hierbij gaat het eveneens om partiële informatie. Weliswaar heeft CWI in opdracht van het AKO de opdracht gekregen deze lacune in te vullen, maar ook CWI kan deze lacune in de praktijk niet invullen door de verknoping van de verschillende informatiestromen. De RWI zou hierin een spilfunctie kunnen vervullen, maar het ontbreekt de RWI aan middelen. Het Ministerie dient een beslissing te nemen of de RWI al dan niet deze spilfunctie zou kunnen vervullen.

Oplossingsrichtingen functioneren RWI

Coördinatie van de kennisfunctie

7.26 De rol van de RWI als expertisecentrum is de afgelopen periode door het verminderen van de bijdrage van het Ministerie onder druk komen te staan. Voorzover het arbeidsmarktinformatie betreft en gezien de geconstateerde lacune op het terrein van coördinatie in de kennisketen van SUWI, zou de RWI deze rol ter hand kunnen nemen. Het betreft de relatering van arbeidsmarkt- en beleidsinformatie die lokaal, sectoraal, bij SUWI-partners en landelijk (CBS) beschikbaar is. De verzameling van arbeidsmarktdata is versnipperd. De RWI zou dit kunnen doen, maar eventueel ook één van de andere SUWI-partners. Het Ministerie dient voor een duidelijke toedeling van de taak het initiatief te nemen. Vooral het afstemmen van definities, indelingen en de beschikbaarheid van gegevensregistraties is hierbij van groot belang. Met betrekking tot de coördinatietaak van het Platform Onderzoek, die nog onvoldoende gestalte heeft gekregen, is inmiddels door het departement besloten hiervoor per 1 juli 2006 een afzonderlijke coördinatiefunctie in te stellen.

Versterking slagingspercentage afgegeven adviezen

7.27 De adviezen van de RWI worden politiek niet altijd opgevolgd, maar ook een niet overgenomen advies kan een functie hebben. Beide partijen kennen hun positie; de RWI adviseert, de minister beslist. De kans dat de adviezen geheel of gedeeltelijk worden opgevolgd kan echter aanmerkelijk stijgen als er betere operationele afspraken worden gemaakt tussen de RWI en het ministerie. Deze betreffen een hechtere contactstructuur en betere communicatie op operationeel niveau. De hechtere contactstructuur dient nader te worden ingevuld waarbij tevens afspraken kunnen worden gemaakt over de bandbreedte van het terrein waarover adviezen worden gegeven.

Versterking van de functie van de RWI voor de hele SUWI

7.28 De RWI richt zich vooral op onderwerpen die voor gemeenten relevant zijn en in mindere mate op onderwerpen die voor andere SUWI-partners van belang zijn. Om dit laatste te ontwikkelen zou een samenwerking op de manier zoals gebeurt met de Stichting Blik op Werk als voorbeeld kunnen dienen. Ook zou bij de toetsing van het jaarplan kunnen worden nagegaan of de geplande activiteiten van de RWI ten goede komen aan de gehele SUWI-keten. Voorts is het aan de RWI zelf om er op toe te zien dat de RWI zich gezien de beschikbare formatie toelegt op de uitvoering van zijn huidige kerntaken. Daarbij past dat de RWI zich beperkt bezighoudt met praktische/uitvoerende taken zoals bij de pilot-projecten, vooral gericht op een duidelijke bijdrage aan de versterking van de kennisfunctie of de onderbouwing van een advies.

A Begrippenkader en afkortingen

Begrippenkader

De opgenomen definities zijn ontleend aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, tenzij anders is aangegeven.

Algemene doelstelling

Doel dat men met beleid wil bereiken.

Beleidsinformatie

Informatie over het beleid (en de bedrijfsvoering) in de beleidsartikelen van begrotingen en jaarverslagen ontleend aan:

- Departementale systemen voor het verzamelen, genereren en veredelen van beleidsinformatie (monitorsystemen).
- Informatiebronnen van derden.
- Evaluatieonderzoeken en bedrijfsvoeringsonderzoeken.

Het betreft vooral informatie over de doelstellingen van beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

Beleidsinstrumenten

Instrumenten – zoals subsidies, voorlichting en regelgeving – die worden ingezet om bepaalde beoogde beleidsdoelen te realiseren.

Beleidsonderzoek

Onderzoek ten behoeve van instanties die beleid voor de samenleving ontwikkelen, uitvoeren en evalueren.

Cliënt

De cliënt is de werkzoekende die zich meldt bij CWI voor een bijstandsuitkering. (uit: SZW. *Programma van Eisen, behorende bij de openbare procedure 2005/S 243-240136, 'Evaluatie SUWI 2006'*, december 2005 - ,bijlage 5).

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering betreft de relatie tussen de input (apparaatskosten en beleidsuitgaven) en de kwantiteit en de kwaliteit van de output (prestaties).

Doelmatigheid van het beleid

Doelmatigheid van het beleid betreft de relatie tussen de netto-effecten (waar mogelijk vermeerderd met de overige baten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt) en de apparaatskosten en beleidsuitgaven die direct voor het beleid worden aangewend (waar mogelijk vermeerderd met de overige kosten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt).

Doelrealisatie

De mate waarin een algemene of operationele doelstelling, al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten, is gerealiseerd.

Doeltreffendheid van beleid

De mate waarin de doelstelling dankzij de output, waaronder de inzet van beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd.

Evaluatieonderzoek ex ante

Een systematische analyse van de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten.

Externe factoren

Exogene factoren die het behalen van de beleidsdoelstelling beïnvloeden, maar die buiten het te evalueren beleid vallen.

Indicator

Getalswaarde of maatstaf die een zo valide en betrouwbaar mogelijk beeld geeft van een ontwikkeling of een niveau.

Input (apparaatskosten en beleidsuitgaven)

Input (middelen) bestaande uit apparaatskosten, waaronder materiële en personele uitgaven (inclusief inhuur) en beleidsuitgaven voor beleidsprogramma's (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's).

Keteninformatisering

Onder keteninformatisering wordt verstaan de door ICT ondersteunde uitwisseling van gegevens, of het gezamenlijk gebruik van dezelfde gegevens, tussen partijen in de SUWI-keten (uit: IWI. *ICT als verbindende schakel*. Den Haag, 2005).

Klant

De klant is de werkgever die zich meldt bij CWI voor een werkzoekende (uit: SZW. *Programma van Eisen, behorende bij de openbare procedure 2005/S 243-240136, 'Evaluatie SUWI 2006'*, december 2005 - , bijlage 5).

Klantvriendelijkheid

Cliëntvriendelijkheid betreft de mate waarin de cliënt wordt bediend zoals deze bediend wil worden (afgeleid uit: TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006).

Kosten-batenanalyse (KBA)

Een rendementsanalyse, waarbij de voor- en nadelen van de beleidsalternatieven, zoveel als mogelijk uitgedrukt in geld, tegen elkaar worden afgewogen.

Netto-effecten (effecten van beleid)

De netto-effecten betreffen de effecten van het beleid zelf. Het netto-effect is gelijk aan de outcome (het bruto-effect) gecorrigeerd voor externe factoren.

Niet-financiële informatie

De niet-financiële informatie is alle informatie in de begrotingen en de jaarverslagen niet zijnde de bedragen in de wet zelf (verplichtingen, uitgaven, ontvangsten etc.).

Operationele doelstelling

Operationele doelstellingen, ook wel tussendoelen genoemd, zijn zaken die de overheid wil realiseren om de algemene doelstelling dichterbij te brengen.

Outcome (bruto-effect)

Outcome is gelijk aan het (maatschappelijke) resultaat, waarop de beleidsinspanningen zijn gericht. Outcome wordt ook wel bruto-effect genoemd.

Output (prestaties)

Productie voortkomend uit werkprocessen die binnen een organisatie (binnen en buiten de rijksoverheid) worden doorlopen ten einde het algemene en/of operationele doel te realiseren.

Uitvoeringsorganisatie

Met de term uitvoeringsorganisatie wordt bedoeld CWI (inclusief het organisatieonderdeel BKWI), UWV, SVB en IB. (uit: SZW. *Programma van Eisen, behorende bij de openbare procedure 2005/S 243-240136, 'Evaluatie SUWI 2006'*, december 2005 - , bijlage 6).

ZBO

De zelfstandige bestuursorganen zijn CWI, UWV en SVB. (uit: SZW. *Programma van Eisen, behorende bij de openbare procedure 2005/S 243-240136, 'Evaluatie SUWI 2006'*, december 2005 - , bijlage 6).

Afkortingen

AKO	Algemeen Keten Overleg
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BOA	Branche Organisatie Arbodiensten
BVG	Bedrijfsverzamelgebouw
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CP-ICT	Coördinatiepunt ICT
Ctsv	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
CVCS	Cliënt volg en Communicatie Stelsel
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Divosa	Vereniging van directeurs van overheidsorganen voor sociale arbeid
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
IB	Inlichtingenbureau
IBG	Informatie Beheer Groep
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LCR	Landelijke Cliëntenraad
Lisv	Landelijk Instituut sociale verzekeringen
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SNO	Serviceniveauovereenkomsten
STAR	Stichting van de Arbeid
SUWI	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SVr	Sociale Verzekeringsraad
SWI	Procesmanagement Samenwerking Werk en Inkomen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UVI	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Walvis	Wet Algemene lastenverlichting in sociale zekerheid
WIA	Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

B Onderzoeksverantwoording

Achtergrond en aanleiding

B.01 Op 1 januari 2002 is de Wet SUWI ingevoerd. Van begin af aan was duidelijk dat het bij SUWI ging om een operatie van ongekeerde omvang. Voor de implementatie van SUWI is vier jaar uitgetrokken. Dat betekent dat per 1 januari 2006 de SUWI-organisaties zodanig ingericht dienen te zijn dat zij zo goed mogelijk bijdragen aan de doelstellingen van SUWI: Werk boven Uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid. Hierbij moet worden aangetekend dat mede als gevolg van de noodzakelijke voorbereiding van het nieuwe beleidsprogramma (WIA, WW) met UWV is afgesproken dat de implementatie van SUWI (deels) wordt getemporiseerd tot 1 januari 2007.

B.02 De Wet SUWI bevat een evaluatieartikel. Artikel 86, lid 1 luidt als volgt: "Onze Minister zendt gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet jaarlijks, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk." Bij verschillende gelegenheden is aangekondigd dat in het jaar 2006 de integrale SUWI-evaluatie zal worden uitgebracht. De SUWI-evaluatie 2006 vindt strikt genomen dus niet zijn basis in een wettelijke verplichting, maar in een toezegging aan het parlement.

Doelstelling en reikwijdte

Doelstelling

B.03 Het doel van de SUWI-evaluatie 2006 is vast te stellen wat de doeltreffendheid is van de veranderingen die per 1 januari 2002 zijn ingevoerd in de uitvoering van de sociale zekerheid en de (publieke) arbeidsvoorziening, hoe deze veranderingen zich verhouden tot de pré-SUWI-situatie en welke voortgang sinds januari 2002 is geboekt. Knelpunten zullen worden geïnventariseerd en waar mogelijk voorzien van suggesties voor oplossingsrichtingen.

B.04 De evaluatievragen van de SUWI-evaluatie 2006 luiden:

- In hoeverre zijn de hoofddoelstellingen van de Wet SUWI gehaald (Werk boven Uitkering, betere klantgerichtheid, betere doelmatigheid)?
- Hebben de wijzigingen in de uitvoeringsstructuur bijgedragen aan het realiseren van de hoofddoelstellingen? Welke verbeteringen zijn er mogelijk?
- Zijn de organisaties die werkzaam zijn binnen het SUWI-stelsel in staat gebleken belangrijke wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving op een adequate wijze voor te bereiden en in te voeren?
- Is de opzet en werking van sturing en toezicht adequaat, rekeninghoudend met de toetsingscriteria uit de rijksbrede doorlichting van ZBO's?

Afbakening

B.05 In de SUWI-evaluatie 2006 zal aan de Staten-Generaal verslag worden gedaan over 'de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk'. Doeltreffendheid van de Wet SUWI evalueren betekent dat moet worden nagegaan of het SUWI-stelsel, zoals dat in de wet is neergelegd, heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Wet SUWI. Het evaluatieonderzoek richt zich voornamelijk op het vaststellen van de effecten op de SUWI-doelstellingen van de volgende wijzigingen:

- De verbinding die is gelegd tussen de sociale zekerheid en de (publieke) arbeidsvoorziening.
- De nieuwe verdeling tussen publiek (uitkeren) en privaat (reïntegratie).
- De vorming van één Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) in plaats van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en 5 private uitvoeringsinstellingen.
- De vorming van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI).
- De opdrachtgevende rol van UWV en gemeenten op het gebied van reïntegratie.
- De taakverdeling tussen CWI, UWV en gemeenten en de mede daaruit voortvloeiende noodzaak om zo goed mogelijk met elkaar samen te werken in de keten van werk en inkomen.
- De vorming van de Raad voor werk en inkomen (RWI).
- De inrichting van cliëntenparticipatie en het instellen van de Landelijke Cliëntenraad (LCR).
- De vorming van het Bureau Keteninformatisering werk en inkomen (BKWI) en het Inlichtingenbureau (IB).
- De wijze waarop de sturing en het toezicht zijn vormgegeven.

B.06 De SUWI-evaluatie 2006 richt zich wat betreft gemeenten vooral op de ketensamenwerking en keteninformatisering. Voor de uitvoering van de WWB is in een aparte evaluatie voorzien.

B.07 De uitkomsten van de evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt (op basis van het Trendrapport 2006), de evaluatie van de Wet verbetering poortwachter en de evaluatie van de IRO zijn betrokken bij de SUWI-evaluatie 2006.

B.08 In de SUWI-evaluatie 2006 zal geen aparte aandacht worden besteed aan de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid. Voor deze organisaties is recent al een evaluatie uitgevoerd en een nieuw onderzoek heeft naar verwachting weinig toegevoegde waarde.

Periode van onderzoek

B.09 De SUWI-evaluatie 2006 beslaat het tijdvak 1 januari 2002 tot 1 januari 2006. De focus ligt op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds 1 januari 2002, waarbij voorzover daar gegevens over bekend zijn, wordt teruggegrepen op de pré-SUWI-periode.

Rolverdeling en verantwoordelijkheden ministerie, coördinator en deelonderzoekers

B.10 Gegeven de omvang van de evaluatie is door het Ministerie gekozen voor een aanpak waarbij een coördinator het eindrapport schrijft en de uitvoering van een aantal deelonderzoeken coördineert. Tevens doet de coördinator (beperkt) eigen onderzoek. Er zijn deelonderzoeken uitgevoerd naar:

1. Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid.
2. Doelmatigheid.
3. Sturing en toezicht.
4. Het functioneren van de RWI.

B.11 Om een onafhankelijke en objectieve evaluatie te waarborgen zijn de coördinatie en de deelonderzoeken Europees aanbesteed en gegund aan een vijftal externe onderzoeksbureaus:

Perceel	Onderzoeksbureau
Coördinatie en schrijven eindrapport	PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Werk boven Uitkering en klantgerichtheid	TNO Kwaliteit van Leven
Doelmatigheid	ECORYS i.s.m. Nolan, Norton & Co.
Sturing en toezicht	Conclusion Sociale Zekerheid
RWI	EIM bv

Figuur 4. Verdeling percelen over onderzoeksbureaus

B.12 De coördinator was verantwoordelijk voor de afstemming tussen de deelonderzoeken. De coördinator was daarnaast verantwoordelijk voor de totstandkoming van dit eindrapport, waarin het antwoord wordt gegeven op de centrale vragen. In dit eindrapport zijn tevens de uitkomsten verwerkt van de separate evaluatieonderzoeken naar de Wet verbetering poortwachter, de werking van de reïntegratiemarkt (op basis van het Trendrapport 2006) en de IRO.

Onderzoeksaanpak

B.13 De onderzoeksaanpak van de SUWI-evaluatie wordt beschreven aan de hand van de aanpak van de coördinator en de aanpak van de deelonderzoeken.

Coördinatieaanpak

B.14 De onderzoeksaanpak van de coördinator is opgedeeld in een projectmatige en inhoudelijke component. Ten behoeve van de projectmatige component heeft een projectteam van de coördinator gewerkt aan – onder andere – de volgende activiteiten:

- Het organiseren van een kick-off meeting met het Ministerie en de deelonderzoekers.
- Het beheersen van de overallplanning van de SUWI-evaluatie.
- Het voeren van voortgangsoverleg met het Ministerie en de deelonderzoekers.
- Het organiseren van tussentijdse bijeenkomsten ten behoeve van de afstemming van (voorlopige) resultaten van de deelonderzoeken.
- Het organiseren en beheren van een digitale bibliotheek die aan het Ministerie en de deelonderzoekers via internet beschikbaar is gesteld.
- Het coördineren van de eerste ronde interviews.
- Het coördineren van de aanwezigheid van (deel)onderzoekers bij klankbordgroepen en stuurgroepvergaderingen.

B.15 Om invulling te geven aan de inhoudelijke component van de rol van coördinator zijn een vijftal waarnemers benoemd. Deze waarnemers hebben gedurende de SUWI-evaluatie op regelmatige basis en op verschillende manieren contact gehad met de deelonderzoekers. De waarnemers hebben – in overleg met het projectteam – vervolgens eventuele witte vlekken en overlap tussen de deelonderzoekers zoveel mogelijk in kaart gebracht. De waarnemers hebben samen met het projectteam de eindrapportage geschreven. De waarnemers hebben daarbij tevens kennis genomen van de evaluatierapporten die door de coördinator moesten worden geïntegreerd in het eindrapport. Door de waarnemers en het projectteam zijn tevens een aantal interviews gevoerd met belangrijke personen binnen het SUWI-werkveld.

B.16 De (formele) aansturing van de deelonderzoekers is door het Ministerie gebeurd, veelal op basis van projectmatige of inhoudelijke informatie van de coördinator.

Korte samenvatting aanpak deelonderzoekers

Werk boven Uitkering en klantgerichtheid

B.17 De aanpak die TNO Kwaliteit van Leven heeft gehanteerd voor haar deelonderzoek naar de hoofddoelstellingen van de SUWI-wetgeving: Werk boven Uitkering en klantgerichtheid⁸⁵ is onderverdeeld in twee delen: een analyse van de doelmatigheid van de SUWI-organisaties en -keten en een analyse van de netto-effectiviteit.

B.18 Allereerst is een historische analyse uitgevoerd. Rondom de twee genoemde hoofddoelen heeft dit geleid tot een lijst van doelen, nevendoele en aanwijzingen voor operationalisaties voor de beoogde ZBO's. Voor deze lijst is vastgesteld in hoeverre deze doelen in de periode 2002 tot en

⁸⁵ TNO. *Er is veel bereikt maar er moet nog veel gebeuren*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid. 2006.

2005 dichterbij gekomen of bereikt zijn. Vervolgens is vastgesteld hoe ZBO's deze doelen in overleg met het Ministerie hebben geoperationaliseerd in een centrale set prestatie-indicatoren en in normen/streefcijfers voor deze indicatoren. Hierbij zijn tevens de doelen en programmapunten voor de ketensamenwerking en het AKO alsmede de taakstelling voor de LCR beschouwd. Hoe ZBO's de uitwerking in de praktijk hebben opgepakt en met welke resultaten is vastgesteld aan de hand van documentanalyses, deskresearch van beschikbaar onderzoek en gesprekken met leidinggevenden en externe 'stakeholders'. Al deze informatie van ZBO's en van de andere partijen heeft geleid tot een eerste oordeel over doeltreffendheid van SUWI en de SUWI-organisaties, de mate waarin de gestelde doelen zijn gerealiseerd.

B.19 Het onderzoek naar netto-effectiviteit is niet gericht op het gehele SUWI-complex, maar op de effectiviteit van twee elementen die in het bijzonder kenmerkend zijn voor de veranderingen die met SUWI zijn ingezet: het werkproces van CWI en de aanbesteding van reïntegratietrajecten door UWV. Dit zijn netto-effectiviteitsanalyses met behulp van econometrische modellering. Tevens is een vergelijkende analyse uitgevoerd met een 0-situatie, die 'ex post' is geconstrueerd aan de hand van beschikbare literatuur en trendgegevens over de periode 1997-2001. Hiertegen zijn de SUWI-verworvenheden beschreven in de periode 2004/2005. De verschillen die hiermee duidelijk worden zijn vanzelfsprekend 'brutoverschillen', niet gecorrigeerd voor andere factoren zoals de economie. Langs deze drie lijnen krijgt de bewijsvoering van de netto-effectiviteit zo meer het karakter van het verzamelen van circumstantial evidence. Het aannemelijk maken langs meerdere argumentatielijnen.

Doelmatigheid

B.20 De aanpak van het deelonderzoek naar de doelmatigheid is door ECORYS onderverdeeld in twee delen: een onderzoek naar de doelmatigheid van de SUWI-organisaties en –keten⁸⁶, en een onderzoek naar de doelmatigheid van de gehele SUWI-keten in een breder perspectief⁸⁷.

B.21 De aanpak van het onderzoek naar de doelmatigheid van de SUWI-organisaties en –keten bestaat uit vier fasen: inventarisatie, analyse, conclusies en beschouwingen:

1. In de inventarisatiefase is de noodzakelijke documentatie bij SUWI-partners en andere instanties (bijvoorbeeld IWI, PwC, etc.) opgevraagd en bestudeerd. In deze fase zijn onder andere financiële gegevens verzameld, indicatoren opgesteld, oorspronkelijke en huidige SUWI-processen in kaart gebracht en is de huidige IT-ondersteuningstructuur vastgesteld.
2. In de analysefase zijn de geïnventariseerde gegevens nader bestudeerd en is onder andere bepaald wat de (financiële) gevolgen zijn geweest van de invoering van SUWI, wat de bijdrage is geweest van de invoering van SUWI aan een efficiëntere uitvoeringsorganisatie en hoe de ondersteuningsstructuur op het gebied van (keten)informatisering en de uitwisseling van gegevens functioneert. Hierbij is ook gebruik gemaakt van gesprekken en werksessies met deskundigen in

⁸⁶ NNC/ECORYS. *Evaluatie doelmatigheid SUWI*. SUWI-evaluatie 2006 – deelrapport Doelmatigheid. 2006.

⁸⁷ ECORYS. *Onzekerheid over doelmatigheid. Een empirische analyse van de doelmatigheid in de uitvoering van de Nederlandse werknemersverzekeringen*. SUWI-evaluatie 2006 – deelrapport Doelmatigheid. 2006.

de betrokken SUWI-organisaties.

3. In de conclusiefase zijn de verschillende analyses in samenhang bestudeerd en beoordeeld en zijn de onderzoeksvragen beantwoord. Een belangrijk onderdeel in de beoordelingsfase is zorgvuldige afstemming met betrokken partijen.
4. In de beschouwingen is gekeken naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen en inefficiënties. Hierbij is gebruik gemaakt van binnen het bureau aanwezige expertise met betrekking tot efficiencyverbetering, mede opgedaan in andere sectoren.

B.22 De aanpak van het onderzoek naar de doelmatigheid van de gehele SUWI-keten in een breder perspectief is uitgegaan van een zogenoemde outputgeoriënteerde aanpak. Dit betekent dat de norm of de best practice wordt bepaald door die regio waarbij de maximale productie wordt gerealiseerd bij een gegeven budget (c.q. kostenniveau). Bij deze aanpak behoort een variant van de alom uit de economische tekstboeken bekende productiefunctie: de productie georiënteerde afstandsfunctie. Dit is een productiefunctie waarmee het tevens mogelijk is met meer dan één productie-indicator te werken.

B.23 Voor de afstandsfunctie is een wiskundige vergelijking gekozen die de genoemde relatie rekenkundig weergeeft. De effecten van de verschillende variabelen op elkaar worden weerspiegeld in de parameters van de vergelijking. Het doel van het empirische onderzoek is nu om de waarde van deze parameters statistisch vast te stellen. Daarbij zijn steeds twee modellen onderscheiden. Het eerste model gaat uit van de sociale zekerheid als 'uitkeringsfabriek', waarbij de productie wordt gemeten met het aantal uitkeringen. Het tweede model gaat uit van de prestaties in termen van arbeidsmarktdoelmatigheid. In- en uitstroom worden hier in eerste instantie gerelateerd aan economische ontwikkelingen en de prikkelstructuur van het stelsel. De in- en uitstroom worden vervolgens op basis van deze relatie hiervoor gecorrigeerd om de arbeidsmarktdoelmatigheid te berekenen. De arbeidsmarktdoelmatigheid wordt vervolgens met de inzet van middelen geconfronteerd om de doelmatigheid van de uitvoering te berekenen.

Sturing en toezicht

B.24 De aanpak die Conclusion Sociale Zekerheid heeft gehanteerd in haar onderzoek naar sturing en toezicht binnen SUWI is gebaseerd op interviews en dossieronderzoek⁸⁸. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen is een documentanalyse uitgevoerd en zijn in totaal met ruim 70 direct betrokkenen en overige deskundigen interviews gehouden bij organisaties binnen en buiten het SUWI-domein. De uitvoering van het onderzoek is inhoudelijk onder te verdelen in drie fasen. Om praktische redenen zijn de fases grotendeels gelijktijdig uitgevoerd.

B.25 In de eerste fase zijn de bestaande sturing- en toezichtinstrumenten uit de Wet SUWI vooral bekeken vanuit de beoogde werking. In de tweede fase staat centraal hoe sturing en toezicht in de praktijk in de periode 2002 tot 2006 hebben plaatsgevonden. Een belangrijk aspect

⁸⁸ Conclusion. *Sociale Zekerheid en Zorg*. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Sturing en Toezicht. 2006.

hierbij was om vast te stellen tot welke interventies de toepassingen hebben geleid. In de derde en laatste fase zijn de interventies én hun werking gerelateerd aan de SUWI-doelstelling en wordt de vraag beantwoord: “Op welke wijze draagt het gebruik van de sturing- en toezichtinstrumenten bij aan het behalen van de SUWI-doelen?”

Het functioneren van de RWI

B.26 De aanpak die EIM heeft gehanteerd in haar onderzoek naar het functioneren van de RWI is gebaseerd op interviews, dossieronderzoek en casestudies⁸⁹. Gestart is met het afstemmen van het werkplan en het in kaart brengen van de activiteiten vanuit het bureau. Hiervoor zijn een tweetal bronnen gebruikt: verkennende gesprekken met de algemeen secretaris, de voorzitter en de drie hoofden van de afdelingen bij de RWI, en dossieronderzoek. Vervolgens en mede gelet op het krappe tijdschema ook goeddeels parallel zijn gesprekken gevoerd met de Raadsleden van de RWI.

B.27 In overleg met diegenen die binnen het bureau van de Raad verantwoordelijk zijn voor een bepaald thema zijn de casestudies gepland, voorbereid en uitgevoerd. Van de zijde van de Raad zijn ook verdiepingsdocumenten, die een beeld bieden van de wijze waarop de betreffende activiteit is uitgevoerd, aan de onderzoekers beschikbaar gesteld. Voor de keuze van cases zijn een aantal criteria gedefinieerd. Per case zijn gemiddeld 4 gesprekken gevoerd met afnemers van een product of activiteit van de RWI.

B.28 Ten slotte is de visie gevraagd op de activiteiten van de Raad en de opbrengsten daarvan langs drie verschillende lijnen. In de eerste plaats zijn twee gesprekken gevoerd met de beleidsverantwoordelijken binnen het departement. In de tweede plaats is de visie gevraagd van de SUWI-partners CWI en UWV en zijn gesprekken gevoerd met omgevingspartners (LCR, Branche Organisatie Arbodiensten (BOA) en BOREA). En ten slotte zijn afzonderlijk gesprekken gevoerd met CWI, UWV en SER. Onderzoeksvraag hier was, in welke mate afstemming plaatsvindt op het terrein van onderzoek (CWI en UWV) respectievelijk de adviesfunctie (SER).

⁸⁹ EIM Consult. *Perioden met zon. Evaluatie Raad voor Werk en Inkomen. SUWI-evaluatie 2006 - deelrapport Het functioneren van de RWI. 2006.*

C Bijlage deelonderzoek 1: Werk boven Uitkering en Klantgerichtheid

D Bijlage deelonderzoek 2: Doelmatigheid

E Bijlage deelonderzoek 3: Sturing en Toezicht

F Bijlage deelonderzoek 4: Raad voor Werk en Inkomen



PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Prinses Margrietplantsoen 46
2595 BR Den Haag

Postbus 30715
2500 GS Den Haag
Telefoon: (070) 342 61 72
Telefax: (070) 342 60 99

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. is
gevestigd te Amsterdam, ingeschreven in het
Handelsregister aldaar onder nummer 34180287.