

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
De heer mr. A.J. de Geus  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

**Datum**

18 augustus 2006

**Van**

A.J.M. Willekes

T 020 – 687 5180 , F 020 - 687 54 95

dineke.willekes@uwv.nl

**Ons kenmerk**

SBK/71689

**Onderwerp**

Bestuurlijke reactie UWV op het eindrapport evaluatie SUWI

Geachte heer De Geus,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de concepteindrapportage over de SUWI-evaluatie van PriceWaterhouseCoopers van 31 juli 2006. De rapportage geeft op hoofdlijnen een herkenbaar beeld van de gang van zaken in de afgelopen jaren, van de context waarin de SUWI-organisaties zich hebben ontwikkeld – de samenloop van institutionele reorganisatie, ingrijpende stelselherzieningen, kostenreductie en laagconjunctuur – en van de resultaten die in deze bijzondere context zijn bereikt.

Herkenbaar is voor ons ook dat er nog verbeteringen nodig en mogelijk zijn op het gebied van klantgerichtheid en ketensamenwerking. In onze koersnota 'Werken aan de toekomst' van 2005 is werk maken van betere dienstverlening het centrale thema. Die koersnota wordt op dit moment vertaald in een vernieuwingsprogramma, dat zich vanuit het perspectief van de klant richt op kwalitatieve versterking van de kernfuncties van de sociale zekerheid – werk, sociaal-medische zaken, uitkeren en gegevensdiensten - zowel binnen de keten als binnen UWV zelf.

Een aspect dat in de evaluatie wat onderbelicht blijft, is de noodzaak van deregulering. Er bestaat een breed maatschappelijk draagvlak voor een andere, klantgerichte en toegankelijke overheid. Om dat doel te bereiken kan niet worden volstaan met verbetering van processen en van de ketensamenwerking. Deregulering is daarbij onmisbaar. Op alle terreinen: in wetgeving, uitvoering, aansturing van de uitvoering en toezicht. Zonder vereenvoudiging en vermindering van de regels die op deze terreinen gelden is de andere overheid een illusie. De dienstverlening aan de klanten van de publieke organisaties kan dan het stadium van suboptimaal niet ontstijgen. Bovendien kost de huidige complexiteit geld, dat beter kan worden besteed om burgers en bedrijven value for money te bieden.

Het voorgaande – een herkenbaar beeld en de noodzaak van deregulering - is leidend in deze reactie op de concepteindrapportage.

*De SUWI-structuur*

De aanbeveling, dat het op dit moment niet opportuun is om nieuwe institutionele veranderingen aan te gaan, getuigt van realiteitszin. De ervaring, ook van de eerste SUWI-jaren, leert immers dat reorganisaties in eerste aanleg altijd leiden tot interne focus in plaats van focus op de klant. Het ligt dan ook voor de hand om de ingeslagen en succes opleverende weg naar verbetering van dienstverlening aan de klant in de huidige constellatie voort te zetten en de ketensamenwerking in dat kader te versterken. Institutionele veranderingen in de toekomst zijn daarmee niet uitgesloten. Het is echter effectiever om die

een logisch sluitstuk van ingezette veranderingen te laten zijn dan ze in te voeren op een moment waarop ze contraproductief werken en ingezette vernieuwingen eerder blokkeren dan stimuleren.

### *Ketensamenwerking algemeen*

In de eindrapportage wordt geconstateerd dat de klantgerichtheid en de ketensamenwerking in het SUWI-domein – hoewel aanwijsbaar verbeterd – verder kan worden geoptimaliseerd. De aanbevelingen die daartoe worden gedaan ademen de sfeer van vergaande centrale sturing en modellering, protocollering en standaardisering op het totale werkkterrein van gemeenten, CWI en UWV. Deze aanbeveling spreekt om een aantal redenen niet aan. Het is niet reëel te veronderstellen dat de beoogde centrale sturing mogelijk is binnen een keten waarin de taken en de bestuurlijke posities van de ketenpartijen verschillen. Focus en energie van de instituties gaan verschuiven naar ingewikkelde coördinatievraagstukken, hetgeen ten koste kan gaan van de focus op de verbetering van de dienstverlening. Een dergelijke centralistische benadering doet bovendien onvoldoende recht aan de groeiende vraag naar maatwerk voor de individuele klant.

Het verdient de voorkeur om als leidend uitgangspunt bij de verdere ontwikkeling binnen de keten te kiezen: doe gezamenlijk wat vanuit de klant gezien nodig is en doe binnen de organisaties zelf wat vanuit de klant gezien niet gezamenlijk hoeft. Daarmee wordt de complexiteit van de ketenprogramma's en van de sturing daarop gereduceerd. Tevens wordt wat weggenomen van het uit de rapportage opdoemende beeld dat een centraal gestuurde en geprotocolleerde keten het uiteindelijke doel van de SUWI-wet is. Dat doel is immers klantgerichte dienstverlening, waarin op basis van maatwerk de weg naar werk wordt uitgestippeld en waarin de uitkeringsverzorging naadloos aansluit op de inspanningen, gericht op het vinden van werk. De ketensamenwerking zien wij als een van de middelen om dat doel te bereiken en niet als een doel op zich.

### *Ontwikkelingen in de ketensamenwerking*

CWI en UWV werken op bestuurlijk niveau en op de werkvloer al geruime tijd nauw samen en hebben verdergaande stappen in het vizier. De twee landelijke publieke organisaties in de keten zijn er van overtuigd dat de samenwerking in de keten niet alleen gebaat is bij, maar ook een extra impuls kan krijgen van een zodanige organisatie en facilitering van hun dienstverlening dat er de facto sprake is van geïntegreerde dienstverlening. Deze ambitie heeft inmiddels geleid tot een samenwerkingsmanifest en de aanpak 'Samen doen we het zo'. Ook op facilitair gebied, zoals gezamenlijke huisvesting en ICT-ondersteuning, zijn al grote vorderingen gemaakt.

Voor alle duidelijkheid: deze samenwerking betekent niet dat hierin geen plaats is voor de gemeenten. Integendeel. Juist door het als één partij optrekken van CWI en UWV wordt het eenvoudiger om lokaal en regionaal met gemeenten samen te werken en afspraken op maat te maken. Daarmee respecteert deze aanpak de verschillende bestuurlijke posities van de landelijke ZBO's enerzijds en de lokale overheden anderzijds. Ook maakt deze aanpak in veel gevallen een *best of both worlds*-combinatie mogelijk van (uniforme) landelijke en (maatwerk) regionale/lokale arrangementen.

In de komende paar jaren zal de geïntegreerde dienstverlening op deze wijze door CWI en UWV worden vormgegeven. Het is goed mogelijk dat op basis van de ervaringen dan de vraag aan de orde komt of een formele organisatorische integratie niet een logische vervolgstap zou zijn. De daarvoor noodzakelijke structuurwijziging zou dan de finale stap zijn

in de vernieuwde en geïntegreerde dienstverlening door CWI en UWV aan de klanten in de keten van werk en inkomen. En dat is de enig juiste volgorde.

#### *Regierol SZW bij ketensamenwerking*

Voorgesteld wordt om het Ministerie van SZW een sterkere coördinatie - en regierol in de ketensamenwerking te laten vervullen en daarbij gebruik te maken van de bevoegdheid om nadere regels te stellen dan wel verplichtingen op te leggen. Dit laatste is niet noodzakelijk. Jaarlijks stellen de ketenpartners in het ketenprogramma een aantal gemeenschappelijke prioriteiten voor de verdere ontwikkeling. Gemeenschappelijke kaders voor de benadering van klanten zijn inmiddels vastgesteld. Dat geldt ook voor een gedeelde visie op de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. De operationalisering van de afspraken in het ketenprogramma wordt door CWI en UWV in jaarplannen vastgelegd en binnen de organisaties doorvertaald naar het regioniveau. De jaarplannen behoeven goedkeuring van de Minister. Over de realisatie wordt per kwartaal verantwoording afgelegd aan de Minister. In die zin is de regie op het ketenprogramma voldoende verankerd. Wel kunnen wij ons voorstellen dat de regie binnen het Ministerie op de samenhang tussen de jaarplannen en op mogelijke keteneffecten van wet- en regelgeving wordt versterkt.

#### *ICT als katalysator van procesoptimalisatie en ketensamenwerking*

De belangrijke rol, die ICT in de eindrapportage wordt toegedicht als katalysator voor procesoptimalisatie en ketensamenwerking, verdient nuancering. ICT is een hulpmiddel om de dienstverlening aan de klanten te vergemakkelijken en te versnellen. In de keten dient daarbij de focus te liggen bij de ontwikkeling van het digitaal klantdossier, eenmalige uitvraag van gegevens en het daartoe optimaal benutten van de verschillende basisregistraties, die in de komende jaren verder vorm gaan krijgen of verder worden geoptimaliseerd. Daardoor kan de gegevensuitwisseling tussen de organisaties onderling en tussen de klant en de publieke dienstverlener verder verbeteren.

De vrijheid die individuele uitvoeringsorganisaties en gemeenten hebben om hun eigen informatiehuishouding te bepalen is overigens minder groot dan in het eindrapport (5.54) wordt gesuggereerd. Die vrijheid wordt begrensd door de ontwikkeling naar de elektronische overheid, waarbinnen o.a. het stelsel van basisregistraties (zoals de polisadministratie, basisregistratie bedrijven, GBA), de elektronische intake en het digitaal klant dossier van belang zijn.

Zeker zo essentieel als ICT blijkt in de praktijk het directe, persoonlijke contact tussen klant en dienstverlener en tussen de verschillende betrokken dienstverleners onderling. Uit diverse pilots blijkt dat investeren hierin vanuit een oogpunt van klantgerichtheid het beste resultaat oplevert.

#### *Prikkels voor ZBO's*

In de eindrapportage wordt geconstateerd dat financiële prikkels voor de ZBO's ontbreken, terwijl ze bij de gemeenten in het kader van de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand wel aanwezig zijn. Wij zijn voorstander van het invoeren van financiële prikkels, waarbij – naar analogie van de WWB-uitvoering – een verband wordt gelegd tussen besparingen op de grote geldstroom en de uitvoeringskosten. Wel verdient de vormgeving nog verdere studie. Enerzijds om te voorkomen dat besparingen bij de ene organisatie in de keten leiden tot verzwaring van lasten bij de overige organisaties. Anderzijds om te voorkomen dat (uitsluitend) de conjuncturele situatie bepaalt of er voldoende resultaten zijn behaald.

### *Hoofdstuk Werk boven uitkering en klantgerichtheid*

PWC concludeert op basis van het TNO-rapport dat de plaatsingsresultaten van re-integratie-trajecten niet duidelijk verbeterd zijn en dat de gemiddelde uitkeringsduur in de periode 1999-2004 is toegenomen. Die conclusies zijn onvoldoende onderbouwd. Weliswaar wordt beschreven dat de dalende uitstroomkansen werden veroorzaakt door de conjunctuur, maar de vergelijking met eerdere periodes van laagconjunctuur wordt niet gemaakt. Evenmin is een poging ondernomen om de uitstroomkansen en de plaatsingsresultaten in de afgelopen 4 tot 6 jaar af te zetten tegen andere indicatoren, zoals bijvoorbeeld een mogelijk verminderde bereidheid van werkgevers om personeel met een 'vlekje' in dienst te nemen. Was dat wel gedaan dan was het wellicht mogelijk geweest een meer gefundeerde uitspraak te doen over de effectiviteit van de SUWI-organisaties.

Enkele malen komt aan de orde dat klanten hun gegevens steeds opnieuw aan de verschillende ketenpartners dienen te verstrekken. De conclusie die daaraan wordt verbonden is dat specifiek op dit punt de processen in de keten aan herijking toe zijn. Zoals bekend wordt al door de ketenpartijen gewerkt aan het digitaal klant dossier en aan de enkelvoudige uitvraag van gegevens. Dit neemt overigens niet weg dat herhaalde bespreking van de actuele situatie en de voorgeschiedenis van de klant bij de directe contacten met professionals van de publieke dienstverleners, die worden gevolgd door contacten met professionals van re-integratiebedrijven, niet altijd te vermijden is. Alleen uitgaan van wat elders eerder op schrift is gesteld en is overgedragen leidt vaak tot misverstanden of onjuiste diagnoses.

### *Hoofdstuk Doelmatigheid*

Het hoofdstuk doelmatigheid heeft een betrekkelijk eendimensionale invulling gekregen, die van de kostenbesparing. Een verband met de te bereiken beleidsdoelstellingen, zoals verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, en de daarvoor noodzakelijke middelen wordt niet of nauwelijks gelegd. Op verschillende plaatsen wordt gepleit voor een meer flexibele kostenstructuur bij CWI en UWV, waardoor de uitvoeringskosten als het ware mee ademen met de conjunctuur. Dit zou in de optiek van de rapporteurs kunnen worden bereikt door meer flexibele arbeidskrachten en minder vast personeel in te zetten. Vanuit een oogpunt van kwaliteitsborging is het geen begaanbare weg om nog meer met flexibele arbeidskrachten te werken dan nu al het geval is. Bovendien wordt bij deze aanbeveling onvoldoende rekening gehouden met het feit dat tijdelijke flexibele arbeidskrachten in het algemeen duurder zijn dan vast personeel. Een andere benadering heeft de voorkeur: de capaciteit die in hoogconjunctuur 'over' is kan worden ingezet om te investeren in de groepen die ver van de arbeidsmarkt af staan. Dan kan gewerkt worden aan een structurele versterking van de beroepsbevolking. Daar komt bij dat in die tijd ook de middelen beschikbaar zijn voor dergelijke extra investeringen. Zo'n procyclisch beleid kan zichzelf op die manier gemakkelijk terugverdienen. De Raad voor Werk en Inkomen heeft dit ook al eerder bepleit.

In de rapportage wordt gesteld dat UWV de beoogde besparing op de uitvoeringskosten (25%) nog niet heeft gerealiseerd. Die stelling is niet juist. In 2002 is afgesproken dat die 25% - ceteris paribus - in vier jaar zou worden gerealiseerd. Als gevolg van de invoering van de beleidsagenda van het kabinet is in 2005 met de Minister afgesproken dat de laatste tranche (7%) van de efficiencytaakstelling zou worden doorgeschoven naar 2006. De 25% besparing wordt dus conform afspraak gerealiseerd in 2006. Wordt daarnaast rekening gehouden met de kostenstijgingen, waarvoor UWV geen budgettaire compensatie heeft

gekregen – zoals de sterk gestegen pensioenlasten en een niet volledige compensatie van loon- en prijsstijgingen – dan komt de besparing uit boven de 30%.

De suggestie dat bij UWV nog veel efficiencywinst valt te boeken is niet in verband gebracht met de eisen, die aan de kwaliteit van de dienstverlening worden gesteld, en op zichzelf ook niet onderbouwd. Vastgesteld moet nog worden waar en in welke mate besparingspotentieel aanwezig is. Bovendien is er ook dan in elk geval sprake van lange termijn doelen, die pas na herontwerp van processen en vernieuwing van systemen kunnen worden bereikt. Daarbij zal moeten worden bepaald welke investeringen noodzakelijk zijn om die potentiële besparingen daadwerkelijk te realiseren. Het spreekt overigens vanzelf dat wij het tot onze verantwoordelijkheid rekenen om zo efficiënt mogelijk te werken. In het vernieuwingsprogramma, dat wij eerder noemden, wordt voorzien in herontwerp van processen, die ten doel hebben de gewenste kwaliteit van dienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren.

De analyse van de zogenaamde macrodoelmatigheid, waarbij een verband is gelegd tussen grote geldstroom en uitvoeringskosten, is naar onze waarneming op onvoldoende deugdelijk materiaal geschoeid. Wij delen de constatering dat hieraan op dit moment geen conclusies kunnen worden verbonden.

#### *Raad van Toezicht/Raad van Advies*

In de SUWI-wet zijn de bevoegdheden van de Raad van Advies helder beschreven. Die omschrijving sluit echter niet meer goed aan bij de gangbare maatschappelijke opvattingen en verwachtingen over de rol van een Raad van Advies. De opvattingen tenderen in het algemeen meer naar een Raad van Toezicht met instemmingsbevoegdheden op het punt van de bedrijfsvoering. Deze ontwikkeling is logisch en wenselijk. Daardoor kan het toezicht op de bedrijfsvoering van UWV institutioneel en materieel worden versterkt. Vanzelfsprekend moet dan de afbakening van die bevoegdheden met die van de Minister als opdrachtgever en de IWI nader worden geregeld.

De aanbeveling in het rapport om een situatie van adequaat toezicht te bereiken door aan de huidige bevoegdheden van de Raad van Advies er enkele toe te voegen houdt een onheldere keuze in en kan slechts leiden tot een hybride situatie. Hier zal een principiële keuze moeten worden gemaakt.

#### *Controletoren*

UWV heeft te maken met een uitgebreide controletoren. Toezicht wordt gehouden door de interne en externe accountant, de Inspectie van Werk en Inkomen, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Algemene Rekenkamer en de Rijksarchiefinspectie. Daarnaast wordt in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen veelvuldig onderzoek naar de uitvoering door UWV gedaan. Bovendien behoort ook verantwoording, informatieverstrekking en onderzoek tot de controletoren.

In dit kader verdient ook de rechtmatigheidstoetsing aandacht. De ijkpunten daarvoor zijn nu buiten proportie en leggen een onnodige druk op de organisatie. Opschoning van deze ijkpunten is dan ook wenselijk.

De verantwoording over de uitvoering door UWV verloopt via de jaarplancyclus. Elk kwartaal worden uitgebreide rapportages (ca. 100 pagina's) over de uitvoering verstrekt. In de praktijk wordt daar een grote hoeveelheid nadere informatieverzoeken en onderzoek aan toegevoegd. Niet zelden ook worden door verschillende instanties – elk vanuit hun eigen visie, verantwoordelijkheid of opdracht – onderzoeken over hetzelfde onderwerp gehouden.

De controledruk is hierdoor bijzonder groot, er is veel stafcapaciteit mee gemoeid en de toegevoegde waarde van de vele meters papier kan worden betwijfeld. Het is daarom wenselijk de verticale controle op de ZBO's aanmerkelijk te verminderen en voor een deel te vervangen door horizontale verantwoording. Dit laatste voorziet ook in de behoefte die de diverse ZBO's zelf voelen om zich naar maatschappelijke groeperingen te verantwoorden.

#### *Kennisfunctie*

Verdergaande afstemming van kennisprogramma's is vanuit een oogpunt van effectiviteit en onderzoeksbelasting gewenst. Dat geldt ook voor de deling van kennis en de ontwikkeling daarvan bij de verschillende ZBO's, opdrachtgever en toezichthouder. Hierdoor kan synergie worden bereikt en kan tevens de efficiency en effectiviteit van de VBTB-cyclus op het terrein van de sociale zekerheid worden vergroot.

Het ligt voor de hand om dergelijke kennisprogramma's te verbinden met het beleids- en uitvoeringsproces en de coördinerende rol van het Ministerie van SZW op dit punt te verstevigen.

#### *De Raad voor Werk en Inkomen*

Het nuttig effect van de adviezen van de Raad voor Werk en Inkomen – waar in de rapportage enkele vraagtekens bij worden geplaatst – kan worden versterkt als de inbreng van de ketenpartners, die niet in deze Raad zijn vertegenwoordigd, structureel wordt versterkt. Inbreng van CWI en UWV bij de te entameren onderzoeken en toetsing op uitvoerbaarheid van uit te brengen adviezen is daartoe te overwegen. Een dergelijke structurele versterking kan worden gerealiseerd zonder dat daarvoor nieuwe structuren hoeven te worden ingericht.

In de rapportage wordt de mogelijkheid geopperd om RWI te belasten met de opzet en uitvoering van pilot-projecten. Dat is niet wenselijk. Het opzetten en uitvoeren van pilots, die altijd gericht zijn op verbetering van de dienstverlening, hoort bij uitstek thuis in de uitvoering zelf. Bovendien kan de onafhankelijke adviesrol van de RWI hierdoor in het gedrang komen.

Hoogachtend,

Dr. J.M. Linthorst  
Voorzitter Raad van Bestuur