

Kabinetsreactie Evaluatie SUWI 2006

1. Inleiding

Doelstelling en inhoud evaluatie

De centrale doelstelling van de in 2006 uitgevoerde evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI), die bij brief van 28 augustus 2006 door de toenmalige bewindslieden van SZW aan de Staten-Generaal is aangeboden (Kamerstukken II, 2005/06, 26 448, nr. 290) is:

- vaststellen van de doeltreffendheid van de veranderingen die per 1 januari 2002 zijn ingevoerd in de uitvoering van de sociale zekerheid en de (publieke) arbeidsvoorziening,
- vaststellen hoe deze veranderingen zich verhouden tot de pré-SUWI-situatie en
- vaststellen welke voortgang sinds januari 2002 is geboekt.

Knelpunten worden waar mogelijk voorzien van suggesties voor oplossingsrichtingen.

De centrale vragen van het evaluatieonderzoek SUWI 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 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?

Een aantal externe onderzoeksbureaus heeft opdracht gekregen om rekening houdend met bovengenoemde doelstelling en vraagstellingen de evaluatie uit te voeren. In een – eveneens extern geschreven – eindrapport wordt een overkoepelend beeld geschetst en wordt een aantal hoofdaanbevelingen gedaan. De uitkomsten van deze evaluatie vormen de basis van deze kabinetsreactie, die in samenhang met de in het Coalitieakkoord (Kamerstukken II, 2006/07, 30 891, nr. 4) bedoelde uitwerking van de ketensamenwerking met daaraan gekoppelde efficiencytaakstelling is opgesteld.

Het speelveld van de Evaluatie SUWI – en deze kabinetsreactie – is veelomvattend. Het raakt het brede terrein van werk en inkomen en de organisaties die hierbij in uitvoerende zin of anderszins bij betrokken zijn.

Niet alle onderdelen van deze kabinetsreactie raken de verschillende organisaties in gelijke mate. Waar hierna de keten werk en inkomen aan de orde komt, raakt dit in hoofdzaak het UWV, de CWI en de gemeenten. De SVB neemt als uitvoerder in die zin een aparte positie in, dat de SVB zich op uitkeringen (in plaats van werk) concentreert en naar de aard van de regelingen veelal ook met partijen buiten de keten werk en inkomen te maken heeft.

De in deze kabinetsreactie aangesneden thema's met betrekking tot sturing en toezicht raken echter de in de Wet SUWI verankerde zelfstandig bestuursorganen (zbo's) de CWI, het UWV en de SVB in gelijke mate. De Wet SUWI bevat een eenduidige systematiek van sturing en verantwoording voor deze drie organisaties. Dit thema zal meer uitgebreid terugkomen bij het op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen informeren van de Staten-Generaal over de voornemens met betrekking tot het onder deze kaderwet brengen van de zbo's. Dit zal vóór 1 februari 2008 plaatsvinden.

Aan de positie van de Raad voor werk en inkomen (RWI), die als onderdeel van de brede Evaluatie SUWI is geëvalueerd, wordt buiten hetgeen hierover in de Nota Vernieuwing Rijksdienst is opgemerkt, voorbijgegaan. Bestudeerd wordt langs welke wegen de relatie en samenwerking van de RWI met de SER verder vorm gegeven kan worden. Gezamenlijke huisvesting – volgens plan ingaande 1 oktober 2009 – is daarbij een eerste stap.

Leeswijzer

Paragraaf 2 bevat de hoofdlijnen van de bevindingen uit de evaluatie en een beoordeling daarvan. In de daaropvolgende paragraaf (par. 3) wordt in het bijzonder ingegaan op geconstateerde tekortkomingen en verbeteringen naar aanleiding daarvan. De op de ketendienstverlening betrekking hebbende beleidsvoornemens naar aanleiding van de Evaluatie SUWI – in samenhang met het Coalitieakkoord – komen aan de orde in paragraaf 4. Nauw aan de dienstverlening verbonden zijn de thema's klantgerichtheid en cliëntenparticipatie (met inbegrip van de Landelijke cliëntenraad) die volgen in paragraaf 5. Dan komt paragraaf 6 over beheer, budget en regulering, waarin op thema's rond de bekostiging en budgetteringssystematiek wordt ingegaan, alsmede op sturing en toezicht (waaronder de Raad van advies) en het thema deregulering. In de daaropvolgende paragraaf (par. 7) komt 'onderzoeks- en informatiehuishouding' aan de orde. De kabinetsreactie vervolgt in de slotparagraaf (par. 8) op de met deze kabinetsreactie afgeronde toezeggingen.

Verder zijn bij deze notitie een tweetal bijlagen opgenomen. Bijlage 1 betreft een algemene toelichting op de Evaluatie SUWI. In deze bijlage wordt onder meer ingegaan op de context en opzet van de evaluatie en komen alle hoofdaanbevelingen aan de orde. Bijlage 2 bevat tot slot een bespreking van de bestuurlijke reacties op de Evaluatie SUWI.

2. Bevindingen en oordeel

In de Evaluatie SUWI, zoals die in het door PricewaterhouseCoopers (PWC) geschreven eindrapport is samengevat, is geconstateerd dat er de afgelopen periode veel is bereikt. Op alle hoofddoelstellingen van de Wet SUWI (werk boven uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid) is ten opzichte van de situatie vóór invoering van SUWI verbetering vastgesteld. Het kabinet onderschrijft deze bevindingen en merkt hierbij op dat waardering voor wat de afgelopen jaren in de uitvoering is bereikt, zeker gezien het formaat van de SUWI-operatie, op zijn plaats is. Met de invoering van SUWI is de goede richting ingeslagen, maar er is nog wel verbetering nodig en mogelijk. De goede werking van het stelsel vereist nog veel inspanning. De dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers moet doeltreffender en doelmatiger. Dat is de opgave voor de komende periode.

Vorderingen en resultaten

De positieve bijdrage van SUWI komt zoals gezegd op alle hoofddoelstellingen naar voren. Het is van belang daar nader bij stil te staan.

? Werk boven uitkering

De Evaluatie SUWI wijst uit dat – ten opzichte van de situatie vóór SUWI – de ketensamenwerking tussen de partners is verbeterd, de rollen zijn geaccentueerd en meer concreet met betrekking tot werk boven uitkering resultaten worden geboekt. Overigens wordt er in de evaluatie wel op gewezen dat de geboekte vooruitgang niet alleen het resultaat is van SUWI maar ook van andere maatregelen, zoals de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB).

In de Evaluatie SUWI worden de belangrijkste door de ketenpartners behaalde kwantitatieve resultaten met betrekking tot de doelstelling werk boven uitkering gepresenteerd voor de periode tot en met 2005.¹ De realisatiecijfers met betrekking tot de verschillende prestatie-indicatoren laten over vrijwel de hele linie een voortdurend stijgende lijn zien. De Veertiende voortgangsrapportage SUWI laat zien dat die lijn zich doorzet. Dit betekent onder meer dat door de actieve rol van de CWI steeds meer werkzoekenden niet overgedragen worden aan het UWV of de gemeente, waardoor zij geen beroep hoeven te doen op een uitkering.

Het UWV heeft zich de afgelopen periode (binnen de context van implementatie van veel gewijzigde en nieuwe materiewetten alsmede fusie/transformatie van de voormalige uitvoeringsinstellingen en het Landelijk instituut sociale verzekeringen naar het UWV) getransformeerd van een uitkeringsinstantie naar een organisatie waar werk boven uitkering staat. Het aantal uitkeringsgerechtigden dat door het UWV aan het werk wordt geholpen, vertoont de laatste jaren een stijgende lijn.

De Evaluatie SUWI wijst uit dat er méér re-integratietrajecten 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.

De Wet SUWI heeft een belangrijke impuls gegeven aan (het ontstaan van) de private re-integratiemarkt. De herordening publiek/privaat die SUWI met betrekking tot re-integratie tot stand heeft gebracht, is een goede keuze gebleken. Over de uitkomst van de evaluatie van de re-integratiemarkt is de Tweede Kamer bij brief van 24 oktober 2006 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2006/07, 28 719, nr. 14). In de bij deze brief gevoegde notitie wordt geconstateerd dat de re-integratiemarkt in grote lijnen voldoende werkt. De concurrentie is groot en er zijn nauwelijks toetredingsdrempels.

De Evaluatie SUWI laat zien dat de opdrachtgevers geleidelijk meer regie op de re-integratietrajecten zijn gaan voeren. In navolging van de Raad voor werk en inkomen (RWI) wordt in het eindrapport van de SUWI-evaluatie aangegeven dat re-integratiecoaches, werkgevers en gemeenten in toenemende mate de meest effectieve weg volgen op grond van hun ervaringen uit het verleden en dat dit niet altijd een volledige uitbesteding aan een privaat re-integratiebedrijf hoeft te zijn.²

Samenwerking tussen de partners in de keten van werk en inkomen is van het grootste belang om maximaal resultaat te behalen. Dat de ketenpartners zich hier steeds meer van bewust zijn en daar ook concreet handen en voeten aan geven blijkt onder meer uit de initiatieven die de ketenpartners zelf hebben genomen om op een aantal plaatsen in het land te experimenteren met een nieuwe aanpak in de dienstverlening. Op deze aanpak wordt later in deze kabinetsreactie nog meer uitvoerig teruggekomen.

? Klantgerichtheid

Met de invoering van de Wet SUWI hebben de ketenpartners hun ambities op het gebied van klantgerichtheid verhoogd.³ De Evaluatie SUWI maakt daar tal van voorbeelden van zichtbaar. Door de CWI en het UWV is veel geïnvesteerd in bereikbaarheid en is de mogelijkheid tot het indienen van klachten verbeterd (multichanneling).⁴ Als voorbeeld van verbetering van klantgerichtheid bij de SVB wordt de implementatie van het Document

¹ PWC, 4.12.

² PWC, 4.33.

³ PWC, 4.77.

⁴ PWC, 4.105.

Management Systeem (DMS) ge noemd.⁵ Het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoeken is eveneens een belangrijk instrument in het kader van klantgerichtheid. De meest actuele informatie met betrekking tot de klanttevredenheid is opgenomen in de Veertiende voortgangsrapportage implementatie SUWI. Hieruit blijkt dat het UWV, de CWI en de SVB het in de optiek van hun klanten steeds beter doen, hoewel verdere verbetering nodig is.

Met betrekking tot de dienstverlening van de CWI aan werkgevers laat de evaluatie zien⁶ dat deze over de evaluatieperiode over het geheel genomen door werkgevers(organisaties) als teveel aanbodgericht wordt ervaren, terwijl tegelijkertijd melding wordt gemaakt van specifieke en soms branchegerichte projecten en pilots met een intensievere en vraaggerichte dienstverlening, die door de betreffende werkgevers positief wordt gewaardeerd.

De procesmatige invulling van het begrip klantgerichtheid is volgens het eindrapport vanaf eind 2004 gaandeweg overgegaan in een meer inhoudelijke invulling. Ten opzichte van de pré-SUWI situatie is er veel bereikt in de stroomlijning van de intakeprocedures, in een modulaire opbouw en het beperken van de gegevensuitvraag.⁷ PWC wijst verder op het in de praktijk brengen van de één loket gedachte en het in overleg met de klant naar maatwerk zoeken en noemt onder meer de in de ‘toonkamers’ gegeven invulling als voorbeeld.⁸ Verder wordt aangegeven dat de re-integratiecoach Werkloosheidswet (WW) bij het UWV het casemanagement verder heeft versterkt met meer persoonlijke betrokkenheid en meer maatwerk in trajecten.

? Doelmatigheid

Bij de start van SUWI is voorzien in een reductie van de reguliere uitvoeringskosten van het UWV (25%) en de CWI (20%). Het UWV heeft in de periode 2002 – 2005 een efficiencyresultaat van 18% gehaald⁹. Hierbij zij aangetekend dat met het UWV is afgesproken de voor 2005 geplande efficiencytaakstelling door te schuiven naar 2006. Dit is het gevolg van de keuze om in 2005 voorrang te verlenen aan de invoering van diverse beleidsmaatregelen en het waarborgen van de ‘going concern’. In 2006 heeft het UWV conform afspraak de afgesproken efficiencytaakstelling van 25% behaald. De CWI heeft in de periode 2002 – 2005 een besparing van 9% gerealiseerd¹⁰. In 2006 heeft de CWI daar bovenop een efficiency van 9% gerealiseerd ten opzichte van 2005. De CWI zal in 2007 de SUWI-taakstelling van 20% realiseren. De opdracht om doelmatig(er) te werken heeft dus gewerkt. Met de SVB zijn bij de start van SUWI geen efficiencytaakstellingen afgesproken. Desondanks heeft de SVB vanaf 2002 een kostendaling van 12% gerealiseerd.

3. Tekortkomingen en noodzakelijke verbeteringen

3.1. Algemeen

De Evaluatie SUWI heeft onmiskenbaar ook een aantal tekortkomingen blootgelegd. Het realiseren van een goede samenwerking tussen de ketenpartners is volgens het eindrapport complex gebleken vanwege de verschillen in besturing, inrichting, schaalgrootte en cultuur

⁵ PWC, 4.90.

⁶ TNO, pag. 155.

⁷ TNO, Evaluatie SUWI 2006, perceel 2: Werk boven uitkering, pag. 169.

⁸ PWC, 4.83.

⁹ Ecorys, Evaluatie doelmatigheid SUWI, pagina 20.

¹⁰ Ecorys, pagina 32.

van de verschillende SUWI-organisaties en de gemeentelijke sociale diensten.¹¹ Onder meer wordt de ketensamenwerking nog moeizaam genoemd.¹² Bij overdrachtsmomenten van de ene ketenpartner naar de andere kunnen cliënten daar hinder van ondervinden. De zbo's geven aan dat vanuit ketenperspectief de dienstverlening voor de klant nog niet optimaal is.¹³

In de evaluatie wordt de uitkeringsverstrekking transparant genoemd voor de meeste cliënten, maar dit zou veel minder gelden voor de gang van zaken en taakverdeling rond re-integratie en bemiddeling. Voorts wordt aangegeven dat de 'toonkamerexperimenten' (zie paragraaf 3.2) naar het oordeel van de zbo's wél het bedoelde gezamenlijke dienstverleningsconcept bieden, dat 'regulier' nog ontbreekt.¹⁴

Binnen de SUWI-structuur liggen er kansen om de werkgevers op een goede en effectieve wijze te bedienen. PWC wijst erop dat op verschillende plekken werkgevers door specifieke en soms branchegerichte projecten en pilots hebben kennism gemaakt met een intensievere en vraaggerichte vorm van dienstverlening.¹⁵ Het is van belang dit verder uit te bouwen.

Het zwaartepunt van de noodzakelijk te achten verbeteringen ligt derhalve in de 'keten van werk en inkomen'. Het gaat erom nu door te pakken om de participatie substantieel te verhogen. Het belang van de uitvoering in het realiseren van 'werk boven uitkering' mag hierbij niet worden onderschat. Kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening en re-integratie moeten verbeterd worden. Geïntegreerde dienstverlening met op lokaal niveau één locatie is hierbij de stip op de (nabije) horizon. De essentie van deze kabinetsreactie ligt dan ook in de voornemens met betrekking tot een sterk verbeterd dienstverleningsmodel, dat tegemoet komt aan de drie doelstellingen van SUWI: effectiviteit, klantgerichtheid en doelmatigheid.

3.2. Lopende verbeteringen

De afgelopen periode is de uitvoering zelf al hard aan de slag gegaan met verbetering van werkprocessen en dienstverlening.

Zoals gemeld in de Veertiende Voortgangsrapportage Implementatie SUWI heeft de CWI de verwerking van de elektronische aanvraag WW verbeterd, waardoor de bemiddeling van werkzoekenden effectiever kan verlopen.

Belangrijk is voorts dat de CWI in 2007 een ontwikkeling in gang heeft gezet om de door de CWI gehanteerde marktwerkingsplannen uit te werken tot ketenbrede ketenmarktwerkingsplannen. Marktwerkingsplannen dragen bij aan het (vraag)gericht werven en vervullen van vacatures en het in kaart brengen van fricties op de regionale arbeidsmarkt. Met deze plannen wordt de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers met elkaar verbonden, en dat komt de effectiviteit ten goede.

Verder kan als voorbeeld gewezen worden op het besluit van het UWV om de werkprocessen binnen deze organisatie opnieuw in te richten. Hierbij is uitgegaan van twee belangrijke uitgangspunten. Ten eerste wordt bij de nieuwe inrichting telkens de klant als vertrekpunt genomen. Daarnaast dienen de nieuw ingevoerde processen een verbetering van het resultaat te geven dat de klant ervaart. Het UWV zal door middel van de zogeheten

¹¹ PWC, 4.67.

¹² PWC, pag. 47.

¹³ PWC, 4.120.

¹⁴ TNO, pag. 170.

¹⁵ PWC, 4.97.

‘vernieuwingsagenda’ de kwaliteit van de dienstverlening naar een hoger niveau tillen. Klantgerichtheid en effectiviteit van preventie en re-integratie staan hierbij voorop. Het kabinet onderschrijft de ambities die het UWV met de vernieuwing nastreeft.

De SVB heeft met het lopende programma 'SVB Tien' de ambitie uitgesproken om te komen tot een toekomstvaste organisatie, waar teams van medewerkers die elke vraag van burgers – ook als zij gaan over verschillende wetten die de SVB uitvoert – snel en efficiënt kunnen beantwoorden. In het kader van SVB Tien zijn serviceteams ingevoerd. Waar noodzakelijk worden systemen aangepast waardoor het voor de SVB mogelijk wordt flexibel, snel, klantgericht en efficiënt haar taken uit te voeren. In 2006 is de inrichting van de serviceteams voor de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) gerealiseerd, in 2007 voor de Algemene Ouderdomswet (AOW)/Algemene nabestaandenwet (ANW).

Met het Digitaal Klantdossier (DKD) en de in voorbereiding zijnde Wet eenmalige gegevensvraag, waarmee de Wet SUWI wordt gewijzigd, krijgt de keteninformatisering, waar in het eindrapport Evaluatie SUWI eveneens aandacht voor is gevraagd, een nieuwe dimensie.

Niet onvermeld kan blijven dat de achterliggende periode vanuit de keten is ingespeeld op de vraag vanuit de werkgevers. Bij Nedcar in Sittard is vanuit de keten invulling gegeven aan een integraal dienstverleningsconcept, inclusief het scholingsaspect. Met dit concept zijn prima resultaten geboekt en is het mogelijk gebleken om 80 procent van de overcapaciteit aan medewerkers te begeleiden van Werk naar Werk.

Dit concept is recent ook op maat aangeboden aan partijen in de thuiszorg en besloten is om deze werkwijze ook in deze sector in te zetten.

Geïntegreerde dienstverlening

Van bijzondere importantie is de ontwikkeling van de zogeheten ‘toonkamers’, waarmee de ketenpartijen het UWV, de CWI en gemeenten in 2004 op enkele locaties zijn gestart. Op deze locaties is een door alle betrokken partijen gedragen geïntegreerde dienstverlening ontwikkeld en beproefd, met een vergaande samenwerking tussen ketenpartners. De klant staat centraal met als doel een snelle en effectieve re-integratie. Klanten worden in alle gevallen direct opgepakt, wat in het reguliere proces niet altijd het geval is. Inzet van re-integratiemiddelen is in beginsel al vanaf de eerste dag mogelijk. Dit jaar hebben de ketenpartners de eidevaluatie uitgebracht, waarvan de samenvatting aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 2006/07, 26 448, nr. 331, pag. 3).

De aanpak blijkt (met de kanttekening dat nog nadere uitwerking en verfijning nodig is) te werken in termen van onder meer snelheid, klantgerichtheid en het bevorderen van zelfwerkzaamheid. De klanten zijn tevreden over het werkproces en over de ondersteuning en begeleiding die zij krijgen.

De uitstroom uit de WW toont een 7% snellere uitstroom van klanten, terwijl van die totale uitstroom meer klanten doorstromen naar werk (+ 8%). Door de geringe aantallen WWB-klanten, kunnen er geen harde conclusies over deze uitstroom worden getrokken. Wel is een stijging van de uitstroom uit de WWB zichtbaar.

Direct bij de intake en de diagnose maatwerk leveren bij de inzet van re-integratiemiddelen werkt. Deze aanpak lijkt een positief effect te hebben op de uitstroom en levert een besparing op de gemiddelde kosten van re-integratie (traject) per klant. Er lijkt sprake te zijn van een

intensievere dienstverlening bij gelijkblijvende tijdsbesteding. Medewerkers ervaren het nieuwe proces als een verbetering.

Op basis van de bovenvermelde resultaten hebben de ketenpartners de volgende beleidslijn vastgesteld:

- Werk in de keten zoveel mogelijk toe naar een tripartiet geïntegreerd werkproces in de frontoffice met één aanspreekpunt voor de klant en maatwerk in dienstverlening.
- Werk uit en verdiep de beproefde innovaties uit: Eén aanspreekpunt, diagnose aan de kop van het proces, één geïntegreerd ketenwerkproces, inkoop van re-integratiemiddelen, klantbenadering, gedrag en houding medewerkers, klantvolgsysteem en werkgeversbenadering. Dit leidt tot betere dienstverlening aan de klant, verhoogt de tevredenheid over ketendienstverlening en bevordert de uitstroom.

4. Verdere ontwikkeling SUWI

4.1. Algemeen

Het kabinet acht het van belang om de aanpak van geïntegreerde dienstverlening te benutten om SUWI – tegen de achtergrond van de SUWI-doelen werk boven uitkering, klantgerichtheid en efficiency – verder te ontwikkelen. Verdere ontwikkeling van effectiviteit, klantgerichtheid en doelmatigheid moet langs deze weg gestalte krijgen. Klanten krijgen in de publieke keten daadwerkelijk te maken met één aanspreekpunt op één locatie vanaf de start van het proces. Het één aanspreekpunt betekent méér en persoonlijke aandacht, waarbij maatwerk het uitgangspunt is. De klantmanager zoekt samen met de klant naar een passend product of traject. Door met één aanspreekpunt te werken kan er bovendien sneller worden gehandeld, waarmee de doelmatigheid van werken is gediend. De één locatie ('locatie werk en inkomen') maakt geïntegreerde dienstverlening aan de kop van het proces (werk, inkoop re-integratie en uitkeringsverstrekking) mogelijk. Deze dienstverlening is niet alleen gericht op de klant werkzoekende maar ook op de werkgever als klant.

In de gezamenlijke 'front-office', dat een 'locatie voor werk en inkomen' (LWI) vormt, kunnen de innovaties die experimenteel zijn beproefd, een plaats krijgen. Het gaat dan met name om:

- diagnose aan de kop van het proces;
- maatwerk van inzet (en inkoop) van re-integratie-instrumenten;
- één loket en één geïntegreerd ketenwerkproces;
- andere klantbenadering;
- ander gedrag en houding van medewerkers;
- ondersteuning van het ketenproces door een klantvolgsysteem;
- werkgeversbenadering.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de innovatie het dienstverleningsconcept betreft en niet de specifieke locatie.

De LWI is van de drie partijen gezamenlijk. Zij stemmen hun dienstverlening – op basis van consensus – onderling nauw af. Klanten van alle drie de organisaties kunnen er terecht voor dienstverlening, die door de drie partijen als een geïntegreerd pakket van dienstverlening wordt aangeboden. Van doorverwijzen naar één van de ketenpartners is geen sprake. In de dienstverlening staat niet het instrumentarium, maar de integrale ondersteuning van de klant

(vraaggericht), voorop. Voor zover er thans sprake is van overlap in taken – PWC signaleert dat – verdwijnt dat.

Bijzonder punt van aandacht is dat overheids/onderwijswerkgevers momenteel zelf verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van hun WW'ers. Dit is geregeld in artikel 72a WW. Momenteel vindt hiervan een evaluatie plaats. De dienstverlening van de keten aan overheids/onderwijswerknemers en overheids/onderwijswerkgevers en de (on-)mogelijkheden om ook voor hen één integraal loket binnen de LWI's te realiseren, zullen in het bredere verband van de bijzondere verantwoordelijkheidsverdeling voor de overheids- en onderwijssector bij die evaluatie worden gezien. De minister van SZW zal hiervan na overleg met zijn collega's van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verslag doen aan de Tweede Kamer.

4.2. Dienstverlening werk en inkomen ten behoeve van werkzoekenden

De kern van de verandering ligt in de professionele dienstverlening aan de kop van het proces gekoppeld aan dienstverlening op maat. Uitgangspunt daarbij zijn de rechten zoals die voor de verschillende personen gelden vanuit de onderscheiden regelingen. Uit de diagnose komen vervolgens klantgroepen naar voren, die worden vastgesteld op basis van mogelijkheden om door arbeid in inkomen te voorzien. Belangrijk zijn naast opleiding en vaardigheden, de kerncompetenties van de klant werkzoekende. De klant wordt goed voorgelicht en geprikkeld om aan de slag te gaan door de juiste aandacht en door een gericht handhavingsbeleid te voeren. Het één aanspreekpunt zorgt voor korte communicatielijnen en minder overdrachtsmomenten. Dit komt de duidelijkheid (ook over wat men wederzijds van elkaar kan verwachten) en transparantie ten goede. Cliëntsturing – in de zin van het als cliënt zelf keuzes kunnen maken en eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen – maakt onderdeel uit van de dienstverlening. Er is dus sprake van een forse kwaliteitsslag in de uitvoering, die ook tot uitdrukking komt in de competenties van medewerkers.

De nieuwe werkwijze en de daarmee gepaard gaande kwaliteitsslag gaat alle doelgroepen van de locatie werk en inkomen aan. De noodzaak om bijzondere doelgroepen aparte aandacht te geven, neemt daardoor af. Hetzelfde geldt voor een bijzondere faciliteit als de arbeidsadviseur. In het concept van (geïntegreerde) dienstverlening dat het kabinet voor ogen staat is het borgen van de positie van de cliënt, zoals die thans vorm krijgt in de rol van de arbeidsadviseur, nadrukkelijk een taak van de (samenwerkende) organisaties in de keten van werk en inkomen zelf. In de huidige situatie is de behoefte aan een onafhankelijke vertrouwens- en wegwijsfunctie nog aanwezig, maar in de nieuwe situatie zal dit niet langer het geval zijn. Het dienstverleningsconcept legt de focus sterker dan voorheen op de cliënt. Rekening houdend met de doorlooptijd van de implementatie van de LWI's zal het kabinet nog tot en met 2010 middelen ter beschikking stellen voor de arbeidsadviseur. Daarna is een *aparte* functie niet meer nodig.

De functionaliteiten van de LWI's maken een goede faciliterende ICT-infrastructuur noodzakelijk. Het is van belang in dit verband aan te haken bij lopende ontwikkelingen als DKD en e-overheid. De positionering en aansturing van het Bureau keteninformatisering werk en inkomen (BKWI), dat bij de CWI is ondergebracht, is eveneens een punt dat nadere aandacht vraagt.

Met deze verdere ontwikkeling van SUWI wordt een forse verbeterslag gerealiseerd. Die verbetering komt de klant ten goede. De klant plukt duidelijk de vruchten van de andere

klantbenadering, het bieden van maatwerk, één geïntegreerd ketenwerkproces en het één loket. Het beoogde succes zit niet in de laatste plaats in een snellere uitstroom en verkorting van de verblijfsduur in de uitkering.

4.3. Dienstverlening ten behoeve van werkgevers

Voor de klant werkgever is het eveneens van belang dat er een geïntegreerd dienstverleningsconcept wordt ontwikkeld, waarbij de vraag van de klant centraal staat. Met de ontwikkeling van de locaties werk en inkomen ontstaat ruimte om hieraan invulling te geven. Dit wordt nog versterkt doordat ook werkgevers, gegeven de situatie op de arbeidsmarkt, in toenemende mate belang hebben bij een effectieve verbinding – waarin ook de in paragraaf 4.4 beschreven gemeentelijke regierol een belangrijke functie vervult – tussen vraag en het beschikbare aanbod.

Op de achtergrond speelt tevens mee dat werkgevers, als gevolg van de Poortwachterswetgeving, het belang onderkennen van een proactieve aanpak, om daarmee te voorkomen dat werknemers onnodig improductief worden. Op grond van deze prikkel ontstaan netwerken van werkgevers die daarmee invulling geven aan het organisatorische vermogen aan de vraagkant van de regionale- of lokale arbeidsmarkt. Het ontstaan van werkgeversnetwerken, zoals Poortwachtercentra, biedt mogelijkheden tot een effectieve verbinding tussen vraag- en aanbod op de arbeidsmarkt en een netwerk van werk, inkomen en scholing ontstaat. Deze verbinding maakt het mogelijk om binnen het geïntegreerd dienstverleningsconcept op adequate wijze aan de vraag van de klant werkgever tegemoet te komen. In de participatietop is tegen deze achtergrond besloten het tot stand komen van deze netwerken van werkgevers (Poortwachtercentra) te stimuleren, zowel van de kant van sociale partners als van de kant van het kabinet.

In de LWI kunnen zowel de werkzoekenden als de (lokale) werkgevers terecht. Hier vindt immers de ‘matching’ van vraag en aanbod plaats. De ketenpartners kunnen de LWI benutten om de werkgeversdienstverlening vorm te geven. Voor grote werkgevers die op een grotere schaal dan de LWI werken zal in een grotere arbeidsmarkt regio één LWI aanspreekpunt zijn. De aanwijzing van locaties die een coördinerend regio-account voor werkgevers in huis hebben, geschiedt door de ketenpartners in die regio gezamenlijk.

Het centrale doel de komende periode is om de dienstverlening aan werkgevers en de match tussen vraag en aanbod te verbeteren. Uitgangspunt hierbij is dat er geen prioritaire bemiddeling van één van de wetsgroepen ten opzichte van een andere wetsgroep (bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden versus personen met een uitkering op grond van de Werkloosheidswet plaatsvindt. Voor de dienstverlening aan werkgevers op landelijk of sectorniveau ligt het voor de hand om (binnen UWV/CWI) een coördinerend landelijk account te creëren. Bij de dienstverlening aan werkgevers is het van belang dat vraaggericht wordt gewerkt op basis van de contacten met werkgevers en inzichten uit arbeidsmarktregio's. Met het aldus versterken van het organisatorisch vermogen in de regio kan een adequate verbinding tot stand worden gebracht tussen de keten van werk en inkomen en scholing en de vraagkant van de arbeidsmarkt.

4.4. Regie en aansturing

Rol centrale overheid

Met het op deze wijze verder ontwikkelen van het SUWI-concept pakt het kabinet de beleidsmatige regierol op die in het eindrapport van de Evaluatie SUWI wordt aanbevolen. Het kabinet wil hiermee ‘zorgen dat het gebeurt’, zonder in de (uitvoerings-) verantwoordelijkheid van betrokken partijen te treden. De totstandkoming van de voorgestane LWI's waar het concept van geïntegreerde dienstverlening gestalte krijgt, is echter niet vrijblijvend. Waar nodig zal e.e.a. gepaard gaan met wettelijke waarborgen waarmee de betrokken partijen een duidelijk kader wordt gegeven.

Overigens zijn in de relatie met de betrokken (uitvoerings-)organisaties de vigerende bestuurlijke verhoudingen het uitgangspunt. Voor de relatie met de gemeenten is dit primair de WWB. De relatie met UWV/CWI wordt in hoofdzaak beheerst door de Wet SUWI. De regiefunctie van de minister krijgt binnen dit (wettelijk) kader gestalte. Met het oog ook op de sturing en voortgangsbewaking zullen de prestatie-indicatoren die voor UWV/CWI worden gehanteerd, in het licht van het nieuwe dienstverleningsmodel worden herzien. Het verder ontwikkelen van (op de geïntegreerde dienstverlening afgestemde) ketenprestatie-indicatoren is onderdeel van de (versterkte) regierol van de minister.

Rol gemeenten en UWV/CWI

In de LWI werken gemeenten en UWV/CWI samen op basis van consensus via samenwerkingsarrangementen. De bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de materiewetten (zoals de WW en de WWB) blijft ongewijzigd. Dit sluit ook aan op de hoofdaanbeveling van PWC om nu geen grote wijzigingen aan te brengen in de structuur van de sociale zekerheid.

Op lokaal en regionaal niveau hebben gemeenten een voortrekkersrol bij de totstandkoming van een regionaal participatie- en arbeidsmarktbeleid in een arbeidsmarktregio. De rol van de gemeente is vooral het nemen van het initiatief om partijen bij elkaar te brengen, draagvlak te verkrijgen en afspraken met elkaar te laten maken. Het gaat dan in elk geval om werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen en UWV/CWI, maar er kunnen ook verbindingen ontstaan met werknemersorganisaties en samenwerkingsverbanden als bijvoorbeeld Poortwachterscentra. Het ontwikkelen van een netwerk van werk en inkomen, zorg, inburgering en scholing is van groot belang. Een effectieve verbinding van vraag, aanbod, scholing en zorg draagt bij aan de participatiedoelstelling. Zo zijn re-integratie en inburgering nauw met elkaar verweven en kunnen elkaar versterken. Het hebben van een baan draagt bij aan de inburgering en omgekeerd is het beheersen van de Nederlandse taal een belangrijke factor bij het vinden van een baan. Uitgangspunt is een netwerkstructuur die qua schaalgrootte voldoende slagkracht biedt, maar wel ruimte laat voor regionale maatwerkafspraken.

Voor het vastleggen van de verzameling van afspraken is een beleidsplan een aangewezen instrument. Een dergelijk beleidsplan is in de visie van het kabinet actiegericht en bevat mede een analyse van de arbeidsmarkt in de regio, het arbeidsmarktbeleid (voor korte en lange termijn), een visie op participatie, afspraken over het vervullen van vacatures en het oplossen van tekorten op de arbeidsmarkt, aansluiting met onderwijs en zorg, en concrete prestatieafspraken tussen de ketenpartijen over de bijdrage die zij leveren aan het realiseren van de doelstellingen. De feitelijke uitvoering (dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden) van de afspraken in de arbeidsmarktregio's vindt plaats in de LWI's.

Binnen de daarbij geldende centrale kaders maken partijen lokaal en regionaal, nadere afspraken met betrekking tot regie en uitvoering. Een gezamenlijk lokaal managementcontract kan hierin een goede rol vervullen. Vanuit het Algemeen Ketenoverleg (AKO), dat een stimulerende rol kan vervullen, worden momenteel ideeën met betrekking tot een lokale besturingsfilosofie uitgewerkt.

4.5. Gevolgen voor CWI/UWV

Samenhangend met de vorming van de locaties werk en inkomen wordt de samenwerking tussen de CWI, het UWV en de gemeenten nauwer. Het UWV en de CWI hebben, voortbouwend op het Position-Paper CWI-UWV (zie Kamerstukken II, 2006/07, 26 448, nr. 313) als uitgangspunt geformuleerd dat zij hun dienstverlening integreren.

Het UWV en de CWI willen zo snel mogelijk komen tot de vorming van een gezamenlijk WERKbedrijf dat aan de kop van het proces van dienstverlening aan cliënten, samen met gemeenten, een volwaardig pakket aan dienstverlening aanbiedt dat past bij hetgeen de lokale/regionale arbeidsmarkt vraagt. Ook dit komt de doelmatigheid ten goede. Het integratieproces zal uiteindelijk leiden tot het onder één bestuur brengen van deze uitvoeringsorganisaties. Beoogde datum voor fusie van beide organisaties is 1 januari 2009.

4.6. Efficiencyopbrengst

Relatie met het Coalitieakkoord

De koers naar een geïntegreerd dienstverleningsconcept in locaties werk en inkomen, wordt door het Coalitieakkoord bevestigd. Met het Coalitieakkoord 2007-2011 benadrukt het kabinet het belang om de effectiviteit en inrichting van de keten(-samenwerking) te verbeteren, ook met het oog op doelmatigheid. De Coalitieafpraak dat de CWI, het UWV en gemeenten worden aangespoord om hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren en dat op lokaal niveau arbeidsmarktbeleid en re-integratie worden samen gebracht in één loket, laat daar geen misverstand over bestaan. De inzet van het Coalitieakkoord sluit ook goed aan op de hoofdaanbevelingen van PWC uit het evaluatierapport, waarvan een belangrijk deel de effectiviteit en inrichting van de keten werk en inkomen en de ketensamenwerking betreft.

Invulling taakstelling

De LWI's leveren een doelmatiger en doeltreffender uitvoering op. Met de wijze waarop de samenwerking in de keten werk en inkomen in de toekomst wordt vorm gegeven, kan een substantiële efficiencywinst worden geboekt. De taakstelling op grond van het Coalitieakkoord is structureel (vanaf 2012) €190 mln. Aan deze taakstelling wordt voor tweederde bijgedragen door UWV/CWI gezamenlijk en voor eenderde door de gemeenten.

De taakstelling voor UWV en CWI zal – met het besparingschema uit het Coalitieakkoord als vertrekpunt – worden ingevuld langs drie wegen:

- *Structureel lagere instroom CWI*: In de uitvoeringskosten van CWI kan worden bespaard doordat ten opzichte van 2006 er sprake is van een structureel lagere instroom (i.c. minder werkzoekenden en aanvragen WW en WWB). Dit betekent dat de uitvoeringskosten te hoog zijn in relatie tot de reguliere werklast, zodat een efficiencybesparing kan worden ingeboekt.

- *Efficiency geïntegreerde dienstverlening*: Door de implementatie van de nieuwe aanpak vindt de dienstverlening in de keten niet meer volgtijdelijk plaats maar geïntegreerd en in één loket. Dit betekent dat efficiencywinst kan worden gerealiseerd door minder overdrachtsmomenten zoals rond intake, diagnosestelling / profilering en door efficiency in de sfeer van overhead, huisvesting e.d. Daarnaast zal, mede door de geïntegreerde dienstverlening aan werkgevers, de overlap in taken verminderen.

- *Samenvoeging UWV/CWI*: Zoals gezegd in paragraaf 4.5 zullen de CWI en het UWV per 1 januari 2009 integreren. Deze operatie impliceert vermindering van overhead en een hogere efficiency door schaalvoordelen.

Efficiencywinst is er niet alleen op het terrein van UWV/CWI, maar doet zich ook voor bij de gemeenten. Het hanteren van een werkproces volgens de in de voorgaande paragrafen beschreven aanpak levert voor gemeenten aanzienlijke besparingen in de uitvoeringskosten op. Een deel van hun taken zullen immers samen met andere ketenpartners worden uitgevoerd.

De effectiviteit en klantgerichtheid worden voornamelijk bepaald door de kwaliteit van de (standaard) dienstverlening (zowel front office als back office). De kwaliteit van dienstverlening valt of staat met de kwaliteit van het personeel. Bij de uitvoering van de (structurele) taakstelling zal hiermee rekening worden gehouden, met als uitgangspunt borging van kwalitatief hoogwaardige basisdienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers.

Onverlet dit uitgangspunt kunnen de besparingen soms tot moeilijke keuzes dwingen. Van de zijde van CWI/UWV is al gewezen op mogelijke gevolgen voor het participeren van het WERKbedrijf in kleinere vestigingen (sluiting van deze vestigingen kan aan de orde zijn), het in stand kunnen houden van een beursvloer in alle vestigingen, de omvang van de op competentie-analyse gerichte dienstverlening en de omvang en intensiteit van extra dienstverlening voor politiek geprioriteerde cliëntencategorieën. De hieruit voortvloeiende mogelijke wijziging van de dienstverlening van CWI/UWV laat onverlet dat per saldo hun dienstverlening in de LWI's, ook ten behoeve van gemeenten, structureel beter wordt, zoals ook beoogd in het Coalitieakkoord. Indien extra taken bovenop de standaard dienstverlening wenselijk worden geacht, kan worden bezien of hiervoor aparte programmamiddelen beschikbaar kunnen worden gesteld.

Bij de invulling van de taakstelling in tussenliggende jaren, waarover nog besluitvorming plaatsvindt, worden de ambities van het kabinet ten aanzien van participatie meegewogen.

4.7. Implementatie¹⁶

Het kabinet gaat ervan uit dat de nu vaststaande hoofdlijnen het mogelijk maken tot verdere invoering over te gaan. De (gefaseerde) invoering van de LWI's vindt plaats in aansluiting op de (te vormen) bedrijfsverzamelgebouwen (BVG). Per locatie kan de snelheid van implementatie uiteen lopen. Het kabinet steunt de ambitie van de ketenpartners om eind 2008 op alle locaties tripartiet de invoering van de integrale en ontschotte dienstverlening gestart en grotendeels werkend te hebben. Ook na 2008 zal een verdergaande inzet nodig zijn om de benodigde integratie van werkprocessen verder vorm te geven en de bedrijfsvoering daarop af te stemmen. Met betrekking tot het exacte aantal worden in beginsel de spreidingscriteria van de BVG's gehanteerd.

¹⁶ Op onderdelen is in deze paragraaf aangesloten bij het door AKO integrale dienstverlening geaccordeerde Programmaplan Invoering Toonkamerprincipes (concept d.d. 21 september 2007).

Het vertrekpunt is dat het samenwerkingsproces van onderop wordt vormgegeven. Voor de feitelijke invoering is het (lokale) management van de ketenpartners verantwoordelijk. Onderdeel van de veranderstrategie is het faciliteren en equiperen van medewerkers zodat zij invulling kunnen geven aan de eisen die de nieuwe manier van dienstverlening stelt. Als onderdeel van het implementatieproces zal het lokale management worden verzocht om gezamenlijk een, op de situatie van het verzorgingsgebied afgestemd, ketenbreed jaarplan op te stellen met daarin opgenomen de ambities, ketenresultaten/prestaties en de planning van de realisatie van de invoering van de LWI. Het ketenbrede jaarplan wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de bestuurlijk verantwoordelijken bij de ketenpartners.

De ketenpartners zullen via het AKO een voorziening treffen voor de procescoördinatie (ondersteund door een programmamanager) van de invoering van de nieuwe wijze van dienstverlening. Op verschillende terreinen zullen ondersteunende formats worden ontwikkeld, waar het lokale management facultatief gebruik van kan maken bij de invoering.

Het rapport SUWI 'ontketend' van de Raad voor werk en inkomen (RWI) kan bij de verdere uitwerking op onderdelen bruikbare aanknopingspunten bieden. De door de RWI bepleite (regionale) kanteling naar vraaggericht werken en het combineren van een hoogwaardig relatiebeheer ten aanzien van werkgevers met een cliëntgerichte werkwijze sluit goed aan bij de situatie die het kabinet voor ogen staat.

De onderhavige kabinetsplannen impliceren ook een substantiële wetgevingsagenda, te realiseren voor 1 januari 2009. Naast de eerdergenoemde eventuele wettelijke waarborgen (kaders) voor de totstandkoming van de locaties werk en inkomen vormt de voorziene samenvoeging CWI/UWV het hoofdpunt van deze wetgevingsagenda. De bepalingen in de Wet SUWI waar deze organisaties afzonderlijk worden genoemd, moeten worden aangepast. Ook de betreffende 'taakbepalingen' en het 'samenwerkingsartikel' zullen moeten worden herzien in het licht van de nieuwe gefuseerde organisatie en de geïntegreerde dienstverlening en daarmee samenhangende samenwerking en onderlinge dienstverlening in de keten werk en inkomen.

Het aantal bepalingen waar de CWI en het UWV afzonderlijk worden genoemd is groot (onder meer bepalingen in verband met financiering, toezicht, verantwoording en gegevensverkeer met derden). Hetzelfde geldt voor andere wetten waar de CWI en het UWV zijn aangeduid en die in samenhang met de samenvoeging CWI/UWV moeten worden aangepast. Dit laatste vergt zogeheten invoeringswetgeving. Invoeringswetgeving is ook aan de orde voor wat betreft regeling voor onder meer de overgang van vermogen en personeel en ter zake van bezwaarschriftenprocedures.

Tot slot is in de Wet SUWI zelf nog de positie van de Raden van advies aan de orde, overeenkomstig de lijn die wordt geschetst in paragraaf 6.2. De uitkomsten van het in paragraaf 6.3 genoemde project deregulering worden zoveel mogelijk in samenhang met het uit de onderhavige kabinetsreactie voortvloeiende wetgevingsprogramma meegenomen.

5. Klantgerichtheid en cliëntenparticipatie

5.1. Klantgerichtheid

Klantgerichtheid is één van de centrale doelstellingen van SUWI en is dan ook een apart thema in de Evaluatie SUWI. Veel activiteiten van de SUWI-organisaties, zoals (het

verbeteren van) de ketensamenwerking, zijn dienstbaar aan dat doel. Er is veel bereikt op dit vlak, maar verdergaande verbetering is mogelijk¹⁷ en – wat het kabinet betreft – ook nodig. Voor een deel zit de beoogde verbetering in de organisatorische vormgeving, waarbij van de nu voorziene inrichting van de LWI's een flinke impuls voor verbetering van de klantgerichtheid uitgaat. Maar klantgerichtheid is ook een kwestie van houding en ambitie.

Klantgerichtheid en cliënttevredenheid zijn analytisch wel te scheiden¹⁸, maar feitelijk is er een nauw verband tussen die beide. Het is niet goed denkbaar dat de klantgerichtheid van een organisatie zich niet ook weerspiegelt in de mate van cliënttevredenheid (zoals met betrekking tot de dienstverlening, persoonlijke aandacht, bejegening en snelheid). In dit verband is de soms hoge score van het aantal klachten¹⁹, die voor een deel verklaard kan worden uit de totstandkoming van nieuwe regelgeving die op rechten van cliënten betrekking heeft en dat er juist veel is geïnvesteerd in het verbeteren van de mogelijkheid tot het indienen van klachten²⁰, opmerkelijk én zorgelijk.

Het UWV heeft een groot aantal maatregelen ingezet om het aantal klachten te verminderen. Zo is een actief voorschotbeleid ingevoerd en is de telefonische bereikbaarheid verder verbeterd. Deze maatregelen beginnen hun vruchten af te werpen: zowel het absolute aantal klachten als de klachtintensiteit vertoont sinds het tweede kwartaal 2006 tot op heden een sterke daling. Ook bij de SVB is er sprake van een daling van het aantal klachten. Zo is het aantal klachten in 2006 (2.078) gedaald ten opzichte van 2005 (2.776). Deze daling zet zich in 2007 door. Tevens scoort de SVB goed op de tijdige afhandeling van klachten. Het percentage klachten dat binnen zes weken wordt afgehandeld was in 2006 98%.

De CWI ziet klachten nadrukkelijk als een instrument om de dienstverlening aan klanten te verbeteren. Met ingang van 2006 is de regie van de klachtbehandeling landelijk belegd bij de onafhankelijk opererende CWI raadsman Ombudszaken. In 2006 heeft de CWI Raadsman Ombudszaken 749 schriftelijke klachten ontvangen en 19 mondelinge. In 2005 ontving de CWI nog 950 schriftelijke en 128 mondelinge klachten. Het aantal klachten is dus erg laag. In 2006 is in 749 gevallen van circa 990.000 klantcontacten een schriftelijke klacht ingediend.

5.2. Cliëntenparticipatie

In de vormgeving van cliëntenparticipatie zijn goede stappen gezet. 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. PWC wijt in het eindrapport van de Evaluatie SUWI de geconstateerde perceptie dat de invloed van cliëntenparticipatie nog te beperkt is en/of het functioneren van de cliëntenraden nog niet optimaal is aan praktisch-organisatorische redenen en aan rolonduidelijkheid.²¹

In het eindrapport van de Evaluatie SUWI heeft PWC de volgende aanbevelingen gedaan²²:

- cliëntenraden moeten nauwer met elkaar samenwerken binnen de keten;
- de minister moet duidelijker aangeven wat de rol, taken en bevoegdheden zijn van de cliëntenraden;

¹⁷ PWC, 2.20.

¹⁸ PWC, 2.33.

¹⁹ PWC, 4.79.

²⁰ PWC, 4.105.

²¹ Zie PWC, 4.100.

²² PWC, 4.137.

- de minister kan overwegen de cliëntenraden de bevoegdheid te verlenen om een oordeel te geven over de voorgenomen uitvoering van nieuw beleid, zoals op het gebied van cliëntsturing.

Het kabinet acht een goed functionerende cliëntenparticipatie een essentiële randvoorwaarde als onderdeel van de bredere doelstelling 'klantgerichtheid'. Cliëntenparticipatie speelt ook een rol bij het realiseren van de hoofddoelstelling van SUWI: werk boven uitkering. Het vergroot de betrokkenheid van de cliënt bij én de invloed op de uitvoering van het beleid. Een effectieve cliëntenparticipatie is ook in het belang van de uitvoeringsorganisaties. Een organisatie die zich tot doel heeft gesteld om klantgericht te opereren kan dat immers niet realiseren zonder inzicht in de wensen van de cliënt.

In de Wet SUWI zijn de basisvoorwaarden neergelegd voor de betrokkenheid van cliënten bij de uitvoering van het beleid. Het instrument hiervoor is overleg tussen een zbo en een cliëntenraad, waarvan 'personen of vertegenwoordigers van personen deel uitmaken die als cliënt bij de uitvoering zijn betrokken'. In de Wet SUWI is geregeld dat de cliëntenraden betrokken moeten worden bij de totstandkoming van het meerjarenbeleidsplan, het jaarplan en het jaarverslag en dat cliëntenraden 'gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren over de uitvoering van de wettelijke taken'.

Cliëntenraden kunnen dus alle gewenste thema's aan de orde stellen en de zbo's zijn verplicht om hiervoor de benodigde informatie ter beschikking te stellen. In dat licht wordt aan de suggestie van PWC om de cliëntenraden de bevoegdheid te verlenen 'een oordeel te geven over de voorgenomen uitvoering van nieuw beleid, bijvoorbeeld op het gebied van cliëntsturing'²³ al invulling gegeven.

Het kabinet acht initiatieven die bijdragen aan meer duidelijkheid over rol, taken en bevoegdheden van cliëntenraden zinvol (waarbij zou kunnen worden gedacht aan een 'handreiking' o.i.d., waarvan ook een harmoniserend effect kan uitgaan), maar acht dat primair een aangelegenheid voor het overleg tussen de cliëntenraad en de uitvoeringsorganisatie. Dáár ligt immers het primaat met betrekking tot de nadere uitwerking – in de eigen regeling – van de cliëntenparticipatie. De Wet SUWI laat ruimte voor afspraken op maat, maar binnen de begrenzing van een overlegstatus. Een cliëntenraad is geen medezeggenschapsorgaan.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van PWC dat cliëntenraden meer met elkaar moeten samenwerken in de keten. Het initiatief hiervoor ligt in de regio. Het kabinet vertrouwt erop dat de betrokken raden aan de hiervoor geschetste voornemens met betrekking tot het verbeteren van de ketensamenwerking een impuls ontlenden om ook als cliëntenraden de samenwerking te zoeken. Via de ketenpartners op bestuurlijk niveau kan de minister van SZW op dit terrein de vinger aan de pols houden, maar een terughoudende benadering is geboden omdat de minister hier in feite niet aan zet is.

PWC merkt de ondersteuning van de raden en de financiering aan als een randvoorwaardelijk aspect.²⁴ De cliëntenraden vinden dat zij de middelen voor de opleiding van hun leden in eigen hand moeten krijgen. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft voorgesteld in een fonds voor het versterken van de cliëntenparticipatie te voorzien: FOOT (Fonds Ondersteuning, Opleiding en Training Cliëntenraden). April 2006 heeft de LCR aangekondigd het FOOT nader uit te werken ten behoeve van besluitvorming door de minister van SZW. De door de

²³ PWC, 4.137.

²⁴ PWC, 4.124.

LCR aangekondigde onderbouwing is vertraagd en wordt nu later in 2007 verwacht. Dan kan een definitief standpunt worden bepaald, waarover de Tweede Kamer volgens afspraak (Kamerstukken II, 2005/06, 26 448, nr. 258) wordt geïnformeerd.

Cliëntentoets

Het is belangrijk om het perspectief van de cliënt bij de beoordeling van (nieuwe) beleid- en regelgevinginitiatieven te betrekken. Het sluit aan bij de bestaande uitvoeringstoets, die al stevig in het regelgevingsproces is verankerd. Wet- en regelgeving moet niet alleen voor de uitvoeringsorganisatie technisch goed uitvoerbaar zijn; de organisatie moet er ook goed mee uit de voeten kunnen in relatie tot de cliënt. Hierbij gaat het nadrukkelijk ook om de vraag hoe wet- en regelgeving overkomt bij de cliënt en of het voor de cliënt goed hanteerbaar is.

De wijze van inpassing van het cliëntperspectief in de uitvoeringstoets wordt in overleg met de betrokken partijen bezien. De verhouding met andere 'kanalen' waarlangs de betrokkenheid van cliënten (al) gestalte krijgt, zoals het op grond van artikel 10 van de Wet SUWI het zbo gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren over de uitvoering de wettelijke taken, wordt hierbij meegenomen. Daarnaast kan (nieuw) beleid en regelgeving ook voorwerp zijn van overleg tussen de minister van SZW en de LCR.

5.3. Landelijke cliëntenraad

De LCR heeft in het kader van de evaluatie SUWI 2006 zelf een extern bureau²⁵ opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de LCR.

Wat betreft de functie van de LCR als collectieve belangenbehartiger geeft de evaluatie aan dat de stem van de cliënt zo vroeg mogelijk in het beleidsproces moet worden gehoord. De LCR pleit ervoor dit voortaan te doen in de vorm van een cliëntentoets (naar analogie van de uitvoeringstoets), waarop in de voorgaande paragraaf al is ingegaan.

Om zijn taak met betrekking tot het bevorderen van cliëntenparticipatie goed uit te kunnen voeren is naar het oordeel van de LCR veel en actuele kennis nodig over de praktijk van de cliëntenparticipatie.

Met het oog op die kennisbehoefte wordt een onderzoeksbudget bepleit. Het thema betreffende capaciteit en middelen van de LCR staat ook vanuit de taken in het algemeen op de agenda. Verder zijn er nog twee langer spelende vraagstukken; dit betreft de samenstelling (met het oog op representativiteit negen leden vanuit de landelijke cliëntenorganisaties in plaats van het wettelijke aantal van zes) en de rechtsvorm van de LCR.

Rol LCR met betrekking tot cliëntenparticipatie

De LCR is in de eerste plaats een overlegorgaan, waarin cliëntenorganisaties met elkaar kunnen overleggen over cliëntenparticipatie. Daarmee vervult de LCR een platformfunctie. Daarnaast kan de LCR een rol vervullen in het bevorderen van de cliëntenparticipatie, waarbij naar het oordeel van het kabinet met name in het bevorderen van cliëntenparticipatie in de keten werk en inkomen – gelet op het toenemende belang van de keten – vanuit cliëntperspectief meerwaarde is te behalen. Vanuit zijn expertise en banden met het veld zou de LCR een stimulerende rol kunnen spelen. Hierbij wordt gedacht aan een procesmatige rol, waarin het bij elkaar brengen van partijen en kennis centraal staat. De LCR heeft geen rol om subsidies o.i.d. te verstrekken.

²⁵ Trajecta organisatieontwikkeling.

Capaciteit en middelen LCR

Met de evaluatie van de LCR ligt ook het vraagstuk van de toereikendheid van de capaciteit en financiële middelen van de LCR op tafel. Het gaat hierbij in de visie van het kabinet niet om een eventueel onderzoeksbudget; een cliëntvertegenwoordigende rol kan ook zonder een dergelijke faciliteit worden ingevuld. Het kabinet acht de draagkracht van de staf die de LCR ter beschikking staat kwantitatief te gering (afgezien van de voorzitter betreft dit 1 fte beleidsmedewerker en 0,5 fte voor de secretariaatfunctie) om een solide bureaufunctie te kunnen garanderen. Met het oog op de structurele voortgang van de bureauwerkzaamheden wil het kabinet de formatie van de LCR op beleidsmedewerkerniveau verhogen met 1 fte. Het belang van cliëntenparticipatie – en de functie die de LCR daarin vervult – rechtvaardigt deze uitbreiding.

Rechtspersoonlijkheid LCR

De LCR is een overlegplatform en heeft geen rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid past op zich bij een ‘volwassen’ LCR. Bij de positie van adviesorgaan hoort volgens de evaluatie rechtspersoonlijkheid en de ruimte om eigen oplossingen te kiezen. Het heeft als voordeel dat middelen rechtstreeks aan de LCR – in plaats van zoals nu via tussenkomst van de RWI – ter beschikking kunnen worden gesteld en het vergemakkelijkt externe fondswerving. Ook kan de LCR dan zelf personeel in dienst nemen (de werkgeversrol loopt nu via de RWI).

Het toekennen van rechtspersoonlijkheid zou echter de verhouding tussen de minister en de LCR wijzigen. De minister zou dan moeten bepalen welke organisaties deel uitmaken van die raad (dit naar analogie van de benoemingssystematiek die in de Wet SUWI voor de RWI is opgenomen). Objectieve criteria voor het bepalen van representativiteit ontbreken echter. Ministeriële verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de LCR is ongewenst; het is belangrijk om de deelname in deze raad aan de betrokken partijen te laten. De auteurs van het in opdracht van de LCR geschreven onderzoeksrapport wijzen bovendien op de praktische nadelen van het in eigen beheer bij de LCR komen van staftaken.

Het kabinet trekt hieruit de conclusie dat het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de LCR als een ongewenst pad moet worden aangemerkt. Het uitgangspunt om terughoudend te zijn met het creëren van nieuwe rechtspersonen binnen het publieke domein op het niveau van het rijk, ondersteunt die benadering. Veel adviesraden – waar de LCR mee vergeleken kan worden – hebben evenmin rechtspersoonlijkheid. De constructie dat het secretariaat elders is ondergebracht, komt vaker voor. Een voorbeeld is de Commissie Werkend Perspectief, die bij TNO was ondergebracht. Andere adviesraden (op grond van de Kaderwet adviescolleges) zijn secretariael (inclusief budget) bij een departement ondergebracht.

Samenstelling LCR

Volgens de Wet SUWI bestaat de LCR uit 6 vertegenwoordigers van landelijke cliëntenorganisaties, 2 afgevaardigden uit elk van de centrale ‘zbo-clieutenraden’ en 3 afgevaardigden uit de cliëntenparticipatie bij de gemeenten. Sinds de start heeft de LCR materieel 9 leden vanuit de landelijke cliëntenorganisaties in plaats van het wettelijke aantal van 6, hetgeen in de Regeling SUWI bij wijze van overgangsregeling voor een beperkte (inmiddels verlopen) periode is vastgelegd. Uit oogpunt van representativiteit is het gewenst deze uitbreiding in stand te laten en nu ook wettelijk zo vast te leggen. Hierbij worden overeenkomstig de vigerende (wets)systematiek slechts de geledingen genoemd waaruit de cliëntvertegenwoordiging dient voor te komen en is van ministeriële bemoeienis met het daadwerkelijk aanwijzen van organisaties die in de LCR vertegenwoordigd zijn, geen sprake.

6. Beheer, budget en regulering

6.1. Bekostiging en budgetteringssystematiek

Het realiseren van de SUWI-doelen tegen zo laag mogelijke kosten van de SUWI-organisaties is een van de SUWI-doelstellingen. De SUWI-organisaties hebben in de afgelopen periode de nodige besparingen gerealiseerd. Ook voor de komende jaren valt er nog de nodige efficiencywinst te boeken binnen de keten van werk en inkomen. In dit kader zullen verbeteringen in de bekostiging- en budgetteringssystematiek, waarover ook PWC aanbevelingen heeft gedaan, worden doorgevoerd. Hierbij moet met name gekeken worden naar de prikkels in de bekostiging en budgetteringswijze en welke verbeteringen daarin mogelijk en noodzakelijk zijn, mede tegen het licht van de hiervoor geschetste beoogde inrichting van de keten(-samenwerking).

Op het terrein van de re-integratiemiddelen van het UWV is relevant dat er sprake is van een veranderende werkwijze op het terrein van re-integratieondersteuning. Er is een ontwikkeling ingezet om de cliënt steeds meer met maatwerk te ondersteunen. Meer maatwerk voor de burger impliceert meer (beleids)ruimte voor de professionele uitvoerders van het UWV. De financiering van re-integratie vindt op dit moment plaats uit twee gescheiden budgetten, namelijk het re-integratiebudget voor de inkoop van re-integratieondersteuning en het budget uitvoeringskosten ten behoeve van de re-integratiecoaches.

De vraag ligt voor in hoeverre deze scheiding nog passend is bij de ontwikkelingen in de uitvoering. Om te bezien of een andere budgetstructuur door integratie van budgetten doelmatiger is en de nieuwe werkwijze beter ondersteunt zal de mogelijkheid worden geboden op kleine schaal te experimenteren met deze ontschotting. Een dergelijk experiment zal tijdelijk worden opgezet met een beperkte en vooraf vastgelegde budgettaire omvang. Ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid vindt een evaluatie plaats. Bezien zal worden of dit leidt tot wijziging in de besteding van de middelen en welk effect dit vervolgens heeft op de ondersteuning van cliënten en de werkhervatting.

Doelmatigheid

Op de in het verleden gerealiseerde doelmatigheidsdoelstelling is in paragraaf 2.1 al ingegaan. Doelmatigheid blijft echter een thema van betekenis. Zowel het kabinet als de SUWI-organisaties zelf hebben voor de komende jaren ambitieuze efficiencydoelstellingen gesteld. Zo zal in 2012 op de keten werk en inkomen (het UWV, de CWI en gemeenten) een besparing van €190 miljoen moeten zijn gerealiseerd. Daarnaast delen de SUWI-organisaties mee in de algehele taakstelling die aan de rijksoverheid is opgelegd. Tot slot hebben het UWV en de SVB zich met respectievelijk de Vernieuwingsagenda en SVB-Tien efficiencydoelstellingen voor de lange termijn gesteld.

Deze (samenloop van) op efficiency gerichte trajecten vergt veel van de betrokken organisaties, met name UWV/CWI. Zoals aangegeven in paragraaf 4.6 kan er spanning zijn tussen de efficiencydoelstellingen en de prestaties die de organisaties kunnen leveren.

Uitvoeringskostenmodel zbo's

De wenselijkheid van een gemeenschappelijk kostenmodel, zoals door PWC is aanbevolen, wordt ook door het kabinet onderkend. Een tweetal samenwerkingstrajecten met de zbo's (het zogeheten 'laboratorium SZW-UWV' en het samenwerkingsproject 'Symfonie' tussen SZW en de SVB) heeft voor elk van deze zbo's in een nieuw gezamenlijk model geresulteerd waarmee SZW het budgettaire kader voor de uitvoeringskosten raamt. Dit zogeheten 'cost

accounting “light model” is gestoeld op gemeenschappelijke inzichten van SZW en het UWV respectievelijk de SVB omtrent de relevante volumeontwikkelingen. De kostenverdeling over 2007 geldt als basis voor de doorrekening van het nieuwe model in de periode 2008-2011. Jaarlijks na goedkeuring van het budget kan de basis een jaar worden opgeschoven, zodat de prijzen opnieuw worden geijkt aan het cost accounting model. SZW maakt voor de socialezekerheidswetten die deze organisaties uitvoeren een meerjarenraming. Het betreft hier de raming van de instroom en het volume inclusief conjunctuur en beleid. De zbo's en SZW beoordelen gezamenlijk de raming en bij overeenstemming worden deze als basis voor de doorrekening van het model gehanteerd. Het model dient aldus als gezamenlijke basis voor overleg bij budgetaanvragen, de opstelling van de meerjarenbegroting en het doorrekenen van de macro-economische ontwikkelingen.

De CWI heeft in 2002 een kostenmodel opgesteld, dat nog steeds als basis dient voor de begroting en het jaarplan. Het ook voor de CWI hanteren van een meer op volume gebaseerd cost accounting model zal worden gezien.

Betere aansluiting P&C cyclus

De uitkomsten uit het gezamenlijke uitvoeringskosten model dienen als basis voor het meerjarenplan en meerjarenbegroting van het UWV respectievelijk de SVB. Het model stelt het ministerie van SZW en de genoemde zbo's in staat om al in een vroegtijdig stadium van de P&C cyclus op eenduidige wijze discussie te voeren over zowel de begroting in het jaarplan als de meerjarenbegroting. De rijksbegrotingscyclus en de P&C cyclus met de zbo's sluiten nauwer op elkaar aan.

Instrumentarium

In samenhang met het budgetteringsvraagstuk heeft PWC aanbevolen om de mogelijkheden te onderzoeken om wellicht ook het instrumentarium aan te passen aan de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Het kabinet onderschrijft de achterliggende gedachte dat het van belang is dat het instrumentarium telkens goed aansluit op de situatie op de arbeidsmarkt. Naar aanleiding van de Participatietop wordt onderzocht of het mogelijk is om het re-integratie instrument loonkostensubsidie in te zetten in de sociale verzekeringen en meer in het algemeen wordt onderzocht of de uitvoering meer ruimte kan krijgen voor maatwerk.

6.2. Sturing en toezicht

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De positie van de CWI, het UWV en de SVB als zelfstandig bestuursorgaan komt uit hoofde van de Kaderwet ZBO's op een later moment nog in het parlement aan de orde. Op grond van artikel 42 van die wet moet elke minister vóór 1 februari 2008 aan de Staten-Generaal mededelen welke zbo's onder de werking van deze wet zullen worden gebracht. Hierbij is overigens van belang dat bij de totstandkoming van de Wet SUWI al in hoge mate met de kaderwet (toen nog wetsvoorstel) rekening is gehouden. De (sturende) bevoegdheden die de minister jegens de CWI, het UWV en de SVB heeft, zijn vrijwel 'Kaderwetconform'. Voor zover er sprake is van (blijvende) afwijkingen van de Kaderwet ZBO's, zullen die bij gelegenheid van bovengenoemde mededeling aan de orde komen. Het advies van het door het toenmalige kabinet ingestelde Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's (zie Kamerstukken II, 2005/06, 25 268, nr. 37) zal hierbij betrokken worden.

Bedrijfsvoering

Sturing en toezicht is als apart deelonderzoek binnen de Evaluatie SUWI gepositioneerd. Een tweetal door PWC gedane hoofdaanbevelingen heeft betrekking op dat thema. Deze

aanbevelingen (“Breidt de taakstelling van de Raden van advies uit met de werkgevers- en de interne toezichtrol en creëer aldus Raden van toezicht” en “Richt de toezichttaken van IWI²⁶ in het bijzonder op de (ketenbrede) werking van het systeem en de taakuitvoering”²⁷) raken in de kern aan het vraagstuk van ministeriële sturing en toezicht op de bedrijfsvoering.

In de relatie tussen minister en zbo staat niet de bedrijfsvoering, maar het – door het zbo – realiseren van en bijdragen aan beleidsdoelen centraal. De bedrijfsvoering is voor de minister in zoverre relevant, dat de vormgeving ervan van invloed kan zijn op de prestaties van het zbo én vanwege de omvangrijke publieke middelen die met de bedrijfsvoering van de relatief grote zbo’s de CWI, het UWV en de SVB zijn gemeoid. Bij dit laatste is ook de doelmatigheidsdoelstelling van SUWI van belang.

De minister van SZW gaat derhalve niet over de dagelijkse gang van zaken in de bedrijfsvoering van het zbo, maar hij moet wel over voldoende instrumenten beschikken om de (niet-dagelijkse) bedrijfsvoering door de organisatie te kunnen beïnvloeden. Deze visie is door het toenmalige kabinet eerder neergelegd in reactie op het rapport “Een herkenbare staat: investeren in de overheid” (Kamerstukken II, 2004/05, 25 268, nr. 20, pag. 6). De minister heeft een aantal bevoegdheden nodig om zijn verantwoordelijkheden – ook in het verkeer met het parlement – met betrekking tot de taakuitoefening door het zbo te kunnen dragen. De Kaderwet zelfstandig bestuursorganen, waar bij de totstandkoming van de Wet SUWI in hoge mate rekening mee is gehouden, vormt hierbij een belangrijk kader.

De bedrijfsvoering is dan ook onderhevig aan kaderstelling (beperkt tot aangelegenheden van bijzondere aard, zoals bij zwaarwegende financiële risico’s) door de minister en aan eisen met betrekking tot verantwoording. Bij de verantwoording ligt het accent op het vooraf en achteraf verantwoorden van keuzes door het zbo. Hierin komt tot uitdrukking dat (het vormgeven van) de bedrijfsvoering in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de organisatie zelf. Waar het gaat om de controle heeft dan ook in eerste instantie de interne auditdienst een rol. Extern toezicht door IWI kan niet worden gemist, maar fungeert hier nadrukkelijk als sluitstuk.

Het toezicht van IWI is gericht op doeltreffendheid en rechtmatigheid van het primaire proces en op de bedrijfsvoeringsaspecten voor zover die direct van belang zijn voor het primaire proces. Alleen in bijzondere omstandigheden die een risico behelzen voor de effectiviteit van de uitvoering, zoals bij de invoering van wetwijzigingen en grote reorganisaties, doet de inspectie onderzoek naar de bedrijfsvoering van de zbo’s. De toezichtprogrammering ten aanzien van bedrijfsvoeringsaspecten is dan ook beperkt. In die zin wordt in feite al voldaan aan de in het eindrapport door PWC gedane aanbeveling om de toezichttaken van de Inspectie in het bijzonder te richten op de (ketenbrede) werking van het systeem en de taakuitvoering.

Er is sprake van een sluitend systeem van ministeriële sturing en het toezicht op de bedrijfsvoering van de zbo’s. De reikwijdte van het sturingsinstrumentarium, met inbegrip van de verschillende bevoegdheden om bij ministeriële regeling regels te stellen, is voldoende breed om waar nodig en per situatie gericht bij te kunnen sturen. Een voorbeeld daarvan is dat binnenkort de in de Regeling SUWI opgenomen regels voor de accountantscontrole worden

²⁶ IWI staat voor: Inspectie Werk en Inkomen.

²⁷ PWC, pag. 23. PWC meldt expliciet dat de toezichttaken met betrekking tot systeem en taakuitvoering (prestaties uitvoering) naar behoren functioneren. De aanbeveling moet dan ook gelezen worden tegen de achtergrond van juist dat onderdeel van de toezichtstaak dat PWC niet noemt, namelijk het toezicht op de bedrijfsvoering: “In het verlengde van de ruimte die de uitvoeringsorganisaties kan worden gegeven wat betreft hun bedrijfsvoering zal het toezicht zich vooral moeten richten op de taakuitvoering”, PWC, 6.66.

aangevuld met de eis dat deze controle mede betrekking heeft op de toepassing van de rechtspositieregelingen. Dit dient ook ter borging van de (bestuurlijke) integriteit.

Raad van advies

De afstand tussen minister en zbo in de praktijk wordt niet alleen door het formele sturingsinstrumentarium bepaald, maar ook – en wellicht nog veel meer – door de politieke en maatschappelijke context waarin het uitvoeringsveld zich beweegt. Bij SUWI is sprake van een grote politieke en maatschappelijke waarde en dynamiek, wat in hoge mate bepalend is voor de intensiteit van de interactie tussen minister en zbo. Dit raakt zowel de taakuitoefening als aangelegenheden rond bedrijfsvoering.

Bovenstaande is essentieel ook voor de discussie over het eventueel omvormen van de Raden van advies²⁸ tot Raden van toezicht, waaraan de Evaluatie SUWI voeding heeft gegeven. Tussenplaatsing van een Raad van toezicht impliceert (op onderdelen) een extra schakel in de sturingslijn tussen minister en (dagelijkse leiding van) het zbo. Voor zover de Raad van toezicht bevoegd is, heeft de minister op die punten geen directe relatie (meer) met de Raad van bestuur. Bevoegdheden van een Raad van toezicht kunnen daarmee botsen met het uitgangspunt dat de Raad van bestuur integraal verantwoordelijk is voor de uitvoering en daarop door de minister voluit aanspreekbaar is. Een Raad van toezicht met formele bevoegdheden naast de Raad van bestuur kan ook binnen de organisatie complicaties geven. De Raad van bestuur moet in voorkomende gevallen zowel met de minister als met de Raad van toezicht afstemmen.

In elke specifieke situatie dient van geval tot geval te worden afgewogen of een Raad van toezicht in de bestuurlijke constellatie meerwaarde heeft. Refererend aan eerdergenoemde politieke en maatschappelijke context is het kabinet van mening dat er in het bestuurlijke ‘SUWI-complex’ geen ruimte is voor een Raad van toezicht. Er zijn te veel nadelen in de sfeer van toename van bestuurlijke complexiteit (zowel tussen minister en zbo als binnen de organisatie van het zbo zelf) en een minder directe sturingsrelatie (wat consequenties heeft voor het verantwoording afleggen aan het parlement door de minister). De op onderdelen grotere afstand tussen minister en zbo die het introduceren van een Raad van toezicht tot gevolg zou hebben, acht het kabinet in de ‘SUWI-context’ politiek en bestuurlijk niet aanvaardbaar.

Het kabinet erkent wel dat de taken van de huidige Raad van advies (in het licht van bestuurlijke ‘checks and balances’) van beperkte betekenis zijn. Dit laat onverlet de waardering voor de werkzaamheden van deze raden. Op de hier bedoelde beperking is ook door PWC gewezen.²⁹ De vigerende wettelijke regeling van de adviestaken van deze Raad suggereert dat de Raad van advies een gewicht in de schaal kan leggen in een mate waarin deze Raad dat in de praktijk niet waar kan maken. Het kabinet acht het dan ook meer zuiver om van een wettelijke regeling ten aanzien van instelling en taken van een Raad van advies af te zien. Dit zou – na wetwijziging – betekenen dat het aan de Raden van bestuur zelf wordt overgelaten om voor specifieke advisering desgewenst een beroep te doen op deskundigen zonder binding aan de organisatie. Een dergelijke constructie is ook gekozen bij de Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA).

De Raad van advies UWV, die het instellen van een Raad van toezicht wel passend vindt, heeft aangegeven begrip te kunnen opbrengen voor het kabinetsvoornemen om van een

²⁸ Op grond van artikel 3, derde lid, van de Wet SUWI hebben de CWI, het UWV en de SVB elk een Raad van advies, die de betrokken Raad van bestuur adviseert.

²⁹ PWC, 6.43.

wettelijke regeling ten aanzien van instelling en taken van een Raad van advies af te zien, dit gezien het hybride karakter van de huidige constructie³⁰.

Vertrouwen

Door te investeren in de onderlinge relatie kan een sfeer van vertrouwen ontstaan³¹. Dit is in de relatie tussen minister en zbo een noodzakelijke voorwaarde voor een evenwichtige balans bij de praktische toepassing van het sturings- en toezichtinstrumentarium. De verschillende samenwerkingsprojecten die SZW met het UWV, de SVB en de CWI in gang heeft gezet, kunnen in dit verband een belangrijke functie vervullen. Deze projecten hebben tot doel de werkrelatie tussen departement en uitvoeringsorganisatie te verbeteren. Dat levert zowel in de inhoudelijke als in de persoonlijke sfeer resultaten op. Ook op bestuurlijk niveau zijn deze samenwerkingsprojecten van betekenis, naast andere vormen van formeel en informeel overleg tussen bewindslieden van SZW en de Raden van bestuur van deze organisaties.³² Hiermee wordt de basis voor het aansturen van de zbo's verlegd van wet- en regelgeving naar ruimte (in combinatie met heldere verantwoording over de geleverde prestaties) voor de professionele uitvoerder.

6.3. Deregulering

Deregulering is een belangrijk item dat apart aandacht verdient in deze kabinetsreactie. Het sluit ook aan bij wat hierboven is opgemerkt over vertrouwen in de relatie tussen minister en zbo.

Het ministerie van SZW en het UWV hebben inmiddels gezamenlijk een project deregulering opgestart, dat zich zowel op de materiewetgeving (zoals de WW) als op de wet- en regelgeving SUWI richt. Met betrekking tot de wet- en regelgeving SUWI gaat de aandacht hierbij vooral uit naar de bepalingen die raken aan (de invulling van) de planning- en controlcyclus. Hierbij wordt onder meer gekeken naar vereenvoudiging en stroomlijning van eisen die momenteel aan het jaarplan, de begroting, periodieke rapportages, fondsennota's, het jaarverslag en de jaarrekening, gesteld worden. Andere aandachtsvelden hierbij zijn het verminderen van het aantal periodieke rapportages en het beter laten aansluiten van het meerjarenbeleidsplan bij de rijksbegrotingscyclus. In verband met de wettelijke goedkeuringsbevoegdheid van de minister van SZW wordt gekeken naar een mogelijk andere invulling ervan, namelijk via een – beter bij de gegroeide praktijk aansluitend – instemmingsvereiste. Een ander aandachtspunt vanuit dereguleringsoptiek betreft het wegnemen van belemmeringen voor de vormgeving van de geïntegreerde dienstverlening in het kader van de ketensamenwerking en de samenwerking tussen de betrokken organisaties met het oog daarop. Dit is een urgente aangelegenheid gelet op het tot stand brengen van de locaties voor werk en inkomen.

Het project deregulering is momenteel nog gaande. Voor zover de uitkomsten van het project op de wetgeving zelf betrekking hebben, kunnen deze meelopen met een wetsvoorstel waarin naar aanleiding van onderdelen van de onderhavige kabinetsreactie in aanpassing van de SUWI-regelgeving zal worden voorzien.

³⁰ Voor het standpunt van de betrokken partijen zij verwezen naar bijlage 2.

³¹ Vgl. PWC, 6.56.

³² Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de door PWC gedane aanbeveling om te investeren in de persoonlijke relaties tussen personen die (bestuurlijke) verantwoordelijkheid dragen in deze sector (PWC, p. 23).

7. Onderzoek- en informatiehuishouding

Aan de aanbeveling van PWC die betrekking heeft op de onderzoekshuishouding en het inrichten van een gemeenschappelijk kenniscentrum³³, wordt tegemoet gekomen via verschillende activiteiten die het ministerie van SZW in dit verband coördineert en faciliteert. Deze zijn uitgewerkt in het SUWI Platform Onderzoek en de Kennisbank SUWI.

Het Platform Onderzoek bestaat uit contactpersonen onderzoek van de CWI, de SVB, het UWV, SZW (met inbegrip van de Inspectie) en de RWI. Dit platform heeft als doel de kennis over de uitvoering van de Wet SUWI te bevorderen door in dialoog met partijen onderzoeksvoornemens vooraf af te stemmen, en door gedachtewisseling over resultaten van onderzoek. SZW heeft daarbij een coördinerende en faciliterende rol.

In december 2006 is een aanvang gemaakt met de aansluiting van de verschillende SUWI-partijen op de binnen SZW ontwikkelde Kennisbank SUWI³⁴. Aansluiting van nog niet aangesloten partijen bij de Kennisbank – waarbij onder meer Divosa en de LCR nog aan te sluiten partijen zijn – wordt de komende periode bezien. Het ministerie van SZW beheert en faciliteert de kennisbank.

De onderzoeksagenda en kennishuishouding richt zich op thema's die voor het bereiken van de SUWI-doelen en uit uitvoeringsoptiek het meest relevant zijn. Daarmee wordt kennis gegenereerd die beter onderbouwde keuzen in beleid en uitvoering mogelijk maakt. Randvoorwaarde is dat de onderzoeksagenda en kennishuishouding voldoende kwaliteit en gewicht heeft om dat te kunnen waarmaken. Voor de onderzoeksagenda betekent dit dat het kabinet van plan is de verankering te verstevigen, bijvoorbeeld via het jaarplan van de betrokken (uitvoerings-)organisaties. Dit kan ook helpen bevorderen dat de onderzoeksagenda meer expliciet tegen het licht van de SUWI-doelen wordt afgewogen.

Het deel van genoemde PWC-aanbeveling dat betrekking heeft op de beleidsinformatie heeft evenzeer de aandacht van het kabinet. Het belang om inzicht te hebben in bruto-effectiviteit en waar mogelijk ook in netto-effectiviteit, wordt onderschreven. Concreet voorbeeld is de zogeheten 'Beleidsdoorlichting' inzake re-integratie die eveneens dit najaar (vóór de begrotingsbehandeling van SZW) naar de Tweede Kamer wordt gezonden. Deze beleidsdoorlichting geeft inzicht in de besteding van re-integratiemiddelen in de periode 2002-2006. Daarbij komen effectiviteitsvraagstukken nadrukkelijk aan de orde.

8. Afronding toezeggingen

Sedert het gereedkomen van de Evaluatie SUWI, waarmee aan uiteenlopende toezeggingen en aankondigingen uit het verleden die betrekking hebben op de opzet en werking van SUWI, is voldaan, is op een aantal punten de toezegging gedaan deze bij de onderhavige kabinetsreactie te betrekken. Deze komen in de onderhavige paragraaf aan orde.

³³ De aanbeveling luidt als volgt: "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)" (PWC, pag. 28).

³⁴ De kennisbank is een ict-instrument voor het opslaan en toegankelijk maken van informatie betreffende de uitvoering, uit onderzoeksrapporten, e.d.

Uitkeringsintake WWB

Bij gelegenheid van de aanbieding van het IWI-rapport “Afspraken over de uitkeringsintake WWB” (Kamerstukken II, 2006/07, 30 545, nr. 13) is u toegezegd dat de uitkomsten van deze verkennende studie bij de onderhavige kabinetsreactie worden betrokken. In het rapport gaat de inspectie in op de gevolgen die de met de CWI in het kader van het jaarplan 2006 gemaakte afspraken over de uitvoering van een beperkte uitkeringsintake hebben in de praktijk, met name bij gemeenten. Hierbij is ook nadrukkelijk de relatie met de bepalingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot de uitkeringsintake aan de orde.

Met de – op basis van het Coalitieakkoord – beoogde wijze van ketensamenwerking ontstaat nu een nieuwe situatie. De kanteling naar een geïntegreerde wijze van dienstverlening noopt ertoe de wet- en regelgeving te herzien, waarbij ‘samen doen’ voorop staat en niet het afbakenen van eigen domeinen en verantwoordelijkheden. Dat laatste blijft wel bestaan, maar belangrijk daarbij is dat er ruimte is om in de uitvoering tot praktische oplossingen komen die aan het belang van – cliëntgerichte – geïntegreerde dienstverlening tegemoetkomen. In de beoogde LWI’s zal ook de uitkeringsintake plaatsvinden. Bestaande (werk)-afspraken tussen CWI’s en gemeenten over de uitkeringsintake kunnen binnen dat concept verder worden doorontwikkeld.

Rechten(-overzicht) arbeidsgehandicapten

In het Algemeen Overleg SUWI d.d. 4 juli j.l. is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd dat de suggestie van de heer Blok (VVD) over rechtenoverzicht en contacten met werkgevers wordt betrokken bij deze kabinetsreactie.

De heer Blok heeft gevraagd om bij de keuring vast te stellen welke regelingen voor betrokkene van toepassing zijn en dit als ‘persoonsgebonden budget’ in een helder overzicht aan betrokkene mee te geven. Zijn suggestie is bij nadere beschouwing niet goed uitvoerbaar. De aanspraken op een voorziening kunnen immers – afhankelijk van de omstandigheden van betrokkene – door de tijd heen variëren, zodat een ‘rechtenoverzicht’ een beperkte houdbaarheid heeft. Daar komt bij dat bij verschillende instrumenten, zoals jobcoach en werkplekaanpassingen, de indicatie niet los van een concrete werkgever en werkplek kan worden gesteld. Het is dan ook niet mogelijk de aanspraken eenmalig vast te stellen en daarna voorzieningen zonder verdere aanvraag- of indicatieprocedure toe te kennen.

Het belang van een goede informatievoorziening aan cliënten, waar de heer Blok sterke nadruk op legt, wordt door het kabinet onderschreven. Informatievoorziening over rechten (en plichten) is voor een klantgerichte en klantvriendelijke uitvoeringsorganisatie essentieel. Voor een deel zit het onder meer al in de re-integratievisie. In de (geïndividualiseerde) re-integratievisie geeft de re-integratiecoach van het UWV na de beoordeling aan wat de re-integratiemogelijkheden van betrokkene (nog) zijn. De re-integratievisie bevat een duidelijk stappenplan en omschrijft ook de algemene rechten en plichten die daarbij horen.

Verbetering in de door de heer Blok gewenste richting is mogelijk door bijvoorbeeld de aanvraagprocedures te vereenvoudigen of onnodige (bureaucratische) drempels op te heffen. Dit vergt nog een nadere analyse; overleg hierover met het UWV wordt momenteel opgestart. Bij dit overleg zal ook de vormgeving van de service richting werkgevers worden betrokken.

Wijze van rapporteren en bijbehorende prestatie-indicatoren

De Minister van SZW heeft in het Algemeen Overleg SUWI d.d. 4 juli j.l. toegezegd op welke wijze en met welke prestatie-indicatoren de Kamer geïnformeerd blijft worden na opheffing

van de groot project status. Het Parlement zal ook na opheffing van de groot project status de jaarplannen, ketenprogramma's, tussentijdse verslagen en de jaarverslagen van de SUWI-organisaties blijven ontvangen. Deze zullen worden vergezeld van het oordeel van het kabinet. Net als in de huidige situatie zullen daarbij de overzichten met de relevante prestatie-indicatoren worden toegevoegd.

Samen met de SUWI-organisaties is het aantal rapportagemomenten kritisch bezien. Daarbij is geconstateerd dat de informatiewaarde van de verschillende tussentijdse verslagen niet even hoog is. Er zou daarom volstaan kunnen worden met twee rapportages over het lopende uitvoeringsjaar in plaats van de huidige drie rapportages. Tevens wordt op deze wijze beter aangesloten op de verantwoordingscyclus binnen het ministerie. De Kamer zou in de nieuwe opzet dan in de loop van juli en in de loop van november over de lopende uitvoering worden geïnformeerd. Daarnaast ontvangt de Tweede Kamer in december de jaarplannen en in mei de jaarverslagen van de SUWI-organisaties.

Ten aanzien van de toekomstige prestatie-indicatoren zal de nadruk de komende jaren liggen op ketenprestatie-indicatoren. Zo zijn in de jaarplannen 2008 van het UWV en de CWI voor het eerst ketenkengetallen op het gebied van uitstroom en klanttevredenheid opgenomen als verantwoordingsinformatie. Daarnaast is in het Bestuurlijk Akkoord dat met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gesloten, de afspraak gemaakt dat SZW en VNG samen een lijst met prestatie-indicatoren zullen opstellen. Het gaat om de doelstellingen op het terrein van de uitstroom uit de WWB, de participatie van niet-uitkeringsgerechtigden, armoede en schulden en ondernemerschap. De ontwikkeling van deze indicatoren dient in 2007 te worden afgerond.

In 2007 is in de regeling SUWI een aangepast doelmatigheidskader voor de SUWI-organisaties opgenomen. Daarbij zal de relatie tussen ingezette middelen en geleverde prestaties centraal staan. De SVB is hiertoe al in staat. Het UWV en de CWI zullen dit nog verder ontwikkelen.

Bij de ontwikkeling van de toekomstige prestatie-indicatoren zal nauw worden aangesloten bij de rijksbrede ontwikkelingen als gevolg van de evaluatie VBTB (Kamerstukken II, 2004/05, 29 949, nr. 1). Daar werd geconstateerd dat prestatie-indicatoren en kengetallen aan het euvel leiden dat het getal het beleid gaat bepalen. Het risico van prestatie-indicatoren is dat het meetbaar maken kan leiden tot kwantificeren van beleid dat zich beter in kwalitatieve termen laat beoordelen. Daardoor ontstaat het risico van een perverse werking van prestatie-meting. De staatssecretaris van SZW heeft tijdens het Algemeen Overleg SUWI eveneens aangegeven dat de relatie tussen instrumenten en bereikte resultaten moeizaam is te kwantificeren. Daar waar het zinvol is zullen de prestaties, diensten en producten van de betrokken organisaties binnen de keten van werk en inkomen in kwantitatieve termen worden uitgedrukt. Maar als het gaat om de vaststelling van doelrealisaties, zal bezien moeten worden in hoeverre evaluatieonderzoeken en beleidsdoorlichtingen hier inzicht in kunnen verschaffen.

- Bijlagen:
1. Toelichting op de Evaluatie SUWI 2006
 2. Bestuurlijke reacties op de Evaluatie SUWI 2006

Bijlage 1

Toelichting op de Evaluatie SUWI 2006

1. Aanleiding en context Evaluatie SUWI

De Wet SUWI bevat een evaluatiebepaling. In artikel 86 Wet SUWI is bepaald dat de minister van SZW gedurende drie jaar na inwerkingtreding van de wet jaarlijks, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet SUWI in de praktijk.

Met het oog op het meerjarig implementatietraject van de Wet SUWI is destijds – in goed overleg met de Tweede Kamer – besloten eerst in 2006 een integrale evaluatie uit te brengen. Deze integrale evaluatie, die nu aan de orde is, is voorafgegaan door tussentijdse evaluaties in 2003, 2004 en 2005.

Reeds bij de totstandkoming van de Wet SUWI was duidelijk dat het parlement er grote waarde aan hecht goed zicht te houden op de doeltreffendheid en effecten van de Wet SUWI. De evaluatiebepaling staat in dit verband niet op zichzelf. SUWI is door de Tweede Kamer aangewezen als ‘Groot Project’, in het kader waarvan de minister van SZW periodiek in de vorm van voortgangsrapportages dient te rapporteren. Andere informatiebronnen voor het parlement zijn onder meer de jaarstukken van de SUWI-organisaties en rapporten van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

2. Opzet Evaluatie SUWI

De centrale doelstelling van de Evaluatie SUWI is:

- vaststellen van de doeltreffendheid van de veranderingen die per 1 januari 2002 zijn ingevoerd in de uitvoering van de sociale zekerheid en de (publieke) arbeidsvoorziening,
- vaststellen hoe deze veranderingen zich verhouden tot de pré-SUWI-situatie en
- vaststellen welke voortgang sinds januari 2002 is geboekt.

Knelpunten worden waar mogelijk voorzien van suggesties voor oplossingsrichtingen.

De centrale vragen van het evaluatieonderzoek SUWI 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 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?

Uit oogpunt van objectiviteit is het onderzoek ter beantwoording van deze centrale vragen uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus. Er zijn deelonderzoeken uitgevoerd naar de thema's ‘werk boven uitkering en klantgerichtheid’, ‘doelmatigheid’, ‘sturing en toezicht’ en ‘het functioneren van de RWI’. Daarnaast is het bureau PricewaterhouseCoopers (PWC) aangetrokken voor de coördinatie van deze deelrapporten en het schrijven van het eindrapport.

Naast het eindrapport en de deelrapporten van de Evaluatie SUWI is bij de aanbidding aan het parlement een aantal bijlagen gevoegd:

- bestuurlijke reacties van bij beleid en uitvoering SUWI betrokken organisaties;
- een rapport betreffende parallel uitgevoerd evaluatieonderzoek met betrekking tot de LCR;
- het advies van de RWI “SUWI ‘ontketend’, Advies samenwerking binnen de dienstverlening door de SUWI-keten”;
- een bijlage met een overzicht van in 2006 ingezet beleid aan de hand van Kamerstukken.

3. Het speelveld van de kabinetsreactie

Het speelveld van de Evaluatie SUWI is veelomvattend. Het raakt het brede terrein van werk en inkomen en de organisaties die hierbij in uitvoerende zin of anderszins bij betrokken zijn. Als gevolg hiervan raken niet alle onderdelen van deze kabinetsreactie de verschillende betrokken organisaties in gelijke mate.

Waar hierna de keten werk en inkomen aan de orde komt, raakt dit in hoofdzaak het UWV, de CWI en de gemeenten. De SVB neemt als uitvoerder een aparte positie in, in die zin dat de SVB zich op uitkeringen (in plaats van werk) concentreert en naar de aard van de regelingen in de uitvoering veelal ook met partijen buiten de keten werk en inkomen te maken heeft.

De in deze kabinetsreactie aangesneden thema's met betrekking tot sturing en toezicht raken echter de in de Wet SUWI verankerde zelfstandig bestuursorganen (zbo's) de CWI, het UWV en de SVB in gelijke mate. De Wet SUWI bevat een eenduidige systematiek van sturing en verantwoording voor deze drie organisaties. Dit thema zal meer uitgebreid terugkomen bij het op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen informeren van de Staten-Generaal over de voornemens met betrekking tot het onder deze kaderwet brengen van de zbo's. Dit zal vóór 1 februari 2008 plaatsvinden.

In deze kabinetsreactie wordt naast de hoofdaanbevelingen uit het eindrapport, ook ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie die betrekking hebben op cliëntenparticipatie en LCR. In deze kabinetsreactie wordt tevens het rapport “SUWI ‘ontketend’” van de RWI betrokken.³⁵ Aan de evaluatie van de RWI wordt hier voorbijgegaan; met betrekking tot de RWI zal de Kamer op een later moment worden geïnformeerd.

4. Uitkomsten evaluatie SUWI op hoofdlijnen

In het door PWC geschreven evaluatierapport wordt het een prestatie van formaat genoemd dat de in de Wet SUWI voorziene organisaties daadwerkelijk tot stand zijn gebracht en min of meer ordelijk functioneren. Belangrijk is voorts de constatering in het eindrapport – gebaseerd op de deelonderzoeken – dat op alle hoofddoelstellingen (werk boven inkomen, klantgerichtheid en doelmatigheid) ten opzichte van de situatie vóór de invoering van SUWI verbetering is vastgesteld. Echter tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de situatie nog niet bevredigend is. De goede werking van het stelsel (ook vanuit klantperspectief) vereist nog veel inspanning.

Uit eindrapport PWC

“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” (PWC, 2.12).

³⁵ De RWI reageert hiermee op een verzoek d.d. 7 februari 2006 van de toenmalige Staatssecretaris van SZW om ‘voorstellen te doen over de praktische doorwerking van wetten voor de samenwerking binnen de dienstverlening door de SUWI-keten’.

Het eindrapport Evaluatie SUWI legt ook een sterk accent op de keten werk en inkomen en op het belang om deze waar nodig te verbeteren. Er is ruimte om de onderlinge samenwerking tussen de CWI, het UWV en gemeenten te verbeteren en te intensiveren. Een duidelijke regie is volgens PWC nodig om op de raakvlakken tussen de organisaties voortgang te boeken. Dit vereist naar het oordeel van PWC het ontwikkelen van een duidelijke visie op de keten en het communiceren daarvan, de sturing van de organisaties daarop te enten en – indien nodig – directe interventies te plegen.

Op het niveau van de organisaties (de CWI, het UWV en de SVB) zelf acht PWC nog verbeteringen mogelijk op het gebied van klantgerichtheid en doelmatigheid. Een verdere optimalisatie van de bedrijfsprocessen wordt zinvol geacht. Bovendien vraagt PWC aandacht voor een meer logisch en functioneel onderscheid tussen front- en backoffice. Het gaat om klantgericht maatwerk in de frontoffice en optimalisering van de massale(re) administratieve processen in de backoffice, ter verhoging van de klantgerichtheid en de efficiency.

Uit eindrapport PWC

“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 re-integratiemarkt;
- ? de doelmatigheids- en begrotingsaspecten” (PWC, 2.17).

5. Hoofdaanbevelingen

Met betrekking tot de uitkomsten van de evaluatie SUWI op hoofdlijnen kan verder worden gerefereerd aan de samenvattende hoofdaanbevelingen uit hoofdstuk 2 van het eindrapport van PWC. Dit betreft de volgende aanbevelingen:

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 re-integratieproces, 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 Algemeen Ketenoverleg (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 re-integratieproces 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 re-integratie, 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 die 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.

6. Rapport RWI SUWI 'ontketend'

De Raad voor Werk en Inkomen acht meer centrale én decentrale (beleids)ruimte nodig om regionaal de kansen te kunnen benutten die de kantelende arbeidsmarkt biedt. In een doorzettend vacature-offensief moet regionaal een kanteling naar vraaggericht werken en een hoogwaardig relatiebeheer ten aanzien van werkgevers worden gecombineerd met een cliëntgeoriënteerde werkwijze.

Het verder verbeteren van de SUWI-dienstverlening en klantgerichtheid kan naar het oordeel van de RWI langs de volgende lijnen plaatsvinden:

? Centrale regelgeving en aansturing en landelijke budgettering die de zbo's in staat stellen om de gewenste ruimte en capaciteit te geven aan de decentrale uitvoerders. Daaronder ook meer flexibiliteit in de SUWI-taakuitvoering (met behoud van formele verantwoordelijkheden) opdat (de)centrale partners zelf optimale keuzes kunnen maken.

? Als tegenhanger van die vergrote centrale ruimte zijn meer zakelijke werkverhoudingen en toetsbare afspraken tussen SUWI-partners in de regio's nodig, om ruimte te geven aan de verscherpte behoefte aan resultaatgerichte samenwerking in de regio, rekening houdend met de gegroeide verantwoordelijkheden en financiële risico's van gemeenten.

? Een centraal niveau dat decentrale medewerkers en managers ondersteunt bij hun werkzaamheden en keuzes en het integrale dienstverleningsconcept doorontwikkelt.

? Prikkel, incentives en prestatie-indicatoren die eenduidig zijn gericht op prestaties die verband houden met de vervulling van (moeilijk vervulbare) vacatures en de activering en arbeidsinpassing van vooral kansarme werkzoekenden.

? Het nadrukkelijker betrekken van het onderwijs in de SUWI-dienstverlening en regionale beleidsvorming.

? Meer benutten van publiek-private samenwerking aan de kop van het proces.

Bijlage 2

Bestuurlijke reacties op de Evaluatie SUWI 2006

Augustus 2006 hebben de betrokken organisaties (de CWI, het UWV, de SVB, het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI), het Inlichtingenbureau (IB), de VNG, Divosa, de RWI en de LCR hun bestuurlijke reacties op de Evaluatie SUWI kenbaar gemaakt. Deze bestuurlijke reacties zijn met de uitkomsten van de Evaluatie SUWI naar het parlement gezonden. Hierna wordt op een aantal ‘rode draden’ en belangwekkende items uit deze bestuurlijke reacties nader ingegaan. Gelet op hetgeen in de tekst van de Kabinetsreactie reeds is gewisseld kan het commentaar op de bestuurlijke reacties kort blijven.

SUWI-structuur en werking van de keten

De CWI, het UWV, de VNG, Divosa en de RWI ondersteunen expliciet de aanbeveling van PWC om thans geen grote structuurwijziging te entameren. Een formele organisatorische integratie van de CWI en het UWV kan volgens eerstgenoemde organisatie wel een logische vervolgstap zijn van lopende ontwikkelingen ten aanzien van geïntegreerde dienstverlening. De VNG meent dat de aandacht gericht moet zijn op het verbeteren van de werking van de keten als geheel. Zij vragen (hierin gesteund door Divosa) de bewindslieden van SZW een bijdrage te leveren door het UWV en de CWI te sturen op resultaat (outcome) en niet op proces (input, output). De VNG wijst erop dat gemeenten vanuit de WWB al resultaatsturing ondervinden; de resultaten moeten regionaal worden vertaald. Het UWV is voorstander van financiële prikkels, waarbij – naar analogie van de WWB – een verband wordt gelegd tussen besparingen op de grote geldstroom en de uitvoeringskosten. De VNG wijst bovendien op het belang van lokale en regionale regelruimte alsmede ontschotting en deregulering. Om snel en flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en het werkzoekendenbestand, moeten de ketenpartners meer ruimte krijgen om binnen de bestaande regelgeving effectieve arrangementen voor bemiddeling en re-integratie en vormen van samenwerking met het onderwijs en met bedrijven te ontwikkelen. Tot slot bepleit de VNG concentratie op kernkwaliteiten van de ketenpartners. Taken en verantwoordelijkheden moet “natuurlijk” aansluiten bij de kernkwaliteiten van de ketenpartners. Divosa geeft ten aanzien van de SUWI-keten onder meer aan dat de samenwerking tussen gemeenten en het UWV kan worden verbeterd en wijst op het nog nagenoeg ontbreken van een actieve werkgeversbenadering op regionaal en sectoraal niveau. Om werk boven uitkering effectief te kunnen realiseren is het naar het oordeel van Divosa noodzakelijk regionaal tot arrangementen te komen samen met werkgevers, onderwijs en andere instanties en in dat verband afspraken te maken over scholing, employability en vraaggerichte projecten.

Het kabinet onderschrijft de kern van de boodschap die de verschillende partijen naar aanleiding van de aanbeveling van PWC om nu geen grote structuurwijziging door te voeren, hebben afgegeven. Het verbeteren van de resultaten van het stelsel staat voorop, en niet de achterliggende structuur. Alleen waar en voor zover beoogde verbeteringen structuuraanpassingen vergen, kan dit aan de orde zijn. Tegen die achtergrond doet het kabinet belangrijke voorstellen om de werking van de keten werk en inkomen te verbeteren. Deze voorstellen sluiten ook inhoudelijk bij het pleidooi van partijen aan, zoals op het punt van de uitwerking van de werkgeversbenadering, waar Divosa aandacht voor vraagt. De mate waarin de zbo's op resultaat worden gestuurd en de prikkels in de aansturing, vormen punten van aandacht bij de nadere uitwerking. Bij dit laatste vormen financiële prikkels (waarmee in het kader van re-integratie zal worden geëxperimenteerd) slechts één mogelijk onderdeel

naast andere prikkels als die van meer bestuurlijke aard. Wij zullen blijven sturen op de (kwaliteit van de) door de zbo's te leveren producten en diensten. In lijn met de rijksbrede ontwikkelingen op het gebied van VBTB ('van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording'), zal tevens worden gezien of instrumenten als evaluatieonderzoek en beleidsdoorlichting kunnen worden ingezet om de realisatie van beleidsdoelstellingen vast te stellen.

Ketensturing

Veel van de organisaties gaan in op – en plaatsen kanttekeningen bij – de door PWC gedane aanbeveling om de regiefunctie van de minister te versterken en om in dat kader onder meer de ketenprocessen te optimaliseren.

De CWI constateert dat de onderzoekers een groot geloof hebben in topdownsturing, blauwdrukken, stroomlijning, standaarden en modellen, en merkt in reactie daarop op dat de praktijk veelkleurig en weerbarstig is. De reactie van het UWV is vergelijkbaar. Het UWV acht het niet reëel om 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 verschuiven in de optiek van het UWV naar ingewikkelde coördinatievraagstukken, hetgeen ten koste kan gaan van de focus op de verbetering van de dienstverlening. De SVB acht het van belang ten aanzien van de regiefunctie van de minister op de ketensamenwerking specifiek te zijn door onderscheidend te zijn tussen de SUWI-keten en de inkomensketen en niet de fout te maken in te grijpen in de uitvoeringsverantwoordelijkheid. Ook het IB en het BKWI plaatsen vraagtekens bij de aanbeveling met betrekking tot de regiefunctie van de minister. De VNG is van mening dat meer centrale sturing door het Rijk van gemeenten als ketenpartner haaks staat op de sturingsfilosofie van de WWB. Ook de RWI neemt afstand van de richting die PWC voorstaat. De RWI is van mening dat er juist meer decentrale beleidsruimte moet komen, onder voorwaarde dat er meer en betere zakelijke prestatie-afspraken komen tussen de verschillende betrokkenen op decentraal niveau. Bij (de zo vorm gegeven) decentrale verantwoordelijkheden horen decentrale bevoegdheden, aldus de RWI.

Het kabinet kan de kanttekeningen die van verschillende zijde bij de aanbevelingen over (versterking van) de regierol van de minister zijn gemaakt, wel plaatsen. Het kan en mag niet zo zijn – zoals de SVB concreet aangeeft – dat de minister in de uitvoeringsverantwoordelijkheid treedt. Hierbij kan echter niet voorbij worden gegaan aan de (ook politiek relevante) 'systeemverantwoordelijkheid' van de minister met betrekking tot de keten werk en inkomen. Dit betekent dat de vormgeving en werking van de keten werk en inkomen de minister terdege aangaat. Vanuit die verantwoordelijkheid wordt met deze kabinetsreactie ook een forse verbeteringslag in het één loket van de SUWI-keten in gang gezet. Hierbij geldt wel dat het kabinet dat niet alleen kan realiseren, of nog sterker, het zijn de partijen in de uitvoering die het moeten doen. Met dat gegeven in het achterhoofd wordt dan ook op vergroting van de lokale en decentrale beleidsruimte ingezet. Dat is belangrijk, want daar ontmoet SUWI de klant, zowel de werkgever als de werkzoekende.

Rol ICT

In het kader van ICT in de keten dient in de optiek van het UWV de focus te liggen bij de ontwikkeling van het DKD, eenmalige uitvraag van gegevens en het daarbij optimaal benutten van de verschillende basisregistraties, die in de komende jaren verder vorm gaan krijgen of verder worden geoptimaliseerd. De VNG acht het DKD een belangrijk instrument bij het verder optimaliseren van de (keten)processen en de ondersteuning daarvan door ICT. De VNG geeft aan de invoering van DKD van harte te ondersteunen.

Het kabinet onderstreept dat dienstverlening aan burgers verder moet worden verbeterd. Irritaties van burgers over het steeds maar weer moeten aanleveren van bekende gegevens moet worden weggenomen. Het wetsvoorstel eenmalige gegevensuitvraag maakt duidelijk dat eenmalige gegevensuitvraag geen vrijblijvende optie is. Met het DKD wordt een belangrijke stap gezet richting het vormgeven van de eenmalige gegevensuitvraag in de uitvoering. Het DKD is het virtuele klantdossier dat ontstaat als klantgegevens uit de registraties van gemeenten, de CWI en het UWV bij elkaar voegt en elektronisch ontsluit voor gebruik in ketenprocessen. Wat in de kern al bestond met Suwinet-Inkijk – namelijk over organisatiegrenzen heen klantgegevens elektronisch aanbieden en raadplegen – wordt uitgebouwd tot een volwaardiger dossiervoorziening, inclusief elektronische diensten.

Het realiseren van eenmalige gegevensuitvraag zal een groeipad kennen. Het gaat om een goed evenwicht tussen slagvaardigheid en zorgvuldigheid. Voor de invulling van eenmalige gegevensuitvraag wordt aangesloten bij de stand van zaken van de implementatie van het digitaal klantdossier, de beschikbaarheid van basisregistraties en de kwaliteit van de gegevens. Eenmalige gegevensuitvraag binnen de gehele overheid is het doel waarnaar het kabinet streeft. Met het wetsvoorstel eenmalige gegevensuitvraag en het digitaal klantdossier loopt de SUWI-keten voorop. De ervaringen die hier worden opgedaan worden benut voor de verdere uitbreiding van de eenmalige gegevensuitvraag binnen de overheid.

Klantgerichtheid en cliëntenparticipatie

De LCR acht met name op het terrein van klantgerichtheid nog veel verbeteringen vereist. De één-loket gedachte komt naar het oordeel van de LCR nog onvoldoende uit de verf. De LCR wijst er wel op dat de aandacht voor klantgerichtheid in de keten de laatste jaren is toegenomen, maar de cliënt staat nog niet centraal.

De LCR geeft aan in het eindrapport van de evaluatie hoofdaanbevelingen op het terrein van klantgerichtheid en cliëntenparticipatie te missen. De LCR zou de volgende aanbevelingen willen toevoegen:

- Versterk de positie van de cliënt in het sociale zekerheidsstelsel zodat hij een meer gelijkwaardige positie krijgt in de relatie met de uitvoeringsorganisatie. Dit zal positieve impulsen geven aan de klantgerichtheid van de uitvoeringsorganisaties.
- Definieer het begrip klantgerichtheid eenduidig en helder en maak de inhoudelijke aspecten van het begrip klantgerichtheid op basis van deze definitie meetbaar.
- Leg de rol en doelstelling van cliëntenparticipatie eenduidig in wet- en regelgeving vast. Veranker op basis van deze rol en doelstelling de randvoorwaarden met betrekking tot het kunnen functioneren van cliëntenraden in de regelgeving. Hierbij gaat het onder meer om rechten en plichten van de raden en een geschillenregeling.

Ook andere organisaties spreken zich over het thema klantgerichtheid uit. Zowel de SVB als de CWI valt de onderzoekers bij in hun stellingname dat de klantgerichtheid nog verder verbeterd kan worden.

Het kabinet onderschrijft dat de klantgerichtheid nog verbeterpotentieel heeft. Met de beoogde LWI's worden daar verdere stappen in gezet. Ook op het niveau van de afzonderlijke organisaties blijft het verbeteren van de dienstverlening een belangrijk item, zoals voor de SVB in het kader van 'SVB Tien'. Dat wil niet zeggen dat klantgerichtheid gemakkelijk eenduidig en helder te definiëren valt, zoals door de LCR wordt voorgesteld. Klantgerichtheid heeft vele kanten en tal van aspecten in de uitvoering raken eraan. Dit laat onverlet dat klantgerichtheid één van de centrale invalshoeken is en blijft bij de aansturing van de zbo's, waarbij voor zover mogelijk meetbare termen worden gehanteerd.

Met betrekking tot de aandacht die de LCR vraagt voor de ‘emancipatie’ van de cliënt in het sociale zekerheidsstelsel zij opgemerkt dat onder meer de introductie van de IRO en de arbeidsadviseur hierin een niet te onderschatten betekenis hebben gehad. Het toekomstige model van geïntegreerde dienstverlening biedt nieuwe kansen om de klant centraal te stellen. Klantgerichtheid is dé pijler van het nieuwe dienstverleningsmodel.

In reactie op de oproep van de LCR om de rol en doelstelling van cliëntenparticipatie in de wet vast te leggen, wijst het kabinet op de vigerende bepalingen in de Wet SUWI die de cliëntenparticipatie op centraal en decentraal niveau regelen (artikel 10 en 11 van die wet). De randvoorwaarden met betrekking tot het functioneren van de cliëntenraden dienen op het niveau van de zbo's en deze raden te worden vastgesteld. Het kabinet hecht eraan de bestaande ruimte in de Wet SUWI voor afspraken op maat in stand te laten en geen zaken in te vullen die op het niveau van de uitvoering thuis horen.

Raad van advies en toezicht

De gedachte van PWC om meer aansluiting te vinden bij het public governance denken en te komen tot een versterkte positie van de Raad van advies spreekt de SVB aan. Naar de mening van de SVB is het van belang om in goed overleg te komen tot een gewijzigde toezichtstructuur waarbij een balans tot stand komt tussen toezicht op de bedrijfsvoering en de wetsuitvoering om stapeling van toezicht in de verticale kolom te voorkomen. Het UWV³⁶ acht een ontwikkeling naar een Raad van toezicht met instemmingsbevoegdheden logisch en wenselijk, om langs die weg het toezicht op de bedrijfsvoering van het UWV institutioneel en materieel te versterken. De CWI ziet in de relatie ten opzichte van de Raad van advies iets vrijblijvends, maar ervaart de daarvoor bestaande speelruimte als positief. De CWI ziet (in geval van een formeel meer toezichthoudende rol voor de Raad van advies op het terrein van bedrijfsvoering) meerwaarde in de steunfunctie richting politiek en parlement, maar de totale toezichtdruk mag niet toenemen. Overigens noemt de CWI de IWI een kritisch toezichthouder, maar ook een toezichthouder die gaandeweg begrip toonde en daadwerkelijk bijdroeg aan de onderlinge verhoudingen tussen de uitvoeringsinstellingen. Ten aanzien van bedrijfsvoering (behoudens ICT) stelt de IWI zich volgens de CWI terughoudend op.

De in paragraaf 6 geformuleerde standpuntbepaling van het kabinet met betrekking tot de rol van de Raad van advies spreekt voor zich. In de politiek-maatschappelijke context van SUWI is er geen ruimte voor een Raad van toezicht. Hierbij is ook van belang dat voorkomen moet worden dat de totale toezichtdruk toeneemt, zoals door de CWI op is gewezen. De constatering van de CWI dat de IWI zich ten aanzien van bedrijfsvoering (behoudens ICT) terughoudend opstelt, ziet het kabinet als een steun voor de gekozen lijn.

Deregulering

Het UWV noemt de noodzaak van deregulering een onderbelicht punt in de evaluatie. Het UWV wijst erop dat er een breed draagvlak bestaat voor een andere klantgerichte en toegankelijke overheid. Om dat doel te bereiken kan niet worden volstaan met verbetering van processen en van de ketensamenwerking, maar is volgens het UWV deregulering onmisbaar. Met betrekking tot dit thema zij verwezen naar paragraaf 6.3 van de kabinetsreactie.

³⁶ Het standpunt van de Raad van bestuur UWV wordt blijkens een brief d.d. 27 september 2007 onderschreven door de Raad van advies UWV. De Raad van advies kan begrip opbrengen voor het kabinetsvoornemen om van een wettelijke regeling ten aanzien van instelling en taken van een Raad van advies af te zien (gezien het hybride karakter van de huidige constructie, maar is van mening dat de zbo-status van een grootschalige uitvoeringsorganisatie als het UWV gebaat zou zijn bij de instelling van een Raad van toezicht. Hiervoor zijn naar het oordeel van de Raad van advies zowel bestuurlijke als ‘governance’ argumenten.