

Vergaderjaar 2004–2005

29 855

Bemiddeling en reïntegratie van werklozen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4.3	Inzicht in prestaties en resultaten van de keten	40
			4.4	Conclusies en aanbevelingen	42
1	Inleiding	11			
			5	De minister van SZW	44
			5.1	Inleiding	44
2	Bemiddeling door CWI	17	5.2	Sturingsvisie	44
2.1	Inleiding	17	5.3	Beleid	45
2.2	Taken en diensten CWI	17	5.4	Inzicht in de uitvoering	46
2.3	Bemiddeling in de praktijk	19			
2.4	Inzicht in prestaties en resultaten	22	5.5	Conclusies en aanbevelingen	49
2.5	Mening werkzoekenden over bemiddeling	23			
2.6	Conclusies en aanbevelingen	24	6	Reacties en nawoord	51
			6.1	Inleiding	51
3	Reïntegratie door UWV	26	6.2	Minister en staatssecretaris van SZW	51
3.1	Inleiding	26	6.3	Raad van Bestuur CWI	53
3.2	Taken en diensten UWV	26	6.4	Raad van Bestuur UWV	54
3.3	Casemanagement in de praktijk	28	6.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	55
3.4	Inzicht in prestaties en resultaten	30			
3.5	Toekomst	34	Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	58
3.6	Conclusies en aanbevelingen	35			
4	De keten	37	Bijlage 2	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	59
4.1	Inleiding	37			
4.2	Afstemming bemiddeling en reïntegratie	37			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode februari-juni 2004 onderzoek gedaan naar de arbeidsbemiddeling en reïntegratie van WW'ers. Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het beleid, houdt toezicht op de uitvoering en stuurt beide organisaties op hoofdlijnen aan in het kader van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). SUWI is sinds 2002 van kracht en moet in 2006 voltooid zijn.

Eind december 2003 waren er in Nederland 678 000 werkzoekenden, van wie 280 000 mensen een WW-uitkering ontvingen. Iemand die werkloos wordt en een uitkering wil aanvragen moet zich melden bij CWI. CWI kijkt wat zijn mogelijkheden zijn, voert bemiddelingsgesprekken, organiseert workshops, bijvoorbeeld over solliciteren, en verzorgt voor de cliënt de aanvraag van een WW-uitkering. Als de werkloosheid langer dan een half jaar duurt draagt CWI de cliënt met een advies over aan UWV. Mensen met een bijstandsuitkering draagt CWI over aan de sociale diensten. Die vallen buiten dit onderzoek. CWI, UWV en gemeenten vormen samen met reïntegratiebedrijven een keten.

UWV besteedt de reïntegratie uit aan reïntegratiebedrijven die workshops, trainingen en scholing verzorgen. Volgens UWV duurt circa 80% van alle WW-uitkeringen negen maanden of korter. Deze mensen krijgen geen reïntegratietraject. Naar schatting volgden in 2003 ongeveer 33 000 WW'ers een reïntegratietraject.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat er te weinig inzicht is in de door CWI en UWV geleverde inspanningen en dat er ook geen goed zicht is op het aantal werkzoekenden dat een baan vindt. Hierdoor is het niet mogelijk uitspraken te doen over de resultaten van het beleid. De doelstellingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en uitgewerkt in afspraken tussen de minister en de organisaties maken niet duidelijk waar de cliënt bij CWI en UWV aanspraak op kan maken. CWI en UWV kunnen meer klantgericht werken en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kan SUWI beter aansturen. De Algemene Rekenkamer komt tot deze conclusies op grond van de volgende bevindingen.

Dienstverlening door CWI en UWV

Ruim de helft van de onderzochte CWI-vestigingen geeft aan dat er te weinig capaciteit is en het komt regelmatig voor dat vestigingen achterstanden hebben in het opstellen van reïntegratieadviezen. De vestigingen van CWI hebben veel vrijheid om de dienstverlening naar eigen inzicht vorm te geven. Dit heeft tot gevolg dat er grote verschillen zijn tussen CWI-vestigingen. Zo lopen het aantal bemiddelingsgesprekken per cliënt en de wijze waarop bemiddeling is vormgegeven per vestiging uiteen. Cliënten hebben niet op alle vestigingen de mogelijkheid om workshops te volgen. Ook het werven van vacatures bij werkgevers is bij de vestigingen verschillend georganiseerd. Deze verschillen in dienstverlening zouden overigens goed benut kunnen worden om succesvolle werkwijzen te ontdekken. CWI maakt hier nu onvoldoende gebruik van.

Uit het onderzoek blijkt dat UWV er nog niet in slaagt om de gestelde normen als de sluitende aanpak, een snelle start van trajecten en

klanttevredenheid te realiseren. De casemanager is de enige medewerker van UWV met wie de cliënt persoonlijk contact heeft. Het is nu niet duidelijk wat casemanagers van UWV voor afzonderlijke cliënten gedaan hebben, omdat hierover de informatie ontbreekt.

Een probleem is dat de functie van casemanager niet goed georganiseerd is. De casemanager heeft nu een te geïsoleerde positie binnen UWV en is niet in staat de cliënt optimaal te begeleiden.

UWV wil van een procesgerichte naar een klantgerichte organisatie en gaat vanaf oktober 2004 het casemanagement en de divisie Inkoop Reïntegratie (IR) samenvoegen. De casemanager zal reïntegratiecoach worden en een meer inhoudelijke rol krijgen. De Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen of deze veranderingen ook zullen slagen.

CWI doet weliswaar klanttevredenheidsonderzoeken, maar vraagt cliënten nauwelijks naar hun mening over de dienstverlening. Zaken als bereikbaarheid, sfeer en betrouwbaarheid van CWI komen daarentegen uitgebreid aan de orde. De cliënt staat nog niet centraal, terwijl klantgerichtheid een belangrijke doelstelling is voor zowel CWI als UWV. Uitgangspunt is dat de cliënt zelf verantwoordelijk is voor het vinden van een baan. Maar de mening van de cliënt ontbreekt in het reïntegratieadvies, terwijl deze er volgens de wet wel in moet staan. De cliënt heeft weinig invloed in de keuze voor het reïntegratiebedrijf en -traject. Er zijn ook cliënten van UWV die geen reïntegratietraject volgen en met niemand van UWV persoonlijk contact hebben. Om hoeveel cliënten het gaat is onbekend.

Verantwoording

De registraties bij zowel CWI als UWV schieten tekort. CWI en UWV hebben nauwelijks inzicht in de klantenstromen in 2003. Ook de gegevensafstemming en gegevensuitwisseling tussen CWI, UWV (en gemeenten) is niet goed. Het zogenoemde SUWI-net is gebrekkig en vaak niet actueel. Hierdoor weten CWI en UWV niet goed wat de resultaten van bemiddelings- en reïntegratieactiviteiten zijn. CWI werkt met een prestatie-indicator die geen goed beeld geeft van het aantal cliënten dat *dankzij* bemiddeling van CWI werk vindt. Voor de sluitende aanpak van UWV geldt hetzelfde.

De optimistische verantwoording van UWV in jaarverslag en kwartaalverslagen stemt niet overeen met de werkelijkheid die de Algemene Rekenkamer aantroef bij UWV. De ambitie is groot maar de hierboven beschreven problemen spelen al meer dan een jaar.

Zowel CWI als UWV geven aan de registraties en het informatiesysteem te willen verbeteren.

Ketenbenadering

Er bestaat niet één geautomatiseerd systeem waarmee CWI, UWV en gemeenten gegevens kunnen uitwisselen over de bemiddeling, de reïntegratie en de uitkering van cliënten. Dit bemoeilijkt de communicatie binnen de keten.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat CWI en UWV vooral gericht zijn op de eigen prestaties in plaats van op de gehele keten. Voor de keten als geheel zijn vooralsnog geen prestatie-indicatoren opgesteld. Er zijn weinig contacten tussen de medewerkers van CWI en van UWV. CWI-vestigingen weten meestal niet wat UWV met het reïntegratieadvies heeft gedaan. Ook weet CWI bijvoorbeeld niet of een aanvraag voor een WW-uitkering is

toegekend en of een kennisgeving van CWI heeft geleid tot een sanctie door UWV.

De Algemene Rekenkamer signaleert dat de reïntegratietrajecten eenvormig zijn en steeds meer gaan lijken op de workshops die CWI aanbiedt. Zij ziet een risico dat CWI en reïntegratiebedrijven binnen de keten met elkaar gaan concurreren, ook op vacatures. De activiteiten van CWI en de reïntegratiebedrijven moeten beter op elkaar worden afgestemd.

CWI, UWV en gemeenten hebben het Algemeen Ketenoverleg (AKO), een platform om samen aan oplossingen te werken. In dit overleg hebben ze onder meer plannen gemaakt voor het ontwikkelen van gezamenlijke prestatie-indicatoren, een betere afstemming van de informatievoorziening binnen de keten en een gezamenlijke aanpak van reïntegratie. Zo wil men het reïntegratieadvies omvormen tot een overdrachtsrapportage van CWI naar UWV.

Sturing door de minister

Het uitgangspunt van de sturingsfilosofie voor SUWI is een scheiding tussen beleid en uitvoering. De minister van SZW is verantwoordelijk voor beleid, aansturing en toezicht; CWI en UWV voor de uitvoering. De minister heeft het toezicht opgedragen aan de Inspectie voor Werk en Inkomen.

Sommige oorzaken die een goede bemiddeling en reïntegratie in de weg staan liggen op het snijvlak van beleid en uitvoering en kunnen niet door CWI en UWV alleen worden opgelost. Zo doen de problemen in de huidige economische situatie zich vooral voor aan de vraagkant van de arbeidsmarkt en kan de WW meer mogelijkheden tot maatwerk bieden. De minister had hier aanvullend beleid voor mogen ontwikkelen of hier onderzoek naar kunnen doen.

De minister heeft voor SUWI tien principes van goed bestuur uitgewerkt. Eén ervan is een voorkeur voor sturing op outcome. Voor de verantwoording in 2004 stelt de minister prestatie-indicatoren centraal. Maar de prestatie-indicatoren die de minister heeft geformuleerd geven, zoals hiervoor bleek, weinig informatie over het functioneren van CWI en UWV. Een ander principe van goed bestuur is de verantwoording aan partijen en belanghebbenden buiten SZW. Maar de jaarverslagen van CWI en UWV, opgesteld met verantwoordingsmodellen van het ministerie, geven geen inzicht in hoeveel WW-uitkeringen CWI aanvraagt, hoeveel UWV er toekent, hoeveel WW'ers CWI bemiddelt en overdraagt aan UWV en wat UWV voor WW'ers doet. CWI en UWV hanteren bovendien verschillende definities waardoor gegevens niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Om te weten wat er binnen SUWI gebeurt zijn concrete cijfers over cliënten en wat er met hen gebeurt een minste vereiste, vindt de Algemene Rekenkamer, ook voor de verantwoording naar cliënten. De klant is immers «de maat der dingen». Het is echter niet te zeggen in hoeverre sprake is van klantgerichtheid omdat er geen duidelijke maatstaf voor is geformuleerd.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat de minister meer invulling kan geven aan zijn sturingsvisie. Het ministerie is weinig concreet op de hoogte van de inhoud van workshops, bemiddelingsgesprekken en dergelijke.

Aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek doet de Algemene Rekenkamer voor verbetering van de keten van bemiddeling en reïntegratie de volgende aanbevelingen:

- CWI en UWV moeten inzicht krijgen in de diensten die zij cliënten hebben gegeven. Dit dient niet alleen de uitvoering maar zal ook een beeld geven wat er gebeurt met klanten in SUWI en is een basis om vast te stellen wat de resultaten zijn.
- Minister, CWI, UWV en cliënten moeten in samenspraak aangeven wat het begrip klantgerichtheid precies betekent en waar cliënten aanspraak op kunnen maken. Een kwaliteitshandvest kan hierbij helpen.
- CWI en UWV moeten ervoor zorgen dat de aanspraken voor cliënten ook waargemaakt kunnen worden.
- CWI, UWV en gemeenten wordt aangeraden een cliëntvolgsysteem op te zetten waarin gegevens over de bemiddeling, reïntegratie en uitkering van cliënten kunnen worden afgestemd en uitgewisseld.
- CWI en UWV moeten samen met gemeenten en reïntegratiebedrijven bepalen op welk moment in de keten bemiddeling en reïntegratie het meeste effect hebben en indicatoren vaststellen die de effectiviteit van bemiddeling en reïntegratie van de keten in beeld brengen.
- Er is een terechte scheiding tussen beleid en uitvoering. Maar de minister moet dan wel voor beleid zorgdragen waar dat nodig is. Daarnaast heeft de minister wel tot taak CWI en UWV aan te sturen. Omdat zaken niet goed lopen, is het belangrijk dat hij gebruikmaakt van zijn sturingsmogelijkheden. Hiervoor is een voorwaarde dat de minister zich een breder beeld vormt van de uitvoering.

Reacties en nawoord

Op 10 september 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een reactie gevraagd op het conceptrapport van de minister van SZW en de Raden van Bestuur van CWI en UWV. De minister en staatssecretaris van SZW en de Raad van Bestuur van CWI reageerden op 8 oktober 2004, de Raad van Bestuur van UWV op 11 oktober.

Minister en staatssecretaris van SZW

De minister en staatssecretaris zijn van mening toch wel enig inzicht te hebben in de resultaten van het beleid. Het is aan CWI en UWV om de conclusies en aanbevelingen over de dienstverlening in te vullen. CWI, UWV, VNG en Divosa hebben voor 2005 op de ketensamenwerking een visie ontwikkeld, die zal worden uitgewerkt in een ketenprogramma. Hierin staat de vraag van de klant centraal. Verder speelt ICT een rol. De bewindslieden zijn het met CWI en UWV eens dat er weliswaar belangrijke overeenkomsten zijn tussen hun activiteiten, maar dat deze onderscheidend genoeg zijn. Van concurrentie tussen CWI en reïntegratiebedrijven is geen sprake.

De minister en staatssecretaris zullen bezien op welke wijze de sturingsfilosofie meer diepgang kan krijgen. Ook zullen zij nagaan of de set prestatie-indicatoren verbeterd moet worden.

In de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de minister meer ondersteunend beleid had moeten ontwikkelen herkennen de bewindslieden zich niet. Er is inmiddels veel gedaan om de WW meer SUWI-gericht te maken.

Het ministerie zal nagaan waaraan SUWI moet voldoen om als klantgericht aangemerkt te kunnen worden. Dit moet eind 2004 gereed zijn. Tenslotte geven minister en staatssecretaris aan voldoende informatie en signalen te krijgen om zich een goed beeld van de uitvoering te vormen.

Raad van Bestuur CWI

De Raad van Bestuur van CWI geeft aan dat een aantal oordelen van de Algemene Rekenkamer gebaseerd is op onjuiste aannames over de doelstellingen van SUWI en de opdracht van CWI.

Het is volgens CWI evident dat de dienstverlening bijdraagt aan het vinden van een baan. CWI schrijft het niet realistisch te vinden om een causaal verband te verlangen tussen de inspanningen van CWI en het resultaat. Wel onderschrijft CWI het belang van een betrouwbare registratie van klantenstromen en resultaten. CWI werkt aan de verbetering hiervan. Ook werkt CWI aan een verbetering van de klantgerichtheid. De mening van de cliënt zal in de reïntegratieadviezen worden opgenomen.

De capaciteitsproblemen waarover de Algemene Rekenkamer rapporteert betreffen 2003.

Verschillen in werkwijzen tussen vestigingen hebben te maken met lokaal en individueel maatwerk. De ontwikkeling en brede invoering van succesvolle werkwijzen worden bevorderd door de uitwisseling van ervaringen.

Raad van Bestuur UWV

De Raad van Bestuur van UWV schrijft zich in belangrijke mate in het rapport te herkennen. UWV realiseert zich nog een weg te gaan te hebben voordat de cliënt centraal zal staan. De toekomstige reïntegratiecoach moet hierbij een belangrijke rol spelen. Omdat met de minister van SZW is afgesproken dat prioriteit gegeven zal worden aan nieuwe of gewijzigde regelgeving, verwacht UWV de functie van reïntegratiecoach pas aan het einde van het derde kwartaal van 2005 voltooid te hebben.

Bij de conclusie van een te optimistische verantwoording plaatst UWV enkele kanttekeningen.

UWV deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat het zogenaamde hiaatpercentage een betrouwbaarder beeld geeft van de sluitendheid van de activiteiten van UWV dan het huidige sluitende aanpakcijfer. Tenslotte schrijft UWV in overleg met het Ministerie van SZW te werken aan een model dat inzicht moet geven in de effectiviteit.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met interesse kennis genomen van de reacties op haar conceptrapport van de minister en staatssecretaris van SZW en de Raden van Bestuur van CWI en UWV. Het stemt hoopvol dat het rapport hen op onderdelen aanleiding geeft tot verbeteringen.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat zij het van belang vindt dat de gegevens en indicatoren die worden gebruikt ook inzicht geven in het aandeel van CWI en UWV in de resultaten. Verder is zij nieuwsgierig naar de uitwerking die CWI voor klantgerichtheid maakt.

Het is goed dat UWV in zijn reactie een realistischer perspectief van de reïntegratiecoach schetst.

Het ketenprogramma, waar de bewindslieden en ook CWI en UWV op een aantal punten naar verwijzen, ziet de Algemene Rekenkamer met belangstelling tegemoet. Zij is met name geïnteresseerd in de wijze

waarop ministerie en uitvoerders het programma in de praktijk gestalte zullen geven.

Op grond van haar onderzoek ziet de Algemene Rekenkamer wel een risico van concurrentie tussen CWI en reïntegratiebedrijven.

Het is positief dat de minister en de staatssecretaris voor de SUWI-gerichtheid van de WW inmiddels aanvullende maatregelen hebben genomen.

Ook is de Algemene Rekenkamer blij met de toezegging van minister en staatssecretaris dat zij na zullen gaan hoe de sturing meer diepgang kan worden geboden. Zij stelt voor hierbij ook de informatieverzameling te betrekken. Haar onderzoek heeft laten zien dat deze onvoldoende is. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de bewindslieden de aanbeveling hieromtrent alsnog overnemen.

1 INLEIDING

Nederland telde eind 2003 678 000 werkzoekenden zonder werk (werklozen). Van hen ontvingen 280 000 mensen een WW-uitkering, 75 000 meer dan een jaar daarvoor.¹ Dit is een groot maatschappelijk probleem. Om werklozen weer aan een baan te helpen werken 129 vestigingen van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) aan de bemiddeling van werklozen en werkt het Uitvoeringsinstituut Werkgeversverzekeringen (UWV) aan hun reïntegratie. CWI besteedde hieraan in 2003 € 430 miljoen, aan reïntegratietrajecten voor WW'ers heeft UWV in 2003 € 62 miljoen uitgegeven.² In de periode februari–juni 2004 onderzocht de Algemene Rekenkamer hoe CWI en UWV werken aan de bemiddeling en reïntegratie van mensen met een WW-uitkering.

SUWI

De vestigingen van CWI zijn de opvolgers van de voormalige arbeidsbureaus. UWV is ontstaan door samenvoeging van de uitvoeringsinstellingen Cadans, GAK, GUO, SFB en USZO, die de Werkloosheidswet (WW) tot 2002 uitvoerden.

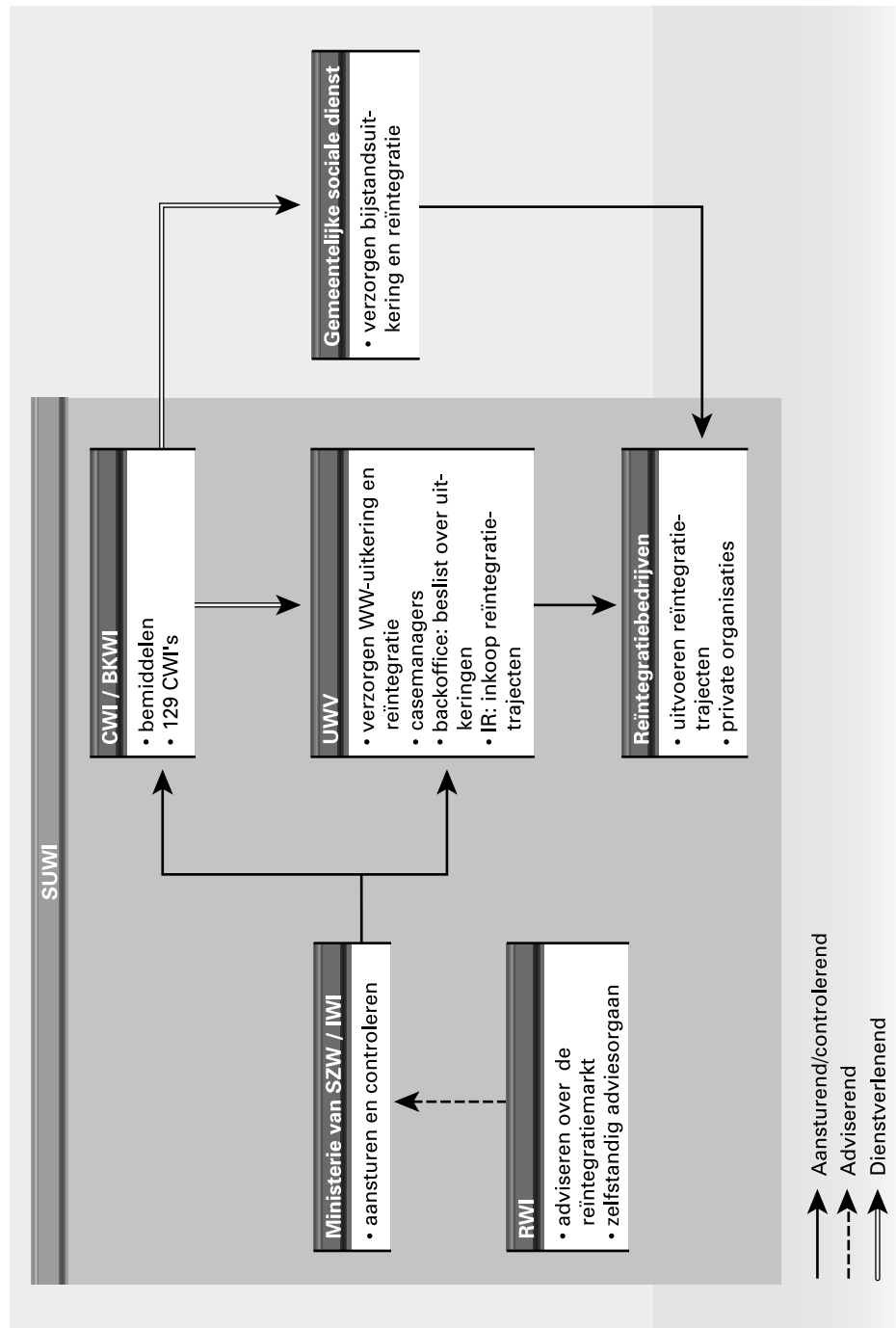
CWI en UWV bestaan sinds 2002 als onderdeel van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). In SUWI is de uitvoering van het algemene arbeidsmarktbeleid en alle daarop betrekking hebbende uitkeringen, waaronder de WW, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet Werk en Bijstand (WWB) samengebracht. De gemeenten zorgen voor reïntegratie van mensen met een bijstandsuitkering. De WW en de WAO worden door UWV uitgevoerd. De uitvoering van de reïntegratie gebeurt door private bedrijven. De SUWI-keten voor WW'ers is weergegeven in de onderstaande figuur.

¹ Anderen ontvangen een uitkering op grond van een andere wet, zoals de Wet Werk en Bijstand, en er zijn ook werklozen die geen uitkering ontvangen.

² *Jaarverslag SZW 2003*, Tweede Kamer 2003–2004, 29 540, nr. 32.

Actoren SUWI

Figuur 1



Situatie april 2004

Hoewel SUWI vanaf 2002 in bedrijf is, staat het gedeeltelijk nog in de steigers. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Tweede Kamer verschillende keren gemeld dat SUWI in 2006 voltooid moet zijn. Eerder rapporteerde de Algemene Rekenkamer dat de minister de uitvoeringsorganisaties de kans geeft om in een aantal jaren in een nieuwe rol te groeien. Daarvoor is geen specifiek tijdspad met tussenliggende mijlpalen gegeven.³ Het ministerie wil de eindsituatie voor zichzelf vastleggen in zogenoemde streefbeelden. Deze waren tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog in ontwikkeling. Door de oplopende werkloosheid zijn CWI en UWV flink op de proef gesteld. CWI en UWV waren hier veel minder goed op voorbereid dan de minister aanvankelijk dacht, zo schreef hij aan de Tweede Kamer in 2003.⁴ Als verklaring voor het niet goed functioneren van CWI en UWV noemde de minister in het Jaarverslag 2003 de verslechterde arbeidsmarkt.

De minister van SZW bemoeit zich niet met de uitvoering door CWI en UWV. Hij stuurt beide organisaties aan op hoofdlijnen en houdt toezicht op de uitvoering. De minister is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en kan er op aangesproken worden als SUWI niet werkt.

De minister vindt het belangrijk dat CWI, UWV en gemeenten samenwerken. Om de samenwerking te stimuleren heeft hij een overleg in het leven geroepen, het Algemeen Ketenoverleg (AKO). Hieraan nemen deel CWI, UWV, de Directeuren Overheidsinstellingen Sociale Arbeid (Divosa), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van SZW.

Bemiddeling en reïntegratie WW'ers

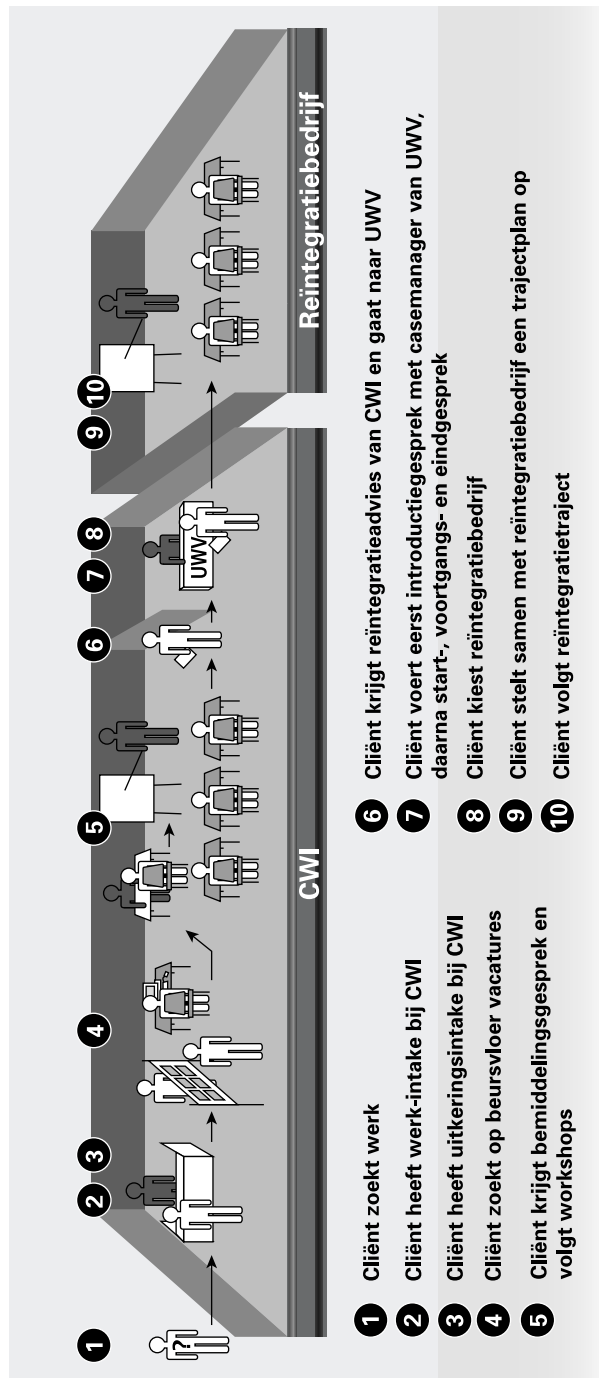
De bemiddeling en reïntegratie is weergegeven in de onderstaande figuur.

³ Algemene Rekenkamer: *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*, Tweede Kamer 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

⁴ *Verantwoording over het jaar 2002*, brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 21 mei 2003.

Bemiddeling en reïntegratie van WW'ers

Figuur 2



Iemand die werkloos wordt moet zich melden bij CWI. CWI kijkt wat zijn⁵ mogelijkheden zijn en verzorgt voor de cliënt de aanvraag van een WW-uitkering. Als de werkloze volgens CWI goede mogelijkheden heeft snel weer aan het werk te zijn, dan helpt CWI hem hierbij gedurende een half jaar door vacatures aan te bieden, bemiddelingsgesprekken te voeren en workshops beschikbaar te stellen. Heeft deze bemiddeling geen resultaat, dan neemt UWV het voor mensen met WW na dat halve jaar over. CWI geeft UWV hiervoor een advies mee. Mensen met een bijstandsuitkering draagt CWI over aan de sociale diensten van gemeenten. Die vallen buiten dit onderzoek. Mensen die volgens CWI minder goede kansen op werk hebben draagt CWI meteen aan UWV of gemeente over.

UWV doet de reïntegratie niet zelf; dat doen reïntegratiebedrijven. UWV koopt bij deze bedrijven zogenoemde reïntegratietrajecten in. Dat doet de divisie Inkoop reïntegratie (IR). UWV is de schakel tussen de cliënt en het reïntegratiebedrijf. De casemanager van UWV speelt hierbij een belangrijke rol. Hij is de enige medewerker van UWV, die de cliënt persoonlijk spreekt. Hij spreekt de cliënt voor, tijdens en na het reïntegratietraject. In het eerste gesprek kiest de cliënt een reïntegratiebedrijf. Het reïntegratiebedrijf stelt samen met de cliënt een trajectplan op. Daarna start het traject.

Het contact met het reïntegratiebedrijf doet de casemanager niet. Daar zorgt IR voor. «IR doet het contract en daarmee het contact», is de stelregel. Hierin komt verandering: UWV wil vanaf oktober 2004 het casemanagement en IR samenvoegen en de functie van casemanager omvormen tot reïntegratiecoach.

WW

De WW kent twee soorten uitkeringen: een kortdurende uitkering en een loongerelateerde uitkering. Heeft iemand in de vijf jaar voorafgaand aan zijn werkloosheid minder dan vier jaar gewerkt, dan ontvangt hij een kortdurende uitkering op bijstandsniveau van maximaal een half jaar. Heeft iemand van de vijf voorafgaande jaren vier jaar of langer gewerkt dan heeft hij recht op een loongerelateerde uitkering. Hij krijgt dan 70% van het laatstverdiende loon (tot een bepaald maximum). Deze uitkering kan maximaal 5 jaar duren, maar dan moet hij voorafgaand aan de werkloosheid wel 40 jaar of meer gewerkt hebben. Volgens UWV duurt circa 80% van alle WW-uitkeringen 9 maanden of korter. Iedere WW'er moet minimaal één keer per week solliciteren, anders volgt er een sanctie. Met ingang van 2004 zijn ook WW'ers van 57½ jaar en ouder verplicht om te solliciteren.

Opzet van het onderzoek

Werk is een onderwerp waar de Algemene Rekenkamer ook de komende jaren aandacht aan wil geven. Veel mensen zitten zonder werk. Problemen met de bevordering van werk hebben voor hen grote gevolgen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht wat het beleid voor de bemiddeling en reïntegratie van WW'ers is, wat de prestaties zijn en welke oorzaken een goede bemiddeling en reïntegratie door CWI en UWV in de weg staan. Zij heeft verder gekeken naar de klantgerichtheid, een belangrijke doelstelling van het beleid.

De Algemene Rekenkamer realiseert zich dat SUWI nog tot 2006 in de steigers staat. Daarom kunnen haar onderzoeksresultaten juist nu goed worden benut, meent de Algemene Rekenkamer. Zij heeft het onderzoek daarom in korte tijd uitgevoerd en zo recent mogelijk materiaal verzameld. De Algemene Rekenkamer heeft geen representatieve uitspraak over alle CWI's en casemanagers van UWV nagestreefd.

⁵ Waar in dit rapport «hij» staat bij verwijzingen naar een cliënt of functionaris, dient gelezen te worden hij/zij, waar «hem» staat, hem/haar.

Voor dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer onder meer in april en mei 2004 bezoeken gebracht aan 20 CWI-vestigingen, verspreid over het land. Vestigingen die de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) of de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in dezelfde tijd voor onderzoek hebben bezocht zijn buiten beschouwing gelaten.⁶ Over de selectie is met CWI en UWV overlegd. Beide organisaties hechten namelijk zelf ook aan een goede spreiding.

In totaal heeft de Algemene Rekenkamer zo'n 80 medewerkers gesproken, ruim 50 van CWI en bijna 30 van UWV. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met het Ministerie van SZW en met de hoofdkantoren van CWI en UWV. Tevens zijn van alle betrokken organisaties documenten bestudeerd.

⁶ IWI bezocht vier vestigingen, de RWI acht. De resultaten zijn vastgelegd in: IWI: *Project Arbeidsbemiddeling*, mei 2004, interne rapportage; RWI: *Samen aan het werk; de praktijk van SUWI-keten samenwerking*, juli 2004.

2 BEMIDDELING DOOR CWI

2.1 Inleiding

Bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) kunnen werklozen terecht voor het aanvragen van een WW- of een WWB-uitkering. Daarnaast bemiddelt CWI werklozen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Hiertoe biedt CWI verschillende vormen van dienstverlening aan. Adviseurs ondersteunen werkzoekenden bij het vinden van werk door in gesprekken na te gaan hoe de mogelijkheden op de arbeidsmarkt kunnen worden verbeterd. Veel CWI's bieden daarnaast workshops aan over werk zoeken. Op de «beursvloer» hebben werkzoekenden de gelegenheid vacatures te bekijken op werk.nl of op vacatureborden. De beursvloer van de CWI's staat open voor alle werkzoekenden. Voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt stelt CWI een reïntegratieadvies op. De inhoud van deze adviezen komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de doelstellingen van CWI voor arbeidsbemiddeling, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en is uitgewerkt in afspraken tussen de minister en CWI (§ 2.2). Vervolgens komt de wijze waarop CWI-vestigingen het beleid uitvoeren aan bod (§ 2.3). Hiertoe heeft de Algemene Rekenkamer 20 van de 129 vestigingen verspreid over het land bezocht. Tenslotte gaat de Algemene Rekenkamer na in hoeverre landelijk en per vestiging inzicht bestaat in de prestaties en effecten van de bemiddeling van werklozen met een WW-uitkering door CWI (§ 2.4) en de wijze waarop CWI invulling geeft aan de prestatie-indicator klanttevredenheid (§ 2.5).

2.2 Taken en diensten CWI

De taken en doelstellingen van CWI zijn beschreven in wet- en regelgeving, de begroting van SZW en de jaarplannen van CWI. De minister formuleert jaarlijks in mei de richting voor CWI. CWI werkt deze uit in zijn jaarplan. De minister keurt het jaarplan goed. De doelstellingen voor de bemiddeling worden hieronder weergegeven.

Bemiddeling in wet SUWI en begroting SZW

De directe arbeidsbemiddelende taken voor CWI worden in de wet SUWI omschreven als (art. 21 onder b, d en e):

- het voordragen van geschikte vacatures aan werkzoekenden en het voordragen van geschikte werkzoekenden voor vacatures;
- het zorgdragen voor gevraagde en ongevraagde verstrekking van informatie en advies over de arbeidsmarkt en uitvoering van de eigen taken;
- het adviseren van UWV en gemeenten over de mogelijkheden tot inschakeling in het arbeidsproces van moeilijk plaatsbare werklozen (reïntegratieadvies).

Volgens de toelichting op de wet⁷ moet CWI zijn activiteiten beperken tot «basisdienstverlening». Reïntegratie is geen taak van CWI. De positie van de werkzoekende moet centraal staan.

In de begroting SZW 2004 spreekt de minister van het aanbieden van «passende activerende dienstverlening» aan werkzoekenden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat begrippen als «basisdienstverlening» en «passende activerende dienstverlening» in de toelichting en de begroting niet zijn uitgewerkt.

⁷ Wet SUWI, Memorie van toelichting, Tweede Kamer 2000–2001, 27 588, nr. 3.

Uitwerking taken CWI

De uitwerking van taken van CWI gebeurt in afspraken die de minister met CWI maakt. Hierbij staan de prestatie-indicatoren centraal.⁸ De minister benoemt deze indicatoren in samenspraak met CWI. Aan de hand van de indicatoren rapporteert CWI in kwartaalverslagen en het jaarverslag. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft zich vooral gericht op de bemiddeling van werkzoekenden door middel van bemiddelingsgesprekken en workshops. Hierbij zijn de volgende indicatoren van belang.

Tabel 1: Prestatie-indicatoren CWI voor 2004

Indicator
Uitstroom uit de WW
Kwaliteitscijfer van UWV voor door CWI gegeven reïntegratieadviezen (nieuw in 2004)
Klanttevredenheid bij CWI van bezoekers CWI/werkzoekenden

Bron: brief minister aan Tweede Kamer, 27 november 2003

In het jaarplan benoemt CWI de activiteiten die het in wil zetten. Voor 2004 noemt CWI: «Poortwachtersactiviteiten, zoals bemiddelingsgesprekken, activeringsgesprekken, gesprekken over sollicitatiegedrag en handhaven van verplichtingen.» De deskundigheid van de adviseur bepaalt de regelmaat, diepgang en aard van de contacten tussen cliënt en adviseur, aldus het jaarplan.

Referentiewerkproces

CWI heeft de doelstellingen en taken in 2003 neergelegd in een document, het referentiewerkproces (RWP). Het RWP is een intern stuk van CWI. Het RWP geeft aan dat CWI zowel actieve als passieve bemiddeling aan werkzoekenden biedt. Actieve bemiddeling zijn gesprekken met adviseurs of deelname aan workshops. Passieve bemiddeling is het ter beschikking stellen van werk.nl, vacatureborden, informatiemappen en brochure-materiaal. Vestigingen hebben hiervoor een «beursvloer»: een ruimte waar vooral vacatures worden aangeboden, folders verkrijgbaar zijn en computers gebruikt kunnen worden. Er zijn vestigingen waar actieve bemiddeling ook plaatsvindt door de aanwezigheid van adviseurs op de «beursvloer». Aan «werk.nl», de digitale ontmoetingsplaats van vraag en aanbod, hecht CWI grote waarde. Werkgevers kunnen er hun vacatures kwijt en werkzoekenden hun cv.

De relatie tussen actieve en passieve bemiddeling formuleert CWI in het RWP als volgt: «De beursvloer is niet alleen een vrijblijvende winkel met instrumenten. Het gebruik van die instrumenten (zoals werk.nl en workshops) is ook onderdeel van de bemiddelingsactiviteiten. De adviseur (...) zal het (niet vrijblijvend) gebruik daarvan stimuleren».

In het RWP is niet aangegeven hoe CWI de doelstellingen concreet naar de dienstverlening wil vertalen.

CWI biedt de vestigingen vrijheid om de dienstverlening naar eigen inzicht vorm te geven. Voor het hoofdkantoor tellen de resultaten die vestigingen boeken. Het hoofdkantoor gaat daarom niet na hoe de vestigingen de ruimte invullen.

Voor de cliënt omschrijft CWI zijn dienstverlening in folders en via internet als volgt:

«Wat CWI precies voor u kan betekenen en wat u van CWI kunt verwachten, wordt duidelijk in een gesprek. De adviseur zet samen met u al uw gegevens op een rij. (...)

⁸ Goedkeuring jaarplan en begroting 2004, brief van de minister van SZW, 27 november 2003.

De adviseur kan u ondersteunen, maar u blijft verantwoordelijk voor het vinden van een baan. En de adviseur zal u ook regelmatig vragen naar uw sollicitatieactiviteiten. Want zeker als u het recht op een uitkering wilt houden, hebt u bepaalde plichten zoals actief naar werk zoeken. De hulp die u daarbij van CWI krijgt, is afhankelijk van uw kans op werk. U kunt alle middelen van CWI gebruiken. Bijvoorbeeld de vacatureborden en de vacaturesite Werk.nl. De adviseur wijst u hierin de weg en helpt u bij uw zoektocht.

U blijft in ieder geval een half jaar onder de hoede van CWI. In die periode spreekt u regelmatig een adviseur. Samen bekijkt u activiteiten, kansen en mogelijkheden op werk.»⁹

2.3 Bemiddeling in de praktijk

Vestigingen van CWI benutten de vrijheid die het RWP biedt in de praktijk ook, zo blijkt bij de twintig vestigingen die de Algemene Rekenkamer bezocht. Zij sprak met vestigingsmanagers en adviseurs. Hieruit kwam naar voren dat de vestigingen verschillend omgaan met het voeren van bemiddelingsgesprekken, het organiseren van workshops, het werven van vacatures en het opstellen van reïntegratieadviezen. Dit bleek ook uit de onderzoeken van IWI en de RWI.¹⁰

Bemiddelingsgesprekken

Op de meeste vestigingen voeren adviseurs individuele bemiddelingsgesprekken met cliënten. Deze gesprekken worden vaak gecombineerd met de werkintake en de uitkeringsintake. Soms vinden bemiddelingsgesprekken na vaste periodes plaats. Meestal bepaalt de adviseur wanneer een cliënt wordt uitgenodigd voor een bemiddelingsgesprek. Het aantal gesprekken per vestiging per cliënt loopt uiteen van één tot vijftien gesprekken. Soms is het contact wegens capaciteitsgebrek hoofdzakelijk telefonisch of via e-mail. Het komt ook voor dat cliënten niet individueel, maar in groepsverband bemiddeld worden.

Adviseurs geven tips voor het zoeken naar vacatures, vragen naar eventuele belemmeringen, bespreken sollicitatieactiviteiten of bieden passende vacatures aan. «Het huidige gebrek aan vacatures beperkt de mogelijkheid om te bemiddelen wel,» vinden adviseurs.

De arbeidsmarktmogelijkheden gaan voor de meeste adviseurs boven de wensen van de cliënt. Maar als de adviseurs te weinig rekening met de wensen van WW'ers houden, zien zij het als een risico dat werkgevers worden opgezadeld met ongemotiveerde werknemers. Dit kan er op termijn toe leiden, dat werkgevers niet langer naar CWI gaan voor het vervullen van vacatures.

Workshops

De helft van de vestigingen die de Algemene Rekenkamer heeft bezocht organiseert workshops. Vestigingen gebruiken workshops vaak om capaciteitstekort voor individuele bemiddeling op te vangen. De Algemene Rekenkamer trof bij de twintig vestigingen die zij bezocht in totaal twaalf verschillende workshops aan. De workshop «solliciteren» wordt het meest aangeboden, maar wordt in de praktijk verschillend ingevuld. Zo kan de nadruk liggen op het schrijven van sollicitatiebrieven en het opstellen van een cv tot het oefenen van sollicitatiegesprekken. Een aantal vestigingen biedt de workshop «werk.nl» aan en een enkele vestiging geeft workshops voor specifieke doelgroepen, zoals ouderen, jongeren en hoog- of laagopgeleiden. Een kwart van de vestigingen organiseert wegens capaciteits- of ruimtegebrek geen workshops. Niet alle vestigingen registreren de deelname aan workshops. De Algemene

⁹ www.cwinet.nl.

¹⁰ IWI: *Project Arbeidsbemiddeling*, mei 2004, interne rapportage; RWI: *Samen aan het werk; de praktijk van SUWI-keten samenwerking*, juli 2004.

Rekenkamer heeft vestigingen gevraagd een schatting te maken van het aantal deelnemers. Het aantal deelnemers ligt per vestiging tussen de 40 en 3 600 in de periode van 1 oktober 2003 tot 1 april 2004. Sommige vestigingen kennen een hoge frequentie van workshops, andere organiseren af en toe een workshop.

Werven van vacatures

Een ander belangrijk onderdeel van bemiddelen is het werven van vacatures bij werkgevers. Voor de werkgever omschrijft CWI zijn dienstverlening in folders als volgt:

«Zoekt u geschikte kandidaten voor uw vacature? Dan bent u bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) aan het juiste adres. CWI heeft een sleutelpositie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ons doel is om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt goed op elkaar te laten aansluiten. Dat betekent: een snelle vervulling van uw vacatures en, voor werkzoekenden, de kortste weg naar werk.»¹¹

De bezochte vestigingen richten hun werkgeversbenadering verschillend in. Bij een enkel CWI heeft iedere adviseur één dagdeel per week «werkgeverstijd». In dit dagdeel is aandacht voor contacten met werkgevers, actieve vacaturewerving, behandeling van binnengekomen vacatures en nagaan of er geschikte werkzoekenden voor vacatures zijn. Binnen de andere vestigingen is er een zogenoemd «werkgevers- of vacatureteam» dat contact onderhoudt met werkgevers. Het aantal adviseurs werkzaam op de vestigingen loopt uiteen van 10 tot 30. Hiervan is circa 20 à 30 procent vrijgesteld voor werkgeversbenadering. Soms hebben enkele CWI-vestigingen samen één vacatureteam.

Reïntegratieadviezen

Met het opstellen van het reïntegratieadvies gaan de medewerkers van CWI verschillend om. Ongeveer de helft meldt bij het opstellen van het advies rekening te houden met de beperkte scholingsmogelijkheden van UWV. Scholing wordt nog zelden geadviseerd, terwijl volgens adviseurs scholing voor sommige klanten het aangewezen middel is om snel aan het werk te komen.

Andere vestigingen geven aan de onafhankelijkheid van het advies een sterk punt te vinden. Zij houden dan ook geen rekening met het aanbod of de budgetten van UWV.

Het opstellen van het reïntegratieadvies is een wettelijke taak. De wet geeft aan dat ook de mening van de werkzoekende in het advies moet worden vermeld, «desgewenst in de door hemzelf aangegeven formulering» (art. 26, lid 3). Als CWI en de cliënt van mening verschillen moet dit worden toegelicht. De basis voor het advies is een beoordelingsgesprek.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de mening van de cliënt geen onderdeel uitmaakt van het format dat CWI voor de adviezen gebruikt.

Grenzen aan capaciteit

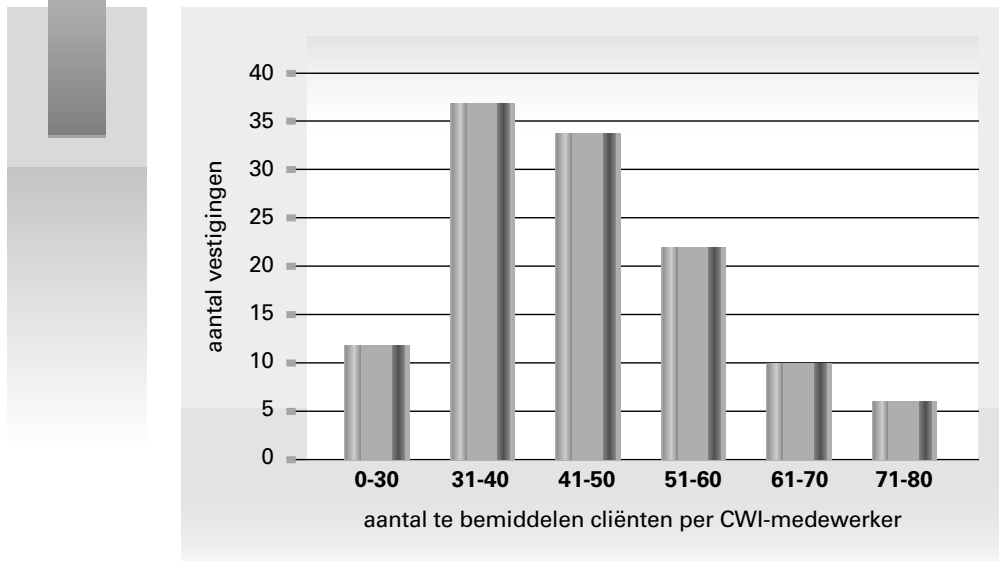
De dienstverlening die CWI cliënten biedt, zo bleek in de vorige paragraaf, verschilt per vestiging. Uit de gesprekken die de Algemene Rekenkamer met de vestigingen had, bleek dat de beschikbare capaciteit hiervoor een belangrijke verklaring is.

De Algemene Rekenkamer heeft CWI gevraagd naar de bezetting per vestiging en het aantal cliënten. Met deze cijfers heeft zij de onderstaande figuur samengesteld. De figuur toont het gemiddeld aantal te bemiddelen cliënten per CWI-medewerker per vestiging.

¹¹ CWI: *Wat kan CWI voor u doen? Informatie voor werkgevers*, januari 2004.

Aantal te bemiddelen cliënten per medewerker per CWI, 31 december 2003

Figuur 3



Bron: opgave CWI, N=121, 8 vestigingen zijn door afwijkende gegevens niet te vergelijken

De cliënten zijn ongelijk verdeeld over alle medewerkers die de CWI-vestigingen eind 2003 hadden. De vestigingsmanagers zijn vrij in de wijze waarop zij taken aan medewerkers toedelen.

Op de meeste vestigingen heeft de cliënt met meerdere CWI-medewerkers te maken voor de uitkeringsintake, de bemiddeling en het opstellen van een reïntegratieadvies. Een enkele vestiging wil dat de cliënt een vaste medewerker voor al deze activiteiten ziet.

Gevolgen van capaciteitsgrenzen

De oplossingen die vestigingen vinden om met de grenzen aan capaciteit om te gaan zijn divers. Vestigingen gaan meestal flexibel om met de normtijden. Tijdens piekdruk is er bijvoorbeeld sprake van een verkorte werkintake, een verkort reïntegratieadvies of een combinatie van werkintake en uitkeringsintake. Ook geven enkele vestigingen aan door de drukte minder te registreren. Ook hebben ze vaker telefonisch of e-mail contact met cliënten in plaats van de cliënt uit te nodigen voor een gesprek of schiet het beoordelingsgesprek voor het reïntegratieadvies erbij in. Eén vestiging geeft aan geen individuele bemiddelingsgesprekken meer te voeren en nog slechts groepsgewijze activiteiten te verrichten. Een andere vestiging heeft een dergelijke werkwijze juist afgeschaft.

Te weinig tijd voor bemiddeling

Op minder dan de helft van de bezochte vestigingen geven adviseurs en

vestigingsmanagers aan net voldoende capaciteit te hebben voor bemiddeling. Ruim de helft van de vestigingen geeft aan dat er te weinig capaciteit is.

De meeste vestigingen willen de werving van vacatures meer aandacht geven. De prioriteit voor de bezochte vestigingen ligt evenwel bij het uitvoeren van de verplichte werkintake en de verplichte uitkeringsintake. De forse toename van werkzoekenden en de tijd die inschrijving en dergelijke vergen gaan veelal ten koste van andere taken van CWI zoals de bemiddeling. Dit komt ook naar voren in de eerder deze paragraaf genoemde onderzoeken van de RWI en IWI. In het Jaarverslag 2003 geeft CWI dit ook zelf aan.

Achterstanden in reïntegratieadviezen

CWI en UWV hebben afgesproken een cliënt uiterlijk zes maanden en twintig werkdagen na de eerste werkloosheidsdag met een reïntegratieadvies over te dragen. De praktijk is anders. Eenderde van de vestigingen die de Algemene Rekenkamer bezocht geeft aan een achterstand in het opstellen van de reïntegratieadviezen te hebben, variërend van één of enkele maanden tot meer dan een half jaar. Van de casemanagers van UWV wijst eveneens eenderde op achterstanden bij CWI.

2.4 Inzicht in prestaties en resultaten

Registratie van activiteiten

Medewerkers van CWI zijn niet verplicht om activiteiten als bemiddelingsgesprekken of deelname aan workshops te registreren. Het aantal in 2003 afgegeven reïntegratieadviezen is ook niet bekend.

Uit de gesprekken die de Algemene Rekenkamer voerde blijkt dat vestigingen wel veel registreren, maar hierin niet consequent zijn. Ook gaven zij signalen af dat bij de invoer in het geautomatiseerde cliëntenstelsel «veel creativiteit» mogelijk is. Medewerkers geven aan dat een correcte registratie (te) veel tijd kost.

Deze bevindingen sluiten aan bij bevindingen van CWI zelf, die een audit naar de registratie uitvoerde. Hieruit komt naar voren dat medewerkers voor verschillende taken nog verschillende programma's moeten gebruiken, die niet met elkaar communiceren. Zij moeten gegevens twee keer of vaker invoeren. Dit vraagt de nodige aandacht en vergroot de kans op fouten in de registraties. Een goede registratie blijkt een kwestie van discipline, maar deze is moeilijker op te brengen als de werkdruk stijgt. Verder is onduidelijk wat medewerkers moeten vastleggen. Er zijn weliswaar instructies, maar die zijn niet verplichtend. Dit resulteert in verschillen in registraties tussen medewerkers per vestiging en tussen vestigingen. Een betrouwbaar landelijk beeld kan CWI zodoende niet goed geven. Dit verlaagt de betrouwbaarheid van de prestatie-indicatoren.

Uit een intern onderzoek van CWI blijkt dat uit het registratiesysteem van CWI niet altijd te herleiden is of een cliënt tussen twee inschrijvingen betaald werk heeft verricht of dat de inschrijving tussentijds administratief is vernieuwd. Ook het inzicht van vestigingen in het WW-cliëntenbestand is beperkt, aangezien CWI alleen de aangevraagde uitkering registreert en niet de uiteindelijke toekenning. Dit wordt wel door UWV geregistreerd, maar deze gegevens kunnen om technische redenen niet worden gekoppeld aan het systeem van CWI.

Van de WW-aanvragen die CWI doet, keurt UWV zo'n 75% goed, zo blijkt uit het Jaarverslag 2003 van UWV.

Op dit moment werkt CWI aan een nieuw informatiesysteem met automatische validatiechecks die de betrouwbaarheid moeten verhogen. CWI wil dit systeem in 2005 in gebruik nemen en periodiek kwaliteitsmetingen uitvoeren. Na een nulmeting zal CWI tweejaarlijks een audit naar de betrouwbaarheid doen. Verder zal CWI de betrouwbaarheid regelmatig aankaarten bij de vestigingsmanagers, en de registratierichtlijnen tot regels omvormen.

Uitstroom uit de WW

Het hoofdkantoor van CWI stuurt, evenals het ministerie, op outcome. De indicatoren die CWI hiervoor gebruikt komen in grote lijnen overeen met de indicatoren die de minister heeft geformuleerd. Deze indicatoren spelen een belangrijke rol in de verantwoordingsstukken van CWI aan de minister. Dit is bijvoorbeeld de uitstroom uit de WW in de zes maanden dat CWI cliënten bemiddelt.

De Algemene Rekenkamer constateert echter dat de uitstroomindicator geen goed beeld geeft van het aantal cliënten dat *dankzij* bemiddeling van CWI werk vindt.

In 2003 verliet volgens CWI weliswaar 51% van de WW'ers die CWI bemiddelde de WW, maar volgens UWV duurt de WW-uitkering van bijna 40% van alle WW'ers maximaal 6 maanden, of zij nu werk hebben gevonden of niet. Het streven van CWI voor 2003 was om 60% van de WW'ers uit te laten stromen. Voor 2004 streeft CWI naar een uitstroom van 50%. De realisatie in het eerste kwartaal 2004 is 56%.

CWI heeft laten onderzoeken in hoeverre ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en kenmerken van de cliënt de uitstroom beïnvloeden. Deze bleken een belangrijke invloed te hebben. Ook dit houdt in dat de resultaten die de uitstroomindicator laat zien niet altijd dankzij CWI tot stand zijn gekomen.

Tenslotte baseert CWI zich voor de gegevens over de uitstroomquote op de WW-aanvragen van cliënten. Een kwart van de aanvragen wordt niet toegewezen. CWI weet niet welke dat zijn.

Het gevolg van gebrekkige registratie van activiteiten en een outcome-indicator die de nodige onzuiverheden bevat is dat CWI beperkt zicht heeft in de effecten van bemiddeling.

De gebrekkige registratie en onvolkomen indicatoren werken door in het inzicht dat vestigingen sinds begin 2004 in hun cliëntenbestand kunnen hebben en in de verschillende mogelijkheden waarmee CWI vestigingen stimuleert de prestaties te verbeteren. Zo kunnen best practices via intranet worden uitgewisseld, heeft CWI een rangorde van CWI's en maken de prestatie-indicatoren een vergelijking mogelijk, maar worden deze mogelijkheden beperkt door de gebrekkige registratie en onvolkomen indicatoren.

2.5 Mening werkzoekenden over bemiddeling

In 2003 heeft CWI onderzoek gedaan naar de tevredenheid van werkzoekenden. Bezoekers is gevraagd naar de bereikbaarheid, sfeer en betrouwbaarheid van CWI, privacy, kenmerken van CWI-medewerkers en de informatievoorziening. Tenslotte is een algemeen oordeel gevraagd. Ten opzichte van 2002 is dit laatste gedaald: van 7,2 naar 6,7. Het streven voor 2003 was 7,0. In dit klanttevredenheidsonderzoek zijn geen specifieke vragen gesteld over afzonderlijke onderdelen van de dienstverlening van CWI. Zo is cliënten niet gevraagd of ze van mening zijn dat ze voldoende gesprekken voeren met adviseurs en wat hun mening is over de workshops. De reïntegratieadviezen komen evenmin aan de orde. Wel

heeft CWI gevraagd of de dienstverlening van CWI was zoals verwacht. Uit onderzoek dat CWI in 2002 naar het zoekgedrag van cliënten uit heeft laten voeren komt echter naar voren dat 61% van de werkzoekenden van CWI geen hulp verwacht.¹²

In 2004 wil CWI een klanttevredenheidsscore van 7,0 realiseren.

Het klanttevredenheidsonderzoek geeft ook informatie over alle afzonderlijke vestigingen. Uit de bezoeken van de Algemene Rekenkamer komt evenwel naar voren dat de vestigingen zich afvragen hoe uitkomsten moeten worden geïnterpreteerd. In het tevredenheidsonderzoek komen aspecten aan bod die op lokaal niveau beperkt te beïnvloeden zijn. Bovendien hoeft een ontevreden cliënt niet altijd te wijzen op slechte dienstverlening. Immers, de taak van CWI is te stimuleren dat mensen aan het werk gaan. Dit kan ook gepaard gaan met een kennisgeving aan UWV indien de cliënt onvoldoende meewerkt, waarna UWV een sanctie kan opleggen.

CWI heeft in 2002 voor verwezenlijking van de doelstelling «de klant is de maat der dingen» een aanpak voor klantenpanels gemaakt. In 2004 moeten de CWI-vestigingen klantenpanels organiseren. Omdat de stand van zaken op het hoofdkantoor van CWI niet bekend was, is de Algemene Rekenkamer dit zelf nagegaan. Van de twintig vestigingen die zij in april bezocht organiseert slechts één vestiging zelf een klantenpanel.

2.6 Conclusies en aanbevelingen

De doelstellingen voor CWI zijn alleen op hoofdlijnen geformuleerd. Het is aan CWI deze nader in te vullen. Vestigingen gaan in de praktijk verschillend met deze vrijheid om. De Algemene Rekenkamer ziet hierin een risico van ongelijkheid. Is het bijvoorbeeld aanvaardbaar dat een cliënt bij de ene vestiging een sollicitatietraining kan krijgen en bij een andere niet? Tegelijk constateert zij dat CWI diensten in 2003 niet, te weinig of te laat heeft uitgevoerd.

De uitstroom uit de WW en de klanttevredenheid blijven in 2003 achter bij de normen (zie tabel 2).

Tabel 2: Normen en realisatie prestatie-indicatoren CWI

Prestatie-indicator	Streven 2003	Realisatie 2003	Streven 2004	Realisatie 1e kw. 2004
Uitstroom uit de WW	60%	51%	50%	56%
Klanttevredenheid bij CWI van bezoekers CWI	7,0	6,7	7,0	nog niet bekend

Hoe ernstig een en ander is kan de Algemene Rekenkamer niet aangeven. Wat cliënten van CWI kunnen verwachten is nogal algemeen geformuleerd, de registraties zijn gebrekkig en de uitstroomindicator brengt het aandeel van CWI daarin niet goed tot uitdrukking. De vragen die CWI in het klanttevredenheidsonderzoek stelt gaan niet over de concrete activiteiten die CWI uitvoert. CWI ontnemt zich hiermee de kans om een lerende organisatie te zijn.

Het is positief dat CWI door onderzoek, richtlijnen en een nieuw systeem meer grip op de cijfers probeert te krijgen. Het is alleen jammer dat het systeem niet voor de hele keten bestemd is.

¹² CWI: *Hoe zoeken werkzoekenden*, 2002.

De Algemene Rekenkamer beveelt CWI aan de cliënt duidelijk te maken wat deze van CWI mag verwachten. Zij adviseert dit in samenspraak met cliënten te doen en hierin tevens inzichten over de resultaten van de verschillende werkwijzen van vestigingen te betrekken. De Algemene Rekenkamer adviseert de aanspraken minder vrijblijvend te formuleren, bijvoorbeeld door deze vast te leggen in een kwaliteitshandvest. Zij vindt dit in overeenstemming met de verantwoordelijkheid die CWI de cliënt geeft.

Verder beveelt zij aan om inzicht in de dienstverlening te verkrijgen en dit te gebruiken om vast te stellen welke werkwijzen van vestigingen de beste resultaten boeken. De Algemene Rekenkamer vindt dat het hoofdkantoor van CWI meer het voortouw zou mogen nemen om in samenspraak met vestigingen succesvolle werkwijzen in te voeren. CWI moet er voor zorgen dat de aanspraken van cliënten en succesvolle werkwijzen ook waargemaakt kunnen worden.

Tenslotte adviseert zij om de klanttevredenheidsonderzoeken meer op de bemiddeling, workshops en reïntegratieadviezen te richten.

3 REÏNTEGRATIE DOOR UWV

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de werkwijze van UWV bij het reïntegreren van WW'ers.

In Europees verband is overeengekomen dat voor de reïntegratie van WW'ers de «sluitende aanpak» geldt. Dit betekent dat alle WW'ers die binnen 12 maanden niet aan het werk zijn een aanbod moeten krijgen. Vooral nog geldt in Nederland alleen een reïntegratietraject als aanbod. Deze trajecten worden ingekocht door de afdeling Inkoop Reïntegratie (IR) van UWV. De werkzaamheden van IR en de inhoud van de trajecten komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

De functionaris van UWV die een belangrijke rol speelt bij het realiseren van de «sluitende aanpak» is de casemanager. De casemanager zorgt er voor dat het traject tijdig wordt gestart, hij begeleidt de WW'er gedurende het traject en hij bevordert de succesvolle afronding.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de doelstellingen van UWV, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en is uitgewerkt in afspraken tussen de minister en UWV (§ 3.2). Vervolgens beschrijft de Algemene Rekenkamer hoe het casemanagement in praktijk werkt (§ 3.3). Dit doet zij op basis van gesprekken met de casemanagers op de CWI-vestigingen die zij bezocht heeft. Ook gaat de Algemene Rekenkamer na in hoeverre UWV inzicht heeft in de prestaties van de casemanagers (§ 3.4). Tenslotte beschrijft § 3.5 de toekomstige ontwikkelingen in het casemanagement.

3.2 Taken en diensten UWV

De taken en doelstellingen van UWV zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, de begroting van SZW en de jaarplannen van UWV. De minister formuleert jaarlijks in mei de richting voor UWV. UWV werkt dit uit in het jaarplan. De minister keurt het jaarplan goed. De doelstellingen voor de reïntegratie worden hieronder weergegeven.

Reïntegratie in wet SUWI en begroting SZW

De Wet SUWI verplicht UWV te bevorderen dat personen die een uitkering ontvangen worden ingeschakeld in het arbeidsproces (art. 30, lid 1 onder b).

Succesvolle reïntegratie staat of valt met de persoonlijke betrokkenheid van de cliënt, zo staat in de toelichting bij de wet. Een definitie van reïntegratie wordt niet gegeven. Wel wordt gemeld dat reïntegratie kan bestaan uit begeleiding, scholing en actieve bemiddeling. Rechten en plichten moeten duidelijk geformuleerd zijn. De uitvoering moet waarborgen dat cliënten «feitelijk aanspraak kunnen doen gelden op een adequate behandeling, een adequate begeleiding, adequate informatieverstrekking en een passend aanbod voor reïntegratie. Dit zijn zaken die een adequate, objectieve en klantvriendelijke behandeling van de persoon in kwestie mogelijk maken en daarmee voorwaardenscheppend zijn voor een succesvolle individuele (traject)benadering. De cliënt moet voldoende mogelijkheden hebben om een belangrijke rol te spelen bij zijn reïntegratie».¹³

Of er sprake is van een recht op reïntegratie wordt in de toelichting op de wet niet duidelijk. Iemand die geen traject krijgt aangeboden, kan zo nodig naar de rechter stappen, meldt de memorie van toelichting. De toelichting meldt echter ook dat van een formeel afdwingbaar recht op reïntegratie of passende arbeid geen sprake kan zijn. De reikwijdte van afspraken kan

¹³ Memorie van toelichting, Tweede Kamer vergaderjaar 2000–2001, 27 588, nr. 3.

«uiteeraard niet verder gaan dan wat redelijkerwijs van de betrokken partijen kan worden verlangd». Het staat UWV tenslotte vrij het reïntegratieadvies van CWI te volgen.¹⁴

Ook introduceert de wet SUWI de functie van casemanager. De casemanager zorgt ervoor, aldus de toelichting bij de wet SUWI, dat activering en controle door UWV zijn afgestemd op de bemiddeling door CWI en de reïntegratie. Zo kunnen bemiddeling, activering en controle in een logisch samenhangend proces worden uitgevoerd. De casemanager zorgt er ook voor dat – in het kader van de sluitende aanpak – het traject tijdig wordt gestart en hij bevordert de succesvolle afronding. De wet acht een casemanager voor zowel UWV als CWI wenselijk.

De taken voor UWV in de begroting 2004 van de minister van SZW zijn toegespitst op de «sluitende aanpak». Dit is het streven om iedereen die werkloos is zo nodig met ondersteuning aan het werk te krijgen. Het betekent dat iedere nieuwe werkloze die niet binnen een jaar aan het werk is een aanbod moet krijgen. Dit is gebaseerd op afspraken die Nederland met andere landen van de EU heeft gemaakt. Het aanbod bestaat uit een «traject of instrument». Dit is in de begroting verder niet ingevuld. In de praktijk zijn dit reïntegratietrajecten.

Uitwerking reïntegratie

De uitwerking van wet en begroting SZW gebeurt in afspraken tussen minister en UWV. Prestatie-indicatoren staan hierbij centraal. De minister benoemt deze in overleg met UWV. Dit onderzoek spitst zich toe op de reïntegratie van WW'ers. De volgende indicatoren zijn hierop van toepassing:

Tabel 3: Prestatie-indicatoren UWV voor 2004

Indicator
Plaatsingspercentage WW
Sluitende aanpak WW
Snelle start reïntegratietrajecten
Klanttevredenheid werknemers

Bron: brief minister aan Tweede Kamer, 27 november 2003

Casemanagers

Bij de reïntegratie van WW'ers vervult de casemanager van UWV een belangrijke rol. Hij is tevens de enige medewerker van UWV die een cliënt te zien krijgt. Hij heeft op papier contact met cliënten over sollicitatie-activiteiten en over het reïntegratietraject. De casemanager spreekt een cliënt ook bij overtredingen, als een cliënt plannen heeft voor een opleiding, vrijwilligerswerk of scholing, of als een cliënt door eigen schuld werkloos is geworden.

UWV stelt dat het niet de bedoeling is dat de casemanager cliënten inhoudelijk begeleidt. Het gaat er om «de cliënt te sturen en zonedig te corrigeren om hem bewust te maken van de verplichtingen en de eigen verantwoordelijkheid».

Verantwoording

In de verantwoording gaat UWV vooral in op de ontwikkelingen van het casemanagement en niet op het functioneren van het casemanagement in de afgelopen periode. UWV schrijft in mei 2004 in het eerste kwartaalverslag gestart te zijn met het inrichten van reïntegratiecoaching.

¹⁴ Memorie van toelichting, Tweede Kamer vergaderjaar 2000–2001, 27 588, nr. 3.

Daarnaast zegt UWV dat het optimaliseren van de efficiency van de gesprekken van de casemanagers de voortdurende aandacht heeft. En «maatgevend is de gedifferentieerde wijze waarop op basis van het jaarplan 2004 invulling aan het begrip sluitende aanpak wordt gegeven». In het Jaarverslag 2003 (maart 2004) heeft UWV hierop al een voorschot genomen. UWV wil cliënten nog gericht reïntegreren. Sluitende aanpak is vanaf 2004 «een gedifferentieerde en specifieke wijze van ondersteuning van de klant. Dat zal vaak een reïntegratietraject zijn, maar ook sociale activering of een persoonlijke begeleiding vanuit het uitgangspunt dat iedere klant die aangewezen is op begeleiding, deze ook krijgt». In de brief aan de Algemene Rekenkamer waarmee UWV het klanttevredenheidsonderzoek aanbiedt (oktober 2003) schrijft UWV: «Bij de WW introduceren we nog dit jaar een nieuwe werkwijze voor regulier persoonlijk contact van de klantmanager met de cliënt.»

Een WW'er heeft de plicht om ervoor te zorgen weer aan het werk te komen. Ook heeft hij de plicht UWV gevraagd en ongevraagd bepaalde inlichtingen te geven, over zijn sollicitaties bijvoorbeeld. Voor de cliënt heeft UWV evenals CWI folders opgesteld. UWV heeft folders over uiteenlopende onderwerpen: het recht op een uitkering, reïntegratie, vrijwilligerswerk, scholing en het schrijven van sollicitatiebrieven zijn enkele voorbeelden. Ook de plichten komen ruimschoots aan de orde. Over reïntegratie zijn de inspanningen van de casemanager in algemene termen geformuleerd. Bijvoorbeeld:

«UWV wil er samen met u alles aan doen om uw kansen op werk zo groot mogelijk te maken. Daarom nodigen wij u uit om met een casemanager te komen praten over uw sollicitatieactiviteiten.»¹⁵

Cliënten kunnen voor informatie ook terecht op de website van UWV.

3.3 Casemanagement in de praktijk

Als iemand een reïntegratietraject volgt, spreekt de casemanager hem op vier momenten: bij de keuze van een reïntegratiebedrijf en voorafgaand, tijdens en na afloop van het reïntegratietraject.

UWV heeft voor deze gesprekken richtlijnen opgesteld. De casemanager rapporteert over de uitkomsten via formulieren. De richtlijnen en formulieren die de geïnterviewde casemanagers gebruiken zijn vooral gericht op handhaving van de plichten. De wens van de cliënt speelt op papier alleen een rol bij de keuze van het reïntegratiebedrijf.

Desgevraagd gaven de meeste casemanagers de Algemene Rekenkamer aan de wens van de cliënt vaak of altijd in de gesprekken aan de orde te laten komen. Als gevraagd wordt welke informatie voor hen de belangrijkste basis is, dan scoren de wensen van de cliënt aanzienlijk minder hoog en vinden zij vooral de doelgroep en het reïntegratieadvies belangrijk.

Gesprekken van casemanagers

Zowel het hoofdkantoor van UWV als de casemanagers wezen de Algemene Rekenkamer op volle agenda's.

Casemanagers in het onderzoek besteden volgens eigen zeggen tweederde tot driekwart van hun tijd aan reïntegratie. De rest van de tijd gaat vooral op aan gesprekken, soms telefonisch, met cliënten die zich niet aan de regels hebben gehouden of die vragen hebben.

Op een kwart van de door de Algemene Rekenkamer bezochte CWI-vestigingen zat één casemanager van UWV. Verder werken casemanagers van

¹⁵ UWV: *Wat kunt u voor mij betekenen? De casemanager en uw WW-uitkering*, januari 2004.

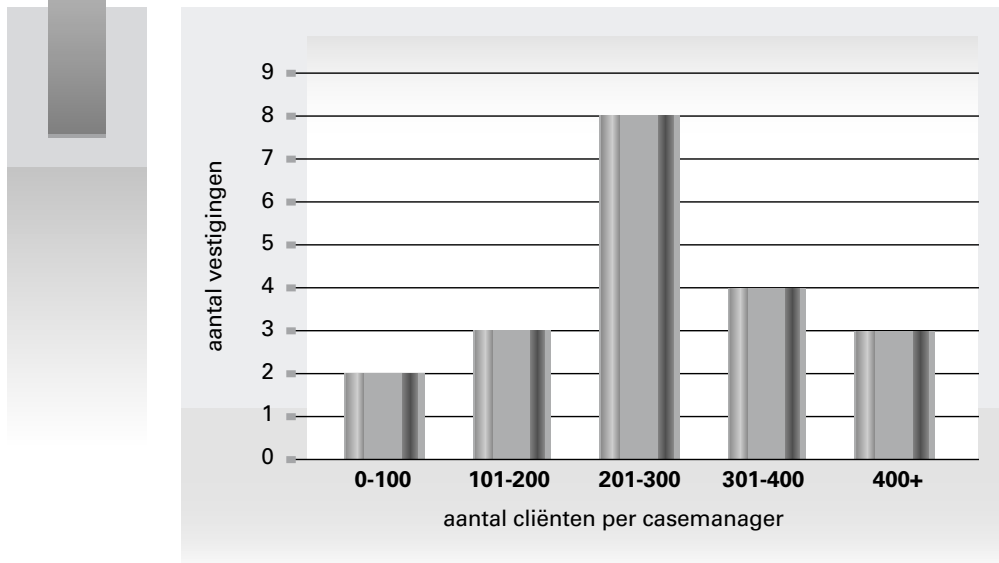
UWV niet zelden voor verschillende CWI-vestigingen. Eén vestiging had het te druk om met onderzoekers van de Algemene Rekenkamer te spreken.

Introductiegesprekken met werkzoekenden vinden bijna altijd plaats. Het voeren van een startgesprek blijkt in de praktijk lang niet altijd haalbaar. Bovendien twijfelen casemanagers aan het nut ervan. Over het al of niet houden van vervol- en eindgesprekken heeft de Algemene Rekenkamer uiteenlopende signalen gekregen.

De Algemene Rekenkamer heeft het hoofdkantoor van UWV gevraagd naar het aantal klanten van de twintig vestigingen uit haar onderzoek. Het hoofdkantoor van UWV kon dat niet aangeven. Wel gaf het een indicatie op basis van de gesprekken die in de periode oktober 2003 tot april 2004 zijn gevoerd. Dit levert onderstaande figuur op.

Aantal cliënten per casemanager bij de 20 vestigingen in het onderzoek

Figuur 4



Bron: opgave UWV en mededelingen casemanagers

De Algemene Rekenkamer constateert, evenals bij het CWI, dat de verdeling van cliënten over casemanagers ongelijk is.

Positie casemanagers

Casemanagers kunnen hun eigen agenda niet beheren. Zij hebben geen eigen klantenbestand. Initiatieven voor gesprekken liggen meestal buiten het casemanagement. De normtijden die het UWV intern hanteert vinden casemanagers te krap.

Casemanagers zeggen de Algemene Rekenkamer onvoldoende informatie

te hebben om hun werk goed te doen. Zo missen zij de terugkoppeling van andere afdelingen van UWV. Op papier hebben zij geen contact met reïntegratiebedrijven. Dat is voorbehouden aan IR. Casemanagers weten hierdoor niet goed hoe het met cliënten gaat.

De casemanagers moeten voortgangsgesprekken houden met de cliënten die een traject volgen, maar beschikken niet over de voortgangsrapportages die reïntegratiebedrijven opstellen. «Dit zal binnenkort veranderen,» zeggen zij. IR deelde de Algemene Rekenkamer echter mee deze rapportages af te schaffen.

Casemanagers met wie de Algemene Rekenkamer sprak vinden de feitelijke invulling van hun werkzaamheden beperkt. Ze kenschetsen UWV als een organisatie die meer gericht is op procedures dan op de cliënt. In de praktijk proberen casemanagers wel om de regie in handen te krijgen. Een ene keer lukt dat beter dan een andere, maar het leidt zelden tot structurele oplossingen.

Een nieuwe werkwijze voor regulier persoonlijk contact, die UWV de Algemene Rekenkamer eerder noemde, heeft zij niet aangetroffen.

De Algemene Rekenkamer ziet een risico in het streven naar een snelle start en een sluitende aanpak ten opzichte van het streven om maatwerk te leveren. Ook uit de interviews met de casemanagers komt naar voren dat de beide prestatie-indicatoren de klant bij UWV ondergeschikt maken aan het proces.

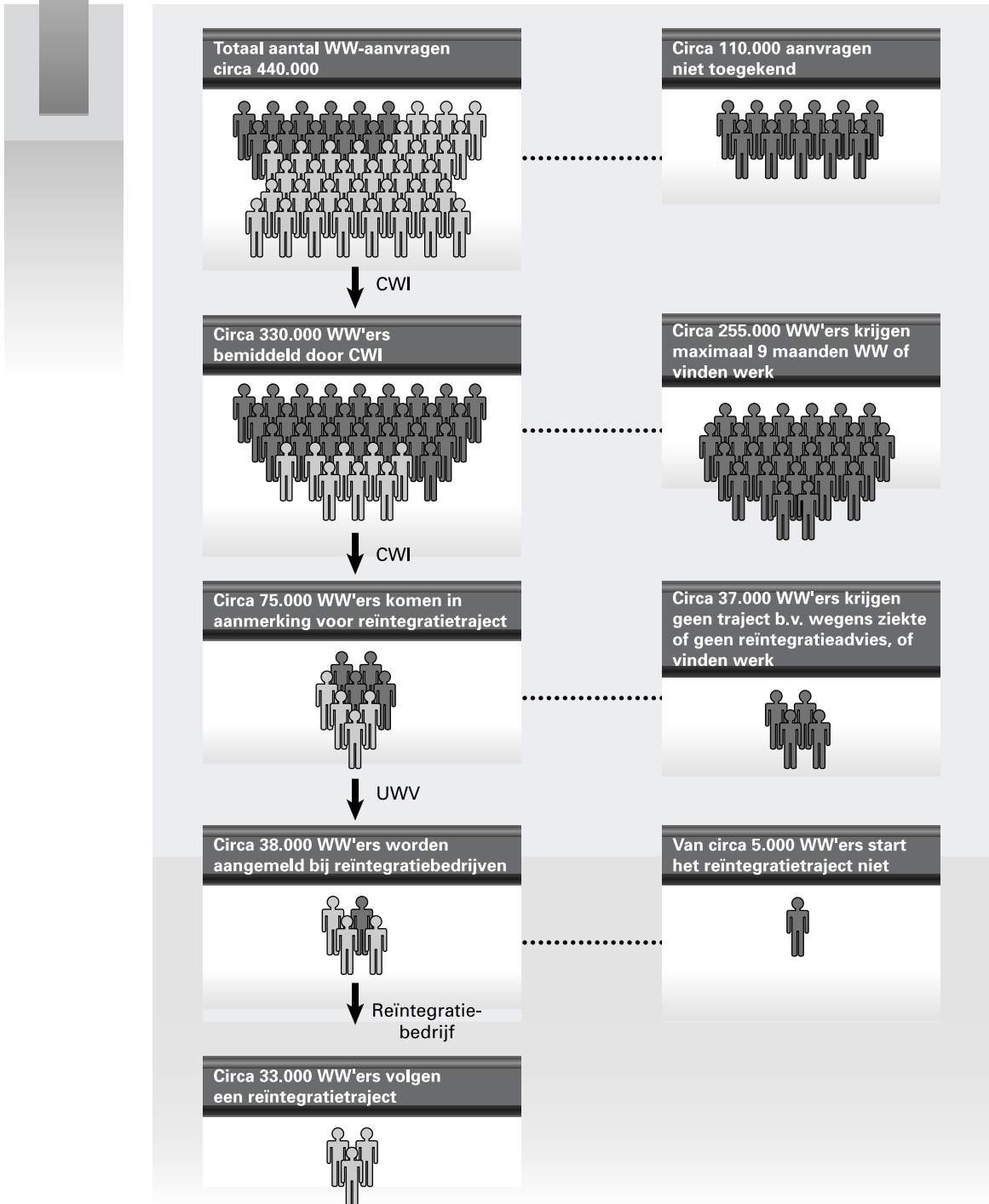
3.4 Inzicht in prestaties en resultaten

In het Jaarverslag 2003 en het eerste kwartaalverslag van 2004 meldt UWV hoeveel gesprekken casemanagers hebben gevoerd. In 2003 voerden zij 78 000 gesprekken en in het eerste kwartaal 2004 38 000. «We zien een stijgende tendens,» schrijft UWV over dat kwartaal. Volgens mededeling aan de Algemene Rekenkamer heeft UWV 262 casemanagers. Volgens het kwartaalverslag zijn het er 275. De Algemene Rekenkamer stelt vast op grond van de bovenvermelde gegevens dat een casemanager in het eerste kwartaal van 2004 gemiddeld iets meer dan 10 gesprekken per week heeft gevoerd. Uit de interviews met de casemanagers blijkt dat dit aantal in werkelijkheid hoger moet liggen, gelet op de werkdruk, de overvolle agenda's en de normtijden voor gesprekken. Het aantal gesprekken in 2003 komt de Algemene Rekenkamer laag voor. Volgens schatting van UWV waren er in 2003 alleen al 75 000 cliënten die in beginsel voor een reïntegratietraject in aanmerking kwamen (zie figuur 5).

Reïntegratietrajecten

De Algemene Rekenkamer heeft UWV gevraagd naar het aantal cliënten dat in 2003 een uitkering heeft gekregen en een traject is gestart. Dit staat in onderstaande figuur. Het zijn geen harde cijfers, heeft UWV laten weten. De cijfers geven echter wel een indicatie van wat er gebeurt.

Figuur 5



Bron: Opgave UWV en schatting Algemene Rekenkamer op basis van eerste kwartaalrapportage 2004 van UWV.

De reïntegratietrajecten zijn onderdeel van de «sluitende aanpak». Van de 37 000 cliënten die UWV niet voor een traject aanmeldt, behoren naar schatting 11 500 cliënten niet tot de doelgroep voor de sluitende aanpak, omdat zij bijvoorbeeld voor minder dan 12 uur beschikbaar zijn of langdurig ziek zijn. De overige 25 500 cliënten hebben bijvoorbeeld (nog) geen reïntegratieadvies gekregen of zij hebben inmiddels geen uitkering meer, volgens UWV.

In de praktijk komt iemand met een uitkering van negen maanden of korter evenmin voor een reïntegratietraject in aanmerking. Dit waren in 2003 naar schatting van UWV 255 000 cliënten.

Dit komt door de doorlooptijd van de bemiddeling door CWI, de overdracht met het reïntegratieadvies en het eerste gesprek met de case-manager. Voor 2004 heeft UWV met de minister afgesproken dat 85% van de WW-cliënten na overdracht door CWI binnen twintig dagen een traject heeft. In het eerste kwartaal is dat voor slechts 24% gelukt. Het duurde gemiddeld 35 dagen. UWV wijt dit aan een «samenstel van logistieke en operationele sturingsproblemen». UWV verwacht de norm vanaf oktober 2004 wel te bereiken.

Sluitende aanpak

UWV schrijft in het Jaarverslag 2003 een inhaalslag te maken met de sluitende aanpak. Wat dit inhoudt en tot welke verbeteringen het leidt, meldt UWV niet. Ook niet in het eerste kwartaalverslag over 2004.

Volgens de minister bedroeg de sluitendheid in 2003 83%. Hij maakt in zijn jaarverslag geen onderscheid naar WW en WWB.

Volgens UWV was de sluitendheid van de WW – een prestatie-indicator – in 2003 88%. Dit zijn alle WW'ers die binnen een jaar werk hebben gevonden, voor een traject zijn aangemeld of van wie de uitkering binnen een jaar is afgelopen. De grens voor de sluitende aanpak is voor volwassenen formeel vastgesteld op 12 maanden. Dit is slechts voor een deel door UWV te beïnvloeden, constateert de Algemene Rekenkamer. Het streven van de minister voor de sluitendheid van de WW in 2003 was 100%.

Om de inspanningen van UWV beter in het vizier te krijgen verdient het volgens de Algemene Rekenkamer aanbeveling te kijken naar de cliënten die na een jaar nog een uitkering hebben en voor een traject zijn aangemeld. Dit blijkt in 2003 voor 41% van deze cliënten het geval te zijn, zo berekent de Algemene Rekenkamer met cijfers van UWV. Dit betekent dat 59% ten onrechte niet binnen een jaar voor een traject is aangemeld, ondanks de inhaalslag. De 59% is het zogenoemde hiaatpercentage. In 2004 streeft de minister eveneens naar een sluitende aanpak van 100%. De sluitendheid is in het eerste kwartaal 2004 86%.

De casemanagers zijn, zoals eerder aangegeven, de enige functionarissen van UWV die persoonlijk contact met cliënten hebben. De activiteiten van de casemanagers voor reïntegratie zijn in de praktijk vooral gericht op reïntegratietrajecten. Onduidelijk is wat UWV doet voor cliënten die niet voor een traject worden aangemeld, voor cliënten die wel zijn aangemeld maar het traject niet beginnen, of voor cliënten die geen traject meer volgen.

Zij moeten – net als iedere WW'er – elke vier weken een werkbriefje met vier sollicitaties inleveren. De backoffice, een afdeling van UWV, controleert of aan deze formele eis wordt voldaan. Verder worden deze cliënten *op papier* regelmatig uitgenodigd voor een gesprek met een casemanager om over hun sollicitatieactiviteiten te praten. De casemanagers met wie de Algemene Rekenkamer sprak hebben daar echter nauwelijks tijd voor. Zij geven aan dat zij geen contact hebben met cliënten die geen traject

volgen, zolang deze zich aan de regels houden. Wat de reïntegratiebevordering die de wet aan UWV oplegt voor deze cliënten inhoudt is niet duidelijk. UWV beschikt niet over een sluitende registratie van cliënten. UWV wil dit verbeteren.

UWV registreert het verloop van reïntegratietrajecten wel naar jaar van inkoop. Voor de trajecten die UWV in 2001, 2002 en 2003 heeft ingekocht staat het verloop in tabel 4.

Tabel 4: Aantal WW'ers en reïntegratietrajecten, stand van zaken maart 2004

Jaar van inkoop WW'ers	2001	2002	2003
Aangemeld voor traject	20 899	38 776	17 613
Niet gestart in traject	3 886	6 143	1 502
% niet gestart in traject	19	16	9
Gestart in traject	17 013	32 023	10 345
Traject beëindigd	16 675	11 194	159
Werk gevonden	7 791	4 301	47
% werk gevonden (plaatsingsperc.)	46	14	0

Bron: UWV, 1e kwartaalrapportage 2004

Bij het lezen van de tabel moet bedacht worden, dat de aanmelding voor trajecten slechts voor een deel plaatsvindt in het jaar waarin de trajecten zijn ingekocht. Bovendien kunnen trajecten zo'n 2 jaar duren. De eindstand van de trajecten die UWV in 2002 heeft ingekocht zal zodoende medio 2005 bekend zijn, verwacht UWV.

De trajecten 2001 zijn nog ingekocht door de voorgangers van UWV. Vanaf 2003 hanteert UWV een ander wijze van inkoop en financiering. De in 2003 ingekochte trajecten kunnen daarom niet goed vergeleken worden met die van 2001 en 2002.

Het streven voor het plaatsingspercentage is voor 2003 40% en voor 2004 50%.¹⁶

Klanttevredenheid

UWV heeft de samengevoegde resultaten van het klanttevredenheids-onderzoek 2003 gepubliceerd. De norm voor 2003 was volgens het jaarplan van UWV 6,5. Voor 2004 is de norm eveneens 6,5.

In het onderzoek is de cliënt onder meer gevraagd naar de tevredenheid met de begeleiding naar werk door UWV. WW'ers waarden dit met een 5,5. UWV heeft ook gepeild wat cliënten vinden van de begeleiding door het reïntegratiebedrijf. Dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Via binnenkomende klachten krijgt UWV eveneens informatie over de cliënt. Hoewel het Centraal Klachtenbureau in 2003 is gestart en de cliënt via een brochure over de klachtenprocedure wordt geïnformeerd, is het nog niet mogelijk om een analyse over de problemen met het casemanagement te maken. Het registratiesysteem is hiervoor nog niet toereikend. UWV is van plan klanttevredenheidsonderzoeken in 2004 gericht in te zetten om verbeteringen op gang te brengen.

Verantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft ook gekeken in hoeverre UWV over casemanagement rapporteert. Zoals eerder geschetst geeft UWV in het jaarverslag 2003 en in het eerste kwartaalverslag 2004 aan hoeveel gesprekken de casemanager in de verslagperiodes heeft gehouden en gaat UWV vooral in op toekomstige ontwikkelingen van casemanagement. Van de problemen van casemanagement die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek tegenkwam – zoals de grote werkdruk, het

¹⁶ Jaarplan UWV 2003 en brief minister SZW aan de Tweede Kamer, 27 november 2003.

ontbreken van een eigen klantenbestand, de geïsoleerde positie, onduidelijkheden over voortgangs- en activeringsgesprekken – en de gevolgen hiervan voor cliënten maakt UWV evenwel geen melding. Hierdoor schetst UWV een positiever beeld van het casemanagement dan in dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren komt.

3.5 Toekomst

Individuele reïntegratieovereenkomst

De meeste cliënten volgen een reïntegratietraject dat centraal door UWV is aangekocht. Cliënten die zelf het initiatief in handen willen nemen, kunnen gebruik maken van de reïntegratietelefoon en de Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO). Een IRO wordt afzonderlijk ingekocht. De cliënt bespreekt dan eerst met de casemanager of hij voor zo'n overeenkomst in aanmerking komt. Daarna zoekt de cliënt in overleg met UWV een reïntegratiebedrijf waarmee hij een trajectplan opstelt.

De regeling voor de IRO is in juli 2004 vastgesteld.

Door intern onderzoek is UWV bekend met de problemen die de Algemene Rekenkamer in april en mei 2004 aan heeft getroffen. Begin 2003 maakte UWV hier bijvoorbeeld al melding van.

UWV wil het casemanagement radicaal veranderen. UWV wil de omslag maken van een proces- naar een klantgerichte organisatie. De casemanager wordt reïntegratiecoach en deze functionaris zal de vaste contactpersoon voor cliënten zijn. De reïntegratiecoach zal in de toekomst een grotere rol bij de reïntegratie spelen. Hij wordt de «gids» van de cliënt in de keten en verantwoordelijk voor de ingezette middelen en het behaalde resultaat. Volgens UWV vereist dit een andere manier van inkopen en informatievoorziening. Als eerste stap wil UWV vanaf oktober 2004 komen tot samenwerking tussen de casemanager en IR.

Uitgangspunt voor een nieuw dienstverleningsbeleid dat UWV ontwikkelt is de cliënt. Deze «neemt de verantwoordelijkheid voor zijn eigen reïntegratie en voorkomt instroom in de uitkering. Hij is zich bewust van zijn situatie ten opzichte van werk en inkomen.»¹⁷

UWV heeft verder onderzoek laten doen om na te gaan hoe UWV het beste met verschillende typen cliënten kan communiceren. In het onderzoek worden meningen en oordelen van cliënten gekoppeld aan leefstijlen en motivaties van cliënten. Het rapport zal naar verwachting in september 2004 klaar zijn.

Daarnaast zijn er twee andere ontwikkelingen die de casemanager een inhoudelijke rol zullen geven.

De staatssecretaris van SZW stuurde de Tweede Kamer in juni 2004 een evaluatie van de sluitende aanpak. De ontwikkeling van casemanagement vindt hij aanleiding om de definitie van «aanbod» te herzien. Verder vraagt hij zich af, welke dienstverlening van CWI eventueel als aanbod kan worden gezien. Met UWV zijn al voor 2004 afspraken gemaakt voor een «gedifferentieerde werkwijze van sluitende aanpak, toegesneden op wat de cliënt nodig heeft.» UWV geeft aan dit vóór de zomer van 2005 nader in te vullen.

Om te voorkomen dat cliënten – van wie het traject niet tot plaatsing leidt of van wie het traject voortijdig is afgebroken – afhankelijk blijven van een uitkering, wil UWV deze cliënten een zogenoemd tweedekantstraject laten volgen. In 2003 heeft UWV een opzet voor deze trajecten getest. Oorzaken van mislukken van het eerste traject kunnen zijn dat het reïntegratiebedrijf te weinig heeft gedaan of dat sollicitaties geen werk opleverden, zo bleek

¹⁷ UWV: interne notitie over dienstverleningsbeleid, december 2003.

uit de test. Het is de bedoeling dat de casemanager zal aangeven of een tweede kans zinvol is.

Werkherkansingsadviseur

De werkherkansingsadviseur is een onafhankelijke informatiefunctie – een «superhelpdesk» – die op de CWI-vestigingen zal worden gehuisvest. Deze adviseur zal cliënten vooral ondersteunen bij de oriëntatie en voorbereidingen op reïntegratie. Het is de bedoeling dat de eerste 20 à 30 werkherkansingsadviseurs in juli 2004 werkzaam zijn en dat er begin 2005 nog 60 volgen. Over een verdere uitbreiding zal nog worden gesproken.¹⁸ De aanleiding is een verzoek dat de minister in november 2002 deed aan de Landelijke Cliëntenraad (LCR). De minister wil de energie en motivatie van een cliënt meer benutten bij reïntegratie. Voor de LCR is de onafhankelijkheid belangrijk. De onafhankelijke informatievoorziening is in het geding, zo oordeelt de LCR, omdat de casemanager zowel informatie geeft aan de cliënt als de mogelijkheid heeft een kennisgeving naar de backoffice te sturen die kan leiden tot een sanctie. «Hierdoor voelt de klant zich beperkt.»¹⁹

3.6 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat UWV er nog niet in slaagt om de gestelde normen voor de prestatie-indicatoren als de sluitende aanpak, een snelle start van trajecten en klanttevredenheid te realiseren (zie tabel 5).

Tabel 5: Normen en realisatie prestatie-indicatoren UWV

Prestatie-indicator	Streven 2003	Realisatie 2003	Streven 2004	Realisatie 1e kw. 2004
Sluitende aanpak WW	100%	88%	100%	86%
Snelle start reïntegratietrajecten (nieuw in 2004)	–	–	85%	24%
Klanttevredenheid werknemers «begeleiding door UWV naar werk»	6,5	5,5	6,5	nog niet bekend

De sluitende aanpak is overigens slechts beperkt door UWV te beïnvloeden. Wat UWV wel voor cliënten doet kan UWV niet goed aangeven. Enerzijds ontbreken hiervoor gegevens, anderzijds is niet duidelijk waar een cliënt aanspraak op kan maken. Wel kan worden vastgesteld dat in 2003 59% van de werklozen niet tijdig voor een reïntegratietraject is aangemeld, ondanks de inhaalslag die UWV hiervoor heeft uitgevoerd. In de uitvoering staat de cliënt nog niet centraal.

Een probleem is dat de functie van casemanager niet goed georganiseerd is. UWV steekt daarom veel energie in de verbetering van deze functie. Het samengaan van casemanagement met IR is een eerste stap voorwaarts, maar er moet nog veel gebeuren. De inhoudelijke rol die casemanagers in de toekomst krijgen, is een forse wijziging van de huidige opzet.

De Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen of de veranderingen ook zullen slagen. De afstand tussen de ideeën van UWV en de werkelijkheid die zij aantroft is groot. Problemen spelen bovendien al meer dan een jaar. In de verantwoording van UWV komt dit onvoldoende tot uitdrukking.

De Algemene Rekenkamer beveelt UWV aan er met spoed voor te zorgen dat duidelijk wordt wat UWV voor cliënten doet. Maak inzichtelijk welke

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 448, nr. 107.

¹⁹ Advies werkherkansingsadviseur.

gesprekken casemanagers houden, hoeveel en met wie. Geef ook aan wat UWV daarnaast voor cliënten doet. De Algemene Rekenkamer acht dit een voorwaarde voor een goede uitvoering en een basis om vast te kunnen stellen welke resultaten activiteiten van casemanagers opleveren.

De Algemene Rekenkamer adviseert UWV verder om de cliënt meer duidelijkheid te bieden wat deze van UWV kan verwachten. Zij adviseert dit in samenspraak met cliënten te doen en hierin tevens inzichten over de resultaten van casemanagement en reïntegratietrajecten te betrekken. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de aanspraken minder vrijblijvend te formuleren, bijvoorbeeld door deze vast te leggen in een kwaliteits-handvest. Zij beveelt UWV aan ervoor te zorgen dat deze aanspraken ook waargemaakt kunnen worden.

UWV moet in jaarverslag en kwartaalverslagen transparanter zijn over de feitelijke uitvoering en knelpunten, vindt de Algemene Rekenkamer. Hierover hebben de minister en UWV geen prestatie-indicatoren afgesproken. Zij adviseert UWV om ontwikkelingen realistischer weer te geven en inzicht te geven in het percentage cliënten dat na een jaar nog een uitkering heeft maar nog niet voor een traject is aangemeld ten opzichte van alle WW'ers die na een jaar nog een uitkering hebben.

Gelet op de rol van de cliënten kan UWV er bij het opstellen van het jaarverslag meer rekening mee houden zich ook tegenover deze belangengroep te verantwoorden.

4 DE KETEN

4.1 Inleiding

CWI, UWV en gemeenten vormen samen met reïntegratiebedrijven een keten. Nauwe samenwerking tussen de organisaties is een voorwaarde voor het goed functioneren van de keten. Deze samenwerking krijgt gestalte in het Algemeen Ketenoverleg (AKO), waarbij ook SZW betrokken is. De minister van SZW is systeemverantwoordelijk voor de keten als geheel en formuleert de beleidskaders voor de samenwerking. Prestatie-indicatoren voor de keten als geheel ontbreken vooralsnog.

De cliënt krijgt door de keten heen te maken met verschillende vormen van dienstverlening. Dit hoofdstuk beschrijft eerst de afstemming tussen bemiddeling en reïntegratie (§ 4.2). De Algemene Rekenkamer heeft zich de vraag gesteld of de dienstverlening door de keten heen op een samenhangende manier is vormgegeven. Voorwaarde hiervoor is dat er voldoende gegevens zijn om de cliënt in de keten te volgen. Het inzicht in prestaties en resultaten van de keten komt in § 4.3 aan bod.

4.2 Afstemming bemiddeling en reïntegratie

De aanbesteding/inkoop van trajecten

De uitvoering van reïntegratietrajecten is in handen van private bedrijven, de reïntegratiebedrijven. IR nodigt de bedrijven periodiek uit om offertes uit te brengen. In deze offertes moeten de bedrijven hun ervaringen met reïntegratie schetsen, de methode die zij willen hanteren, het percentage cliënten dat dankzij het traject werk krijgt en de prijs. Op grond hiervan kiest IR de bedrijven die de trajecten zullen gaan uitvoeren.

Tot 2003 kochten UWV en daarvoor de uitvoeringsinstellingen afzonderlijke reïntegratieproducten in. Vanaf 2003 koopt UWV nog slechts hele trajecten in. Nieuw vanaf 2003 is ook dat het bedrijf het volledige bedrag nog slechts betaald krijgt als de cliënt werk vindt.

UWV maakt hierin onderscheid naar «no cure no pay» en «no cure less pay». De eerste financieringswijze geldt voor cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zijn cliënten die CWI een half jaar in bemiddeling heeft gehad.

De reïntegratieadviezen

Wanneer CWI de cliënt met een WW-uitkering overdraagt aan UWV, stelt de adviseur van CWI een reïntegratieadvies op. Dit advies is de eerste stap naar een reïntegratietraject. Onderwerpen die onderdeel kunnen uitmaken van het reïntegratieadvies zijn een beroepskeuzetest, sollicitatietraining of her- of bijscholing.

In hoofdstuk 2 bleek dat medewerkers van CWI met wie de Algemene Rekenkamer sprak verschillend met de opstelling van het advies omgaan. Het verschil betreft vooral de keuze van de medewerker om wel of geen rekening met de beperkte scholingsmogelijkheden van UWV te houden. Van elk van de twintig vestigingen heeft de Algemene Rekenkamer reïntegratieadviezen opgevraagd die voorafgaand aan haar bezoek zijn opgesteld. Van de in totaal 344 documenten ging zij het gegeven advies na. De uitkomsten staan in de volgende tabel:

Tabel 6.: Reïntegratieadviezen CWI, april/mei 2004

Advies	Aantal	In %
Job hunting, sollicitatietraining, beroepenoriëntatie of combinatie	201	58
Job hunting etc. en scholing	47	14
Job hunting etc. en overige ondersteuning	28	8
Cursus Nederlands eventueel aangevuld met job hunting	13	4
Scholing en/of werkervaring	20	6
Voorbereiding en/of nagaan mogelijkheid eigen bedrijf	9	3
Geen direct advies gericht op ondersteuning, bemiddeling of werk	26	7
Totaal aantal adviezen	344	100

Bron: steekproef Algemene Rekenkamer

Uit de tabel blijkt dat jobhunting vaak wordt geadviseerd en dat scholing weinig deel uitmaakt van het reïntegratieadvies.

Verschillende adviseurs van CWI hebben het reïntegratieadvies tegenover de Algemene Rekenkamer «globaal» genoemd. Het biedt weinig informatie over de klant en de ondernomen acties van CWI.

Casemanagers van UWV lieten zich over het algemeen tevreden over de door CWI overgedragen reïntegratieadviezen uit. De adviezen voldoen aan datgene wat UWV kan bieden, vinden zij. Tegelijk merken casemanagers op dat de adviezen in de praktijk standaard zijn geworden. Het adviseren van scholing zien de casemanagers als een probleem, omdat weinig reïntegratiebedrijven nog scholing aanbieden.

In 2004 heeft CWI evenals het jaar daarvoor onderzoek laten doen wat UWV en gemeenten vinden van onder meer het reïntegratieadvies. De resultaten waren tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog niet bekend.

De invloed van de cliënt

Nadat UWV het reïntegratieadvies ontvangen heeft, nodigt de casemanager de cliënt uit voor een introductiegesprek. In dit gesprek krijgt de cliënt de mogelijkheid een reïntegratiebedrijf te kiezen.

Dit gebeurt op basis van enkele zogenoemde keuzesjablonen, die de casemanager de cliënt voorlegt. In het sjabloon, een A 4-tje, presenteren de bedrijven zich aan de cliënt. UWV heeft de indeling van het sjabloon voorgeschreven.

De Algemene Rekenkamer heeft veertien keuzesjablonen van tien reïntegratiebedrijven bekeken. Zes bedrijven richten zich op één doelgroep, vier van de tien bedrijven voeren reïntegratietrajecten uit voor twee verschillende doelgroepen.

Alle reïntegratiebedrijven beschrijven de mogelijkheden voor dienstverlening in algemene termen. Bedrijven zeggen de nadruk te leggen op «actief ondersteunen» of «het werken aan benodigde vaardigheden». Veel bedrijven concretiseren deze begrippen niet verder. Een aantal bedrijven noemt sollicitatietrainingen als mogelijkheid of geeft aan dat de cliënt gebruik kan maken van computers om vacatures te zoeken.

Geen van de vier bedrijven die zich op twee groepen richten maken hier in de sjablonen onderscheid in. De Algemene Rekenkamer constateert dat de keuzesjablonen de cliënt weinig informatie bieden. De manier waarop de bedrijven zichzelf en de dienstverlening beschrijven is weinig onderscheidend.

Aanmelding bij een reïntegratiebedrijf

Nadat de cliënt een bedrijf gekozen heeft, meldt IR hem aan. Het bedrijf

stelt in samenspraak met de cliënt een trajectplan op. Beide partijen moeten het plan ondertekenen.

IR beoordeelt niet of de trajectplannen overeenkomen met het reïntegratieadvies van CWI, met de methodiek die het reïntegratiebedrijf in de offerte gepresenteerd heeft of met de praktijk.

De reïntegratiebedrijven rapporteren UWV elk kwartaal over de uitvoering van het contract. Op basis hiervan voert IR voortgangsgesprekken met elk bedrijf. In de toekomst wil UWV de prestaties van de reïntegratiebedrijven beter gaan volgen om meer zicht te krijgen op de kwaliteit die de bedrijven leveren. Hoe UWV dit wil doen was tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog in ontwikkeling.

De inhoud van trajecten

Het is de bedoeling dat – als het trajectplan is opgesteld – de casemanager de cliënt uitnodigt voor een startgesprek.

Onderzoek van de RWI brengt eveneens aan het licht, dat de dienstverlening eenvormiger wordt en dat er steeds minder scholing is.²⁰ De RWI noemt arbeidsbemiddeling, diagnose, motivering, sociale activering en casemanagement als meest voorkomende onderdelen van trajecten. Er is een tendens naar massaproductie, merkt de RWI op. Dit biedt weinig ruimte voor maatwerk en innovatie. UWV, gemeenten noch reïntegratiebedrijven maken bovendien onderscheid naar economische hoog- of laagconjunctuur. De RWI vindt dit voor de langere termijn een risico.

Een evaluatie van TNO laat zien dat de financieringswijze «no cure no pay» reïntegratiebedrijven er volgens hun eigen zeggen toe dwingt bulkwerk te leveren en van scholing af te zien. De bedrijven geven tevens aan op voorhand moeilijk in te kunnen schatten of iemand scholing nodig heeft en zo ja welke.²¹

Casemanagers met wie de Algemene Rekenkamer sprak, signaleren dat er meer en meer sprake is van standaardtrajecten, dat maatwerk ontbreekt en dat trajecten niet op de behoeften van de cliënt aansluiten. Veel trajecten worden groepsgewijs uitgevoerd. Scholing komt nog zelden voor. Er is vooral sprake van sollicitatietraining, bemiddeling en beroepskeuze. Dit zijn activiteiten waarin CWI ook voorziet.

De helft van de casemanagers meent dat trajecten geen toegevoegde waarde hebben, doordat ze beperkt zijn tot zoeken op internet of op de «beursvloer» van CWI. De andere helft denkt daarentegen dat de activiteiten van de reïntegratiebedrijven intensiever zijn dan van CWI of dat de toegevoegde waarde van trajecten schuilt in het grotere netwerk dat reïntegratiebedrijven hebben. De Algemene Rekenkamer tekent hierbij aan dat de RWI laat zien dat veel reïntegratiebedrijven een dergelijk netwerk missen.²²

De Algemene Rekenkamer ziet een risico dat CWI en reïntegratiebedrijven met elkaar gaan concurreren, ook op vacatures.

Verder zijn het voor langere tijd stilvallen van activiteiten en de onduidelijkheid van trajecten punten die de casemanagers meermalen noemen. In het laatste geval gaat het om onduidelijke begrippen in trajectplannen – zoals «dynamisch casemanagement» – die de casemanager noch de cliënt iets zeggen.

UWV heeft WW'ers in het klanttevredenheidsonderzoek 2003, dat in het vorige hoofdstuk genoemd is, via tien aspecten eveneens gevraagd wat zij van de begeleiding naar werk door reïntegratiebedrijven vinden.

De cliënten waarderen de begeleiding met een 5,9. De helft van de tien aspecten scoren onvoldoende. Zo denken cliënten niet dat het reïntegratietraject veel helpt om aan het werk te komen (4,7).

²⁰ RWI: *Naar een werkende arbeidsmarkt, Beleidskader Werk en Inkomen 2004.*

²¹ TNO: *Evaluatie aanbesteding reïntegratietrajecten, 2004.*

²² RWI: *Naar een werkende arbeidsmarkt, Beleidskader Werk en Inkomen 2004.*

De informatie over de mogelijkheid om een reïntegratiebedrijf te kiezen, een aspect van de begeleiding door UWV, geven ze een 4,5.

Klanttevredenheidsonderzoek van de RWI wees uit dat klanten de arbeidsmarktkennis van reïntegratiebedrijven beperkt vinden en dat zij maatwerk missen.²³

Deze twee onderzoeken hebben nog geen betrekking op de trajecten die in 2003 zijn ingekocht.

CWI wil twee routes open stellen

CWI bepaalt of CWI een cliënt het eerste half jaar bemiddelt, of dat de cliënt direct naar UWV gaat voor een reïntegratietraject. CWI vindt dit ondoelmatig en stelt een nieuwe aanpak voor. Deze aanpak bestaat uit «route A» en «route B».

Route A wil CWI reserveren voor cliënten die snel bemiddelbaar zijn. CWI wil deze cliënten ook kunnen bijscholen. Dat is nu niet mogelijk. Het aanbieden van cursussen wordt als onderdeel van reïntegratie gezien. Het uitgangspunt is dat klanten werk blijven zoeken (route A) totdat zij in een traject starten. Pas als in route A uit de ondernomen sollicitatie-activiteiten blijkt dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor een cliënt te groot is, volgt route B. Iemand wordt direct in route B ingedeeld als er sprake is van persoonlijke belemmeringen en er een passend reïntegratie-instrument beschikbaar is. Bij route B zal eerder van omscholing sprake zijn.

De voorwaarde voor deze aanpak is dat CWI de huidige ondersteuning kan uitbreiden en aanvullen met korte trainingen, vindt CWI. Cliënten kunnen zo intensief werk blijven zoeken en gelijktijdig werken aan verbetering van hun zoekgedrag. CWI wil in 2004 deze aanpak testen. CWI heeft dit voorstel inmiddels voorgelegd aan UWV en gemeenten.

4.3 Inzicht in prestaties en resultaten van de keten

De informatiesystemen

In de aanloop naar SUWI is dikwijls het belang van een cliëntvolgsysteem benadrukt. Dat is één geautomatiseerd systeem voor zowel CWI, UWV als gemeenten met gegevens over de bemiddeling, de reïntegratie en de uitkering van cliënten. Zo'n systeem is er nog niet.

CWI werkt met een sterk verouderd systeem en verwacht in 2005 een nieuw systeem te hebben. UWV is bezig de systemen van de voormalige uitvoeringsinstellingen te integreren. De minister heeft de Tweede Kamer in juni 2004 laten weten dat dit in 2006 nog niet rond zal zijn.²⁴

Wel is er SUWI-net, dat is ingericht voor de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens tussen de CWI, UWV en gemeenten. Het beheer van SUWI-net is in handen van het Bureau keteninformatisering werk en inkomen (BKWI). De geïnterviewde adviseurs van CWI en de casemanagers van UWV noemen SUWI-net gebrekkig. De gegevens uit SUWI-net kunnen door de adviseurs van CWI niet digitaal worden overgenomen en het systeem is vaak niet actueel. De casemanagers van UWV hebben via SUWI-net een link naar het systeem van CWI, maar juist de informatie die zij voor hun werkzaamheden willen raadplegen is voor hen afgeschermd. Ook IWI signaleerde dat de kwaliteit en beschikbaarheid van SUWI-net nog steeds een probleem is.²⁵ Uit een EDP-audit bleek bovendien dat de gegevensuitwisseling via SUWI-net onvoldoende beveiligd is. Zowel IWI als BKWI²⁶ vinden dat CWI, UWV en gemeenten te weinig samenwerken op ICT-gebied. IWI vraagt zich af of het wel lukt de gestelde doelen voor ICT in 2006 te halen.

²³ RWI: *Klanttevredenheid over reïntegratie-bedrijven, 2003.*

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 32.

²⁵ IWI: *ICT en de keten van werk en inkomen, 2004.*

²⁶ Jaarverslag 2003 van BKWI.

Met het nieuwe systeem van CWI in 2005 is wel uniform berichtenverkeer tussen CWI en UWV mogelijk. Maar ook dan zal UWV alleen beperkte inrijmogelijkheden hebben. Concrete plannen voor een cliëntvolgsysteem zijn er niet.

In een brief aan de staatssecretaris hebben CWI, Divosa, UWV en VNG hun gezamenlijke ambities voor de komende jaren aangegeven. Deze ambities zijn voortgekomen uit het Algemeen Ketenoverleg (AKO). De organisaties willen gezamenlijke prestatie-indicatoren ontwikkelen, ICT-investeringen op elkaar afstemmen, een gezamenlijke aanpak van reïntegratie opzetten, de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen stimuleren en een gezamenlijk actief handhavingsbeleid voeren. De RWI vindt deze ambities in de goede richting wijzen, maar erg algemeen verwoord. De RWI dringt aan op een nadere uitwerking. Hierin moet de nadruk liggen op het verbeteren van de informatievoorziening en de ICT-architectuur binnen de keten. Ook de Algemene Rekenkamer constateert dat de ambities van het AKO vragen om concrete uitwerkingen.

Contacten tussen CWI en UWV

CWI stuurt alle reïntegratieadviezen naar één kantoor van UWV. Dat kantoor zorgt voor de verspreiding binnen UWV.

Op de CWI-vestigingen waar casemanagers van UWV gehuisvest zijn, hebben CWI en UWV in de maanden waarin de Algemene Rekenkamer haar onderzoek uitvoerde, de zogenoemde «warme overdracht» ingevoerd: CWI overhandigt het reïntegratieadvies direct aan de casemanagers op de vestiging. In ongeveer eenderde van de vestigingen die de Algemene Rekenkamer bezocht was al sprake van zo'n «warme overdracht», al is die veelal beperkt tot een schriftelijke overdracht van het reïntegratieadvies. Slechts enkele CWI's geven een mondelinge toelichting bij het advies.

Het aantal contacten tussen CWI en UWV en de aard ervan lopen uiteen. De contacten zijn grotendeels informeel. Over het algemeen worden de contacten van beide kanten redelijk tot goed genoemd. De helft van de CWI-vestigingen geeft aan dat gegevensuitwisseling over afzonderlijke cliënten zelden voorkomt.

CWI ontvangt van UWV meestal een terugkoppeling over het reïntegratieadvies. Deze terugkoppeling bevat echter weinig informatie.

CWI-vestigingen geven aan dat zij willen horen wat er met het advies is gedaan. Uit het onderzoek naar samenwerking van de RWI komt dit eveneens naar voren.

CWI is van plan de inhoud van het reïntegratieadvies ingrijpend te veranderen. In plaats van een advies moet het een overdrachtsrapportage worden, die de activiteiten schetst die de cliënt heeft ondernomen en de ondersteuning die CWI daarbij gegeven heeft.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat hiervoor een wijziging van de wet nodig is.

CWI heeft ook behoefte aan informatie over de uitkering. Adviseurs krijgen hierover veel vragen van cliënten. Zij gaven de Algemene Rekenkamer aan dat het moeilijk is om hierover contact te krijgen met de backoffice van UWV. Daarnaast koppelt de backoffice niet terug of een kennisgeving van CWI heeft geleid tot een sanctie. Bij CWI is evenmin bekend of een aanvraag voor een WW-uitkering wordt toegekend.

Gebrekkig zicht op de klantstromen

Door de gebrekkige informatievoorziening lukt het niet om de cijfers van

CWI en UWV op elkaar aan te sluiten en op die manier weer te geven hoe de klantstromen zich door de keten bewegen. Ook zijn er groepen cliënten die bij CWI staan ingeschreven maar buiten beeld zijn geraakt. Voor deze cliënten is geen reïntegratieadvies opgesteld en ze worden niet overgedragen aan UWV. Door vergelijkingen die UWV tussen het uitkeringsbestand en het trajectbestand uitvoert kunnen deze «verloren» groepen alsnog worden opgespoord. Over de overdracht van deze cliënten hebben UWV en CWI afspraken gemaakt.

Helemaal onbekend is wat er gebeurt met mensen van wie de WW-uitkering afloopt en die nog geen werk hebben gevonden. Wanneer iemand recht denkt te hebben op WWB, moet hij zich bij CWI melden. Dan begint het hele proces opnieuw. UWV draagt geen informatie over, aan CWI noch aan gemeenten. Hoeveel cliënten na beëindiging van hun WW in de bijstand terechtkomen is niet bekend. Hoeveel WW'ers werk hebben gevonden evenmin.

Uit onderzoek van de RWI blijkt dat gemeenten meer informatie van UWV willen krijgen, zoals bijvoorbeeld het aantal WW'ers dat bijna aan hun maximale uitkeringsduur zit.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de rol van de klant beperkt is: de helft van de CWI-vestigingen die de Algemene Rekenkamer bezocht houdt in het reïntegratieadvies rekening met de trajecten die reïntegratiebedrijven bieden en veel te kiezen is er niet. Ook ontbreekt de mening van de cliënt in het advies, zo bleek eerder.

De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat de reïntegratietrajecten steeds meer op elkaar gaan lijken en op de workshops die CWI aanbiedt. De Algemene Rekenkamer ziet een risico dat CWI en reïntegratiebedrijven met elkaar gaan concurreren, ook op vacatures.

Het is positief dat CWI naar een doelmatiger invulling van zijn taken zoekt. De Algemene Rekenkamer ziet de uitkomsten van de tests met de nieuwe routes met belangstelling tegemoet. Er is wel een risico dat de beschikbaarheid van een traject bepalend wordt voor de dienstverlening en niet de cliënt.

Hoewel het belang van een cliëntvolgsysteem dikwijls is benadrukt, ontbreekt zo'n systeem nog steeds. Er zijn geen concrete plannen om ervoor te zorgen dat het er in 2006 wel zal zijn. De Algemene Rekenkamer vindt het niet goed, dat er geen beeld is wat er met cliënten in de keten gebeurt. De «warme overdracht» is een stap voorwaarts, maar kan beter worden benut.

Doordat er te weinig inzicht is in de door CWI en UWV geleverde inspanningen en er ook geen goed zicht is op het aantal werkzoekenden dat een baan vindt, is het niet mogelijk uitspraken te doen over de resultaten van het beleid.

Het AKO acht de Algemene Rekenkamer een goed vertrekpunt voor samenwerking. De invulling van de afspraken die in het AKO zijn gemaakt, ziet zij met belangstelling tegemoet.

De Algemene Rekenkamer beschouwt het AKO als de plek bij uitstek om de aanbevelingen die zij hieronder doet aan de orde te stellen.

Zij beveelt CWI en UWV aan om in samenwerking met de gemeenten en reïntegratiebedrijven na te gaan op welke wijze de activiteiten van CWI en reïntegratiebedrijven beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Zo nodig dient ook de minister hierin betrokken te worden. Het verdient aanbeveling eerst te testen of te onderzoeken op welk moment in de keten

bepaalde vormen van bemiddeling en reïntegratie het meeste effect sorteren.

In verband met het bovenstaande beveelt de Algemene Rekenkamer CWI en UWV aan om samen met de gemeenten na te gaan welke invloed de cliënt moet kunnen uitoefenen en hoe zij de cliënt daarin zo goed mogelijk kunnen ondersteunen.

Verder geeft de Algemene Rekenkamer in overweging om na te gaan in hoeverre het risico zich voordoet dat CWI en reïntegratiebedrijven met elkaar concurreren en – als dit risico zich voordoet – wat hiervan de gevolgen zijn.

De Algemene Rekenkamer adviseert CWI en UWV tenslotte om samen met gemeenten en BKWI op korte termijn te streven naar enerzijds afstemming van gegevens en anderzijds een betere gegevensuitwisseling. Zij acht een cliëntvolgsysteem hiervoor de beste oplossing.

5 DE MINISTER VAN SZW

5.1 Inleiding

De minister heeft betrouwbare informatie nodig om CWI en UWV te kunnen aansturen. De Algemene Rekenkamer gaf in het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4» aan dat de deugdelijkheid van niet-financiële beleidsinformatie die van belang is voor sturing en verantwoording voor haar een belangrijk punt van aandacht is.²⁷ In zijn reactie op het «Rapport bij het Jaarverslag 2003» van de Algemene Rekenkamer²⁸ stelt de minister van SZW dat de directies de kwaliteit en betrouwbaarheid van de eigen informatie expliciet moeten vastleggen.

In haar rapport «Staat van de beleidsinformatie 2004»²⁹ schreef de Algemene Rekenkamer dat de informatie over de prestatie-indicatoren een hoog risicoprofiel heeft, omdat de informatie geleverd wordt door organisaties die belang hebben bij deze informatie. Deze organisaties staan immers in een verantwoordingsrelatie tot het departement.

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de minister sturing aan de uitvoering geeft (§ 5.2). Hij heeft hiervoor een visie ontwikkeld. De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe de minister in de praktijk de uitvoering aanstuurt (§ 5.3) en in hoeverre hij op de hoogte is van de uitvoeringspraktijk (§ 5.4). De beleidsinformatie speelt hierbij een belangrijke rol.

5.2 Sturingsvisie

De wet SUWI biedt de kaders waarbinnen SZW en CWI en UWV moeten opereren. Die kaders zijn ruim. De invulling daarvan gebeurt via de planning- en controlcyclus die ook in de wet vastligt. In «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), deel 3»³⁰ (november 2002) concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de hoofdlijnen van sturing, verantwoording en toezicht van SUWI op papier sluitend zijn.

Het uitgangspunt van SUWI is een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering. De minister van SZW is verantwoordelijk voor beleid, sturing en toezicht, CWI en UWV voor de uitvoering.

De minister merkt in de begroting 2004 op dat «het onderscheid tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid (...) weinig afdoet aan de eindverantwoordelijkheid die de bewindspersoon altijd heeft.» «Voor de belangrijkste beleidsonderdelen op het terrein van werk en inkomen zijn concrete doelstellingen geformuleerd, waarop de bewindslieden van SZW mogen worden aangesproken.» «De minister van SZW is verantwoordelijk voor de wet SUWI en de daarin neergelegde beleidsdoelstellingen. Hij is politiek verantwoordelijk voor het geheel.»

Het toezicht is opgedragen aan IWI, een onderdeel van het ministerie. IWI kijkt of CWI en UWV hun taken goed uitvoeren en of ze voldoende samenwerken. IWI rapporteert hierover aan de minister en aan de Tweede Kamer. Als de uitvoering tekortschiet kan IWI geen maatregelen nemen. Dat is voorbehouden aan de minister.

De aansturing en verantwoording van CWI en UWV heeft het ministerie uitgewerkt in tien principes van goed bestuur. Dit zijn:

- een heldere afbakening van het beleidsterrein;
- consistentie van doelstellingen;

²⁷ Algemene Rekenkamer: *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*, Tweede Kamer 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

²⁸ Algemene Rekenkamer: *Rapport bij het jaarverslag 2003, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*, Tweede Kamer 2003–2004, 29 540, nr. 33.

²⁹ Algemene Rekenkamer: *Staat van de beleidsinformatie 2004*, Tweede Kamer, 2003–2004, 29 550, nrs. 1–2.

³⁰ Algemene Rekenkamer: *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*, Tweede Kamer 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2.

- vroegtijdige afstemming uitvoerbaarheid;
- een heldere verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling;
- informele afstemmings- en coördinatiemechanismen;
- bij voorkeur sturing op outcome;
- voldoende zekerheid uitvoering doelstellingen;
- betrouwbare verantwoordingsinformatie;
- een gesloten toezichtketen;
- verantwoording aan partijen en belanghebbenden buiten SZW.

5.3 Beleid

Economische tegenwind

In zijn jaarverslag wijt de minister tegenvallende resultaten van SUWI onder meer aan de economische tegenwind.

De minister heeft CWI in mei 2003 gevraagd voorstellen voor beleid te ontwikkelen, onder meer voor een conjunctuurbestendiger aanpak.

In mei 2004 schrijft de minister in de tussenevaluatie van de wet SUWI de conjunctuurbestendigheid van CWI en UWV verder te willen versterken.

De Algemene Rekenkamer heeft hiervoor nog geen uitwerking aangetroffen. De minister heeft in de Tweede Kamer gemeld,³¹ dat een stijging van de werklust geen evenredige stijging van de personele capaciteit tot gevolg dient te hebben. CWI dient te profiteren van schaalvoordelen, zoals activiteiten voor cliënten in grotere groepen.

CWI en UWV moeten hun uitvoeringskosten in de periode 2002–2006 met zo'n 20% terugbrengen. Dit creëert, zo merkt de Algemene Rekenkamer op, een spanning met de wens om maatwerk te leveren.

Het past in de sturingsvisie om CWI en UWV bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat er grenzen zijn aan wat CWI en UWV vanuit de uitvoering kunnen realiseren. SUWI heeft namelijk vooral het aanbod op de arbeidsmarkt als aangrijpingspunt, terwijl er op dit moment juist een tekortschietende vraag naar arbeid is.

De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of de economische tegenwind niet gebaat is bij beleidsinitiatieven van de minister voor werklozen om te voorkomen dat zij langdurig aan de kant blijven staan. Voor jongere werklozen is dat wel gedaan. Samen met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de minister van SZW een aanpak gemaakt om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Maar voor werklozen van 57½ jaar en ouder bijvoorbeeld bestaat iets dergelijks niet, terwijl zij vanaf januari 2004 verplicht zijn te solliciteren. Zowel CWI als UWV wijzen op de problemen die deze maatregel op dit moment met zich meebrengt.

Klantgerichtheid

Voor alle activiteiten moet «de klant de maat der dingen» zijn.³² De wet noemt cliëntenraden, klachtenafhandeling en casemanagers. Deze opsomming is niet uitputtend. In mei 2004 noemt de minister nog samenwerking, maatwerk, voorlichting, bereikbaarheid, bejegening en klanttevredenheidsonderzoeken. «Een centrale positie van de klant in de uitvoering, daar gaat het om.»³³ Dit wordt aangeduid met de term klantgerichtheid.

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt de klant op vele plaatsen naar voren. Maar in hoeverre sprake is van klantgerichtheid is niet te zeggen, omdat de maatstaf onvoldoende helder is. De toelichting bij de wet is hierin niet scherp. Het ministerie, CWI en UWV hanteren

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 26 448, nr. 80.

³² Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 27 november 2003

³³ *Tussenevaluatie van de Wet SUWI*, mei 2004.

verder veel begrippen; die zijn niet allemaal gedefinieerd. Bovendien zijn begrippen soms tegenstrijdig, zo bleek tijdens haar veldonderzoek (zie § 2.5).

De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of klantgerichtheid beperkt is tot de vorm van de dienstverlening door CWI en UWV of dat zij ook betrekking heeft op de inhoud daarvan. Is klantgerichtheid bijvoorbeeld een goede en duidelijke informatievoorziening, klachtenmogelijkheden en een vriendelijke bejegening, of kan de cliënt daarnaast zelf bepalen hoe zijn of haar reïntegratietraject eruitziet?

«Cliënten verwachten (...) een uitvoering die in staat is recht te doen aan hun specifieke behoeften en wensen,» schrijft de minister in mei 2004 in de «Tussenevaluatie van de Wet SUWI» over maatwerk. Als de cliënt een beslissende stem moet hebben in zijn bemiddeling en reïntegratie, dan is de praktijk bij de twintig vestigingen die de Algemene Rekenkamer bezocht nog ver weg.

Stijging uitstroom uit trajecten

In de begroting 2004 schrijft de minister de uitstroom uit reïntegratietrajecten tot in 2007 te willen vergroten met 25%. Ondanks de economische tegenwind, die – zo schrijft de minister in zijn jaarverslag over 2003 – tot een lagere uitstroom leidt. Het ministerie verwacht dat de economie tegen 2007 weer opwaarts gaat. Overigens blijkt nog niet duidelijk wat de nulmeting is waartegen de prestaties kunnen worden afgezet.

De minister heeft de Tweede Kamer in juni 2004 naar aanleiding van vragen aangegeven hoe hij de 25% wil realiseren. Hij wijst op prestatie-indicatoren als een snelle start van trajecten, de invoering van meer marktwerking en betere informatie aan UWV en gemeenten over de trajecten die bedrijven aanbieden.

Eind 2003 was nog niet bekend hoe de minister de doelstelling wilde realiseren.

WW

Elke vier weken moet de cliënt een werkbriefje naar UWV opsturen. Hierop verantwoordt de cliënt alle sollicitatieactiviteiten. Hij moet minstens één keer per week solliciteren. De backoffice van UWV beoordeelt de briefjes. Solliciteert iemand te weinig, dan volgt een sanctie. Tijdens haar veldonderzoek vroegen casemanagers en adviseurs zich soms af hoe effectief een dergelijke aanpak is. Brengt deze aanpak niet het risico met zich mee, dat cliënten zich vooral gaan richten op het voldoen aan een formele verplichting? Dit valt aan de werkbriefjes niet af te lezen. De straffe sollicitatieverplichting laat verder weinig ruimte voor maatwerk. De Algemene Rekenkamer constateert, dat de verplichtingen in de WW niet met SUWI zijn meegegroeid. Klantgerichtheid en de verantwoordelijkheid van de cliënt om werk te vinden lijken in het huidige WW-regime weinig tot uitdrukking te komen.

5.4 Inzicht in de uitvoering

De minister geeft jaarlijks zijn oordeel over SUWI en brengt aan de Tweede Kamer verslag uit over de ontwikkeling van SUWI en de realisatie van de prestatie-indicatoren van onder meer CWI en UWV. In mei 2004 stuurde hij de Tweede Kamer daarnaast de «Tussenevaluatie van de Wet SUWI» en de «Zevende voortgangsrapportage implementatie SUWI». Ook de kwartaalverslagen van CWI en UWV stuurt de minister aan de Tweede Kamer door.

Beoordeling en goedkeuring

Voor de beoordeling van de jaarverslagen van CWI en UWV heeft het ministerie geen beoordelingskader, dat een analyse van bijvoorbeeld cijfermateriaal aanstuurt. Medewerkers geven slechts aan wat hen opvalt. Dit levert een weinig samenhangend beeld op.

In zijn oordelen steunt de minister vooral op de oordelen die IWI in *zijn* Jaarverslag 2003 over CWI en UWV geeft. De minister neemt ook de oordelen van IWI over de jaarverslagen van CWI en UWV op.

Verantwoording

De minister wil CWI en UWV waar mogelijk aansturen op outcome. In de verantwoording in 2004 moeten de prestatie-indicatoren centraal staan, vindt de minister. De prestatie-indicatoren die hij heeft geformuleerd voor de bemiddeling en reïntegratie van werklozen kennen, zo bleek in de vorige hoofdstukken, hun beperkingen. Voor CWI is vooral de uitstroomquote van belang, maar deze bevat niet de goede gegevens en het is de vraag of CWI op deze indicator veel invloed kan uitoefenen.

Over de indicator sluitende aanpak van UWV kan hetzelfde gezegd worden.

Voor de keten heeft de minister geen indicatoren vastgesteld. In onderling overleg werken CWI, UWV en gemeenten daar wel aan.

Het jaarverslag van zowel CWI als UWV moet meer op de VBTB-leest worden geschoeid, schrijft de minister beide instellingen in mei 2004. De beide jaarverslagen mogen kritischer zijn. De minister wil dat CWI en UWV aangeven waarom prestatie-indicatoren niet zijn gehaald.

De Algemene Rekenkamer constateert dat CWI en UWV hun jaarverslagen opstellen op basis van verantwoordingsmodellen van het ministerie. Deze modellen zijn niet zodanig dat beide jaarverslagen weergeven hoeveel WW-uitkeringen CWI aanvraagt, hoeveel UWV toekent, hoeveel WW'ers CWI bemiddelt en wat dat concreet inhoudt en hoeveel WW'ers met een reïntegratieadvies aan UWV worden overgedragen. Bij UWV ontbreekt een analyse analoog aan figuur 5 (§ 3.3) waaruit blijkt hoeveel cliënten van CWI bij UWV binnenkomen, hoe de klantstromen binnen UWV lopen en wat UWV voor WW'ers doet. UWV geeft in tabellen wel de mutaties van WW-beslissingen en van reïntegratietrajecten naar jaar van inkoop, maar deze maken het niet mogelijk een totaalbeeld over 2003 te vormen. CWI en UWV hanteren bovendien verschillende definities, waardoor de gegevens die wel in de kwartaalverslagen en het jaarverslag van CWI staan, niet met de gegevens van UWV vergeleken kunnen worden. Over de eerste drie kwartalen heeft CWI bijvoorbeeld 311 000 WW-aanvragen ingediend, terwijl UWV 399 000 beslissingen heeft genomen.

Om te weten hoe SUWI werkt zijn concrete cijfers over cliënten en wat er met hen gebeurt een minste vereiste, vindt de Algemene Rekenkamer. De minister mag CWI en UWV op dit punt ook aanspreken op de verantwoording naar cliënten, één van de tien principes van goed bestuur.

Aan de Algemene Rekenkamer gaf het ministerie aan «signalen te hebben dat CWI workshops aanbiedt». CWI zelf noemt workshops al in het Referentiewerkproces van 2003. Wat dat betreft is ook de suggestie van het ministerie CWI te vragen «meer groepsgewijze activiteiten te verrichten» opvallend. CWI doet dat al, maar geeft hierover in zijn jaarverslag nauwelijks informatie.

Aansluiting tussen documenten

In 2004 streeft UWV naar een sluitendheid van 95%, zo staat in het

jaarplan. De minister schrijft in de begroting voor 2004 een streefpercentage van 100% na te streven (beleidsartikel 2).

In mei 2004 stuurde de minister de Tweede Kamer de «Tussenevaluatie van de Wet SUWI» en de «Zevende voortgangsrapportage implementatie SUWI». De tussenevaluatie bevat het oordeel over SUWI en de uitvoering daarvan in 2002 en 2003. Voor deze evaluatie is in belangrijke mate gebruik gemaakt van onder meer de jaarverslagen van CWI en UWV en van de voortgangsrapportage. De voortgangsrapportage is zoveel mogelijke gebaseerd op de jaarverslagen.

De minister geeft zelf al aan dat de jaarverslagen tekortschieten en dat hij twijfelt over de betrouwbaarheid. Hij heeft CWI en UWV daarom in de goedkeuringsbrieven gemaand de betrouwbaarheid te verbeteren.

In het jaarplan voor 2004 gaat CWI in op de bemiddelingsgesprekken. De adviseur van CWI bepaalt de regelmaat, diepgang en aard van de contacten tussen hem en de cliënt. Hij doet dat op basis van zijn deskundigheid. Dit stemt overeen met de praktijk die de Algemene Rekenkamer bij de vestigingen tegen is gekomen.

Maar de minister schrijft de Tweede Kamer in de tussenevaluatie: CWI bepaalt de dienstverlening nu vooral «op basis van de individuele behoeften van de klant».

UWV besteedt de reïntegratietrajecten per doelgroep aan. UWV onderscheidt voor de WW de volgende doelgroepen: cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, cliënten met een grotere afstand, allochtonen en ouderen (50+). De minister schrijft de Tweede Kamer in juni 2004 op vragen van de Tweede Kamer dat «trajecten worden aanbesteed op basis van de reële ondersteuningwens van de uitkeringsgerechtigden (maatwerk).»

In de periode oktober 2003–maart 2004 zijn zo'n 22 000 cliënten voor een traject aangemeld. Per doelgroep ging het om achtereenvolgens 11 000, 3 000, 4 000 en 4 000 trajecten. Maatwerk wordt ook bevorderd omdat UWV bij de aanbesteding met kleine homogene groepen werkt, antwoordt de minister de Tweede Kamer.

Klanttevredenheidsonderzoeken

De prestatie-indicatoren voor klantgerichtheid zijn beperkt tot het rapportcijfer dat cliënten op basis van een klanttevredenheidsonderzoek toekennen.

Het ministerie kijkt alleen of CWI en UWV het beoogde cijfer halen. De aanpak van de onderzoeken en inhoud van de rapportages vindt men minder ter zake doen. Het ministerie vraagt geen nadere informatie op bij CWI en UWV. Zo is het ministerie bijvoorbeeld niet bekend met de vragen die UWV in zijn klanttevredenheidsonderzoek heeft gebruikt, omdat deze niet in de samenvattende rapportage zijn opgenomen.

In 2003 haalde CWI de norm voor klanttevredenheid niet. De minister mistte hierover een bestuurlijk oordeel van CWI en heeft CWI in mei 2004 gevraagd voorstellen te doen om de klanttevredenheid te verbeteren. De minister vroeg UWV aandacht voor de klanttevredenheid van werkgevers. Ook deze is in 2003 onder de norm gebleven.

Het ministerie noemt de tevredenheidsonderzoeken, jaarverslagen en kwartaalverslagen als eerste informatiebronnen, aangevuld met rapporten van IWI en de RWI en verslagen van de LCR.

Informatie die het ministerie nodig had over een imago-onderzoek over CWI dat Intomart vorig jaar uitvoerde, heeft het ministerie aan CWI gevraagd. Een exemplaar van het rapport zelf is echter niet gevraagd.

Het ministerie geeft de Algemene Rekenkamer als voorbeelden van maatwerk de IRO en de dienstverleningspakketten die CWI in zijn jaarplan 2004 noemt.

In haar onderzoek ging de Algemene Rekenkamer na in hoeverre vestigingen met deze pakketten bekend zijn. Slechts één vestiging weet ervan, maar hanteert ze niet.

5.5 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister in de praktijk te weinig invulling aan zijn sturingsvisie geeft.

Een aantal oorzaken uit het onderzoek die een goede bemiddeling en reïntegratie in de weg staan, liggen op het snijvlak van uitvoering en beleid. Dit zijn problemen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt, onduidelijkheid over klantgerichtheid, verhoging van de uitstroomdoelstelling en de mogelijkheden tot maatwerk in de WW. De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister bij deze onderwerpen zelf meer het voortouw had kunnen nemen.

Het inzicht in de prestaties en resultaten van CWI en UWV is erg beperkt. Prestatie-indicatoren als de uitstroomquote en de sluitende aanpak zijn slechts deels door CWI en UWV te beïnvloeden. De modellen die de minister voor de jaarverantwoording van CWI en UWV heeft opgesteld maken het niet mogelijk om klantstromen door de keten heen te volgen. Maar positief is de aandacht die de minister van CWI en UWV heeft gevraagd voor de betrouwbaarheid van de (bestuurlijke) verantwoordingsinformatie.

Het ministerie heeft in de praktijk nog moeite een goede aansturing te geven en inzicht te verkrijgen in de uitvoering. De Algemene Rekenkamer vindt de manier waarop het ministerie afstand van de uitvoering probeert te houden soms kunstmatig. Zij mist betrokkenheid en nieuwsgierigheid.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan de sturingsvisie die hij heeft geformuleerd in de praktijk meer diepgang te geven. Het ontbreken van ondersteunend beleid voor CWI en UWV om de werkloosheid te bestrijden, gebrekkige prestatie-indicatoren en onvoldoende informatie over de uitvoering ziet de Algemene Rekenkamer als problemen die de minister met voorrang zou moeten aanpakken om de bemiddeling en reïntegratie te verbeteren. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen waar het huidige WW-regime de doeltreffendheid van bemiddeling en reïntegratie in de weg zit en waar het bemiddeling en reïntegratie helpt. De Algemene Rekenkamer brengt in herinnering dat de vorige periode van hoogconjunctuur er niet toe heeft geleid dat de nieuwe banen in grote mate terecht kwamen bij de mensen die toen al aan de kant stonden. De minister zal verder in overleg met CWI en UWV een keus moeten maken wat onder klantgerichtheid verstaan moet worden en hoe ver de invloed van de cliënt reiken kan.

Ook beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan om zich een beter beeld van de uitvoering te vormen. Het ministerie moet bijvoorbeeld niet alleen nagaan of de klanttevredenheidsscore overeenkomstig de afspraak is, maar zich ook een beeld vormen waarop die score betrekking heeft. Probeer een beeld op te bouwen dat op meer bronnen is gebaseerd dan de officiële stukken. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de werkelijkheid veel minder gestroomlijnd is dan die stukken doen

vermoeden. Zij geeft het ministerie in overweging om werkbezoeken af te leggen en met medewerkers van CWI en UWV en met cliënten te spreken. Ten slotte adviseert de Algemene Rekenkamer om te zorgen dat de verkregen informatie uit de uitvoeringspraktijk op het ministerie wordt uitgewisseld tussen en binnen de betrokken directies.

6 REACTIES EN NAWOORD

6.1 Inleiding

Op 10 september 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een reactie op het conceptrapport gevraagd van de minister van SZW en de Raden van Bestuur van CWI en UWV. De minister en staatssecretaris van SZW en de Raad van Bestuur van CWI reageerden op 8 oktober 2004, de Raad van Bestuur van UWV op 11 oktober.

6.2 Minister en staatssecretaris van SZW

In hun reactie schrijven de minister en staatssecretaris van SZW met belangstelling kennis van het rapport genomen te hebben. Zij geven aan dat zij door de prestaties van CWI en UWV op het terrein van bemiddeling en reïntegratie toch wel enig inzicht hebben in de resultaten van het beleid. Dit inzicht blijkt uit de kwartaalverslagen en jaarverslagen van CWI en UWV en de voortgangsrapportages SUWI. Hiervoor zijn prestatie-indicatoren en voortgangsmodellen afgesproken. De bewindslieden gaan in hun reactie achtereenvolgens in op de dienstverlening van CWI en UWV, de keten en de sturing door de minister.

Dienstverlening door CWI en UWV

De minister en staatssecretaris zeggen dat in lijn met de sturingsfilosofie het primair aan CWI en UWV is, om de conclusies en aanbevelingen voor de dienstverlening op een adequate wijze in te vullen. De conclusies en aanbevelingen over de dienstverlening zijn ambtelijk besproken met CWI en UWV. Deze zullen stappen zetten om de dienstverlening te verbeteren. De bewindslieden zullen in het eerstkomend bestuurlijk overleg met CWI en UWV afspreken hoe het ministerie over de voortgang geïnformeerd wordt.

Keten

CWI, UWV, VNG en Divosa hebben voor 2005 een visie op de ketensamenwerking ontwikkeld en vijf ambities benoemd. Deze worden uitgewerkt in een ketenprogramma voor 2005. Binnen de keten wordt gezocht naar het beste ketenarrangement. Het programma is nog niet vastgesteld. De bewindslieden kunnen daarom alleen procedureel op de keten ingaan en zullen zorgen dat de Algemene Rekenkamer het programma na vaststelling ontvangt.

De minister en staatssecretaris geven aan dat na de invoering van de Wet SUWI de ketenpartners zich vooral hebben gericht op de herverdeling van taken tussen de organisaties, het op orde krijgen van de eigen organisaties en de continuering van de dienstverlening. In het ketenprogramma staat de vraag van de klant (werkgever of werkzoekende) centraal. Dit zal gerealiseerd worden door enerzijds maatwerk in de dienstverlening te introduceren en anderzijds de klant in staat te stellen een eigen rol te claimen. De arbeidsadviseur, de reïntegratiecoach en de Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO) moeten de klant een grotere rol geven in de terugkeer naar werk.

CWI en UWV zijn zich ervan bewust dat er belangrijke overeenkomsten zijn in de aard van de activiteiten en instrumenten, maar de beide organisaties zijn van mening dat het scala aan in te zetten activiteiten en instrumenten onderscheidend genoeg is. De minister en staatssecretaris delen deze opvatting.

Van concurrentie tussen CWI en reïntegratiebedrijven is geen sprake, omdat de doelgroepen van CWI en de reïntegratiebedrijven dusdanig verschillend zijn dat gespecialiseerde dienstverlening wenselijk is. CWI richt zich op de snel bemiddelbare klanten, terwijl de reïntegratietrajecten die UWV inkoop op de private reïntegratiemarkt zich richten op cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

In het ketenprogramma 2005 is onder meer ICT als ambitie opgenomen. Over de concrete uitwerking van deze ambitie is nog overleg gaande tussen de ketenpartners.

De minister en staatssecretaris zullen het conceptrapport in de eerstvolgende bijeenkomst van het Algemeen Ketenoverleg (AKO) laten agenderen.

Sturing door het ministerie

Het ministerie van SZW zal bezien op welke wijze meer diepgang geboden kan worden aan de sturingsfilosofie om de aansturing van de uitvoering te verbeteren.

De minister en staatssecretaris herkennen de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet dat bij oorzaken op het snijvlak van beleid en uitvoering het ministerie meer het voortouw moet nemen. In dat verband hadden zij meer beleid moeten ontwikkelen met betrekking tot de vraagkant van de arbeidsmarkt, onduidelijkheden in klantgerichtheid, verhoging van de uitstroom en de mogelijkheid tot maatwerk in de WW. De bewindslieden schrijven dat de afgelopen vier jaar veel is gedaan om de WW meer SUWI-gericht te maken. Ze wijzen in dit kader op de IRO en de experimenten WW, waardoor de sluitende aanpak nu onderdeel uitmaakt van de planning- en controlcyclus. Ook worden de reïntegratie-instrumenten «preventieve inzet» en «proefplaatsing» definitief opgenomen in de WW en worden de scholingsregels verruimd. In de WW wordt een experimenteerartikel opgenomen (conform de Wet SUWI en de WWB), waardoor het mogelijk wordt om door een algemene maatregel van bestuur ruimte te scheppen voor reïntegratie-experimenten waar het veld behoefte aan heeft.

In de tussenevaluatie SUWI heeft de minister onderkend dat diverse bestaande en nieuwe beleidsmaatregelen interfereren met de uitvoering van de Wet SUWI. Dit betekent volgens de bewindslieden dat er grenzen zijn aan het invoeren van nieuw beleid.

De minister en staatssecretaris zijn van mening dat de prestaties die UWV levert met het inzetten van reïntegratietrajecten adequaat zijn. Dit sterkt hen in de gedachte dat de keuze voor een private reïntegratiemarkt en de aansturing daarvan door een openbare aanbestedingsprocedure de juiste is. Daarnaast start het ministerie van SZW een traject om te bezien hoe de huidige set van prestatie-indicatoren geoptimaliseerd kan worden. Hierbij krijgt de mate waarin de prestatie-indicatoren te beïnvloeden zijn door de uitvoerders ook aandacht.

De kwaliteit van de informatie hangt deels samen met de automatiseringssystemen die UWV en CWI ontwikkelen. De bewindslieden verwachten in 2005 dat met name CWI, maar ook UWV, belangrijke stappen zullen maken en dat daarmee de kwaliteit van de informatie ook zal verbeteren.

De bewindslieden melden verder dat de zelfstandige bestuursorganen in 2003 belangrijke stappen hebben gezet op weg naar het realiseren van een betere klantgerichtheid. In 2004 en 2005 wordt de aandacht verlegd

naar verbetering van de resultaten van klantgerichtheid. Het Ministerie van SZW start een traject om te bezien aan welke voorwaarden het stelsel van werk en inkomen moet voldoen om als klantgericht aangemerkt te kunnen worden. De minister en staatssecretaris verwachten dat dit traject eind 2004 gereed zal zijn.

De minister en staatssecretaris geven aan dat zij zich naast officiële stukken die de Algemene Rekenkamer noemt ook een beeld vormen op grond van overleggen tussen uitvoerders en ministerie, gemeentedagen, werkbezoeken, onderzoeken en dergelijke. Op de aanbeveling om zich een beter beeld te vormen gaan zij verder niet in.

6.3 Raad van Bestuur CWI

De Raad van Bestuur van CWI geeft aan met veel belangstelling kennis te hebben genomen van het conceptrapport. Het rapport biedt op een aantal plaatsen inzicht in het functioneren van CWI en welke verbeteringen van belang zijn. Een aantal oordelen in het rapport zijn volgens CWI onvoldoende geschraagd door het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd. Voor een deel zijn deze oordelen gebaseerd op onjuiste aannames over de doelstellingen van SUWI en de opdracht van CWI. Hierop wordt puntsgewijs ingegaan.

Prestaties en registratie

CWI vindt het evident dat de dienstverlening van CWI eraan bijdraagt dat talloze werkzoekenden een baan vinden. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat geen perfect inzicht bestaat in de prestaties van CWI is juist maar – mede door de invloed van externe factoren – ook onvermijdelijk. CWI vindt het echter niet realistisch om te verlangen dat een causaal verband wordt aangetoond tussen de inspanningen van het CWI en het resultaat. Volgens CWI is ook uit een cliëntvolgsysteem een dergelijke causale relatie niet af te leiden.

De outcome-indicatoren geven volgens CWI een goede *indicatie* van de effectiviteit van de bemiddelingsactiviteiten, ondersteunende instrumenten en overige acties van CWI.

CWI onderschrijft het belang van een betrouwbare registratie van klantenstromen en resultaten. Een programma om die betrouwbaarheid beter te waarborgen is reeds in volle gang. Ook het nieuwe automatiseringssysteem SONAR zal daaraan bijdragen. Met UWV zijn afspraken gemaakt over bestandskoppelingen, waardoor een beter inzicht wordt verkregen in de uitstroom uit de WW. CWI onderschrijft ook het belang van indicatoren voor de gehele keten. Als onderdeel van het Ketenprogramma 2005 zijn inmiddels ketenprestatie-indicatoren ontwikkeld.

CWI schrijft er bewust voor gekozen te hebben om niet te registreren op basis van activiteiten en diensten maar op resultaten (outcome). De registratie van diensten geeft een verkeerde incentive om tot resultaatverbetering te komen.

Capaciteitsproblemen in 2003

De forse stijging van de werkloosheid leidde in de eerste maanden van 2003 inderdaad tot onvoldoende capaciteit voor bemiddelingsactiviteiten, schrijft CWI. Daarop zijn maatregelen genomen. In het jaarverslag 2003 is hierover gerapporteerd. In 2004 is de situatie aanmerkelijk verbeterd. Volgens CWI is het oordeel dat CWI taken niet, te weinig of te laat uitvoert, dus vooral van historische betekenis.

Cliëntsturing

In nauw overleg met de Landelijke Cliëntenraad is in 2003 een «cliëntenstatuut» geformuleerd. In 2004 is een brochure uitgebracht die aangeeft wat de rechten en plichten zijn van de werkzoekende die zich bij CWI meldt. CWI onderkent dat de klantgerichtheid van de dienstverlening inderdaad kan worden verbeterd. CWI implementeert op dit moment een programma voor een frequent uit te voeren klanttevredenheidsonderzoek. CWI meent dat het tempo waarin cliëntsturing kan worden gerealiseerd, ook afhankelijk is van de mate waarin de werkzoekende bereid en in staat is om de verantwoordelijkheid te nemen en de zelfwerkzaamheid te tonen waar de Wet SUWI vanuit gaat.

Het is juist dat de mening van de cliënt in de reïntegratieadviezen van CWI ontbreekt, alhoewel de wet dat voorschrijft. CWI zal maatregelen treffen om dit te verbeteren.

Vrije ruimte voor vestigingen en «best practices»

CWI geeft aan dat de inhoud van de basisdiensten die CWI levert aan werkzoekenden en werkgevers, op elke vestiging hetzelfde is. De wijze waarop en de frequentie waarin ze worden aangeboden, is uiteraard verschillend per cliënt, maar ook per vestiging omdat CWI op lokaal niveau nauw samenwerkt met gemeenten en andere partijen. Uitwisseling van ervaringen in het vestigingsmanagersoverleg, visitatiecommissies, publicatie op intranet en in het bedrijfsblad MensenWerk, en interne benchmarking en ranking, bevorderen de ontwikkeling en brede invoering van succesvolle werkwijzen.

Concurrentie CWI en reïntegratiebedrijven

CWI houdt zich bezig met de bemiddeling van werkzoekenden met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid en zet voor deze categorie instrumenten in als sollicitatietrainingen en adviesgesprekken. De cliënten van reïntegratiebedrijven hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt of zijn al langer dan zes maanden werkloos en door verschillende factoren in een aanmerkelijk slechtere positie. Gegeven dit grote onderscheid in klantgroepen en het daaruit voortvloeiende onderscheid in dienstverlening, ziet CWI niet waarom sprake zou zijn van concurrentie tussen CWI en reïntegratiebedrijven.

6.4 Raad van Bestuur UWV

De Raad van Bestuur van UWV geeft aan met belangstelling van het rapport kennis te hebben genomen en zich in belangrijke mate in het rapport te herkennen. De bevindingen en conclusies over de realisatie van prestaties heeft UWV al eerder in rapportages gesignaleerd. Ook het geschetste beeld van de ketenpraktijk is herkenbaar, gezien ook hetgeen door de ketenpartners in de tussenevaluatie SUWI is geconstateerd.

Inzicht

UWV schrijft zich te realiseren nog een weg te gaan hebben voordat de cliënt centraal zal staan. UWV zet in op verdere professionalisering van de begeleiding bij reïntegratie. De casemanager vervult hierbij een belangrijke rol. Zijn activiteiten zullen op termijn worden geïntegreerd in de functie van reïntegratiecoach. Deze moet de zelfredzaamheid voor het verkrijgen van arbeid vergroten. De zelfredzaamheid stelt de cliënt ook in staat zelfstandig de keuze van het reïntegratiebedrijf te bepalen, eventueel via een IRO. Over de inzet van deze middelen zijn tussen de ketenpartners

coördinatieafspraken gemaakt, zo schrijft UWV. Voor de samenwerking tussen de ketenpartners is het ketenprogramma het beleidskader. UWV plaatst bij het bovenstaande de volgende kanttekening: op basis van afspraken met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de beschikbare ICT allereerst worden ingezet bij de realisatie van diens beleidsprogramma. UWV noemt de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst, de polisadministratie, wijzigingen in de WW, het aangepaste Schattingsbesluit en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Vanwege de benodigde systeemtechnische ondersteuning bij de uitvoering van het ketenprogramma zal de invoering van de functie van reïntegratiecoach pas aan het einde van het derde kwartaal van 2005 zijn voltooid.

Aanspraken cliënten

In het rapport veronderstelt de Algemene Rekenkamer dat er een overlap zit in de dienstverlening van reïntegratiebedrijven en CWI. Volgens UWV is dat niet juist. CWI verzorgt de basisdienstverlening, terwijl reïntegratietrajecten bestemd zijn voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. De aard en intensiteit van de dienstverlening zijn dus verschillend, aldus UWV. Om deze diversiteit optimaal te benutten wordt in het ketenprogramma afgesproken het scala van beschikbare instrumenten zo flexibel mogelijk in te zetten. De reïntegratiecoach zal hierbij de spil vormen.

Volgens UWV zijn de aanspraken van de cliënt op begeleiding voldoende gewaarborgd met de reïntegratiecoach, de samenwerking in de keten op het punt van gecoördineerde inzet van reïntegratie-instrumenten en het monitoren van de reïntegratiebedrijven.

Verantwoording

Bij de optimistische verantwoording in jaarverslag en kwartaalverslagen die de Algemene Rekenkamer in het rapport noemt tekent UWV aan dat het in de kwartaalrapportages herhaaldelijk heeft aangegeven problemen te hebben met het zichtbaar maken van activiteiten en prestaties. Ook heeft UWV gemeld dat prestatie-indicatoren niet gehaald zijn. UWV vindt het tempo van de beoogde verbeteringen wel te optimistisch geschat. Overigens deelt UWV de mening van de Algemene Rekenkamer dat het zogenaamde hiaatpercentage een betrouwbaarder beeld geeft van de sluitendheid van de activiteiten van UWV dan het huidige sluitende aanpakcijfer.

UWV schrijft regelmatig over de resultaten van reïntegratietrajecten te rapporteren. Het zicht op de effectiviteit van de ingezette budgetten is moeilijker te verkrijgen. In dat kader werkt UWV in overleg met SZW inmiddels aan een effectiviteitsmodel.

6.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met interesse kennisgenomen van de reacties op haar conceptrapport van de minister en staatssecretaris van SZW en de Raden van Bestuur van CWI en UWV. Het stemt hoopvol dat het rapport hen op onderdelen aanleiding geeft tot verbeteringen. De reacties geven de Algemene Rekenkamer aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Inzicht in prestaties en effecten

Een belangrijk punt dat in de reacties van de bewindslieden van SZW en van CWI naar voren komt is het inzicht in de prestaties van CWI en UWV.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat zij het van belang vindt dat de gegevens en indicatoren die worden gebruikt ook inzicht geven in het aandeel van CWI en UWV in de resultaten. Haar onderzoek laat zien dat dit bijvoorbeeld bij de uitstroom uit de WW en de sluitende aanpak niet het geval is. Het is positief dat de bewindslieden de huidige set van indicatoren willen optimaliseren.

CWI geeft aan de uitstroom als indicator van de outcome belangrijk te vinden, hoewel eigen onderzoek van CWI de betrekkelijkheid hiervan heeft aangetoond. CWI onderschrijft het belang van een betrouwbare registratie van klantenstromen en resultaten. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen van CWI op dit punt met interesse volgen.

Het is verheugend dat UWV schrijft het zogenoemde hiaatpercentage een betere indicator te vinden dan de huidige sluitende aanpakindicator. Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit is zeker niet eenvoudig, zoals ook UWV opmerkt. Het is daarom goed te vernemen dat UWV in samenwerking met SZW werkt aan een model om de effectiviteit in beeld te brengen.

Bemiddeling door CWI

CWI geeft aan dat de klantgerichtheid verbeterd kan worden. De Algemene Rekenkamer zal deze ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen. Verder is zij blij dat de mening van de cliënt in de reïntegratieadviezen zal worden opgenomen.

Reïntegratie door UWV

Het is goed dat UWV in zijn reactie een realistischer perspectief van de reïntegratiecoach schetst. De conclusie over de verantwoording heeft uitsluitend betrekking op casemanagement.

De keten

Het ketenprogramma, waar de bewindslieden van SZW en ook CWI en UWV op een aantal punten naar verwijzen, ziet de Algemene Rekenkamer met belangstelling tegemoet. Haar onderzoek heeft laten zien dat het in de praktijk lastig is om de afstand tussen papier en werkelijkheid te overbruggen. Zij is daarom met name geïnteresseerd in de wijze waarop ministerie en uitvoerders het programma in de praktijk gestalte zullen geven. Ook naar de resultaten van de inspanningen van de minister en staatssecretaris om de klantgerichtheid nader te bepalen is zij nieuwsgierig. Het belang dat de Algemene Rekenkamer ziet om activiteiten in de keten beter op elkaar af te stemmen wordt door de bewindslieden, CWI en UWV gedeeld. Echter, het risico van concurrentie wordt niet onderschreven. De praktijk in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat anders zien. Het probleem van de huidige werkloosheid schuilt vooral in de vraag naar arbeid. Hierdoor wordt het verschil tussen de cliënten van CWI en UWV voor een groot deel slechts bepaald door de werkloosheidsduur en niet door specifieke belemmeringen die toetreding tot de arbeidsmarkt in de weg staan. De Algemene Rekenkamer vindt de werkloosheidsduur niet onderscheidend genoeg. Ook de stelling dat de activiteiten van reïntegratiebedrijven intensiever zijn dan die van CWI vindt in haar onderzoek geen ondersteuning. Daarnaast blijft zij zich afvragen of bepaalde instrumenten nu op het juiste moment in de keten worden ingezet. Het lijkt niet voor de hand te liggen dat mensen die onvoldoende sollicitatievaardigheden hebben eerst na ruim een half jaar een sollicitatietraining krijgen.

De minister en staatssecretaris van SZW

De minister en staatssecretaris merken terecht op dat er grenzen zijn aan het invoeren van nieuw beleid. Dit is echter niet waar de Algemene Rekenkamer op doelt; het gaat haar om ondersteuning van bestaand beleid. Voor de SUWI-gerichtheid van de WW is dit inmiddels wel gedaan. Dat is positief.

De Algemene Rekenkamer is blij met de toezegging van de bewindslieden dat zij zullen nagaan hoe de sturing meer diepgang kan worden geboden. Zij stelt voor hierbij ook de informatieverzameling door het ministerie te betrekken. Haar onderzoek laat zien dat de informatieverzameling nu onvoldoende is. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de minister en de staatssecretaris de aanbeveling hieromtrent alsnog overnemen.

AKO	Algemeen Ketenoverleg
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Divosa	Directeuren van Overheidsinstellingen Sociale Arbeid
Gak	Gewestelijk Arbeidskantoor
Guo	Gemeenschappelijk UitvoeringsOrgaan
IR	Inkoop Reïntegratie (divisie UWV)
IRO	Individuele Reïntegratie Overeenkomst
IWI	Inspectie voor Werk en Inkomen
LCR	Landelijke Cliëntenraad
RWP	Referentiewerkproces CWI
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
USZO	Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zaken voor Overheid en Onderwijs
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand

Bijlage 2

Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie Raad van Bestuur van CWI	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
Hoofdstuk 2					
1	Vrijheid die CWI-vestigingen hebben brengt risico van ongelijkheid met zich mee.	De bewindslieden zeggen dat in lijn met hun sturingsfilosofie het primair aan CWI en UWV is om de conclusies en aanbevelingen voor de dienstverlening op een adequate wijze in te vullen. De bewindslieden zullen in het eerstkomend bestuurlijk overleg met CWI en UWV afspreken hoe zij over de voortgang hiervan geïnformeerd worden.	CWI geeft aan dat de inhoud van de basisdienstverlening op elke vestiging hetzelfde is. CWI onderkent dat de klantgerichtheid van de dienstverlening inderdaad kan worden verbeterd. CWI zal maatregelen treffen om de mening van de cliënt op te nemen in de reïntegratieadviezen.		De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen. Zij is blij dat de mening van de cliënt in de reïntegratieadviezen zal worden opgenomen.
2	CWI heeft diensten in 2003 niet, te weinig of te laat uitgevoerd – er is te weinig capaciteit.	Zorg ervoor dat aansprakelijke cliënten en succesvolle werkwijzen waargemaakt kunnen worden.	Volgens CWI is het oordeel dat CWI taken niet, te weinig of te laat uitvoert vooral van historische betekenissen.		
3	Registraties zijn gebrekkig en uitstroombindicator is nauwelijks door CWI te beïnvloeden. CWI ontleent zich de kans een lerende organisatie te zijn.	Gebruik inzicht in prestaties en resultaten om vast te stellen welke werkwijzen succesvol zijn – hoofdkantoor mag hierin meer het voortouw nemen.	Een programma om de betrouwbaarheid van registraties te waarborgen is reeds in volle gang. CWI geeft aan bewust gekozen te hebben om niet te registreren op basis van activiteiten en diensten. De ontwikkeling en brede invoering van succesvolle werkwijzen worden bevordert door de uitwisseling van ervaringen.		Het is belangrijk dat de gebruikte indicatoren ook inzicht geven in het aandeel van CWI en UWV in de resultaten. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen van CWI op dit punt met interesse volgen.
4	Vragen klanttevredenheid gaan nauwelijks over diensten.	Richt klanttevredenheidsonderzoek meer op bemiddeling, workshops en reïntegratieadviezen.	CWI implementeert op dit moment een programma voor een frequent uit te voeren klanttevredenheidsonderzoek.		
Hoofdstuk 3					
1	Het is niet duidelijk wat UWV voor cliënten doet.	Zorg voor inzicht in activiteiten casemanagers en andere hulp die UWV biedt.			

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie Raad van Bestuur van CWI	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
2	Het is niet helder waarop cliënt aanspraak kan maken.	MaaK helder waar de cliënt aanspraak op kan maken.		UWV realiseert zich nog een weg te gaan te hebben voordat de cliënt centraal zal staan. Aanspraken cliënt gewaarborgd door onder meer de reïntegratie-coach.	
3	UWV heeft de functie van casemanager niet goed georganiseerd.	Zorg ervoor dat de aanspraken van de klant gehonoreerd kunnen worden.		Functie van reïntegratie-coach is eind derde kwartaal 2005 pas voltooid.	Goed dat UWV realistischer perspectief schetst.
4	Zorgen of veranderingen wel zullen slagen. Jaarverslag en kwartaalverslagen geven situatie op werkvloer niet goed weer.	MaaK verantwoordings transparant, ook voor de cliënten – zij zijn een belangengroep. Vermeld ook het percentage WW'ers dat na een jaar nog geen traject heeft gehad ten opzichte van alle WW'ers die na een jaar nog een uitkering hebben.		UWV zegt dat het in de kwartaalrapportages herhaaldelijk heeft aangegeven problemen te hebben om activiteiten en prestaties zichtbaar te maken. UWV schrijft regelmatig over de resultaten van reïntegratietrajecten te rapporteren. UWV is het ermeê eens dat het zogenaamde hiaatpercentage een betrouwbaarder beeld geeft van de sluitende aanpak.	De conclusie van de Algemene Rekenkamer over de verantwoordings heeft uitsluitend betrekking op casemanagement. Het is verheugend dat UWV schrijft het zogenaamde hiaatpercentage een betere indicator te vinden dan de huidige sluitende aanpak-indicator.
Hoofdstuk 4					
1	Rol van de klant is beperkt.	Nagaan welke invloed klant kan uitoefenen en hoe hij hierin het beste ondersteund kan worden.	In het ketenprogramma 2005 staat de vraag van de klant centraal. Dit zal gerealiseerd worden door enerzijds maatwerk in de dienstverlening te introduceren en anderzijds de klant in staat te stellen een eigen rol te claimen.		De Algemene Rekenkamer is met name geïnteresseerd hoe ministerie en uitvoerders het programma in de praktijk gestalte zullen geven.

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie Raad van Bestuur van CWI	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
2	Reïntegratietrajecten gaan steeds meer op elkaar lijken.	De bewindslieden delen de opvatting van CWI en UWV dat het scala aan in te zetten activiteiten en instrumenten onderscheidend genoeg is.	De doelgroepen van CWI en de reïntegratiebedrijven zijn dusdanig verschillend dat gespecialiseerde dienstverlening wenselijk is. Van concurrentie is geen sprake.	CWI verzorgt de basisdienstverlening, terwijl reïntegratietrajecten bestemd zijn voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. De aard en intensiteit van de dienstverlening zijn dus verschillend, aldus UWV.	Het probleem van de huidige werkloosheid schuilt vooral in de vraag naar arbeid. Hierdoor wordt het verschil tussen de cliënten van CWI en UWV voor een groot deel slechts bepaald door de werkloosheidsduur. De Algemene Rekenkamer vindt dit niet onderscheidend.
3	Concurrentie tussen CWI en reïntegratiebedrijven.	Onderzoek of sprake is van concurrentie tussen CWI en reïntegratiebedrijven en wat gevolgen hiervan zijn.	Gegeven het grote onderscheid in klantgroepen en het daaruit voortvloeiende onderscheid in dienstverlening, ziet CWI niet waarom sprake zou zijn van concurrentie tussen CWI en reïntegratiebedrijven.		
4	Er is nog geen klantvolgsysteem. Door gebrekkig inzicht is het niet mogelijk uitspraken te doen over de resultaten van het beleid.	Zorg voor afstemming van gegevens en gegevensuitwisseling.	De bewindslieden zijn van mening door de prestaties van CWI en UWV op het terrein van bemiddeling en reïntegratie toch wel enig inzicht te hebben in de resultaten van het beleid. In het ketenprogramma 2005 is onder meer ICT als ambitie opgenomen.	CWI vindt het evident dat de dienstverlening van CWI eraan bijdraagt dat talloze werkzoekenden een baan vinden. CWI vindt het echter niet realistisch om te verlangen dat een causaal verband wordt aangetoond tussen de inspanningen van CWI en het resultaat. Volgens CWI is ook uit een cliëntvolgsysteem een dergelijke causale relatie niet af te leiden.	Het is belangrijk dat de gebruikte indicatoren ook inzicht geven in het aandeel van CWI en UWV in de resultaten.
5	AKO is goed vertrekpunt voor samenwerking.	Breng aanbevelingen Algemene Rekenkamer in het AKO in.	De bewindslieden zullen dit conceptrapport in het eerstvolgend AKO-overleg laten agenderen.		
Hoofdstuk 5	1 Invulling sturingsvisie is nog beperkt.	Sturingsvisie in praktijk meer diepgang geven.	Het Ministerie van SZW zal bezien op welke wijze meer diepgang geboden kan worden aan de sturingsfilosofie.		De Algemene Rekenkamer is blij met de toezegging.

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie Raad van Bestuur van CWI	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
2	Bij oorzaken op snijvlak van beleid en uitvoering had minister meer het voortouw moeten nemen.	De bewindslieden herkennen de conclusie niet. Er is de afgelopen vier jaar al veel gedaan om de WW meer SUWI-gericht te maken. Volgens de minister en de staatssecretaris zijn er grenzen aan het invoeren van nieuw beleid.			Er is inderdaad een grens aan beleid. De Algemene Rekenkamer doelt niet op nieuw beleid, maar op ondersteuning van bestaand beleid. Voor de SUWI-gerichtheid van de WW is dit inmiddels wel gedaan. Dat is positief.
3	Involed op prestatie-indicatoren is beperkt en modelen voor verantwoording sluiten niet op elkaar aan. Aandacht voor betrouwbaarheid is positief.	Gebrekkige prestatie-indicatoren en onvoldoende informatie over uitvoering met voorrang aanpakken.	Het Ministerie van SZW start een traject om te bezien hoe de huidige set van prestatie-indicatoren geoptimaliseerd kan worden. CWI, maar ook UWV, zullen belangrijke stappen maken waardoor de kwaliteit van informatie verbetert.		De Algemene Rekenkamer benadrukt dat zij het van belang vindt dat de gegevens en indicatoren die worden gebruikt ook inzicht geven in het aandeel van CWI en UWV in de resultaten.
4	Onduidelijkheid over klantgerichtheid.	MaaK helder wat klantgerichtheid moet zijn.	Het Ministerie van SZW start een traject om te bezien aan welke voorwaarden het stelsel van werk en inkomen moet voldoen om als klantgericht aangemerkt te worden. De bewindslieden verwachten dat dit traject eind 2004 gereed zal zijn.		De Algemene Rekenkamer is nieuwsgierig naar de resultaten om de klantgerichtheid nader te bepalen.
5	Moeite met goede aansturing en inzicht in uitvoering – afstand soms kunstmatig.	Beter beeld van uitvoering vormen en informatie op ministerie verspreiden.	De bewindslieden geven aan dat zij voldoende informatie en signalen krijgen om zich een goed beeld van de uitvoering te vormen en dat zij deze aanbeveling niet overnemen.		Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat de informatieverzameling nu onvoldoende is. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de minister de aanbeveling hieromtrent alsnog overneemt.