debeleidsonderzoekers
verwonderzoek
seo economisch onderzoek
de wetenschap dat het goed is

Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie

De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat

MAART 2021

Projectnummer P0157

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

© 10 maart 2021 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Managementsamenvatting 6

1. Inleiding 22
- 1.1 Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen: een inleiding 23
- 1.2 Aanleiding, doel en onderzoeksvragen 25
- 1.3 Analysekader 27
- 1.4 Onderzoeksaanpak en afbakening 33
- 1.5 Leeswijzer 34

Deel I: Prestaties van het SUWI-stelsel 36

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel 37
- 2.1 Ontwikkelingen in de context 38
- 2.2 Doeltreffendheid 40
- 2.3 Doelmatigheid 53

3. Conclusies en beschouwing 56
- 3.1 Conclusies 56
- 3.2 Aanbevelingen 64
- 3.3 Suggesties voor verder onderzoek 69

Deel II: Inrichting en aansturing 72

4. Inrichting van het SUWI-stelsel 73
- 4.1 Beschrijving van de inrichting 74
- 4.2 Ontwikkelingen in de inrichting 2015-2020 76
- 4.3 Duiding en resterende vragen 77

5. Aansturing van en toezicht op het SUWI-stelsel 79
- 5.1 Inleiding 79
- 5.2 Sturingsvisie 81
- 5.3 Sturingsinstrumenten 84
- 5.4 Functioneren van de sturing 88
- 5.5 Beschrijving van het toezicht 96
- 5.6 Functioneren van het toezicht 100
- 5.7 Beschrijving van de cliëntenparticipatie 101
- 5.8 Conclusies 104

Deel III: Uitvoering 108

6. UWV 109
6.1 Inleiding 110
6.2 Doelen en opdracht 111
6.3 Uitvoeringskosten 113
6.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening 116
6.5 Output van de dienstverlening 126
6.6 Kwaliteit van dienstverlening 2015-2020 130
6.7 Doeltreffendheid van de uitvoering 138
6.8 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering 141

7. SVB 143
7.1 Inleiding 144
7.2 Doelen en opdracht 145
7.3 Middelen en output 146
7.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening 152
7.5 Kwaliteit van dienstverlening 2015-2020 158
7.6 Doeltreffendheid van de uitvoering 164
7.7 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering 165

8. Inlichtingenbureau 168
8.1 Inleiding 169
8.2 Doelen en opdracht 169
8.3 Middelen 170
8.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening 171
8.5 Output 174
8.6 Kwaliteit van dienstverlening 2015-2020 175
8.7 Doeltreffendheid 178
8.8 Doelmatigheid 179

9. BKWI 181
9.1 Inleiding 182
9.2 Doelen en opdracht 182
9.3 Uitvoeringskosten 184
9.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening 184
9.5 Kwaliteit van dienstverlening 186
9.6 Doeltreffendheid 188
9.7 Doelmatigheid 189

10. Regionale samenwerking 190
10.1 Inleiding 191
10.2 Doelen en opdracht 192
10.3 Middelen 195
10.4 Ontwikkelingen in de regionale samenwerking 2015-2020 196
10.5 Resultaten 198
10.6 Doeltreffendheid 203
10.7 Doelmatigheid 205

Bijlage 1: Beantwoording van de RPE-vragen 206

Bijlage 2: Bronnen 223

Bijlage 3: Respondenten 230

Bijlage 4: De outcome van SUWI meten 232

Bijlage 5: Beantwoording van de onderzoeksvragen 261

Management-samenvatting

Sinds 2002 regelt de Wet "structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen" - de Wet SUWI - de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland. Het SUWI-stelsel dient twee hogere doelen, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bieden van bestaanszekerheid aan diegenen die niet (meer) in staat zijn door arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. In de Wet SUWI is vastgelegd welke taken UWV, SVB, BKWI, Inlichtingenbureau (IB) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR) hebben in het kader van het stelsel voor Werk en Inkomen. Binnen dit SUWI-stelsel wordt aan miljoenen mensen bestaanszekerheid geboden, waaronder aan 3,4 miljoen AOW-gerechtigden door de SVB en aan 1,1 miljoen werklozen, zieken en arbeidsongeschikten door UWV. Daarnaast organiseert de Wet SUWI ook de inspanningen van UWV om bij te dragen aan de arbeidsparticipatie en is de samenwerking tussen UWV en gemeenten in 35 arbeidsmarktregio's geregeld in de Wet SUWI.

Dit rapport is het resultaat van de verplichte beleidsdoorlichting van Artikel 11 (Uitvoering) van de SZW begroting, de evaluatie van de Wet SUWI en de evaluatie van de Kaderwet zbo's Artikel 39. We kijken met dit onderzoek terug op de jaren 2015-2020 en beoordelen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de structuur van de uitvoering werk en inkomen in die periode.

Deze managementsamenvatting geeft een indruk op hoofdlijnen van de resultaten van ons onderzoek. Het betreft een samenvatting van de onderzoeksvragen, onze aanpak, ons oordeel over de doeltreffendheid en

doelmatigheid van het SUWI-stelsel en onze conclusies. De onderbouwing van onze bevindingen vindt u in de rest van dit rapport.

1. Inleiding en onderzoeksvragen

In 2015 werd de laatste evaluatie van de Wet SUWI en beleidsdoorlichting van Artikel 11 Uitvoering uitgevoerd[1]. Nu in 2020 ligt opnieuw de vraag ter tafel hoe het uitvoeringsstelsel voor werk en inkomen heeft gefunctioneerd en hoe dit er nu voor staat. De aanleiding voor dit onderzoek wordt, naast intrinsieke nieuwsgierigheid, gevormd door drie verplichtingen:

1. Het ministerie van SZW dient per begrotingsartikel elke vier tot zeven jaar een beleidsdoorlichting uit te voeren. De basis voor deze verplichting ligt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), die ook de vijftien standaardvragen voorschrijft die in een beleidsdoorlichting beantwoord dienen te worden. Deze zijn beantwoord in bijlage 1 van dit rapport.
2. De minister van SZW moet elke vijf jaar een verslag aan de Tweede Kamer sturen over 'de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk' van de Wet SUWI. De basis voor deze verplichting ligt in artikel 86 van de Wet SUWI.
3. De minister van SZW dient elke vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer te sturen 'ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid' van de zbo's waar de minister 'eigenaar' van is, *in casu* de SVB en het UWV. De basis voor deze verplichting ligt in artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Dit onderzoek moet daarom zicht bieden op het uitvoeringsstelsel van werk en inkomen *in al haar facetten*. Dat betekent dat het onderzoek zowel de architectuur van het stelsel (de *inrichting*) dient te bevragen, de *aansturing* van het stelsel, het *toezicht* op het stelsel en de *participatie* van cliënten, alsook de *uitvoering* binnen dat stelsel door de zbo's en de overige uitvoeringsorganisaties (BKWI en IB).

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook:

In hoeverre is het SUWI-stelsel doeltreffend en doelmatig?

Deze vraag valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. In hoeverre is de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving binnen het huidige SUWI-stelsel doeltreffend, doelmatig, rechtmatig en klantgericht?
2. In hoeverre draagt de inrichting van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering?
3. In hoeverre draagt de aansturing van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering?
4. In hoeverre is de huidige invulling van het toezicht werkbaar en effectief?

[1] Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M. & Trommel, W. (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Zoetermeer: Panteia.

5. In hoeverre leiden de inrichting en de aansturing van, het toezicht op en de uitvoering door de SUWI-organisaties tot een doelmatig en doeltreffend stelsel?

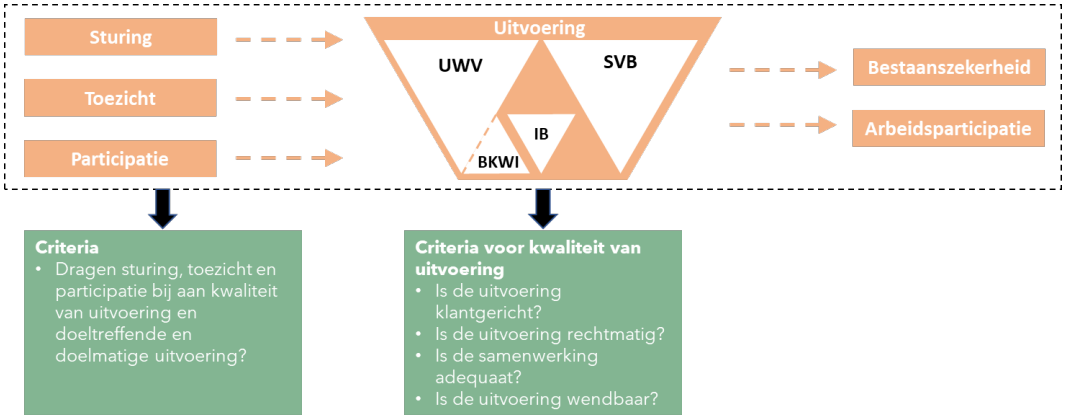
2. Analysekader en aanpak

Voordat we ingaan op de aanpak van dit onderzoek, staan we kort stil bij de actoren in het SUWI-stelsel en hun rol. De *uitvoering* is momenteel in handen van een viertal organisaties: het UWV voert de werknemersverzekeringen uit[2], de SVB voert de volksverzekeringen uit, het Inlichtingenbureau (IB) en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)[3] zijn verantwoordelijk voor het gegevensverkeer in het stelsel. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) behartigt de cliëntenbelangen en is opgericht in het kader van de Wet SUWI, maar de LCR is geen uitvoeringsorganisatie binnen het stelsel. Dan zijn er twee (typen) organisaties die op een hybride manier verbonden zijn aan de uitvoering binnen het SUWI-stelsel: gemeenten en private re-integratiebureaus. Gemeenten zijn geen uitvoeringspartij binnen het SUWI-stelsel, maar ze hebben op grond van de Wet SUWI wel de verantwoordelijkheid om in samenwerking met UWV te werken aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. De *aansturing* van de vier uitvoeringsorganisaties is in handen van de minister. Het *toezicht* op de uitvoering is enerzijds belegd bij het departement zelf (organisatietoezicht) en anderzijds bij de Inspectie SZW (doeltreffendheidstoezicht). Ten slotte is geregeld dat cliënten middels *cliëntenparticipatie* betrokken kunnen zijn bij, en invloed kunnen hebben op de uitvoering van het beleid en zo bij kunnen dragen aan een klantgerichte uitvoering.

Bij de uitvoering van dit onderzoek hebben we een analysekader gebruikt. Het is hieronder in figuur 1 weergegeven. Dit analysekader structureert het onderzoek naar het SUWI-stelsel. Het bevat de verschillende elementen waaruit het stelsel bestaat en brengt ze met elkaar in verband. Links in het schema staat de 'input' op stelselniveau: de aansturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie. Centraal staat de uitvoering door de vier uitvoeringsorganisaties in het SUWI-stelsel. Rechts in de figuur staan de twee hogere doelen waar de Wet SUWI aan moet bijdragen. In de groene boxjes staan de criteria waar enerzijds de input (sturing, toezicht, participatie) aan moet worden afgemeten, en anderzijds waar de kwaliteit van de uitvoering aan moet worden afgemeten.

[2] Toen SUWI werd ingevoerd waren dit twee organisaties: het UWV en het CWI. Het UWV was toen verantwoordelijk voor uitkeringsverstrekking en re-integratie bij werkloosheidsverzekeringen; CWI werd verantwoordelijk voor intake van deze uitkeringen, bemiddeling van uitkeringsgerechtigden en re-integratie van arbeidsongeschikten. In 2009 zijn deze twee organisaties samengegaan. Zie: Van beheersing naar veerkracht, 31-32 en 41.
[3] Het BKWI is in het SUWI-stelsel gepositioneerd als apart organisatieonderdeel van het UWV.

Figuur 1. Analysekader voor de evaluatie



Doeltreffendheid is de relatie tussen de inspanningen (input en uitvoering) en het maatschappelijk doelbereik. De doelmatigheid van beleid is de relatie tussen de uitvoeringskosten (die in de vier organisaties worden gemaakt en het budget dat wordt toegewezen als onderdeel van de sturingsrelatie) en het doelbereik. Dit stelt ons in staat om het stelsel als geheel te beoordelen.

De Wet SUWI kent twee hoofddoelen: het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bieden van bestaanszekerheid. We staan hier kort stil bij de betekenis van deze beide doelen.

Bevorderen van de arbeidsparticipatie

De inceptiestukken van SUWI wijzen op het belang van 'betere en snellere activering van uitkeringsgerechtigde en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden'.[4] De uitvoeringsorganisatie zou "zodanig worden vormgegeven dat zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk aan het werk worden geholpen". Dit moet vervolgens "tot uiting komen in het vergroten van de kansen op werk en spoedige re-integratie en daarmee leiden tot een daling van de uitkeringslasten".[5] Kortom: het gaat om de spoedige activering (van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden), vergroting van de kansen op werk en uiteindelijk tot een daling van de uitkeringslasten.

Bieden van bestaanszekerheid

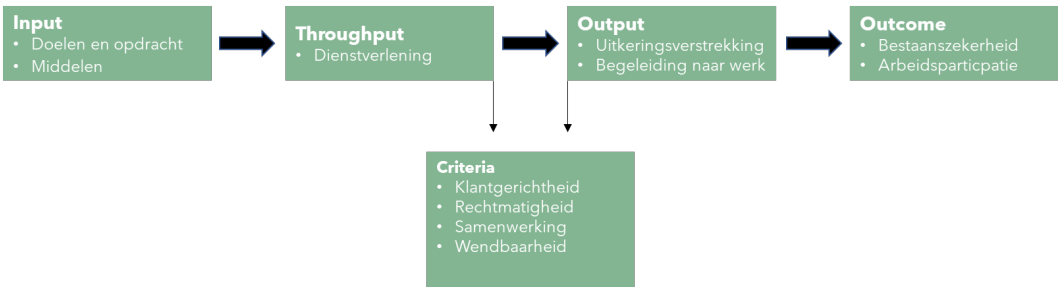
Afgaande op de inceptiestukken van SUWI betekent 'het bieden van bestaanszekerheid' vooral 'het verstrekken van uitkeringen'. In de eerste kabinetsnota wordt dit doel als volgt verwoord: "dat de cliënten voor wie [activering] niet (direct) lukt hun wettelijke aanspraken op sociale zekerheid op een zo eenvoudig mogelijke wijze kunnen effectueren."[6] Dit is een vrij nauwe opvatting van het bieden van bestaanszekerheid; het geeft geen ruimte aan de gedachte dat er mogelijk meer nodig is dan het verstrekken van een uitkering om iemand bestaanszekerheid te bieden.

[4] Zie bv TK 1998-1999, 26 448, nr. 1. Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen.
[5] TK 1998-1999, 26 448, nr. 1. Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen.
[6] TK 1998-1999, 26 448, nr. 1. Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen.

De doeltreffendheid van het stelsel wordt afgemeten aan de bijdrage die het levert aan bovengenoemde 'hogere doelen'. Daarnaast hanteren we in dit onderzoek vier additionele 'criteria' om de kwaliteit van de uitvoering te toetsen. Twee van deze criteria – klantgerichtheid en rechtmatigheid – hebben een duidelijke basis in de SUWI-stukken en artikel 11 van de SZW-begroting. Twee andere criteria – samenwerking en wendbaarheid – zijn op verzoek van de opdrachtgever aan dit onderzoek toegevoegd.

Dit onderzoek heeft daarnaast als taak de afzonderlijke SUWI-organisaties (UWV, SVB, IB en BKWI) te beoordelen. Voor de beoordeling van de verschillende uitvoeringsorganisaties hanteren we een separaat analysekader. Dat ziet er als volgt uit:

Figuur 2. Analysekader per uitvoeringsorganisatie



Deze figuur is gebaseerd op het Logic Model[7] en doorloopt de stappen van input en throughput naar output en outcome. De figuur lijkt in wezen sterk op het algemene analysekader; nieuw hier is dat we expliciet de middelen benoemen die de uitvoeringsorganisaties inzetten, hun doelen en opdracht, en de output. Bovenstaande figuur is gebruikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende uitvoeringsorganisaties te beoordelen. Doeltreffendheid is daarbij de relatie tussen de dienstverlening en de hogere doelen; doelmatigheid is hier de relatie tussen de middelen en de output, en dat betreft dus de doelmatigheid van de uitvoering.

Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek heeft, zoals doorgaans beleidsdoorlichtingen, het karakter van een *syntheseonderzoek*. Dat betekent dat we ons baseren op bestaande bronnen en daarvan een synthese presenteren. We hebben geen nieuwe data verzameld. Wel hebben we een vijftigtal interviews uitgevoerd met sleutelspelers binnen en buiten het SUWI-stelsel, zie bijlage 3 voor een overzicht. Deze gesprekken hebben ons geholpen de beschikbare informatie te duiden en van achtergrond te voorzien. Het feit dat het hier een syntheseonderzoek betreft betekent ook dat we op een aantal plaatsen moeten concluderen dat het ons aan materiaal ontbreekt om bepaalde conclusies te trekken.[8]

[7] Een logic model is een hypothetische beschrijving van een keten van causale effecten, die tot een bepaalde uitkomst leiden. E. Suchman (1968) Evaluative research: principles and practice in public service and social action programs.
[8] Eén van de doelstellingen van een beleidsdoorlichting is ook om inzichtelijk te maken welke informatie nog ontbreekt.

Voor conclusies over sturing en toezicht enerzijds en doelmatigheid anderzijds hebben we ons kunnen baseren op onderzoeken die deels voorafgaand aan ons onderzoek, deels gelijktijdig zijn uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. Berenschot heeft onderzoek gedaan naar sturing en toezicht van het ministerie van SZW op het UWV en de SVB.[9] IPSE Studies heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van het UWV en de SVB.[10]

3. Doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf geven we ons oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel. Dit oordeel is gebaseerd op de delen II en III (de hoofdstukken 4 tot en met 10 van dit rapport) die gaan over de inrichting en aansturing van en het toezicht op het SUWI-stelsel, en over de uitvoering door de uitvoeringsorganisaties in het stelsel. De doeltreffendheid van het SUWI-stelsel beoordelen we op de punten uitvoering, inrichting, sturing, toezicht en cliëntenparticipatie. Daarna volgt ons oordeel over doelmatigheid. In hoofdstuk 2 gaan we in detail in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel.

Doeltreffendheid van de uitvoering

De doeltreffendheid van de uitvoering beoordelen we aan de hand van de twee hogere doelen – bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie – en de vier criteria (rechtmatigheid, klantgerichtheid, samenwerking en wendbaarheid).

Bijdrage aan bestaanszekerheid

De belangrijkste wijze waarop uitvoeringsorganisaties kunnen bijdragen aan bestaanszekerheid is het op tijd en correct verstrekken van de uitkeringen. De hoogte van de uitkeringen is vastgelegd in materiewetten en de mate waarin de hoogte van de uitkering toereikend is, hoort zodoende bij een evaluatie van de materiewetten. In dit onderzoek hebben we gekeken of de uitvoering van voldoende kwaliteit is om de bijdrage aan bestaanszekerheid te kunnen leveren.

Voor zowel het UWV als de SVB geldt dat verreweg de meeste uitkeringen correct en op tijd verstrekt worden. Met name op de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking scoren de uitvoeringsorganisaties hoog: consequent boven de 99%. Handhaving draagt bij aan de financiële rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking, en kan tevens bijdragen aan draagvlak voor het stelsel indien de inzet op handhaving in balans is met de kwaliteit van de dienstverlening.[11] Wat de tijdigheid van de eerste betaling betreft geldt grofweg dat deze voor de ‘eenvoudigere’ regelingen hoger ligt dan voor de meer ingewikkelde regelingen. Er is dus ook een groep klanten die de eerste uitkering niet op tijd krijgt. Dat heeft consequenties voor hun bestaanszekerheid. Over het geheel genomen is de uitkeringsverstrekking op orde en draagt daarmee bij aan de bestaanszekerheid van mensen.

---

[9] B. Berkhout cs (2020) Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot.
[10] T. Niaounakis, A. van Heezik & J. Blank (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018. Delft: IPSE Studies.
[11] Handhaving en de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid worden uitgebreid behandeld in de inhoudelijke hoofdstukken; zie H6 (UWV) en H7 (SVB).

Desondanks doet zich een aantal knelpunten voor die afbreuk doen aan de bestaanszekerheid van mensen. Ten eerste heeft het UWV te maken met een structureel tekort aan verzekeringsartsen en dit beperkt het aantal en de tijdigheid van herbeoordelingen van de gezondheidssituatie van klanten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit draagt het risico in zich dat mensen een ontwikkeling hebben doorgemaakt waardoor hun huidige uitkering niet meer aansluit bij hun gezondheidssituatie en ze eigenlijk een lagere of juist hogere uitkering zouden moeten krijgen. Ten tweede is weinig bekend over het niet-gebruik van regelingen (uitkeringen). Niet-gebruik kan betekenen dat mensen in hun bestaanszekerheid worden aangetast. De SVB heeft in de afgelopen jaren getracht in te zetten op het tegengaan van niet-gebruik van de AIO, maar daarin zijn nog weinig resultaten behaald, onder andere vanwege belemmeringen in privacywetgeving. Ten slotte kunnen schulden ervoor zorgen dat beslag wordt gelegd op de uitkering, waardoor mensen ondanks het ontvangen van een uitkering, onder het bestaansminimum komen.

Het IB en BKWI vervullen beide een belangrijke faciliterende rol in het SUWI-stelsel. Beide organisaties hebben een rol in het samenvoegen, verknopen en aanleveren van gegevens aan andere uitvoeringsorganisaties, zowel binnen als buiten het stelsel. Dit is essentieel voor het functioneren van het stelsel. BKWI beheert Suwinet en Suwinet heeft zich in de afgelopen jaren zeer betrouwbaar getoond. Daarmee draagt de uitvoering door BKWI bij aan de dienstverlening aan burgers in het SUWI-stelsel. Voor het IB geldt eveneens dat de informatieproducten toereikend zijn geweest voor andere SUWI-organisaties en gemeenten om op een rechtmatige wijze uitkeringen te verstrekken. Wat ontbreekt in de informatieproducten is inzicht in het niet-gebruik van voorzieningen. Deze gegevens kunnen in theorie geleverd worden, maar privacyrestricties en uitblijvende vraag hiernaar vormen knelpunten.

Bijdrage aan arbeidsparticipatie

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een taak van het UWV, de SVB heeft geen rol op dit onderwerp. Het UWV draagt bij aan arbeidsparticipatie door re-integratiedienstverlening en bemiddeling.

Ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie signaleren we dat de dienstverlening van het UWV gericht op werkhervatting in de jaren voor 2015 als gevolg van bezuinigingen flink was afgeschaald. Vanaf 2015 is hier een kentering in te zien, met nieuwe, intensievere dienstverleningsmodellen voor de WW en de WGA. Zodoende is er meer ruimte gekomen voor persoonlijke dienstverlening aan klanten. Op basis van de beschikbare informatie kunnen we niet vaststellen in hoeverre de dienstverlening van het UWV heeft bijgedragen aan (snellere) uitstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden. Bijgehouden wordt in hoeverre uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk, maar niet bekend is of die uitstroom toe te schrijven is aan de dienstverlening van het UWV. We kunnen zodoende geen harde conclusies trekken over de bijdrage van het UWV aan arbeidsparticipatie. Er is in de afgelopen jaren wel ingezet op effectiviteitsonderzoek, met name ten aanzien van de WW- en WGA-dienstverlening, maar resultaten daarvan zijn nog niet bekend. Op basis van eerder onderzoek mag worden verwacht dat de intensievere dienstverlening, met name aan WW'ers, bijdraagt aan de arbeidsparticipatie. Het UWV koopt een belangrijk deel van de re-integratiedienstverlening in bij private re-integratiebureaus. Er is geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de ingekochte dienstverlening (inclusief instrumenten) en dat belemmert het inzicht in de

doeltreffendheid van de re-integratiedienstverlening. We concluderen dat er in de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor effectiviteitsstudies, maar dit nog niet structureel is ingebed in de uitvoering. We achten dit wel essentieel, omdat op die manier inzichtelijk kan worden gemaakt 'wat werkt' en zodoende hoe de arbeidsparticipatie verder bevorderd kan worden (en hoe dit op doelmatige wijze gedaan kan worden).

De bijdrage van het UWV aan de arbeidsparticipatie komt voor een belangrijk deel in de 35 arbeidsmarktregio's tot stand. Het UWV heeft als taak hierin samen te werken met gemeenten. De samenwerking tussen het UWV en gemeenten in de regio's is in de afgelopen vijf jaar verder uitgekristalliseerd en er zijn in diverse regio's op punten vorderingen gemaakt ten opzichte van 2015, maar niet in alle regio's en niet overal in gelijke mate. Over het geheel genomen is de tevredenheid over de samenwerking toegenomen. Er is echter geen onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de regionale samenwerking bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. We kunnen dus geen conclusies trekken over de doeltreffendheid van de regionale samenwerking.

Bijdrage aan overige doelen

Klantgerichtheid wordt in de prestatie indicatoren uitgedrukt als klanttevredenheid. De scores op klanttevredenheid vertonen geen grote verschillen ten opzichte van de periode 2007-2014. UWV scoort onder uitkeringsgerechtigden rond de 7, onder werkgevers tussen de 6 en 7. SVB scoorde in de afgelopen jaren op of net onder het cijfer 8. Achter deze cijfers schuilt een enorme hoeveelheid informatie over de klantbeleving die structureel wordt verzameld door SVB en UWV. Het is de vraag of er niet meer met deze informatie te doen valt. In de afgelopen jaren is door zowel de SVB als het UWV meer ingezet op klantgerichte dienstverlening. Aan de kant van het UWV komt dat tot uiting in de ruimte voor persoonlijke (online, telefonische of fysieke) dienstverlening, die door klanten meer gewaardeerd wordt dan digitale (geautomatiseerde) dienstverlening. De SVB heeft diverse initiatieven ontplooid om burgers beter te bedienen, zoals Garage de Bedoeling (inventariseren waar een strikte uitvoering van de regels schuurt met de bedoeling van de wet) en de inzet op vroegsignalering van schulden. Het doel klantgerichtheid is door de wetgever nauwelijks geoperationaliseerd. Daardoor is het voor ons lastig uitspraken te doen over de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan de klantgerichtheid.

Het is moeilijk een oordeel te vellen over wendbaarheid. Er is wel aandacht voor dit thema in de P&C-cycli, het is echter onduidelijk hoe dit begrip precies moet worden geoperationaliseerd. Met betrekking tot omgaan met schommelende uitkeringsvolumes is onze conclusie dat de uitvoeringsorganisaties hier in de jaren 2015 tot 2020 goed mee om lijken te kunnen gaan. Wel moet opgemerkt worden dat in deze periode het volume uitkeringsgerechtigden afnam en de effecten van de coronapandemie op het moment van schrijven van dit rapport nog niet duidelijk zijn.

Het UWV heeft met een aantal grote beleidswensen te maken gehad, maar heeft daar over het geheel genomen goed mee om kunnen gaan. Bijzondere vermelding betreft de NOW die is ontwikkeld als reactie op de coronapandemie. In korte tijd hebben het UWV en het ministerie van SZW de NOW ontworpen en uitgevoerd. Daaruit blijkt de wendbaarheid van het UWV. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat bij de ontwikkeling van deze regeling de uitvoerbaarheid een zeer belangrijke randvoorwaarde was. Het UWV heeft wendbaarheid in de afgelopen jaren

met name in de ICT-systemen gezocht. Er is op verschillende momenten een 'beleidsfreeze[12]' afgesproken om de ICT-systemen te moderniseren. Op korte termijn heeft dat geleid tot een verminderde wendbaarheid; de verwachting is dat dit op de langere termijn juist leidt tot meer betrouwbaarheid en wendbaarheid. De SVB heeft met relatief weinig wetswijzigingen te maken gehad, maar wel met een complexer wordende uitvoering.

Wanneer wendbaarheid betekent dat uitvoeringsorganisaties goed toegerust zijn op de toekomst dan is het voor ons moeilijk hier een antwoord op te formuleren. Voor de SVB geldt dat er zorgen zijn over de wendbaarheid in de toekomst, vanwege de financiële situatie waarin de organisatie verkeerd. De door het departement toegezegde financiële middelen moeten hier verbetering in brengen.

Een laatste criterium voor de uitvoering is samenwerking. We zijn al ingegaan op de samenwerking tussen het UWV en gemeenten in de 35 arbeidsmarktregio's. Daarnaast is sprake van samenwerking binnen het SUWI-stelsel op het gebied van gegevensuitwisseling, wat ondersteund wordt door het Inlichtingenbureau en BKWI. Deze samenwerking is essentieel voor het functioneren van het SUWI-stelsel. De gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel heeft zich in de afgelopen jaren betrouwbaar getoond. Ook is sprake van samenwerking met partijen buiten het SUWI-stelsel, zoals de Belastingdienst. Er is geen onderzoek beschikbaar naar deze vormen van samenwerking, waardoor we dit niet kunnen beoordelen.

Doeltreffendheid van de inrichting

Er hebben zich, ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting, geen veranderingen in de inrichting van het SUWI-stelsel voorgedaan. De taakverdeling in het stelsel is voldoende helder en daarmee is de inrichting van het SUWI-stelsel werkbaar gebleken.

De enige werkelijke onvolkomenheid in het huidige SUWI-stelsel is gelegen in de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor gegevensuitwisseling is belegd. Het belangrijkste kritiekpunt is de complexe governance van het BKWI. BKWI is een organisatieonderdeel van het UWV en valt aldaar onder de Raad van Bestuur. BKWI heeft een eigenstandige sturingsrelatie met het ministerie van SZW (eigen P&C-cyclus, eigen budgettoekenning). BKWI levert diensten die essentieel zijn voor de dienstverlening van zowel UWV, SVB als gemeenten en wordt door deze partijen als gezamenlijk opdrachtgever inhoudelijk aangestuurd. BKWI verbreedt zijn diensten en ontwikkelt zich steeds meer tot generieke gegevensinfrastructuur op het gebied van de sociale zekerheid. Kortom: de rollen van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer zijn in deze relatie niet helder onderscheiden.

Ten aanzien van de inrichting van het SUWI-stelsel is van belang dat zich aan de rand van het stelsel een belangrijke verandering heeft voorgedaan. Met de decentralisaties in 2015 en specifiek de invoering van de Participatiewet is een deel van de re-integratietaken van het UWV verschoven naar gemeenten. Er is een opdracht voor het UWV en gemeenten om in de 35 arbeidsmarktregio's samen te werken aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Wij concluderen dat de volgende vraag nog altijd actueel is: is het mogelijk om tot goede

[12] Dit houdt in dat geen wijzigingen in de WW en WWZ zijn doorgevoerd, zodat het UWV de dienstverlening niet hoefde aan te passen.

samenwerking te komen tussen het centraal geleide SUWI-stelsel en het gedecentraliseerde sociaal domein? Het UWV, ingebed in een strak en efficiënt georganiseerd SUWI-stelsel, moet op regionaal niveau allianties zien te slaan met gemeenten die vanuit een ander paradigma en hoofdzakelijk op lokaal niveau opereren. Dit blijft een voortdurend punt van spanning in het stelsel: het centraal aangestuurde SUWI-stelsel zit niet van nature op dezelfde golflengte met het gedecentraliseerde sociale domein. Bovendien zijn er voor zowel het UWV als alle individuele gemeenten binnen een regio targets en bijbehorende (financiële) belangen om juist de eigen doelgroepen te bemiddelen naar werk.

Doeltreffendheid van de aansturing

Ons oordeel over de doeltreffendheid van de aansturing is tot stand gekomen op basis van onderzoek van Berenschot[13], aangevuld met onze eigen observaties en analyses.

In 2016 is een nieuwe sturingsvisie opgesteld. Daarin is transparantie als uitgangspunt vastgelegd, wat moest bijdragen aan het onderlinge vertrouwen, dat op zijn beurt bij moest dragen aan het verbeteren van de uitvoering. In de sturingsvisie is veel aandacht uitgegaan naar de onderscheiden rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook is geïnvesteerd in het gesprek tussen beleid en uitvoering over de kwaliteit van de geboden dienstverlening, dilemma's en risico's in de uitvoering. Daarnaast is een nieuwe set kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) ontwikkeld. Het nieuwe sturingsmodel wordt door betrokkenen als positief ervaren. Ook lukt het de partijen in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) steeds beter om werkbaar invulling te geven aan hun rol.

Er is in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de robuustheid van de uitvoeringsorganisaties op de lange termijn. Die aandacht was en is hoognodig. Zowel UWV als de SVB heeft in de jaren tot 2015 te maken gehad met opeenvolgende taakstellingen, en voor het UWV kwam daar het doorvoeren van een grote hoeveelheid beleidswensen bij, die de uitvoeringsorganisaties hebben uitgeput. De nadruk lag op het, met minder middelen, zo goed mogelijk uitvoeren van de kerntaken, maar er was geen ruimte voor verbeteren en vernieuwen. Vanaf 2015 is op een aantal punten geïnvesteerd in de uitvoering, waaronder in de ICT van de uitvoeringsorganisaties en in de re-integratiedienstverlening van het UWV. In de SVB is minder geïnvesteerd, die luidde in 2019 de noodklok dat de aanhoudende bezuinigingen de kwaliteit en betrouwbaarheid van de (toekomstige) dienstverlening in gevaar zouden brengen. Dit is aanleiding geweest voor gesprekken tussen het ministerie van SZW en de SVB over de toekenning van aanvullende financiële middelen. De noodzaak om te investeren in de uitvoeringsorganisaties is inmiddels breed onder ogen gezien en er zijn ook middelen voor vrijgemaakt. Dit is een belangrijke ontwikkeling in de aansturing van de uitvoering geweest.

Naast de geschetste positieve ontwikkelingen doet zich een aantal fundamentele knelpunten voor in de aansturing, die niet wezenlijk verschillen van de belangrijkste conclusies uit de beleidsdoorlichting van 2015.

[13] Berkhout, B., Broeks, L., Huisman, D., Röben, F., Scholthof, T. & Verheij, T. (2020) Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot.

Het sturen op hoofdlijnen is weliswaar het uitgangspunt voor de aansturing van de zbo's, maar niet de realiteit binnen de sturingsrelatie. Er is in de aansturing bij zowel eigenaar als opdrachtgever weinig aandacht voor de realisatie van de hogere SUWI-doelen, namelijk het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Vaak gaat het binnen de sturingsrelatie over concrete uitvoeringsdoelen die als KPI zijn vastgelegd. Dit is weliswaar belangrijk, maar deze indicatoren werpen geen licht op de mate waarin de uitvoeringsorganisaties bijdragen aan het realiseren van de hogere doelen. Er is veel aandacht voor details in de aansturing. Dit vloeit enerzijds voort uit de behoefte van de opdrachtgever om grip te houden op de uitvoering, anderzijds speelt de rol van incidenten en de politieke aandacht daarvoor de uitvoeringsorganisaties parten.

De P&C-cyclus is een van de belangrijkste sturingsinstrumenten. In de P&C-cyclus leggen de zbo's verantwoording af over hun uitvoeringspraktijk op basis waarvan eigenaar en opdrachtgever de uitvoeringsorganisaties kunnen aansturen. Binnen de P&C-cyclus spelen de KPI's een belangrijke rol. De herijking van de KPI's uit 2017 heeft echter nog onvoldoende opgeleverd. De indicatoren zien toe op throughput en output. Dat zijn belangrijke aspecten van de dienstverlening, maar op basis daarvan ontstaat niet voldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering en daarmee in de mate waarin de uitvoeringsorganisaties bijdragen aan de outcome van het stelsel. In aanvulling op de P&C-cyclus wordt het gesprek gevoerd over de uitvoering. In die gesprekken wordt wel wezenlijke informatie uitgewisseld tussen departement en uitvoeringsorganisaties. Het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering, en daarmee over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel, wordt beter gevoerd dan een aantal jaar geleden. Tegelijkertijd is dit gesprek nog in ontwikkeling en heeft het departement niet altijd zicht op dilemma's en risico's in de uitvoering. Daarnaast bereikt de informatie die in het gesprek wordt uitgewisseld de P&C-cyclus, het wettelijk vastgelegde sturingsinstrument, niet.

In de afgelopen jaren is op een aantal punten geïnvesteerd in de uitvoering door UWV, meest in het oog springend zijn investeringen in de re-integratiedienstverlening. De middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de dienstverlening waren deels structureel en deels incidenteel van aard. Incidentele middelen zijn verstrekt voor uitbreiding van de dienstverlening waarvan de effectiviteit nog moest worden bewezen. Structurele middelen zijn vrijgemaakt voor bewezen effectieve dienstverlening. Zodoende is er een prikkel voor UWV om met innovaties de dienstverlening zodanig te verbeteren dat er structurele middelen beschikbaar komen om de dienstverlening uit te breiden en dit heeft de focus op effectiviteit gestimuleerd. Deze aandacht voor de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening in de aansturing moet uiteindelijk de doeltreffendheid van de uitvoering ten goede komen. Deze aandacht voor de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening is echter nog niet structureel.

Een laatste knelpunt in de aansturing is dat expliciet is ingezet op versterking van de rollen van eigenaar en opdrachtgever, maar dit niet is gebeurd met de rol van opdrachtnemer (de uitvoeringsorganisaties). Opdrachtnemers voelen zich niet gelijkwaardig aan opdrachtgever en eigenaar en zijn bovendien zeer loyaal aan beiden. Dit maakt dat ze geneigd zijn om mee te bewegen met de opdrachtgever en zij soms niet genoeg tegengas geven bij nieuwe opdrachten. Tegelijkertijd wordt er soms niet goed genoeg geluisterd door de opdrachtgever, eigenaar en/of politiek wanneer de uitvoering bezwaren heeft tegen nieuw beleid: de 'mitsen'

van de uitvoering verdwijnen dan 'in de mist', wordt geconcludeerd door ABDTOP Consult.[14] De samenwerking in de 'driehoek' kan beter, waarbij de opdrachtnemer meer ruimte voor zichzelf mag opeisen.

Doeltreffendheid van het toezicht

Er is onderscheid te maken tussen toezicht op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties (organisatiegericht toezicht) en toezicht op de doeltreffendheid van de individuele zbo's en de samenwerking tussen stelselpartijen (doeltreffendheidstoezicht). Het organisatiegerichte toezicht wordt uitgevoerd door het departement zelf, het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW. Daarnaast hebben de zbo's ook intern allerlei checks en balances ingebouwd en zijn er algemene Rijksdiensten die een toezichthoudende rol vervullen zoals de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.

Het organisatiegerichte toezicht is de afgelopen jaren beperkt van omvang geweest en dit heeft weinig meerwaarde gehad. In 2019 zijn wijzigingen doorgevoerd om tot verbeteringen in het organisatiegerichte toezicht te komen. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de toegevoegde waarde van het organisatiegerichte toezicht omdat het nog in ontwikkeling is.

Het doeltreffendheidstoezicht van de Inspectie SZW is de afgelopen jaren uitgevoerd aan de hand van risicoanalyses: de Inspectie SZW zette haar capaciteit in waar de risico's het grootste werden geacht. In de afgelopen jaren heeft dit ertoe geleid dat de Inspectie SZW veel aandacht heeft besteed aan de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten en minder aan de uitvoering binnen het SUWI-stelsel. In samenhang met de invoering van de Participatiewet heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten. In onderzoek van de Inspectie SZW naar de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking is tevens de re-integratiedienstverlening van het UWV aan Wajongers aan bod gekomen. De dienstverlening van de SVB, en de faciliterende rol van BKWI en het IB zijn niet onderzocht. Zodoende heeft de wijze waarop de Inspectie SZW het doeltreffendheidstoezicht vorm heeft gegeven weinig inzicht geboden in de doeltreffendheid van de individuele zbo's in het SUWI-stelsel en de samenwerking tussen stelselpartijen, met uitzondering van de dienstverlening van UWV voor enkele doelgroepen.

Om de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel periodiek te kunnen volgen, heeft de Inspectie SZW in 2020 een start gemaakt met het ontwikkelen van een stelselbrede monitor. Deze monitor levert naar verwachting in 2021 voor de eerste keer resultaten op.

Doeltreffendheid van de cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie is in het SUWI-stelsel geregeld binnen de uitvoeringsorganisaties (klantadviesraad bij de SVB en decentrale centrale cliëntenraden bij het UWV) én op stelselniveau (LCR). De vraag is wat de bedoeling van de wetgever precies is geweest met cliëntenparticipatie: is cliëntenparticipatie in zichzelf belangrijk, of wordt ermee beoogd een bijdrage te leveren aan de klantgerichtheid van de uitvoering? Deze onduidelijkheid betekent ook dat het voor ons niet duidelijk is waar we de doeltreffendheid van de cliëntenparticipatie

[14] ABDTOPConsult (2020) Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse

aan af moeten lezen. Bovendien zijn er nauwelijks bronnen beschikbaar over het functioneren en de effecten van cliëntenparticipatie.

Afgaande op de handvol gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd over cliëntenparticipatie en het bescheiden aantal beschikbare documenten, hebben we de indruk dat de cliëntenparticipatie binnen de uitvoeringsorganisaties redelijk functioneert. De cliëntenraden lijken over het algemeen voldoende te worden ondersteund, lijken goed te worden geïnformeerd en lijken te worden gehoord door zowel de SVB als het UWV. Maar wanneer daadwerkelijk wordt verwacht dat cliënten via cliëntenparticipatie invloed hebben op het beleid en de uitvoering, dan is daar waarschijnlijker een steviger apparaat voor nodig.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van uitvoering, inrichting, sturing, toezicht en cliëntenparticipatie zijn lastig te beoordelen. Er is weinig onderzoek gedaan naar de doelmatigheid. Ten aanzien van de *uitvoering* heeft IPSE Studies[15] de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het UWV en de SVB onderzocht. IPSE Studies heeft de ontwikkeling van de gewogen productie in de jaren 2002-2018 afgezet tegen de ontwikkeling van de uitvoeringskosten en geconcludeerd dat er in de periode tussen 2002 en 2018 bij beide organisaties sprake is van een sterke groei van de doelmatigheid. Voor de jaren 2015-2018 geldt voor de SVB dat de doelmatigheid is gedaald, omdat de kostenstijging groter was dan de groei van de productie. Het UWV piekt in zijn doelmatigheid in tijden van laagconjunctuur, wanneer veel mensen een beroep doen op de WW. In de afgelopen jaren was sprake van hoogconjunctuur, waardoor de schaalvoordelen die in tijdens van laagconjunctuur worden genoten, niet konden worden behaald en de doelmatigheid zodoende iets inzakte. Voor de SVB geldt dat de financiële situatie als gevolg van de aanhoudende taakstellingen is verslechterd. EY concludeerde dat de balans tussen opdracht en middelen in gevaar was.[16] Om de doelmatigheid van de uitvoering te vergroten is meer inzicht in de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening van wezenlijk belang.

We kunnen concluderen dat de *inrichting* van het stelsel een doelmatige uitvoering niet in de weg staat, met uitzondering van de complexe governance van het BKWI. Er is geen oordeel te vellen over de doelmatigheid van de samenwerking in de arbeidsmarktregio's door UWV en gemeenten.

De financiering en daarmee een deel van de *aansturing* van de zbo's is jaarlijks op basis van een begroting waarbij een deel van de begroting vast staat en een ander deel varieert met het uitkeringsvolume, het lightmodel. Zo ademen de begrotingen van het UWV en de SVB mee met de omvang van hun populaties. De uitvoeringsorganisaties hebben tot en met 2018 te maken gehad met taakstellingen. Voor de uitvoeringsorganisaties, in het bijzonder het UWV, kwam vanaf 2015 meer ruimte voor investeringen, waaronder in de re-integratiedienstverlening. De investeringen in de uitvoering hebben gedeeltelijk de vorm gehad van incidentele middelen en business cases. Of deze wijze van financiering (jaarlijkse begrotingen, taakstellingen en incidentele middelen) zorgt voor een optimale doelmatigheid is een vraag die niet goed te

[15] T. Niaounakis, A. van Heezik & J. Blank (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018. Delft: IPSE Studies.
[16] EY (2020) Balans opdracht en middelen SVB. Amsterdam.

beantwoorden is. We zouden ons kunnen voorstellen dat het uiteindelijk doelmatiger is om met meerjarige begrotingen te werken.

4. Conclusies en aanbevelingen

Onze uitgebreide conclusies, aanknopingspunten en reflectie zijn beschreven in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. We beperken ons hier tot een beknopte samenvatting van de hoofdpunten.

Conclusies

Uiteindelijk ligt de vraag voor 'in hoeverre de inrichting en de aansturing van, het toezicht op en de uitvoering door de SUWI-organisaties leiden tot een doelmatig en doeltreffend stelsel'. Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Op alle punten, inrichting, aansturing, toezicht en uitvoering, signaleren we dat er veel goed gaat, maar dat zich ook knelpunten voordoen die afbreuk doen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel.

Toen de Wet SUWI in 2002 werd ingevoerd was een belangrijke doelstelling om publieke waarborgen aan te brengen. De uitvoering moest klantvriendelijker, efficiënter en activerender. Nu, bijna twintig jaar later, kunnen we concluderen dat dit grotendeels is gelukt. Er is sprake van een stabiel stelsel dat uitblinkt in het efficiënt verstrekken van uitkeringen. Uitkeringen worden over het algemeen correct en op tijd uitbetaald. Daarmee draagt de uitvoering werk en inkomen bij aan de *bestaanszekerheid* van miljoenen mensen in Nederland. Ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie ontbreekt het aan inzicht in de netto-effectiviteit van de re-integratiedienstverlening en daarmee aan inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op dit punt. We veronderstellen dat de toegenomen inzet op (persoonlijke) re-integratiedienstverlening wel bijdraagt aan de doeltreffendheid van de uitvoering. Daarmee is de uitvoering over het geheel genomen adequaat te noemen: het niveau is consequent voldoende. Wel zien we in de uitvoering ruimte voor verbetering: er zijn met name op het gebied van het activerende en klantgerichte karakter van de dienstverlening nog stappen te zetten.

De inrichting van het stelsel is stabiel en volstaat, hoewel de governance van BKWI complex is te noemen. Ten aanzien van de aansturing concluderen we dat bij uitstek hierin winst te behalen valt met het oog op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering. Dat betekent niet dat de aansturing niet op orde is. Er zijn vorderingen gemaakt ten opzichte van de voorgaande beleidsdoorlichting. Het nieuwe sturingsmodel wordt door betrokkenen als positief ervaren en het lukt de partijen in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer steeds beter om werkbaar invulling te geven aan hun rol. Ook is geïnvesteerd in het gesprek tussen beleid en uitvoering over de kwaliteit van de geboden dienstverlening, dilemma's en risico's in de uitvoering. Maar de wijze waarop het SUWI-stelsel en de uitvoeringsorganisaties worden aangestuurd is niet volledig gericht op het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel. De aandacht die er de afgelopen jaren is gekomen voor de effectiviteit van re-integratiedienstverlening, onder andere in de toewijzing van budgetten, maakt de kans groter dat in de dienstverlening de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie gerealiseerd wordt.

De wijze waarop de afgelopen jaren invulling is gegeven aan het toezicht heeft beperkt meerwaarde gehad voor de individuele uitvoeringsorganisaties en het SUWI-stelsel als geheel. Dat is te wijten aan de beperkte invulling die is gegeven aan het organisatiegerichte toezicht en de focus van de Inspectie SZW op de invoering van de Participatiewet. Wel heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar onderdelen van de dienstverlening van het UWV.

Aanbevelingen voor de toekomst

Op basis van onze bevindingen doen we enkele aanbevelingen om het stelsel verder te versterken. In hoofdstuk 3 werken we dit nader uit.

Ten aanzien van de **aansturing** zijn onze aanbevelingen:

- Stel de hogere doelen van de Wet SUWI meer centraal in de aansturing;
- Met een meer structureel ingebedde focus op de effectiviteit van de (re-integratie-) dienstverlening is de doeltreffendheid te vergroten;
- Gebruik de prestatie-indicatoren expliciet om samen van te leren en minder als instrument om uitvoeringsorganisaties op af te rekenen;
- Besteed meer aandacht in de aansturing voor het bereik van het stelsel en de individuele regelingen. Het tegengaan van bijvoorbeeld niet-gebruik draagt bij aan het bieden van bestaanszekerheid;
- Zoek inspiratie in bijvoorbeeld public value review en de code voor goed openbaar bestuur om het SUWI-stelsel verder te verbeteren.

Ten aanzien van de **uitvoering** zijn onze aanbevelingen:

- Neem het initiatief om de dienstverlening doeltreffender te maken en vraag hiervoor aandacht bij zowel opdrachtgever als eigenaar;
- Laat zien voor wie de dienstverlening niet goed uitpakt, te denken valt aan niet-gebruik en schulden;
- Er is ruimte om de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking voor een aantal klantgroepen te verhogen;
- Een meer assertieve opstelling van de uitvoeringsorganisaties is op zijn plaats, soms vereist dat ‘nee’ te zeggen, om de kwaliteit van de uitvoering te bewaken.

Ten aanzien van de **inrichting** zijn onze aanbevelingen:

- Onderzoek hoe de governance van BKWI te vereenvoudigen is;
- Probeer meer inzicht te verkrijgen in de bijdrage van de regionale samenwerking aan de uitstroom naar werk, om op die manier de samenwerking zelf doeltreffender en doelmatiger in te richten.

Ten aanzien van het **toezicht** zijn onze aanbevelingen:

- Volg de ontwikkelingen ten aanzien van zowel het organisatietoezicht als het doeltreffendheidstoezicht, zodat tijdig de meerwaarde hiervan zichtbaar wordt en eventuele aanpassingen kunnen worden gedaan.

- Het toezicht kan bijdragen aan inzicht in de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening, door te focussen op het bevorderen van arbeidsparticipatie.

Ten aanzien van de **cliëntenparticipatie** zijn onze aanbevelingen:

- Maak in wet- en regelgeving duidelijk wat het doel van cliëntenparticipatie is en handel daarnaar.
- Maak meer gebruik van de inzichten, ervaringen en behoeften van klanten om de uitvoering en het SUWI-stelsel als geheel klantgerichter te maken

Inleiding

Sinds 2002 regelt de Wet "structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen" - de Wet SUWI - de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland. Binnen dit stelsel worden jaarlijks aan miljoenen mensen uitkeringen verstrekt, waaronder aan AOW-gerechtigden door de SVB en aan werklozen, zieken en arbeidsongeschikten door het UWV. De Wet SUWI is eerder geëvalueerd in 2006 en 2015. Nu, in 2021, ligt opnieuw de vraag voor hoe het uitvoeringsstelsel voor werk en inkomen er voor staat.

In deze inleiding leggen we een basis voor de rest van het rapport. We staan eerst kort stil bij de aanloop naar en de inhoud van de Wet SUWI; die paragraaf sluiten we af met een actuele kaart van het stelsel, waarin de verschillende actoren en hun rollen worden onderscheiden. Vervolgens (1.2) gaan we in op de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen die richting zullen geven aan dit onderzoek. Daarna (1.3) werken we toe naar een analysekader dat ons zal helpen om het SUWI-stelsel en de uitvoeringsorganisaties die daarbinnen hun werk doen te beoordelen. Daarna staan we kort stil bij de aanpak en afbakening van het onderzoek (1.4) en met een leeswijzer (1.5) sluiten we dit hoofdstuk af.

1.1 Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen: een inleiding

1.1.1 De aanloop naar SUWI

In de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam de vraag van de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel prominent op de agenda. In de jaren negentig werd deze vraag ook nadrukkelijk gesteld voor het uitvoeringsmodel van werknemersverzekeringen. Tot dan toe was dit geregeld in een corporatistisch model, waarin werknemers en werkgevers een belangrijke rol hadden in de aansturing van en toezicht op het stelsel en de uitvoering in handen was van decentraal georganiseerde bedrijfsverenigingen. In 1992-1993 werd een parlementaire enquête gehouden naar het functioneren van dit stelsel (Commissie Buurmeijer). De commissie oordeelde dat het publieke belang uit het oog was verloren; de partijen hadden elkaar in een 'verlammende greep' gehouden waarbij ze met name waren gericht op ruimhartige uitkeringsverstrekking en veel minder op re-integratie van cliënten.[17]

In de jaren na 1994 werden wijzigingen in de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv) aangebracht, onder andere om bestuur en uitvoering strakker te scheiden, de rol van het toezicht te versterken en één landelijke opdrachtgever van de bedrijfsverenigingen te creëren (het Landelijk instituut sociale verzekeringen, Lisv). Tegelijkertijd werd er nagedacht over een geheel nieuw stelsel. In 1999 werden de eerste contouren hiervan aan de Tweede Kamer gestuurd[18], in januari 2000 gevolgd door een 'nader kabinetsstandpunt'.[19] Het uiteindelijke wetsvoorstel voor de nieuwe structuur van de uitvoering werk en inkomen (Wet SUWI) is in 2001 door de Tweede Kamer aangenomen en per 1 januari 2002 ingevoerd.

1.1.2 Doelen van het SUWI-stelsel

Op basis van de inceptiedocumenten van SUWI[20] dient het stelsel uiteindelijk twee hogere doelen: "naast bevordering van de arbeidsparticipatie beoogt de sociale zekerheid (…) ook bestaanszekerheid te bieden aan diegenen die buiten hun schuld niet of niet meer in staat zijn om door het verrichten van arbeid in hun levensonderhoud te voorzien."[21]

Deze doelen waren op zich niet nieuw; het zijn als het ware de functies van het uitvoeringsstelsel, ook voordat SUWI werd ingevoerd. In de inceptiestukken worden ook enkele specifieke doelen benoemd die met SUWI gerealiseerd moesten worden. Deze doelen herbergen – soms impliciet, soms expliciet – een kritiek op het stelsel vóór SUWI. In de kern zijn het er drie:

- Betere en snellere activering van uitkeringsgerechtigde en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden;

[17] Zie voor een uitgebreidere bespreking: Witkamp, Engelen en Trommel, Van beheersing naar veerkracht, 29-30.
[18] TK 1998-1999, 26448, nr 1.
[19] TK 1999-2000, 26448, nr 7.
[20] De beide kabinetsstandpunten van 1999 en 2000 en de Memorie van Toelichting uit 2001
[21] Memorie van Toelichting Wet SUWI. In het eerste kabinetsstandpunt wordt het soortgelijk geformuleerd: "de uitvoeringsorganisatie moet zodanig worden vormgegeven dat zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk aan werk worden geholpen, en dat de cliënten voor wie dat niet (direct) lukt hun wettelijke aanspraken op sociale zekerheid op een zo eenvoudig mogelijke wijze kunnen effectueren."

- Vergroten van de klantvriendelijkheid en klantgerichtheid;
- Vergroten van de efficiency van de uitvoering.

Uiteindelijk zou dit dan moeten leiden tot "het vergroten van de kansen op werk en spoedige re-integratie en daarmee leiden tot een daling van de uitkeringslasten. Daarnaast zal efficiencyverbetering moeten leiden tot een daling van de uitvoeringskosten."[22]

1.1.3 Actoren en rollen

De Wet SUWI deelt, met het oog op het realiseren van bovengenoemde doelen, rollen toe aan een aantal partijen. De *uitvoering* is momenteel in handen van een viertal organisaties: het UWV voert de werknemersverzekeringen uit[23], de SVB voert de volksverzekeringen uit, het Inlichtingenbureau (IB) en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)[24] zijn verantwoordelijk voor het gegevensverkeer in het stelsel. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) behartigt de cliëntenbelangen en is opgericht in het kader van de Wet SUWI, maar de LCR is geen uitvoeringsorganisatie binnen het stelsel. Dan zijn er twee (typen) organisaties die op een hybride manier verbonden zijn aan de organisatie binnen het SUWI-stelsel: gemeenten en private re-integratiebureaus. Een korte toelichting over de gemeenten: deze zijn feitelijk geen uitvoeringspartij binnen het SUWI-stelsel en hebben bovendien een geheel andere sturingsrelatie met de minister dan de vier genoemde uitvoeringsorganisaties (meer daarover in hoofdstuk 10); maar ze krijgen op grond van de Wet SUWI wel de verantwoordelijkheid om op een aantal terreinen samen te werken met het UWV. Met name waar het gaat om het bevorderen van arbeidsparticipatie zijn ze daarmee wél deel van de 'keten van werk en inkomen' en is realisatie van de hogere SUWI-doelen uiteindelijk ook van hen afhankelijk. Wat betreft de re-integratiebureaus: Wet SUWI regelt dat het UWV zijn re-integratietrajecten inkoopt op de private markt. SUWI betekende daarmee een gedeeltelijke privatisering van de uitvoering. De markt voor re-integratiedienstverlening is geen onderdeel van het SUWI-stelsel, maar bestaat wel bij de gratie van de Wet SUWI. Bovendien is de realisatie van de SUWI-doelen ook mede-afhankelijk van het functioneren van deze markt.

De *aansturing* van de vier uitvoeringsorganisaties is in handen van de minister. De minister bepaalt de opdracht, stelt budgetten beschikbaar en laat zich op de hoogte brengen over de resultaten die in de uitvoering worden bereikt.[25]

Het externe *toezicht* op de uitvoering is grotendeels belegd bij de Inspectie SZW.[26] Dit behelst zowel toezicht op de uitvoering door het UWV en de SVB, alsook toezicht op de samenwerking tussen gemeenten en het UWV en de wijze waarop gemeenten gezamenlijk bijdragen aan de beoogde doelen.[27]

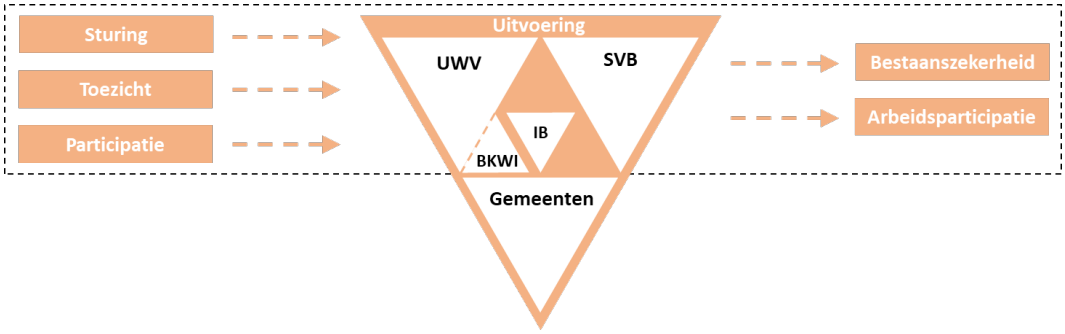
---

[22] TK 1998-1999, 26448, nr. 1, p.34.
[23] Toen SUWI werd ingevoerd waren dit twee organisaties: het UWV en het CWI. Het UWV was toen verantwoordelijk voor uitkeringsverstrekking en re-integratie bij werkloosheidsverzekeringen; CWI werd verantwoordelijk voor intake van deze uitkeringen, bemiddeling van uitkeringsgerechtigden en re-integratie van arbeidsongeschikten. In 2009 zijn deze twee organisaties samengegaan. Zie: Van beheersing naar veerkracht, p.31-32 en p.41.
[24] BKWI is in het SUWI-stelsel gepositioneerd als apart organisatieonderdeel van het UWV.
[25] Wet SUWI en begrotingsartikel 11.
[26] Zoals we in hoofdstuk 5 zullen zien is een deel van het toezicht intern binnen het ministerie van SZW belegd.
[27] Wet SUWI, art. 37.

Ten slotte is geregeld dat cliënten middels *cliëntenparticipatie* betrokken kunnen zijn bij, en invloed kunnen hebben op de uitvoering van het beleid en zo bij kunnen dragen aan een klantgerichte uitvoering.[28]

Het samenspel van deze actoren en hun rollen is schematisch samengevat in onderstaande figuur 1.1.

Figuur 1.1 Actoren en rollen in het SUWI-stelsel



1.2 Aanleiding, doel en onderzoeksvragen

1.2.1 Drie aanleidingen

De actuele vraag naar het functioneren (in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid) van het SUWI-stelsel en de uitvoeringsorganisaties komt, behalve uit een intrinsieke nieuwsgierigheid, voort uit drie formele verplichtingen, die elk hun eigen eisen stellen aan dit onderzoek. Ten eerste is bij de invoering van de Wet SUWI afgesproken dat de minister van SZW elke vijf jaar een verslag aan de Tweede Kamer moet sturen over 'de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk' van de Wet SUWI.[29]

Ten tweede dient het ministerie van SZW per begrotingsartikel ten minste elke zeven jaar een beleidsdoorlichting uit te voeren.[30] Een beleidsdoorlichting wordt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek omschreven als 'een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen'.[31] Artikel 11, waarin de uitvoeringskosten worden begroot, is voor het laatst in 2015 aan bod geweest. Dit artikel heeft als algemene doelstelling dat de overheid de uitvoeringsorganisaties voorziet van financiële middelen 'voor een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering van sociale zekerheidsregelingen'.[32] De uitvoeringsorganisaties die worden genoemd in het artikel zijn UWV (inclusief BKWI), SVB en Inlichtingenbureau.

[28] Memorie van Toelichting Wet SUWI, p.8.
[29] Zie: Wet SUWI, art. 86.
[30] Zie: Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Deze schrijft ook vijftien standaardvragen voor die in een beleidsdoorlichting beantwoord dienen te worden. Zie bijlage 1 voor de RPE-vragen en antwoorden op deze vragen.
[31] RPE, art. 1.
[32] SZW Begroting 2019, p.123.

De minister van SZW heeft volgens Artikel 11 een aantal verantwoordelijkheden:

- Vormgeving en onderhoud van het stelsel waarbinnen de uitvoeringsorganen opereren (Wet SUWI);
- Vormgeving van het stelsel van sociale zekerheidswetten die het UWV en de SVB moeten uitvoeren;
- De vaststelling van budgetten voor UWV (inclusief BKWI), SVB en IB;
- De sturing van en het toezicht op de uitvoering;
- Vaststelling van budget voor de LCR.

Ten derde dient de minister van SZW op grond van artikel 39 van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (zbo) elke vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer te sturen 'ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid' van de zbo's waar de minister 'eigenaar' van is. In dit geval betreft dat de SVB en het UWV.[33] De Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen definieert een zbo als 'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat krachtens wet (…) met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Er worden in de Kaderwet geen nadere eisen gesteld aan dit verslag.

Daarmee wordt helder welke eisen deze drie aanleidingen stellen aan het onderzoek, namelijk:

- De doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet SUWI beoordelen;
- De doeltreffendheid en doelmatigheid van alle uitvoeringsactiviteiten onder artikel 11 van de SZW-begroting beoordelen;
- De Eerste en Tweede Kamer in staat stellen op basis van dit rapport te oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het UWV en de SVB.

In het vervolg van deze inleiding vlechten we deze drie strengen tot één overkoepelende set onderzoeksvragen en één overkoepelend analysekader. De kern van dit rapport richt zich vervolgens op de vlecht en daarmee alle drie de aanleidingen en niet op de afzonderlijke strengen.

1.2.2 Eén doelstelling

De drie aanleidingen die hierboven zijn beschreven stellen elk hun eigen eisen aan dit onderzoek. Ze kunnen dus worden vertaald in drie separate doelstellingen:

- Zicht bieden op de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de Wet SUWI;
- Zicht bieden op de doeltreffende en doelmatige besteding van middelen zoals opgenomen in artikel 11 van de SZW-begroting;
- Zicht bieden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering door de zbo's.

Uiteindelijk komt dit erop neer dat het onderzoek zicht dient te bieden op het uitvoeringsstelsel werk en inkomen *in al haar facetten*. Dat betekent dat het onderzoek zowel de architectuur van het stelsel (de *inrichting*) dient te bevragen, de *aansturing* van het stelsel, het *toezicht* op het stelsel en de *participatie* van cliënten, alsook uiteindelijk de *uitvoering* binnen dat stelsel door de zbo's en de overige uitvoeringsorganisaties (BKWI, IB).

[33] Kaderwet ZBO's, art. 39.

1.2.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die we hier formuleren sluiten aan op de algemene, overkoepelende doelstelling hierboven. Ze zijn dus niet meer gericht op de afzonderlijke doelstellingen van dit onderzoek – zo hanteren we niet de 15 RPE-vragen als onderzoeksvragen.[34]

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook:
In hoeverre is het SUWI-stelsel doeltreffend en doelmatig?

Deze vraag valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. In hoeverre is de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving binnen het huidige SUWI-stelsel doeltreffend, doelmatig, rechtmatig en klantgericht?
2. In hoeverre draagt de inrichting van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering?
3. In hoeverre draagt de aansturing van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering?
4. In hoeverre is de huidige invulling van het toezicht werkbaar en effectief?
5. In hoeverre leiden de inrichting en de aansturing van, het toezicht op en de uitvoering door de SUWI-organisaties tot een doelmatig en doeltreffend stelsel?

Een volledig overzicht van aanvullende onderzoeksvragen is opgenomen in bijlage 5.

1.3 Analysekader

In deze paragraaf werken we toe naar een analysekader. We hanteren daarbij één overkoepelend analysekader voor de beoordeling van het stelsel als geheel, en een licht aangepast kader voor de beoordeling van de afzonderlijke organisaties.

In de onderzoeksvragen staan de begrippen 'doelmatigheid en doeltreffendheid' centraal. Deze werken we daarom hieronder als eerste uit (par 1.3.1). Doeltreffendheid wordt afgemeten aan het bereiken van de uiteindelijke SUWI-doelen; die werken we daarom vervolgens uit (par. 1.3.2). Naast de hogere doelen hanteren we in dit onderzoek ook vier criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering. Die werken we uit in paragraaf 1.3.3. In paragrafen 1.3.4 en 1.3.5 vatten we dit samen in twee analysekaders.

1.3.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

De begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid staan centraal in de onderzoeksvragen. De RPE geeft van beide begrippen een definitie. Doeltreffendheid van het beleid wordt gedefinieerd als: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid van het beleid wordt gedefinieerd als: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten

[34] Deze worden wel in de bijlage beantwoord. Zie bijlage 1.

wordt bewerkstelligd.[35] De regeling SUWI[36] definieert doelmatigheid als 'de relatie tussen prestaties en middelen'.

Om de doeltreffendheid te beoordelen is een goed begrip van de beleidsdoelstellingen dus van groot belang. De uiteenzetting van de doelen van het SUWI-stelsel in paragraaf 1.1 geeft hier handvatten voor; in de volgende subparagraaf gaan we dieper in op de twee hoofddoelen van arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid.

Om de doelmatigheid te beoordelen is enerzijds inzicht nodig in de kosten, anderzijds in de effecten die zijn gerealiseerd door inzet van die middelen. Bijlage XXIII bij de regeling SUWI gaat uitvoerig in op het begrip doelmatigheid in de context van SUWI. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de doelmatigheid van beleid en de doelmatigheid van bedrijfsvoering. Doelmatigheid van bedrijfsvoering gaat over de samenhang tussen de geleverde prestaties en de ingezette middelen, terwijl doelmatigheid van beleid de relatie tussen de beoogde effecten en ingezette middelen bevraagt. Doelmatigheid van beleid benadert de kwestie daarmee op een hoger abstractieniveau. In de context van de Wet SUWI moet de nadruk liggen op de smallere definitie. Een organisatie in het SUWI-stelsel is volgende de regeling doelmatig "als er een goed evenwicht is tussen de geleverde prestaties (primair in kwantiteit en secundair in kwaliteit) en de door haar ingezette middelen.[37] We richten ons hier zodoende op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

In Artikel 11 van de SZW-begroting worden ook indicatoren genoemd voor de doelmatigheid van het UWV en de SVB. Voor het UWV wordt als indicator benoemd: het percentage van de uitvoeringskosten dat binnen budget is uitgevoerd. Voor de SVB wordt gehanteerd: de reële efficiency-groei.[38] De UWV-indicator vergelijkt de gemaakte kosten dus met de begrote kosten, en de SVB-indicator vergelijkt de gemaakte kosten met de in het verleden gemaakte kosten. In dit rapport zullen we ons niet op deze indicatoren baseren bij de beoordelen van de doelmatigheid. We zullen ons met name baseren op het onderzoek van IPSE Studies, waarin de doelmatigheid van de bedrijfsvoering behandeld wordt, (zie paragraaf 1.4) en eigen aanvullende redeneringen.

1.3.2 Twee 'hogere doelen': bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie

In paragraaf 1.1 zagen we dat SUWI twee hoofddoelen dient: het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bieden van bestaanszekerheid. We staan hier iets uitgebreider stil bij de betekenis van deze beide doelen.

Bevorderen van arbeidsparticipatie

De inceptiestukken van de Wet SUWI (de kabinetsstandpunten uit 1999 en 2000 en de MvT uit 2001) wijzen op het belang van 'betere en snellere activering van uitkeringsgerechtigde en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden'.[39] De uitvoeringsorganisatie zou "zodanig worden vormgegeven dat zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk aan het werk worden geholpen". Dit

[35] RPE, art. 1.
[36] In de Regeling SUWI zijn de regels op grond van de Wet SUWI vastgelegd.
[37] Regeling SUWI, bijlage XXIII.
[38] SZW begroting, art. 11.
[39] Zie bv TK 1998-1999, 26448, nr 1.

moet vervolgens "tot uiting komen in het vergroten van de kansen op werk en spoedige re-integratie en daarmee leiden tot een daling van de uitkeringslasten".[40] Kortom: het gaat om de spoedige activering (van uitkeringsgerechtigden én niet-uitkeringsgerechtigden), vergroting van de kansen op werk én uiteindelijk tot daling van de uitkeringslasten.

Bieden van bestaanszekerheid

Afgaande op de inceptiestukken van SUWI betekent 'het bieden van bestaanszekerheid' vooral 'het verstrekken van uitkeringen'. In de eerste kabinetsnota wordt dit doel als volgt verwoord: "dat de cliënten voor wie [activering] niet (direct) lukt hun wettelijke aanspraken op sociale zekerheid op een zo eenvoudig mogelijke wijze kunnen effectueren."[41] Dit is een vrij nauwe opvatting van het bieden van bestaanszekerheid; het geeft geen ruimte aan de gedachte dat er mogelijk meer nodig is dan het verstrekken van een uitkering om iemand bestaanszekerheid te bieden.

1.3.3 Vier kwaliteitscriteria voor de uitvoering

De doeltreffendheid van het stelsel wordt afgemeten aan de bijdrage die het levert aan bovengenoemde 'hogere doelen'. Daarnaast hanteren we in dit onderzoek vier additionele 'criteria' om de kwaliteit van de uitvoering te toetsen.[42] Twee van deze criteria – klantgerichtheid en rechtmatigheid – hebben een duidelijke basis in de SUWI-stukken en artikel 11 van de SZW-begroting. Twee andere criteria – samenwerking en wendbaarheid – zijn op verzoek van de opdrachtgever toegevoegd. Hieronder bespreken we één voor één de vier criteria en waarom ze zijn opgenomen.

Klantgerichtheid

Klantgerichtheid wordt in de Memorie van Toelichting, en overigens ook in beide kabinetsstandpunten, benoemd als één van de criteria waaraan de nieuwe structuur getoetst dient te worden. Het begrip krijgt daarbij ook invulling:

- één loket (cliënt moet niet onnodig met meerdere loketten te maken hebben)
- een snelle, goede en op de persoon gerichte benadering van de cliënt (aandacht voor woon-, werk- en leefomstandigheden)
- een goed bereikbare en transparante uitvoeringsorganisatie
- transparantie van de gegevensuitwisseling en privacy
- cliëntenparticipatie[43]

In het SZW-begrotingsartikel 11 wordt klantgerichtheid gevangen in één indicator over de klanttevredenheid van uitkeringsgerechtigden.

Zoals gezegd wordt klantgerichtheid in de SUWI-stukken als indicator voor het nieuwe stelsel benoemd. Daarnaast wordt het ook als voorwaarde genoemd voor het bereiken van de hogere doelen.[44]

---

[40] TK 1998-1999, 26448, nr 1.
[41] TK 1998-1999, 26448, nr 1.
[42] Natuurlijk is het begrip 'kwaliteit' veel breder en kan dat niet in vier criteria worden vervat. We zullen ook niet pretenderen dat we op basis van een bespreking van deze vier criteria een sluitend oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van de dienstverlening. Wél zijn het wat ons betreft aspecten van kwaliteit van de uitvoering.
[43] Zie: Memorie van Toelichting, p. 12; TK 1998-1999, 26448, nr 7, p.5; en TK 1998-1999, 26448, nr. 1, p.10.
[44] Zie bv TK 1998-1999, 26448, p.10.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid wordt in alle inceptiestukken én in artikel 11 van de SZW-begroting benoemd als één van de doelstellingen of criteria waaraan het SUWI-stelsel dient te voldoen. Rechtmatigheid heeft volgens de Memorie van Toelichting betrekking op zowel de grote geldstroom (uitkeringslasten) als op de kleine geldstroom (uitvoeringskosten).[45] Waar het gaat over de grote geldstroom betekent rechtmatigheid 'het juiste bedrag aan de juiste persoon uitkeren'. Waar het gaat over de kleine geldstroom betekent rechtmatigheid 'inkopen in lijn met wet- en regelgeving', en daar wordt dan met name aanbestedingsrecht mee bedoeld.

Samenwerking

Samenwerking wordt in de SUWI-stukken en in artikel 11 van de SZW-begroting niet als doel of als indicator van uitvoeringskwaliteit benoemd. Er zijn drie redenen waarom we het voor dit onderzoek toch opnemen in ons analysekader. Ten eerste bestaat het SUWI-stelsel uit verschillende organisaties en werd bij de inceptie van SUWI expliciet ten doel gesteld om ervoor te zorgen dat de cliënt niet onnodig met meerdere loketten te maken zou krijgen, en dat eventuele overdrachten logisch zouden zijn voor de cliënt. Een goede samenwerking binnen het stelsel zou, vanuit die optiek bezien, bij kunnen dragen aan een klantgerichte uitvoering en mogelijk ook aan het behalen van de hogere doelen. Ten tweede schrijft de Wet SUWI, zoals we in paragraaf 1.1 al zagen, voor dat UWV en gemeenten samenwerken op een aantal punten met het oog op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. We zagen ook dat de positie van gemeenten in het stelsel hybride is: ze krijgen een aantal taken op grond van de Wet SUWI, maar hebben bijvoorbeeld een heel andere sturingsrelatie met de minister dan de SUWI-uitvoeringsorganisaties. Dit maakt de samenwerking tussen gemeenten en UWV een a priori 'spanningspunt' in het stelsel (in de vorige evaluatie werd dit benoemd als 'aansluitingsdilemma'[46]), en de moeite waard om de blik op te richten. Ten derde is het belangrijk om ons te realiseren dat het SUWI-stelsel niet in een vacuüm opereert. De uitvoeringsorganisaties werken samen met andere partijen, en zijn daarvan soms ook afhankelijk voor het realiseren van de beleidsdoelen. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking met de belastingdienst in de loonaangifteketen en samenwerking met buitenlandse zusterorganen waar het gaat om de uitvoering van regelingen voor verzekerden die een relatie met het buitenland hebben. Door samenwerking als doel te benoemen ontstaat oog voor de wijze waarop het SUWI-stelsel aansluit op deze buiten het stelsel gelegen actoren.

Bovenstaande betekent dat we bij de beoordeling van de samenwerking kijken naar drie aspecten:

- De samenwerking tussen de verschillende organisaties binnen het SUWI-stelsel;
- De samenwerking in de regio tussen UWV en gemeenten;
- De samenwerking met partijen buiten het SUWI-stelsel.

Wendbaarheid

Net als samenwerking wordt wendbaarheid niet als doel of kwaliteitsindicator benoemd in de SUWI-stukken en artikel 11 van de SZW begroting. Er zijn drie redenen waarom we het toch opnemen in ons analysekader. Ten eerste krijgen uitvoeringsorganisaties te maken met allerlei

[45] Memorie van Toelichting, p.66.
[46] Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M. & Trommel, W. (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Zoetermeer: Panteia.

ontwikkelingen in hun omgeving. Dit kan zo plat zijn als een stijgend of dalend aantal uitkeringen, maar kan ook te maken hebben met veranderende maatschappelijke verwachtingen, veranderend gedrag van burgers of het beschikbaar komen van nieuwe technologieën of inzichten die van invloed kunnen zijn op hun werk en/of doelbereik. Door naar de wendbaarheid te kijken vragen we ons af in hoeverre de uitvoeringsorganisaties in staat zijn geweest om zich aan deze ontwikkelingen aan te passen. Ten tweede zijn uitvoeringsorganisaties gebonden aan de opdracht die ze krijgen vanuit politiek en beleid. Ook in deze opdracht kunnen zich ontwikkelingen voordoen. Door naar wendbaarheid te kijken vragen we ons af in hoeverre de uitvoeringsorganisaties in staat zijn geweest om in te spelen op veranderende opdrachten. Ten derde stelt de blik op wendbaarheid ons in staat om ook te kijken naar de huidige staat van de uitvoeringsorganisaties. Wendbaarheid is, behalve gedrag in het verleden, ook een kwaliteit in het heden. Verkeert de organisatie in goede staat en mag op basis daarvan verwacht worden dat het ook in de nabije toekomst de beoogde maatschappelijke waarde zal kunnen leveren?

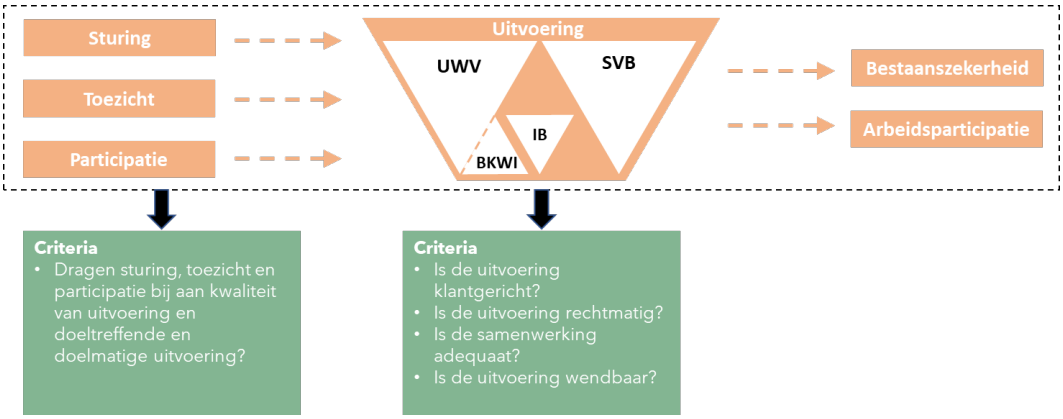
Dit betekent dat we bij de beoordeling van de wendbaarheid van de uitvoeringsorganisaties kijken naar drie aspecten:

- De mate waarin uitvoeringsorganisaties zich weten aan te passen aan ontwikkelingen in hun omgeving, waaronder schommelende aantallen uitkeringsaanvragen;
- De mate waarin uitvoeringsorganisaties zich weten aan te passen aan veranderende opdrachten vanuit politiek en beleid;
- De mate waarin uitvoeringsorganisaties toegerust zijn om in de nabije toekomst maatschappelijke waarde te kunnen blijven leveren.

1.3.4 Analysekader voor het SUWI-stelsel

Bovenstaande kan worden samengevat in onderstaande analysekader. Dit analysekader structureert het onderzoek naar het SUWI-stelsel. Het bevat de verschillende elementen waaruit het stelsel bestaat, en brengt ze met elkaar in verband. Links in het schema staat de 'input' op stelselniveau: de sturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie. Centraal staat de uitvoering door de vier SUWI-organisaties – gemeenten staan hier niet in de figuur omdat het geen SUWI-organisaties zijn. Rechts in de figuur staan de twee hogere doelen waar SUWI aan moet bijdragen. In de groene boxjes staan de criteria waar enerzijds de input (sturing, toezicht, participatie) aan moet worden afgemeten, en anderzijds waar de kwaliteit van de uitvoering aan moet worden afgemeten.

Figuur 1.2 Analysekader voor het SUWI-stelsel

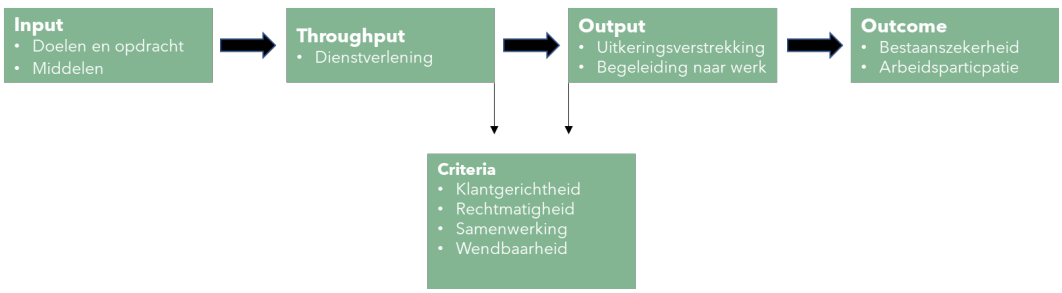


Doeltreffendheid is de relatie tussen de uitvoering door UWV, SVB, IB en BKWI in de figuur hierboven en het maatschappelijk doelbereik (het bereiken van de doelen bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie). De sturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie (links in de figuur hierboven) kunnen een bijdrage leveren aan deze doeltreffendheid. De doelmatigheid van beleid is de relatie tussen de uitvoeringskosten (die in de vier organisaties worden gemaakt en worden toegewezen als onderdeel van de sturingsrelatie) en het doelbereik. Dit stelt ons in staat om het stelsel als geheel te beoordelen.

1.3.5 Analysekader voor de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties

Dit onderzoek heeft daarnaast als taak om de afzonderlijke SUWI-organisaties (UWV, SVB, IB en BKWI) te beoordelen. Voor de beoordeling van de verschillende uitvoeringsorganisaties hanteren we een separaat analysekader. Dat ziet er als volgt uit:

Figuur 1.3 Analysekader per uitvoeringsorganisatie



Deze figuur is gebaseerd op het Logic Model[47] en doorloopt de stappen van input en throughput naar output en outcome. De figuur lijkt in wezen sterk op het algemene analysekader; nieuw hier is dat we expliciet de middelen benoemen die de

[47] Een Logic Model is een hypothetische beschrijving van een keten van causale effecten, die tot een bepaalde uitkomst leiden. E. Suchman (1968) Evaluative research: principles and practice in public service and social action programs

uitvoeringsorganisaties inzetten, hun doelen en opdracht, en de output. Bovenstaande figuur zal in de hoofdstukken 6 t/m 10 worden gebruikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende uitvoeringsorganisaties te beoordelen. Doeltreffendheid is daarbij de relatie tussen de dienstverlening en de hogere doelen; doelmatigheid is hier de relatie tussen de middelen en de output, en dat betreft dus de doelmatigheid van de uitvoering.

De figuur zal per organisatie enigszins worden aangepast; zo heeft de SVB bijvoorbeeld geen output op het gebied van begeleiding naar werk (en is arbeidsparticipatie ook geen doel voor de SVB); voor IB en BKWI geldt dit in sterkere mate: hun output ziet er geheel anders uit, en hun dienstverlening wordt niet aan alle vier criteria getoetst. In de betreffende hoofdstukken lichten we dit verder toe.

1.4 Onderzoeksaanpak en afbakening

Dit onderzoek heeft, zoals beleidsdoorlichtingen doorgaans hebben, het karakter van een *syntheseonderzoek*. Dat betekent dat we ons baseren op bestaande bronnen en daarvan een synthese presenteren, een overzicht van de gebruikte bronnen staat in bijlage 2. Aanvullend hebben we ongeveer een vijftigtal interviews uitgevoerd met sleutelspelers binnen en buiten het SUWI-stelsel, de respondentenlijst is opgenomen in bijlage 3. Deze gesprekken hebben ons geholpen om de informatie in alle beschikbare stukken te duiden en van achtergrond te voorzien. Conclusies in dit rapport zijn doorgaans gebaseerd op geschreven bronnen; op enkele plekken beroepen we ons op ervaringen van respondenten. Dat hebben we expliciet aangegeven. Het feit dat het hier een syntheseonderzoek betreft betekent ook dat we op een aantal plaatsen moeten concluderen dat het ons aan materiaal ontbreekt om bepaalde conclusies te trekken.[48]

Voor conclusies over sturing en toezicht enerzijds en doelmatigheid anderzijds hebben we ons kunnen baseren op onderzoeken die deels voorafgaand aan ons onderzoek, deels gelijktijdig zijn uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. Berenschot heeft onderzoek gedaan naar sturing en toezicht van het ministerie van SZW op UWV en SVB.[49] IPSE Studies heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van UWV en SVB.[50]

We hebben het onderwerp op vier manieren afgebakend. Ten eerste is het onderwerp van deze evaluatie/beleidsdoorlichting het *uitvoeringsstelsel* voor werk en inkomen. De inhoud van de materiewetten die vorm geven aan de socialezekerheidsregelingen vormen dus geen onderwerp van dit onderzoek. Het gaat ons om de *uitvoering*, niet om de inhoud en effecten van de regelingen. Ten tweede, en dit is in zekere zin een andere formulering van hetzelfde punt, beperkt het onderzoek zich tot de kosten die in artikel 11 van de SZW-begroting staan. Dat betekent dat het ons gaat om de kleine geldstroom en de wijze waarop die wordt benut. Ten

[48] Eén van de doelstellingen van een beleidsdoorlichting is om inzichtelijk te maken welke informatie nog ontbreekt.

[49] B. Berkhout cs (2020) Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot. https://www.berenschot.nl/sturing-toezicht-uwv-svb/

[50] T. Niaounakis, A. van Heezik & J. Blank (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018. Delft: IPSE Studies. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/29/productiviteit-uitvoering-sociale-zekerheid

derde is het onderzoek in de tijd afgebakend van 2015 tot medio 2020. Dat wil zeggen dat we bronnen die na medio 2020 beschikbaar zijn gekomen niet mee hebben kunnen nemen in ons onderzoek. De uitbraak van de Coronapandemie heeft grote gevolgen voor met name het UWV; deze gevolgen komen in dit rapport daardoor nauwelijks aan de orde. Tot slot, de rol van de politiek is geen onderwerp van dit onderzoek. Natuurlijk heeft de politiek een bijzonder belangrijke rol in de aansturing van de uitvoeringsorganisaties – de politiek bepaalt uiteindelijk immers de opdracht die uitgevoerd moet worden – maar dit syntheseonderzoek richt zich wat aansturing van de uitvoering betreft alleen op de aansturing van de uitvoeringsorganisaties door het ministerie van SZW. Welk deel van die aansturing uiteindelijk politiek bepaald is laten we buiten beschouwing.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie en er is een klankbordgroep ingesteld. Twee wetenschappers hebben opgetreden als onafhankelijk deskundigen. De volgende partijen waren vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie en/of klankbordgroep:

- Ministerie van SZW
- Ministerie van Financiën
- UWV
- SVB
- IB
- BKWI
- Landelijke Cliëntenraad
- Inspectie SZW
- VNG
- Divosa
- Stichting van de Arbeid
- VNO-NCW / MKB Nederland
- FNV
- Twee onafhankelijk deskundigen

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel (hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3) trekken we conclusies over de prestaties van het *stelsel als geheel*.

In het tweede deel (hoofdstuk 4 t/m 5) onderbouwen we de conclusies in gedetailleerde hoofdstukken op *stelselniveau*. Hoofdstuk 4 gaat over de inrichting van het stelsel. Hoofdstuk 5 gaat over de aansturing van, het toezicht op en de participatie van cliënten binnen het stelsel.

In het derde deel (hoofdstukken 6 t/m 10) onderbouwen we de conclusies in gedetailleerde hoofdstukken *op uitvoeringsniveau*. Hoofdstuk 6 gaat over de uitvoering door het UWV. Hoofdstuk 7 gaat over de uitvoering door de SVB. Hoofdstuk 8 gaat over de uitvoering door het Inlichtingenbureau. Hoofdstuk 9 gaat over de uitvoering door het BKWI. Hoofdstuk 10 gaat over

de regionale samenwerking. In deze hoofdstukken beoordelen we telkens ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoeringsorganisaties.

In bijlage 1 worden de RPE-vragen beantwoord. Bijlage 2 bevat een bronnenlijst en bijlage 3 bevat een lijst met respondenten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. In bijlage 4 werken we uit op welke wijze de outcome van SUWI te meten is. De inzichten die zijn weergegeven in bijlage 4 komen terug in het rapport, met name in hoofdstuk 2. In bijlage 5 geven we antwoord op alle onderzoeksvragen.

Deel I: Prestaties van het SUWI-stelsel

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel als geheel. Zoals in de inleiding is betoogd moet die doeltreffendheid van het stelsel worden afgemeten aan de bijdrage die het stelsel levert aan het bereiken van de twee hogere doelen: arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid. En dit moet op een doelmatige manier gebeuren. De vraag voor dit hoofdstuk is dan ook: welke bijdrage levert het SUWI-stelsel aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie en de bestaanszekerheid van diegenen die dat nodig hebben en hoe doelmatig is dit?

We staan eerst stil bij de afzonderlijke onderdelen van het stelsel: de uitvoering, de inrichting, de sturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie. We sluiten af met enkele overkoepelende conclusies over de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel. Daarna gaan we in op de doelmatigheid van het stelsel. De conclusies die we in dit hoofdstuk trekken worden in deel 2 en 3 van dit rapport (hoofdstukken 4 t/m 10) (verder) onderbouwd.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die in de inleiding zijn geformuleerd:

1. In hoeverre is de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving binnen het huidige SUWI-stelsel doeltreffend, doelmatig, rechtmatig en klantgericht?
2. In hoeverre draagt de inrichting van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering?

3. In hoeverre draagt de aansturing van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering?
4. In hoeverre is de huidige invulling van het toezicht werkbaar en effectief?
5. In hoeverre leiden de inrichting en de aansturing van, het toezicht op en de uitvoering van de SUWI-organisaties tot een doelmatig en doeltreffend stelsel?

In de inleiding hebben we laten zien dat een toetsing van de doeltreffendheid van het stelsel moet gaan over het bereiken van de twee 'hogere SUWI-doelen': het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van arbeidsparticipatie. Daarnaast toetsen we de kwaliteit van de uitvoering aan de hand van vier criteria: klantgerichtheid, rechtmatigheid, wendbaarheid en samenwerking.

2.1 Ontwikkelingen in de context

Met deze evaluatie en beleidsdoorlichting kijken we terug op de periode 2015-2020. Deze periode had duidelijk een ander karakter dan de periode die daaraan voorafging. De vorige beleidsdoorlichting had betrekking op de jaren 2007-2014, waarmee de volledige kredietcrisis werd overspannen. Daarmee was dat overwegend een periode van laagconjunctuur, terwijl de jaren 2015-2020 grotendeels een periode van hoogconjunctuur waren. Het jaar 2015 vormt in diverse opzichten een kantelpunt. In deze paragraaf schetsen we een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op het SUWI-stelsel en daarmee ook dit onderzoek.

Ten eerste hebben economische ontwikkelingen hun weerslag gehad op het SUWI-stelsel. Vanaf 2013 groeide de economie weer, eerst voorzichtig en later uitbundig. Dat betekende dat na een periode van laagconjunctuur, met alle gevolgen van dien, er voor de overheid meer ruimte kwam om te investeren. Er is sprake geweest van structurele investeringen, met name in de ICT van de uitvoeringsorganisaties, en er zijn incidentele middelen beschikbaar gesteld voor specifieke aspecten van de uitvoering, waaronder voor de re-integratiedienstverlening van het UWV. Op een later moment is een deel van die incidentele middelen structureel gemaakt. Zowel het UWV als de SVB hebben tot en met 2018 te maken gehad met taakstellingen. Een periode van hoogconjunctuur betekende voor het UWV tevens een verandering in de populatie. Er was sprake van toenemende krapte op de arbeidsmarkt, in tegenstelling tot de voorgaande jaren. De instroom in de WW daalde zodoende. De wet- en regelgeving die de SVB uitvoert is veel minder conjunctuurgevoelig en daardoor heeft de SVB minder te maken gehad met de economische voorspoed. In 2020 brak de coronacrisis uit. Daarmee kwam aan de groei van de economie een einde. Het kabinet besloot tot een steunpakket waardoor de schade voor de economie vermoedelijk, vooralsnog, beperkt is gebleven. Desondanks steeg het aantal WW-aanvragen vanaf maart 2020.

Ten tweede is wet- en regelgeving van invloed geweest op het SUWI-stelsel. Daarbij maken we onderscheid naar materiewetten die uitgevoerd worden door de organisaties in het SUWI-stelsel en aanpalende wet- en regelgeving. Voor de SVB geldt dat het aantal wijzigingen in materiewetten relatief beperkt is geweest. Wel heeft de toenemende internationalisering veel van de uitvoeringscapaciteit van de SVB gevraagd, en bedient het een steeds groter aandeel burgers die een relatie met het buitenland hebben. Voor het UWV geldt dat deze periode

minder rustig is verlopen. Er zijn diverse wijzigingen in materiewetten doorgevoerd, evenals de invoering van enkele nieuwe materiewetten, waaronder de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) en de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB). Van aanzienlijke invloed op UWV is ook de invoering van de Participatiewet in 2015 geweest. Daarmee eindigde de instroom in de Wajong en veranderde de regelgeving voor Wajongers. Daaraan verbonden waren de Wet Banenafspraak en het Quotum Arbeidsbeperkten, waarmee een target voor de uitstroom van mensen in het doelgroepregister werd ingesteld. Dit doelgroepregister moest beheerd worden door het UWV. Bijzonder zijn de regelingen die in 2020 naar aanleiding van de coronacrisis werden ingevoerd. In hoog tempo werden de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA) ontwikkeld. De uitvoering daarvan werd belegd bij het UWV. De SVB heeft de Tijdelijke tegemoetkoming kinderopvang uitgevoerd. Naast de invoering en wijzigingen in materiewetten hebben alle uitvoeringsorganisaties te maken gekregen met aanpalende wetgeving. De invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018 is daarvan de belangrijkste geweest, waarmee hogere eisen werden gesteld aan privacy en gegevensuitwisseling. Dat heeft onder andere zijn weerslag gehad op de ICT-systemen van uitvoeringsorganisaties.

Ten derde benoemen we hier de in de afgelopen jaren toegenomen aandacht voor de uitvoering, die zich niet beperkt tot het SUWI-stelsel. Er is zowel in de politiek als door maatschappelijke actoren in de afgelopen jaren meer aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de uitvoering, mede naar aanleiding van diverse incidenten. In diverse onderzoeken en adviezen komt deze aandacht tot uiting. Kern daarvan is dat de menselijke maat op de achtergrond is geraakt in de uitvoering, protocollen en procedures een goede dienstverlening soms in de weg staan en uitvoeringsorganisaties in het algemeen moeite hebben om de burger goed te bedienen. We noemen hier specifiek de drie rapporten van ABDTOPConsult, met een eerste verkennend onderzoek naar maatwerk in dienstverlening en de discretionaire ruimte, waarna zowel een onderzoek als een advies volgden onder de noemer 'Werk aan uitvoering'.[51] ABDTOPConsult stelt dat "er veel werk aan de winkel is om aan de samenleving waar te kunnen blijven maken wat politiek wordt beloofd. En aan de samenleving niet meer te beloven dan wat in de uitvoering waargemaakt kan worden."[52] In het kader van de zogenaamde 'Brede Maatschappelijke Heroverwegingen' verscheen een rapport met de titel 'Een betere overheid voor burgers en bedrijven', dat eveneens ingaat op de kwaliteit van dienstverlening, die onder druk staat.[53] In het WRR-rapport 'Het betere werk'[54] en in 'In wat voor land willen wij werken?'[55] van de Commissie Borstlap wordt gewezen op groepen kwetsbare burgers en tekortkomingen in het huidige stelsel om hen goed te ondersteunen. Daarnaast zien we dat diverse moties in de politieke arena voor toegenomen aandacht voor de uitvoering hebben gezorgd. Belangrijk om hier te noemen is de motie van Pieter Heerma c.s.[56] die heeft geleid tot het instellen van een Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. Deze commissie doet momenteel onderzoek naar

[51] ABDTOPConsult (2019) Regels en ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte; ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 1: probleemanalyse; ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: handelingsperspectieven en samenvatting analyse.
[52] ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.7.
[53] Inspectie der Rijksfinanciën (2020) Een betere overheid voor burgers en bedrijven. Brede maatschappelijke heroverweging.
[54] WRR (2020), Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht.
[55] Commissie Regulering van Werk (2020) In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.
[56] TK 2019-2020, 35 300, nr. 12 'Motie van het lid Pieter Heerma c.s.'.

de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij. De commissie is in maart 2020 van start gegaan, waarna in oktober en november een serie hoorzittingen plaatsvond. In het voorjaar van 2021 wordt de eindrapportage verwacht.

Dit is de context geweest waarin het stelsel de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd. In de volgende paragrafen trekken we conclusies over de prestaties van het SUWI-stelsel binnen deze context.

2.2 Doeltreffendheid

In deze paragraaf staat de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel centraal. We staan achtereenvolgens stil bij de doeltreffendheid van de uitvoering, de inrichting, de aansturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie.

2.2.1 Doeltreffendheid van de uitvoering

De doeltreffendheid van de uitvoering beoordelen we aan de hand van de twee hogere doelen van de Wet SUWI, het bieden van bestaanszekerheid en bevorderen van de arbeidsparticipatie, en de vier criteria: rechtmatigheid, klantgerichtheid, wendbaarheid en samenwerking. We bespreken ze achtereenvolgens.

Bijdrage aan bestaanszekerheid

De belangrijkste wijze waarop de uitvoeringsorganisaties kunnen bijdragen aan bestaanszekerheid is het op tijd en correct verstrekken van de uitkeringen. De hoogte van die uitkeringen wordt geregeld in de materiewetgeving zoals de WW, de WIA en de AOW en draagt logischerwijs in hoge mate bij aan het bieden van bestaanszekerheid. Die wetgeving is echter geen onderwerp van dit onderzoek. We zullen in dit hoofdstuk daarom niet analyseren of de uitkeringen hoog genoeg zijn om uitkeringsgerechtigden bestaanszekerheid te bieden. Het gaat ons erom: is de *uitvoering* van dusdanige kwaliteit dat de bestaanszekerheid van rechthebbenden niet in het geding komt? Om die vraag te beantwoorden zijn wat ons betreft vijf constateringen relevant.

Ten eerste, beide uitvoeringsorganisaties (UWV en SVB) laten in hun prestatie-indicatoren zien dat de uitkeringen voor de grootste groepen uitkeringsgerechtigden op tijd en correct worden verstrekt. De percentages op de indicatoren 'rechtmatigheid' en 'tijdigheid' zijn bij beide organisaties hoog. Dat geldt met name voor de rechtmatigheid: die is consequent boven 99%. Handhaving draagt bij aan de financiële rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking, en kan tevens bijdragen aan draagvlak voor het stelsel indien de inzet op handhaving in balans is met de kwaliteit van de dienstverlening.[57] Wat de tijdigheid van de eerste betaling betreft geldt grofweg dat deze voor de 'eenvoudigere' regelingen hoger ligt dan voor de meer ingewikkelde regelingen. Voor de WW, uitgevoerd door het UWV, en voor de 'nationale gevallen' van de AOW en de Anw ligt de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking tussen 95% en 100%.

[57] Handhaving en de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid worden uitgebreid behandeld in de inhoudelijke hoofdstukken; zie H6 (UWV) en H7 (SVB).

Voor de WIA, Wajong en Ziektewet, uitgevoerd door het UWV, ligt de tijdigheid tussen 85% en 90%. Voor de AKW en de internationale uitkeringsverstrekking van de Anw en de AOW, uitgevoerd door de SVB, ligt de tijdigheid rond de 90%. De tijdigheid van de internationale gevallen van de AKW is de afgelopen jaren sterk gedaald van circa 95% naar 43% als gevolg van achterstanden die zijn ontstaan. Achterstanden zijn ontstaan door de introductie van het nieuwe Europese IT-systeem EESSI, de inzet op mobiliteit (door- en uitstroom van medewerkers) en de inbouw van de AKW in het AOW-systeem vAKWerk.[58]

Ten tweede, er zijn dus ook aanzienlijke aantallen uitkeringsgerechtigden die hun eerste uitkering te laat krijgen. Voor sommige regelingen is dit een flink percentage: voor de WIA, Ziektewet en Wajong gold dat in 2019 tussen 10 en 15 procent van de aanvragers hun eerste uitkering niet op tijd ontvingen. Met het ministerie van SZW is voor deze regelingen een norm afgesproken van 85%. De norm wordt dus alsnog gehaald. Dit zegt wat ons betreft echter meer over de norm, die voor deze regelingen minder ambitieus is gesteld dan voor andere regelingen, dan over de prestaties van de uitvoeringsorganisaties. In paragraaf 2.2.3 zullen we terugkomen op de mate van ambitie van de normen op de prestatie-indicatoren. Voor de internationale gevallen van de SVB geldt dat de tijdigheid van uitkeringsverstrekking aanmerkelijk lager ligt dan voor de nationale gevallen.[59] Het gaat hier om een relatief klein maar groeiend aandeel van het totale aantal uitkeringsgerechtigden.

Ten derde, het structurele tekort aan verzekeringsartsen bij UWV beperkt het aantal en de tijdigheid van herbeoordelingen van de gezondheidssituatie van klanten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit draagt het risico in zich dat mensen een ontwikkeling hebben doorgemaakt waardoor hun huidige uitkering niet meer aansluit bij hun gezondheidssituatie en ze eigenlijk een lagere of juist hogere uitkering zouden moeten krijgen. De afgelopen jaren heeft UWV veel geïnvesteerd in het aantrekken en opleiden van verzekeringsartsen, maar dat heeft nog onvoldoende geresulteerd in het wegwerken van achterstanden in de herbeoordeling van klanten.

Ten vierde, om de bijdrage van de uitvoering aan bestaanszekerheid te beoordelen is ook een analyse van het niet-gebruik van belang. Dat wil zeggen: zijn er mensen die weliswaar recht hebben op één van de uitkeringen die de SVB en het UWV verstrekken, maar daar geen gebruik van maken, bijvoorbeeld omdat ze niet weten dat de regeling bestaat of omdat het niet lukt om de uitkering aan te vragen? De SVB heeft in de afgelopen jaren aandacht besteed aan deze vraag. Het niet-gebruik van een aantal regelingen is onderzocht. Daaruit blijkt dat de mate van niet-gebruik van de AOW zeer laag is, maar van de AIO hoog te noemen is. De SVB heeft geprobeerd het niet-gebruik van de AIO terug te dringen, maar daarbij bleken privacy en gegevensbescherming belangrijke belemmeringen.[60] In de stukken van het UWV zien we geen aandacht voor het thema niet-gebruik. Ook op stelselniveau is er geen structurele aandacht voor het thema, bijvoorbeeld in de vorm van onderzoeken. Daarom kunnen wij ook geen overkoepelende uitspraken doen over de mate van niet-gebruik en de impact daarvan op de bestaanszekerheid van uitkeringsgerechtigden.

---

[58] SVB, Jaarverslag 2019, p.34.
[59] Zie paragraaf 7.4.1 en 7.5.1.
[60] Meer informatie hierover leest u in paragraaf 7.4.2. en in paragraaf 8.6.2.

Ten vijfde, wanneer mensen schulden hebben kunnen beslagleggingen op de uitkeringen ervoor zorgen dat zij, ondanks dat de uitkeringen correct worden verstrekt, onder het bestaansminimum komen. Daarmee komt hun bestaanszekerheid dus in gevaar. Daarom is, voor het beoordelen van de bijdrage van de uitvoeringsorganisaties aan de bestaanszekerheid, ook de manier waarop zowel in de aansturing als de uitvoering wordt omgegaan met mensen met problematische schulden van belang. Voor zover de onderzoekers bekend is, wordt in de aansturing door het ministerie van SZW geen aandacht gevraagd van de uitvoeringsorganisaties voor mensen met schulden en er is geen budget voor de uitvoeringsorganisaties beschikbaar op dit onderwerp. Het UWV en de SVB hebben dus niet de expliciete taak om mensen met problematische schulden te helpen. Voor de SVB geldt dat de aandacht voor het onderwerp, op eigen initiatief, in de afgelopen jaren is toegenomen. Er is aandacht gekomen voor vroegsignalering van schulden en de 'werkplaats problematische schulden' is opgericht. Deze werkplaats houdt in dat de SVB mensen benadert van wie het signalen ontvangt dat er mogelijk sprake is van schuldenproblematiek, om te vragen of de SVB kan helpen. Voor wat betreft het UWV hebben we op basis van de beschikbare stukken geen zicht op de omgang met problematische schulden.

Bijdrage aan arbeidsparticipatie

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een taak van het UWV; de SVB heeft in deze geen rol. De belangrijkste wijze waarop het UWV bijdraagt aan arbeidsparticipatie is door re-integratiedienstverlening en bemiddeling. Over de bijdrage daarvan aan de arbeidsparticipatie constateren we een aantal zaken.

Ten eerste is op basis van de prestatie-indicatoren zoals die de afgelopen jaren zijn gehanteerd niet goed op te maken in welke mate het UWV erin slaagt om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De aantallen instrumenten die worden ingezet en de aantallen uitkeringsgerechtigden die aan het werk gaan, worden bijgehouden en gerapporteerd, maar dit zegt uiteindelijk maar in beperkte mate iets over de mate waarin het UWV erin slaagt om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Om de output (aantallen uitkeringsgerechtigden die aan het werk gaan) toe te schrijven aan de input (de dienstverlening gericht op werk) is goed effectiviteitsonderzoek nodig waarmee de meerwaarde (het netto-effect) van de dienstverlening wordt gemeten; want ook zonder dienstverlening zullen er uitkeringsgerechtigden zijn die weer aan het werk gaan. De resultaten van deze effectmetingen kunnen ook worden gebruikt om de inzet van de dienstverlening te optimaliseren in termen van effectiviteit en kosteneffectiviteit. Op dit moment zijn effectmetingen nog vooral verbonden aan het beschikbaar komen van nieuwe (incidentele pilotgerelateerde) middelen voor dienstverlening, maar deze effectmetingen kunnen meer structureel worden ingebed in de uitvoering. Als overweging geven we mee om een prestatie-indicator op te nemen over de uitvoering van effectiviteitsmetingen; in hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de zoektocht naar de juiste prestatie-indicatoren.

Ten tweede is er in de periode 2015-2020, na jarenlange bezuinigingen, ruimte gekomen voor investeringen in de re-integratiedienstverlening. Daarvoor moest wel door UWV van tevoren worden aangetoond dat deze investeringen zichzelf zouden terugverdienen: de extra uitstroom uit de uitkering, met daarmee gepaard gaande besparing op de uitkeringslasten, moesten minimaal gelijkstaan aan de financiële investering. Onder die voorwaarde is de dienstverlening voor mensen in de WGA en vooral voor mensen in de WW in de afgelopen jaren structureel

uitgebreid. Er lopen effectonderzoeken naar deze uitgebreide dienstverlening; resultaten daarvan zijn nog niet bekend. Op grond van eerder onderzoek naar onderdelen van de re-integratiedienstverlening mag worden verwacht dat de intensievere dienstverlening bijdraagt aan de arbeidsparticipatie.[61] Dat wil zeggen: deze dienstverlening helpt mensen met een uitkering om sneller werk te vinden, daarmee verdient de dienstverlening zichzelf ook goeddeels terug, maar de effecten zijn uiteindelijk doorgaans niet heel substantieel. Dit geldt met name voor de dienstverlening in de WW[62]; over de dienstverlening aan WGA-gerechtigden is minder bekend, en de informatie die daar wel over is wijst niet op grote positieve effecten. Wel lopen er voor zowel de WW als de WGA pilots waaruit de effectiviteit van de huidige meer persoonlijke dienstverlening beter naar voren moet komen.[63]

Ten derde, de bijdrage van het UWV aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie komt voor een belangrijk deel in de 35 arbeidsmarktregio's tot stand. Het UWV heeft hier als taak om samen te werken met gemeenten. De gedachte is dat dit enerzijds bij moet dragen aan goede dienstverlening voor mensen met een uitkering, en anderzijds bij moet dragen aan de effectiviteit van bemiddeling en re-integratie, door middel van een gezamenlijk arbeidsmarktbeleid, gezamenlijke werkgeversdienstverlening en inzicht in vacatures en werkzoekenden. Gemeenten en UWV zouden in een samenspel met sociale partners, onderwijs en private partijen als uitzendbureaus op slimme wijze een bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van de regionale arbeidsmarkt met daarin kansen voor de doelgroepen van zowel gemeenten als het UWV. Er is in de afgelopen jaren enig beschrijvend onderzoek gedaan naar de mate en vorm van samenwerking zoals die in de regio's is ontstaan. Daaruit blijkt dat de mate en vorm van deze samenwerking nog altijd zeer uiteenloopt, van intensieve samenwerking tot vrijwel geen samenwerking, en van samenwerking op regionaal niveau tot samenwerking op het niveau van subregio's. Er is evenwel geen onderzoek gedaan naar de bijdrage van de regionale samenwerking aan arbeidsparticipatie. De vraag is: leidt nauwere samenwerking in de arbeidsmarktregio's tot betere resultaten in termen van uitstroom uit de uitkering dan geen samenwerking? Daar is op basis van recent onderzoek geen antwoord op te geven. De vorige evaluatie van de wet SUWI laat zien dat dit geen vanzelfsprekendheid is.[64]

Kortom: er is in de afgelopen jaren sprake geweest van een kentering. Van jarenlange bezuinigingen in de periode tot 2015 is er sinds 2015 weer geïnvesteerd in de re-integratiedienstverlening voor bepaalde doelgroepen van het UWV. Daarbij staat de effectiviteit van de ingezette dienstverlening meer op de voorgrond dan in het verleden. Op grond van bestaand onderzoek mag worden verwacht dat dit bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van de UWV-populatie. Dat zijn de winstpunten van de afgelopen jaren. Om de uitgebreide dienstverlening in de nabije toekomst te optimaliseren en verantwoorden moet de aandacht die er nu is voor effectiviteit bij de start van programma's ook worden doorgezet bij structurele dienstverlening. Met andere woorden: er moet permanent effectiviteitsonderzoek

[61] O.a.: SEO (2014) Een goed gesprek werkt; SEO (2015) Wat werkt voor wie en wanneer?; SEOR (2015) Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV; VU (2017) De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk. Zie ook: Heul, H. van der, (2020) UWV Kennisverslag 2020-4. Helpt UWV werkzoekenden werk te vinden?
[62] SEO (2015) Wat werkt voor wie en wanneer?
[63] Zie voor meer informatie paragraaf 6.7 en bijlage 4.
[64] Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M. & Trommel, W. (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Zoetermeer: Panteia.

worden uitgevoerd en uitvoering en beleid moeten zich committeren aan de uitkomsten van het onderzoek. Op die manier kan de bijdrage van de uitvoering aan de arbeidsparticipatie worden vergroot.

Tot slot nog een opmerking over het verhogen van de arbeidsparticipatie. Er is maatschappelijk veel winst te halen met het bemiddelen van met werkloosheid bedreigde werknemers van werk naar werk. Het UWV heeft volgens de Wet SUWI wel die opdracht, maar krijgt daarvoor geen middelen en wordt daar ook niet op aangestuurd door het ministerie van SZW, waardoor de inzet van het UWV op dit punt beperkt is. Als reactie op de coronacrisis zijn hier overigens wel tijdelijk extra middelen voor vrijgekomen. In structurele zin is hier mogelijk nog veel winst te behalen in de doelstelling van het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Vier criteria voor de kwaliteit van de uitvoering

We hanteren in dit rapport vier criteria om de kwaliteit van de uitvoering te beoordelen. Eén van deze criteria is de rechtmatigheid. Dit hebben we hierboven reeds besproken onder het kopje 'bestaanszekerheid'. De overige criteria van klantgerichtheid, samenwerking en wendbaarheid bespreken we hier achtereenvolgens.

Klantgerichtheid

De klantgerichtheid wordt in de prestatie-indicatoren uitgedrukt als klanttevredenheid. Er wordt dan één overkoepelend cijfer gegeven voor de klanttevredenheid. De SVB scoort daarbij in de afgelopen jaren, net als in de jaren daarvoor overigens, steeds tussen de 7,7 en 8. Bij het UWV wordt onderscheid gemaakt tussen tevredenheid van uitkeringsgerechtigden en tevredenheid van werkgevers. Onder uitkeringsgerechtigden scoort het UWV in de afgelopen jaren tussen de 6,9 en de 7,2. Onder werkgevers scoort het UWV tussen de 6,3 en 6,7. Deze cijfers laten geen trendbreuk zien in vergelijking tot de periode voor 2015.

Achter deze cijfers schuilt een enorme hoeveelheid informatie over klantbeleving die structureel wordt verzameld door zowel SVB als UWV. Het UWV voert bijvoorbeeld tweemaal per jaar een 'klanttevredenheidsmonitor' uit onder verschillende deelpopulaties van uitkeringsgerechtigden en onder werkgevers. De informatie uit deze klanttevredenheidsmonitor is rijk en geeft daadwerkelijk inzichten in hoe de dienstverlening wordt beleefd. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat uitkeringsgerechtigden het meest tevreden zijn over het thema 'tijdigheid en juistheid', en minder tevreden over de thema's 'bereikbaarheid en toegankelijkheid', 'persoonlijke aandacht' en 'maatwerk'. Ook blijkt dat ze over het algemeen tevreden zijn over de mensen waar ze mee te maken krijgen (zoals adviseurs werk, verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen), en minder over de 'systemen' (zoals de website en werk.nl). Ten slotte blijkt dat uitkeringsgerechtigden het meest tevreden zijn over alles wat met uitkeren te maken heeft, en minder tevreden over alles wat met arbeidstoeleiding te maken heeft. Werkgevers zijn op hun beurt over de gehele linie kritischer dan uitkeringsgerechtigden; ze zijn met name zeer kritisch over de processen rond ontslagaanvragen en het deskundigenoordeel; in beide gevallen zijn er lange wachttijden.

De tevredenheid van uitkeringsgerechtigden en werkgevers is natuurlijk zeer belangrijk, en de feedback van burgers en bedrijven kan zeer waardevolle lessen voor de organisaties bevatten, maar tevredenheid is niet de enige indicatie van een klantgerichte organisatie. De SVB heeft bijvoorbeeld in de afgelopen jaren tal van initiatieven ontplooid die erop gericht waren om de burger beter te bedienen. Voorbeelden van initiatieven zijn 'Garage de Bedoeling', waarbij

medewerkers van de SVB casuïstiek konden inbrengen waarbij een strikte uitvoering van de regels volgens hen zou leiden tot een uitkomst die niet volgens de bedoeling van de wet is, de Schuldenwerkplaats, en AIOpeners (zie voor een toelichting hoofdstuk 7).

Samenwerking

Behalve naar de samenwerking in de regio tussen UWV en gemeenten (zie hierboven) hebben we gekeken naar de wijze waarop binnen het stelsel wordt samengewerkt op het gebied van gegevensuitwisseling. Die samenwerking wordt ondersteund door het Inlichtingenbureau en BKWI. Deze samenwerking is essentieel voor het functioneren van het SUWI-stelsel, omdat het UWV, de SVB en gemeenten elkaars gegevens gebruiken voor het uitoefenen van ieders taken.

De gegevensuitwisseling binnen het stelsel heeft zich in de afgelopen jaren betrouwbaar getoond. Daarbij zijn er ook stappen gemaakt op het gebied van privacy en gegevensbescherming. Dit was nodig nadat rond 2013 aan het licht kwam dat de beveiliging van Suwinet niet op orde was. Over de huidige staat van de beveiliging kunnen wij geen uitspraken doen omdat we daar geen bronnen over hebben. Wel is de beveiliging een continu punt van aandacht. In hoofdstukken 8 en 9 gaan we hier nader op in.

Behalve de samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling hebben we uitgebreid gekeken naar de samenwerking tussen UWV en gemeenten in de regio's.[65] Er is ook sprake van samenwerking met andere partijen, zoals bijvoorbeeld tussen SUWI-partijen enerzijds en de Belastingdienst anderzijds, of zoals tussen de SVB en zusterorganen uit het buitenland. Daar is geen onderzoek naar gedaan, waardoor we niet beschikken over bronnen en we hier geen uitspraken over kunnen doen.

Wendbaarheid

Het is voor ons moeilijk gebleken om een oordeel te vellen over wendbaarheid. We hebben gezien dat er in de P&C-cycli van UWV en SVB wel enige aandacht voor het thema is, maar het is daarbij onduidelijk hoe dit begrip wordt geoperationaliseerd. Wij operationaliseren wendbaarheid als volgt:

1. Wendbaarheid in relatie tot volume-ontwikkelingen;
2. Wendbaarheid in relatie tot (snel) veranderende opdrachten;
3. Wendbaarheid in relatie tot veranderende behoeften in de toekomstige dienstverlening.

Niet op elk van deze elementen is goede informatie beschikbaar om ons oordeel op te baseren. Wanneer we kijken naar het eerste punt, wendbaarheid in relatie tot volume-ontwikkelingen, valt op dat in de onderzoeksperiode de uitvoeringsorganisaties op dit punt niet noemenswaardig op de proef zijn gesteld. De SVB heeft hier sowieso weinig mee te maken: de volumes zijn over het algemeen zeer voorspelbaar. Voor het UWV geldt dat er van 2015-2019 sprake was van hoogconjunctuur met lage instroom in de WW. Het UWV moest zodoende wel inspelen op het kleinere aantal uitkeringsgerechtigden, maar de benodigde aanpassingen waren beperkt. In

[65] Zie hoofdstuk 10, daar gaan we dieper in op regionale samenwerking.

2020 was dat onder invloed van de coronapandemie anders, maar de gevolgen daarvan voor het UWV waren ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet duidelijk.

Ten tweede kan wendbaarheid worden gezien als de mate waarin de uitvoeringsorganisaties om kunnen gaan met veranderende beleidswensen en veranderende opdrachten. Er zijn in de afgelopen periode wijzigingen geweest die veel hebben gevraagd van met name het UWV, zoals de invoering van de Wet Werk en Zekerheid en de Wet Banenafspraak. Voor zover wij kunnen nagaan zijn deze nieuwe wetten naar behoren uitgevoerd door het UWV. Nieuw in deze periode is ook dat er op een paar momenten een tijdelijke 'beleidsfreeze' met UWV is afgesproken. Dat hield in dat UWV een afspraak maakte met SZW dat gedurende een bepaalde periode geen wijzigingen in de WW en de WWZ zouden worden doorgevoerd. Deze beleidsfreezes waren nodig omdat er gewerkt werd aan de actualisering van de onderliggende ICT-systemen. Tijdens de coronacrisis is het UWV zeer wendbaar gebleken met de snelle uitvoering van de NOW, maar van doorslaggevend belang is daarbij geweest dat sterk rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid. Dit hield onder andere in dat de NOW een zeer genereuze en generieke regeling was, waar weinig voorwaarden voor rechthebbenden aan zijn gesteld. De verantwoording moet nog (achteraf) plaatsvinden en dat vormt mogelijk een nieuwe test voor de uitvoering. Ook is niet of nauwelijks ingezet op handhaving. De SVB heeft weinig met veranderende opdrachten te maken gekregen, maar volgens betrokkenen wel met een complexer wordende taakuitoefening, bijvoorbeeld vanwege de toename van het aantal buitenlandse klanten.

Ten derde kan wendbaarheid worden gezien als de mate waarin de uitvoeringsorganisaties toegerust zijn ook in de nabije toekomst maatschappelijk waarde te kunnen blijven leveren. Dit is voor ons de moeilijkste vraag om te beantwoorden, en we zien dat als belangrijke beperking van ons onderzoek. Voor nu proberen we de vraag te beantwoorden met de beperkte informatie en inzichten die we hierover hebben. In de afgelopen jaren is het inzicht bij zowel politiek als beleid gekomen dat er geïnvesteerd moet worden in de uitvoering. Dit heeft geleid tot investeringen in de ICT van de uitvoeringsorganisaties. Voor het UWV geldt dat ruimte kwam voor investeringen in persoonlijke dienstverlening en vakmanschap. Voor de SVB geldt dat de bezuinigingen tot en met 2018 hun tol hebben gevergd. De SVB heeft in 2019 de noodklok geluid over de moeilijke financiële situatie, die de kwaliteit van dienstverlening onder druk hebben gezet. Naar aanleiding daarvan zijn de SVB en het ministerie van SZW in gesprek getreden over de financiële situatie van de SVB met het oog op de toekomst. Het ministerie van SZW heeft vanaf 2020 aanvullende financiële middelen beschikbaar gesteld. Dit zegt mogelijk iets over de toekomstige wendbaarheid van de uitvoeringsorganisaties.

2.2.2 Doeltreffendheid van de inrichting

De inrichting van het SUWI-stelsel laat zich kenschetsen als sterk verstatelijkt (want er is geen rol weggelegd voor sociale partners), sterk gecentraliseerd (want de uitvoering is belegd bij twee landelijk opererende zbo's) en deels geprivatiseerd (want re-integratiedienstverlening wordt door private re-integratiebureaus uitgevoerd). De taakverdeling in het stelsel is in principe helder: het UWV voert werknemersregelingen en enkele sociale voorzieningen uit, de SVB voert volksverzekeringen uit, het Inlichtingenbureau en BKWI ondersteunen de partijen bij gegevensuitwisseling, de Inspectie SZW houdt extern toezicht op het stelsel, de Landelijke

Cliëntenraad behartigt de belangen van cliënten, en het ministerie van SZW stuurt de betrokken organisaties aan en is stelselverantwoordelijke. Als beoordeling van de huidige inrichting willen we hier drie zaken aan de orde stellen. We benoemen achtereenvolgens één onvolkomenheid, stellen één vraag en schetsen één dilemma. Van deze drie zaken heeft het dilemma, dat we als laatste bespreken, het meeste gewicht.

De enige duidelijke *onvolkomenheid* in het huidige stelsel is gelegen in de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor gegevensuitwisseling is belegd. Het belangrijkste kritiekpunt is de complexe governance van het BKWI.[66] Ten eerste is het BKWI een organisatieonderdeel van het UWV en valt aldaar onder de Raad van Bestuur. Ten tweede heeft het BKWI een eigenstandige sturingsrelatie met SZW (eigen P&C-cyclus, eigen budgettoekenning). Ten derde levert het BKWI diensten die essentieel zijn voor de dienstverlening van zowel UWV, SVB als gemeenten en wordt door deze partijen als gezamenlijk opdrachtgever inhoudelijk aangestuurd. Ten vierde verbreedt het BKWI zijn diensten (bijvoorbeeld door het ontwikkelen van knooppunt voor beslaglegging en schulden) en ontwikkelt het zich steeds meer tot generieke gegevensinfrastructuur op het gebied van de sociale zekerheid, waarmee ook het ministerie van SZW en eventueel andere partijen als inhoudelijk opdrachtgever kunnen functioneren. Kortom: de rollen van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer zijn in deze relatie niet helder onderscheiden.

Een *vraag* die we graag aan de orde willen stellen is deze: wat wordt er precies beoogd met de cliëntenparticipatie in het SUWI-stelsel? De Memorie van Toelichting is op dit punt onduidelijk. Enerzijds wordt betoogd dat participatie goed is van en in zichzelf. Anderzijds wordt betoogd dat cliëntenparticipatie bij zou kunnen dragen aan de klantgerichtheid van de uitvoering. We vinden deze vraag belangrijk omdat het momenteel onduidelijk is waar we het succes van de cliëntenparticipatie aan af moeten meten. Is cliëntenparticipatie al succesvol simpelweg wanneer de cliënten worden betrokken bij beleid en uitvoering in het stelsel? Of is cliëntenparticipatie pas succesvol wanneer ze ook daadwerkelijk invloed heeft, en dit leidt tot een klantgerichtere uitvoering? Zoals we in paragraaf 2.2.5 zullen zien: wanneer het alleen gaat om *betrokkenheid*, dan kan worden betoogd dat de cliëntenparticipatie redelijk succesvol is (maar wanneer niet?), maar wanneer het gaat om *invloed* is er geen informatie voorhanden om een oordeel op te baseren.

Het *dilemma* dat we aan de orde willen stellen betreft de wijze waarop het centraal georganiseerde SUWI-stelsel aan moet sluiten op het decentraal georganiseerde sociaal domein, gemeenten voorop. Dit inrichtingsdilemma hebben we ook in de vorige evaluatie van de Wet SUWI beschreven[67], en we zouden hier kunnen beargumenteren dat dit dilemma door de decentralisaties van 2015 alleen maar pregnanter is geworden. In paragraaf 2.2.1 beschreven we al dat UWV en gemeenten, om bij te dragen aan de werking van de arbeidsmarkten, op slimme wijze moeten samenwerken met elkaar, met sociale partners, het onderwijsveld en wellicht nog andere partijen. Het UWV, ingebed in een strak en efficiënt georganiseerde SUWI-stelsel, moet op regionaal niveau allianties zien te slaan met (hoofdzakelijk) een veelheid aan gemeenten, die elk vanuit lokale omstandigheden, belangen en beleidswensen worden

[66] In paragrafen 4.3 en 8.7 gaan we hier dieper op in.
[67] Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M. & Trommel, W. (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Zoetermeer: Panteia.

aangestuurd. Dit blijft een voortdurend punt van spanning in het stelsel, waarschijnlijk vooral omdat het werelden zijn waarin andere waarden dominant zijn. Ook het feit dat de minister van SZW een andere verhouding heeft met gemeenten dan met het UWV speelt hierin een rol. UWV en gemeenten hebben elk eigen belangen en het ontbreekt aan een richtinggevende gemeenschappelijke opdracht waarin het bedienen van burgers centraal staat. Alle inzet die wordt gepleegd op 'regionale samenwerking' moet dan ook worden geïnterpreteerd met dit fundamentele inrichtingsdilemma in het achterhoofd.

2.2.3 Doeltreffendheid van de aansturing

We trekken in deze paragraaf conclusies over de bijdrage van de aansturing door het ministerie van SZW aan de doeltreffendheid van het stelsel. Deze conclusies baseren we op het onderliggende onderzoek van Berenschot[68] en op onze eigen aanvullende observaties en analyse.[69]

Het 'goede gesprek' komt vaker tot stand maar is niet transparant

In de SUWI-evaluatie van 2015 werd geconcludeerd dat het onvoldoende was gelukt om een open gesprek te voeren tussen het ministerie van SZW en de uitvoeringsorganisaties over de kwaliteit van de uitvoering. Het gesprek had zich vooral toegespitst op verandertrajecten (ingegeven door bezuinigingen en wetswijzigingen) en incidenten.

In de afgelopen periode is dit 'goede gesprek' beter tot stand gekomen, zo concludeert Berenschot. Zo wordt er in verschillende beleidstafels en werkconferenties op reguliere basis gesproken over de kwaliteit van de uitvoering. Alle betrokkenen zijn hier positief over; het zorgt voor wederzijds begrip en vertrouwen. De totstandkoming van dit goede gesprek is dus een mooie ontwikkeling in het SUWI-stelsel.

Een eerste kanttekening is dat dit goede gesprek momenteel weinig transparant is. Het is voor ons als onderzoekers daarom moeilijk om te analyseren of hier de juiste dingen ter tafel komen. De vraag is ook hoe het zich verhoudt tot de P&C-cyclus. Van oudsher is dit het voornaamste sturingsinstrument, en wat ons betreft schiet de informatie die in de P&C-cyclus wordt uitgewisseld nog tekort (zie onder). Deze twee zaken – het goede gesprek en de P&C-cyclus – zouden dichter bij elkaar moeten worden gebracht, zodat de P&C-cyclus een weergave is van wat aan andere tafels wordt besproken. In paragraaf 3.2 doen we hier enkele suggesties voor.

Een tweede kanttekening is dat, ondanks dat meer dan voorheen het gesprek wordt gevoerd over de kwaliteit van de uitvoering, dilemma's en risico's waar uitvoeringsorganisaties mee te maken krijgen soms onvoldoende op het netvlies staan bij het departement. Het is in de afgelopen jaren diverse keren voorgekomen dat het departement zich overvallen voelde door incidenten, terwijl de risico's voldoende bekend waren bij het zbo.[70]

---

[68] Berkhout, B., Broeks, L., Huisman, D., Röben, F., Scholthof, T. & Verheij, T. (2020) Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot.
[69] In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de aansturing van het stelsel.
[70] Berenschot (2020) Evaluatie sturing en toezicht, p.70.

Er is meer aandacht gekomen voor de robuustheid van de organisaties

Er is in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de robuustheid van de uitvoeringsorganisaties op de lange termijn. Die aandacht was en is hoognodig. Zowel UWV als de SVB hebben te maken gehad met jarenlange bezuinigingen. Aan de kant van UWV hebben de bezuinigingen een wissel getrokken op de verandercapaciteit. Het UWV had te maken met achterstallig onderhoud aan ICT-systemen en teruglopend vakmanschap onder werknemers. De SVB heeft tot en met 2018 te maken gehad met bezuinigingen, die een zware wissel hebben getrokken op de financiële situatie van de SVB. De SVB gaf aan te vrezen voor een achteruitgang in kwaliteit en betrouwbaarheid van dienstverlening. Net als het UWV staat de SVB de komende jaren voor de opgave de kernapplicaties technisch te vernieuwen.

Er is in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor deze problematiek. De noodzaak om te investeren in de uitvoeringsorganisaties is onder ogen gezien en er zijn ook middelen voor vrijgemaakt. Dit is een belangrijke ontwikkeling. Wij kunnen op basis van dit onderzoek geen goede inschatting maken van de omvang van deze ontwikkeling – hoe verhouden de investeringen zich tot de 'schuld' die in de vorige periode is opgebouwd?[71] – maar signaleren dat betrokken partijen een welkome kentering menen te zien. Tijdens interviews werden wij er door uitvoeringsorganisaties stelselmatig op gewezen dat deze investeringen ook de komende jaren noodzakelijk blijven.

Er is te weinig aandacht voor de hogere doelen

In de sturingsvisie neemt het ministerie van SZW zich voor om te sturen op de hogere doelen, namelijk het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van arbeidsparticipatie. We constateren echter dat er over de gehele linie, en zeker bij het ministerie van SZW, nog te weinig aandacht is voor de hogere doelen. Vaak gaat het binnen de sturingsrelatie over concrete uitvoeringsdoelen die als KPI zijn vastgelegd, zoals het aantal uitgevoerde gesprekken of sociaal-medische beoordelingen. Dit zijn stuk voor stuk belangrijke zaken, maar ze werpen geen licht op de mate waarin die uitvoeringsdoelen, en daarmee de uitvoeringsorganisaties zelf, bijdragen aan de realisatie van de hogere doelen. De aandacht voor details in de aansturing vloeit enerzijds voort uit de behoefte van de opdrachtgever om grip te houden op de uitvoering, anderzijds speelt de rol van incidenten en de politieke aandacht daarvoor de uitvoeringsorganisaties parten. Wat ons betreft zou stelselmatig de vraag op tafel moeten komen: hoe kunnen we de hogere doelen nog beter dienen?

We concluderen specifiek dat er de afgelopen jaren weinig expliciete aandacht is geweest voor de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid, dat de doelstelling maar gedeeltelijk vertaald is in passende KPI's en dat er noch in budgetten, noch in gesprekken expliciet gestuurd is op het algemene doel van bestaanszekerheid. Specifiek zou meer aandacht uit kunnen gaan naar het bereik van de potentiële doelgroep, inclusief het niet-gebruik van regelingen, met daarbij focus op de brede maatschappelijke welvaart die daardoor kan worden bereikt. Dat kan onder meer door het geven van een duidelijke opdracht aan uitvoeringsorganisaties voor het tegengaan van niet-gebruik en het beschikbaar stellen van extra middelen om het niet-gebruik in kaart te brengen en vervolgens aan te pakken.

---

[71] Zie ook hoofdstuk 3 voor een reflectie op ons onderzoek.

We bepleiten dus meer aandacht voor de hogere doelen in de sturingsrelatie, in de gesprekken en misschien ook wel in de P&C-cyclus. Wat ons betreft kan die aandacht voor hogere doelen ten koste gaan van aandacht voor specifieke vormen van output. Zoals het ministerie van SZW nu stuurt op aantallen gevoerde gesprekken waarover afspraken worden gemaakt, zo zou het ministerie van SZW beter de vraag kunnen stellen aan het UWV: hoe denken jullie dat de arbeidsparticipatie het beste bevorderd kan worden? In de sturing kan dan meer een beroep worden gedaan op de expertise, de zelfstandigheid en het vakmanschap van medewerkers van de uitvoeringsorganisaties. Dit vraagt van het ministerie van SZW dat, duidelijker dan nu het geval is, een heldere opdracht op hoofdlijnen wordt geformuleerd voor de uitvoeringsorganisaties, en dat het ministerie vervolgens de neiging onderdrukt om, mede onder invloed van de politiek, op detailniveau te gaan 'sturen'. Dit vereist dus meer vrijheid voor de uitvoeringsorganisaties.[72]

Er is te weinig zicht op de groepen die (mogelijk) niet goed bediend worden

Een belangrijk punt wat ons betreft is dat er in de documenten die tussen uitvoeringsorganisaties en SZW worden uitgewisseld te weinig aandacht wordt besteed aan de groepen die momenteel *niet* goed bediend (kunnen) worden of waar meer aandacht naar uit moet gaan.[73] We lezen in de P&C-stukken bijvoorbeeld weinig tot niets over de dienstverlening voor mensen met multiproblematiek. Dit is een voor de hand liggende groep om extra aandacht aan te besteden, maar mogelijk zijn er ook andere groepen, zoals mensen die niet digivaardig en/of taalvaardig zijn of bepaalde groepen werkgevers. Het stelselmatig bekijken van bestaande wetten en de mate waarin die alle beoogde burgers bereiken zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.

Bij het UWV ligt nu door business cases en experimenten meer focus op (kosten)effectiviteit

Er is in de afgelopen jaren meer geïnvesteerd in o.a. de re-integratiedienstverlening, wat een breuk vormt met de bezuinigingen in de periode voorafgaand aan 2015. Vanaf 2017 is er extra geld beschikbaar gesteld voor persoonlijke dienstverlening voor een nieuw WW-dienstverleningsconcept. Dat is gedaan in de vorm van een business case. Dat suggereert dat er incidentele middelen worden vrijgemaakt wanneer kan worden aangetoond dat een investering financieel kostendekkend is. Het gaat bij het nieuwe dienstverleningsconcept echter om structurele middelen voor een structureel andere inrichting van de re-integratiedienstverlening. Daartoe werd de basisfinanciering voor re-integratiedienstverlening in de WW van 100 miljoen euro verhoogd naar 160 miljoen euro per jaar. Daarnaast is er vanaf 2019 nog eens structureel 70 miljoen euro per jaar beschikbaar gekomen om meer persoonlijke dienstverlening mogelijk te maken voor zowel de WW- als de WGA-populatie. Die aanpak geeft het UWV een prikkel om ook voor de WGA-populatie een dienstverleningsconcept te ontwikkelen dat bewezen (kosten)effectief is, waardoor ook voor die WGA-groep re-integratiedienstverlening breder aan te bieden is. Op dit moment loopt er een onderzoek naar een nieuwe manier van persoonlijke dienstverlening voor de WGA-populatie waarin de (kosten)effectiviteit wordt onderzocht.

[72] Zie bijlage 4 voor meer uitleg over deze paragraaf.
[73] We maken dit punt ook in paragraaf 3.2 wanneer we aanbevelingen doen om de prestatie-indicatoren te verrijken.

Naast structurele middelen voor re-integratiedienstverlening ontvangt het UWV ook incidentele middelen voor pilots en experimenten om te onderzoeken hoe de re-integratiedienstverlening kan worden verbeterd. De afgelopen jaren ging het onder andere om de inzet van persoonlijke dienstverlening bij oudere werkzoekenden en experimenten met een verbreding van het zoek- en sollicitatiegedrag, specifieke trainingen, speeddates en passend werkaanbod. Het ging daarbij in totaal om niet meer dan tien procent van het totale budget voor re-integratiedienstverlening per jaar, waarbij niet zozeer sprake is van gerichte sturing door de minister van SZW, maar van experimenteerruimte voor het kunnen verbeteren van de reguliere dienstverlening. Bij elk van die pilots en experimenten is expliciet de (kosten)effectiviteit onderzocht.

Budgetsturing door de minister van SZW is daarmee zodanig dat structurele middelen vooral de focus op effectiviteit stimuleren, omdat die worden vrijgemaakt voor bewezen effectieve dienstverlening, en incidentele middelen vooral gericht worden ingezet om de dienstverlening uit te breiden met innovatieve instrumenten waarvan de effectiviteit nog moet worden bewezen. Binnen dat kader heeft UWV een prikkel om met innovaties de dienstverlening zodanig te verbeteren dat er structurele middelen beschikbaar komen om de dienstverlening uit te breiden. In de praktijk ligt daarvoor het initiatief vooral bij UWV zelf.[74]

De uitvoeringsorganisaties moeten zich emanciperen

De uitvoeringsorganisaties zijn loyaal aan de opdrachtgever en zijn ook intrinsiek gemotiveerd om maatschappelijke opdrachten te vervullen. Dit maakt dat ze geneigd zijn om mee te bewegen met de opdrachtgever, en soms niet genoeg tegengas geven bij nieuwe opdrachten. Dit blijkt uit het onderzoek van Berenschot en ook uit de gesprekken die wij hebben gevoerd voor dit onderzoek. Tegelijkertijd wordt er soms niet goed genoeg geluisterd door de opdrachtgever, eigenaar en/of politiek wanneer de uitvoering bezwaren heeft tegen nieuw beleid: de 'mitsen' van de uitvoering verdwijnen dan 'in de mist', wordt geconcludeerd door ABDTOP Consult.

Uit het materiaal ontstaat het beeld dat de samenwerking in de 'driehoek' van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer, beter kan en dat met name de opdrachtnemer daarbij meer ruimte voor zichzelf op mag eisen. In paragraaf 5.4 gaan we hier nader op in.

2.2.4 Doeltreffendheid van het toezicht

Er zijn drie vormen van toezicht te onderscheiden, namelijk:

1. Instellingstoezicht, belegd bij het departement;
2. Taakgericht toezicht, belegd bij het departement;
3. Doeltreffendheidstoezicht, belegd bij de Inspectie SZW.

Het instellingstoezicht en taakgericht toezicht wordt ook wel organisatiegericht toezicht genoemd. Het moet licht werpen op het functioneren van de zbo's en de uitvoering van specifieke wettelijke taken. Het doeltreffendheidstoezicht richt zich op de doeltreffendheid van

[74] Zie bijlage 4 voor meer informatie over deze paragraaf.

de individuele zbo's en de samenwerking tussen stelselpartijen. Daarnaast hebben de zbo's ook intern allerlei checks en balances ingebouwd, en zijn er algemene Rijksdiensten die een toezichthoudende rol vervullen zoals de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.

Het organisatiegerichte toezicht is de afgelopen jaren beperkt van omvang geweest en heeft weinig meerwaarde gehad. In 2019 zijn wijzigingen doorgevoerd om tot verbeteringen in de doeltreffendheid van het organisatiegerichte toezicht te komen. Het is nog te vroeg om daar een oordeel over te vellen, omdat dit nog in ontwikkeling is.

Het doeltreffendheidstoezicht van de Inspectie SZW is de afgelopen jaren uitgevoerd aan de hand van risicoanalyses: de Inspectie zette haar capaciteit in waar de risico's het grootste werden geacht. In de afgelopen jaren betekende dit dat de Inspectie SZW veel aandacht heeft besteed aan de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten, en minder aan de uitvoering van regelingen door het UWV en de SVB. Ook is er geen aandacht geweest voor de gegevensuitwisseling zoals die door BKWI en IB is georganiseerd. Wel heeft de Inspectie SZW in 2016 onderzoek gedaan naar regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten, en is in diverse onderzoeken naar jongeren met een arbeidsbeperking de dienstverlening van het UWV (aan Wajongers) aan bod gekomen. In de praktijk heeft de wijze waarop de Inspectie SZW het doeltreffendheidstoezicht vorm heeft gegeven weinig inzicht geboden in de doeltreffendheid van de individuele zbo's in het SUWI-stelsel en de samenwerking tussen stelselpartijen, met uitzondering van de dienstverlening van UWV voor enkele doelgroepen. Wat dit heeft betekend voor het SUWI-stelsel is niet bekend. De Inspectie SZW concludeert zelf dat "wat bij al deze afzonderlijke onderzoeken ontbreekt is structureel inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op onderdelen van het stelsel en in hoeverre deze afzonderlijke onderdelen optellen tot een doeltreffend stelsel als geheel."[75] Daarom is in 2020 een start gemaakt met het ontwikkelen van een stelselbrede monitor om de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel te volgen. Deze monitor zal naar verwachting in 2021 voor de eerste keer resultaten opleveren.

2.2.5 Doeltreffendheid van de cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie is in het SUWI-stelsel geregeld binnen de uitvoeringsorganisaties (klantadviesraad bij de SVB en decentrale en centrale cliëntenraden bij het UWV) én op stelselniveau (LCR). In paragraaf 2.2.2 wierpen we al de vraag op wat de bedoeling van de wetgever precies is met cliëntenparticipatie: is de participatie in zichzelf belangrijk, of wordt ermee beoogd een bijdrage te leveren aan de klantgerichtheid van de uitvoering? Deze onduidelijkheid betekent ook dat het voor ons onduidelijk is waar we de doeltreffendheid van de participatie aan af moeten lezen. Bovendien zijn er erg weinig bronnen beschikbaar over het functioneren en de effecten van cliëntenparticipatie.

Afgaande op de handvol gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd over cliëntenparticipatie en het bescheiden aantal beschikbare documenten, hebben we de indruk dat cliëntenparticipatie binnen de uitvoeringsorganisaties redelijk functioneert. De cliëntenraden lijken over het algemeen adequaat te worden ondersteund, lijken goed te worden

[75] Inspectie SZW (2020) Programmarapportage, p.10.

geïnformeerd en lijken te worden gehoord door zowel de SVB als het UWV. Meer onderzoek is nodig om deze eerste observaties te verifiëren.

Wanneer er daadwerkelijk wordt verwacht dat cliënten via dit kanaal invloed hebben op beleid en uitvoering, dan zou daar waarschijnlijk een iets steviger apparaat voor nodig zijn. Dat hoeft niet per se formeel vormgegeven te worden: het inbrengen van het burgerperspectief kan op meer manieren dan langs formele participatiekanalen. De uitvoeringsorganisaties verzamelen bijvoorbeeld rijke informatie over ervaringen van cliënten, zowel kwantitatief (klanttevredenheidsonderzoeken) als kwalitatief (focusgroepen, klantreizen). Daarnaast hebben de professionals van de uitvoeringsorganisaties natuurlijk zelf goed inzicht in de leefwereld van de cliënt en wat deze nodig heeft. Deze inzichten van onderzoeken onder cliënten en van professionals zouden dan beter door moeten sijpelen naar andere lagen om het burgerperspectief in het stelsel scherp te houden.

2.3 Doelmatigheid

In deze paragraaf bespreken we de doelmatigheid van het stelsel. Dat doen we door achtereenvolgens stil te staan bij de bijdrage van de uitvoering, de inrichting, de aansturing en het toezicht aan een doelmatige uitvoering. We baseren ons voor een belangrijk deel op het rapport van IPSE.[76] Hun inzichten vullen we aan met eigen inzichten en analyses.

2.3.1 Doelmatige uitvoering

IPSE Studies heeft in 2020 de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het UWV en de SVB onderzocht. IPSE Studies heeft de ontwikkeling van de gewogen productie in de jaren 2002-2018 afgezet tegen de ontwikkeling van de uitvoeringskosten, en geconcludeerd dat er in de periode 2002-2018 bij beide uitvoeringsorganisaties sprake is van een sterke groei van de doelmatigheid. Dat wil zeggen: ze bedienen met minder middelen meer mensen. Voor de jaren 2015-2018 geldt voor de SVB dat de doelmatigheid is gedaald, omdat de kostenstijging groter is dan de groei van de productie. IPSE Studies hanteert hier de smalle definitie van doelmatigheid, ofwel doelmatigheid van uitvoering. IPSE Studies betrekt niet het doelbereik in de redenering.

IPSE Studies laat ook zien dat het UWV in tijden van laagconjunctuur, wanneer veel mensen een beroep doen op de WW, piekt in zijn doelmatigheid. Het UWV kan dan profiteren van 'schaalvoordelen' en kan bezettingsgraden maximaliseren. Andersom geldt dan dat in tijden van hoogconjunctuur, wanneer minder mensen een beroep doen op de WW, de doelmatigheid wat inzakt. De afgelopen jaren waren jaren van hoogconjunctuur waarin het UWV dus niet piekte in zijn doelmatigheid. Dat betekent niet dat de uitvoering minder goed heeft gepresteerd, dat betekent dan vooral dat niet de schaalvoordelen konden worden behaald die samengaan met een laagconjunctuur.

[76] IPSE Studies (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid.

De SVB heeft tot en met 2018 te maken gehad met taakstellingen. In 2015 constateerde de Inspectie SZW nog dat de taakstellingen tot dan toe de deugdelijke uitvoering niet in gevaar hadden gebracht. In 2019 luidde de SVB echter wel de noodklok en meldde dat de kwaliteit en continuïteit van dienstverlening in gevaar kwam als gevolg van alle bezuinigingen. EY deed in 2020 onderzoek naar de balans tussen middelen en ambities van de SVB en concludeerde dat de balans tussen middelen en opdracht in gevaar was, hoewel EY daarbij ook aantekende dat de opdracht vanuit het ministerie van SZW aan de SVB onvoldoende helder is om een dergelijke conclusie hard te maken.

Het UWV heeft in de afgelopen jaren op een aantal punten kunnen investeren. Enerzijds zijn die investeringen gepleegd in het op orde brengen van ICT. Anderzijds zijn die investeringen gepleegd in het versterken van persoonlijke dienstverlening voor specifieke groepen uitkeringsgerechtigden. Wanneer we de definitie van doelmatigheid volgen zoals die door de RPE wordt voorgeschreven, dan maken de investeringen in ICT de uitvoering op korte termijn ondoelmatiger. Deze investeringen leiden immers niet direct tot verbeterde prestaties op het niveau van de hogere beleidsdoelen van de Wet SUWI (bevorderen van arbeidsparticipatie en bieden van bestaanszekerheid). Anderzijds zijn ze absoluut noodzakelijk om ook op lange termijn doelmatig te kunnen blijven werken. Deze uitruil tussen korte en lange termijn kan niet worden gevangen in de huidige definitie van doelmatigheid; dit is wat ons betreft een belangrijke tekortkomingen van onderzoeken als het onze.[77] De investeringen die zijn gepleegd in persoonlijke dienstverlening dragen grosso modo mogelijk bij aan de doelmatigheid van beleid. De aanname bij die investeringen is wel dat ze, doordat mensen als gevolg van de dienstverlening eerder aan het werk gaan, ook leiden tot een besparing op de uitkeringslasten.

Een beter inzicht in de effectiviteit van re-integratiedienstverlening is van wezenlijk belang om de doelmatigheid van de inzet van middelen te vergroten. Die doelmatige inzet kan worden gebaseerd op kosteneffectiviteit of een maatschappelijke kosten-baten analyse. Bij kosteneffectiviteit wordt vooral gekeken naar de kosten en baten voor de uitvoering (o.a. besparing op uitkeringslasten), bij een maatschappelijke kosten-baten analyse worden alle maatschappelijke kosten en baten betrokken (o.a. gestegen arbeidsproductiviteit en meer gezondheid en welzijn). Vanuit de algemene beleidsdoelstellingen zou dat laatste de voorkeur verdienen. In de huidige uitvoering kan er veel re-integratiedienstverlening worden aangeboden die wel kosten met zich meebrengen, maar niet of nauwelijks opbrengsten. Dat scoort goed op de KPI's, maar slecht op doelmatigheid. Doelmatigheid van de uitvoering bij het bevorderen van arbeidsparticipatie draait dus om een effectieve inzet van re-integratiedienstverlening.

2.3.2 Doelmatige inrichting

Op basis van onze eigen analyse concluderen we dat de inrichting van het SUWI-stelsel een doelmatige uitvoering door de zbo's niet in de weg staat. De taken zijn helder verdeeld en er lijken geen overbodige taken bedeeld. Een uitzondering hierop is de complexe governance van het BKWI[78]. De impact daarvan op de doelmatigheid is echter voor ons niet te onderbouwen. Er

[77] In hoofdstuk 3 gaan we hier uitgebreider op in.
[78] Zie hoofdstuk 4 en paragraaf 2.2.2 voor meer informatie.

is geen oordeel te vellen over de doelmatigheid van de samenwerking in de arbeidsmarktregio's door UWV en gemeenten.

2.3.3 Doelmatige aansturing

De financiering van de zbo's door SZW wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de begrotingen van de zbo's. Voor de financiering wordt het zogenaamde lightmodel gehanteerd, waarbij een deel van de begroting 'vast staat' en een ander deel van de begroting varieert met de uitkeringsvolumes. Zo ademen de begrotingen van het UWV en de SVB mee met de omvang van hun populaties.

De SVB heeft tot en met 2018 te maken gehad met taakstellingen. In beperkte mate is vanaf 2015 geïnvesteerd, waaronder in de ICT en met incidentele middelen voor handhaving (business case). Wanneer de SVB in de afgelopen jaren de begroting niet sluitend kreeg dan tapte de SVB uit eigen reserves en maakte SZW de begroting uiteindelijk sluitend met incidentele extra middelen.

Aan het UWV zijn eveneens taakstellingen opgelegd tot en met 2018, maar zijn al vanaf 2015 extra middelen beschikbaar gekomen. Dit kreeg vorm in zowel structurele als incidentele middelen voor specifieke projecten, soms had dit de vorm van business cases.

Of deze wijze van financieren (jaarlijkse begrotingen, taakstellingen en incidentele middelen) zorgt voor optimale doelmatigheid is voor ons een vraag die we niet goed kunnen beantwoorden. Enkele respondenten gaven aan dat het beter zou zijn om met meerjarige begrotingen te werken.

Een andere vraag is: welke stimulans zit er in de financieringssystematiek om doelmatig te opereren? Wat gebeurt er bijvoorbeeld met middelen die vrijkomen als gevolg van het efficiënter inrichten van een proces? Kan de uitvoeringsorganisatie die benutten om burgers beter te bedienen, of krijgen deze direct een andere bestemming? Ook deze vraag kunnen we niet goed beantwoorden en dit kan onderwerp zijn voor nader onderzoek.

2.3.4 Doelmatig toezicht

Het is onduidelijk welke bijdrage het toezicht heeft geleverd aan een doelmatig stelsel. Zoals ook in paragraaf 2.2.4 is vastgesteld valt het toezicht uiteen in organisatiegericht toezicht enerzijds en doeltreffendheidstoezicht anderzijds. Het organisatiegerichte toezicht is de afgelopen jaren bij het departement zelf ondergebracht, het was beperkt van omvang en heeft weinig meerwaarde gehad. Het doeltreffendheidstoezicht is bij de Inspectie SZW ondergebracht en richt zich op de doeltreffendheid van de zbo's en de samenwerking tussen partijen binnen het stelsel. De Inspectie SZW houdt geen toezicht op de doelmatigheid van de individuele zbo's noch op de doelmatigheid van het stelsel als geheel. Zoals eerder naar voren is gekomen, heeft de Inspectie SZW zich de afgelopen jaren vooral gericht op de invoering van de Participatiewet. Als gevolg daarvan is de regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV en is de dienstverlening van UWV aan enkele van haar doelgroepen onderzocht. De bijdrage van deze onderzoeken aan de doelmatigheid van het SUWI-stelsel is niet vast te stellen.

Conclusies en beschouwing

In dit concluderende hoofdstuk doen we een aantal zaken. Allereerst pakken we de grote lijnen uit deze evaluatie en beleidsdoorlichting samen in een paragraaf met conclusies. Vervolgens doen we op basis van onze bevindingen een aantal aanbevelingen. Tot slot reflecteren we op ons onderzoek en doen we aanbevelingen voor volgende evaluaties en beleidsdoorlichtingen van het SUWI-stelsel.

3.1 Conclusies

Het SUWI-stelsel staat ten dienste van het bieden van bestaanszekerheid aan mensen die dat nodig hebben en het bevorderen van arbeidsparticipatie voor mensen die een beroep moeten doen op een uitkering. De voornaamste instrumenten om deze doelen te bereiken zijn het verstrekken van uitkeringen en het bieden van ondersteuning bij re-integratie op de arbeidsmarkt.

In hoofdstuk 2 zijn we uitgebreid ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel (uitvoering, inrichting, aansturing, toezicht en cliëntenparticipatie). In dit hoofdstuk beschrijven we uitsluitend de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek.

3.1.1 Belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitvoering

In het SUWI-stelsel zoals dat sinds 2002 operationeel is komt met name de uitkeringsverstrekking goed uit de verf. De uitkeringen worden over het algemeen correct en op

tijd uitbetaald. Daarmee draagt de uitvoering werk en inkomen bij aan de **bestaanszekerheid** van miljoenen mensen in Nederland.

We hebben geconstateerd dat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking consequent hoog ligt, namelijk boven 99%. Handhaving draagt bij aan de financiële rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking, en kan tevens bijdragen aan draagvlak voor het stelsel indien de inzet op handhaving in balans is met de kwaliteit van de dienstverlening.[79] De tijdigheid van de eerste betalingen is hoog, maar laat een meer wisselend beeld zien. Over het algemeen geldt dat de tijdigheid van uitkeringsverstrekking bij 'eenvoudigere' regelingen hoger ligt dan bij de meer ingewikkelde regelingen. Met name de uitkeringsverstrekking bij de kleine, maar groeiende groep internationale gevallen door de SVB blijft achter (zie H7). Dit betekent ook dat er een groep klanten is die de eerste uitkering niet op tijd krijgt. Dat heeft consequenties voor hun bestaanszekerheid. Dit laat onverlet dat de rechtmatigheid en tijdigheid van uitkeringsverstrekking over het geheel genomen op orde zijn en de uitkeringsverstrekking daarmee bijdraagt aan de bestaanszekerheid van mensen.

We signaleren dat er ten aanzien van de uitvoering nog enkele knelpunten zijn die de bestaanszekerheid van mensen (mogelijk) in negatieve zin beïnvloeden. Ten eerste is bij UWV sprake van een structureel tekort aan verzekeringsartsen. Dat heeft gevolgen voor het aantal en de tijdigheid van herbeoordelingen van klanten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. En dat heeft vervolgens weer consequenties voor de toekenning en hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering (zie H6). Dit draagt het risico in zich dat mensen een ontwikkeling hebben doorgemaakt waardoor hun huidige uitkering niet meer aansluit bij hun gezondheidssituatie en ze eigenlijk een lagere of juist hogere uitkering zouden moeten krijgen. Ten tweede kan sprake zijn van niet-gebruik van regelingen door burgers die wel recht hebben op een uitkering. De uitvoeringsorganisaties hebben geen opdracht om niet-gebruik van uitkeringen tegen te gaan. Er is weinig bekend over het niet-gebruik van regelingen, maar we nemen aan dat het niet-gebruik varieert per regeling, van zeer laag (bijvoorbeeld AOW) tot hoog (dit is in elk geval aan de orde bij de AIO). Onbekend is ook welke consequenties (eventueel) niet-gebruik heeft voor de bestaanszekerheid van uitkeringsgerechtigden. De SVB heeft in de afgelopen jaren geprobeerd het niet-gebruik van de AIO terug te dringen, maar vanwege knelpunten zijn hierin nog weinig resultaten behaald (zie H7). Ten derde kunnen schulden er de oorzaak van zijn dat mensen onder het bestaansminimum terecht komen, vanwege beslaglegging op de uitkering. Dat brengt de bestaanszekerheid van deze mensen in gevaar. Voor de uitvoeringsorganisaties geldt dat met name de SVB in de afgelopen jaren aandacht heeft besteed aan de vroegsignalering van schulden en het aanbieden van hulp aan mensen met schulden.

Ten aanzien van het bevorderen van de **arbeidsparticipatie** signaleren we dat de dienstverlening van het UWV gericht op werkhervatting in de jaren voor 2015 als gevolg van bezuinigingen flink was afgeschaald (zie H6). Vanaf 2015 is hier een kentering in te zien, met nieuwe, intensievere dienstverleningsmodellen voor de WW en de WGA. Zodoende is er meer ruimte gekomen voor persoonlijke dienstverlening aan klanten. Op basis van de beschikbare informatie kunnen we niet vaststellen in hoeverre de dienstverlening van het UWV heeft

[79] Handhaving en de ontwikkelingen in het handhavingsbeleid worden uitgebreid behandeld in de inhoudelijke hoofdstukken; zie H6 (UWV) en H7 (SVB).

bijgedragen aan (snellere) uitstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden. Bijgehouden wordt in hoeverre uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk, maar niet bekend is of die uitstroom toe te schrijven is aan de dienstverlening van het UWV. We kunnen zodoende geen harde conclusies trekken over de bijdrage van het UWV aan arbeidsparticipatie. Er is in de afgelopen jaren wel ingezet op effectiviteitsonderzoek, met name ten aanzien van WW- en WGA-dienstverlening, maar resultaten daarvan zijn nog niet bekend. Op basis van eerder onderzoek mag worden verwacht dat de intensievere dienstverlening, met name aan WW'ers, bijdraagt aan de arbeidsparticipatie. Het UWV koopt een belangrijk deel van de re-integratiedienstverlening in bij private re-integratiebureaus. Er is geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de ingekochte dienstverlening (inclusief instrumenten) en dat belemmert het inzicht in de doeltreffendheid van de re-integratiedienstverlening (zie H6). We concluderen dat er in de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor effectiviteitsstudies, maar dit nog niet structureel is ingebed in de uitvoering. We achten dit wel essentieel, omdat op die manier inzichtelijk kan worden gemaakt 'wat werkt' en zodoende hoe de arbeidsparticipatie verder bevorderd kan worden (en hoe dit op doelmatige wijze gedaan kan worden). In bijlage 4 werken we nader uit hoe outcome in de toekomst te meten is.

De bijdrage van het UWV aan de arbeidsparticipatie komt voor een belangrijk deel in de 35 arbeidsmarktregio's tot stand. Het UWV heeft als taak hierin samen te werken met gemeenten. De samenwerking tussen UWV en gemeenten in de regio's is in de afgelopen vijf jaar verder uitgekristalliseerd en er zijn in diverse regio's op punten vorderingen gemaakt ten opzichte van 2015, maar niet in alle regio's en niet in gelijke mate. Over het geheel genomen is de tevredenheid over de samenwerking toegenomen. Er is echter geen onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de regionale samenwerking bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. We kunnen dus geen conclusies trekken over de doeltreffendheid van de regionale samenwerking (zie H10).

Het Inlichtingenbureau en BKWI vervullen beide een belangrijke faciliterende rol in het SUWI-stelsel. Beide organisaties hebben een rol in het samenvoegen, verknopen en aanleveren van gegevens aan andere uitvoeringsorganisaties, zowel binnen als buiten het stelsel. Dit is essentieel voor het functioneren van het stelsel. BKWI beheert Suwinet. Zonder Suwinet komen belangrijke processen stil te liggen. Suwinet heeft zich in de afgelopen jaren zeer betrouwbaar getoond. We concluderen dat de uitvoering door BKWI zodoende bijdraagt aan de dienstverlening aan burgers in het SUWI-stelsel (zie H8). Voor het IB geldt op hoofdlijnen hetzelfde, hoewel het IB vooral fungeert als informatieknooppunt en leverancier van informatieproducten voor gemeenten (die buiten het SUWI-stelsel vallen). Voor de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking is de rol van het IB van wezenlijk belang. De informatieproducten zijn toereikend geweest om de dienstverlening uit te voeren. Daarmee draagt het IB bij aan de doeltreffendheid van de uitvoering. Wat ontbreekt is inzicht in het niet-gebruik van voorzieningen door rechthebbenden: iets waar het IB wel gegevens over heeft, maar deze onder andere vanwege privacyrestricties niet kan koppelen en aanleveren. Ook blijft de vraag naar niet-gebruik uit, waardoor er geen reden voor het IB is om deze informatie te leveren (zie H9).

De uitvoering door de zbo's in het SUWI-stelsel is over het geheel genomen als adequaat te beschrijven:

- Er hebben zich geen grote problemen voorgedaan in de uitvoering.
- Op de kwaliteitscriteria rechtmatigheid en tijdigheid scoort de uitvoering voldoende (tijdigheid) tot goed (rechtmatigheid).
- Ten aanzien van de klantgerichtheid stellen we vast dat hier met name door de SVB op is ingezet, blijkend uit o.a. inspanningen voor het tegengaan van niet-gebruik, het bieden van maatwerk en de inzet op vroegsignalering van schulden.
- De wendbaarheid van de uitvoeringsorganisaties is niet noemenswaardig op de proef gesteld. UWV heeft met de invoering van de NOW getoond zeer flexibel in te kunnen spelen op nieuwe beleidswensen, waarbij opgemerkt moet worden dat het eenvoudige karakter van de regeling snelle uitvoering mogelijk maakte. Voor de SVB geldt dat de financiële situatie mogelijk een bedreiging vormt voor de wendbaarheid in de toekomst.

Op alle kwaliteitscriteria geldt dat er wel ruimte is voor verbetering die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering ten goede zullen komen. Hier gaan we in paragraaf 3.2 nader op in.

3.1.2 Belangrijkste bevindingen ten aanzien van de inrichting

Ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting in 2015 hebben zich geen veranderingen voorgedaan in de inrichting van het SUWI-stelsel. Nog altijd is het SUWI-stelsel te karakteriseren als een centraal geleid, sterk verstatelijkt en deels geprivatiseerd stelsel. De taakverdeling binnen het SUWI-stelsel is voldoende helder en daarmee is de inrichting werkbaar gebleken. In die zin draagt de inrichting bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering. De enige werkelijke onvolkomenheid in de inrichting betreft de governance van BKWI, die complex is. BKWI is namelijk een organisatieonderdeel van UWV, maar heeft een eigen P&C-cyclus met de minister van SZW en wordt inhoudelijk aangestuurd door het opdrachtgeversberaad bestaande uit UWV, SVB en gemeenten. Kortom, de rollen van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer zijn niet helder onderscheiden. Het is noodzakelijk om ten aanzien van de inrichting te bezinnen op mogelijkheden om bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de Suwinetketen eenduidiger te beleggen.

Of de inrichting van het SUWI-stelsel ook bijdraagt aan een klantgerichte uitvoering is een vraag die onbeantwoord blijft. In de afgelopen jaren is de wijze waarop cliëntenparticipatie vorm heeft gekregen betrekkelijk licht van karakter geweest. In de uitvoeringsorganisaties zijn cliënten betrokken, maar op stelselniveau is dat veel minder het geval. Of de cliëntenraden daadwerkelijk invloed hebben gehad op de uitvoering is niet bekend, hoewel is gebleken dat cliëntenparticipatie een agenderende rol kan hebben.

In de omgeving van het SUWI-stelsel heeft zich een belangrijke verandering voorgedaan die ook van invloed is geweest op het SUWI-stelsel zelf. Met de decentralisaties in 2015 en specifiek de invoering van de Participatiewet is een deel van de re-integratietaken van het UWV verschoven naar gemeenten. Er is een opdracht voor UWV en gemeenten om in de 35 arbeidsmarktregio's samen te werken aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Zoals in de conclusies ten aanzien van de uitvoering al is beschreven, kunnen we niet achterhalen of de regionale samenwerking bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Een mogelijke belemmering voor effectieve samenwerking tussen het UWV en gemeenten lijkt gelegen te zijn

in het volgende inrichtingsvraagstuk: is het mogelijk om tot goede samenwerking te komen tussen het centraal geleide SUWI-stelsel en het gedecentraliseerde sociaal domein? We signaleren dat het centraal aangestuurde SUWI-domein niet van nature op dezelfde golflengte zit met het gedecentraliseerde sociale domein. Enerzijds ervaren UWV-vestigingen soms weinig ruimte om aan te sluiten bij gemeentelijke of regionale inspanningen en lopen gemeenten aan tegen 'stugge', want centraal aangestuurde, regionale UWV-kantoren, anderzijds is de diversiteit tussen gemeenten soms dusdanig dat het voor het UWV lastig is om daarbij aansluiting te vinden. Bovendien, en dit is waarschijnlijk het grootste dilemma, zijn er voor zowel UWV als alle individuele gemeenten binnen een regio targets en bijbehorende (financiële) belangen om juist de eigen doelgroepen te bemiddelen naar werk. Samenwerking ten dienste van burgers en bedrijven is door de inrichting van het stelsel soms niet in het belang van de eigen organisatie. Hierbij moet opgemerkt worden dat de mate van samenwerking en het (vermeende) succes daarvan sterk verschilt tussen arbeidsmarktregio's (zie H10).

3.1.3 Belangrijkste bevindingen ten aanzien van de aansturing

In 2016 is een nieuwe sturingsvisie ontwikkeld. Daarin is transparantie als uitgangspunt vastgelegd. Er is een nieuwe set KPI's ontwikkeld en er zijn inspanningen gepleegd om de rol van zowel eigenaar als opdrachtgever te versterken. Ook is geïnvesteerd in het gesprek tussen beleid en uitvoering over de kwaliteit van de geboden dienstverlening, dilemma's en risico's in de uitvoering. Het nieuwe sturingsmodel wordt door betrokkenen als positief ervaren. Ook lukt het de partijen in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) steeds beter om werkbaar invulling te geven aan hun rol.

In de afgelopen jaren is het besef doorgedrongen dat er niet langer bezuinigd kan worden op de uitvoeringsorganisaties zonder dat dit ingrijpende gevolgen zou hebben voor de uitvoering. Er is zodoende meer aandacht gekomen voor de robuustheid van de uitvoeringsorganisaties op de lange termijn. Die aandacht was en is hoognodig. Zowel UWV als de SVB hebben in de jaren tot 2015 te maken gehad met opeenvolgende taakstellingen, en voor het UWV kwam daar het doorvoeren van een grote hoeveelheid beleidswensen bij, die de uitvoeringsorganisaties hebben uitgeput. De nadruk lag op het, met minder middelen, zo goed mogelijk uitvoeren van de kerntaken, maar er was geen ruimte voor verbeteren en vernieuwen. De noodzaak om te investeren in de uitvoeringsorganisaties is inmiddels onder ogen gezien. Dit is een belangrijke ontwikkeling in de aansturing van de uitvoering. In 2015 is ten aanzien van het UWV een koerswijziging ingezet. Sindsdien is geïnvesteerd in persoonlijke dienstverlening gericht op werk en er zijn middelen vrijgekomen om te investeren in het moderniseren van de ICT-systemen. Bij de SVB is tot en met 2018 bezuinigd, waarna de SVB in 2019 de noodklok luidde dat dit de kwaliteit en betrouwbaarheid van de (toekomstige) dienstverlening in gevaar zou brengen. Naar aanleiding daarvan zijn de SVB en het ministerie van SZW in gesprek getreden over aanvullende financiële middelen. Er zijn vanaf 2020 aanvullende financiële middelen toegekend.

Desondanks signaleren we dat zich een aantal fundamentele knelpunten voordoet in de aansturing, die niet wezenlijk verschillen van de belangrijkste conclusies uit de beleidsdoorlichting van 2015 (zie H5). De aansturing van het SUWI-stelsel zou in potentie meer dan nu het geval is bij kunnen dragen aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering. We werken dit hieronder uit.

Het sturen op hoofdlijnen is weliswaar het uitgangspunt voor de aansturing van de zbo's, maar niet de realiteit binnen de sturingsrelatie. Er is in de aansturing bij zowel eigenaar als opdrachtgever weinig aandacht voor de realisatie van de hogere SUWI-doelen, namelijk het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Er is met name vanuit de opdrachtgever behoefte om grip te houden op de uitvoering, wat resulteert in controle op de wijze van uitvoering. Dit gaat ten koste van de aandacht voor en sturing op de outcome-doelen van de uitvoeringsorganisaties. Aansturing op de hoofddoelen brengt ook met zich mee dat er een zekere mate van vrijheid voor de uitvoeringsorganisaties moet zijn om op passende wijze invulling te geven aan die hogere doelen. Daarmee samenhangend overheerst de korte termijn in de sturingsrelatie en is er minder aandacht voor de visie op de uitvoering op de lange termijn.

Een ander knelpunt in de aansturing wordt gevormd door de informatie-asymmetrie tussen uitvoeringsorganisaties en het ministerie van SZW. Het is zaak om niet *teveel* informatie uit te wisselen, want dat is niet doelmatig, en ook niet te weinig, want de minister van SZW moet kunnen sturen en zich kunnen verantwoorden in de Tweede Kamer. Het is uiteindelijk vooral zaak om de *juiste* informatie uit te wisselen, zodat de minister goed inzicht krijgt in de kwaliteit van de uitvoering en de uitvoering goed weet wat de opdracht is. We constateren dat in het huidige stelsel, in de P&C-cyclus tussen minister en uitvoeringsorganisaties, heel veel informatie wordt uitgewisseld. Tegelijkertijd constateren we dat het op basis van de in de P&C-cyclus uitgewisselde informatie niet goed mogelijk is om op structurele wijze kritisch te reflecteren op de kwaliteit van de uitvoering. Met andere woorden, de P&C-cyclus en de daarin opgenomen KPI's bieden onvoldoende inzicht in de mate waarin de uitvoeringsorganisaties bijdragen aan de outcome van het stelsel. Uit interviews en andere bronnen maken we op dat er tijdens gesprekken wel wezenlijke informatie wordt uitgewisseld tussen departement en uitvoeringsorganisaties. Het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering, en daarmee over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel, wordt beter gevoerd dan een aantal jaar geleden. Tegelijkertijd is dit gesprek nog in ontwikkeling en heeft het departement niet altijd zicht op dilemma's en risico's in de uitvoering. Daarnaast bereikt de informatie die in dit gesprek wordt uitgewisseld de P&C-cyclus, het wettelijk vastgelegde sturingsinstrument, niet.

Er is weinig aandacht in het SUWI-stelsel voor mensen voor wie de dienstverlening *niet* goed uitpakt. Hierbij valt te denken aan onder meer niet-gebruik van regelingen en mensen met schulden. Voor hen is weinig aandacht in de uitvoering, doordat er in de aansturing weinig aandacht voor gevraagd wordt: er is geen opdracht voor de uitvoeringsorganisaties om bijvoorbeeld niet-gebruik terug te dringen. Dit is een tekortkoming in de aansturing, die voortvloeit uit het gebrek aan aandacht voor het realiseren van de hogere SUWI-doelen.

In de afgelopen jaren is de sturingsrelatie sterk ingericht geweest vanuit efficiency. Er is in het verleden veel en langdurig bezuinigd op de uitvoering en bij de toekenning van financiële middelen aan de uitvoeringsorganisaties is het terugverdienvermogen lange tijd een belangrijk criterium geweest. Maar niet alles wat maatschappelijke meerwaarde heeft laat zich makkelijk vangen in KPI's en evenmin laat het zich altijd makkelijk terugverdienen. De andere kant van het verhaal is dat dit rendementsdenken er ook toe heeft geleid dat de focus meer is komen te liggen op de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening. De aandacht in de aansturing voor netto-effectmetingen moet uiteindelijk de doeltreffendheid van de uitvoering ten goede komen.

Deze aandacht in de aansturing voor de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening is echter nog niet structureel.

3.1.4 Belangrijkste bevindingen ten aanzien van het toezicht

We onderscheiden het organisatietoezicht door het ministerie van SZW en het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW (zie H5). Het organisatietoezicht is in de afgelopen jaren beperkt van omvang geweest en heeft nauwelijks meerwaarde gehad. In 2019 zijn om die reden wijzigingen doorgevoerd, maar de resultaten daarvan zijn nog niet bekend. Zodoende kunnen we deze vorm van toezicht niet als werkbaar en effectief beschouwen.

Ten aanzien van het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW concluderen we dat er over het geheel genomen weinig aandacht is uitgegaan naar het SUWI-stelsel. Het toezicht door de Inspectie SZW heeft zich in de afgelopen jaren hoofdzakelijk gericht op de decentralisaties in het sociaal domein. De Inspectie SZW heeft veel onderzoek gedaan naar de Participatiewet. In samenhang daarmee zijn enkele aspecten van de re-integratiedienstverlening van UWV (aan Wajongers) en de regionale samenwerking onderwerp van onderzoek geweest. Zodoende heeft de wijze waarop het doeltreffendheidstoezicht in de afgelopen jaren is ingericht weinig zicht geboden op de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel als geheel en de bijdrage van de individuele uitvoeringsorganisaties daaraan, met uitzondering van een deel van de dienstverlening van UWV.

3.1.5 Belangrijkste bevindingen ten aanzien van het stelsel als geheel

Uiteindelijk ligt de vraag voor 'in hoeverre de inrichting en de aansturing van, het toezicht op en de uitvoering door de SUWI-organisaties leiden tot een doelmatig en doeltreffend stelsel'. Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Op alle punten, inrichting, aansturing, toezicht en uitvoering, signaleren we dat er veel goed gaat, maar dat zich ook knelpunten voordoen die afbreuk doen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel.

Toen de Wet SUWI in 2002 werd ingevoerd was een belangrijke doelstelling om publieke waarborgen aan te brengen. De uitvoering moest klantvriendelijker, efficiënter en activerender. Nu, bijna twintig jaar later, kunnen we concluderen dat dit grotendeels is gelukt. Er is sprake van een stabiel stelsel dat uitblinkt in het efficiënt verstrekken van uitkeringen. Uitkeringen worden over het algemeen correct en op tijd uitbetaald. Daarmee draagt de uitvoering werk en inkomen bij aan de bestaanszekerheid van miljoenen mensen in Nederland. Ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie ontbreekt het aan inzicht in de netto-effectiviteit van de re-integratiedienstverlening en daarmee aan inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op dit punt. We veronderstellen dat de toegenomen inzet op (persoonlijke) re-integratiedienstverlening wel bijdraagt aan de doeltreffendheid van de uitvoering. Daarmee is de uitvoering over het geheel genomen adequaat te noemen: het niveau is consequent voldoende. Wel zien we in de uitvoering ruimte voor verbetering: er zijn met name op het gebied van het activerende en klantgerichte karakter van de dienstverlening nog stappen te zetten.

De inrichting van het stelsel is stabiel en volstaat, hoewel de governance van BKWI complex is te noemen. Ten aanzien van de aansturing concluderen we dat bij uitstek hierin winst te behalen

valt met het oog op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering. Dat betekent niet dat de aansturing niet op orde is. Er zijn vorderingen gemaakt ten opzichte van de voorgaande beleidsdoorlichting. Maar de wijze waarop het SUWI-stelsel en de uitvoeringsorganisaties worden aangestuurd is niet volledig gericht op het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel. De wijze waarop de afgelopen jaren invulling is gegeven aan het toezicht heeft weinig meerwaarde gehad voor het SUWI-stelsel als geheel.

3.1.6 Beschouwing op de bevindingen

Om deze bevindingen in perspectief te plaatsen willen we nog een beetje uitzoomen: van een afstandje bekijken wat dit alles kan betekenen en wat daarbij opvalt. Wat ons betreft heeft de volgende vraag zich aangediend: wat is de volgende stap? Hoe kan de uitvoering nog beter aansluiten op de problematiek waar burgers mee kampen, hoe kan het vakmanschap van uitvoerders optimaal worden benut en hoe kan uiteindelijk de meeste maatschappelijke waarde worden geleverd?

Deze vragen krijgen momenteel veel aandacht, bijvoorbeeld in het traject Werk aan de Uitvoering en in de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. Deze vragen krijgen zeker ook aandacht binnen de uitvoeringsorganisaties en binnen het ministerie van SZW. Er is wat dat betreft een proces gaande dat het SUWI-stelsel in een volgende fase kan gaan brengen, een fase waarin nog beter geluisterd wordt naar de burgers en werkgevers die het stelsel moet bedienen en waarin die burgers en werkgevers nog beter bediend kunnen worden. Er zijn in de afgelopen vijf jaar dan ook ontwikkelingen aan te wijzen die dit mogelijk maken. Zo is er een einde gekomen aan de langdurige bezuinigingen op de uitvoeringsorganisaties, worden er inmiddels weer investeringen gepleegd, leveren de SVB en recentelijk ook het UWV inspanningen om maatwerk te bieden en is bij de SVB de aandacht voor mensen met schuldenproblematiek toegenomen.

Er zijn echter ook nog veel worstelingen en die lijken veel op de worstelingen die we vijf jaar geleden al beschreven. Veel van de conclusies in dit rapport echoën daardoor de conclusies van de vorige evaluatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor de ontoereikendheid van de prestatie-indicatoren, voor het feit dat het zo moeilijk is om iets te zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van de beschikbare stukken en voor het inrichtingsdilemma van een centraal geleid SUWI-stelsel dat aan moet sluiten op een decentraal aangestuurd sociaal domein.

Wanneer we nu terugkijken dan is het belangrijkste verschil met onze evaluatie van vijf jaar geleden misschien wel dat deze tekortkomingen in het stelsel inmiddels breed worden ingezien, dat er een breed draagvlak is om er wat aan te doen en dat er ook al stappen in worden gezet. Het feit dat onze conclusies nog niet radicaal anders zijn geeft ook aan dat een termijn van vijf jaar voor een uitvoeringsstelsel als dit een (te) kort tijdsbestek is om wezenlijke veranderingen door te voeren. Dat zal dan wat ons betreft een belangrijke uitdaging zijn: om de huidige inspanningen voort te zetten, de lange lijn te bewaken en gestaag en ambitieus toe te werken naar nog receptievere en responsievere uitvoeringsorganisaties.

3.2 Aanbevelingen

Voortvloeiend uit onze conclusies formuleren we in deze paragraaf een aantal aanbevelingen voor zowel het ministerie van SZW als de uitvoeringsorganisaties, om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel te vergroten.

3.2.1 Aanbevelingen voor de aansturing

Zoals we in de conclusies beschreven hebben, denken we dat er nog winst te behalen valt in de aansturing. Bij de aansturing begint het: door een goede opdracht te geven, met de juiste focus, accenten en budgettaire middelen, is onze veronderstelling dat de uitvoering meebeweegt en doeltreffender en doelmatiger wordt.

Onze belangrijkste aanbeveling is om de **hogere doelen** van de Wet SUWI meer centraal te stellen in de aansturing en de uitvoeringsorganisaties te helpen zich daarop te richten. Dat vereist ook meer aandacht voor de lange termijn. Meer focus op de hogere doelen van de Wet SUWI kan op diverse concrete manieren tot uitdrukking komen. Die bespreken we hier.

Ten eerste kan de doeltreffendheid van de aansturing worden vergroot door een **continue focus op de effectiviteit van re-integratiedienstverlening**. Er is de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de effectiviteit van re-integratiedienstverlening, maar hierover is ook nog veel onbekend. Meer inzicht in de effectiviteit van re-integratiedienstverlening vergroot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening. In bijlage 4 gaan we nader in op het meten van doeltreffendheid en de rol van experimenten hierbij. We vragen hier in het bijzonder aandacht voor 'van-werk-naar-werk', iets wat nu nog ontbreekt in de aansturing en dus ook in de uitvoering: door werkloosheid te voorkomen, wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel vergroot.

Ten tweede worden de prestatie-indicatoren in de Wet en de Regeling SUWI genoemd als middel om op de hoogte te blijven van de prestaties van het UWV en de SVB. De prestatie-indicatoren zijn het meest in het oog springende instrument uit de school van het new public management, op welke leest het SUWI-stelsel is geschoeid. Ze veronderstellen een zakelijkheid in de aansturing, waarbij de opdrachtgever de uitvoering kan afrekenen op het niet behalen van de afgesproken normen op de indicatoren. In de vorige evaluatie werd al geconcludeerd dat een dergelijke zakelijkheid in de praktijk niet kan bestaan, omdat er geen reële alternatieven zijn waar de minister gebruik van kan maken. We raden aan om de **prestatie-indicatoren expliciet te benutten om samen van te leren**, en afstand te nemen van de afrekengedachte. Er kan in het SUWI-stelsel niet op basis van prestatie-indicatoren worden afgerekend. Het is een overweging waard om de term 'prestatie-indicatoren' in het geheel te laten vallen, en bijvoorbeeld te vervangen door 'kengetallen'.

Wat de *juiste* prestatie-indicatoren zijn is in het SUWI-stelsel al lang onderwerp van gesprek. Er zijn ook nu gesprekken gaande tussen SZW en de uitvoeringsorganisaties om de prestatie-indicatoren te herzien. We willen op basis van onze evaluatie en beleidsdoorlichting vier punten toevoegen aan de lopende discussie over prestatie-indicatoren:

- Een deel van de huidige indicatoren is te grofmazig. Daardoor verhullen ze meer dan dat ze vertellen. Een voorbeeld hiervan is het algemene cijfer over klanttevredenheid dat steevast wordt gerapporteerd. Dit algemene cijfer stelt geen van de partijen in staat om kritisch te reflecteren op de kwaliteit van de dienstverlening en het geeft ook geen handvatten om de dienstverlening verder te verbeteren. Want het is heel goed mogelijk dat achter een gemiddelde tevredenheid van ongeveer een zeven, zoals bij het UWV over het algemeen het geval is, belangrijke verschillen schuilgaan tussen groepen en tussen onderdelen van de dienstverlening. De beschikbare informatie zou wat ons betreft veel uitgebreider aan bod mogen komen in de P&C-cyclus. Datzelfde geldt voor de tijdigheid van uitkeringsverstrekking: wie zijn de klanten aan wie de eerste uitkering niet tijdig wordt verstrekt, wat zijn daar oorzaken van en wat betekent het voor klanten?
- De normen die op de prestatie-indicatoren worden gehanteerd hebben geen wezenlijke functie. Een 'norm' verwijst in het dagelijks taalgebruik naar een wenselijk niveau; een norm is dus normatief, het geeft een ambitie weer. In de praktijk van het SUWI-stelsel volgt de norm de prestaties; ze wordt dus niet normatief gebruikt. Wanneer de norm gedurende enkele jaren niet wordt gehaald, dan wordt de norm verlaagd. Wat ons betreft voegen de normen momenteel weinig toe en kunnen ze vervallen. Dat betekent niet dat er geen ambities moeten worden geformuleerd. Als alternatief raden we aan prestaties altijd in meerjarig perspectief te plaatsen, zodat ontwikkelingen helder worden en daar (langetermijn-) doelen aan te verbinden zijn.
- De bijdrage van de uitvoeringsorganisaties aan het bieden van bestaanszekerheid is beter in indicatoren te vatten dan hun bijdrage aan arbeidsparticipatie. Voor de bijdrage aan arbeidsparticipatie geldt dat het waarschijnlijk niet mogelijk is om goede indicatoren op het niveau van 'outcome' te formuleren. Dat komt doordat er veel factoren van invloed zijn op de outcome (uitstroom uit de uitkering), waaronder iemands eigen motivatie, netwerk, inspanningen maar ook contextfactoren zoals de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Deze factoren zijn bovendien (waarschijnlijk) veel belangrijker in het bepalen van de outcome dan de re-integratiedienstverlening van het UWV.
- Welke kengetallen zouden er dan wél moeten worden opgenomen over de dienstverlening gericht op werk? Wij hebben daar geen eenvoudig antwoord op, maar wel drie gedachtestromen. Ten eerste is het goed om te onderkennen dat het uitermate lastig zal zijn, zo niet onmogelijk, om hier eenduidige 'outcome-indicatoren' te formuleren. Ten tweede kan het op dit punt helpen om zicht te bieden op verschillen tussen regio's en vervolgens de vraag te stellen: waarom is het rendement van bepaalde dienstverlening in de ene regio hoger dan de andere? Zaak is om in dat antwoord voorbij de 'contextverklaringen' te komen en uit te komen bij variabelen die juist wel beïnvloedbaar zijn. Ten derde kan juist op dit punt beter gebruik worden gemaakt van ervaringen van uitkeringsgerechtigden en van professionals. Het succes van de re-integratiedienstverlening komt tot stand in de interactie tussen professional en uitkeringsgerechtigde. Hun ervaringen zouden wat ons betreft een goed gesprek over verbetering van dienstverlening en maatschappelijk doelbereik kunnen voeden.

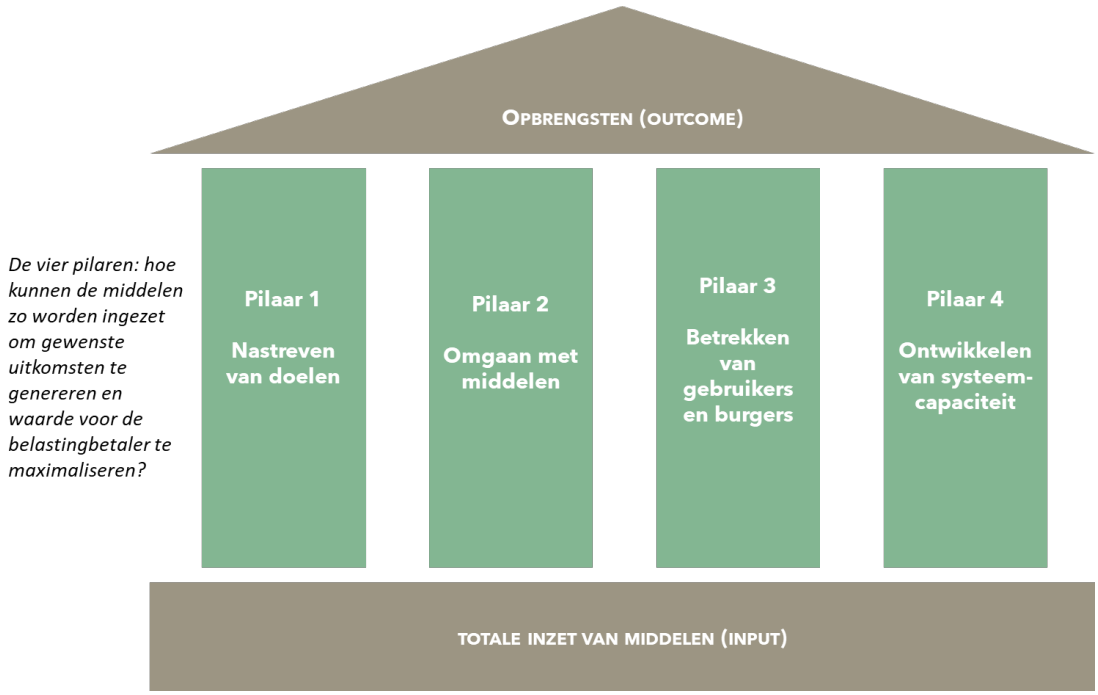
Ten derde is er ruimte om de bestaanszekerheid die het SUWI-stelsel biedt te vergroten door meer aandacht te hebben in de aansturing voor het **bereik** van het stelsel op het doel bestaanszekerheid en de individuele regelingen. Het tegengaan van niet-gebruik begint bij het

verstrekken van een opdracht hiertoe en bijbehorende middelen voor de uitvoeringsorganisaties. Datzelfde geldt voor schulden: door structureel aandacht te vragen voor vroegsignalering van schulden kan de bijdrage aan de bestaanszekerheid waarschijnlijk worden vergroot.

Ten slotte raden we aan inspiratie te zoeken in bijvoorbeeld **public value review en de code voor goed openbaar bestuur**. In Engeland is onder leiding van Michael Barber een interessant gedachtegoed ontstaan over hoe inzicht kan worden verkregen in de publieke waarde die door overheidsinstanties wordt geleverd en hoe deze kan worden vergroot. In 2017 heeft Michael Barber een model ontwikkeld[80] en nadat daar gedurende twee jaar ervaring mee is opgedaan, is het in 2019 vereenvoudigd.[81] Het model bouwt voort op eigen ervaringen in de top van de Britse overheid[82] en op het gedachtegoed van Harvard-hoogleraar Mark Moore[83]. Het model is conceptueel gezien vrij simpel, het is een systematische ordening van vragen of criteria. Wanneer aan die criteria wordt voldaan, zo is de gedachte, is de kans het grootst dat er optimale publieke waarde wordt gecreëerd.

Het model stelt dat er vier pilaren nodig zijn om te komen van publieke financiering (de fundering) tot publieke waarde (het dak). Zie figuur 3.1 hierna.

Figuur 3.1 Vier pilaren om publieke waarde te creëren.



[80] Michael Barber (2017) Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value.
[81] Michael Barber (2019) The public value framework: with supplementary guidance.
[82] Gebundeld in het boek: Michael Barber (2016) How to run a government so that citizens benefit and taxpayers don't go crazy. London: Penguin Books.
[83] Zie bijvoorbeeld: Mark Moore (1997) Creating public value. En Mark Moore (2013) Recognizing public value.

Per pilaar worden vervolgens aandachtsgebieden onderscheiden waar de blik op gericht moet worden. Per aandachtsgebied worden vragen gesteld die beantwoord moeten worden. Het bijgewerkte model uit 2019 beslaat uiteindelijk een set van 35 vragen. Wat ons betreft zouden deze vragen kunnen helpen om de blik op de juiste zaken te richten en waardevolle informatie uit te wisselen tussen uitvoeringsorganisatie en departement. In vergelijking met de huidige P&C-informatie wordt in deze vragen bijvoorbeeld meer aandacht gegeven aan:

- het betrekken van cliënten en burgers;
- de kwaliteit en capaciteit van het personeelsbestand;
- het lerend vermogen van de organisatie.

Ook de Nederlands code voor goed openbaar bestuur[84] kan een bron van inspiratie zijn voor het verrijken van de informatie die structureel wordt uitgewisseld tussen departement en uitvoeringsorganisatie en misschien ook wel inspiratie voor de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en departement. Daarin worden zeven beginselen benoemd die, in samenhang, een invulling geven van het begrip 'goed openbaar bestuur'. De beginselen zijn:

1. Openheid en integriteit. Dit gaat over openheid van procedures en besluiten, toegankelijk maken van informatie, het scheppen van een veilig klimaat in de organisatie, het geven van het goede voorbeeld en over gewetensvol handelen.
2. Participatie. Dit gaat over receptiviteit ten aanzien van de maatschappij en betrekken van burgers en belangrijke partijen uit de omgeving bij beleid en uitvoering.
3. Behoorlijke contacten met burgers. Dit gaat over goede kwaliteit van dienstverlening, duidelijk maken wat de burger mag verwachten.
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid. Dit gaat over het goed besteden van belastinggeld ten behoeve van het bereiken van de doelen.
5. Legitimiteit. Dit gaat over rechtmatigheid en rechtvaardige beslissingen.
6. Lerend en zelfreinigend vermogen. Dit gaat over ontvankelijkheid voor signalen dat er iets fout gaat, over het leren van fouten en het scheppen van een klimaat waarin dat kan.
7. Verantwoording. Dit gaat over de bereidheid om verantwoording af te leggen over hoe verantwoordelijkheden worden ingevuld.

3.2.2 Aanbevelingen voor de uitvoering

De aanbevelingen voor de aansturing werken in hoge mate door in de uitvoering. Daarom doen we hier enkele vergelijkbare aanbevelingen, als die reeds voor de aansturing zijn opgenomen. We voegen daar nog één specifieke aanbeveling voor de uitvoering aan toe.

- De uitvoeringsorganisaties kunnen laten zien **voor wie de dienstverlening *niet* goed uitpakt**. Die informatie missen we in de P&C-cyclus. Juist die informatie geeft volgens

[84] Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur. (2009) Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

ons waardevolle aanknopingspunten om de kwaliteit van de uitvoering en/of de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het beleid te verbeteren. We denken hierbij in het bijzonder aan niet-gebruik van voorzieningen, multiproblematiek en schulden. Wanneer uitvoeringsorganisaties hierover rapporteren stellen ze zich kwetsbaar op. Daarvoor is een veilige omgeving nodig; het is dus belangrijk dat de uitvoering bewust de ruimte krijgt van SZW om zich kwetsbaar op te stellen en juist aan te geven voor wie hun dienstverlening nog niet goed uitpakt.

- De uitvoeringsorganisaties zouden meer dan nu het geval is het initiatief kunnen nemen om hun **dienstverlening doeltreffender te maken**. Met name bij de SVB zien we al initiatieven op het gebied van het tegengaan van niet-gebruik, klantgericht werken (Garage de Bedoeling) en vroegsignalering van schulden. Aan de kant van het UWV zien we een prikkel om innovaties in de dienstverlening te ontwikkelen en de effectiviteit hiervan aan te tonen, zodat structurele middelen worden toegekend. De bijdrage van de uitvoeringsorganisaties kan worden vergroot door op dit soort thema's in te zetten en hiervoor zowel bij opdrachtgever als eigenaar aandacht te vragen.
- Er is ruimte om de **tijdigheid** van de eerste uitkeringsverstrekking aan klanten voor bepaalde klantgroepen te verhogen. Dat vergroot direct de doeltreffendheid van de uitvoering.
- De opdrachtnemer kan **zich assertiever opstellen**. Dit houdt in dat de uitvoeringsorganisaties meer voor zichzelf opkomen en zij daarmee de haalbaarheid van (politieke) wensen voor de uitvoering bewaken. Soms is het nodig om 'nee' te zeggen tegen een opdracht omdat het de uitvoering in gevaar brengt. Bij die assertiviteit hoort ook dat de uitvoeringsorganisaties meer dan nu het geval is een beroep doen op de eigenaar als dat nodig is in het gesprek met de opdrachtgever.

3.2.3 Aanbevelingen voor de inrichting

In paragraaf 3.1 is aan de orde gesteld dat de inrichting van het stelsel op twee punten vragen oproept. Daarop richten onze aanbevelingen zich:

- De governance van BKWI is complex te noemen. We raden aan te onderzoeken hoe de **governance van BKWI te vereenvoudigen** is.
- Het is momenteel een gegeven dat het centraal geleide SUWI-stelsel raakt aan het gedecentraliseerde sociale domein (Participatiewet). Dit komt tot uiting in de re-integratiedienstverlening van UWV en gemeenten aan hun beider doelgroepen in de 35 arbeidsmarktregio's. Het is lastig gebleken om ervoor te zorgen dat de samenwerking als natuurlijk wordt ervaren. Dit vraagt om **meer inzicht in de bijdrage van de regionale samenwerking aan de uitstroom naar werk**. Deze inzichten kunnen helpen de samenwerking zelf doeltreffender en doelmatiger in te richten, wat mogelijk een bijdrage kan leveren aan een meer doeltreffende uitvoering.

3.2.4 Aanbevelingen voor het toezicht

- Het organisatietoezicht is in ontwikkeling geweest de afgelopen jaren. Voor het doeltreffendheidstoezicht geldt dat de verdere ontwikkeling in 2020 in gang is gezet. Deze ontwikkelingen moeten leiden tot een betere invulling van het toezicht op het SUWI-stelsel. We raden aan de **ontwikkelingen ten aanzien van de vormgeving van**

het toezicht te volgen, zodat tijdig aanpassingen gedaan kunnen worden. Een suggestie zou kunnen zijn om eerder onderzoek naar delen van het SUWI-stelsel, zoals de regionale samenwerking, te herhalen. Op die manier ontstaat inzicht in bepaalde ontwikkelingen binnen het SUWI-stelsel.

- Het toezicht zou van toegevoegde waarde zijn wanneer dit zich richt op de doelstelling van het **bevorderen van de arbeidsparticipatie**. Dit kan de uitvoering helpen strategische keuzes te maken over welke doelgroepen op welke wijze worden bediend. Daarmee kan het toezicht bijdragen aan inzichten in de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening.

3.2.5 Aanbevelingen voor de cliëntenparticipatie

- Wat precies door de wetgever wordt beoogd met cliëntenparticipatie blijkt niet uit de Wet SUWI noch uit de Memorie van Toelichting. Het verdient aanbeveling **duidelijk te maken wat het doel van cliëntenparticipatie is** en daar naar te handelen.
- Er is rijke informatie beschikbaar bij de uitvoeringsorganisaties over o.a. de klanttevredenheid en ervaringen van klanten. Er kan mogelijk meer dan nu het geval is **gebruik gemaakt worden van de inzichten, ervaringen en behoeften van klanten** om de uitvoering en het SUWI-stelsel als geheel meer klantgericht te maken.

3.3 Suggesties voor verder onderzoek

We hebben dit onderzoek over het algemeen kunnen uitvoeren zoals we dat hadden beoogd. Omdat we ons hebben gebaseerd op bestaande bronnen zijn we voor de kwaliteit van onze conclusies in behoorlijke mate afhankelijk geweest van die bronnen. Op sommige punten heeft dit ertoe geleid dat we geen harde conclusies konden trekken; dat hebben we dan aangegeven. In de voorgaande paragraaf hebben we aanbevelingen gedaan voor het ministerie van SZW en de uitvoeringsorganisaties om de doeltreffendheid te vergroten en de informatie-uitwisseling te versterken. In deze paragraaf doen we enkele suggesties voor nader onderzoek; we omschrijven hier als het ware de onderzoeken waar we ons zelf graag op zouden hebben kunnen beroepen bij het schrijven van dit rapport. Wij denken dat de volgende zaken belangrijk zijn om (nader) te onderzoeken:

- Structurele effectiviteitsmetingen van de re-integratiedienstverlening, waarbij gedegen zicht ontstaat op de relatie tussen output (re-integratiedienstverlening) en outcome (verhoging van de arbeidsparticipatie). Zoals eerder in dit hoofdstuk en in bijlage 4 is geconstateerd is de focus op effectiviteit in de afgelopen jaren toegenomen maar nog niet structureel ingebed in de uitvoering. Structurele effectiviteitsmetingen zullen de doeltreffende en doelmatige inzet van re-integratiedienstverlening vergroten.
- Onderzoek naar de mate waarin kwetsbare groepen in het stelsel goed worden geholpen. We denken aan mensen met multiproblematiek, mensen die de taal niet machtig zijn, mensen die geen structurele baan vinden en telkens weer een beroep op de uitkering moeten doen en mensen die niet rondkomen met hun combinaties van werk en uitkering. Zoals hierboven geconstateerd is er momenteel onvoldoende zicht op groepen voor wie de dienstverlening niet goed uitpakt. In de geaggregeerde cijfers

(kengetallen en prestatie-indicatoren) blijven deze groepen onzichtbaar, terwijl goede dienstverlening juist voor hen van vitaal belang is. Deze kwetsbare groepen worden niet uitsluitend bediend door UWV en de SVB, maar ook door gemeenten. Ten aanzien van de dienstverlening aan burgers in de arbeidsmarktregio's ligt hier dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor UWV en gemeenten.

- Onderzoek naar de verhouding tussen de letter van de wet, targets en KPI's enerzijds en discretionaire ruimte anderzijds in de praktijk. Hoe werken de KPI's door in de dagelijkse beoordelingen van de professionals? Welke prikkels gaan er uit van de KPI's? Hebben professionals voldoende ruimte om professionele afwegingen te maken? Dit is van belang om de doorwerking van KPI's en daarmee hun invloed op de kwaliteit en doeltreffendheid van de uitvoering te doorgronden. Bovendien kunnen deze inzichten benut worden in de zoektocht naar passende prestatie-indicatoren.
- Onderzoek naar de omvang en oorzaken van niet-gebruik en schuldenproblematiek en hoe ermee wordt omgegaan. Zoals hierboven en in bijlage 4 geconstateerd is inzicht in deze zaken van belang om de bijdrage van de uitvoering aan bestaanszekerheid te beoordelen.
- Onderzoek naar de effectiviteit en toegevoegde waarde van de samenwerking tussen gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's. Er is de afgelopen jaren geen goed onderzoek gedaan naar de toegevoegde waarde van deze samenwerking, terwijl er wel veel moeite en middelen in worden gestoken.
- Onderzoek naar de staat van de gegevensuitwisseling, met bijzondere aandacht voor gegevensbescherming van burgers. Dit is belangrijk omdat daar een aantal jaar geleden tekortkomingen in zijn geconstateerd. Daarna zijn veel inspanningen gepleegd om de gegevensbescherming te verbeteren, maar er is geen omvangrijk extern onderzoek meer uitgevoerd om de huidige staat te beoordelen.
- Onderzoek naar de staat en wendbaarheid van de ICT-infrastructuur. UWV heeft sterk ingezet op verbetering van de ICT om aan de opdracht tot wendbaarheid invulling te geven. Er bestaat geen zicht op de mate waarin de ICT daadwerkelijk bijdraagt aan wendbaarheid en hoe dit eventueel verder verbeterd kan worden.
- Onderzoek naar de ervaringen en effecten van cliëntenparticipatie. Zoals hierboven geconstateerd is daar momenteel weinig zicht op.

Onze suggesties vloeien gedeeltelijk voort uit een reflectie op ons eigen onderzoek. Wij hebben bij dit onderzoek het gevoel gehad dat de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid, die in veel evaluaties wordt gebruikt en ook wordt voorgeschreven in de RPE, ons niet altijd heeft geholpen om de kern boven water te krijgen. Een concreet punt is dat een blik op doeltreffendheid en doelmatigheid in het *verleden* niet leidt tot een goed inzicht in de staat van de organisaties in het *heden*. Er is bij de uitvoeringsorganisaties wel degelijk een uitruil mogelijk: ze kunnen worden 'uitgeperst', waardoor ze ogenschijnlijk een tijdje doelmatiger gaan werken maar daarmee tegelijkertijd interen op hun toekomstige capaciteit. Wanneer uitvoeringsorganisaties bijvoorbeeld een periode niet investeren in ICT of vakmanschap van medewerkers dan kunnen ze mogelijk nog wel enkele jaren goede dienstverlening bieden, maar daalt de kwaliteit van dienstverlening op een later moment onherroepelijk. Omgekeerd kan ook: er kan worden geïnvesteerd zodat goede dienstverlening in de toekomst blijft gewaarborgd, zonder dat dit in de prestaties van de afgelopen jaren terug te zien is. Dergelijke dynamieken menen we wel te zien bij de uitvoeringsorganisaties, maar het is ons door de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid niet goed gelukt om ze te articuleren en dus de betekenis

daarvan te duiden. We denken dat de twee modellen die in de vorige paragraaf zijn geïntroduceerd, de *public value review* en de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, zouden kunnen helpen in de toekomst een beter oordeel te vellen over de prestaties van de uitvoering. De *public value review* kan van waarde zijn omdat het beter in staat stelt om een oordeel te vellen over de *huidige staat* van de uitvoering. De code voor goed openbaar bestuur kan van waarde zijn omdat het uitnodigt om, behalve doeltreffendheid en doelmatigheid, ook andere waarden centraal te stellen bij de beoordeling van de uitvoering.

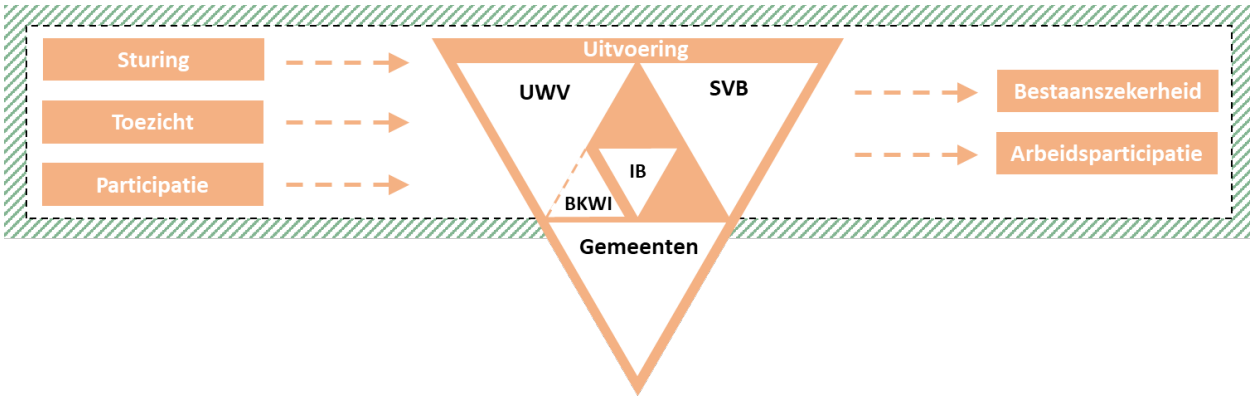
Deel II: Inrichting en aansturing

Inrichting van het SUWI-stelsel

In dit hoofdstuk bespreken we de inrichting van het SUWI-stelsel als geheel, ofwel de architectuur. We beschrijven eerst het stelsel en de verschillende onderdelen waaruit het bestaat, we benoemen de ontwikkelingen in de architectuur van het stelsel van de afgelopen periode en we duiden de inrichting van het stelsel.

In hoofdstuk 2 is aan de orde gekomen in welke mate de inrichting van het SUWI-stelsel uiteindelijk heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid van het stelsel.

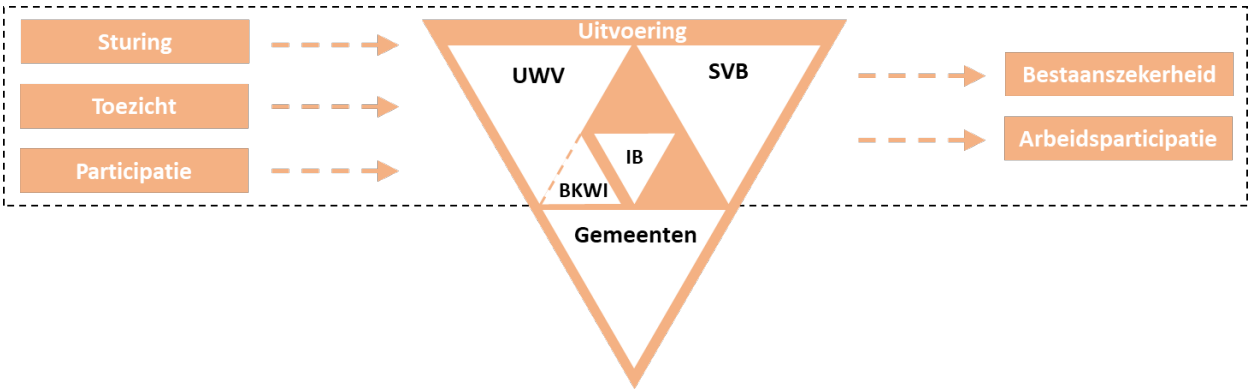
In de figuur hieronder is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd.



4.1 Beschrijving van de inrichting

Het SUWI-stelsel, waarbinnen bovengenoemde volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen worden uitgevoerd, bestaat uit een aantal organisaties. De figuur hieronder, die we ook in hoofdstuk 1 al hebben getoond, vat het stelsel samen. Onder de figuur volgt een toelichting waarbij we de verschillende actoren en hun rollen benoemen.

Figuur 4.1 Structuur Uitvoering Werk en Inkomen



UWV en SVB

De *uitvoering* is in eerste instantie in handen van het UWV en de SVB die in de wet SUWI als zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) worden aangemerkt. Het UWV is binnen het SUWI-stelsel verantwoordelijk voor de uitvoering van werknemersverzekeringen. Werknemersverzekeringen worden gefinancierd door premies die werkgevers betalen. De volgende werknemersverzekeringen worden door het UWV uitgevoerd:

- de Ziektewet (ZW)
- de Werkloosheidswet (WW)
- de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)
- de Wet Arbeid en Zorg (WAZO)

Daarnaast voert het UWV in het kader van SUWI ook enkele sociale voorzieningen uit. Dit zijn regelingen waar geen premies voor worden betaald:

- de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering voor Jonggehandicapten (Wajong)
- de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (IOAZ)
- de Wet Inkomensvoorziening Oudere Werkloze (IOW)
- de Toeslagenwet (TW).

De SVB voert binnen het SUWI-stelsel de volksverzekeringen uit. Deze worden gefinancierd door premies en belastingen:

- de Algemene Ouderdomswet (AOW)
- de Algemene Nabestaandenwet (Anw)

- de Algemene Kinderbijslagwet (Akw) [85]

Als zbo's kunnen SVB en UWV ook taken toebedeeld krijgen die niet onder SUWI vallen. Voor het UWV zijn dit bijvoorbeeld het beoordelen van ontslagaanvragen en het beoordelen van aanvragen voor tewerkstellingsvergunnnigen. Voor de SVB zijn dit bijvoorbeeld het PGB en de Remigratiewet.

BKWI en IB

Het BKWI en het IB opereren in tandem om de gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel te regelen. Het BKWI is de zogenaamde 'centrale broker': het faciliteert gegevensuitwisseling tussen UWV, SVB en gemeenten en beheert daartoe de Suwinetapplicatie. De positie van het BKWI binnen het stelsel is ambigue. Ten eerste is het een organisatieonderdeel van het UWV: het valt onder de Raad van Bestuur van het UWV. Ten tweede heeft het een eigenstandige sturingsrelatie met de minister: het heeft een eigen P&C-cyclus en eigen budgettoekenning. Tot slot wordt het BKWI inhoudelijk aangestuurd door een opdrachtgeversberaad bestaande uit UWV, SVB en gemeenten (en SZW neemt daar ook zitting in).

Het IB is de zogenaamde 'decentrale broker'. IB draagt zorg voor het berichtenverkeer tussen gemeenten en andere organisaties. Op basis van dit berichtenverkeer biedt het Inlichtingenbureau ook informatiediensten, zoals de ondersteuning van rechtmatigheidscontroles op bijstandsuitkeringen door gemeenten. Het Inlichtingenbureau is een zelfstandige stichting die middels een P&C cyclus inhoudelijk wordt aangestuurd door de minister, inclusief budgetvaststelling. Omdat IB een zelfstandige stichting is kan het ook andere taken buiten het SUWI-domein op zich nemen, mits de uitvoering van SUWI-taken daardoor niet in gevaar komt.

Gemeenten

Gemeenten zijn als ketenpartners betrokken bij het SUWI-stelsel, maar ze zijn geen uitvoeringsorganisaties in het kader van die wet. De Wet SUWI legt dus geen verantwoordelijkheden bij gemeenten voor de uitvoering van specifieke regelingen. Ze zijn betrokken bij SUWI voor zover samenwerking met de SVB en UWV noodzakelijk is voor een goede uitvoering van zowel de regelingen die onder de Wet SUWI vallen (dus de regelingen die UWV en SVB uitvoeren) en de regelingen die gemeenten uitvoeren (met name de Participatiewet). Zo moeten gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's samenwerken om mensen effectiever toe te kunnen leiden naar werk, en moeten ze gegevens uitwisselen zodat klanten niet steeds dezelfde informatie hoeven geven aan verschillende uitvoeringsinstanties (eenmalige gegevensuitvraag). De minister heeft een geheel andere relatie met gemeenten dan met de SUWI-uitvoeringsorganisaties. Dit zal ook in hoofdstuk 5 (sturing) en hoofdstuk 10 (regionale samenwerking) aan de orde komen.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het SUWI-stelsel wordt *aangestuurd* door de minister. Deze is 'stelseleigenaar' en vanuit die rol verantwoordelijk voor het *doen* uitvoeren van de regelingen, vormgeving, onderhoud en

[85] Op grond van artikel 11 van de SZW-begroting voert de SVB nog een aantal wetten uit (de zogenaamde SV-taken), waaronder de Aanvullend Inkomensvoorziening ouderen (AIO).

werking van het stelsel en de vaststelling van budgetten van de uitvoeringsorganisaties.[86] In relatie tot de verschillende ZBO's wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de rol van eigenaar en die van opdrachtgever, waarbij de eigenaar de lange termijn en de gezondheid van de ZBO als organisatie bewaakt, en de opdrachtgever de inhoudelijke, beleidsmatige belangen bewaakt. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.

Inspectie SZW

De Inspectie SZW houdt toezicht op het SUWI-stelsel.[87] Er zijn daarnaast verschillende andere partijen die een toezichtsrol vervullen; dat gebeurt zowel intern binnen de ZBO's (intern toezicht), alsook extern door het departement, en door overige organen zoals de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.

Cliëntenraden

Cliënten, ten slotte, *participeren* in het stelsel. Dat doen zij door vertegenwoordiging in de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de cliëntenraden van de ZBO's (UWV en SVB). De minister stelt budget beschikbaar voor de LCR. Cliëntenparticipatie wordt volgens de Memorie van Toelichting van de wet SUWI beschouwd als inherent belangrijk én als een middel om te komen tot een klantgerichte uitvoering. De Wet SUWI regelt dat de LCR ten minste éénmaal per jaar met de SUWI-partners overlegt. De wet regelt verder dat de cliëntenraden recht hebben op informatie, en dat ze gevraagd en ongevraagd advies mogen uitbrengen. Werkgevers worden bij het UWV als tweede klantsoort gezien, maar deze hebben geen formele rol in het stelsel.

4.2 Ontwikkelingen in de inrichting 2015-2020

Er hebben zich in de periode 2015-2020 geen ontwikkelingen voorgedaan in de inrichting van het stelsel. Dat wil zeggen: het stelsel bestaat nu uit dezelfde uitvoeringsorganisaties als in 2015 en deze partijen hebben op hoofdlijn ook dezelfde verantwoordelijkheden.

Langs de randen van het SUWI-stelsel heeft zich wél een belangrijke ontwikkeling voorgedaan: de decentralisaties van 2015. Door deze decentralisaties, specifiek de Participatiewet, hebben gemeenten een grotere rol gekregen bij de arbeidstoeleiding van een groep mensen met een arbeidsbeperking: jongeren met arbeidsvermogen die voorheen in de Wajong zouden zijn gekomen. De rol van het UWV is daarmee kleiner geworden en de rol van gemeenten groter, en daarmee de noodzaak om effectief in de regio met gemeenten samen te werken groter.

De vorming van regionale Werkbedrijven vanaf 2015, waarmee gemeente, UWV, sociale partners en onderwijspartijen samen richting geven aan regionaal arbeidsmarktbeleid, hebben op papier ook een bescheiden 'vermaatschappelijking' van de uitvoering betekend: sociale partners hebben weer een kleine rol gekregen in de uitvoering van werk en inkomen.

[86] SZW, Begroting art. 11 Uitvoeringskosten, 2015-2019.
[87] Artikel 37 Wet SUWI. Daarin staat dat de Inspectie SZW belast is met het toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering (dus niet de doelmatigheid), en op de samenwerking tussen UWV en gemeenten, en op de wijze waarop gemeenten gezamenlijk bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen.

4.3 Duiding en resterende vragen

Hoe moeten we de inrichting van het stelsel nu duiden? In de vorige evaluatie is SUWI gepresenteerd als een centraal geleid, sterk verstatelijkt en deels geprivatiseerd stelsel. SUWI is centraal geleid omdat de uitvoeringsorganisaties landelijk werken; dat is anders dan de situatie tot en met de jaren negentig, toen de uitvoeringsorganisaties voor de werknemersverzekeringen decentraal georganiseerd waren. SUWI is verstatelijkt omdat het departement de aansturing van en het toezicht op het stelsel naar zich toe heeft getrokken, terwijl sociale partners daar tot en met de jaren negentig een belangrijke rol in hadden. Het is ten slotte deels geprivatiseerd omdat de re-integratiedienstverlening op de private markt wordt ingekocht. Met de verstatelijking, centralisering en privatisering moest SUWI een aantal waarden brengen waaraan het in de voorafgaande periode had ontbroken: een activerende, klantgerichte en efficiënte uitvoering.[88]

De inrichting van het stelsel is niet veranderd ten opzichte van de vorige evaluatie, daarmee verandert de duiding feitelijk ook niet. Redenerend binnen deze logica van een centraal geleid, verstatelijkt en deels geprivatiseerd stelsel zijn er wat ons betreft nog (steeds) twee resterende vragen te stellen over de inrichting van het SUWI-stelsel en resteert er één inrichtingsdilemma. We bespreken ze hieronder. In hoofdstuk 2 trekken we hierover de conclusies.

Resterende vragen

Ten eerste: is het mogelijk om de governance van BKWI te vereenvoudigen? Zoals hierboven aangegeven is het BKWI op een complexe wijze 'opgehangen' in het stelsel: het is een apart organisatieonderdeel van het UWV, heeft een eigen P&C-cyclus met de minister van SZW en wordt inhoudelijk aangestuurd door het opdrachtgeversberaad bestaande uit UWV, SVB en gemeenten. In 2014 concludeerde de Inspectie SZW al dat er een noodzaak was "tot het eenduidig beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de suwinetketen".[89] Deze noodzaak is in de afgelopen jaren alleen maar sterker geworden doordat de taken van het BKWI zijn verbreed en nu ook verder strekken dan het SUWI-domein (zie H7).

Ten tweede: *zijn cliënten voldoende vertegenwoordigd?* De Wet SUWI regelt cliëntenparticipatie. Dit wordt enerzijds van belang geacht vanuit het perspectief van de cliënt zelf ("het maakt voor de klant betrokkenheid bij en invloed op de uitvoering van het beleid mogelijk"[90]), anderzijds kan het bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering ("cliëntenparticipatie is onmisbaar voor een organisatie die zich tot doel heeft gesteld om klantgericht te opereren"[91]). Cliëntenparticipatie is op redelijk 'lichte wijze' vormgegeven, door cliëntenraden in te stellen met adviesrecht. Binnen de uitvoeringsorganisaties worden cliënten, behalve via de officiële cliëntenraden, ook nog op vele andere manieren betrokken bij de uitvoering, zoals in panels, klantreizen en klanttevredenheidsonderzoeken. Op stelselniveau is dit in mindere mate het geval. Het is op basis van de SUWI-stukken (Memorie van Toelichting, kabinetsstandpunten uit 1999 en 2000) niet op voorhand duidelijk op basis waarvan het succes van cliëntenparticipatie moet worden beoordeeld. Gaat het er louter om dat cliënten betrokken zijn? In dat geval is het feit dat cliëntenraden bestaan, input krijgen, overleggen en adviezen

[88] Witkamp, Engelen, Boer en Trommel, Van beheersing naar Veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (SUWI) 2007-2014, 29-30.
[89] Inspectie SZW, Jaarverslag 2014, 80-81.
[90] TK 2000-2001, 27 588, nr. 3. Memorie van Toelichting Wet SUWI.
[91] TK 2000-2001, 27 588, nr. 3. Memorie van Toelichting Wet SUWI.

geven al voldoende. Of gaat het er ook om dat cliëntenraden daadwerkelijk invloed hebben? De beleidstheorie is op dit punt niet helder.

Inrichtingsdilemma

De belangrijkste vraag bevraagt de logica van het huidige stelsel zelf: *Is het binnen dit centraal geleide stelsel mogelijk om goed samen te werken met partijen in het gedecentraliseerde sociaal domein?* Deze vraag is pregnanter geworden met de invoering van de Participatiewet. Gemeenten hebben verantwoordelijkheid gekregen voor een nieuwe doelgroep – jongeren die voorheen de Wajong zouden instromen en die nog arbeidsvermogen hebben. Daarmee hebben UWV en gemeenten een deels vergelijkbare populatie, en hebben ze elk belangen om deze naar werk te begeleiden. Gemeenten hebben een sterke financiële prikkel om het beroep op de Participatiewetuitkering beperkt te houden, en het UWV wordt aangestuurd op het bevorderen van uitstroom uit de uitkering. Beide partijen krijgen met de Wet SUWI de opdracht om samen te werken, maar ze zijn door de inrichting van de stelsels ook elkaars concurrent. Tegelijkertijd zijn er natuurlijk gedeelde belangen; wanneer het UWV bijvoorbeeld WW'ers naar werk begeleidt voordat deze in de Participatiewet komen, levert dat uitkeringsbesparing op bij gemeenten. En andersom geldt: als gemeenten erin slagen om mensen uit de Participatiewet duurzaam aan het werk te krijgen, dan betekent dit dat deze mensen vervolgens niet weer bij het UWV aankloppen voor een WW-uitkering.

Deze spanning tussen het centrale en het decentrale laat zich voelen in alle lagen van het SUWI-stelsel. Het betekent bijvoorbeeld ook iets voor de aansturing; daar waar de minister een directe sturingsrelatie heeft met het UWV, heeft hij veel minder sturingsmiddelen tot zijn beschikking in zijn relatie met gemeenten. Dit heeft als resultaat dat samenwerking in de regio gedeeltelijk buiten de invloedssfeer van de minister ligt.[92] In hoofdstuk 8 gaan we uitgebreid in op de regionale samenwerking, waar deze spanning zich uiteindelijk het hevigst laat voelen.

Tot slot

We hebben in dit hoofdstuk de inrichting van het SUWI-stelsel beschreven, ontwikkelingen van de afgelopen jaren benoemd en het stelsel geduid en resterende vragen en dilemma's gesignaleerd.

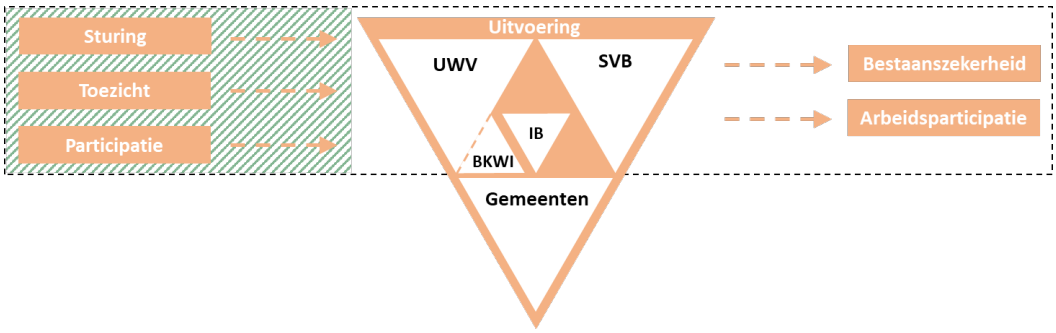
We hebben daarmee nog niet beredeneerd op welke wijze de huidige inrichting van het SUWI-stelsel invloed heeft op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel. Om dat te doen moeten we eerst beter zicht krijgen op de aansturing van het stelsel en de uitvoering binnen de uitvoeringsorganisaties. In het concluderende deel van dit rapport (hoofdstuk 2 en 3) grijpen we daarom terug de vragen die we stellen en het dilemma dat we schetsen en beredeneren we op welke wijze de huidige inrichting invloed heeft op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het stelsel.

[92] Witkamp, Engelen en Trommel, Van beheersing naar veerkracht, 45.

Aansturing van en toezicht op het SUWI-stelsel

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het SUWI-stelsel en de individuele organisaties binnen het SUWI-stelsel aangestuurd worden door het ministerie van SZW. Ook staan we stil bij de manier waarop het toezicht op het SUWI-stelsel is georganiseerd en hoe dit functioneert. Daarnaast beschrijven we de wijze waarop cliënten participeren in het stelsel.

In de figuur hieronder is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd.



5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aansturing van, het toezicht op en de participatie van cliënten in het SUWI-stelsel. We bespreken eerst de sturing en het functioneren van de sturing (par 5.1 t/m 5.4). Vervolgens gaan we in de wijze waarop het toezicht georganiseerd is en het

functioneren van het toezicht (par 5.5 & 5.6). We sluiten het hoofdstuk af met de cliëntenparticipatie (par 5.7).

Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoeksrapport van Berenschot[93], dat betrekking heeft op de aansturing van en het toezicht op UWV en SVB. De huidige beleidsdoorlichting kent echter een bredere scope dan uitsluitend UWV en SVB, omdat dit het volledige SUWI-stelsel beslaat. Daarnaast komt in dit hoofdstuk ook cliëntenparticipatie aan de orde, en dat wordt niet in het rapport van Berenschot behandeld. Om deze redenen is dit hoofdstuk, naast het genoemde rapport van Berenschot, tevens gebaseerd op andere documenten zoals de P&C-cyclus, onderzoeksrapporten en interviews met betrokkenen.

Berenschot voerde in 2019 en 2020 in opdracht van het ministerie van SZW een evaluatie uit van de sturing en het toezicht op UWV en de SVB. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: '*In hoeverre is de huidige invulling van aansturing van en toezicht op de SVB en UWV werkbaar en effectief?*' Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft Berenschot gebruik gemaakt van desk research, een serie interviews, een viertal case studies en zogenaamde 'appreciative inquiry workshops'.

In 2015 constateerde Panteia in de toenmalige beleidsdoorlichting over de periode 2007-2014 ten aanzien van de sturing en toezicht dat er sprake was van een discrepantie tussen de sturingsfilosofie en de realiteit van sturing. De filosofie was dat de zbo's 'op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen' gestuurd dienden te worden. De minister zou richting en ruimte bieden, waar rekenschap en resultaat van de zbo's werd gevraagd. De realiteit van de sturing was minder zakelijk: "echt zakelijke afrekening is moeilijk door een gebrek aan reële alternatieven en de afstand tussen beleid en uitvoering is kleiner dan de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisaties doet vermoeden."[94] Panteia stelde dat binnen deze hybride zakelijkheid een open gesprek dient plaats te vinden tussen departement en het zbo over de kwaliteit van de uitvoering. Dat, concludeerden de onderzoekers toen, is in de afgelopen periode onvoldoende gelukt. "Inhoudelijk gezien heeft het gesprek zich vooral toegespitst op verandertrajecten (ingegeven door wetswijzigingen of bezuinigingen) en incidenten en is het gesprek in mindere mate over de kwaliteit van de uitvoering en het bereiken van de SUWI-doelen gevoerd. Er is in de afgelopen periode dus vooral gestuurd op budgetten en wetswijzigingen en minder op doelbereik."[95]

Ten aanzien van de aansturing van het stelsel stelde Panteia toen dat die helderder en effectiever was geworden door het strakker aangebrachte onderscheid tussen eigenaar en opdrachtgever. Wel werd de vraag opgeworpen of de balans tussen eigenaar en opdrachtgever al een goed evenwicht had gevonden.[96]

[93] Berenschot (2020) Evaluatie sturing en toezicht.
[94] Panteia (2015) Van beheersing naar veerkracht, p. 10.
[95] Panteia (2015) Van beheersing naar veerkracht, p.11.
[96] Panteia (2015) Van beheersing naar veerkracht, p.11.

5.2 Sturingsvisie

Aan de bevindingen van de vorige beleidsdoorlichting is door het ministerie gevolg gegeven, schetst Berenschot in zijn evaluatie van de sturing en het toezicht op UWV en SVB. De minister van SZW heeft in maart 2016 een nieuwe sturingsvisie vastgesteld voor UWV en SVB. De visie heeft als uitgangspunt dat de minister van SZW en de zbo's gezamenlijk en transparant op de 'hogere doelen', namelijk de achterliggende bedoeling van de regelgeving, sturen en zich "niet boven- of ondergeschikt opstellen aan de ander". Met andere woorden: de partijen worden geacht gelijkwaardig te zijn. Om dit te realiseren wordt van ieder een zakelijke houding, onderling vertrouwen en transparantie over relevante ontwikkelingen en risico's verwacht.[97] De sturingsvisie bevat naast een beknopte visie op de sturing een uitgebreide taakomschrijving van wat van iedere actor (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) verwacht wordt.[98]

5.2.1 Driehoeksrelatie

In deze sturingsvisie is veel aandacht voor de onderscheiden rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer(s). De rol van opdrachtnemer is belegd bij de zbo's. De rollen van eigenaar en opdrachtgever zijn beide belegd bij het ministerie van SZW. Dit onderscheid tussen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is overigens rijksbreed onderwerp van gesprek geweest en om die reden meegenomen in de sturingsvisie.[99]

In de aanloop naar deze nieuwe sturingsvisie heeft het ministerie in 2015, rondom de invulling van zijn rollen richting de zbo's, het departement zelf gereorganiseerd. Er is een één-op-één relatie gecreëerd tussen beleid en uitvoering. Daartoe is de toenmalige directie Uitvoeringsbeleid en naleving gesplitst in een directie Werknemersregelingen (WR), waar het opdrachtgeverschap van UWV is belegd, en de directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV) is opdrachtgever van de SVB en tevens eigenaar van beide zbo's.[100] De uitvoeringsorganisaties kunnen meerdere opdrachtgevers hebben, waaronder andere ministeries. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de SVB, die het ministerie van VWS als opdrachtgever heeft voor de uitvoering van het persoonsgebonden budget (PGB). We zien zodoende de volgende verdeling van rollen:

Tabel 5.1 Verdeling rollen

Opdrachtnemer	Opdrachtgever(s) (o.a.)	Eigenaar
UWV	Directie WR, AV	Directie SV/pSG
SVB	Directie SV, min VWS	Directie SV/pSG

[97] Algemene Rekenkamer (2017) UWV, balanceren tussen ambities en middelen, p.29; Herijkte sturingsvisie SZW – UWV – SVB maart 2016.
[98] Herijkte sturingsvisie SZW – UWV – SVB maart 2016.
[99] Zie bijvoorbeeld: Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'.
[100] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.27.

Inlichtingenbureau	Min SZW, VNG, Min BZK, Min VWS	Directie SV/pSG
BKWI	UWV, SVB, Gemeenten, SZW	Directie SV/pSG

De eigenaar heeft een aantal taken, die samen te vatten zijn als het sturen, beoordelen en controleren van het zbo. De eigenaar bewaakt de algemene kaders die zijn vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en in de Wet SUWI, hij onderhoudt en richt het sturingsmodel in en benoemt en beoordeelt de (leden van de) raad van bestuur. In de Meibrief stelt de eigenaar kaders voor het zbo en dat doet hij ook in de reactiebrieven op de P&C-producten. Tevens stelt de eigenaar de prestatie-indicatoren vast, voert het eigenaarsoverleg met de voorzitter van de raad van bestuur, ontvangt en toetst de P&C-producten van het zbo en beoordeelt de nevenactiviteiten van de leden van de raad van bestuur en maakt deze openbaar door het jaarverslag van het zbo aan de Tweede Kamer aan te bieden. De eigenaar stelt waar nodig de tarieven vast.[101] Tot de zomer van 2019 vervulde de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van SZW de rol van eigenaar, daarna is die rol overgedragen aan de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG). Deze wijziging is met name ingegeven door de wens om de rollen tussen opdrachtgever en eigenaar te scheiden, zodat er bij mogelijke conflicten een escalatiemogelijkheid is naar de SG.[102]

De hoofdtaken van de opdrachtgever(s) zijn het maken van beleid, sturen en monitoren, evalueren en interveniëren. De opdrachtgever kijkt dus vooral naar de taken die het zbo uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo zijn belegd. Zodoende monitort de opdrachtgever de uitvoering en evalueert hij de opdrachten periodiek met de opdrachtnemer door gedurende het jaar in overleg te blijven. De opdrachtgever kan inlichtingen en informatie vorderen om de wettelijke taak van het bestuursdepartement uit te voeren. Verder coördineert de opdrachtgever binnen SZW een consistent verloop van de reactie op incidenten en de uitvoering en eventuele herstelacties.[103] De rol van opdrachtgever wordt vervuld door de directeuren-generaal, hoewel de taken die daarbij horen belegd zijn bij de verantwoordelijke directies.

Om de roluitoefening van de eigenaar in de praktijk te versterken is in 2017 het project 'Versterking eigenaarschap' van start gegaan. Mede als gevolg hiervan is de formatie bij de eigenaar uitgebreid, waarmee het aantal fte is gestegen van circa 8 naar circa 12. Als onderdeel van het project heeft een probleemanalyse plaatsgevonden. Deze analyse heeft een aantal verbeterpunten opgeleverd, namelijk:

- Concretiseer de invulling van het eigenaarschap (en het raakvlak met de opdrachtgever);
- Verbeter de interne advisering en samenwerking;
- Verzakelijk de overlegcyclus en de omgang met de zbo's;

[101] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.28.
[102] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.28.
[103] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.29.

- Borg de aandacht voor de toekomst van de zbo's;
- Maak nadere keuzes over de positionering.[104]

Sinds 2018 is binnen het ministerie van SZW en in overleg met UWV en de SVB gewerkt aan de hiervoor genoemde verbeterpunten.[105]

5.2.2 Governance

Buiten de directe sturing zoals hierboven beschreven, bevinden zich de aansturing van het Inlichtingenbureau en de regionale samenwerking in 35 arbeidsmarktregio's die een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van UWV en gemeenten. We geven hieronder een korte toelichting.

Specifiek voor het Inlichtingenbureau geldt dat de governance en daarmee ook de aansturing in de afgelopen jaren onderwerp van gesprek is geweest. In 2015 financierde het ministerie van SZW nog het merendeel van de taken die door het Inlichtingenbureau werden uitgevoerd. Daar is in de jaren daarna een verschuiving in opgetreden. In de loop der jaren heeft het Inlichtingenbureau zich verder ontwikkeld als gegevensknooppunt voor gemeenten. Anno 2020 voert het Inlichtingenbureau de helft van zijn taken uit op verzoek van het ministerie van SZW, de andere helft van de taken komt van de VNG, waarvan een klein deel voor het ministerie van VWS en ministerie van BZK. Veel meer dan voor de andere uitvoeringsorganisaties in het SUWI-stelsel geldt dus dat het Inlichtingenbureau aangestuurd wordt door andere partijen dan het ministerie van SZW. Met de groeiende omvang van taken die het Inlichtingenbureau voor de VNG uitvoert is ook de bekostiging van het Inlichtingenbureau veranderd, waarbij een groter deel van het Inlichtingenbureau wordt gefinancierd door de VNG.[106] Het Inlichtingenbureau heeft twee eigenaren, waar de andere uitvoeringsorganisaties in het SUWI-stelsel één eigenaar hebben. In hoofdstuk 8, dat specifiek gaat over het Inlichtingenbureau, gaan we hier nader op in.

De regionale samenwerking in de 35 arbeidsmarktregio's is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van UWV en gemeenten. Voor de sturing op regionale samenwerking is relevant dat de minister van SZW, die eindverantwoordelijk voor het stelsel is, een andere verantwoordelijkheid en positie heeft ten aanzien van UWV dan ten aanzien van gemeenten. Gemeenten hebben immers een eigen bestuurlijke positie in het staatsbestel, terwijl UWV een zbo is. Daarmee is de sturing vanuit het departement op de regionale samenwerking minder direct. Het departement kan sturen op regionale samenwerking via UWV en via het gesprek met de VNG. De directe sturingsinstrumenten die SZW tot zijn beschikking heeft wat betreft de regionale samenwerking zijn budgetsturing, de aanpassing van wet- en regelgeving en informele sturing, bijvoorbeeld via communicatiecampagnes. In 2020 heeft een wijziging in het Besluit SUWI plaatsgevonden ten aanzien van de regionale samenwerking, wat tot doel heeft de regionale samenwerking te verbeteren.[107] In 2021 is deze wijziging in werking getreden. Ook

[104] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.27-28.
[105] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.28.
[106] Inlichtingenbureau, Jaarverslagen 2015-2019.
[107] De wijziging heeft met name betrekking op het versterken van de werkgeversdienstverlening.

zien we dat de minister via het toekennen van financiële middelen geprobeerd heeft de regionale samenwerking een impuls te geven. We gaan hier in hoofdstuk 10 dieper op in.

5.3 Sturingsinstrumenten

Het ministerie van SZW heeft diverse instrumenten tot zijn beschikking om de zbo's en het stelsel als geheel aan te sturen. We beschrijven op deze plaats welke sturingsinstrumenten dat zijn. In de Wet SUWI wordt gesproken over sturing door middel van de volgende instrumenten:

- P&C-cyclus;
- Prestatie-indicatoren;
- Budgetsturing;
- De minister kan aanwijzingen geven en benoemt de leden van de Raad van Bestuur.

We gaan op deze onderwerpen nader in. Daarnaast bespreken we in deze paragraaf nog het formele en informele overleg dat plaatsvindt. Ook dit is te zien als een sturingsinstrument.

5.3.1 Formeel en informeel overleg

In diverse samenstellingen vindt overleg plaats tussen het ministerie van SZW en de zbo's binnen het stelsel. Door middel van het overleg in diverse samenstellingen kunnen zowel eigenaar en opdrachtgever als opdrachtnemer richting geven. Op hoofdlijnen kunnen we drie overlegstructuren benoemen, namelijk:

- Overleg in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer);
- Overleg tussen opdrachtnemer en opdrachtgever;
- Overleg tussen opdrachtnemer en eigenaar.

Deze overleggen vinden op verschillende niveaus plaats. De frequentie van deze overleggen loopt uiteen. Over het algemeen geldt dat het meeste overleg plaatsvindt tussen UWV en het ministerie van SZW, terwijl het minste overleg plaatsvindt met het Inlichtingenbureau en BKWI.

De onderstaande tabel is ontleend aan het onderzoek van Berenschot en geeft een overzicht van de overleggen die plaatsvinden met UWV en SVB. We lichten onder de tabel enkele overleggen toe.

Tabel 5.2 Overlegstructuur[108]

Wie overlegt	Betreft	Aard van het overleg
Driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer)	Bestuurlijk overleg	Strategisch (besluitvormend)
	Werkconferenties	Strategisch
	Driehoeksoverleg	Explorerend/strategisch besluitvormend
Opdrachtnemer met opdrachtgever	Opdrachtgeversoverleg	Explorerend/strategisch besluitvormend
	Directeurenoverleg Opdrachtgeversonderwerpen	Voorbereidend/monitoring
	9 beleidstafels (alleen UWV)	Informerend/voorbereidend op opdrachtgeversoverleg
Opdrachtnemer met eigenaar	Eigenaarsoverleg	Explorerend/strategisch besluitvormend
	Directeurenoverleg Eigenaarsonderwerpen	Voorbereidend/monitoring

De werkconferenties zijn een relatief nieuwe overlegvorm waarmee invulling wordt gegeven aan de sturingsrelatie. Aanwezig zijn de bestuursraad van SZW en de raad van bestuur van het zbo. De eigenaar zorgt voor de voorbereiding van werkconferenties, in afstemming met de opdrachtgever(s) en het zbo. Doel van de werkconferenties is te komen tot inzicht in wederzijdse (gezamenlijke) waardering van kansen en risico's op de langere termijn, alsmede uitwisseling van ervaringen met de samenwerking.[109]

De beleidstafels zijn eveneens een relatief nieuwe overlegvorm. Alleen UWV kent beleidstafels. Het is een periodiek overleg dat thematisch is ingericht rondom belangrijke dossiers. Medewerkers en midden-managers van UWV en die van de directie WR leggen op een bepaald onderwerp de verbinding tussen beleid en uitvoering. Doel van deze beleidstafels is dat bij SZW het inzicht in de uitvoering wordt vergroot en bij UWV het inzicht in beleidsontwikkelingen en

[108] Ontleend aan: Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht (2020)
[109] Berenschot, evaluatie sturing en toezicht, p.30.

actualiteiten wordt vergroot.[110] De SVB kent geen beleidstafels. Wel zijn er af en toe thematische overleggen tussen de SVB en SZW over actuele onderwerpen.[111]

Er vindt periodiek overleg plaats tussen het Inlichtingenbureau en de eigenaar, directie SV. Dat geldt ook voor BKWI. Daarin wordt de reguliere dienstverlening evenals lopende en beoogde projecten besproken. Aanvullend overleg vindt plaats wanneer nodig. Incidenteel vindt bestuurlijk overleg plaats, wat meer strategisch van aard is.

Bij de onderzoekers is geen overleg bekend over de regionale samenwerking met beide betreffende partijen. Tijdens de reguliere overleggen met UWV kan het onderwerp regionale samenwerking aan bod komen. Daarnaast kan het departement in gesprekken met de VNG het onderwerp regionale samenwerking op de agenda zetten. Niet duidelijk is of de regionale samenwerking een regulier onderwerp is tijdens deze overleggen.

5.3.2 Budgetsturing

De overheid kan uitvoeringsorganisaties opdrachten geven door op specifieke gebieden of voor specifieke taken budget beschikbaar te stellen. Daarom is dit ook een vorm van sturing. Op basis van artikel 11 van de SZW-begroting ontvangen de uitvoeringsorganisaties van de minister van SZW middelen voor de uitvoering van de opgedragen taken in de vorm van een jaarlijks budget voor de uitvoeringskosten. Deze uitvoeringskosten zijn de zogenaamde apparaatskosten van UWV en de SVB, ook wel 'de kleine geldstroom' genoemd. Het betreft dus geen uitgaven voor de materiewetten, ook wel 'de grote geldstroom' genoemd.[112]

In de Meibrief stelt de eigenaar de kaders vast, waaronder het budget voor het daaropvolgende jaar. Het is binnen die kaders en binnen het beschikbare budget dat de uitvoeringsorganisaties hun plannen moeten maken en hun taken uitvoeren. Taakstellingen hebben veelal een direct gevolg voor de uitvoering, terwijl aan de andere kant de uitvoeringsorganisaties er soms budget bij krijgen voor specifieke projecten of aandachtsgebieden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regionale samenwerking, waar recent met de toekenning van financiële middelen voor de structuur van de samenwerking getracht is de samenwerking te versterken, zie hiervoor hoofdstuk 10. Ook bij UWV en SVB zien we dat er incidenteel middelen beschikbaar zijn gesteld.

5.3.3 P&C-cyclus

De planning & control-cyclus (P&C-cyclus) vormt een belangrijk sturingsinstrument. De zbo's informeren opdrachtgever en eigenaar via de P&C-cyclus en leggen tevens verantwoording af. Dit vormt input voor het ministerie van SZW om waar nodig bij te sturen. We beschrijven op deze plaats de P&C-producten.

De basis van de P&C-cyclus wordt gevormd door het jaarverslag (mei van het daaropvolgende jaar) en het jaarplan (in december van het voorafgaande jaar). Het jaarplan wordt in concept voorgelegd aan SZW, waar die een reactiebrief op stuurt met daarin het financiële kader. Ook

[110] Berenschot, evaluatie sturing en toezicht, p.30-31.
[111] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.31.
[112] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.34.

op het jaarverslag stuurt SZW een reactiebrief. Daarnaast brengt elk zbo jaarlijks verslag uit. UWV en SVB doen dat twee keer per jaar, namelijk in het viermaandenverslag en het achtmaandenverslag. Het Inlichtingenbureau en BKWI doen dat eenmaal per jaar. SZW verzendt jaarlijks in mei de zogenaamde 'Meibrief', waarin inhoudelijke en financiële kader zijn opgenomen voor het concept-jaarplan, begroting van daaropvolgende jaar en de normering van de prestatie-indicatoren.[113]

Sinds 2018 verschijnt twee keer per jaar de Kamerbrief 'Stand van de uitvoering sociale zekerheid'. Daarin wordt het parlement geïnformeerd over de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen.[114] Deze brieven hebben uitsluitend betrekking op UWV en de SVB.

5.3.4 Prestatie-indicatoren

De prestatie-indicatoren vormen een belangrijk sturingsinstrument in de relatie tussen de zbo's en het departement.

In de SUWI-evaluatie van 2015 is door Panteia uitgebreid aandacht besteed aan de destijds geldende kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). Geconcludeerd werd dat op basis van die indicatoren geen scherpe conclusies te trekken zijn over het doelbereik van het stelsel van sociale zekerheid. Verder werd in de evaluatie gesteld dat er onvoldoende overeenstemming bestond tussen ministerie en zbo's (vooral tussen SZW en UWV) over gebruik en interpretatie van de normering in de ingezette prestatie-indicatoren. Deze kritiek is opgepakt en heeft geleid tot nieuwe prestatie-indicatoren voor UWV en de SVB. Deze zijn opgenomen in de Kamerbrief van 24 mei 2017 over de SUWI-jaarverslagen 2016.[115] Ten tijde van de evaluatie van de sturing en het toezicht op UWV en SVB door Berenschot is opnieuw een herijkingsoperatie gestart op de prestatie-indicatoren voor UWV en SVB die de minister wil hanteren in zijn aansturing van de twee organisaties.[116] Oorzaak hiervan is dat de vorige herijking van de prestatie-indicatoren onvoldoende heeft opgeleverd.[117]

De prestatie-indicatoren zijn vastgesteld voor elk zbo binnen het SUWI-stelsel. We zien zodoende verschillen tussen de prestatie-indicatoren van elke organisatie, hoewel er ook overeenkomsten zijn. Belangrijke prestatie-indicatoren die we bij alle zbo's terug zien hebben betrekking op de tijdigheid (van o.a. uitkeringsverstrekking en beoordelingen), rechtmatigheid (van uitkeringsverstrekking en het faciliteren hiervan), efficiency en klanttevredenheid.[118] We gaan nader in op de prestatie-indicatoren per uitvoeringsorganisatie in de uitvoeringshoofdstukken (6 t/m 10) van dit rapport.

Over de prestatie-indicatoren rapporteren de zbo's in hun jaarverslagen, evenals in het viermaanden- en achtmaandenverslag.

---

[113] Ontleend aan: Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.31. Tevens bestudering van de P&C-cyclus van de zbo's.
[114] Zie Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.32.
[115] TK 2016-2017, 26 448 nr. 591. Bijlage 2.
[116] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.35.
[117] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.58.
[118] TK 2016-2017, 26 448 nr. 591. Bijlage 2.

5.4 Functioneren van de sturing

In de voorgaande paragraaf hebben we de wijze waarop de aansturing van het SUWI-stelsel is georganiseerd beschreven, op deze plek nemen we het functioneren van de sturing onder de loep. Het onderzoek van Berenschot naar sturing en toezicht van UWV en SVB vormt de basis voor deze paragraaf, aangevuld met het onderzoek van ABDTOPConsult en ons eigen onderzoek. We herhalen hier niet het volledige onderzoek van Berenschot, maar halen er de belangrijkste conclusies ten aanzien van de aansturing uit. Voor een volledige evaluatie van de aansturing van de zbo's binnen het SUWI-stelsel verwijzen wij naar het genoemde rapport van Berenschot.

Zoals we eerder in dit hoofdstuk hebben beschreven is in 2016 een nieuwe sturingsvisie opgesteld, waarbij veel aandacht is uitgegaan naar de onderscheiden rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit hangt nauw samen met de aard en kwaliteit van het overleg in de driehoek. Berenschot constateert dat het nieuwe sturingsmodel, dat is voortgevloeid uit de nieuwe sturingsvisie, positief ervaren wordt door betrokkenen. Daarbinnen heeft de eigenaar een prominentere rol gekregen. Het lukt de verschillende spelers in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) steeds beter om werkbaar invulling te geven aan deze rollen.[119] De projecten 'versterking eigenaarschap' en 'versterking opdrachtgeverschap' hebben hier een belangrijke rol in gespeeld.[120]

In de herijkte sturingsvisie is transparantie als uitgangspunt vastgelegd. Transparantie zou bijdragen aan onderling vertrouwen, wat nodig is om de uitvoering te verbeteren. Het over en weer winnen van vertrouwen was de afgelopen jaren een belangrijk aandachtspunt in het werkend krijgen van de nieuwe sturingsvisie, stelt Berenschot. De investeringen op dit terrein, zowel in formele als informele gebruiken, hebben volgens Berenschot vruchten afgeworpen. Desondanks is er nog een aantal aandachtspunten in de aansturing te benoemen.[121] Die stellen we hier aan de orde.

5.4.1 Rol van de eigenaar

Het is volgens Berenschot gelukt om de rol van de eigenaar te verstevigen. Het project 'versterking eigenaarschap' heeft daar een positieve bijdrage aan geleverd. Het onderscheiden en steviger maken van de rol van eigenaar maakt dat er steeds meer ruimte is voor het hoeden van het belang van de uitvoeringsorganisaties.[122] Desondanks ontstaat zowel uit het onderzoek van Berenschot als het rapport Werk aan Uitvoering van ABDTOPConsult het beeld dat de rol van eigenaar nog altijd verdere versterking behoeft. ABDTOPConsult schrijft over uitvoeringsorganisaties in het algemeen dat een integrale benadering, waarbij de eigenaar de continuïteit en dienstverlening van de uitvoering moet waarborgen, voor veel uitvoeringsorganisaties onvoldoende gestructureerd vormgegeven is. De opeenstapeling van opdrachten van de verschillende opdrachtgevers wordt nog niet genoeg als geheel bezien en

[119] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.69.
[120] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.54.
[121] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.54-55.
[122] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.55.

beoordeeld op de gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening.[123] Dit geldt ook voor het SUWI-stelsel, blijkt uit het onderzoek van Berenschot. Het driehoeksoverleg is formeel het enige moment waarop eigenaar en opdrachtgever(s) regulier overleg voeren. Er is geen structureel overleg tussen eigenaar en opdrachtgever(s).[124] Uit ons onderzoek blijkt dat de eigenaar soms gemist wordt in het gesprek tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Daardoor is de eigenaar niet altijd voldoende op de hoogte van wat er speelt in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Concreet betekent dit, blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken, dat informatie van de opdrachtnemer naar de eigenaar moet worden gebracht. Dat kan knelpunten met zich meebrengen, zoals het verlies van informatie.

Tevens schrijft Berenschot dat de norm is dat opdrachten van het eigen ministerie uitgevoerd 'moeten' worden, waardoor het voor de eigenaar moeilijk is om stevig op te treden jegens opdrachtgevers uit het eigen ministerie.[125] Ook uit onze gesprekken blijkt dat het voor de eigenaar soms moeilijk is om grenzen te stellen aan opdrachtgevers. Zo kan het zijn dat de opdrachtnemer overvraagd wordt, terwijl het aan de andere kant ook voorkomt dat opdrachtnemers ondervraagd worden omdat er onvoldoende inzicht is in hun opdrachtportefeuille. We signaleren zodoende dat de positionering van de eigenaar binnen de driehoek weliswaar verstevigd is ten opzichte van de situatie in 2015, maar diens positie nog niet voldoende stevig is. Als onderdeel hiervan behoeft de informatiepositie van de eigenaar meer aandacht.

5.4.2 Rol van de opdrachtgever

Aan het functioneren van de opdrachtgever besteedt Berenschot in zijn evaluatie van de sturing en het toezicht op UWV en SVB minder aandacht. Berenschot schetst dat het project 'Versterking opdrachtgeverschap' heeft geresulteerd in investeringen in extra structurele formatie.[126] Er is geïnvesteerd in het overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, wat aan de kant van UWV heeft geresulteerd in structurele beleidstafels naar thema. Betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over de beleidstafels omdat het wederzijds begrip en inzicht in elkaars werk oplevert.[127] Wel blijkt uit het onderzoek van Berenschot dat de opdrachtgever erg dwingend kan zijn richting opdrachtnemer, waarbij de opdrachtgever weinig ruimte laat voor de opdrachtnemer om invulling te geven aan de opdracht.[128] Dit levert soms problemen in de uitvoering op. We gaan hier bij de rolinvulling van de opdrachtnemer dieper op in.

Berenschot signaleert dat het soms ontbreekt aan een heldere opdracht van opdrachtgever aan opdrachtnemer. Wanneer opdrachten in gesprek worden ontwikkeld, wordt niet alles altijd helder en formeel vastgelegd. Er mag volgens UWV en SVB vaker een formele opdrachtbrief komen, zodat duidelijk is wat er is afgesproken en wat er moet gebeuren.[129]

---

[123] ABDTOPConsult, Werk aan uitvoering.
[124] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.55.
[125] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.55.
[126] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.55.
[127] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.31.
[128] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.57.
[129] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.58.

5.4.3 Rol van de opdrachtnemer

Een goed functioneren van de driehoeksrelatie houdt niet alleen verband met de eigenaar en opdrachtgever(s), maar net zo goed met de opdrachtnemer. Waar sterk is ingezet op de versterking van de rollen van opdrachtgever en eigenaar, is dit niet expliciet gebeurd met de rol van opdrachtnemer. Berenschot stelt dat opdrachtnemers zich niet gelijkwaardig voelen aan opdrachtgever en eigenaar en bovendien zeer loyaal zijn aan beiden. Zodoende concludeert Berenschot dat de emancipatie van de opdrachtnemer in hoge mate nog plaats moet vinden.[130] Deze ongelijkwaardigheid komt onder andere naar voren in de uitvoeringstoetsen.

> Ter voorbereiding op nieuwe wet- en regelgeving en andere beleidsinitiatieven voeren de zbo's zogenaamde uitvoeringstoetsen (U-toetsen) uit. Het ministerie van SZW vraagt de zbo een U-toets uit te voeren, waarna van de uitvoeringsorganisatie wordt verwacht dat hij aangeeft hoe de opdracht door zal werken in de organisatie. In een U-toets worden andere de consequenties, uitvoerbaarheid, haalbaarheid, handhaafbaarheid, effecten en kosten van het beleidsvoornemen in kaart gebracht.[131] In de regel zijn de uitvoeringsorganisatie al ruim voor de aanvraag van een U-toets bij de beoogde verandering in wet- en regelgeving betrokken. Het is in het belang van zowel departement als uitvoeringsorganisatie om over de uitvoerbaarheid van een beleidsvoornemen tijdig het gesprek te voeren.

De onderzoekers van Berenschot beschrijven dat de opdrachtgever niet altijd wil horen dat nieuwe wetgeving niet (goed) uitvoerbaar is. Door de zbo's wordt niet altijd voldoende ruimte ervaren om kritisch te zijn op de risico's in de uitvoering, die de opdrachtgever het liefste afgezwakt ziet. Voor de opdrachtnemer is het juist belangrijk om scherp aan te kunnen geven waar de risico's zitten. De druk die de zbo's op dit punt in de beleidsvoorbereidende fase ervaren, leidt vaak tot redeneren naar 'het kan wel'.[132] Kortom, de zbo's ervaren weinig ruimte om 'nee' te zeggen tegen nieuwe opdrachten, of tegen de voorwaarden die de opdrachtgever stelt bij die opdracht, als dat voor de continuïteit en wendbaarheid van de eigen organisatie eigenlijk wel nodig zou zijn.[133] Hierin blijkt de eigenaar onvoldoende stevig te staan ten opzichte van de opdrachtgever of onvoldoende op de hoogte is, waardoor hij de opdrachtnemer onvoldoende kan beschermen. Voorts lijkt het volgens Berenschot een rol te spelen dat de opdrachtnemer weinig expliciet een beroep doet op de eigenaar.[134] Ook uit ons eigen onderzoek ontstaat het beeld van zbo's die in de regel genegen zijn om tegemoet te komen aan wensen van opdrachtgevers, die logischerwijs voortvloeien uit politieke wensen.

5.4.4 Inhoud van de sturing

Er is de afgelopen jaren sprake geweest van een toename van overleggen tussen uitvoeringsorganisaties en opdrachtgevers en eigenaar. De werkconferenties zijn nieuw en worden door betrokkenen gewaardeerd. Ook de beleidstafels tussen het ministerie van SZW en

[130] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.69.
[131] Zie ook: Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.35.
[132] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.57.
[133] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.69.
[134] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.55.

UWV zijn volgens betrokkenen van toegevoegde waarde. Deze overlegmomenten hebben tot een toename van het vertrouwen over en weer geleid.[135] Volgens Berenschot wordt steeds meer en steeds vaker het 'echte' gesprek gevoerd over de kwaliteit van de uitvoering.[136]

Berenschot schetst een aantal aandachtspunten ten aanzien van de inhoudelijke aansturing, namelijk:

- De rol van incidenten en de korte termijn;
- Zicht op de uitvoeringspraktijk;
- Taaie inhoudelijke vraagstukken;
- Slingerbeweging tussen strenger handhaven en verbeteren van de dienstverlening.

We voegen er nog een punt ten aanzien van de inhoudelijke aansturing aan toe, namelijk financiële sturing.

Met name de eerste twee aandachtspunten zijn niet los van elkaar te zien. Berenschot schetst dat incidenten en de korte termijn nog altijd een prominente plek innemen binnen de sturing. Naar incidenten gaat logischerwijs veel aandacht, energie en capaciteit. Dit speelt met name in de relatie met UWV, maar ook de SVB, het Inlichtingenbureau en BKWI hebben hiermee te maken. De paradox is dat bij incidenten de uitvoeringspraktijk volop in de belangstelling staat, maar over de reguliere uitvoeringspraktijk wordt het gesprek minder gevoerd. Met andere woorden: zo lang zich geen incidenten voordoen, wordt het gesprek minder gevoerd over bestaande taken en dat speelt het zicht op en inzicht in de uitvoeringspraktijk parten.

De dilemma's en risico's waar de uitvoeringsorganisaties mee te maken hebben in de uitvoering van zowel staand als nieuw beleid staan soms onvoldoende op het netvlies bij het departement. Zo komt het dat het ministerie zich verrast voelt door incidenten, terwijl de risico's bekend waren bij het betreffende zbo.[137] Dat laat zich in elk geval deels verklaren door het gegeven dat risico's die wel bekend waren bij de opdrachtnemer door hen niet altijd op de juiste tafel zijn ingebracht.[138] Andere verklaringen hiervoor zijn dat risico's die in uitvoeringstoetsen benoemd werden na verloop van tijd uit beeld van eigenaar en opdrachtgever verdwijnen[139] en de uitvoeringspraktijk in het overleg onvoldoende aan bod komt. Ook benoemt Berenschot dat eigenaar, opdrachtgever en zbo's niet altijd op één lijn zitten waar het gaat om wat zij noemen 'risk appetite'. Berenschot schetst dat het ministerie van SZW soms (impliciet) geen risico's lijkt te willen accepteren, terwijl dat volgens de zbo's niet reëel is.[140] Overall concludeert Berenschot dat de meeste aandacht uitgaat naar sturingsvraagstukken op de korte termijn en er niet altijd voldoende aandacht is voor vooruitkijken en de (visie op de) toekomst van de zbo's, met bijbehorende risico's voor de langere termijn.[141]

Tegelijkertijd constateren we dat de aandacht voor incidenten moeilijk te beïnvloeden is door de partijen in de driehoek. Incidenten doen zich voor wanneer een onderwerp in de Tweede

[135] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.69.
[136] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.56.
[137] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.70.
[138] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.62.
[139] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.70.
[140] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.63.
[141] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.56.

Kamer op de agenda staat. Die incidenten kunnen voor de uitvoeringsorganisaties tot gevolg hebben dat de politiek hen vraagt zich meer te richten op handhaving en een strenger handhavingsregime te hanteren. Op een later moment wordt door de politiek juist gevraagd zich meer te richten op het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Die slingerbeweging tussen handhaving en dienstverlening is voor de uitvoeringsorganisaties lastig om op in te spelen, stelt Berenschot. De uitvoeringsorganisaties vragen om minder grote perspectiefwisselingen.[142]

Ook beschrijft Berenschot dat sprake is van taaie inhoudelijke vraagstukken bij zowel UWV als SVB die een belangrijke rol spelen in de sturing.[143] Taaie inhoudelijke vraagstukken zijn inhoudelijk complex en/of er zijn verschillende organisaties met verschillende belangen betrokken. Het duurt bij deze vraagstukken soms (te) lang voordat er beslissingen worden genomen.[144] Taaie inhoudelijke vraagstukken kunnen veroorzaakt worden door externe ontwikkelingen en factoren, maar kunnen ook het gevolg zijn van conflicterende doelstellingen van beleid, niet in de laatste plaats conflicten tussen financiële doelstellingen, kwaliteit van de uitvoering en het voorkomen van incidenten.[145]

De combinatie van (veel) aandacht voor incidenten en de korte termijn, en de energie die gaat zitten in taaie inhoudelijke vraagstukken, zorgen volgens Berenschot voor een toenemende druk op de zbo's.[146]

Een onderwerp dat wij hier onder de aandacht willen brengen is de rol van financiële sturing. Wat we op basis van ons onderzoek signaleren is dat in de afgelopen jaren veel aandacht is uitgegaan naar kostenefficiëntie. Dit geldt in hoge mate voor de periode waarin de uitvoeringsorganisaties bezuinigingen opgelegd hebben gekregen. Een specifiek sturingsinstrument dat werd ingezet waren business cases. De uitvoeringsorganisaties konden incidentele middelen toegekend krijgen, op voorwaarde dat de uitvoeringsorganisatie van tevoren kon aantonen dat de voorgenomen wijziging of nieuwe vorm van dienstverlening meer financiële baten dan kosten zou opleveren. Als de business case positief was, werden er financiële middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering. Het ministerie van Financiën, met instemming van het kabinet, verstrekte deze financiële middelen. Aan de ene kant was de kritiek van een aantal betrokkenen dat hiermee veel aandacht is besteed aan kostenefficiëntie, maar te weinig oog is geweest bij de toekenning van de business case voor maatschappelijke waarden. Aan de andere kant bleek het soms juist via de business cases voor uitvoeringsorganisaties mogelijk om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de SUWI-doelen 'arbeidsparticipatie' en 'bestaanszekerheid', die bij uitstek maatschappelijke waarden vertegenwoordigen. De business case van UWV over persoonlijke dienstverlening in de WW is als goed voorbeeld te noemen, waarbij door middel van de extra toegekende middelen meer inspanningen konden worden gepleegd om arbeidsparticipatie te realiseren. Deze business case heeft in de praktijk positief uitgepakt en om die reden zijn de toegekende middelen structureel geworden. Zodoende heeft in dit geval de business case de functie van experiment in de uitvoering gehad.

---

[142] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.63.
[143] Voorbeelden zijn o.a. handhaving in het buitenland en het werven van verzekeringsartsen.
[144] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.56-57.
[145] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.77.
[146] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.80.

Naar verluidt is er in de loop der jaren meer aandacht gekomen voor maatschappelijke waarden bij het toekennen van aanvullende financiële middelen. Daar is echter geen onderzoek naar gedaan.

5.4.5 P&C-cyclus en KPI's

De P&C-cyclus neemt een op het oog belangrijke positie in het gesprek tussen zbo's en departement in. De zbo's leggen verantwoording af over hun uitvoeringspraktijk, op basis waarvan de eigenaar en opdrachtgever de uitvoeringsorganisaties kunnen aansturen. De P&C-cyclus zou daarmee een beeld moeten schetsen van de uitvoeringspraktijk van de zbo's. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de P&C-cyclus een basis voor de sturing vormt, omdat daarin de gang van zaken op hoofdlijnen is weergegeven. De actualiteit is in de P&C-cyclus slecht te vatten, volgens betrokkenen. In aanvulling op de P&C-cyclus is daarom het gesprek in de driehoek belangrijk, zodat wel een goed beeld ontstaat van de actualiteit en van de uitvoeringspraktijk. Berenschot doet in zijn onderzoek geen uitspraken over het functioneren van de P&C-cyclus in de aansturing.

We lichten op deze plaats een aantal onderwerpen uit waar de afgelopen jaren veel aandacht naar uit is gegaan in de P&C-cyclus. Voor alle organisaties binnen het SUWI-stelsel geldt dat in de afgelopen jaren ICT-vraagstukken dominanter zijn geworden, bijvoorbeeld als het gaat om onderwerpen zoals privacybescherming en informatiebeveiliging. De invoering van de AVG in 2016 (van toepassing sinds 2018) heeft hier een versterkende rol in gespeeld. IT biedt ook nieuwe mogelijkheden, zoals data-analyses die de burger behulpzaam kunnen zijn. We zien dan ook dat voor alle organisaties binnen het SUWI-stelsel geldt dat door het departement continu aandacht is gevraagd voor ICT en ICT-vraagstukken.[147]

In 2017 startte het traject 'Toekomst gegevensuitwisseling SUWI', op initiatief van het ministerie van SZW. Binnen dit traject onderzoeken de SVB, UWV, VNG, BKWI, IB en het ministerie van SZW hoe de gegevensuitwisseling tussen partijen in het SUWI-domein het beste vorm gegeven kan worden.[148] Doel van het traject is een gezamenlijke, door beleids-makers en -uitvoerders, gedragen visie op de inrichting van het stelsel van gegevensuitwisseling in het domein van werk en inkomen te ontwikkelen. Deze visie moet inspelen op huidige en toekomstige beleidsmatige en technologische veranderingen.[149] Centraal in deze toekomstvisie is zogenaamde 'burgerregie': de informatiepositie van de burger inzake zijn eigen gegevens en het gegevensverkeer wordt verstevigd. Gegevensuitwisseling gaat niet meer over de burger, maar namens de burger. De burger krijgt dus inzage en zeggenschap over zijn eigen gegevens: de gegevens zijn voor de burger beschikbaar en de burger kan gegevens zelf inzetten voor specifieke (private of publieke) dienstverlening.[150] Het betreft een meerjarenproject, waardoor nog geen resultaten beschikbaar zijn.

[147] Zie o.a. Meibrieven uitvoeringsorganisaties.
[148] SVB, Jaarverslag 2017, p.10.
[149] Toekomstvisie gegevensuitwisseling SUWI, p.4.
[150] Toekomstvisie gegevensuitwisseling SUWI, p.11.

Voorts blijkt uit de Meibrieven en de jaarverslagen dat er in de afgelopen jaren veel aandacht is gevraagd voor toezicht en fraudebestrijding. Daar is, in het geval van bijvoorbeeld de SVB, ook financiering voor verstrekt.[151] Deze sturing op toezicht vloeit voort uit de prestatie-indicator 'rechtmatigheid' en tevens uit diverse incidenten met betrekking tot fraude en onrechtmatige uitkeringsverstrekking.

Wanneer we kijken naar de aard van de informatie in de P&C-cyclus, zien we dat de KPI's daarin een belangrijke rol spelen. De voorgaande evaluatie van het SUWI-stelsel heeft geleid tot een herijking van de prestatie-indicatoren in 2017. Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat deze herijking van de KPI's nog niet voldoende heeft opgeleverd. Momenteel wordt een nieuwe aanpassing voorbereid. Berenschot geeft aan dat de met het ministerie van SZW afgesproken KPI's door de uitvoeringsorganisaties gezien worden als "hygiëne KPI's" en dat blijkt ook uit de door ons gevoerde gesprekken.[152] De KPI's vertegenwoordigen meer een minimumnorm die is gesteld aan de kwaliteit van dienstverlening dan een ambitieuze doelstelling.

De huidige KPI's zien o.a. toe op de tijdigheid van betalingen en beschikkingen, de rechtmatigheid , klanttevredenheid en efficiency. Voor UWV komt daar het aantal plaatsingen op werk als indicator nog bij (zie hoofdstukken 6 t/m 10 voor een overzicht van KPI's per uitvoeringsorganisatie). Deze prestatie-indicatoren zien toe op de output. Volgens betrokkenen staat buiten kijf dat deze prestatie-indicatoren van belang zijn: ze zeggen iets over de kwaliteit van de uitvoering. Wat echter ontbreekt is een beeld van de outcome van de uitvoeringsorganisaties, daarin voorzien de KPI's niet. De indicatoren zien bijvoorbeeld toe op het aantal gevoerde gesprekken, waar het volgens een aantal geïnterviewde betrokkenen óók moet gaan over de kwaliteit van die gesprekken. De klacht van betrokkenen, aan de kant van zowel het departement als de uitvoeringsorganisaties, is dat het wel of niet behalen van targets weinig zegt over de stand van de kwaliteit van de uitvoering. Daarbij wordt door betrokkenen ook aangemerkt dat maatschappelijke actualiteiten en problemen waar de uitvoeringsorganisaties soms mee te maken krijgen niet in KPI's gevangen kunnen worden, terwijl ze wel veel zeggen over de stand van de uitvoering. Hoewel het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering steeds beter wordt gevoerd, komt nog niet alle informatie over de uitvoeringspraktijk daarin naar boven.

Voorts schetst Berenschot dat sprake is van een zoektocht die nog altijd loopt naar een adequate vertaling van de hogere SUWI-doelen, namelijk bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Daarbij moeten we onderscheid maken tussen factoren die beïnvloedbaar zijn door het zbo en factoren die dat niet zijn. Alleen de beïnvloedbare factoren zouden in een KPI moeten resulteren. Een voorbeeld hiervan is het SUWI-doel 'bevorderen van arbeidsparticipatie'. Het bereiken van dit doel is afhankelijk van het functioneren van de zbo's, maar is ook afhankelijk van diverse factoren die buiten de uitvoeringsorganisaties gelegen zijn. De vraag waar nog geen antwoord op is, is of een KPI gevonden kan worden die de gewenste nettobijdrage van de uitvoering van sociale zekerheidswetten door UWV aan de doelstelling arbeidsparticipatie belichaamt.[153] We gaan hier in bijlage 4 nader op in.

---

[151] Business case intensivering handhaving.
[152] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.58.
[153] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.58.

5.4.6 Risicomanagement

Een goed risicomanagement is voor de Raden van Bestuur van de zbo's zelf van belang. Daarnaast moet het risicomanagement er voor zorgen dat eigenaar en/of opdrachtgever geen onnodig risico lopen in hun politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Daarom, zo schrijft Berenschot, heeft de minister van SZW in 2019 een start gemaakt met het stimuleren van (een verdere ontwikkeling van het) risicomanagement bij de SVB en UWV en het gesprek hierover, door het houden van risicobijeenkomsten ('keten risicosessie') met beide zbo's.[154] Zowel UWV als de SVB hebben hun systemen voor risicobeheersing nader uitgewerkt. Beide zbo's hebben aangegeven voortvarend bezig te zijn met de verbetering van risicomanagement en risicobeheersing. Er wordt gewerkt met het 'three lines of defence' systeem. Er is bij de SVB een centrale risicomanager met decentrale risicomanagers in de eerste lijn. De SVB werkt verder, samen met SZW, aan de introductie van COSO ERM. Begin vorig jaar zijn er acht belangrijkste risico's vastgesteld. UWV werkt bewust niet met centrale risicomanagers zoals de SVB die kent en er is ook geen methodiek als COSO ERM geïmplementeerd.[155]

In de afgelopen jaren heeft een aanzienlijke ontwikkeling op het gebied van risicomanagement plaatsgevonden. Waar in het verleden de geïdentificeerde risico's niet altijd de juiste tafel bereikten, komt dat inmiddels steeds minder vaak voor. Voorheen was er aan de bestuurstafel vaak alleen aandacht voor risico's waar het gaat om grote aantallen en/of grote materiële financiële impact. Er wordt nu gewerkt aan een werkwijze waarin (mogelijk) politiek sensitieve onderwerpen steeds meer en vroegtijdig in beeld gebracht worden voor de raad van bestuur, en waarbij signalen van medewerkers sneller hoger in de organisatie komen.[156]

Overall, stelt Berenschot, had het ministerie tot een klein jaar geleden onvoldoende het vertrouwen dat het interne risicomanagement bij UWV voldoende werkt om haar te helpen in het effectief aansturen van de organisatie. Sindsdien zijn er, zoals hiervoor beschreven, in onderling overleg stappen gezet om het interne risicomanagement binnen UWV te versterken, en worden verdere versterkingen voorbereid. SZW en UWV vinden elkaar hierdoor inmiddels steeds beter op dit onderwerp.[157]

5.4.7 Sturing op hogere doelen

Ondanks het voornemen in de sturingsvisie om te sturen op de 'hogere doelen' van de Wet SUWI, namelijk bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, blijkt uit ons onderzoek dat dit niet aansluit bij de realiteit van de sturing. Uit de gesprekken met uitvoeringsorganisaties blijkt dat het gesprek weinig gaat over het realiseren van arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid. Doelsturing is niet de realiteit, ook niet waar het gaat om de geformuleerde subdoelen (o.a. rechtmatigheid, tijdigheid, klantgerichtheid). Volgens betrokkenen zijn eigenaar en opdrachtgever wel ontvankelijk voor het gesprek over de bijdrage van zbo's aan het realiseren van de hogere SUWI-doelen, maar moet dit van het zbo komen en nemen eigenaar en opdrachtgever hiertoe geen initiatief. Dit gebrek aan sturing op de hogere doelen hangt mogelijk samen met het gebrek aan aandacht voor de lange termijn in het gesprek: juist daarin

[154] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.47.
[155] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.62.
[156] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.62.
[157] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.63.

zou de visie van eigenaar en opdrachtnemer op de verwezenlijking van die doelen aan bod moeten komen.

In het gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gaat het niet alleen over de doelen van de uitvoering maar ook over de wijze van uitvoering. Berenschot schetst dat in de top van het departement het inzicht bestaat dat op de hoofdlijnen en hogere doelen gestuurd moet worden. Dat inzicht dringt echter onvoldoende door naar de beleidsmedewerkers op de betrokken afdelingen. De zbo's worden volgens Berenschot door de opdrachtgever "bestookt" met veel meer gedetailleerde control en compliance vragen.[158] Dit komt ook terug in de interviews die voor dit onderzoek hebben plaatsgevonden. In die interviews ontstaat het beeld dat deze gedetailleerde vorm van sturing hoofdzakelijk voortvloeit uit de behoefte van het departement om grip te houden op de wijze van uitvoering en de (zeer) gedetailleerde verantwoording vanuit de zbo's die dat met zich meebrengt. Een voorbeeld hiervan is de opdracht aan UWV. Die beperkt zich niet tot het realiseren van uitstroom uit de uitkering, maar is vaak veel gedetailleerder, bijvoorbeeld door het aantal gesprekken met mensen uit bepaalde subdoelgroepen te specificeren. Op dit punt is sprake van een zoektocht tussen zbo's en departement. De zbo's willen graag meer beleidsruimte krijgen om de uitvoering naar hun inzicht vorm te geven, waarbij zij aangestuurd evenals afgerekend worden op de gestelde doelen. Het departement heeft juist de neiging om de touwtjes (stevig) in handen te willen houden, een houding die nog versterkt wordt wanneer zich incidenten voordoen. Toch constateren we dat het, ondanks deze gedetailleerde verantwoordingsinformatie en opdrachten, ontbreekt aan goed inzicht in de uitvoeringspraktijk. Daar zijn mogelijk verschillende redenen voor. In het onderzoek van Berenschot komt naar voren dat in het verleden niet altijd de juiste informatie de juiste tafel bereikte.[159] Dat kan een rol spelen in het gebrekkige zicht op de uitvoeringspraktijk. Wij signaleren daarnaast dat er veel informatie gevraagd wordt van de zbo's als controlemiddel, waarbij die informatie mogelijk niet voldoende verwerkt en begrepen wordt. De uitgevraagde gegevens sluiten wellicht ook niet voldoende aan op wat er speelt in de uitvoeringspraktijk. Dit alles zou een verklaring kunnen bieden voor het ontbreken van werkelijk inzicht in de uitvoeringspraktijk.

5.5 Beschrijving van het toezicht

Conform de Kaderwet zbo's en de Wet SUWI is de minister van SZW bevoegd en verantwoordelijk voor het toezicht op UWV en de SVB. Toezicht wordt als onderdeel gezien van de sturingsketen. In 2016 is het toezichtsbeleid herijkt, mede naar aanleiding van de beleidsdoorlichting uit 2015 en in overeenstemming met de herijkte sturingsvisie. Het 'toezichtbeleid SZW, UWV en SVB'[160] is als aanvulling op de Kaderwet en de Wet SUWI opgesteld en beschrijft de wijze waarop SZW het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de zbo's vormgeeft.[161]

[158] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.59.
[159] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.62.
[160] Ministerie van SZW, Toezichtbeleid SZW. UWV en SVB (2017).
[161] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.36.

We leunen voor deze beschrijving van de wijze waarop het toezicht is ingericht sterk op het onderzoek van Berenschot. Daarin valt te lezen dat de minister zich baseert op drie vormen van toezicht om verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement en waar nodig bij te sturen[162]:

1. *'Instellingstoezicht'* (belegd bij het ministerie van SZW): toezicht op het presteren en functioneren van het zbo. Deze vorm van toezicht is grotendeels ingebed in de reguliere sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's. Aanvullend voeren twee toezichtmedewerkers van SZW onafhankelijk toezicht uit op beide zbo's, waarbij zij onafhankelijk en zelfstandig informatie verzamelen.
2. *'Taakgericht toezicht'* (belegd bij het ministerie van SZW): toezicht op het uitvoeren van een specifieke wettelijke taak, zoals het uitvoeren van de AOW (SVB) of de WIA (UWV), vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van de minister en de verantwoordelijkheid van de minister als medewetgever.
3. *Toezicht op de doeltreffendheid* (belegd bij Inspectie SZW): richt zich primair op de werking en doeltreffendheid van de individuele zbo's binnen het stelsel, de gezamenlijke gemeenten en de samenwerking tussen stelselpartijen. De Inspectie SZW en de directeur SV voeren twee keer per jaar een signaaloverleg, met als doel om de voor de andere partij relevante bevindingen onderling uit te wisselen.

In 2016 heeft de minister van SZW besloten tot afschaffing van het organisatiegerichte toezicht door de Inspectie SZW. Dit op basis van de verbeteringen in de interne sturing en beheersing binnen de zbo's en de controle daarop door de accountants.[163] Zodoende heeft de Inspectie SZW uitsluitend een rol in het stelseltoezicht, dat zich richt op de doeltreffendheid. Binnen dit doeltreffendheidstoezicht zijn, conform artikel 37 van de Wet SUWI, drie onderdelen te onderscheiden:

- Toezicht op de doeltreffendheid van de individuele zbo's;
- Toezicht op de doeltreffendheid van de gezamenlijke gemeenten;
- Toezicht op de samenwerking van de actoren binnen het stelsel van werk en inkomen en met actoren binnen aanpalende beleidsterreinen.[164]

Ten aanzien van het instellingstoezicht heeft het ministerie van SZW een toezichtbeleid opgesteld. Daarin valt te lezen dat sprake is van selectief toezicht. De eigenaar stelt een meerjarige risico-agenda op, die gebaseerd is op de uitkomsten van evaluaties en andere bronnen van informatie, zoals bevindingen van de accountant. In principe wordt vertrouwd op de informatie die de toezichthouder ontvangt van de zbo's.[165] Berenschot beschrijft dat in 2019 een start is gemaakt met het verder ontwikkelen van het risicomanagement bij de SVB en UWV en het voeren van het gesprek hierover. In 2019 is bij UWV een extra bestuurder benoemd voor

[162] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.37.
[163] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.37.
[164] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.37; Wet SUWI artikel 37.
[165] Toezichtbeleid SZW. UWV en SVB, p.8-9.

het versterken van het risicobeleid. Dit alles moet leiden tot meer vertrouwen in het interne risicomanagement, met name binnen UWV.[166]

5.5.1 Doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW

De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en handhaaft de wet waar nodig. De Inspectie SZW bestrijkt het gehele SZW-terrein, waaronder het SUWI-stelsel.[167] Het toezicht op de doeltreffendheid door de Inspectie SZW was in de jaren 2015-2020 volledig risico-gestuurd ingericht: op basis van risicoanalyses hield de Inspectie toezicht op delen van het stelsel. De Inspectie SZW schrijft dat "toezicht en opsporing worden ingezet waar de meest hardnekkige problemen zitten en de kans op effect groot is."[168] Deze risico-gestuurde aanpak heeft geleid tot een aantal thema's waar het toezicht zich in de afgelopen jaren op heeft gericht.

Sinds 2017 ziet de Inspectie SZW toe op bestaanszekerheid voor iedereen binnen het programma Participatie en Financiële Zelfredzaamheid. Binnen dit programma heeft het toezicht zich de afgelopen jaren vooral gericht op de volgende thema's en doelgroepen:

- Integrale dienstverlening voor kwetsbare groepen;
- Realisatie van extra banen en hun duurzaamheid;
- Toegang en effectiviteit van schuldhulpverlening;
- Financiële ondersteuning van statushouders.[169]

Het onderzoek dat de Inspectie SZW doet op het terrein van participatie en financiële zelfredzaamheid overstijgt het SUWI-stelsel, omdat ook andere partijen, waaronder gemeenten, op dit thema een rol hebben. We signaleren dat de Inspectie SZW in de afgelopen jaren veel aandacht heeft besteed aan de invoering van de Participatiewet en de gevolgen daarvan. Deze focus komt voort uit de risico-analyses van de Inspectie SZW. Een thema waar de Inspectie SZW in diverse onderzoeken aandacht aan heeft besteed is jongeren met een arbeidsbeperking, die zowel door UWV (Wajong) als gemeenten (Participatiewet) naar werk kunnen worden begeleid. Via die weg is ook de regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV, zowel ten aanzien van werkgevers- als werkzoekendendienstverlening, onderwerp van onderzoek geweest. Daarnaast heeft de Inspectie SZW zich gericht op overkoepelende thema's, zoals schuldhulpverlening en integrale dienstverlening.[170] De risico-analyses hebben minder aanleiding gegeven om naar andere delen van het SUWI-stelsel onderzoek uit te voeren.

In de loop van 2020 is door de Inspectie SZW gekozen om op een andere wijze invulling te geven aan het toezicht op het stelsel van werk en inkomen. De Inspectie SZW schrijft dat "het toezicht werd vormgegeven vanuit risico's in de uitvoering voor bepaalde kwetsbare groepen, zoals statushouders of dak- en thuislozen. De Inspectie SZW rapporteerde over de doeltreffendheid van de uitvoering en verklaarde welke factoren of mechanismen aan het resultaat ten grondslag lagen. […] Wat bij al deze afzonderlijke onderzoeken ontbreekt is

[166] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.63.
[167] Inspectie SZW, Meerjarenplan 2015-2018, p.4
[168] Inspectie SZW, Meerjarenplan 2015-2018, p.4
[169] Inspectie SZW, Programmarapportage (2020) p.1.
[170] Zie: Inspectie SZW (2020) Programmarapportage.

structureel inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op onderdelen van het stelsel en in hoeverre deze afzonderlijke onderdelen optellen tot een doeltreffend stelsel als geheel."[171] Daarom gaat de Inspectie SZW de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel als geheel periodiek en op systematische wijze volgen. Dit doet de Inspectie SZW door een stelselbrede monitor in te richten.[172] Deze nieuwe vormgeving van het toezicht moet nog verder ontwikkeld worden. Benoemd moet worden dat de Inspectie SZW het stelsel van werk en inkomen breder opvat dan alleen het SUWI-stelsel, namelijk aangevuld met gemeenten.

Niet beschreven is hoe en in welke mate er sprake is of zou moeten zijn van een wisselwerking tussen de beleidsdirecties en het toezicht op de doeltreffendheid zoals uitgevoerd door de Inspectie SZW. Er is een aantal voorbeelden van opdrachtonderzoek dat door de Inspectie SZW is uitgevoerd op verzoek van de minister of de beleidsverantwoordelijke afdeling.[173] Onduidelijk is wat precies de visie van betrokken partijen is op de samenhang tussen het toezicht en de beleidsontwikkeling. Enerzijds heeft de Inspectie SZW een belangrijke rol als onafhankelijke toezichthouder, anderzijds kan het toezicht volgens ons van grote toegevoegde waarde zijn wanneer dit niet geïsoleerd tot stand komt.

5.5.2 Organisatiegericht toezicht

Ook het organisatiegerichte toezicht is recent anders vormgegeven. In 2019 is een start gemaakt met de doorontwikkeling van het organisatiegerichte toezicht op UWV en SVB, dat wordt uitgevoerd door het ministerie van SZW. Dit naar aanleiding van de aanbevelingen uit de Zelfevaluatie en het verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer over 2018. De doorontwikkeling houdt in dat:

- De bemensing van het toezicht is versterkt met een coördinator en twee extra toezichtmedewerkers. De totale bezetting is daarmee bijna verdubbeld (3,5 fte).
- In een zogenaamde uitgangspuntennotitie is de nieuwe, praktische uitwerking van het toezichtkader beschreven.[174]

Uit de genoemde uitgangspuntennotitie staat het volgende doel benoemd: "het doel van het onafhankelijk toezicht is het vergroten van het vertrouwen in de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen. Hiertoe spoort de onafhankelijk toezichtmedewerker risico's op en vormt zich een oordeel over de mate waarin deze risico's worden beheerst. Daarbij ligt de inhoudelijke focus op onderwerpen die invloed hebben op het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid."[175]

[171] Inspectie SZW (2020) Programmarapportage, p.10.
[172] Inspectie SZW (2020) Programmarapportage, p.10.
[173] Zoals de Evaluatie beschut werk (2019).
[174] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.38-39.
[175] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.39.

5.6 Functioneren van het toezicht

We hebben in paragraaf 5.5 vastgesteld dat er drie vormen van toezicht bestaan, namelijk instellingstoezicht, taakgericht toezicht en doeltreffendheidstoezicht op het stelsel van werk en inkomen. Het instellingstoezicht en taakgericht toezicht zijn belegd bij het ministerie van SZW, het doeltreffendheidstoezicht bij de Inspectie SZW. Het instellingstoezicht en taakgericht toezicht wordt samen organisatietoezicht genoemd. In de afgelopen jaren, concludeert Berenschot, is de omvang van het onafhankelijke organisatietoezicht beperkt geweest. Op dit moment heeft deze vorm van toezicht nauwelijks meerwaarde. Deze vorm van toezicht levert geen inzicht in nieuwe risico's op en risico's worden niet op een eerder moment gesignaleerd of verder verdiept.[176] Of de in 2019 ingezette wijzigingen in het organisatiegerichte toezicht al tot meerwaarde hebben geleid is niet bekend. De Algemene Rekenkamer heeft geoordeeld dat de minister met de ingezette doorontwikkeling het organisatiegerichte toezicht verstevigd heeft, maar dat het te vroeg is een oordeel te vellen over de werking ervan.[177]

Het doeltreffendheidstoezicht dat door de Inspectie SZW wordt uitgevoerd is in de afgelopen jaren ingericht op basis van risicoanalyses. Als gevolg van de risicoanalyses heeft de nadruk gelegen op de invoering van de Participatiewet en de taakuitoefening door gemeenten. In relatie daarmee is ook de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten onderwerp van onderzoek geweest.[178] Daarnaast zijn enkele doelgroepen van UWV, met name Wajongers, aan bod gekomen in onderzoek naar de dienstverlening aan jongeren met een arbeidsbeperking. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de duurzaamheid van banen voor jongeren met een arbeidsbeperking.[179] Op deze manier is een deel van de dienstverlening van UWV aan bod gekomen. Deze onderzoeken hebben bijgedragen aan inzicht in de realisatie van de doelen van het SUWI-stelsel, namelijk het bieden van bestaanszekerheid en bevorderen van arbeidsparticipatie, waar dit betrekking heeft op enkele doelgroepen van UWV. De Inspectie SZW heeft geen onderzoek gedaan naar andere uitvoeringsorganisaties binnen het SUWI-stelsel, noch naar het stelsel als geheel. De SVB en diens doelgroepen en thematiek is in het geheel geen onderwerp van onderzoek geweest, net als het Inlichtingenbureau en BKWI. Die twee laatste partijen worden niet genoemd in de beschrijving van het SUWI-stelsel door de Inspectie SZW in haar programmarapportage.[180]

Dat de uitvoering door de zbo's binnen het SUWI-stelsel niet in gelijke mate onderdeel is geweest van het doeltreffendheidstoezicht vloeit direct voort uit de risicoanalyses. Op basis hiervan is onze conclusie dat zich volgens de Inspectie SZW in de afgelopen jaren geen wezenlijke risico's hebben voorgedaan binnen grote delen van het SUWI-stelsel. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat de Inspectie SZW weinig invulling heeft gegeven aan het toezicht op de uitvoering binnen het SUWI-stelsel, met uitzondering van enkele doelgroepen van UWV. Wat dit heeft betekend voor het SUWI-stelsel is niet bekend. De Inspectie SZW concludeert zelf dat

[176] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.60.
[177] Berenschot, Evaluatie sturing en toezicht, p.61.
[178] Inspectie SZW (2016), Werk aan de…uitvoering.
[179] Inspectie SZW (2018) Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk.
[180] "Door onderzoek te doen stelde de Inspectie vast of de uitvoerende partijen in het stelsel van werk en inkomen bijdragen aan het behalen van de doelen van de wet. Deze partijen zijn: gemeenten, UWV en SVB." Inspectie SZW, Programmarapportage (2020) p.1.

"wat bij al deze afzonderlijke onderzoeken ontbreekt is structureel inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op onderdelen van het stelsel en in hoeverre deze afzonderlijke onderdelen optellen tot een doeltreffend stelsel als geheel."[181]

De Inspectie SZW heeft in de afgelopen jaren enkele onderzoeken uitgevoerd naar thema's die het SUWI-stelsel overstijgen, zoals schuldenproblematiek. In een aantal van die onderzoeken worden elementen aangestipt die samenhangen met de realisatie van de SUWI-doelen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vroegsignalering van schulden, het (helpen) oplossen daarvan en het voorkomen van een terugval. Wij zijn van mening dat deze onderzoeken hebben bijgedragen aan de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel: het aankaarten van thema's die meer aandacht verdienen in de uitvoering en die direct verband houden met het realiseren van de hogere doelen: het bieden van bestaanszekerheid en bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het stelsel als geheel gaat de Inspectie SZW met ingang van 2020 de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel als geheel periodiek en op systematische wijze volgen. In 2020 heeft de Inspectie SZW naar eigen zeggen besloten tot een koerswijziging, die inhoudt dat de Inspectie SZW een stelselbrede monitor inricht om de doeltreffendheid binnen het stelsel te volgen, duiding te geven aan ontwikkelingen en werkende mechanismes binnen het stelsel te identificeren.[182] De coronacrisis heeft de ontwikkeling van het stelselbrede toezicht vertraagd. De Inspectie SZW is voornemens in 2021 een eerste brede stelselrapportage te publiceren.[183]

5.7 Beschrijving van de cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie is in het SUWI-stelsel op twee plekken geregeld: op stelselniveau in de Landelijke Cliëntenraad en binnen de individuele uitvoeringsorganisaties. Het UWV heeft een cliëntenraad en de SVB een klantadviesraad. Het Inlichtingenbureau en BKWI kennen geen cliëntenparticipatie.

5.7.1 Cliëntenparticipatie binnen het UWV

Binnen het UWV is cliëntenparticipatie vormgegeven op twee niveaus: centraal, in de centrale cliëntenraad, en decentraal in elf decentrale cliëntenraden die op districtsniveau zijn georganiseerd.

Deze cliëntenraden hebben als taak om UWV "gevraagd en ongevraagd te informeren en te adviseren over het uitvoeringsbeleid en de uitvoeringspraktijk, alsmede ontwikkelingen te signaleren die van invloed kunnen zijn op de (kwaliteit van de) dienstverlening van UWV aan cliënten".[184] Hiertoe hebben de cliëntenraden een initiatiefrecht (ze mogen zaken aan de orde stellen), een informatierecht (ze krijgen 'spontaan, tijdig en op verzoek' alle informatie die ze

[181] Inspectie SZW (2020) Programmarapportage, p.10.
[182] Inspectie SZW (2020) Programmarapportage, p.10.
[183] Inspectie SZW (2020) Jaarplan 2021, p.38.
[184] Regeling cliëntenparticipatie UWV 2018, art. 3.

nodig hebben) en een adviesrecht (ze worden betrokken bij voorbereiding van uitvoeringsbeleid).

De centrale cliëntenraad overlegt ten minste vier maal per jaar met de Raad van Bestuur (RvB) van het UWV. Onderwerp van die overleggen zijn in ieder geval de meerjarig beleidskaders, jaarplannen en jaarverslagen van het UWV, nieuwe beleidsregels die betrekking hebben op cliënten en andere beleidsvoorstellen die 'belangrijke maatschappelijke consequenties hebben of principieel van aard zijn'.

De decentrale cliëntenraden hebben als contactpersoon het hoofd Klant & Service en één of meer districts-/regiomanagers. Zij bespreken in ieder geval onderwerpen zoals persoonlijke dienstverlening, toegankelijkheid, bereikbaarheid en contact, informatievoorziening en enkele overige zaken.

Elke raad bestaat uit 16 zetels. De zetelverdeling van de verschillende raden is als volgt:

- FNV (5 zetels)
- CNV (2 zetels)
- VCP (1 zetel)
- Ieder(in) (3 zetels)
- LVA (2 zetels)
- MIND (1 zetel)
- LocSZ (1 zetel)
- Vrije zetel (1)[185]

Wanneer een zetel vacant komt heeft de betreffende achterbanorganisatie een half jaar de tijd om een nieuw lid voor te dragen. Na die termijn wordt het een vrije zetel. Omdat het sommige achterbanorganisaties niet altijd lukt om nieuwe leden voor te dragen zijn er in de praktijk meer vrije zetels.

Behalve cliëntenparticipatie via cliëntenraden betrekt het UWV ook op andere manieren bij de uitvoering. Zo worden er onder andere structureel en uitgebreid klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd (zie paragraaf 6.6 voor meer informatie), worden er klantreizen uitgevoerd en focusgroepen gehouden.

5.7.2 Cliëntenparticipatie binnen de SVB

De SVB heeft een cliëntenraad, wiens naam in 2018 is veranderd naar Klantenadviesraad. Met deze naamswijziging werd naar verluidt beoogd de naam beter te laten aansluiten bij de pro-actieve opstelling van de raad. De Klantenadviesraad bestaat uit elf leden, waarvan vijf zogenaamde kwaliteitszetels voor aangewezen belangenorganisaties. Dat zijn:

- FNV;
- CNV;
- VCP;

[185] Website cliëntenraad UWV, https://www.clientenraad-uwv.nl/achterbanorganisaties, geraadpleegd 15 augustus 2020.

- Seniorenorganisatie KBO-PCOB;
- NOOM (Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten)

De overige zes leden, waaronder de voorzitter, worden door de Klantenadviesraad geselecteerd. Deze leden moeten een binding hebben met de regelingen die de SVB uitvoert, bijvoorbeeld omdat zij AOW of kinderbijslag ontvangen.[186] De Klantenadviesraad organiseert zich in commissies naar onderwerp.

Er is vier keer per jaar formeel overleg tussen de Klantenadviesraad en de voorzitter van de Raad van Bestuur. Daarnaast vindt vanuit de verschillende commissies overleg plaats met SVB-medewerkers. Het overleg wordt door geïnterviewde betrokkenen getypeerd als constructief. De Klantenadviesraad kan een signalerende rol hebben, een voorbeeld daarvan is het aankaarten van het niet-gebruik van de AIO. Ook is de toegang tot de dienstverlening voor niet-digivaardigen aangekaart. Daarnaast heeft de Klantenadviesraad een zeer praktische rol, waarbij veel aandacht wordt besteed aan de communicatie tussen de SVB en haar klanten.

Het klantbelevingslab is een ander voorbeeld van cliëntenparticipatie. In dit klantbelevingslab worden producten zoals brieven, formulieren, websites en apps, tijdens het ontwikkelproces getoetst bij klanten. Ook wordt klantreisonderzoek gedaan, zodat inzichten waar nodig benut kunnen worden.[187]

5.7.3 Cliëntenparticipatie op stelselniveau

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is de belichaming van cliëntenparticipatie op stelselniveau. De LCR bestaat uit negen afgevaardigden van landelijk opererende cliëntenorganisaties, drie afgevaardigden elk van de cliëntenraden van UWV en SVB en drie afgevaardigden van gemeentelijk opererende cliëntenorganisaties.[188]

Wettelijk is geregeld dat de LCR voorstellen kan doen 'inzake beleidsvragen op het gebied van werk en inkomen', en overlegt daarover met de minister. Hiertoe krijgt de LCR alle benodigde informatie van de minister, het UWV, de SVB en gemeenten. Daarnaast overlegt de LCR periodiek, en ten minste jaarlijks, met deze partijen over de vormgeving en realisatie van cliëntenparticipatie bij de betreffende organen.[189]

De LCR wordt gefinancierd door het ministerie van SZW. De bijdrage van SZW staat in de tabel hieronder.

[186] Regeling cliëntenparticipatie SVB 2019 als bedoeld in artikel 7 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
[187] SVB, Jaarplan 2020, p.10.
[188] Wet SUWI, art. 8.
[189] Wet SUWI, art. 8.

Tabel 5.3 Uitvoeringskosten LCR 215-2019 (bedragen x € 1.000)[190]

	2015	2016	2017	2018	2019
Bijdrage van SZW	649	678	665	735	682

Bij belangrijke wetswijzigingen wordt de LCR over het algemeen gevraagd om een cliëntentoets uit te voeren, om de nieuwe wetgeving te toetsen aan het cliëntenperspectief. Bij kleinere wijzigingen wordt de LCR geconsulteerd, dat is een lichtere adviesvorm.

De LCR heeft binnen het departement een contactambtenaar bij de directie PDV (participatie en decentrale voorzieningen).

5.7.4 Effecten van cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie is op drie plekken in het stelsel georganiseerd: op niveau van het stelsel (LCR), binnen het UWV (onder andere centrale cliëntenraad en decentrale cliëntenraden) en binnen de SVB (onder andere via de klantadviesraad). Hiermee wordt voldaan aan één van de doelen die de wetgever heeft geformuleerd aangaande cliëntenparticipatie, namelijk dat het in zichzelf goed is om cliënten te betrekken bij de uitvoering. Of de cliënten ook daadwerkelijk invloed hebben is een andere vraag. Volgens de beleidstheorie van de Wet SUWI zou het bij kunnen dragen aan de klantgerichtheid van de uitvoering. Er is in de afgelopen jaren geen onderzoek gedaan dat inzicht biedt in de effecten van cliëntenparticipatie. Wel weten we op basis van de interviews dat de cliëntenparticipatie een agenderende rol kan hebben, waarbij onderwerpen op de agenda worden gezet. Een voorbeeld hiervan is de aandacht die de Klantenadviesraad van de SVB heeft gevraagd voor dienstverlening aan niet of minder digivaardige klanten. Daarnaast houdt de cliëntenparticipatie zich bezig met praktische aspecten van de uitvoering. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot bijvoorbeeld de aanpassing van brieven aan klanten.

5.8 Conclusies

In 2015 waren de belangrijkste conclusies van de beleidsdoorlichting van de Wet SUWI ten aanzien van sturing ten eerste dat er sprake was van een discrepantie tussen de sturingsfilosofie en de realiteit van de sturing. De zbo's moesten op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen gestuurd worden. Dat bleek niet de realiteit van de sturingsrelatie. Ten tweede werd het gesprek vooral gevoerd over verandertrajecten en incidenten, en minder over de kwaliteit van de uitvoering en het bereiken van de SUWI-doelen. Ten slotte stelde Panteia dat de sturingsrelatie helderder en effectiever is geworden door het strakker aangebrachte onderscheid tussen eigenaar en opdrachtgever.[191]

[190] Ministerie van SZW, Rijksjaarverslag 2019, artikel 11, p.102.
[191] Panteia, Van beheersing naar veerkracht.

De uitkomsten van de genoemde beleidsdoorlichting zijn ter hand genomen door het ministerie van SZW en deze hebben geleid tot een nieuwe sturingsvisie. Zo is een nieuwe set van KPI's ontwikkeld en zijn programma's ontwikkeld om zowel opdrachtgever als eigenaar te versterken. Zodoende zijn er inspanningen gepleegd om tot een verbetering in de aansturing van het SUWI-stelsel te komen.

Desondanks signaleren we dat de belangrijkste conclusies uit 2015 nog altijd gelden. Ten eerste is het sturen op hoofdlijnen weliswaar het uitgangspunt voor de aansturing van de zbo's volgens de ambtelijke top van het departement maar niet de realiteit binnen de sturingsrelatie. Er is bij de eigenaar weinig aandacht voor de realisatie van de hogere SUWI-doelen, bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Er blijkt in de praktijk een grote behoefte vanuit met name de opdrachtgever om grip te houden op de uitvoering. Zodoende worden de zbo's niet louter gestuurd op de doelen (wat), maar ook op de wijze van uitvoering (hoe). De KPI's zijn geformuleerd op het niveau van output (bijvoorbeeld tijdigheid van uitkeringsverstrekking) en soms throughput (aantal gesprekken met welke klanten). Betrokkenen hechten waarde aan deze KPI's, met name op het gebied van output, omdat zij zicht bieden op de dienstverlening van de zbo's. De keerzijde is dat met deze KPI's geen inzicht ontstaat op de mate waarin de uitvoeringsorganisatie bijdragen aan de outcome van het stelsel: het realiseren van bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De bijdrage van de uitvoeringsorganisaties aan het realiseren van de hogere doelen moet op andere wijze aan bod komen in de sturingsrelatie. Het gesprek over de outcome van het stelsel wordt in de praktijk nog te weinig gevoerd.

Ten tweede is de sturing anno 2020 vooral gericht op de korte termijn en minder op de lange termijn. Daarmee hangt wat ons betreft het gebrek aan sturing op de hogere SUWI-doelen samen. Er is weinig aandacht in het gesprek voor de visie op de uitvoering op de lange termijn en de wijze waarop de zbo's bijdragen aan het verwezenlijken van bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De eigenaar lijkt ontvankelijk te zijn voor initiatieven op dit vlak van de opdrachtnemers, maar er zijn geen aanwijzingen dat de eigenaar daartoe het initiatief neemt. Zodoende ontbreekt het nog altijd aan sturing op de hogere doelen van de Wet SUWI. De focus op de korte termijn wordt mede ingegeven door de P&C-cyclus, die een periode van een jaar beslaat. Een tweede verklaring voor de grote aandacht voor de korte termijn is gelegen in incidenten. Er gaat veel energie binnen de driehoeksrelatie uit naar incidenten, waardoor minder aandacht overblijft voor de reguliere uitvoeringspraktijk en de visie op de toekomst. Het lijkt in het gesprek moeilijk om de aandacht voor incidenten en de aandacht voor KPI's te overstijgen. Er bestaat zodoende minder goed zicht op de kwaliteit van de uitvoering.

Ten derde signaleren we dat de sturingsrelatie sterk is ingericht vanuit 'efficiency'. Het rendementsdenken zien we bij uitstek terug in business cases, waarbij vooraf aannemelijk moet worden gemaakt dat een bepaalde interventie in financiële zin meer oplevert dan kost. Ook in de KPI's (targets) en budgetsturing zien we die focus op efficiëntie terug. Dat is op zichzelf geen probleem, maar zoals een respondent opmerkte, maatschappelijke problemen laten zich niet makkelijk in KPI's en kosten-batenanalyses vangen. Het beeld van de actualiteit en de maatschappelijke vraagstukken moet juist in het gesprek naar voren komen, zodat zowel eigenaar en opdrachtgever als opdrachtnemer voldoende geëquipeerd zijn om daar op een goede manier mee om te gaan. Dat lukt nu onvoldoende, omdat het gesprek vaak gedomineerd wordt door targets, budgetten en incidenten.

Ten vierde signaleren we, aan de andere kant, dat de business cases er wel voor gezorgd hebben dat de focus meer is komen te liggen op de effectiviteit van re-integratiedienstverlening. Deze vorm van sturing heeft meer aandacht voor effectmetingen met zich meegebracht, wat uiteindelijk de doeltreffendheid van de re-integratiedienstverlening ten goede komt. Voor UWV geldt dat de basisfinanciering is verhoogd, met aanvullend beschikbaar gesteld budget voor de ontwikkeling van kosteneffectieve dienstverlening voor specifieke doelgroepen. Zo is vanaf 2019 structureel 70 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om meer persoonlijke dienstverlening mogelijk te maken voor zowel de WW- als de WGA-populatie. Die aanpak geeft UWV een prikkel om ook voor de WGA-populatie een dienstverleningsconcept te ontwikkelen dat bewezen (kosten)effectief is. Daarnaast heeft UWV incidentele middelen voor pilots en experimenten ontvangen om te onderzoeken hoe de re-integratiedienstverlening kon worden verbeterd.

Ten vijfde is in de onderzoeken van ABDTOPConsult en Berenschot gesteld dat de opdrachtnemer zich (te) accomoderend opstelt richting eigenaar en opdrachtgever. Opdrachtnemers voelen zich niet gelijkwaardig aan opdrachtgever en eigenaar, hebben moeite om 'nee' te zeggen en die 'nee' wordt niet altijd gehoord. We signaleren op dit vlak een spanningsveld. Het is belangrijk dat uitvoeringstoetsen serieus genomen worden en dat de opdrachtnemer duidelijk kan maken wat wel en niet haalbaar is, en onder welke voorwaarden. Risico's moeten gesignaleerd worden en duidelijk zijn voor opdrachtgever en eigenaar. Dat is nu onvoldoende het geval. Tegelijkertijd is het bij uitstek aan uitvoeringsorganisaties om opdrachten ten uitvoer te brengen. In een parlementaire democratie is het aan het parlement om besluiten te nemen ten aanzien van wet- en regelgeving. De vraag is hoe ver de uitvoeringsorganisaties moeten gaan in hun "nee", wanneer de politiek bepaalde uitvoeringsrisico's van wet- en regelgeving accepteert.

Ten aanzien van het toezicht op het SUWI-stelsel moeten we onderscheid maken tussen het organisatietoezicht door het ministerie van SZW en het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW. Op basis van eerder onderzoek concluderen we dat de omvang van het organisatietoezicht in de afgelopen jaren beperkt is geweest. Daardoor heeft deze vorm van toezicht nauwelijks meerwaarde gehad. In 2019 zijn om die reden wijzigingen doorgevoerd, maar de resultaten daarvan zijn nog niet bekend. Het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW is de afgelopen jaren vooral gericht geweest op de decentralisaties in het sociaal domein, en daarmee op de invoering van de Participatiewet. Dit vloeide voort uit risicoanalyses, die aan de basis liggen van het doeltreffendheidstoezicht. In samenhang met het onderzoek naar de invoering van de Participatiewet zijn delen van het SUWI-stelsel onderwerp van onderzoek geweest, namelijk de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten[192] en aspecten van de re-integratiedienstverlening van UWV voor mensen met een arbeidsbeperking.[193] Andere delen van het SUWI-stelsel zijn volledig buiten beschouwing gebleven, omdat de risicoanalyses geen aanleiding gaven daar onderzoek naar uit te voeren. Dat kan tot de positieve conclusie leiden dat het SUWI-stelsel er op de meeste punten goed voor staat. Tegelijkertijd roept dit ook vragen op over de aard van het toezicht en de betekenis daarvan voor de doeltreffendheid van het stelsel als geheel. De wijze waarop het

[192] Inspectie SZW (2016) Werk aan de…uitvoering.
[193] Bijvoorbeeld: Inspectie SZW (2018) Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk.

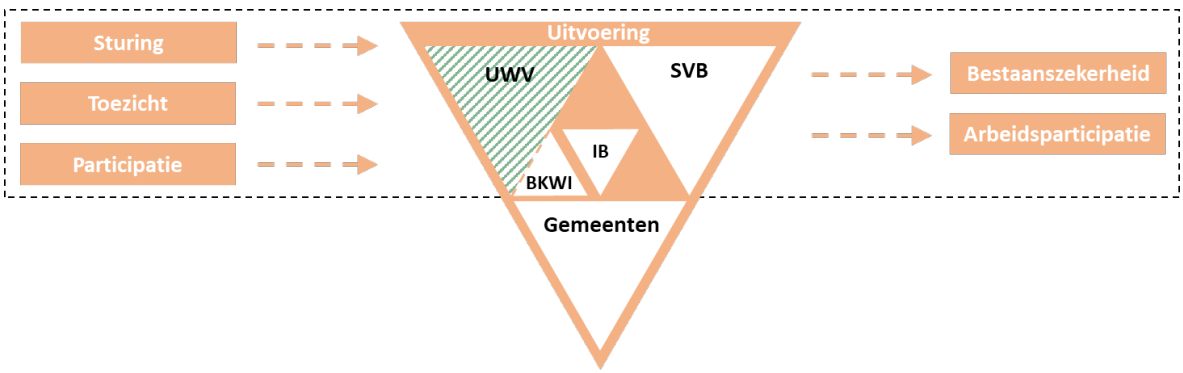
doeltreffendheidstoezicht in de afgelopen jaren is ingericht heeft weinig zicht geboden op de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel als geheel en de bijdrage van de individuele uitvoeringsorganisaties daaraan, met uitzondering van een deel van de dienstverlening van UWV. Wel signaleren we dat het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW licht heeft geworpen op enkele grotere thema's, zoals schuldenproblematiek. Dit thema raakt bij uitstek aan de realisatie van de hogere doelen van de Wet SUWI.

Deel III: Uitvoering

UWV

In dit hoofdstuk bespreken we het UWV. Na een korte inleiding beschrijven we achtereenvolgens de doelen en de opdracht van het UWV (par 6.2) de uitvoeringskosten (par 6.3) en ontwikkelingen in de dienstverlening in de afgelopen jaren en (par 6.4) en de output van de dienstverlening (par 6.5). Vervolgens analyseren we de kwaliteit van de dienstverlening (par 6.6), de doeltreffendheid van de uitvoering (par 6.7) en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het UWV (par 6.8).

In de figuur hieronder is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd.



6.1 Inleiding

In deze inleiding schetsen we enerzijds de aanloop naar onze onderzoeksperiode. Dat doen we op basis van de vorige evaluatie SUWI (2007-2014). Daarnaast staan we kort stil bij de context waarin het UWV in de jaren 2015-2020 opereerde.

6.1.1 Aanloop: UWV 2007-2014

De periode 2007-2014 wordt in de vorige beleidsdoorlichting gekenmerkt als een periode met veel en ingrijpende veranderingen voor het UWV. Ten eerste kreeg het UWV in die periode te maken met veel wetswijzigingen, waaronder twee wijzigingen in de Wet SUWI zelf (2009 en 2012) en een aantal wijzigingen in materiewetten (invoering WIA in 2006, wijziging in de Wajong in 2010, invoering Fraudewet in 2013 en modernisering Ziektewet in 2014). Ten tweede werd het UWV geconfronteerd met ingrijpende ontwikkelingen in de context, waaronder met name de economische crisis waardoor de instroom in de WW in de jaren 2007-2014 sterk steeg en ook crisismaatregelen werden ingevoerd zoals de deeltijd-WW. Ten derde kreeg het UWV in de gehele voorgaande periode (2007-2014) te maken met bezuinigingen op de uitvoeringskosten. Ten vierde, nauw verband houdend met de vorige ontwikkelingen, doorliep het UWV in die periode ook de nodige interne reorganisaties en verandertrajecten: van 2007-2011 liep de 'Vernieuwingsagenda UWV' (ook wel de Vernieuwing of de Kanteling genoemd), met als doel het UWV om te vormen van een procesgerichte of wet-georiënteerde organisatie naar een servicegerichte ofwel klant-georiënteerde organisatie, en vanaf 2012 liep operatie 'Redesign UWV WERKbedrijf', als gevolg van de taakstelling uit 2011 en de wijziging van de wet SUWI van 2012.

6.1.2 Ontwikkelingen in de context van het UWV 2015-2020

In de context van het UWV is in de jaren 2015-2020 een drietal belangrijke ontwikkelingen te zien, te weten in conjunctuur, in wet- en regelgeving en in toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht voor de 'uitvoering'. We lopen ze kort langs.

Ten eerste, daar waar de periode 2007-2014 werd gekenmerkt door forse economische neergang zien we in de jaren 2015-2020 juist grotendeels economische voorspoed. In 2015 was er sprake van voorzichtig economisch herstel, en van 2016-2019 economisch hoogtij en daarmee gepaard gaande krapte op de arbeidsmarkt. De invloed hiervan op het UWV is goed terug te zien in de volumeontwikkeling van de WW, die in 2015 het hoogtepunt aantikte en daarna snel daalde. Dit betekende voor het UWV onder andere een teruggang in de beschikbare budgetten, die deels volumegerelateerd zijn. In 2020 bracht de coronacrisis ingrijpende veranderingen met zich mee voor het UWV. Niet alleen steeg het aantal WW-aanvragen vanaf maart 2020, ook moest het UWV in allerijl de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA) opzetten en uitvoeren.

Ten tweede, in de periode 2015-2020 hebben enkele belangrijke wijzingen op gebied van wet- en regelgeving plaats gevonden. Belangrijk was natuurlijk de invoering van de Participatiewet in 2015, met als gevolg daarvan het afsluiten van de Wajong voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen, de herindelingsoperatie Wajong (zie paragraaf 6.4.1 voor meer informatie) en de verlaging van de Wajonguitkering voor het zittend bestand met arbeidsvermogen. Hier nauw

aan verbonden was de invoering van de Wet Banenafspraak en Quotum Arbeidsbeperkten (Wet BQA), die aan het UWV de taak gaf een landelijk doelgroepregister te beheren om bij te houden welke werkenden meetellen voor de Banenafspraak, en hiertoe ook indicaties te verrichten. In deze wetten zijn in de loop van de afgelopen jaren vele wijzigingen doorgevoerd die ook invloed hadden op het werk van het UWV. Voorbeelden van andere wijzigingen in wet- en regelgeving die door het UWV uitgevoerd wordt zijn:

- De invoering van de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) in 2015.
- De invoering van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet in 2016.
- Een wijziging van de Fraudewet in 2017.
- De invoering van de Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl) in 2017, waarmee de premiekortingen voor werkgevers die arbeidsgehandicapte of oudere werknemers in dienst hadden werd vervangen door het Loonkostenvoordeel, het Lage Inkomensvoordeel (LIV) en het jeugd-LIV.
- De invoering van extra geboorteverlof (Wet Invoering Extra Geboorteverlof – WIEG) in 2020.
- De invoering van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) in 2020.

Deze wijzigingen hebben allemaal direct betrekking op wetten en regelingen die door het UWV worden uitgevoerd. Een belangrijke andere wettelijke ontwikkeling was de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018, waardoor eisen op het gebied van privacy en gegevensbescherming op een hoger niveau kwamen te liggen. Ook veranderingen die uiteindelijk *niet* werden doorgevoerd hebben capaciteit van het UWV gevraagd, waaronder onderdelen van de Wet Banenafspraak zoals de quotumheffing voor werkgevers en de inleenadministratie.

Ten derde is er de afgelopen jaren meer politieke en maatschappelijke aandacht ontstaan voor de uitvoeringskwaliteit. Dit beperkt zich niet tot het SUWI-domein, maar het SUWI-domein en dan met name het UWV, speelt wel een belangrijke rol in deze ontwikkeling. Elementen van deze ontwikkeling zijn bijvoorbeeld de motie van Pieter Heerma c.s. van 19 september 2019, het daarop volgende parlementaire onderzoek naar uitvoeringsorganisaties dat in februari 2020 werd aangevangen, het (werk)programma 'Werk aan uitvoering' van ABDTOPConsult in opdracht van het Kabinet en de Ministeriële Commissie Uitvoering. Een terugkerende lijn hierin is de gedachte dat uitvoeringsorganisaties van de overheid onder druk staan en niet voldoende in staat zijn om hun dienstverlening aan te laten sluiten bij wat burgers nodig hebben. Gezaghebbende recente rapporten zoals van de WRR (*Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*) en de Commissie Borstlap (*In wat voor land willen wij werken?*) voeden deze discussie vanuit een andere invalshoek; zij wijzen op de voortdurende kwetsbaarheid van aanzienlijke groepen burgers op de arbeidsmarkt en op tekortkomingen in het huidige stelsel om deze burgers te ondersteunen. In deel I van dit rapport zijn we hier uitgebreider op in gegaan.

6.2 Doelen en opdracht

In deze paragraaf beschrijven we de doelen en de opdracht van het UWV. We doen dat eerst aan de hand van het wettelijk kader, vervolgens beschrijven we de visie, missie en de kerntaken zoals het UWV die voor zichzelf formuleert.

6.2.1 Wettelijk kader

De Wet SUWI stelt in dat er een Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen is (art. 2) en dat het UWV een zelfstandig bestuursorgaan is waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is (art. 4).

In artikelen 30-33d worden taken toebedeeld aan het UWV. Op grond van artikel 30, lid 1 voert het UWV de volgende regelingen uit:

- de wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO, WIA)
- de wettelijke ziekengeldverzekering (ZW)
- de wettelijke werkloosheidsverzekering (WW)
- de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)
- de Toeslagenwet (TW)
- de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW)

Op grond van artikel 30a heeft het UWV een taak om arbeidsinschakeling te bevorderen van personen die uitkeringen krijgen op grond van de wetten die hierboven worden genoemd, én van werknemers die binnenkort werkloos worden en waarschijnlijk daarna een beroep op de uitkering zullen moeten doen.[194] Daartoe heeft het UWV de taak om werkzoekenden en vacatures van werkgevers te registreren, en geschikte werknemers en werkgevers aan elkaar voor te dragen. Voor werkzoekenden dient een re-integratievisie en vervolgens een re-integratieplan te worden opgesteld. In principe gebeurt dit volgens artikel 30a door een re-integratiebedrijf, 'zeker wanneer het personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betreft'.

Overige taken van het UWV op grond van de Wet SUWI zijn:

- Het in ontvangst nemen van aanvragen voor een uitkering op grond van de Participatiewet (art. 30c)
- Het verrichten van herindicaties voor de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en adviseren over verrichten van arbeid voor die personen (art. 30d)
- Zorg dragen voor een actueel oordeel over de kans op werk van geregistreerde werkzoekenden (art. 31)
- Voorlichting geven over beroepskeuze en opleidingen die daarvoor nodig zijn (art. 31)
- Op verzoek van werkgever of werknemer, in geval van een geschil tussen werkgever en werknemer, een oordeel geven over het bestaan van ongeschiktheid tot werken (art. 32)
- Op grond van de Ziektewet en de WIA de re-integratie-inspanningen van werkgevers beoordelen en beoordelen of er passende arbeid is (art. 32)
- Het inrichten, onderhouden en beheren van de polisadministratie, waarin gegevens van werknemers en verzekerden worden vastgelegd (art. 33)

[194] In lid 3 wordt de reikwijdte van deze taak beperkt door een aantal specifieke groepen te benoemen voor wie die taak niet geldt, zoals jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben.

In artikelen 9 t/m 12 van de Wet SUWI wordt ten slotte ingegaan op samenwerking binnen het SUWI-stelsel. Zo stipuleert artikel 9 dat het UWV, de SVB en gemeenten dienen samen te werken bij de uitvoering van taken op grond van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In artikelen 10 en 10a wordt geregeld dat UWV en gemeenten samen dienen te werken bij het registreren van werkzoekenden en vacatures (dat dienen zij in één systeem te doen) en ook regionaal dienen samen te werken in het kader van arbeidstoeleiding. In het Besluit SUWI zijn hierover nadere regels vastgelegd.

6.2.2 Missie, visie en kerntaken van het UWV

Op de website van het UWV staat een 'missie en visie' die leidend is bij de uitvoering van de wettelijke taken zoals hierboven omschreven: *"Mensen zijn op hun best als ze met werk kunnen deelnemen aan de maatschappij. De maatschappij functioneert het best als zoveel mogelijk mensen er met werk aan deelnemen. Het is onze missie om, samen met onze partners, verschil te maken door werken voor mensen te bevorderen. Als werken onmogelijk is, zorgen we snel voor inkomen. We bieden nieuw perspectief om werken en deelname aan de maatschappij te bevorderen. We interesseren ons in klanten en behandelen ze met respect. Met de belofte 'Werk boven uitkering' zijn we helder over onze beloften én verwachtingen. We zijn trots op de resultaten die we samen met onze publieke en private partners behalen."*[195]

Daarnaast onderscheidt het UWV vier 'kerntaken':

1. "Werk: We stimuleren mensen om aan het werk te blijven of nieuw werk te vinden. We werken hierbij samen met gemeenten en private partijen. Werkgevers ondersteunen we bij het vinden van personeel.
2. Indicatiestelling: We beoordelen volgens vastgestelde criteria ziekte en arbeidsongeschiktheid, als grondslag voor re-integratie en het benutten van participatiemogelijkheden.
3. Uitkeren: We verzorgen tijdig en correct uitkeringen als werken niet of niet direct mogelijk is.
4. Gegevensbeheer: We zorgen ervoor dat mensen slechts 1 keer gegevens over werk en uitkering aan de overheid hoeven te geven."[196]

6.3 Uitvoeringskosten

Het UWV keert aan ongeveer 1,2 miljoen mensen uitkeringen uit. Daarvoor keert het op jaarbasis voor ongeveer 20 miljard euro aan uitkeringen uit.[197] Dit is de zogenaamde 'grote geldstroom'.

In deze evaluatie en beleidsdoorlichting gaat het over de 'kleine geldstroom', ofwel de uitvoeringskosten die het UWV maakt om deze 1,2 miljoen mensen te bedienen. Deze uitvoeringskosten staan op de SZW-begroting onder artikel 11 (Uitvoering). De tabel hieronder

[195] Website UWV, https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/missie-visie, geraadpleegd 23 juni 2020
[196] Website UWV, https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/missie-visie, geraadpleegd 23 juni 2020
[197] UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*

geeft een overzicht van de ontwikkeling van uitvoeringkosten van het UWV op basis van de Rijksjaarverslagen 2015-2019. Onder de tabel geven we nadere duiding.

Tabel 6.1 Uitvoeringskosten UWV 2015-2019 (x € 1.000)[198]

	2015	2016	2017	2018	2019
Begrotingsgefinancierd[199]	331.571	324.638	376.001	372.983	396.851
Premiegefinancierd[200]	1.485.496	1.411.327	1.423.525	1.326.271	1.359.118
Totaal	**1.817.067**	**1.735.965**	**1.799.526**	**1.699.254**	**1.755.969**

In deze tabel is een aantal ontwikkelingen verwerkt. We benoemen er drie. Ten eerste zijn de uitvoeringskosten deels gekoppeld aan de volumeontwikkelingen in de regelingen die UWV uitvoert.[201] De hoogconjunctuur in de jaren 2015-2019 met daling van aantal WW-gerechtigden in de jaren 2016-2019 heeft daardoor een drukkend effect op de uitvoeringskosten gehad.

Ten tweede bevatten deze cijfers het staartje van de taakstelling uit het regeerakkoord Rutte-Asscher die in de jaren 2012-2015 is verwerkt. Door deze taakstelling was het UWV onder andere versneld overgestapt op digitale dienstverlening voor WW'ers. In 2016 constateerde de minister vervolgens dat 'het roer om moest'. Na jaren van opeengestapelde taakstellingen was volgens de minister in 2015 gebleken dat de verhouding tussen opdrachten enerzijds en capaciteit en budget anderzijds op een aantal dossiers onder druk stond.[202] In de jaren daaropvolgend zien we dan ook een serie van incidentele en structurele toekenningen van middelen voor specifieke taken en dossiers. De tabel hieronder geeft een overzicht.

Tabel 6.2 Incidentele en structurele taken en budgetten

Dossier	Aanpak	Middelen
Passende arbeid	Intensivering dienstverlening aan 42.000 WW-gerechtigden. De investering dient	10 miljoen per jaar gedurende twee jaar (2015-2016). Zie: Meibrief 2015.

[198] Ministerie van SZW, Rijksjaarverslagen 2015-2019, artikel 11.
[199] Uitgaven die vallen onder het begrotingsgefinancierde deel zijn grofweg deze: uitvoering IOW, uitvoering Wajong, re-integratie Wajong, basisdienstverlening, indicatiestelling P-Wet, Wet BQA, Wsw indicatiestelling en incidentele budgetten. Daarnaast vallen ook de uitvoeringskosten van het BKWI hieronder (zie hoofdstuk 9). Zie SZW Begroting 2015.
[200] Uitgaven die vallen onder het premiegefinancierde deel zijn grofweg deze: uitvoering WAO, uitvoering IVA, uitvoering WGA, uitvoering WAZ, uitvoering WW, uitvoering ZW, uitvoering WAZO en uitvoeringskosten voor re-integratie WAZ/WAO/WIA/ZW (de kosten voor voorzieningen en trajecten staan bij de beleidsartikelen op de begroting). Zie SZW begroting 2016.
[201] Dit heet het lightmodel. Zie: T. Niaounakis, A. van Heezik & J. Blank (2020) *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018.* Delft: IPSE Studies
[202] SZW (2016) *Meibrief UWV 2017*, p. 1

	tenminste eenzelfde besparing in de uitkeringslasten op te leveren.	
Wajongers die voor 2010 zijn ingestroomd	Intensivering activering van de Wajongers die voor 2010 zijn ingestroomd om actief te ondersteunen bij het vinden van werk	Cumulatief 95 miljoen over een periode van vijf jaar. Zie: Meibrief 2016
JWL	Bemiddeling naar werk van jongeren vanuit de WW met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt	3,7 miljoen in 2015 en 2016. In aanvulling hierop wordt €200.000 ingezet voor het landelijk werkgeversservicepunt. Zie: Meibrief 2016, 2017
Leerwerkloketten	Noodzaak om scholing en arbeidsmarkt met elkaar te verbinden	Structureel budget 4,5 miljoen per jaar. Zie: Meibrief 2017
Projectenportfolio		Vanaf 2016 structurele financiering van 50 miljoen. Tevens verhoging van de structurele financiering met 25 miljoen. Zie: Meibrief 2016
Niet-digivaardige klanten	Ondersteuning van niet en minder digivaardige klanten	Tijdelijk extra uitvoeringsbudget van 15 miljoen in 2016.
Regionale samenwerking	Eén arbeidsdeskundige per regio voor vragen en advies over UWV-diensten. Daarnaast is er aandacht voor doelmatige uitvoering van onderdelen van de Participatiewet en de samenwerking tussen gemeenten en UWV. De RAD kent het proces van beoordelingen, kan gemeenten adviseren en kan vanuit zijn overall deskundigheid een bemiddelende rol spelen in het sociaal domein. Tot slot kan hij contactpersoon zijn voor wijkteams.	3,9 miljoen per jaar gedurende twee jaar (2016 en 2017) voor arbeidsdeskundige per regio. Zie: Meibrief 2017 1,8 miljoen voor de implementatie en uitvoering kostendelersnorm TW in aanvulling op U-toets: Zie: idem 3,8 miljoen structureel vanaf 2020 voor doelmatige uitvoering P-wet i.s.m. gemeenten: Zie: Meibrief 2020
Persoonlijke dienstverlening	Versterken van persoonlijke dienstverlening aan WW-, Wajong- en WGA-gerechtigden door UWV	70 miljoen structureel. Zie: Meibrief 2019
Business case WW	Versneld invoeren van persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden	60 miljoen structureel. Zie: TK 2015-2016, 33 566, nr. 93, d.d. 22 juni 2016.

Scholingsbudget	Uitvoering en effectmeting van scholing	Via een amendement een scholingsbudget gecreëerd van 30 miljoen. Zie: Meibrief 2019
Handhaving	Afgesproken uitbreidingen van de handhavingsinzet van het UWV	7,3 miljoen vanaf 2020 en verder (dus: structureel) Zie: Meibrief 2020
Perspectief op werk	De arbeidsmarktregio's gaan actieplannen opstellen en uitvoeren in het kader van Perspectief op Werk. Het UWV stelt instrumentarium beschikbaar voor 1-op-1 matching: in beeld brengen van personen in bestanden en waar mogelijk werkfit maken. Tevens begeleiding op de werkplek tot de persoon duurzaam aan het werk is.	3,1 miljoen in 2019 en 4 miljoen in 2020. Zie: Meibrief 2020
Oudere werkzoekenden	Extra ondersteuning bieden aan werkzoekende vijftigplussers, bestaande uit extra persoonlijke dienstverlening aan werkzoekenden en dienstverlening aan werkgevers en het creëren van meer ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden	34 miljoen over het jaar 2017 en 2018. Zie: Meibrief 2018

Ten derde is voor de jaren 2016-2018 toch ook weer een taakstelling ingeboekt, oplopend tot een structurele besparing van 87,9 miljoen per jaar vanaf 2018 (ofwel circa 5% ten opzichte van de uitvoeringskosten van 2015).[203]

Deze drie ontwikkelingen komen samen in de licht dalende totale uitvoeringskosten van de jaren 2015-2019 zoals in tabel 6.1 geschetst: een daling van circa 3% in 2019 ten opzichte van de uitvoeringskosten in 2015.

6.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening

In deze paragraaf bespreken we ontwikkelingen in de dienstverlening van het UWV. Dat doen we voor twee van de vier kerntaken van het UWV zoals benoemd in paragraaf 6.2, namelijk dienstverlening gericht op werk en sociaal-medische (her)beoordelingen. Taakuitvoering op het gebied van uitkeren komt aan de orde in paragraaf 6.5; taakuitvoering op het gebied van gegevensbeheer komt aan de orde in paragraaf 6.6.

[203] SZW (2015) *Meibrief UWV 2016*; SZW (2016) *Meibrief UWV 2017*

6.4.1 Werk

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien is één van het hoofddoelen van het SUWI-stelsel het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dit hoofddoel moet met name bereikt worden door de dienstverlening van het UWV gericht op werk. Het UWV heeft in de kern drie typen dienstverlening gericht op werk: digitale dienstverlening, persoonlijke dienstverlening en de inzet van trajecten en voorzieningen. Voor elke regeling die het UWV uitvoert ziet de combinatie van typen dienstverlening er anders uit. We bespreken hieronder de ontwikkelingen per regeling, achtereenvolgens: WW, WIA/WGA en Wajong. Tot slot staan we stil bij de inkoop van re-integratiedienstverlening. De wijze waarop het UWV in de regio samenwerkt met gemeenten en andere partijen komt in een separaat hoofdstuk aan de orde (hoofdstuk 8).

Dienstverlening gericht op werk voor WW'ers

Sinds 2012: sterke inzet op digitale dienstverlening

Onder druk van voortdurende taakstellingen en een wetswijziging in 2012 waarmee de re-integratiemiddelen WW werden afgeschaft heeft het UWV in de jaren 2012-2015 sterk ingezet op digitale dienstverlening voor WW'ers.[204] Tegelijkertijd kwamen er incidentele middelen voor dienstverlening voor specifieke groepen (jongere werklozen, oudere werklozen) en liep er een enkele pilot om activering in de eerste drie maanden van werkloosheid te stimuleren. Vanaf 2015 is een kentering te zien. In dat jaar werd de vorige SUWI-evaluatie uitgebracht, met als onderdeel daarvan een onderzoek naar digitale dienstverlening waaruit bleek dat digitale dienstverlening in combinatie met persoonlijke gesprekken met een adviseur werk leiden tot meer uitstroom naar werk dan alleen digitale dienstverlening.[205] Ook andere onderzoeken uit die tijd bevestigen dat beeld.[206] Het UWV benoemt in het jaarverslag van dat jaar dat een deel van de WW'ers sneller werk vindt als er sprake is van persoonlijk contact.[207] De minister constateert in zijn reactiebrief dat de 'responsiviteit en mogelijkheden tot maatwerk beperkt bleken te zijn [door de bezuinigingen en sterke nadruk op digitale dienstverlening in de jaren ervoor]'.[208]

Vanaf 2016: nieuw dienstverleningsmodel WW

Vanaf 2016 wordt ingezet op het ontwikkelen van een nieuw dienstverleningsmodel voor de WW, dat eind 2016 in gebruik wordt genomen. Dit model bestaat *naast* de digitale dienstverlening, die ook blijft bestaan. In dit nieuwe model wordt het doelgroepenbeleid losgelaten; de afstand tot de arbeidsmarkt komt centraal te staan. WW'ers vullen een 'Werkverkenner' in, op basis waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald. De nadruk in de persoonlijke dienstverlening komt bij de mensen met een matige arbeidsmarktpositie.[209] Mensen met een matige arbeidsmarktpositie worden uitgenodigd voor een

---

[204] A. Witkamp, M. Engelen, M. Boer & W. Trommel (2015) *Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014.* Zoetermeer: Panteia, p. 74-75.
[205] M. Lammers, M. Imandt, & A. Heyma (2015) *Wordt aan gewerkt.nl: prestaties van digitale dienstverlening door UWV.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
[206] Zie bijvoorbeeld: A. Heyma,& S. van der Werff (2014) *Een goed gesprek werkt: (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek; J. de Koning, P. de Hek, L. Mallee, M. Groenewoud & W. Zwinkels (2015) *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV.* Rotterdam/Amsterdam/Leiden: SEOR/Regioplan/Epsilon Research
[207] UWV (2016) *UWV Jaarverslag 2015*, p. 14
[208] SZW (2017) *Reactiebrief Jaarverslag UWV 2016*
[209] SZW (2016) *Meibrief UWV 2017*

werkoriëntatiegesprek, waarin afspraken over verdere ondersteuning kan worden ingezet. De adviseurs kunnen bijvoorbeeld workshops, gesprekken en tests inzetten.

Volgens de Algemene Rekenkamer is de invoering van de nieuwe WW-dienstverlening 'moeizaam' verlopen.[210] Uit de P&C cyclus volgt dat het percentage WW'ers dat de Werkverkenner invulde tegenviel, en dat daardoor het aantal werkoriëntatiegesprekken ook tegenviel.[211] Eind 2018 hebben de minister en het UWV afspraken gemaakt over 'extra inspanningen die het UWV zal gaan doen om de dienstverlening WW richting het afgesproken niveau te krijgen'.[212] Eind 2019 wordt in de Stand van de Uitvoering gerapporteerd dat het UWV 'stappen heeft gezet' en dat de 'huidige verbeteringen' doorgezet zullen worden om de dienstverlening aan WW-gerechtigden op het afgesproken niveau te krijgen.[213]

Het nieuwe dienstverleningsmodel wordt gemonitord met effectiviteitsonderzoek; de eerste resultaten worden eind 2020 gepubliceerd en vallen buiten de scope van deze evaluatie.[214]

Vanaf 2015: passend werkaanbod

Behalve de reguliere digitale en persoonlijke dienstverlening hebben de minister en UWV afgesproken dat het UWV jaarlijks aan 5.000 langdurig werklozen een 'passend werkaanbod' (PAWA) doet. Aan deze werkzoekenden worden twee vacatures aangeboden; er worden sollicitatiegesprekken gearrangeerd. De werkzoekende moet, indien de baan wordt aangeboden, deze voorts accepteren, op straffe van een sanctie (verlaging van de uitkering). In de jaren 2015-2018 wordt dit streefaantal van 5.000 jaarlijks gehaald. Er worden nauwelijks sancties opgelegd.

Tabel 6.3 Werkzoekenden die passend werkaanbod hebben gekregen[215]

	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal werkzoekenden dat PWA heeft gekregen	5.330	5.007	5.191	5.200	5.200
Aantal werkzoekenden dat is aangenomen op de uitgezochte vacature	3.796	3.284	2.627	NB	2.500

In de tabel is de zien dat het aantal werkzoekenden dat is aangenomen op de uitgezochte vacature in de loop van de jaren is gedaald. Dit wordt toegeschreven aan de aantrekkende economie, waardoor er minder kandidaten zijn en de kandidaten die nog overblijven vaak wat meer problematiek hebben.[216]

---

[210] M. Smaal et al (2017) *UWV, balanceren tussen ambities en middelen.* Den Haag: Algemene Rekenkamer, p. 31
[211] In 2017 vulde 70% van de WW'ers de Werkverkenner in, in 2018 was dat 67%. Zie UWV Jaarverslag 2017, 12 en UWV Jaarverslag 2018, 11.
[212] SZW (2019) *Meibrief UWV 2020*
[213] SZW (2019) *Stand van de uitvoering sociale zekerheid*, p. 7
[214] UWV (2020) *Helpt UWV werkzoekenden werk te vinden? Wat we weten over de effecten van UWV-dienstverlening aan WW'ers*. Amsterdam: UWV
[215] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.
[216] UWV (2018) *UWV Jaarverslag 2017*, p. 14.

In 2015 hebben SEOR, Regioplan en Epsilon Research experimenteel onderzoek uitgevoerd naar de meerwaarde van het passend werkaanbod. Hieruit kwamen geen significante effecten naar voren.[217]

In 2015 is het begrip 'passende arbeid' aangescherpt. Vanaf 1 juli van dat jaar gold dat na zes maanden WW in principe alle arbeid 'passend' is. Dat betekent dat WW-ontvangers geen eisen meer mogen stellen aan de aard van het werk en minder eisen aan de afstand van hun woonhuis tot het werk. Om deze wettelijke wijziging handen en voeten in de uitvoeringspraktijk te geven kreeg het UWV per 1 april 2015 extra middelen beschikbaar voor het 'activeren van breder zoekgedrag' (ABZ). Concreet hield dit in dat in de zevende maand van werkloosheid een face-to-facegesprek plaats zou vinden. Tijdens dit gesprek maken de adviseur werk van UWV en de werkzoekende afspraken over de reikwijdte van het zoekgedrag en over twee vacatures waarop de WW'er in ieder geval zal solliciteren. Deze extra dienstverlening wordt ingezet boven op de reguliere dienstverlening. Met ingang van 2018 geven UWV adviseurs werk, waar dat naar hun inschatting nodig is, klanten al in een eerder stadium het advies om breder te zoeken. Vanaf zes maanden werkloosheid kan dat leiden tot bindende afspraken.

In 2018 heeft UWV een evaluatie uitgevoerd van deze werkwijze waarin het breder zoekgedrag werd geactiveerd. Uit het onderzoek bleek dat mensen in de periode na het gesprek inderdaad, zoals beoogd, breder gingen zoeken en solliciteren. Als gevolg hiervan nam de arbeidsdeelname toe en het beslag op de uitkering af. Dit gold vooral voor werkloze managers, en in mindere mate voor werkzoekenden die minder kans hebben op werk, bijvoorbeeld doordat er sprake is van persoonlijke belemmeringen.[218]

Dienstverlening gericht op werk voor mensen in WIA/WGA

Werkgevers kunnen ervoor kiezen om zich publiek te verzekeren voor hun WGA-risico, of eigenrisicodrager te worden en dat risico eventueel op de private markt te verzekeren. Publiek verzekerde WGA-gerechtigden worden vaak in twee groepen ingedeeld: WGA-gerechtigden met 80-100% loonverlies (volledig arbeidsongeschikt[219]) en WGA-gerechtigden met 35-80% loonverlies (gedeeltelijk arbeidsongeschikt).

In mei 2016 constateerde de minister dat er, door budgettaire kaders, scherpe keuzes werden gemaakt bij de toekenning van re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden. Hierdoor was een groep WGA-gerechtigden, en dan met name die met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, slecht in beeld.[220] De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2017 hetzelfde, namelijk dat door beperkte middelen de nadruk bij re-integratie WGA had gelegen op de groep WGA 35-80, en niet bij de groep WGA 80-100, terwijl de instroom van die laatste groep juist veel groter is.[221]

---

[217] J. de Koning, P. de Hek, L. Mallee, M. Groenewoud & W. Zwinkels (2015) *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV.* Rotterdam/Amsterdam/Leiden: SEOR/Regioplan/Epsilon Research
[218] UWV (2020) *Helpt UWV werkzoekenden werk te vinden? Wat we weten over de effecten van UWV-dienstverlening aan WW'ers.* Amsterdam: UWV, p. 4- 5.
[219] Maar niet duurzaam volledig arbeidsongeschikt, met andere woorden, er bestaat een kans dat deze mensen op termijn weer kunnen werken. Verzekerden die duurzaam volledig arbeidsongeschikt vallen onder de IVA; voor hen is re-integratiedienstverlening niet van toepassing.
[220] Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei)
[221] M. Smaal et al (2017) *UWV, balanceren tussen ambities en middelen.* Den Haag: Algemene Rekenkamer

De minister formuleerde de wens om de WGA-gerechtigden beter in beeld te hebben en sprak met het UWV af dat vanaf 2017 de nieuwe instroom in de WGA (zowel WGA 35-80 als WGA 80-100) ten minste éénmaal per jaar gesproken diende te worden, en gemiddeld ten minste tweemaal per jaar.[222] Het nieuwe dienstverleningsmodel dat naar aanleiding van deze politieke wens ontstond werd ook mede ingegeven door ervaringen in twee pilots die bij het UWV liepen: de pilot 'Activering WGA 35-80' van 2014-2016 en de pilot 'Intensivering WGA 80-100' die uiteindelijk van 2015-2018 heeft gelopen.[223] Deze pilots waren nodig omdat "er meer kennis nodig [is] over de effectiviteit van intensievere re-integratiedienstverlening [voor WGA-gerechtigden] dan momenteel beschikbaar is".[224]

Het nieuwe dienstverleningsmodel dat vanaf 2017 van kracht is bestaat uit het maken van een werkplan, het voeren van gesprekken en indien nodig de inkoop van een re-integratietraject. Deze 'basisdienstverlening' wordt tot vijf jaar na instroom geboden. Na die vijf jaar eindigt de dienstverlening, tenzij de WGA-gerechtigde erom vraagt, en verstrekt UWV alleen nog de uitkering en voert indien nodig herbeoordelingen uit.[225]

Er zijn vanaf 2017 de nodige kritische noten geplaatst bij dit dienstverleningsmodel voor de WGA. Allereerst spreekt de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek 2018 twijfel uit of het beoogde doel (alle WGA'ers in beeld krijgen, houden en ondersteunen richting werk) haalbaar is met het toegewezen budget. Ze wijst er daarbij op dat in oktober 2018 bijna de helft van de mensen die in 2017 in de WGA waren ingestroomd nog geen eerste gesprek had gehad.[226]

ABDTOPConsult zette deze twijfel in 2019 wat steviger aan. Het stelt dat 'het algemeen erkend is' dat middelen en taken niet in evenwicht zijn waar het gaat om ondersteuning aan WGA-gerechtigden.[227] De onderzoekers van ABDTOPConsult beschrijven dat maatwerk in de kern ligt van de WIA-wetgeving, maar dat het leveren van maatwerk in de praktijk wordt belemmerd door capaciteitstekorten en onvoldoende budget. Dat betekent dat er feitelijk moet worden gekozen: óf oppervlakkige dienstverlening voor iedereen, óf betere dienstverlening (maatwerk) voor een deel van de populatie.[228] Ook bevraagt ABDTOPConsult de aanname waarop het nieuwe dienstverleningsmodel is gestoeld, namelijk dat al na één oriënterend gesprek duidelijkheid moet bestaan over welke instrumenten ingezet moeten worden. In de praktijk besteden arbeidsdeskundigen, 'mede vanuit hun grote betrokkenheid', vaak meer tijd aan WGA-uitkeringsgerechtigden.[229] Ten slotte herhalen ze het punt dat de minister in 2016 maakte, namelijk dat er onvoldoende systematische kennis beschikbaar is over effectieve re-integratie voor verschillende

---

[222] Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei)
[223] SEO Economisch Onderzoek evalueerde de pilots. Zie voor een tussenrapportage: L. Kroon, R. Scholte & M. Lammers (2016) *Pilot activering WGA. Tweede tussenrapportage*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
[224] Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei)
[225] Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei); Algemene Rekenkamer (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).* Den Haag: Algemene Rekenkamer
[226] Algemene Rekenkamer (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).* Den Haag: Algemene Rekenkamer, p. 52. In de reactie op het verantwoordingsonderzoek geeft de minister overigens aan deze twijfel te delen.
[227] Kerstens, R. i.s.m. Junk, H. & Bekenkamp, J. (2019) *Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Den Haag: ABDTOPConsult, p. 28
[228] Idem, p. 28
[229] Idem, p. 28

groepen WGA-gerechtigden en een gering inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening.[230]

Het UWV en de minister besloten in 2019 om experimenten te starten om meer zicht te krijgen op doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening WGA.[231] Hierbij wordt gekeken of meer dienstverlening leidt tot meer werkhervatting of stappen op de participatieladder. Daarnaast worden in het kader van een Kennisagenda 'Weten wat werk' ook kwalitatieve onderzoeken uitgevoerd om de systematische kennis over activering van mensen met een arbeidshandicap te vergroten. In de Meibrief 2020 voor het UWV wordt gesproken over afspraken die dienen te worden gemaakt om de dienstverlening voor WGA'ers te professionaliseren en de productiviteit te verhogen van professionals die de dienstverlening bieden.[232]

In oktober 2019 is effectonderzoek van start gegaan naar de intensievere WGA-dienstverlening. In 2021 wordt naar verwachting een mid-term review uitgebracht en de eindresultaten van het onderzoek zijn op zijn vroegst in 2024 beschikbaar. Dit onderzoek zal betrekking hebben op de dienstverlening als geheel (intensievere persoonlijke dienstverlening én inkoop van trajecten); er zal nog beperkt zicht komen op welke onderdelen van de dienstverlening welk effect bewerkstelligt.[233]

Dienstverlening gericht op werk voor Wajongers

Met de invoering van de Participatiewet werd ook afgesproken dat de uitkering van Wajongers met arbeidsvermogen per 2018 omlaag zou gaan naar 70% WML. Daarom werd het nodig om de Wajongers opnieuw in te delen om vast te stellen of ze wél of geen arbeidsvermogen hadden: de herindelingsoperatie. Deze liep van 2015 tot 1 juli 2017.

Tegelijk met de herindelingsoperatie Wajong werden Wajongers met arbeidsvermogen maar zonder werk opgeroepen om te kijken of ze ondersteund konden worden. Hiervoor waren van 2015-2019 additionele middelen beschikbaar.[234]

In 2018 is het UWV begonnen met een nieuw dienstverleningsmodel Wajong. In dit nieuwe dienstverleningsmodel probeert UWV alle Wajongers met arbeidsvermogen in beeld te houden, met name door regelmatig gesprekken te voeren en meer aandacht te hebben voor de duurzaamheid van werk.[235] Er is nog geen onderzoek bekend naar de effecten van deze nieuwe dienstverlening.

Inkoop van re-integratietrajecten

Voor arbeidsgehandicapten (WIA, Wajong, ZW) kan het UWV re-integratietrajecten inkopen. UWV koopt deze trajecten in op de private markt, bij re-integratiebureaus. Hiervoor krijgt het UWV een 'taakstellend budget' van de minister (zie paragraaf 6.3).

In 2018 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het UWV doorgaans minder re-integratietrajecten inkoopt dan het budget toelaat. De Algemene Rekenkamer wees een aantal redenen aan.

---

[230] Idem, p. 28
[231] Idem, p. 29
[232] SZW (2019) *Meibrief UWV 2020*, p. 2.
[233] SZW (2019*) Stand van de uitvoering sociale zekerheid*, p.10
[234] 95 miljoen, zie: UWV (2018*) UWV Jaarverslag 2017,* p. 20. Dit betrof specifiek oWajongers, Wajongers dus die voor 2010 waren ingestroomd.
[235] UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018. Wajong dienstverlening*; SZW (2019) *Stand van de uitvoering sociale zekerheid*, p. 8

Ten eerste was in juli 2016 een nieuw inkoopkader ingevoerd waar men aan moest wennen. Ten tweede was er nog voorzichtigheid bij de inkoop van trajecten na de forse overschrijding van het budget voor de WW-re-integratie in 2010. Ten derde was de populatie van de Wajong veranderd doordat er vanaf 2015, door de invoering van de Participatiewet, geen instroom meer is van Wajongers met arbeidsvermogen. Ten vierde was er, in ieder geval in 2016, onvoldoende budget voor persoonlijke dienstverlening waardoor ook minder trajecten werden ingekocht. De Algemene Rekenkamer haalt een specifiek voorbeeld aan van achterstanden bij de herbeoordelingsoperatie Wajong die moesten worden ingelopen. Daardoor was er minder capaciteit voor re-integratie van Ziektewetters, waar verzekeringsartsen ook een rol hebben.[236]

Uit de jaarverslagen van het UWV blijkt dat in 2017 ook minder werd ingekocht dan waarvoor financiële ruimte was. Dit werd toegeschreven aan het feit dat het implementeren van het nieuwe inkoopkader meer tijd nodig had, en dat de trajecten met het nieuwe kader in twee delen waren opgeknipt die volgtijdelijk ingekocht konden worden, waardoor een deel van de uitgaven later werd gedaan.[237] In 2018 werd wél het hele budget besteed.[238] In 2019 werd ongeveer hetzelfde bedrag als in 2018 besteed, maar omdat het budget 10 miljoen euro hoger lag dan het jaar daarvoor werd het beschikbare budget nu dus niet volledig benut.[239]

Het nieuwe inkoopkader dat in 2016 werd ingevoerd hield in dat UWV twee typen trajecten kon inkopen: trajecten voor het 'werkfit maken' van een uitkeringsgerechtigde, en trajecten om een uitkeringsgerechtigde 'naar werk' te begeleiden. Binnen die typen trajecten stond de uurprijs vast, maar de inhoud van het traject (inkoop aantal uren) kon per persoon verschillen. In oktober 2017 zijn naar aanleiding van de eerste ervaringen nog enkele wijzigingen in het inkoopkader doorgevoerd om de inkoop flexibeler te maken.[240] In 2019 bleek dat er nog diensten ontbraken in het inkoopkader, namelijk voor mensen voor wie de stap naar werkfit maken nog te groot is. In mei 2019 is daarom een pilot gestart om ook voor deze mensen diensten in te kunnen kopen.[241]

In juni 2020 publiceerde het UWV een beschrijvend onderzoek naar de inkoop van re-integratiedienstverlening. Het onderzoek was gebaseerd op dienstverlening die in 2016-2018 was ontvangen door WIA-, Wajong-, of ZW-uitkeringsgerechtigden. Uit het onderzoek bleek dat er jaarlijks circa 17.000-18.000 trajecten 'werkfit maken' werden ingekocht en circa 5.000-6.000 trajecten 'naar werk'. De eerste categorie trajecten was evenredig verdeeld over ZW-, Wajong- en WIA-ontvangers, terwijl de tweede categorie meer voor Wajongers werd ingezet dan voor mensen met een WIA- of ZW-uitkering. Beiden typen dienstverlening worden meer dan gemiddeld ingezet voor jongeren.[242]

Van de trajecten gericht op het werkfit maken wordt 70% afgerond, en in bijna alle gevallen wordt de afronding als 'succesvol' beschouwd. 40% van de personen die het traject succesvol hebben afgerond heeft 12 maanden na afronding betaald werk. Van de trajecten gericht op het

---

[236] Algemene Rekenkamer (2018) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).* Den Haag: Algemene Rekenkamer
[237] UWV (2018) *UWV Jaarverslag 2017*, p. 23
[238] UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018*, p. 15-16
[239] UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019,* p. 19-20
[240] UWV (2018) *UWV Jaarverslag 2017*, p. 23
[241] UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019,* p. 19-20
[242] UWV (2020) *Wat kopen we in voor wie? Inhoud en succes van ingekochte re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking.* Amsterdam: UWV3-4.

'naar werk' begeleiden wordt 82% afgerond, waarvan ruim de helft als 'succesvol' wordt beschouwd. 75% van de personen die het traject succesvol afronden hebben na 12 maanden betaald werk.[243]

Er zijn geen evaluaties uitgevoerd van de ingekochte re-integratiedienstverlening of van het functioneren van de private markt hiervoor.

6.4.2 Sociaal-medische (her)beoordelingen

De tweede kerntaak van het UWV heeft te maken met sociaal-medische (her)beoordelingen. Het gaat er hierbij om vast te stellen in hoeverre de persoon in kwestie arbeidsvermogen heeft. Daaronder valt een aantal concrete taken:

1. Claimbeoordeling van mensen die een uitkering aanvragen. Dit kunnen bijvoorbeeld claimbeoordelingen zijn van mensen die een ZW-uitkering aanvragen (vangnetters) of claimbeoordelingen WIA. Wat de aanvragen voor een ZW-uitkering betreft, deze zijn in de periode 2015-2019 jaarlijks toegenomen, onder andere als gevolg van een verruiming van de doelgroep met de invoering van de Participatiewet[244] en van een aantrekkende economie.[245] Wat de claimbeoordeling WIA betreft: als werknemers twee jaar ziek zijn en een WIA-aanvraag doen beoordeelt een verzekeringsarts van het UWV de belastbaarheid van de persoon en stelt een arbeidsdeskundige op basis daarvan de restverdiencapaciteit vast. Daarmee wordt het recht op een uitkering vastgesteld. Het aantal nieuwe WIA-uitkeringen neemt in de periode 2015-2019 jaarlijks toe en die trend zal zich naar verwachting voortzetten.[246]
2. Herbeoordelingen voor mensen in de WGA: Op verzoek van de verzekerde, diens werkgever of een verzekeraar of op eigen initiatief kan UWV ook herbeoordelingen uitvoeren om te kijken of de belastbaarheid omhoog of omlaag is gegaan waardoor mogelijk ook de uitkering omhoog of juist omlaag moet. Gedurende de gehele onderzoeksperiode (2015-2020 is er sprake van achterstanden in het aantal uit te voeren herbeoordelingen en dit is een belangrijk onderwerp in de sturingsrelatie tussen SZW en UWV.
3. De herindelingsoperatie Wajong, waarover we ook in de vorige paragraaf al schreven: omdat de uitkering van Wajongers met arbeidsvermogen per 2018 omlaag zou gaan naar 70% WML werd het nodig om opnieuw vast te stellen of Wajongers wél of geen arbeidsvermogen hadden. Deze herindelingsoperatie liep van 2015 tot 1 juli 2017. In totaal zijn er in deze periode 85.000 beoordelingen verricht.[247]
4. Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen: UWV voert, sinds de invoering van de Wet BeZaVa in 2013, na 44 weken ziekte een (eerstejaars) Ziektewet-beoordeling uit voor zogenoemde vangnetters. Het vangnet van de Ziektewet is onder meer bedoeld voor zieke werklozen, zieke uitzendkrachten en werknemers die ziek zijn aan het einde van hun (tijdelijke) contract en/of dienstverband (eindedienstverbanders). Als UWV bij de

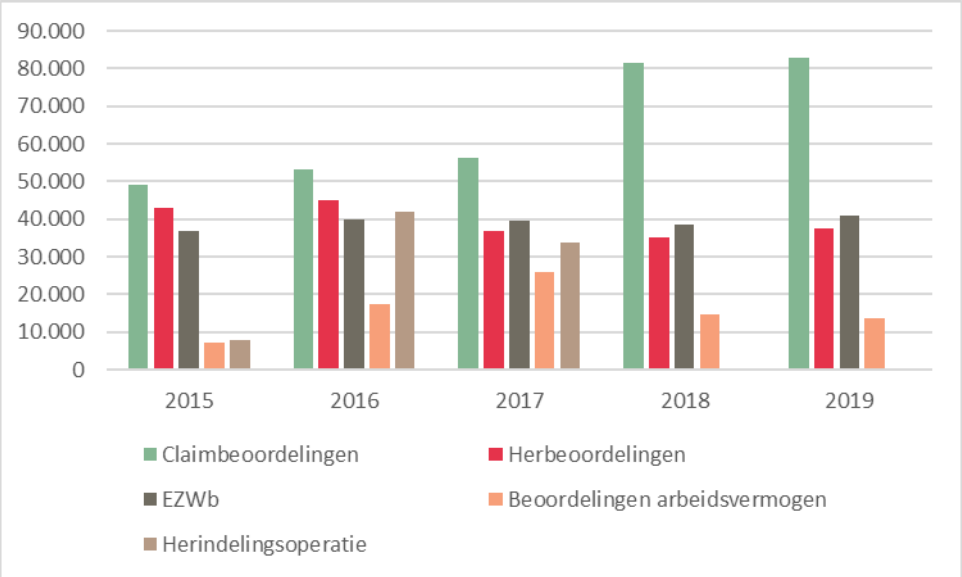
[243] Idem, p. 8-9
[244] Met de Participatiewet werd de no risk polis uitgebreid, deze vielen nu ook onder de Ziektewet. Zie Jaarverslag 2017, 10.
[245] UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018*; UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*
[246] SZW (2019) *Stand van de uitvoering sociale zekerheid*, p 12
[247] UWV (2018) *UWV Jaarverslag 2017*, p. 20

beoordeling vaststelt dat de vangnetter meer dan 65% van zijn maatmanloon kan verdienen in gangbare arbeid, dan vervalt het recht op de Ziektewet-uitkering.[248] Het aantal ZW-gerechtigden steeg in de periode 2015-2019 (zie ook paragraaf 6.5).

5. Beoordelingen Arbeidsvermogen; met de invoering van Wet Banenafspraak en Quotum Arbeidsbeperkten in 2015 konden eerst gemeenten en later ook burgers een aanvraag doen bij het UWV voor een Indicatie Banenafspraak. Op grond van die beoordeling kon iemand worden toegelaten tot het doelgroepregister.[249]

De ontwikkeling van de aantallen uitgevoerde sociaal-medische beoordelingen op deze vier taken is in de figuur hieronder te zien.

Figuur 6.4 Ontwikkeling sociaal-medische beoordelingen[250]



In de figuur zien we een aantal trends. Ten eerste groeit het aantal claimbeoordelingen WIA in 2018 sterk. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat UWV en SZW hadden afgesproken dat in 2018 voorrang diende te worden gegeven aan claimbeoordelingen en eerstejaars Ziektewetbeoordelingen.[251] Ten tweede stijgt het aantal herbeoordelingen in 2016 enigszins, waarna het in de jaren 2017-2019 weer op een lager peil ligt, waarschijnlijk als gevolg van verschoven prioritering (zie hieronder). Ten derde ligt het aantal Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen in 2015 wat lager dan in de jaren 2016-2019, wederom waarschijnlijk als gevolg van prioritering. Ten vierde zien we dat het aantal beoordelingen arbeidsvermogen van 2015-2017 flink groeit, waarna het in 2018-2019 vrij snel daalt. Dit ligt waarschijnlijk aan wijzigingen in de Wet banenafspraak (invoering Praktijkroute en automatische toelating tot

[248] UWV (2016) *UWV Jaarverslag 2015*, p. 9
[249] P. Fris, A. Witkamp & G. Walz (2019) *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* Zoetermeer: Panteia
[250] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.
[251] UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018*, p. 21

doelgroepregister van bepaalde doelgroepen) rond 2017.[252] Ten vijfde zijn er met name in 2016-2017 veel beoordelingen in het kader van de herindelingsoperatie Wajong verricht; deze was na 2017 afgerond. Ten zesde stijgt het totaal aantal sociaal-medische beoordelingen van 2015-2017 vrij sterk (van ca 144.000 tot 193.000), waarna het in 2018-2019 weer op een iets lager peil ligt (rond 170.000-175.000).[253]

Voor al deze taken is capaciteit van verzekeringsartsen nodig. In de afgelopen jaren heeft UWV meer sociaal-medisch werk gehad dan het met de capaciteit van verzekeringsartsen aankon. De minister wijst hiervoor drie oorzaken aan. Ten eerste was er een hoog verloop onder verzekeringsartsen, gekoppeld aan de lange opleidingstijd die nodig is om verzekeringsartsen op te leiden. Ten tweede heeft het UWV geen invloed op het werkaanbod en treden hierin fluctuaties op. Ten derde hebben taakstellingen voor de periode 2015 en 'complexe inplementatieopgaven' de artsencapaciteit verder onder druk gezet.[254] De Algemene Rekenkamer wijst er ook op dat de sturing binnen UWV op een aantal punten 'gebrekkig' was: UWV had volgens de Algemene Rekenkamer niet goed ingeschat hoeveel herbeoordelingen WGA het vanaf 2016 uit zou moeten voeren. De Algemene Rekenkamer legt de bal daarbij ook deels bij de minister, omdat UWV al in een vroeger stadium had aangegeven dat het niet over voldoende middelen beschikte om alle WGA'ers in beeld te houden; het budget is daarop niet verhoogd.[255]

Door deze capaciteitstekorten ontstonden er 'achterstanden' en 'werkvoorraden' waarover in de afgelopen jaren uitgebreid is gerapporteerd. Hierdoor moesten taken worden geprioriteerd. Zo is er in 2016, nadat de achterstanden bij de herbeoordelingen eind 2015 in het nieuws komen, 'fors ingezet' op het wegwerken van achterstanden bij de WGA-herbeoordelingen, maar was daardoor achterstand opgelopen bij de Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen. Daarna is ervoor gekozen om prioriteit te leggen bij de claimbeoordelingen WIA, de herindelingsoperatie Wajong en de Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen.[256] De herbeoordelingen WGA kregen dus een lagere prioriteit; binnen die herbeoordelingen WGA kregen zogenoemde vraaggestuurde herbeoordelingen (aangevraagd door werknemer, werkgever, private verzekeraar of andere divisie van UWV) prioriteit boven de zogenoemde 'professionele herbeoordelingen' (op initiatief van UWV specifiek voor de doelgroep WGA 80-100).[257]

Er zijn de afgelopen jaren veel acties ondernomen om de capaciteit te vergroten en/of de achterstanden in te lopen. Er zijn bijvoorbeeld veel nieuwe verzekeringsartsen aangenomen, hoewel die nog een intern opleidingstraject van 4,5 jaar dienen te doorlopen. Daar heeft het UWV met ingang van 2019 aanvullende financiële middelen voor toegekend gekregen.[258] Ook zijn er veranderingen in de werkwijze doorgevoerd, bijvoorbeeld door te werken met 'taakdelegatie'

---

[252] P. Fris, A. Witkamp & G. Walz (2019) *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* Zoetermeer: Panteia
[253] De totalen zijn gebaseerd op optelling van de aantallen in de figuur. In de jaarverslagen UWV staan soms totaal aantal sociaal-medische herbeoordelingen die licht afwijken van onze totalen.
[254] Kamerstukken II, 26448, nr. 592 (2017, 20 juli), p. 1-2
[255] M. Smaal, et al (2017) *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, p. 32.
[256] Kamerstukken II, 26448, nr. 592 (2017, 20 juli), p, 3
[257] Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei); . M. Smaal, et al (2017) *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer, p. 22 & 57.
[258] TK 2016-2017, 26 448, nr.592.

waarbij specifieke taken van verzekeringsartsen in de ZW, onder verantwoordelijkheid van de verzekeringsarts, worden uitgevoerd door sociaal-medisch verpleegkundigen.[259]

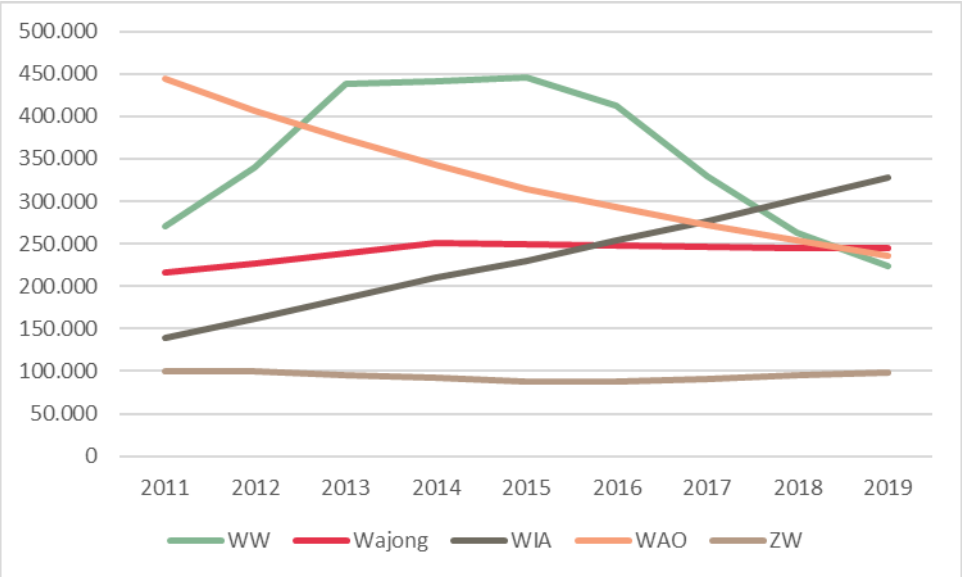
6.5 Output van de dienstverlening

De output van het UWV betreft enerzijds het verstrekken van uitkeringen, anderzijds het realiseren van re-integratie op de arbeidsmarkt. We behandelen deze twee vormen van output hier achtereenvolgens.

6.5.1 Uitkeren

In deze paragraaf presenteren we ontwikkelingen wat betreft het aantal lopende uitkeringen, toekenningen van uitkeringen en beëindigingen van uitkeringen. De figuur hieronder toont het de ontwikkeling van het aantal lopende uitkeringen in de afgelopen jaren. Om de periode 2012-2019 in perspectief te kunnen plaatsen hebben we de jaren 2012-2014 ook in de figuur gezet.

Figuur 6.5 Volumeontwikkelingen UWV 2012-2019[260]



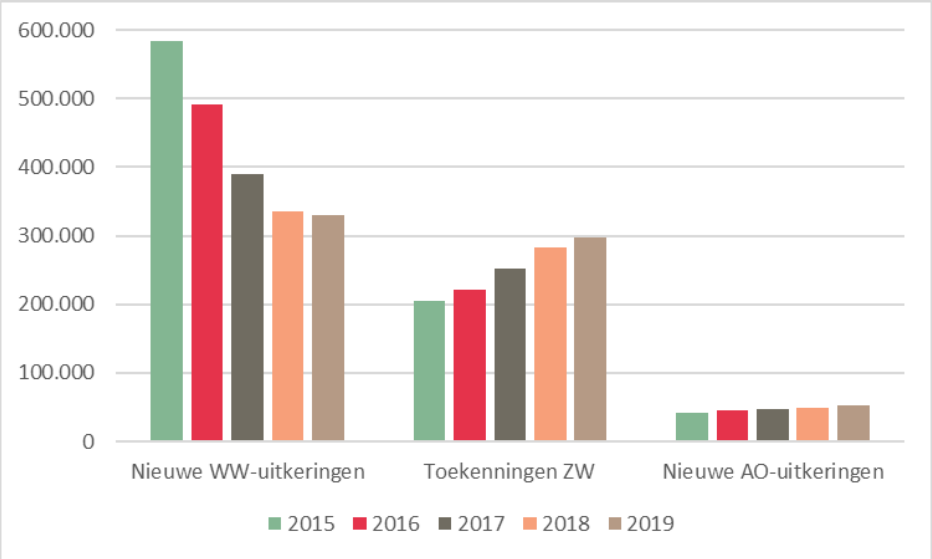
We zien in deze figuur een aantal belangrijk trends. Ten eerste stijgt het aantal WW-uitkeringen tot en met 2015, waarna het vanaf 2016 scherp daalt als gevolg van het economisch herstel.[261] Om de trend in perspectief te plaatsen: in 2008, voor de vorige economische crisis, lag het aan-

[259] Kamerstukken II, 26448, nr. 592 (2017, 20 juli), p, 3
[260] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.
[261] Dat het aantal WW'ers in 2015 nog stijgt ligt ook aan de invoering van de WWZ. Hierdoor worden uitkeringen pas beëindigd wanneer vaststaat dat iemand twee maanden lang voldoende inkomsten heeft gehad, en mensen die tegen lager loon gaan werken behouden nog een aanvulling vanuit de WW. Zie: UWV (2016) *UWV Jaarverslag 2015*, p. 7. Zonder die WWZ zou het aantal WW-uitkeringen ook vanaf 2016 scherper zijn gedaald dan we nu zien; nu zijn er ook nog veel nihil-uitkeringen of kleine aanvullende uitkeringen. Die hebben dus minder impact op de uitkeringslasten.

tal WW-uitkeringen op 171.000; dat is het laagste punt in jaren. Ten tweede zien we dat het aantal Wajongers tot en met 2014 stijgt. Vanaf de invoering van de Participatiewet in 2015 en de beperking van de Wajong voor jongeren zonder arbeidsvermogen zien we vanaf 2015 een licht dalende lijn. Ten derde, de WIA stijgt stabiel terwijl de WAO een stabiele omgekeerde trend laat zien. Dit ligt in lijn met de verwachtingen: de WIA vervangt de WAO als het ware sinds 2006; hierdoor zal de omvang van de WIA de komende jaren toe blijven nemen, terwijl er in de WAO nauwelijks meer instroom is en de omvang van het bestand dus af zal nemen. Ten vierde laat de omvang van de Ziektewet vanaf 2016 een licht stijgende lijn zijn. Dat wordt door het UWV toegeschreven aan een aantal zaken, waaronder toename in het gebruik van de no risk polis[262], een forse griepgolf begin 2018 en de groeiende economie[263]. Tot slot, wanneer we naar het geheel aantal uitkeringsontvangers kijken, dan blijkt dat 2014 het jaar was met het hoogste aantal (ruim 1,3 miljoen). Vanaf 2015 daalt het totale aantal, tot ruim 1,1 miljoen in 2019 (een daling van 8%). Het totaal aantal lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO, WIA, Wajong) stijgt vanaf 2015 licht, maar schommelt al langere tijd rond de 800.000.[264]

Het aantal toekenningen vertoont eenzelfde dynamiek als het totale volume. Dat wil zeggen dat het aantal nieuwe WW-uitkeringen in de afgelopen jaren steevast is gedaald terwijl het aantal nieuwe ZW-uitkeringen juist jaarlijks is gestegen. Het aantal nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (Wajong, WIA, WAO) is vanaf 2015 jaarlijks ook licht gestegen. Het totaal aantal nieuwe toekenningen daalt in de gehele periode (van ongeveer 830.000 in 2015 tot 680.000 in 2019). Dat is te zien in de figuur hieronder.

Figuur 6.6 Ontwikkelingen in aantallen toekenningen van nieuwe uitkeringen[265]

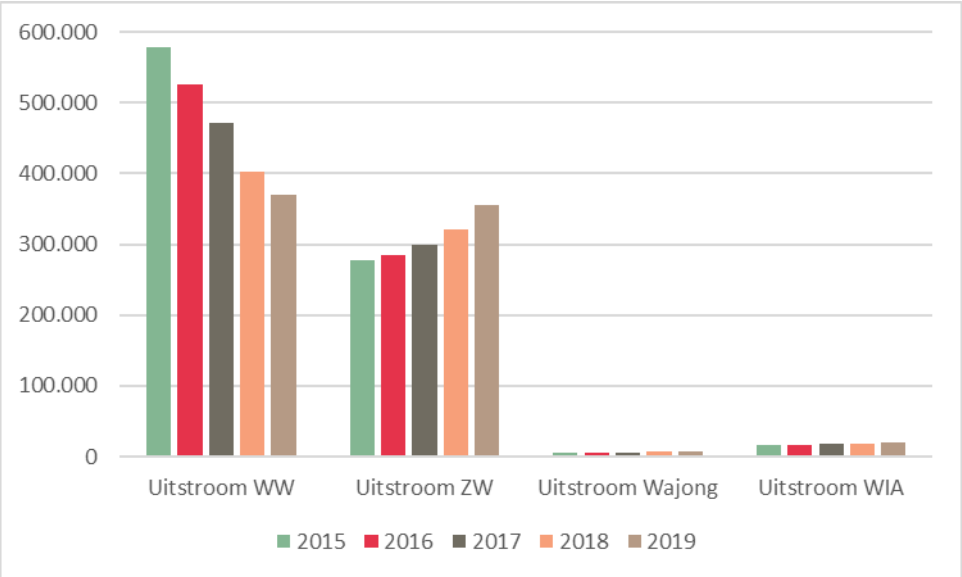


Het aantal beëindigde uitkeringen laat grofweg dezelfde trends zien: de uitstroom uit de WW was in 2015 erg hoog en daalde in de jaren daarna. De uitstroom uit de ZW steeg in de

[262] UWV (2017) *UWV Jaarverslag 2016*, p. 6
[263] UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018*; UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*
[264] UWV (2020) *UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2019*, p. 3
[265] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.

afgelopen jaren juist licht. De uitstroom uit de Wajong bleef stabiel, terwijl de uitstroom uit de WIA licht steeg. De opgetelde jaarlijkse uitstroom uit alle uitkeringen steeg over de gehele periode, van ongeveer 300.000 in 2015 tot 400.000 in 2019. Dit is te zien in de figuur hieronder.

Figuur 6.7 Ontwikkeling aantal beëindigde uitkeringen[266]



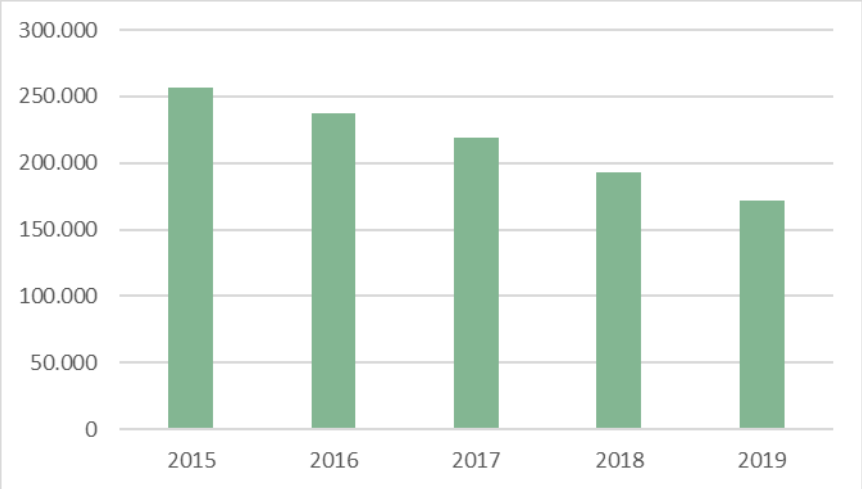
6.5.2 Werkhervatting

Zoals in paragraaf 6.4 beschreven biedt het UWV dienstverlening gericht op werk voor mensen die een uitkering krijgen. In deze paragraaf geven we een overzicht van de aantallen mensen die weer aan het werk zijn gegaan, mede als gevolg van de dienstverlening van het UWV. Deze werkhervattingen kunnen niet automatisch als output van het UWV worden beschouwd – ze kunnen immers ook onafhankelijk daarvan tot stand komen. We presenteren eerst een overzicht van het aantal WW-uitkeringen dat wordt beëindigd vanwege werk, vervolgens een overzicht van het aantal mensen uit arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dat werk vindt.

De figuur hieronder laat de ontwikkeling zien van het aantal WW-uitkeringen dat wordt beëindigd vanwege werk. Van 2015-2019 is er sprake van een stabiele daling, in lijn met een daling van het totale WW-volume.[267]

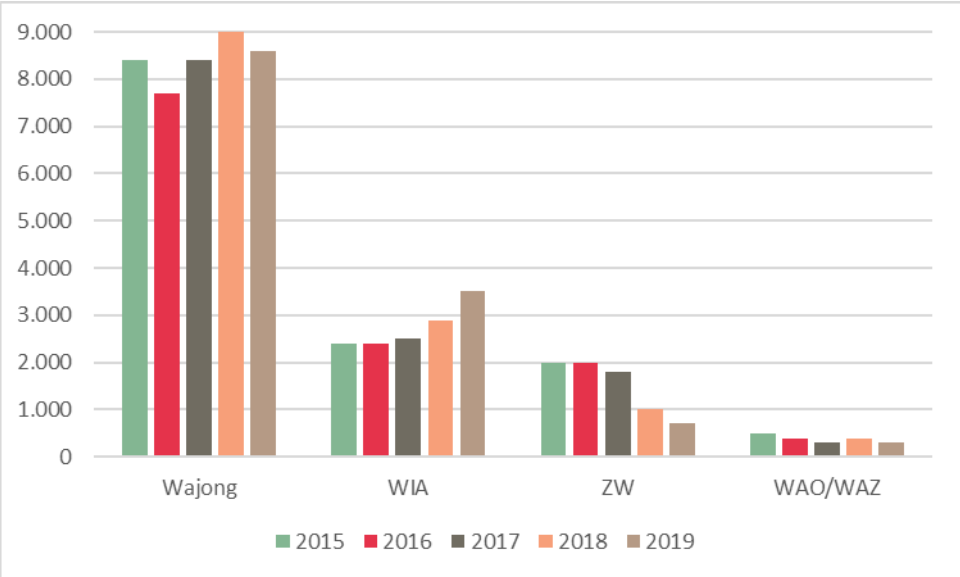
[266] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.
[267] De cijfers in het jaarverslag 2016 wijken af van de cijfers die wij hier rapporteren. Door de invoering van de WWZ moest er vanaf 2016 anders worden geteld. Een van de effecten van de WWZ was dat het aantal mensen van wie de uitkering is beëindigd wegens het niet indienen van een inkomstenopgave sterk steeg. In 2016 werden deze mensen nog niet meegeteld bij het cijfer van 'naar werk uitgestroomde WW'ers', en vanaf 2017 wel. Daarom hebben wij voor 2016 de groep mensen wier uitkering was beëindigd wegens het niet indienen van inkomstenopgave (64.500) opgeteld bij het aantal mensen dat naar werk was uitgestroomd (173.000).

Figuur 6.8 Aantallen WW-uitkeringen die vanwege werk worden beëindigd[268]



De volgende figuur laat zien hoeveel mensen uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werk vinden, mede als gevolg van de inzet van het UWV.[269]

Figuur 6.9 Aantallen mensen uit arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dat werk vindt[270]



[268] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.
[269] De aantallen worden op verschillende manieren berekend. Bij de Wajong telt het UWV alleen de mensen die een arbeidsovereenkomst van minimaal zes maanden voor minimaal twaalf uur per week hebben aanvaard. Bij de WIA, WAO en WAZ telt het UWV de mensen van wie de re-integratiedienstverlening is beëindigd omdat ze voor hun resterende verdiencapaciteit werk hebben aanvaard. Voor de Ziektewet tellen we uitsluitend de mensen die na een re-integratietraject aan het werk zijn gegaan. Zie: UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*, p. 19
[270] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.

In deze figuur zien we ten eerste dat het aantal Wajongers dat werk vindt eerst daalt (2015 en 2016). Dat wordt toegeschreven aan het feit dat de doelgroep moeilijker wordt doordat er geen nieuwe instroom meer is. In 2017 en 2018 stijgt het echter weer. Dat wordt verklaard door de gunstige arbeidsmarktsituatie.[271] Ten tweede zien we dat het aantal mensen dat vanuit de WIA werk vindt toeneemt. Waarschijnlijk wordt dit deels verklaard door de gunstige arbeidsmarkt[272], en deels door de intensievere dienstverlening voor deze doelgroep.[273] Ten derde zien we vanaf 2018 een scherpe daling van het aantal mensen dat vanuit de ZW aan het werk komt. Dit wordt verklaard door het gebruik van een andere meetmethode vanaf 2018.[274]

6.6 Kwaliteit van dienstverlening 2015-2020

In deze paragraaf analyseren we de kwaliteit van de dienstverlening. Dat doen we aan de hand van drie indicatoren: de rechtmatigheid, de klantgerichtheid en de wendbaarheid van het UWV. De wijze waarop het UWV samenwerkt komt aan de orde in het hoofdstuk over regionale samenwerking (voor wat betreft samenwerking gericht op dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers) en in de hoofdstukken over het IB en BKWI (voor wat betreft samenwerking gericht op gegevensuitwisseling).

6.6.1 Rechtmatigheid

Rechtmatige uitvoering wil zeggen dat de uitvoering in overeenstemming is met geldende regels en besluiten. Het UWV operationaliseert dat als bestaande uit twee elementen: de rechtmatigheid van uitkeringslasten en de rechtmatigheid van aanbestedingen.[275] In beide gevallen betreft het een financiële opvatting van rechtmatigheid. Deze twee aspecten resulteren in een 'UWV-brede financiële rechtmatigheid'. Dat begrip behandelen we hieronder. Daarnaast laten we onder dit kopje 'rechtmatigheid' nog drie aspecten aan bod komen waarvan wij vinden dat ze nauw gelieerd zijn aan rechtmatigheid, ook al vallen ze niet onder de definitie van financiële rechtmatigheid waarover het UWV zich moet verantwoorden. Dat zijn: (1) de mate waarin een actueel beeld is van de restverdiencapaciteit van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, (2) de inspanningen ten aanzien van fraude en handhaving en (3) de tijdigheid van uitkeringsverstrekking.

UWV-brede financiële rechtmatigheid

Deze UWV-brede financiële rechtmatigheid schommelt in de periode 2015-2019 tussen 98,9 en 99,3%.[276] Dit is voor een groot gedeelte toe te schrijven aan de hoge gerapporteerde rechtmatigheid van uitkeringslasten – deze maken het grootste deel van de uitgaven uit en het percentage rechtmatigheid wordt gewogen naar uitgaven.[277] Wat de rechtmatigheid van uitkeringslasten betreft, onderscheidt het UWV twee typen onrechtmatigheid: financiële fouten

[271] UWV (2019) *UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2018*
[272] UWV (2020) *UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2019*, p. 4
[273] UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*, p. 18
[274] UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018*, p. 15
[275] UWV (2017) *UWV Jaarverslag 2016*, p, 50. Rechtmatigheid van aanbestedingen wil zeggen: is er in lijn met geldende wet- en regelgeving ingekocht?
[276] UWV (2016) *UWV Jaarverslag 2015*; UWV (2017) *UWV Jaarverslag 2016*; UWV (2018) *UWV Jaarverslag 2017*; UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018*; UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*
[277] UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*, p. 71

en onzekerheden. Bij fouten is duidelijk wat de fout was en wat daarvan het gevolg is geweest, bij onzekerheden is nog niet duidelijk of het fout was. Wat de rechtmatigheid van aanbestedingen betreft: dit wordt niet in alle jaren gerapporteerd. In de jaren dat er wel over wordt gerapporteerd (2016, 2018 en 2019) ligt de onrechtmatigheid tussen circa 60 miljoen en 85 miljoen euro op jaarbasis.[278]

In beeld houden van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering

Bij mensen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben, en met name bij diegenen in de WGA of Wajong, kunnen er ontwikkelingen optreden in de belastbaarheid en het verdienvermogen. De inspanningen die het UWV pleegt om deze groepen regelmatig te spreken en zodoende in beeld te houden dienen daarom niet alleen de re-integratie, maar zijn ook belangrijk met het oog op de vraag of de hoogte van hun uitkering moet worden aangepast. De tekorten aan verzekeringsartsen en de daarmee verband houdende achterstanden in herbeoordelingen WGA leveren daardoor het risico op dat de hoogte van de uitkering niet meer aansluit bij de gezondheidssituatie. Het is mogelijk dat mensen ontwikkelingen hebben doorgemaakt en daardoor een lagere of juist hogere uitkering zouden moeten krijgen. Daarnaast constateerde de minister van SZW in juni 2019 dat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking onder druk kwam doordat WGA-gerechtigden slecht in beeld waren.[279]

Fraude en handhaving

Wanneer bewust misbruik wordt gemaakt van uitkeringen wordt dit niet gereflecteerd in de cijfers over financiële rechtmatigheid. Inhoudelijk heeft het er wel veel mee te maken, want het betekent dat uitkeringsgeld niet op de juiste plek terecht komt. Een relevante vraag is daarom: worden er adequate maatregelen getroffen om fraude op te sporen? Deze vraag is op basis van dit onderzoek niet sluitend te beantwoorden, maar we kunnen op basis van bestaande bronnen wel een aantal elementen voor de beantwoording daarvan geven.

Het UWV spoort fraude onder andere op aan de hand van fraudesignalen. Er zijn drie bronnen voor fraudesignalen: interne meldingen van UWV-medewerkers, externe meldingen van samenwerkingspartners en polissignalen die volgen uit een bestandsvergelijking. In 2015 kwam in het nieuws dat het UWV achterstanden had bij de afhandeling van deze polissignalen. In 2016 werd daarnaast nog een bestand aangetroffen met ruim 21.000 signalen die ten onrechte niet waren meegenomen in de werkvoorraad. De Algemene Rekenkamer, die hier onderzoek naar deed, weet dit aan gebrekkige interne sturing: er zou te veel focus liggen op het wegwerken van de overige/reguliere werkvoorraad.[280]

In 2017 evalueerde PWC het handhavingsbeleid van SZW. Daarin kwam ook het UWV aan de orde. Daarbij werden geen conclusies getrokken over de handhaving door het UWV, maar wel werd erop gewezen dat de taakstellingen impact hadden op de handhaving van het UWV en op de ambities die UWV op dat gebied kon verwezenlijken.[281]

---

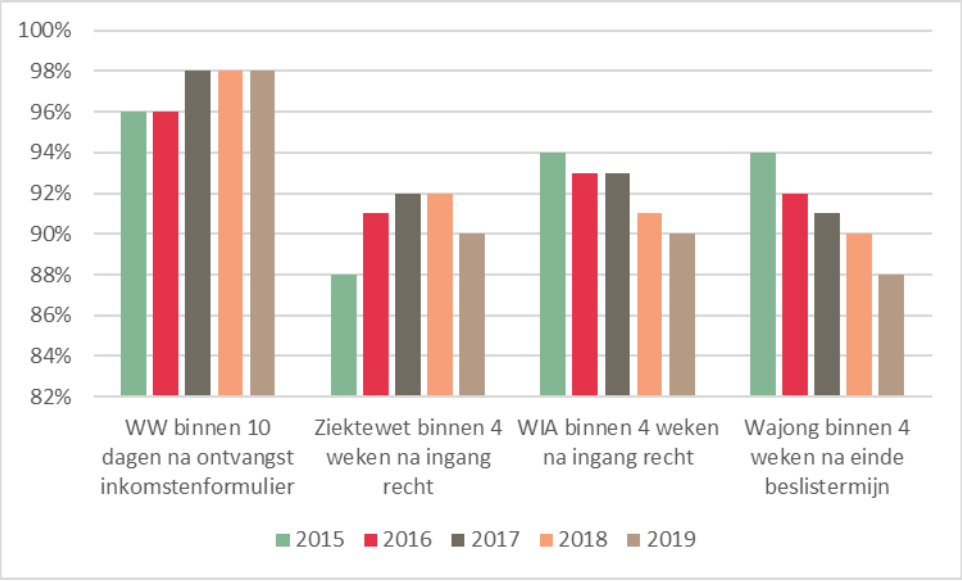
[278] UWV (2017) *UWV Jaarverslag 2016*; UWV (2019) *UWV Jaarverslag 2018*; UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*. Een onrechtmatigheid van 60-85 miljoen komt neer op circa 3,4% tot 4,8% van de totale uitvoeringskosten.
[279] Ministerie van SZW (2019) *Stand van de uitvoering sociale zekerheid*, p. 9
[280] M. Smaal, et al (2017) *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
[281] PwC (2017) *Evaluatie handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Lessen voor de toekomst voor de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht*. PwC, p. 54

In 2018 kwam WW-fraude door arbeidsmigranten aan het licht. Als gevolg daarvan ontstond er weer veel aandacht voor het handhavings- en fraudebeleid van UWV. Er werden verschillende onderzoeken uitgevoerd, waaronder naar misbruikrisico's in de WW.[282] In het onderzoek werd geconcludeerd dat de risico's die vanuit de wet ontstaan al werden aangepakt of in ieder geval op het netvlies stonden, maar dat het ontbrak aan een adequate methodiek om risico's af te wegen en te bespreken. Een onderdeel van dat onderzoek was het opstellen van een integraal afwegingskader om risico's te prioriteren. Dat past ook bij het risicogerichte handhavingsbeleid dat wordt gevoerd; op basis van het afwegingskaders kan in het gesprek tussen SZW en UWV worden gekozen op welke risico's welke inzet wordt gepleegd. Een ander onderzoek betrof de 'meldstructuur en -cultuur' bij het UWV. Dit onderzoek concludeerde samengevat dat er bij het UWV sprake is van "een sterk gedeelde positieve en open organisatiecultuur waarin veel bespreekbaar is, maar [dat] men elkaar onvoldoende aanspreekt op ongewenst gedrag. In de perceptie van de medewerkers ligt de focus te veel op productienormen en is er binnen het primair proces te weinig aandacht voor fraudedetectie en fraudebestrijding."[283]

Tijdigheid

De figuur hieronder laat zien hoe de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking zich per regeling heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren. In de figuur is ook te zien dat de definitie van tijdigheid per regeling licht verschilt.

Figuur 6.10 Tijdigheid van uitkeringsverstrekking[284]



[282] KPMG (2019) *Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader*. Amsterdam: KPMG
[283] Zeger van der Wal en Emile Kolthof (2019) Eindrapportage extern onderzoek meldstructuur en -cultuur uitkeringsfraude UWV, 36.
[284] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.

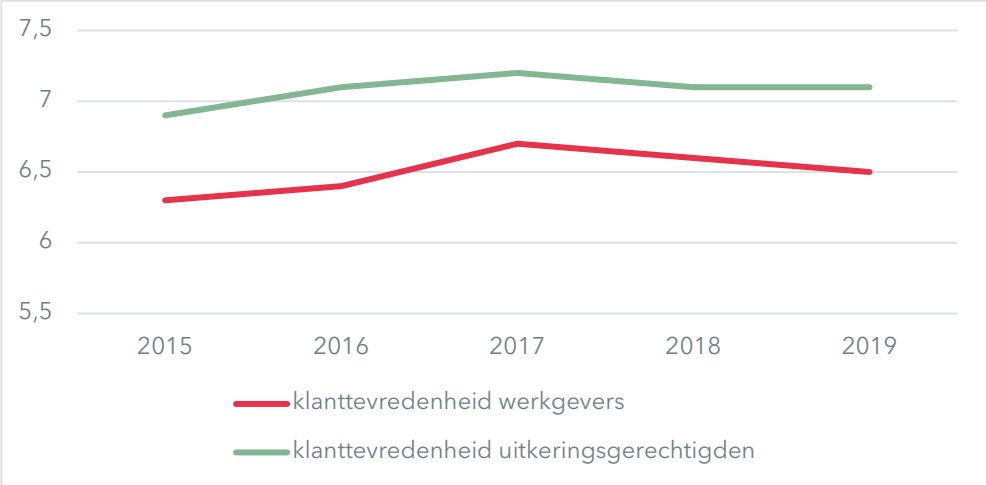
In de bovenstaande figuur zien we dat de tijdigheid voor de WW-uitkeringen het hoogst ligt, structureel boven 95%. Voor de andere regelingen ligt de tijdigheid rond de 90%, waarbij voor zowel WIA als Wajong een dalende trend te zien is. Een oorzaak voor de dalende trend is in de jaarverslagen van het UWV niet terug te vinden. Ondanks de dalende trend behaalt het UWV de met het ministerie afgesproken normen (die ligt op 85%). In het jaarverslag van 2019 komt naar voren dat het UWV een voorschot betaalt als zij niet op tijd de eerste uitbetaling kan verzorgen. Voorschotten worden vooral betaald voor WIA-uitkeringen. In 2019 ging het om 9,7% van de nieuwe WIA-uitkeringen, en in 2018 om 5,2%. De oorzaak is gelegen in het feit dat het UWV over onvoldoende verzekeringsartsen capaciteit beschikt om alle WIA-claimbeoordelingen op tijd uit te voeren.[285]

6.6.2 Klantgerichtheid

Toen SUWI in 2001 werd ingevoerd was één van de doelstellingen om de uitvoering klantgerichter te maken.[286]

Klantgerichtheid wordt in de prestatie-indicatoren van het UWV geoperationaliseerd als klanttevredenheid en wordt gevat in één overkoepelend cijfer, gebaseerd op een algemeen oordeel van enerzijds uitkeringsgerechtigden en anderzijds werkgevers. De ontwikkeling van klanttevredenheid is in de figuur hieronder te zien.

Figuur 6.11 Klanttevredenheidscijfers UWV[287]



De klantgerichtheid van uitkeringsgerechtigden schommelt al jaren rond de 7, die van werkgevers schommelt al jaren tussen de 6 en de 7.

Het UWV verzamelt niet alleen algemene tevredenheidscijfers. Het voert tweemaal per jaar een uitgebreide klantgerichtheidsmonitor (KGM) uit. Daarbij worden de verschillende 'klantgroepen'

[285] UWV (2020) *UWV Jaarverslag 2019*.
[286] Kamerstukken II, 27588, nr. 3 (2001, 26 januari), p. 12
[287] UWV, Jaarverslagen 2015-2019.

bevraagd over hun ervaringen met verschillende aspecten van de dienstverlening van UWV. In de KGM's wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende 'klantprincipes'. Dit kan worden gelezen als een operationalisering van het begrip 'klantgerichtheid'. De klantprincipes die worden gehanteerd zijn:

1. Bereikbaarheid en toegankelijkheid
2. Persoonlijke aandacht
3. Maatwerk
4. Tijdigheid en juistheid
5. Duidelijkheid

In deze klantprincipes kan ook een simpele versie van een klantreis worden gelezen: het begint erbij of de klant het UWV goed kan bereiken met zijn/haar vraag of probleem (bereikbaarheid en toegankelijkheid). Vervolgens is de vraag of er aandacht is voor de persoonlijke situatie van de klant (persoonlijke aandacht) en of daar in de dienstverlening op wordt aangehaakt (maatwerk). Daarna is het de vraag of afspraken op tijd worden nagekomen, en met name of de uitkering op tijd wordt betaald (tijdigheid en juistheid) en of de communicatie duidelijk is (duidelijkheid).

Van deze klantprincipes zijn de klanten over het algemeen het meest tevreden over 'tijdigheid en juistheid' en iets minder tevreden over de andere klantprincipes. Verder komt uit de KGM's van de afgelopen jaren nog een aantal overstijgende lijnen naar voren. Ten eerste zijn de klanten over het algemeen tevreden over de functionarissen waar ze contact mee hebben (bijvoorbeeld arbeidsdeskundigen, adviseurs werk en verzekeringsartsen). Minder tevreden zijn ze over 'systemen' waar ze mee te maken krijgen, zoals de website van UWV en werk.nl. Ten tweede zijn ze over het algemeen relatief tevreden over alles wat met betalingen te maken heeft, en minder tevreden over alles wat met begeleiding naar werk te maken heeft. Werkgevers, ten slotte, zijn over de gehele linie kritischer dan uitkeringsgerechtigden. Extra kritisch zijn ze over het proces van ontslagaanvragen en het deskundigenoordeel; hier zouden lange wachttijden zijn.[288]

De Inspectie SZW heeft in 2019 ook middels enquêtes onder de verschillende klantgroepen van het UWV (alleen uitkeringsgerechtigden, geen werkgevers) in kaart gebracht wat de ervaringen van de klanten zijn met de dienstverlening van het UWV. De resultaten komen in grote lijnen overeen met de inzichten uit de KGM's van het UWV. We lichten er een aantal conclusies uit. Ten eerste blijkt dat cliënten van UWV over het algemeen redelijk tevreden zijn over de uitkeringsverstrekking. UWV-cliënten ervaren niet vaak problemen met de uitbetaling van de uitkering. Deze staat volgens de uitkeringsgerechtigden zelf bij 88% (WW) tot 97% (WGA) altijd op tijd op de rekening. Verder is de informatie over de uitkering voor de meerderheid duidelijk en ontvangt men in de meeste gevallen snel een antwoord bij een vraag over de uitkering, hoewel er met name bij de Wajong en de WGA (groep 35-80) op deze aspecten nog wel ruimte voor verbetering lijkt te zijn.

[288] Zie de KGM's voor de klantgroepen WW, WIA, ZW, Wajong, Werkgevers voor de jaren 2015-2020.

Ten tweede zijn de klanten redelijk kritisch over de ondersteuning bij het zoeken naar werk. Ongeveer een derde geeft aan dat de hulp van UWV hen motiveert om werk te zoeken. Wajongers zijn hierin het meest positief, en WW'ers het minst positief.[289] WW'ers zijn overigens wél positiever dan bij de vorige klantenenquête in 2015; de Inspectie SZW verklaart dit door de intensievere dienstverlening die in de afgelopen jaren aan WW'ers is geboden.[290]

Ten derde waarderen de uitkeringsgerechtigden persoonlijke begeleiding en face to face contacten en achten ze die belangrijk om de kans op werk en activering te vergroten. Van de digitale dienstverlening wordt de meerwaarde in mindere mate gezien.[291]

Ten vierde wijst de Inspectie SZW erop dat uitkeringsgerechtigden met psychische klachten gemiddeld genomen minder tevreden zijn over hun ondersteuning en er ook minder goed in slaagt om te re-integreren dan andere groepen.[292]

Ten vijfde blijkt dat de rechten en plichten voor circa 46-73% van de populatie (afhankelijk van de doelgroep) duidelijk zijn. Vooral voor Wajongers is op dat punt ruimte voor verbetering.[293] Een belangrijke conclusie van de Inspectie SZW is verder "dat een zeer groot deel van de WGA'ers weinig druk [zegt] te ervaren om mee te werken aan re-integratie."[294] Daarentegen geeft 17% van de WW'ers en ongeveer een kwart van de WGA'ers en Wajongers aan dat ze zich juist te veel onder druk voelen gezet door het UWV. Bij de Wajong is dit volgens de Inspectie SZW een duidelijk stijging ten opzichte van 2015.[295]

6.6.3 Wendbaarheid

Wendbaarheid is de souplesse om van richting te veranderen wanneer dat gewenst is. Wendbaarheid gaat om de mate waarin een organisatie aan kan blijven sluiten bij de vraag die vanuit de samenleving aan die organisatie wordt gesteld. De toegenomen aandacht voor wendbaarheid rust op de veronderstelling dat de buitenwereld zich sneller dan voorheen ontwikkelt en dat dit nieuwe eisen stelt aan uitvoeringsorganisaties.

De noodzaak van wendbaarheid

In de P&C cyclus wordt het begrip wendbaarheid vanaf 2016 wél een aantal keer genoemd, maar het wordt niet uitgewerkt. Dat wil zeggen: er wordt niet omschreven wat het betekent, waarom het nodig is en wat het vraagt van UWV. Ook in andere documenten, zoals de Memorie van Toelichting bij de Wet SUWI, wordt wendbaarheid niet als doel benoemd. De behoefte aan wendbaarheid lijkt een voortschrijdend inzicht bij het departement en het UWV van de afgelopen jaren.

Er lijken met name twee maatschappelijke ontwikkelingen eisen te stellen aan de wendbaarheid van het UWV. Ten eerste zijn dat de volumeontwikkelingen in de uitkeringen die UWV uitvoert. We hebben gezien dat het volume van met name de WW sterk is afgenomen; in de vorige

[289] ISZW (2019) *Rode draden klantenquêtes WW, WIA/WGA en Wajong*, p. 3
[290] Idem, p. 3
[291] Idem, p. 3-4.
[292] Idem, p. 4.
[293] Idem, p, 6.
[294] ISZW (2019) *Rode draden klantenquêtes WW, WIA/WGA en Wajong*, p. 1
[295] Idem, p. 5

periode (2008-2015) was dit juist sterk gestegen. Vanaf 2020 zal dit wederom stijgen als gevolg van de coronacrisis. Het is niet te voorspellen wanneer deze fases van hoog- en laagconjunctuur elkaar afwisselen, en hoe hoog de pieken en dalen zullen zijn. Deze onvoorspelbaarheid vraagt een zekere wendbaarheid van het UWV. Het bekostigingsmodel van het UWV is hier ook op afgestemd zodat het, deels, meeveert met de volumeontwikkelingen.[296]

Ten tweede zijn dat de veranderende politieke en maatschappelijke eisen die er aan het UWV worden gesteld. In paragraaf 6.1 hebben we enkele relevante ontwikkelingen op een rijtje gezet. Het betreft enerzijds nieuwe wet- en regelgeving waarmee kabinetten gestalte willen geven aan hun politieke ambities. Anderzijds worden er ook vanuit de samenleving nieuwe eisen gesteld aan uitvoeringsorganisaties; burgers verhouden zich op nieuwe manieren tot de overheid en verwachten overheidsdienstverlening die meebeweegt met de tijd en de wensen van burgers.

Wendbaarheid als een toekomstbestendig ICT-landschap

Wendbaarheid wordt in de UWV jaarverslagen met name gerelateerd aan het ICT-landschap. Het vernieuwen en vervangen van bestaande ICT is volgens het UWV nodig om het ICT-landschap van UWV wendbaarder te maken en verdergaande digitalisering te ondersteunen. In de jaarverslagen wordt dit ook wel aangeduid als de informatievoorzieningstransitie (IV-transitie). Een term die in dit kader ook veel wordt gebruikt is 'toekomstbestendigheid'. Wendbaarheid en toekomstbestendigheid lijken op min of meer dezelfde manier te worden gebruikt. Ze lijken allebei gegrond in dezelfde probleemanalyse – namelijk dat het UWV onvoldoende in staat zou zijn in te spelen op veranderende verwachtingen en eisen die aan de organisatie worden gesteld – en worden ook allebei gebruikt om naar dezelfde oplossing te verwijzen: vernieuwing van het ICT-landschap.

In het jaarverslag van 2015 constateert het UWV dat "de bezuinigingen, de automatisering van onze uitvoeringsprocessen, de digitalisering van onze dienstverlening, en de implementatie van grote wetswijzigingen veel [heeft] gevergd van onze organisatie" en dat hierdoor "de vereenvoudiging en modernisering van het applicatielandschap [is] achtergebleven." Het toekomstbestendig maken van het ICT-landschap krijgt daarom prioriteit. In 2015 heeft UWV voor het eerst een Informatieplan opgesteld met het oog hierop: het UWV Informatieplan (UIP) 2016-2020. Dit plan wordt jaarlijks herijkt.[297] Het eerste plan legde de nadruk op stabiliteit en continuïteit van de systemen, met relatief weinig aandacht voor vernieuwing. Dit eerste plan is extern gevalideerd, waarbij een vijftiental aanbevelingen werd gedaan. De Algemene Rekenkamer nam deze over en concludeerde onder andere dat ambities en middelen op dit punt nog niet in balans waren (te weinig middelen voor de ambities), dat er nog weinig aandacht was voor vernieuwing en dat de ICT opgave de komende jaren waarschijnlijk beperkingen zou stellen aan de mate waarin politieke en beleidsmatige ambities zouden kunnen worden gerealiseerd.[298]

In de jaren 2015-2020 is aan een aantal belangrijke dossiers gewerkt. Ten eerste project 1UBO, om te komen tot één uniforme betaalomgeving.[299] De verwachting is dat het project in 2021

---

[296] Zie het onderliggende rapport van IPSE Studies: T. Niaounakis, A. van Heezik, & J. Blank, (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018. Delft: IPSE Studies

[297] Zie het UWV Informatieplan 2020-2024 voor de meest recente versie.

[298] M. Smaal, et al (2017) *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

[299] UWV (2017) *UWV Jaarverslag 2016*, p. 23

wordt afgerond.[300] Ten tweede de aanbesteding van het datacenter: het aanbestedingstraject is in 2016 opgestart en in 2018 is het voorlopig gegund. Ten derde de migratie van de portalen werk.nl en uwv.nl naar één uniforme portaaltechnologie.[301]

De vernieuwing van het ICT-landschap zou nodig zijn "om ook in de toekomst goede, betrouwbare en moderne dienstverlening te kunnen blijven bieden. Bovendien moeten we als grote publieke uitvoeringsorganisatie snel in kunnen spelen op veranderende wensen vanuit de politiek en maatschappij. Dit maakt dat we ons ICT-landschap zo in moeten richten dat we wendbaar zijn bijvoorbeeld door afhankelijkheden tussen systemen te verkleinen en door onze systemen en onze processen te herontwerpen".[302] In het jaarplan 2020 wordt overigens geconstateerd dat 'vanwege het beslag van wet- en regelgeving op de verandercapaciteit' er maar beperkte ruimte is "om initiatieven te starten voor de vernieuwing van het ICT-landschap en het verbeteren van de ICT-dienstverlening". Het gevolg hiervan is dat het UWV langer door moet werken met "oude systemen", waardoor hogere kosten worden gemaakt en het UWV volgens zichzelf "minder goed in staat [is] om mee te bewegen met wensen vanuit de maatschappij en minder moderne dienstverlening [kan] bieden (…)."[303] In het UIP 2020-2024 wordt erop gewezen dat er in 2020 meer wet- en regelgeving doorgevoerd moet worden door het UWV, en dat het belangrijk is om deze stijging vanaf 2021 om te buigen "om te voorkomen dat er te weinig ruimte is voor de noodzakelijke vernieuwing".[304]

ABDTOPConsult beschrijft dat 77% van de uitgaven van UWV op het gebied van ICT gaat naar 'beheer en onderhoud' (draaiende houden van bestaande systemen) en dat 23% gaat naar vernieuwing. Doordat er in 2020 veel capaciteit nodig is voor wet- en regelgeving is er "geen/weinig ruimte voor modernisering en verbetering van de functionaliteit voor dienstverlening".[305] Overigens constateert ABDTOPConsult ook in algemene zin dat ondanks de aloude wens tot vernieuwing, en ondanks dat de bestaande systemen al lang zijn afgeschreven, deze oude systemen nog naar behoren functioneren en 'de stabiele basis onder de dienstverlening' vormen. Specifiek met betrekking tot de systemen van het UWV concludeert men dat het UWV "de basis van het ICT-landschap op orde [heeft] (…)" en dat de continuïteit is geborgd.

ABDTOPConsult beschrijft ten slotte ook dat 'het temporiseren van nieuwe wetgeving' nodig is voor de uitvoering van de zo gewenste vereenvoudiging van systemen: "In 2021 rondt UWV bijvoorbeeld het traject 1 Uniforme Betaalomgeving (1UBO) af. Hiermee is dan het applicatielandschap vereenvoudigd door het aantal betaalstraten terug te brengen van drie naar één. Daarvoor is ruimte door de afgesproken beleidsluwte."[306]

---

[300] H. van der Vlist, D. Heerschop, M. Zuurbier & B. Zijlstra (2020) *Werk aan uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. Den Haag: ABDTOPConsult, p. 60

[301] UWV (2018) *UWV Jaarverslag 2017*, p. 36

[302] UWV (2019) *UWV Jaarplan 2020*, p. 17

[303] UWV (2019) *UWV Jaarplan 2020,* p. 17. Dezelfde uitdaging wordt geschetst in het UWV Informatieplan 2020-2024; daar wordt het neergezet als 'balanceeract' tussen het borgen van de continuïteit, het verbeteren van de stabiliteit en beschikbaarheid van de systemen, het tijdig vernieuwen en doorontwikkelen en het doorvoeren van wet- en regelgeving. Zie blz 4.

[304] UWV (2019) UWV Informatieplan 2020-2024, p. 3

[305] H. van der Vlist, D. Heerschop, M. Zuurbier & B. Zijlstra (2020) *Werk aan uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. Den Haag: ABDTOPConsult, p. 54

[306] H. van der Vlist, D. Heerschop, M. Zuurbier & B. Zijlstra (2020) *Werk aan uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. Den Haag: ABDTOPConsult, p. 60

Conclusies over wendbaarheid

Op basis van het bovenstaande is het niet mogelijk om eenduidig te zeggen in welke mate het UWV wendbaar is en in de afgelopen jaren wendbaarder is geworden. Dat ligt onder andere aan het feit dat het begrip nog niet goed is geoperationaliseerd. Wel wordt duidelijk dat men wendbaarheid voor een goed deel zoekt in de ICT-systemen. In de afgelopen jaren is het inzicht ontstaan dat er forse investeringen nodig zijn om systemen te moderniseren; deels zijn deze investeringen ook gepleegd, hoewel het voor een groot gedeelte ook noodzakelijk onderhoud betrof en er nog weinig substantiële vereenvoudiging en daarmee toegenomen wendbaarheid is bereikt. Dit komt onder andere doordat er toch ook nieuwe beleidswensen blijven komen die door het UWV uitgevoerd moeten worden. Anderzijds heeft de modernisering van ICT-systemen, en met name de invoering van 1UBO als eerste belangrijke stap in dat proces, ook van de opdrachtgever gevraagd om beleidswensen even uit te stellen. Hiertoe is op verschillende momenten een 'beleidsfreeze' afgesproken. Er is in de afgelopen jaren dus geïnvesteerd in de stabiliteit en ook de wendbaarheid van de ICT-systemen. Op korte termijn heeft dat geleid tot een verminderde wendbaarheid; de verwachting is dat dit op de langere termijn juist leidt tot meer betrouwbaarheid en wendbaarheid.

De bijzondere situatie in 2020 verdient bijzondere vermelding in termen van wendbaarheid. Als gevolg van de coronacrisis hebben het UWV en het ministerie van SZW samen in korte tijd de NOW regeling ontworpen en uitgevoerd. De maatschappelijke opgave was dusdanig urgent dat in nauw overleg de regeling snel tot stand kwam. Zonder dat wij het proces van totstandkoming van deze regeling hebben geëvalueerd durven de we conclusie dat hier – zeker in termen van wendbaarheid - iets bijzonders is gepresteerd, wel aan. Daarbij moeten we ook opmerken dat bij de ontwikkeling van deze regeling de *uitvoerbaarheid* een zeer belangrijke randvoorwaarde was.

6.7 Doeltreffendheid van de uitvoering

De doeltreffendheid van het UWV moet worden afgemeten aan het bereiken van de twee centrale SUWI-doelen: het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Wat valt er op basis van bovenstaande te zeggen over de bijdrage van het UWV aan het verwezenlijken van deze twee maatschappelijke doelen? We beschouwen eerst deze twee doelen afzonderlijk, vervolgens maken we enkele overkoepelende punten.

Bestaanszekerheid

De bijdrage die het UWV levert aan de bestaanszekerheid van mensen loopt via het verstrekken van uitkeringen. Het UWV heeft geen invloed op de hoogte van de uitkeringen, dat wordt in de materiewetten geregeld. Wel heeft het er invloed op of de uitkeringsgerechtigde de uitkering op tijd ontvangt, en of dit het juiste bedrag is. Juiste en tijdige uitkeringsverstrekking dus.

Uit de hoge rechtmatigheidscijfers blijkt dat het UWV er over het algemeen zeer goed in slaagt om de uitkeringen correct te verstrekken: het juiste bedrag gaat naar de juiste persoon. Wat tijdigheid betreft scoort het UWV – afgemeten aan de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking na toekenning van het uitkeringsrecht – ook steevast boven de norm. Daar moet wel bij worden aangetekend dat die norm niet bijzonder hoog ligt, namelijk op 85%. Met name voor de WW scoort het UWV hoog (>95%); voor de WIA, ZW en Wajong scoort het

UWV wat lager (85-95%), en voor Wajong en WIA is een dalende trend te zien. Het tekort aan verzekeringsgeneeskundige capaciteit speelt hier een rol.

Voor de mensen die hun eerste uitkering niet op tijd ontvangen kan dit een belangrijk effect hebben op hun bestaanszekerheid. Daarom betaalt het UWV inmiddels voorschotten uit indien de WIA-uitkering niet op tijd kan worden uitgekeerd.

Het tekort aan verzekeringsartsen heeft er ook toe geleid dat de WGA-populatie de afgelopen jaren onvoldoende in beeld is geweest. Dat betekent dat er niet altijd een actueel beeld was van het arbeidsongeschiktheidspercentage en dus de hoogte van de uitkering waar die persoon recht op had. Dit draagt het risico in zich dat mensen een ontwikkeling hebben doorgemaakt waardoor ze een lagere of juist hogere uitkering zouden moeten krijgen en hun huidige uitkering dus niet meer aansluit bij hun gezondheidssituatie.

Al met al levert het UWV door het verstrekken van uitkeringen een belangrijke bijdrage aan de bestaanszekerheid van ongeveer 1,2 miljoen mensen op jaarbasis. Deze bijdrage wordt groter naarmate de tijdigheid van de uitkeringsverstrekking toeneemt. Het tekort aan verzekeringsartsen heeft in de afgelopen jaren geleid tot een dalende tijdigheid voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Een andere vraag is: hoe kan het UWV haar bijdrage aan bestaanszekerheid verder vergroten? Behalve het verhogen van de tijdigheid van uitkeringsverstrekking is het antwoord waarschijnlijk onder andere gelegen op ten minste twee terreinen. Ten eerste kan het UWV mogelijk meer doen op het gebied van het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen. Het UWV heeft op dit vlak momenteel geen formele opdracht hiervoor van SZW. Desalniettemin moet de vraag van het *bereik* gesteld worden: worden momenteel alle mensen die met de regelingen worden beoogd bereikt, en zo nee, kan de bijdrage aan de bestaanszekerheid verder worden vergroot door het bereik van de regelingen te vergroten? Ten tweede kan het UWV wellicht meer doen om uitkeringsgerechtigden met problematische schulden te ondersteunen. Ook op dit punt heeft het UWV momenteel geen formele opdracht van SZW. Wel heeft het de afgelopen jaren een pilot uitgevoerd over 'signaleren en doorverwijzen' bij schulden.[307]

Arbeidsparticipatie

We hebben eerder in dit hoofdstuk laten zien dat het UWV in de afgelopen jaren veel inspanningen heeft gepleegd om dienstverlening gericht op werk naar een hoger niveau te tillen. Zo zijn er nieuwe dienstverleningsmodellen ingevoerd voor de WW en voor de WGA. Het UWV heeft hiermee ruimte gekregen voor meer persoonlijke dienstverlening aan klanten. De invoering van deze nieuwe dienstverleningsmodellen is soms stroef verlopen, maar al met al is er in de afgelopen jaren meer ruimte gekomen voor persoonlijke dienstverlening voor verschillende klantgroepen.

Met de invoering van deze nieuwe dienstverleningsmodellen is ook de focus op effectiviteit toegenomen. De nieuwe dienstverlening is ingevoerd als business case, maar het gaat hierbij om structurele middelen voor een structureel andere inrichting van de re-

[307] Zie: UWV, Pilot signaleren en doorverwijzen bij schulden. Eindevaluatie.

integratiedienstverlening. Daartoe werd de basisfinanciering voor re-integratiedienstverlening in de WW van 100 miljoen euro verhoogd naar 160 miljoen euro per jaar. Daarnaast is er vanaf 2019 nog eens structureel 70 miljoen euro per jaar beschikbaar gekomen om meer persoonlijke dienstverlening mogelijk te maken voor zowel de WW- als de WGA-populatie.

Naast structurele middelen voor re-integratiedienstverlening ontvangt UWV ook incidentele middelen voor pilots en experimenten om te onderzoeken hoe de re-integratiedienstverlening kan worden verbeterd. De afgelopen jaren ging het onder andere om de inzet van persoonlijke dienstverlening bij oudere werkzoekenden en experimenten met een verbreding van het zoek- en sollicitatiegedrag, specifieke trainingen, speeddates en passend werkaanbod.[308] Bij elk van die pilots en experimenten is expliciet de (kosten)effectiviteit onderzocht.

De evaluatieonderzoeken van de nieuwe dienstverleningsmodellen voor de WW en de WGA lopen momenteel nog; er zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog geen resultaten van beschikbaar. Een finaal oordeel over de toegevoegde waarde zal daarom nog moeten worden opgeschort. Wel tonen verschillende recente onderzoeken aan dat meer persoonlijke dienstverlening voor WW'ers de kansen op werk vergroten.[309] Enkele andere onderzoeken, gericht op kleine onderdelen van de dienstverlening gericht op werk, suggereren ook dat die dienstverlening bijdraagt aan de kansen op werk voor de doelgroep.[310] Dat zijn de positieve signalen.

De Algemene Rekenkamer en ABDTOPConsult concludeerden in de afgelopen jaren dat systematische kennis over welke vorm van ondersteuning (verschillende groepen) WGA-gerechtigden nodig hebben om hun kansen op terugkeer op de arbeidsmarkt te vergroten onvoldoende beschikbaar is en dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak niet goed kunnen worden onderbouwd.[311] In 2019 is daarop gestart met een experiment en een gezamenlijk kennisprogramma om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening te onderzoeken en om de kennis over activering van mensen met een arbeidshandicap systematisch te verbeteren.[312] Resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

De bijdrage van het UWV aan de arbeidsparticipatie zou mogelijk verder kunnen worden vergroot door ook inspanningen te plegen voor werknemers die met werkloosheid worden bedreigd. Dit is een wettelijke taak van het UWV, maar het UWV krijgt hier geen middelen voor van de minister, hoewel er overigens als reactie op de coronacrisis wel tijdelijk middelen voor zijn vrijgemaakt.

---

[308] Zie bijlage 4 in dit rapport.
[309] Zie bijvoorbeeld: A. Heyma,& S. van der Werff (2014) *Een goed gesprek werkt: (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek; J. de Koning, P. de Hek, L. Mallee, M. Groenewoud & W. Zwinkels (2015) *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*. Rotterdam/Amsterdam/Leiden: SEOR/Regioplan/Epsilon Research
[310] Zie bijvoorbeeld voor een onderzoek naar de effectiviteit van speeddates: B. van der Klaauw, & L. Ziegler, (2019*). A field experiment on labor market speeddates for unemployed workers.* IZA Discussion Papers, No. 12140, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn; Voor een onderzoek naar de effectiviteit van sollicitatietrainingen voor oudere werkzoekenden: N. de Groot & B. van der Klaauw (2017). *De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk*. Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam
[311] R. Kerstens, H. Junk & J. Bekenkamp (2019) *Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Den Haag: ABDTOPConsult, p. 28 ev.
[312] Stand van de Uitvoering, juni 2019.

Met de invoering van de Wet SUWI is een belangrijk deel van de re-integratiedienstverlening – de trajecten, jobcoaching, soms ook arbeidsbemiddeling – geprivatiseerd. Het UWV koopt voor WGA'ers, ZW'ers en Wajongers trajecten in bij private re-integratiebureaus. Er is in de afgelopen periode geen onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van deze ingekochte instrumenten en naar het functioneren van de markt voor re-integratiedienstverleners. Dit beperkt de reikwijdte van ons oordeel over de doeltreffendheid van het UWV.

Tot slot: de bijdrage van het UWV aan de arbeidsparticipatie kan niet in isolatie worden beschouwd. Een belangrijk aspect van deze bijdrage is in dit hoofdstuk nog niet aan de orde gekomen, namelijk de aanwezigheid van het UWV in de 35 arbeidsmarktregio's en de wijze waarop het daar samenwerkt met gemeenten en andere partijen. Het is juist in deze regio's waar het UWV – in potentie – op slimme wijzen kan aansluiten op bestaande arbeidsmarktstructuren, door werkgeversvragen te vervullen, werkgevers te adviseren en uitkeringsgerechtigden te matchen op voor hen goede functies. Deze regionale samenwerking komt in hoofdstuk 10 aan de orde.

Overkoepelend

Tot slot, rond het begin van de onderzoeksperiode (2015) is op verschillende fronten het besef ingedaald dat het UWV in de jaren daarvoor (tot 2015) was uitgeput door opeenvolgende taakstellingen in combinatie met het moeten doorvoeren van een veelheid aan beleidswensen. Dit besef heeft de afgelopen periode geresulteerd in enkele investeringen, enerzijds in activerende dienstverlening voor specifieke groepen (WW, WGA), anderzijds in ICT en het vakmanschap van medewerkers. Deze investeringen zijn stappen geweest op weg naar een gezonde, toekomstbestendige organisatie. Daarin is de komende jaren nog een weg te gaan.

6.8 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

In paragraaf 6.3 zagen we dat de totale uitvoeringskosten van het UWV in de afgelopen periode (2015-2019) met ongeveer 3% zijn gedaald. In diezelfde periode is het aantal uitkeringsontvangers met 8% gedaald (zie paragraaf 6.5). Het aantal uitkeringsontvangers is dus sterker gedaald dan de uitvoeringskosten. IPSE Studies trekt op basis daarvan een conclusie dat de productiviteit van het UWV in de afgelopen jaren is gedaald. Uit hun onderzoek volgt dat de 'productiviteit' van het UWV tussen 2002-2018 weliswaar sterk is gestegen, maar ook dat de productiviteit vanaf 2016 weer daalt. Weliswaar dalen ook de uitvoeringskosten in die jaren, maar de gewogen productie daalt sterker.[313] Wat het onderzoek van IPSE Studies ook laat zien is dat de productiviteit van het UWV piekt tijdens de economische crisis, en dat de productiviteit daalt in tijden van hoogconjunctuur. Met andere woorden: het UWV gaat superefficiënt werken wanneer het geconfronteerd wordt met een grote toevloed van WW-aanvragen. Waarschijnlijk heeft de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren dan ook gezorgd voor een zeker 'doelmatigheidsverlies' in de uitvoering van het UWV. Dat kan bijvoorbeeld te maken hebben met het feit dat UWV ook

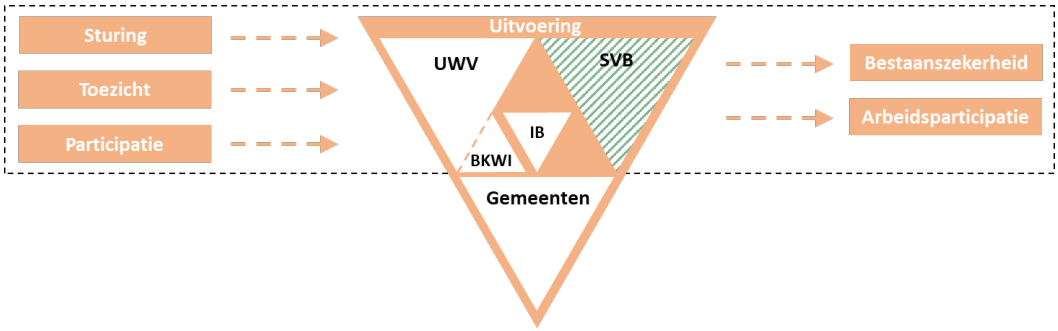
[313] T. Niaounakis, A. van Heezik & J. Blank (2020) *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018*. Delft: IPSE Studies, figuren 3-10 en 3-11, p. 38. In het begrip van 'gewogen productie' dat IPSE hanteert wordt rekening gehouden met het feit dat verschillende typen klanten/wetten verschillende kostprijzen kennen. Dit wordt dan verdisconteerd in de gewogen productie.

taken heeft die niet gerelateerd zijn aan het aantal uitkeringsontvangers, zoals diensten voor het gegevensverkeer en het verzamelen en delen van arbeidsmarktinformatie.

Er zijn in de afgelopen jaren echter ook investeringen gepleegd die in de redenering moeten worden meegenomen. Aan de ene kant is de dienstverlening uitgebreid, bijvoorbeeld door de invoering van nieuwe dienstverleningsmodellen voor WW'ers en WGA'ers. De evaluaties van deze nieuwe dienstverlening volgen nog, maar duidelijk is dat de investeringen zijn gepleegd met het oog op betere dienstverlening voor burgers, een hogere arbeidsparticipatie en daardoor een dalend gebruik van de uitkering. De toegenomen uitvoeringskosten zouden daarmee dus moeten leiden tot dalende uitkeringslasten. Aan de andere kant zijn de eerste stappen gezet om het ICT-landschap toekomstbestendiger te maken. Dit draagt naar verwachting bij aan de doelmatigheid op langere termijn.

SVB

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering die de SVB geeft aan haar taken conform de Wet SUWI. Het onderwerp van dit hoofdstuk is groen gearceerd in de figuur hieronder.



We schetsen, na een korte inleiding, achtereenvolgens de doelen (7.2), middelen (7.3) en ontwikkelingen (7.4) die de SVB in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Vervolgens beoordelen we de kwaliteit van dienstverlening van de SVB (7.5). Dat doen we aan de hand van de vier criteria: rechtmatigheid, klantgerichtheid, samenwerking en wendbaarheid. We sluiten dit hoofdstuk af met een beoordeling van de doelmatigheid (7.6) en doeltreffendheid (7.7) van de uitvoering door de SVB.

7.1 Inleiding

In deze inleidende paragraaf gaan we kort in op de aanloop naar deze beleidsdoorlichtingen en de ontwikkelingen die de SVB de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

7.1.1 Aanloop: SVB 2007-2014

In de vorige beleidsdoorlichting werd geconcludeerd dat de periode 2007-2014 er voor SVB één is geweest met veel beweging. Er zijn toen bijzonder veel beleidswijzigingen doorgevoerd, waardoor de regelingen die de SVB uitvoert steeds beleidsintensiever zijn geworden. Daarnaast heeft de SVB behoorlijke bezuinigingen moeten verwerken. Deze ontwikkelingen hebben in die periode geen noemenswaardige invloed gehad op de uitvoering van de taken van de SVB. De rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking was zeer hoog. Voorts wist de SVB een daling van de uitvoeringskosten te bewerkstelligen tussen 2010 en 2014.[314]

7.1.2 Ontwikkelingen in de context van de SVB 2015-2020

Wanneer we kijken naar de jaren waarop deze beleidsdoorlichting zich richt zien we dat het aantal beleidswijzigingen waar het gaat om de SUWI-taken die de SVB uitvoert relatief beperkt is geweest. Belangrijke wijzigingen van wetten die de SVB uitvoert waren onder meer de invoering van de kostendelersnorm voor de AIO, de vervanging van de tegemoetkoming KOB door de aanvullende inkomensondersteuning AOW-gerechtigden (IOAOW) en de Wet Hervorming Kindregelingen.[315]

In de context waarin de SVB haar taken uitvoert zijn echter wel veranderingen opgetreden die van invloed zijn geweest op de uitvoering als geheel. Ten eerste is op andere gebieden wetgeving ingevoerd met gevolgen voor de uitvoering, met name op het terrein van ICT en databeheer. In 2016 werd de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) ingevoerd, die in 2018 van toepassing werd. Ook zijn sinds 2017 voorbereidingen getroffen voor de invoering van de Wet generieke digitale infrastructuur (inmiddels Wet Digitale Overheid) en de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.[316] Ten tweede is sprake geweest van internationale regelgeving en internationalisering van de eigen doelgroepen. Voor de SVB in het bijzonder geldt dat de uitvoering te maken heeft met allerlei vormen van internationalisering, zoals AOW-gerechtigden in het buitenland, de verdere invoering van het woonlandbeginsel, tijdelijke arbeidsmigranten die sociale zekerheidsrechten opbouwen en migranten die geen volledig AOW hebben opgebouwd. De toenemende internationalisering maakt de uitvoering complexer. Ten derde geeft de SVB aan dat sprake is geweest van een toename van variabelen in regelingen, een precisering van doelgroepen, individualisering (uitkering afhankelijk van het individu en niet van de samenleefvorm) en toegenomen inkomens- en vermogenstoetsing.[317] Ook dit maakt de uitvoering complexer. Ten slotte moeten overgangsregelingen genoemd worden, zoals voor de Anw geldt. Het recht op de Anw is steeds meer ingeperkt, maar oudere doelgroepen blijven rechthebbend. Iets vergelijkbaars geldt voor

[314] Panteia, Van beheersing naar veerkracht, p.9.
[315] SVB, Jaarplan 2015, p.5; SZW, Meibrief 2016.
[316] SVB, Jaarplan 2017, p.11-12.
[317] SVB, Jaarplan 2016, p.6; IPSE, Op afstand de beste, p.57.

de partnertoeslag AOW, die in 2015 werd afgeschaft, maar blijft gelden voor mensen die vóór 2015 recht hadden op de partnertoeslag AOW. Het bestaan van overgangsregelingen betekent dat naast elkaar meerdere populaties met andere regimes bestaan binnen dezelfde regeling. Dat maakt de uitvoering complexer en minder efficiënt.

7.2 Doelen en opdracht

In deze paragraaf beschrijven we de doelen en de opdracht aan de SVB. Dat doen we door eerst het wettelijk kader te schetsen. Daarna gaan we in op de missie en visie van de SVB.

7.2.1 Wettelijk kader

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) geeft uitvoering aan de volksverzekeringen. De SVB voert conform artikel 34 van de Wet SUWI de volgende wetten uit:

- Algemene Ouderdomswet (AOW);
- Algemene Nabestaandenwet (Anw);
- Algemene Kinderbijslagwet (AKW).

Op grond van Artikel 11 Uitvoeringskosten voert de SVB nog een aantal wetten uit. Dit zijn de zogenaamde SV-taken. Dat zijn:

- TAS (tegemoetkoming Asbestslachtoffers);
- KOT/WKB (kinderopvangtoeslag en Wet op het kindgebonden budget) (uitsluitend voor internationale gevallen);
- AIO (aanvullende inkomensvoorziening ouderen);
- Bijstand Buitenland;
- OBR (overbruggingsuitkering AOW);
- Remigratiewet.[318]

Naast de SUWI-taken en SV-taken conform Artikel 11 voert de SVB enkele andere wetten en regelingen uit buiten de sociale zekerheid. Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de Trekkingsrechten PGB, waarmee SVB zorgverleners van PGB-ontvangers betaalt.

7.2.2 Missie en visie

Als uitvoerder van de volksverzekeringen richt de SVB zich uitsluitend op het SUWI-doel van het bieden van bestaanszekerheid. Werk boven uitkering is niet een doelstelling waar de SVB zich op richt, in tegenstelling tot UWV. De opdracht aan de SVB waar het gaat om SUWI-taken is helder, namelijk het uitvoeren van de volksverzekeringen AOW, Anw en AKW. De SVB verstrekt uitkeringen en tegemoetkomingen in het sociaal domein aan burgers en zorgt dat burgers weten en krijgen waar zij recht op hebben. Dit leidt tot drie opdrachten aan de SVB, namelijk om

[318] Ministerie van SZW, Rijksbegroting 2020, Artikel 11.

burgers te informeren over hun rechten op sociale voorzieningen, het recht van burgers op sociale voorzieningen te toetsen en uitkeringen te verstrekken.[319]

In 2015 zijn het ministerie van SZW, ministerie van VWS en de SVB gestart met de strategische heroriëntatie van SVB. Doel van deze heroriëntatie was om de ambitie van de SVB te herijken.[320] Voortvloeiend uit deze heroriëntatie heeft de SVB voor de periode 2016-2019 de volgende drie strategische doelstellingen opgesteld:

- **Een goede dienstverlener zijn.** Klanten weten en krijgen waar zij recht op hebben en de SVB helpt haar klanten snel en in één keer goed. De SVB zorgt voor correcte betalingen […]. Bovendien is de dienstverlening van de SVB voor iedere klant toegankelijk.[321]
- **De continuïteit borgen en de wendbaarheid van de organisatie verhogen**. De organisatie kan wijzigingen in wetgeving en nieuwe wet- en regelgeving snel implementeren, ook medewerkers kunnen zich deze wijzigingen snel eigen maken en de kwaliteit van taakuitoefening verbetert bij toenemende complexiteit.
- **Investeren in proactieve ketensamenwerking**. Ketensamenwerking gaat over het delen van gegevens van klanten, het onderling afstemmen van processen en over het gezamenlijk leveren en innoveren van producten en diensten. Ketensamenwerking levert gemak op voor de burger en draagt bij aan de efficiëntere besteding van overheidsgeld.[322]

De SVB houdt in het Meerjarenplan 2018-2020 vast aan deze strategische doelstellingen, en legt zich toe op het verder concretiseren van deze doelen. Overkoepelend stelt de SVB in dit meerjarenplan het werken vanuit de bedoeling van de wet nog meer dan voorheen centraal.[323] In paragraaf 7.4 gaan we in op wat het werken volgens de bedoeling inhoudt.

7.3 Middelen en output

De SVB voert haar taken in het kader van de Wet SUWI uit in opdracht van de minister van SZW. Dat geldt ook voor Artikel 11 Uitvoeringskosten. De SVB wordt voor het grootste deel gefinancierd door de premies die worden afgedragen door burgers. Daarnaast ontvangt de SVB een rijksbijdrage. Van de SUWI-taken is alleen de AKW een begrotingsgefinancierde regeling, de AOW en Anw zijn allebei premiegefinancierd. De wet- en regelgeving die de SVB uitvoert die buiten het SUWI-stelsel vallen zijn begrotingsgefinancierd. Een premiegefinancierde regeling houdt in dat deze regeling gefinancierd wordt uit premieopbrengsten, in tegenstelling tot begrotingsgefinancierde wetten, die vanuit algemene middelen bekostigd worden. Het zijn echter wel collectieve uitgaven, daarom worden ze toegelicht in de rijksbegroting.

In tegenstelling tot het hoofdstuk over UWV bespreken we in deze paragraaf ook de output en daarmee gepaard gaande kosten. Dit omdat de SVB een beperkt aantal regelingen uitvoert die

[319] SVB, Jaarplan 2016, p.5
[320] SZW, Meibrief 2016.
[321] SVB, Jaarverslag 2016, p.5
[322] SVB, Jaarverslag 2016, p.5
[323] SVB, Jaarplan 2018, p.6.

een hoge mate van voorspelbaarheid kennen. Daardoor varieert de uitkeringsverstrekking met bijbehorende kosten veel minder dan bij UWV het geval is.

7.3.1 Kosten per regeling van de Wet SUWI

Wanneer we kijken naar de verschillende regelingen die de SVB in het kader van de Wet SUWI uitvoert, dan is de AOW verreweg de grootste regeling. De AOW kent de meeste klanten, namelijk 3.452.200 in 2019. De absolute kosten zijn daarom hoog, maar de uitvoeringskosten per klant zijn vanwege het grote volume en de voor de meeste regelingen eenvoudige toekenningscriteria relatief laag. Wel zien we dat de kosten per klant een stijgende trend laten zien. Dit is weergegeven in tabel 7.1.

Tabel 7.1 Kerncijfers AOW[324]

	2015	2016	2017	2018	2019
Uitkeringslasten (x € 1 mln)	35.814	36.941	37.412	38.601	39.978
Aantal klanten	3.371.258	3.397.634	3.422.100	3.444.930	3.452.200
Kosten per klant (x € 1)	31	30	33	37	39

De AKW kent bijna 2 miljoen klanten en is daarmee net als de AOW een veelgebruikte voorziening. Wel liggen de uitkeringslasten fors lager, omdat het uitgekeerde bedrag per kind en per huishouden lager is. Door het hoge aantal klanten zijn de kosten per klant[325] relatief laag. Ook voor de AKW geldt dat de kosten per klant een stijgende tendens laten zien.

Tabel 7.2 Kerncijfers AKW[326]

	2015	2016	2017	2018	2019
Uitkeringslasten (x € 1 mln)	3.216	3.310	3.330	3.348	3.628
Aantal klanten	1.909.669	1.916.900	1.908.350	1.904.151	1.892.387
Kosten per klant (x € 1)	30	34	38	36	41

[324] SVB, Jaarverslag 2018, p.39.
[325] De klant is in dit geval het huishouden dat AKW ontvangt.
[326] SVB, Jaarverslag 2018, p.39.

De Anw is een veel kleinere regeling dan de AOW en AKW, met 27.821 klanten in 2019. Voor de Anw liggen de uitkeringslasten relatief laag, maar zijn de kosten per klant relatief hoog. Dat komt vooral door het relatief lage aantal klanten, waardoor er veel overhead in de uitvoeringskosten zit. Het aantal klanten neemt bovendien af sinds 2015. In 2018 zijn de kosten per klant fors gestegen ten opzichte van eerdere jaren. In 2019 hebben deze relatief hoge kosten zich voortgezet.

Tabel 7.3 Kerncijfers Anw[327]

	2015	2016	2017	2018	2019
Uitkeringslasten (x € 1 mln)	473	442	392	394	373
Aantal klanten	36.101	33.770	31.442	29.479	27.821
Kosten per klant (x € 1)	277	298	277	423	415

7.3.2 Kosten Artikel 11

Ook voor de SV-taken die buiten de Wet SUWI vallen, maar die de SVB uitvoert op grond van Artikel 11 Uitvoeringskosten geven we hier een beknopt overzicht van de ontwikkelingen in kosten per klant. Voor het merendeel van deze wetten zien we een toename van de uitvoeringskosten per klant. Dit is weergegeven in tabel 7.4.

Tabel 7.4 Kosten per klant overige SV-taken (x € 1)[328]

	2015	2016	2017	2018	2019
TAS	2.748	2.391	3.372	2.816	4.399
WKB	476	521	594	720	790
AIO	532	513	500	602	558
Bijstand Buitenland	898	1.031	1.622	1.571	2.572
Overbrug. Reg. AOW	509	425	393	488	738
Remigratiewet	274	211	210	223	258

[327] SVB, Jaarverslag 2018, p.39.
[328] SVB, Jaarverslag 2018 en Jaarverslag 2019.

7.3.3 Uitvoeringskosten

In 2020 had de SVB een totale begroting voor de uitvoeringstaken van € 323 miljoen. Daarvan ging € 248 miljoen naar de uitvoering van sociale verzekeringen, waaronder de AKW, AOW en Anw.

In de periode 2011-2015 kreeg de SVB een forse taakstelling te verwerken van een bedrag oplopend tot € 54 miljoen in 2015.[329] Deze taakstelling is door de SVB gerealiseerd. De uitvoeringskosten zijn echter niet met het bezuinigde bedrag afgenomen. Dit is toe te schrijven aan extra uitgaven voor de uitvoering van wetswijzigingen, loon- en prijscompensatie, compensatie voor gestegen volumes en frictiekosten. De taakstelling heeft uiteindelijk geleid tot een daling van de uitvoeringskosten met € 32 miljoen.[330] Volgens de SVB heeft de taakstelling geen invloed gehad op de direct meetbare kwaliteit van haar taakuitvoering. De Inspectie SZW sloot zich hier in 2015 bij aan: uit onderzoek van de Inspectie SZW bleek dat de continuïteit en kwaliteit van de SUWI-dienstverlening door de SVB nog steeds voldeed aan de met de minister van SZW overeengekomen en in jaarplannen vastgelegde streefwaarden.[331]

In de periode 2016-2018 kreeg de SVB opnieuw een taakstelling opgelegd à €11,4 miljoen. Over de invulling van de taakstelling is in 2015 overeenstemming bereikt.[332] De SVB meldt dat t/m 2017 een bedrag van € 8,6 miljoen was ingevuld. In 2018 is het resterende deel van de taakstelling van € 2,8 miljoen gerealiseerd.[333]

Ondanks de opgelegde taakstellingen zijn de uitvoeringskosten in de afgelopen jaren gestegen. Zoals in paragraaf 7.3.1 aan de orde kwam zijn de uitvoeringskosten per klant bij elke regeling gestegen, soms gaat het om een aanzienlijke stijging. De uitvoeringskosten per klant van de AOW laten een stijging met 26% zien, de uitvoeringskosten per klant voor de AKW zijn gestegen met 37%, die van de Anw met bijna de helft. Voor de TAS en Bijstand Buitenland geldt een nog sterkere stijging van de uitvoeringskosten per klant. Deze stijgende trend in de uitvoeringskosten is ook terug te zien in de algehele uitvoeringskosten voor de SV-taken van de SVB, zoals is weergegeven in tabel 7.5.

Tabel 7.5 Uitvoeringskosten (x € 1 mln)

	2015	2016	2017	2018	2019
Uitvoeringskosten SV	200,8	213,8	227,3	245,2	264

Er zijn meerdere oorzaken aan te wijzen voor de stijgende uitvoeringskosten. Ten eerste brachten digitalisering en automatisering nieuwe kosten met zich mee. Paradoxaal genoeg

[329] SVB, Jaarplan 2015, p.7.
[330] Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2015, p.22.
[331] Inspectie SZW, Suwidienstverlening en de governance SVB (2016), p.25-26; Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2015, p.22. De Inspectie SZW kwam tot deze conclusie op basis van dossieronderzoek en interviews. Niet duidelijk is op welke normen en criteria de Inspectie dit oordeel heeft gebaseerd.
[332] SVB, Jaarverslag 2015, p.11
[333] SVB, Jaarverslag 2018, p.33

brachten juist de aanhoudende bezuinigingen de noodzaak tot vernieuwing en het doen van investeringen voor kostenreductie op de lange termijn met zich mee. Zodoende zien we dat de SVB in de periode 2015-2019 veel innovatieve projecten en pilots heeft ontplooid, waarvan een belangrijk deel op het terrein van ICT en digitale dienstverlening.[334] Hiervoor heeft het ministerie van SZW incidentele middelen beschikbaar gesteld. Van digitalisering en automatisering werd verwacht dat dit de dienstverlening goedkoper zou maken, onder andere omdat minder personeel nodig zou zijn. De praktijk is volgens betrokkenen weerbarstiger gebleken. Met automatisering kon in de praktijk niet het verwachte aantal mensen in de uitvoering vervangen worden. We zien zodoende een verschuiving van minder personeel in de uitvoering naar meer ICT-gerelateerd personeel, terwijl een algehele personeelsreductie als effect van de automatiseringsoperatie beoogd werd. Bovendien wordt ICT-personeel voor een deel extern betrokken, bijvoorbeeld in detacheringsconstructies, wat relatief duur is. Een andere verklaring hiervoor zijn de nieuwe risico's, waarvan privacy en informatiebeveiliging de belangrijkste zijn en waaraan in de loop der jaren steeds hogere eisen worden gesteld. Daarvoor waren extra middelen en menskracht nodig.

EY schrijft in het onderzoek naar de 'balans tussen opdracht en middelen SVB' dat de kosten van de ICT in de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. De ICT-kosten zijn tussen 2016 en 2019 gestegen van € 60 miljoen in 2016 naar € 91,8 miljoen in 2019 (+53%). De totale kosten van de SVB stegen in dezelfde periode met € 314,7 miljoen in 2016 naar € 347,5 miljoen (+10%). De stijging van de totale kosten van de SVB is dus ongeveer gelijk aan de stijging van de ICT-kosten over deze periode (€ 32,7 miljoen en € 31,8 miljoen respectievelijk). Het aandeel van ICT in de totale kosten is gestegen van 19% in 2016 naar 26% in 2019.[335]

Ten tweede hebben aanpassingen of invoering van wet- en regelgeving soms tot een lastenverzwaring geleid. Zoals in paragraaf 5.1 al aan de orde is geweest is sprake van overgangsrecht voor sommige wetten, zoals de Anw. Voorts is flankerende wetgeving ingevoerd, waaronder de AVG, wat gevolgen heeft gehad voor de uitvoering. Wel is de SVB gecompenseerd voor de kosten die gepaard zijn gegaan met de implementatie van de AVG. Ook is volgens de SVB sprake geweest van een toename van variabelen in regelingen, een precisering van doelgroepen, individualisering (uitkering afhankelijk van het individu en niet van de samenleefvorm) en toegenomen inkomens- en vermogenstoetsing. Ten derde is sprake van internationalisering, wat de uitvoering van wet- en regelgeving complexer maakt en daarmee ook duurder. De SVB krijgt een hogere vergoeding voor de uitvoeringskosten voor buitenlandse klanten. Al met al blijkt dat de gevalsbehandeling complexer is geworden, wat gevolgen heeft voor de uitvoeringskosten door de SVB. Een laatste oorzaak betreft veranderingen in de omvang van de populatie.

Door toedoen van de stijgende uitvoeringskosten heeft de SVB financiële reserves ingezet om de exploitatie sluitend te maken.[336] In 2019 ging het om een gat van € 4,4 miljoen die vanuit de egalisatiereserve is gedicht.[337] Dit financiële tekort is deels toe te schrijven aan de business case

[334] De bevindingen van ABDTopconsult sluiten hierbij aan, die signaleert namelijk dat de taakstellingen die sinds 2008 zijn ingevuld, werden ingevuld met grote digitaliseringsoperaties en reductie op persoonlijke dienstverlening, personeelskosten en het aantal kantoren. ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering. Fase 1: probleemanalyse, p.52.
[335] EY, Balans opdracht en middelen SVB, 24.
[336] EY, Balans tussen opdracht en middelen, 24.
[337] SVB, Jaarverslag 2019, p.52.

intensivering toezicht, waarvoor de SVB € 3,7 miljoen uit de egalisatiereserve zou halen. Het tekort op de totale exploitatie betrof zodoende een bedrag van € 0,7 miljoen. Een andere indicatie voor de financiële problemen waar de SVB mee kampt, is dat de SVB vanaf 2019 werkachterstanden heeft opgelopen waardoor voorraden zijn ontstaan die zijn opgelopen tot 24 fte op jaarbasis, zo schrijft EY.[338]

7.3.4 Berekening van kostprijzen

Om tot een begroting voor de SVB te komen wordt gewerkt met kostprijsmodellen. De kostprijzen worden vermenigvuldigd met het (verwachte) volume. EY beschrijft dit werken met kostprijsmodellen uitgebreid. De volgende passage is tot stand gekomen op basis van het genoemde rapport van EY. De SVB werkt met het zogenaamde 'Kostprijzen in de Besturing en Beheersing van de SVB" (KBBS). In KBBS worden op basis van de verwachte productie en tijdsnormen de benodigde formatie voor het primair proces berekend, dus de formatie van de directie Sociale Verzekeringen. De tijdsnormen zijn circa tien jaar geleden voor het laatst vastgesteld. Uitvoeringstoetsen of andere wijzigingen zijn óf verwerkt in de tijdsnormen óf apart als te realiseren besparing in fte opgenomen in het model. De overige personele en materiële kosten worden buiten KBBS om geraamd en worden in KBBS toegerekend aan de producten op basis van het directe aantal fte.[339]

Vervolgens worden de parameters uit KBBS ingevoerd in het light model, dat door het ministerie van SZW gebruikt wordt. Het lightmodel is een vereenvoudiging van KBBS en bestaat uit P (prijs) x Q (hoeveelheid) deel en een bedrag aan vaste kosten. Het lightmodel neemt deeluitkomsten van KBBS over en vereenvoudigt deze om de kosteneffecten op basis van de verwachte productieaantallen door te rekenen. Het lightmodel kent geen gedetailleerde normen of gedetailleerde kostenopbouw, zoals die zijn terug te vinden in KBBS. Afgesproken is dat circa 65% van de kosten in het lightmodel variabel is en circa 35% vast. De uitkomsten van KBBS worden aan deze verdeling gekoppeld. In januari worden de prijzen van de SVB budgetneutraal herijkt in het lightmodel op basis van KBBS. Aanpassingen in het lightmodel leiden daardoor niet tot een wijziging van het totale financiële kader van de SVB voor de dienstverlening op het gebied van sociale verzekeringen.[340]

EY oordeelt dat het huidige kostprijsmodel van de SVB, KBBS, verouderd is. Dit betreft zowel de opzet van het model als de tijdsnormen (inhoud) die in het model worden gehanteerd. Ten eerste heeft de SVB zich ontwikkeld van een mensgedreven organisatie, naar een veel meer ICT-gedreven organisatie. Waar ICT voorheen bekostigd werd als overhead, is het inmiddels een primair bedrijfsmiddel, waarvan de kosten dynamischer zijn dan in het KBBS en lightmodel worden verondersteld. Daarom acht EY een meer inhoudelijk inzicht in de kosten van ICT van belang. Ten tweede is onduidelijk wat de kwaliteit van de tijdsnormen is. De tijdsnormen in het kostprijsmodel zijn over het algemeen tien jaar geleden vastgesteld. Uitvoeringstoetsen en interne business cases zijn ten dele verwerkt in de normen of gecorrigeerd in de totale formatie. De SVB voert geen inhoudelijke nacalculatie uit, waarbij analyses worden uitgevoerd naar hoeveelheids- efficiency- en prijsverschillen in enig jaar. Daarom is niet vast te stellen of de

[338] EY, Balans tussen opdracht en middelen, 24, 33.
[339] EY, Balans tussen opdracht en middelen, 27.
[340] EY, Balans tussen opdracht en middelen, 27.

normen het werkproces nog (afdoende) beschrijven. EY stelt dat het kostprijsmodel los staat van de werkelijke uitvoering binnen de SVB.[341]

7.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening

Er hebben zich relatief weinig wijzigingen voorgedaan in door de SVB uitgevoerde wet- en regelgeving. Bovendien kenmerkt deze wet- en regelgeving zich door een hoge mate van voorspelbaarheid en continuïteit. Daarom is de aandacht van de SVB in de afgelopen jaren uitgegaan naar 'going concern', aangevuld met een aantal accenten.

We zien op hoofdlijnen twee grote ontwikkelingen in de uitvoering van de taken door de SVB, namelijk digitalisering enerzijds en klantgerichte dienstverlening anderzijds. Deze ontwikkelingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: er is veel geïnvesteerd om de digitale dienstverlening te verbeteren, wat de klant ten goede moest komen en wat een kostenbesparing moest opleveren. Doordat dienstverlening meer digitaal en waar mogelijk geautomatiseerd plaats zou vinden, zou meer tijd overblijven voor maatwerk wanneer dat nodig is. De gewenste kostenbesparing is overigens niet terug te zien in de uitvoeringskosten.

7.4.1 Inzet op digitalisering en automatisering

Er is in de afgelopen jaren een grote inzet gepleegd op verdere digitalisering en automatisering van processen. Dat is niet nieuw. Ook al in de periode voorafgaand aan 2015 heeft een enorm digitaliserings- en automatiseringsproces plaatsgevonden. De volksverzekeringen die de SVB conform de Wet SUWI uitvoert zijn in hoge mate voorspelbaar. De dienstverlening is daardoor voor een groot deel massa-maatwerk: maatwerk voor grote groepen mensen met vergelijkbare kenmerken. De AOW is daar het belangrijkste voorbeeld van. We schetsen in deze subparagraaf de ontwikkelingen die de SVB op dit terrein heeft doorgemaakt of in gang heeft gezet.

In 2006 is de SVB gestart met het veranderprogramma SVB Tien, wat aanvankelijk tot grote besparingen heeft geleid. Vanaf 2010 is met het Multi Regelingen Systeem[342] een hogere ambitie neergezet. Het Multi Regelingen Systeem behelsde een grootschalige vernieuwing van het ICT-landschap. In 2014 is de figuurlijke stekker uit de ontwikkeling van het Multi Regelingen Systeem getrokken.[343] Dit laat onverlet dat ICT een cruciaal onderdeel van de werkprocessen van de SVB vormt. Zoals ABDTopconsult het verwoordt: *"Voor de uitvoeringsorganisaties van vandaag is het ondenkbaar dat je de opgedragen werkzaamheden nog zonder inzet van digitale technologie zou kunnen uitvoeren. Digitalisering zit in het hart van de primaire en secundaire processen. Het is de motor achter de uitvoering."*[344] Met de beëindiging van de ontwikkeling van

[341] EY, Balans tussen opdracht en middelen, p.30.
[342] De ontwikkeling van het Multi Regelingen Systeem betrof een grootschalige vernieuwing van het ICT-landschap, waarbij SVB-medewerkers voor de uitvoering van alle regelingen en wetten werden ondersteund vanuit één systeem. Met MRS werd een efficiencywinst beoogd: wetswijzigingen en nieuwe taken zouden sneller doorgevoerd kunnen worden.
[343] De geplande invoering van het eerste deel van het systeem werd afgebroken. Daarna volgde onderzoek en advies door KPMG, de Auditdienst Rijk en ten slotte twee externe deskundigen. Die laatstgenoemden schatten doorgaan met MRS in als 'zeer problematisch'. Daarop is MRS afgebroken.
[344] ABDTop, Werk aan uitvoering fase 1, p.51.

het Multi Regelingen Systeem is ervoor gekozen om de bestaande IT-systemen te continueren en waar nodig te verbeteren. Dat proces is dus sinds 2015 voortgezet.

Het beëindigen van het Multi Regelingen Systeem betekende voor de uitvoering dat de bestaande IT-systemen langduriger gebruikt moesten worden dan voorzien, en dat hierin noodzakelijke aanpassingen gedaan moesten worden. Voor het toekomstbestendig maken van de bestaande IT-systemen zijn diverse projecten uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het project vAKWerk, dat betrekking had op de AKW. Binnen dit project is gerealiseerd dat de gegevens van klanten en de functionaliteiten van het systeem waarmee de kinderbijslag werd uitgevoerd zijn geïntegreerd in het systeem waarmee ook AOW-betalingen worden gedaan, waardoor één systeem resteert.[345]

Voor alle regelingen die de SVB uitvoert, geldt dat er inzet is gepleegd om aanvragen vaker digitaal te laten plaatsvinden, evenals de toekenning ervan. De SVB heeft geïnvesteerd in digitale dienstverlening om klanten vaker gebruik te laten maken van de digitale omgeving MijnSVB, waar online aanvragen ingediend kunnen worden. Tegenover de beschikbaarheid van meer online diensten stond een minder ruimhartige persoonlijke dienstverlening.[346] Volgens de SVB had dit succes: het aantal online aanvragen van volksverzekeringen is toegenomen, evenals het aantal aanvragen dat geautomatiseerd wordt verwerkt.[347] Zoals in paragraaf 7.3. aan de orde is gekomen heeft dit echter niet geleid tot de beoogde besparingen.

Voor de volksverzekeringen geldt dus een hoge mate van massa-maatwerk en dit leent zich goed voor digitalisering en automatisering. Een uitzondering hierop vormt de uitvoering van de volksverzekeringen voor een groep klanten met een internationaal karakter. Het kan onder meer gaan om Nederlanders die in het buitenland verblijven, mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en die in het buitenland wonen maar die in Nederland gewerkt hebben en zodoende AOW-rechten hebben opgebouwd en klanten die in Nederland wonen (zowel Nederlanders als niet-Nederlanders) en die een internationale verzekeringsopbouw hebben. Deze dienstverlening vindt plaats voor een relatief kleine groep klanten, hoewel het in absolute aantallen nog altijd over honderdduizenden klanten gaat. Zo werd aan 327.009 klanten in het buitenland AOW verstrekt in 2019.[348] Knelpunten in de uitvoering voor internationale klanten zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid van gegevens, onderzoek en communicatie met zusterorganen en er moet rekening gehouden worden met internationale afspraken en verdragen. Deze dienstverlening kan veel minder geautomatiseerd plaatsvinden en vergt dus veel meer handwerk. De internationalisering van de sociale zekerheid zet door, wat een van de redenen is voor de stijgende uitvoeringskosten[349]. Wel is digitalisering in de afgelopen jaren een instrument geweest dat heeft bijgedragen aan de verbetering van de uitvoering voor klanten die in het buitenland wonen.[350]

---

[345] SZW, Stand van de uitvoering sociale zekerheid, p.23; SVB, Jaarverslag 2018, p.13. Dit maakt efficiëntere uitvoering mogelijk.
[346] SVB, Jaarplan 2016, p.7-8.
[347] IPSE Studies, Op afstand de beste, p.59; ABDTop, Maatwerk in dienstverlening, p.30.
[348] SVB, Kwartaalbericht SVB. 1e kwartaal 2020.
[349] De vergoeding per internationale klant ligt hoger dan die voor nationale klanten. De SVB rapporteert in jaarverslagen niet over het aantal internationale klanten.
[350] SVB, Jaarverslag 2018, p.42; Beleidsdoorlichting artikel 10 tegemoetkoming ouders, p.61-62.

Daarmee zien we ook dat de SVB als organisatie verandert. Er is veel meer aandacht uitgegaan naar het beheer en de ontwikkeling van IT-systemen en -processen en daarmee was ook meer capaciteit nodig. Zodoende is ook de personeelssamenstelling veranderd naar meer ICT-gerelateerd personeel, aangevuld met externe inhuur.

7.4.2 Klantgerichte dienstverlening

Het streven was om al deze digitaliserings- en automatiseringsoperaties uit te voeren, zodat er meer ruimte zou komen voor hoogwaardige, persoonlijke (digitale) dienstverlening wanneer dat nodig is. Sinds 2015 zijn door de SVB inspanningen gepleegd om de klant meer centraal te stellen in de dienstverlening, waarbij een centrale rol is weggelegd voor digitale dienstverlening. Tevens is een belangrijke ontwikkeling geweest om meer vanuit de bedoeling van de wet te werken, en op die manier de dienstverlening aan klanten te verbeteren.

Traditioneel zijn de organisaties in het SUWI-stelsel vooral gericht op rechtmatige uitkeringsverstrekking. De SVB vormt daarop geen uitzondering. In de afgelopen jaren zien we hierin een voorzichtige omslag, naar meer klantgerichte en pro-actieve dienstverlening. In de afgelopen jaren is er achter de schermen veel gebeurd om de klant meer centraal te stellen in de dienstverlening. Dat zien we op diverse manieren terug. Ten eerste is getracht de dienstverlening te vereenvoudigen, ook voor klanten die in het buitenland wonen. Ten tweede heeft de SVB zich ingespannen om de klant meer maatwerk te bieden wanneer dat nodig is. Dat komt onder andere tot uiting in de inspanningen van de SVB om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de klant. Dit vereist persoonlijk contact, al dan niet digitaal. Voorbeelden hiervan zijn schulden (“hoe kunnen we helpen”) en dementie (onjuiste of geen gegevens aanleveren, dan niet direct een maatregel opleggen).[351] Ten derde heeft de SVB zich ingezet om meer feedback van klanten te krijgen en deze feedback te benutten. Zo zijn interactieve online communities van klanten opgericht en bestaat sinds 2019 het in-house klantbelevingslab.[352] Ten slotte spant de SVB zich pro-actief in voor het terugdringen van het niet-gebruik van voorzieningen.[353]

De SVB heeft de afgelopen jaren geprobeerd de burger centraal te stellen, die zich in diverse stelsels begeeft en domeinoverstijgende problemen kan hebben. Daarmee zag de SVB zich meer als onderdeel van een maatschappelijke opgave, in plaats van louter als uitvoerder van een wettelijke taak. In de uitvoeringspraktijk doen zich soms knelpunten voor, waarbij de letter van de wet niet strookt met de eigenlijke bedoeling van de wet. Sinds 2016 richt de SVB zich nadrukkelijk op het werken vanuit de bedoeling. Als blijkt dat het uitvoeren van een regeling niet strookt met het achterliggende ‘hogere doel’ ervan, werkt de SVB binnen de grenzen van wet- en regelgeving aan maatwerkoplossingen. Ook stuurt de SVB signalen over knelpunten tussen wet- en regelgeving en de bedoeling daarvan door naar beleid en politiek. Om dit te bewerkstelligen is de SVB in 2016 gestart met Garage de Bedoeling.[354] Medewerkers sturen klantsituaties in waarin de letter van de wet lijkt te botsen met de geest van diezelfde wet of juist een andere wet. Veel situaties gaan over de AIO, maar ook de AOW en AKW komen geregeld aan bod. De SVB heeft geconstateerd dat maatwerk een ander soort vakmanschap vraagt dan

[351] ABDTop, Maatwerk in dienstverlening, p.32.
[352] SVB, Jaarplan 2020, p.10.
[353] Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, p.35.
[354] SVB, Jaarverslag 2016, p.12.

het goed inrichten van de geautomatiseerde afhandeling. Zodoende leren medewerkers belangen af te wegen en goed te motiveren waarom zij besluiten af te wijken van een regel.[355] In 2019 zijn meer pilots geïnitieerd waarin gewerkt wordt vanuit de bedoeling, waaronder de 'Werkplaats Problematische Schulden', vanuit de behoefte aan maatwerk bij schulden, en 'AIOpeners', vanwege het hoge niet-gebruik van de AIO.[356] Hierbij is niet per definitie botsende wet- en regelgeving aan de orde, maar kan de SVB meerwaarde voor burgers leveren. Vroegsignalering van schulden bijvoorbeeld kan veel problemen voor burgers voorkomen. Dat geldt ook voor pro-actieve dienstverlening door meer maatwerk te leveren en daarmee klachten en bezwaren te voorkomen, wat zowel de burger als de SVB zelf ten goede komt.

Voorts heeft de SVB zich in de afgelopen jaren ingespannen voor het terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen. Het niet-gebruik verschilt sterk per volksverzekering. Zo is het niet-gebruik van AOW zeer laag: bijna alle ouderen die recht hebben op AOW-pensioen ontvangen deze ook.[357] In 2018 werd van 1.440 personen vastgesteld dat ze recht hebben op AOW, maar deze (nog) niet was aangevraagd. Met hen is contact gezocht om hen de AOW alsnog te laten aanvragen.[358] Van niet-gebruik is vooral sprake bij de AIO. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat tussen 48% en 56% van de AIO-rechthebbende huishoudens geen AIO ontving.[359] De SVB spant zich in om het niet-gebruik van de AIO terug te dringen, maar dat is in de praktijk niet eenvoudig gebleken. De Algemene Rekenkamer schrijft dat de SVB in samenwerking met UWV een verkenning uitvoerde naar het terugdringen van het niet-gebruik AIO op basis van bestandskoppelingen met de polisadministratie. Deze verkenning was positief. Daarop heeft de SVB een Privacy Impact Assessment uitgevoerd. De uitslag daarvan was negatief. Op basis van een (aanvullende) privacytoets concludeerde het ministerie van SZW dat bepaalde gegevenskoppelingen om niet-gebruik van de AIO terug te dringen niet mogelijk waren binnen de grenzen van privacywetgeving. De inbreuk op de privacy zou niet in verhouding staan tot het te bereiken doel.[360] Sinds 2019 werkt het innovatielab Novum in samenwerking met TNO aan het terugdringen van het niet-gebruik AIO. De SVB, TNO en het ministerie van SZW werken aan een techniek waarbij inkomensgegevens uit de polisadministratie met UWV kunnen uitgewisseld, waarbij de privacy van burgers wordt gewaarborgd. Op dit moment loopt er een 'proof of concept'. Ook het CBS doet momenteel onderzoek naar het niet-gebruik van de AIO.

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein heeft de SVB meer te maken gekregen met gemeenten. In de afgelopen jaren is daarom ingezet op een verbetering en verdieping van de samenwerking tussen de SVB en gemeenten. De SVB en gemeenten hebben hun samenwerking in de afgelopen jaren vooral in pilots ingericht. Met de samenwerking werd beoogd een aantal thema's aan te pakken, waaronder terugdringen van het niet-gebruik AIO, het bevorderen van de re-integratie van burgers met een Anw-uitkering en vroegsignalering van schulden.[361] Ook is

[355] SVB, Jaarverslag 2017, p.6.
[356] SVB, Jaarplan 2020, p.8.
[357] Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, p.27.
[358] SVB, Jaarverslag 2018, p.8.
[359] Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, p.27.
[360] Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, p.36.
[361] SVB Jaarverslag 2017, p.7.

de SVB bij een aantal gemeenten op locatie "ingetrokken" om klanten persoonlijke (face-to-face) dienstverlening te kunnen bieden.[362]

7.4.3 Innovatie

In de context van voortdurende bezuinigingen was de opdracht om te vernieuwen, zodat met lagere kosten eenzelfde niveau van dienstverlening te waarborgen. Zowel ten behoeve van de digitalisering van de dienstverlening als ten behoeve van klantgerichte dienstverlening is ingezet op innovatie. Innovatie heeft vorm gekregen in diverse pilots en experimenten, waarvan een deel vervolgens is uitgerold. Zo is in 2017 het innovatielab 'Novum' opgericht, waarvan het doel was om te experimenteren met het verbeteren van de dienstverlening, waarbij de wensen van de burger centraal staan.[363] Een voorbeeld van zo'n experiment was het ontwikkelen van een eenvoudiger en digitaal levensbewijs[364] voor klanten in het buitenland. Vanwege de positieve resultaten is dit doorontwikkeld.[365] Een ander initiatief is de Werkplaats Problematische Schulden, waarbij contact met de klant wordt opgenomen als er signalen van problematische schulden zijn, om te kijken wat de SVB voor hen kan betekenen.[366]

In 2017 startte het traject 'Toekomst gegevensuitwisseling SUWI'. Binnen dit traject onderzoeken de SVB, UWV, VNG, BKWI, IB en het ministerie van SZW hoe de gegevensuitwisseling tussen partijen in het SUWI-domein het beste vorm gegeven kan worden.[367] Parallel aan dit traject vinden inspanningen plaats om de gegevensuitwisseling te verbeteren.

7.4.4 Handhaving

Om juiste en tijdige uitkeringsverstrekking te waarborgen houdt de SVB toezicht op haar eigen activiteiten. De SVB baseert zijn handhavingsinspanningen op drie pijlers. Ten eerste preventie, dus voorkomen dat burger onbewust onjuist of onterecht gebruik maken van regelingen. Daarom zet de SVB in op informatievoorziening en advisering, zodat klanten bekend zijn met hun rechten en plichten. De tweede pijler van handhaving is detectie, waarmee onder andere bedoeld wordt het uitvoeren van risicoanalyses, controles bij klanten en gegevensuitwisseling met andere instanties. Het sluitstuk van het handhavingsbeleid wordt gevormd door correctie en sanctionering, te weten het terug- en invorderen van teveel betaalde uitkeringen, oplegging en incasso van administratieve sancties en aangifte bij het Openbaar Ministerie.[368]

De SVB heeft de handhaving sterk risicogestuurd ingericht. Een deel van de uitkeringsverstrekking verloopt automatisch op rechtmatige wijze op basis van objectieve criteria (zoals het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd). De handhaving richt zich alleen op die onderwerpen waar geen sprake is van standaard rechtmatige uitkeringsverstrekking, omdat zich daar volgens de SVB de meeste risico's voordoen. Er is een aantal belangrijke onderwerpen te onderscheiden waarop de handhaving zich richt. Ten eerste richt handhaving zich op alleenstaande AOW'ers. De leefvormen en de vele varianten die daarin mogelijk zijn, en die van invloed zijn op de hoogte van de AOW-uitkering, stelt de SVB voor een uitdaging.

[362] SVB, Jaarplan 2020, p.22.
[363] SVB, Jaarverslag 2017, p.7.
[364] Klanten in het buitenland moeten jaarlijks een bewijs van "in leven zijn" aan de SVB verstrekken.
[365] SVB, Jaarverslag 2018, p.7.
[366] SVB, Jaarverslag 2018, p.8.
[367] SVB, Jaarverslag 2017, p.10.
[368] SVB, Jaarplan 2015, p.27.

Alleenstaande AOW'ers krijgen een hogere AOW-uitkering dan samenwonende AOW'ers en daarmee vormt dit gegeven een handhavingsrisico. SEO rapporteert dat in de meeste gevallen de vaststelling van de leefvorm niet problematisch is, maar er doen zich in een aantal gevallen knelpunten voor. "De belangrijkste knelpunten met de huidige leefvormdefinities in de AOW zijn dat deze niet aansluiten bij de beleving van klanten, dat de criteria niet eenduidig zijn, dat de SVB achter de voordeur moet kijken om te kunnen handhaven en dat sprake is van ongelijke behandeling van samenwonenden en gehuwden. Daarnaast zijn er inconsistenties met andere regelingen."[369] Handhaving met betrekking tot leefvormen is zowel gericht op in Nederland wonende als in het buitenland wonende klanten. Ten tweede richt de SVB zich op internationale handhaving (van zowel Nederlandse als niet-Nederlandse klanten, zowel in Nederland als in het buitenland), waaronder onderzoek naar vermogen in het buitenland (AIO) en toepasselijke wetgeving (TPW).

Voor klanten in het buitenland geldt dat de handhaving arbeidsintensief is, omdat weinig geautomatiseerd plaats kan vinden. In Nederland worden heel veel gegevens automatisch gegenereerd, gekoppeld en verstrekt en daarmee ligt de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking hoog. In het buitenland zijn veel van deze gegevens niet beschikbaar, onvolledig of onbetrouwbaar. Een voorbeeld hiervan is het grote aantal leefsituaties dat onderscheiden wordt voor AOW-klanten. Die informatie wordt niet of nauwelijks geregistreerd. Daarom voert de SVB samen met partners onderzoek uit naar o.a. verblijf, vermogen en pensioenrechten in het buitenland. Er is wel sprake van gegevensuitwisseling met andere landen. Daartoe zijn sociale zekerheidsverdragen afgesloten met het verbindingsorgaan[370] in desbetreffend land. Daarnaast zijn bij de Nederlandse ambassades in Turkije, Marokko, Spanje en Suriname bureaus voor sociale zaken opgericht en (wat betreft de aansturing) ondergebracht bij de SVB. De bureaus sociale zaken bieden onder meer telefonische dienstverlening en voeren onderzoek uit op locatie, bijvoorbeeld naar buitenlands vermogen.

Met het project EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) wordt beoogd veiliger en efficiënter gegevens over de sociale zekerheid uit te wisselen met andere landen binnen de EU. Het project behelst een volledige digitalisering van gegevensstromen. Dit moet leiden tot een verbetering van de dienstverlening aan buitenlandse klanten en tot de verbetering van de rechtmatigheid en tijdigheid van uitkeringsverstrekking. Voor de AKW internationaal is de uitwisseling van gegevens via het EESSI-netwerk in 2019 van start gegaan, met uitloop in 2020. Beoogd werd te starten met de implementatie van EESSI voor de AOW in 2020.[371]

De SVB heeft in de afgelopen jaren ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en het verder verbeteren van de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking. Inspanningen om de kwaliteit te verbeteren hebben bijvoorbeeld betrekking gehad op het verkorten van doorlooptijden en het verbeteren van de tijdigheid van uitkeringsverstrekking. Dit geldt ook, of zelfs met name, voor de dienstverlening voor buitenlandse klanten.[372]

---

[369] SEO (2019) Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW, p.ii.
[370] Een verbindingsorgaan is het zusterorgaan van de SVB in het buitenland.
[371] SVB, Jaarverslag 2019, p.34.
[372] Zie bijvoorbeeld: SVB, Jaarverslag 2018, p.43.

In de afgelopen jaren heeft een aantal hersteloperaties plaatsgevonden, vanwege problemen met de gegevensuitwisseling. Een recent voorbeeld hiervan betreft gedetineerden in het buitenland. In 2019 constateerde de SVB dat geen uitwisseling met het ministerie van Buitenlandse Zaken had plaatsgevonden over gedetineerden in het buitenland sinds 2016. Uit een nieuwe uitwisseling in 2019 bleek dat 46 in het buitenland gedetineerden bij de SVB bekend waren, waarvan 24 personen de SVB niet hadden geïnformeerd over hun detentie. Naar aanleiding van deze gegevensuitwisseling is de uitkering stopgezet en is de terug- en invordering gestart.[373]

In 2014 heeft het kabinet de SVB de mogelijkheid geboden om voorstellen in te dienen om de handhaving te versterken. In 2015 is de 'businesscase intensivering toezicht SVB' goedgekeurd voor een looptijd van vier jaar.[374] De SVB heeft aangegeven dat tegenover een jaarlijkse investering van ongeveer € 7 miljoen voor de activiteiten uit de businesscase een verwachte besparing op de uitkeringslasten van ongeveer € 10 miljoen staat.[375] Deze business case heeft positief uitgepakt. Daarom zijn het ministerie van SZW en de SVB overeengekomen om vanaf het laatste kwartaal van 2019 structureel € 7,6 miljoen per jaar extra beschikbaar te stellen aan de SVB ten behoeve van handhaving.[376] Tegenover deze structurele inzet van extra middelen staat niet meer de noodzaak om minimaal dezelfde opbrengst te genereren. In 2018 is de Handhavingskoers 2018-2021 opgesteld, waarbij de SVB inzet op een meer effectieve, efficiënte en intelligente data-gedreven handhaving. Binnen die handhavingskoers investeert de SVB in risicoanalyses, wat volgens de SVB leidt tot meer preventie en waardoor minder repressieve controle in Nederland nodig zou zijn.[377]

De oorspronkelijke business case was gericht op enerzijds meer controles op de samenlevingsvorm en anderzijds op de intensivering van controle op niet-vermeld vermogen en verblijf in het buitenland. Daar zijn in een later stadium het verwerken van meer fraudetips, het uitvoeren van meer risicogerichte steekproefcontroles en risicogerichte onderzoeken in het buitenland aan toegevoegd.[378] Naast de controles in het buitenland op onder andere vastgoed, heeft de SVB ingezet op voorlichting aan burgers over vermogen.[379]

7.5 Kwaliteit van dienstverlening 2015-2020

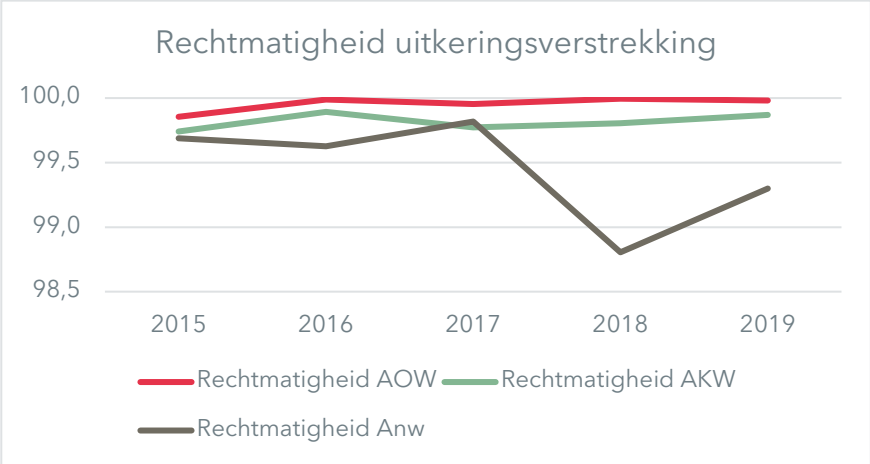
In deze paragraaf brengen we de kwaliteit van de dienstverlening van de SVB in beeld aan de hand van de vijf criteria die in de inleiding zijn gepresenteerd: rechtmatigheid, tijdigheid, klantgerichtheid, samenwerking en wendbaarheid. Daarmee vormt deze paragraaf de opmaat naar een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de SVB.

[373] SZW, Stand van de uitvoering 2019, p.25-26.
[374] SVB, Jaarverslag 2015, p.32.
[375] SVB, Jaarplan 2019, p.9.
[376] SZW, Meibrief 2020.
[377] SVB, Jaarplan 2019, p.8.
[378] PWC, Foto van het handhavingsbeleid, p.66-67.
[379] PWC, Foto van het handhavingsbeleid, p.75; SZW, Stand van de uitvoering sociale zekerheid (2019) p.15

7.5.1 Rechtmatigheid en tijdigheid

Voor de onderwerpen rechtmatigheid en tijdigheid van uitkeringsverstrekking zijn kpi's gesteld aan de SVB. Over het algemeen voldoet de SVB aan deze normen. De streefwaarde voor de rechtmatige uitkeringsverstrekking ligt voor alle uitkeringen op 99%. De rechtmatigheid van de AOW ligt al jaren stabiel op bijna 100% en ook de rechtmatigheid van verstrekking van de AKW is stabiel te noemen. In 2018 scoorde de SVB op de rechtmatigheid van de Anw onder de norm, maar in 2019 is dit hersteld. De prestaties op het gebied van rechtmatigheid zijn opgenomen in figuur 7.1.

Figuur 7.1 Rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking



Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking voor buitenlandse klanten meer onder druk staat dan voor de procesmatige eenvoudige gevallen[380]. Het ontbreekt, zoals geschetst in paragraaf 7.4.4, regelmatig aan gegevens van buitenlandse klanten. Dit heeft invloed op de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking. De verwachting is dat de implementatie van EESSI hierop een positieve invloed zal hebben. Een andere belemmerende factor wanneer we kijken naar rechtmatigheid is dat wet- en regelgeving op procesmatig eenvoudige gevallen wordt ontworpen. Dat is weliswaar het grootste gedeelte van de klanten, maar voor buitenlandse klanten levert de uitvoering van wet- en regelgeving en daarmee ook de handhaving soms problemen op. Dit laat onverlet dat de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking hoog is.

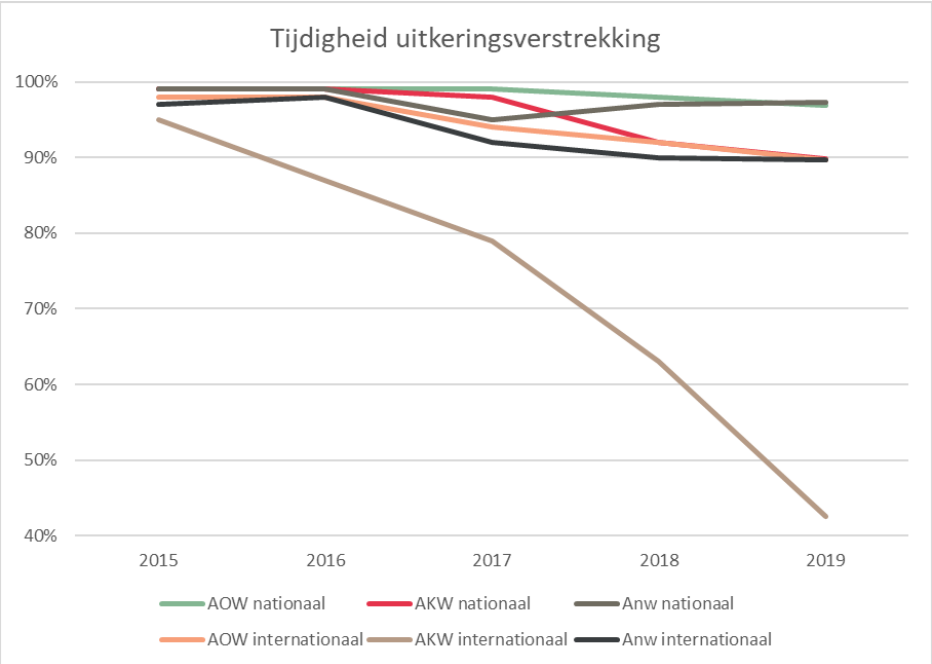
Uit recent onderzoek van Stimulansz blijkt dat de SVB zeer scherp in beeld heeft waar de risico's zitten. Volgens de onderzoekers van Stimulansz is de kans bijzonder klein dat zich nieuwe misbruikrisico's voordoen, zonder dat de SVB dit opmerkt. Dat is onder andere te danken aan de beperkte veranderingen in wet- en regelgeving.[381]

Voor de tijdigheid van uitkeringsverstrekking geldt dat de streefwaarde voor de meeste uitkeringen op 96% ligt. De SVB opereert tijdig wanneer de SVB binnen 8 weken na de aanvraag

[380] Daarbij gaat het om gevallen van mensen die in Nederland wonen en die altijd in Nederland hebben gewerkt.
[381] Stimulansz (2019) Onderzoek naar risico's van misbruik van AOW, AKW, Anw en AIO, p.19.

een beschikking heeft afgegeven. Alleen voor de AKW-internationaal gold tot en met 2018 dat de streefwaarde op 94% lag. In 2019 is de streefwaarde voor tijdigheid AKW-internationaal losgelaten.[382] De algehele trend is dalend: de tijdigheid van uitkeringsverstrekking neemt licht af. De uitzondering hierop wordt gevormd door de Anw-nationaal.[383] Alleen de AOW scoort consequent boven de norm voor tijdigheid en voor de Anw gold dat in 2018 en 2019 ook. Met name de tijdigheid van de AKW-internationaal is de afgelopen jaren sterk gedaald, teruglopend tot 43% in 2019. Een belangrijke verklaring daarvoor is gelegen in achterstanden die zijn opgelopen en die moesten worden weggewerkt. Achterstanden zijn ontstaan door de introductie van het nieuwe Europese IT-systeem EESSI, de inzet op mobiliteit (door- en uitstroom van medewerkers) en de inbouw van de AKW in het AOW-systeem vAKWerk. De inspanningen om medewerkers het nieuwe systeem (vAKWerk) zich goed eigen te laten maken, is ten koste gegaan van tijdigheid in de volle breedte.[384]

Figuur 7.2 Tijdigheid van uitkeringsverstrekking



7.5.2 Klantgerichtheid

De wetgever schrijft voor dat de organisaties binnen het SUWI-stelsel hun dienstverlening klantgericht vormgeven. Wat dat precies inhoudt is niet nader gespecificeerd. De onderzoekers zien klanttevredenheid als een indicator voor klantgerichte dienstverlening, maar niet als enige indicator. We nemen in onze beoordeling van de klantgerichtheid ook minder 'harde' criteria mee, zoals de wijze van communicatie en de inspanningen die de SVB pleegt om klanten van dienst te zijn.

[382] SVB, Jaarverslag 2019, p.62.
[383] De onderzoekers hebben hier geen sluitende verklaring voor kunnen vinden.
[384] SVB, Jaarverslag 2018, p.42; SVB, Jaarverslag 2019, p.34.

Ten eerste is de klanttevredenheid een indicator van de mate waarin de SVB klantgericht werkt. Het klanttevredenheidsonderzoek wordt tweejaarlijks gehouden onder klanten van de AOW, AKW, Anw en AIO. In 2014 en 2016 kreeg de SVB het rapportcijfer 7,7 voor de dienstverlening. In 2018 werd de dienstverlening gemiddeld met een 8,0 beoordeeld.[385]

Ten tweede is de handelingswijze van de SVB een indicator van de mate waarin de SVB klantgericht werkt. Dit is moeilijk in cijfers uit te drukken. Daarom schetsen we hier de resultaten van de inspanningen die de SVB in de afgelopen jaren heeft gepleegd om de klant centraal te stellen. Het doel van de SVB is om klantgerichte dienstverlening te bieden. De SVB heeft zich ingezet om pro-actief te handelen, behulpzaam te zijn en mee te denken met de klant. Daarbij hoort ook persoonlijke (digitale) dienstverlening als dat nodig is. Het werken volgens de bedoeling is een van de manieren geweest waarop de SVB heeft geprobeerd de mens leidend te laten zijn, in plaats van de geldende wet- en regelgeving blind uit te voeren. Daarmee is meer aandacht gekomen voor de wisselwerking tussen, en onduidelijkheden en onrechtvaardigheden in geldende wet- en regelgeving. Dit werken volgens de bedoeling betekent dat domeinoverstijgende problemen en knelpunten aan het licht zijn gekomen. Dat heeft volgens de SVB een intrinsieke waarde, omdat uiteindelijk de burger daarmee beter bediend kan worden.[386]

Er is waardering onder geïnterviewde betrokkenen voor de inspanningen van de SVB om klantgericht te werken, wat onder andere tot uitdrukking komt in het werken volgens de bedoeling. Er is overtuiging bij geïnterviewde betrokkenen dat de aanpak van de SVB kan leiden tot bijvoorbeeld vroegtijdige signalering en aanpak van problematische schulden en dat wet- en regelgeving aangescherpt kunnen worden dankzij de signalen van medewerkers. De keerzijde van deze aandacht voor de klant en de bedoeling is dat enkele geïnterviewde betrokkenen de SVB weinig 'zakelijk' noemen. De SVB slaagt er niet in om duidelijk te maken wat deze klantgerichte aanpak oplevert. Nu is het niet eenvoudig om de opbrengsten van het werken volgens de bedoeling in kaart te brengen, juist omdat de opbrengsten daarvan domeinoverstijgend zijn en niet altijd in geld kunnen worden uitgedrukt.[387] Aan de andere kant zou een poging hiertoe het gesprek met opdrachtgever en eigenaar over het opdrachtnemerschap en de dienstverlening van de SVB kunnen verbeteren. Voortvloeiend uit meer inzicht in de opbrengsten van klantgericht werken zou het goede gesprek hierover in de driehoek ook bij kunnen dragen aan een helder afwegingskader voor de SVB zelf: op welke onderwerpen zetten we in en op welke onderwerpen niet. Volgens diverse geïnterviewde betrokkenen is de SVB een goed voorbeeld van een klantgerichte dienstverlener, hoewel de beweging naar de klant centraal stellen volgens hen nog niet is afgerond.

Het werken volgens de bedoeling hangt nauw samen met klantgerichte dienstverlening en ruimte bieden aan maatwerk. Desondanks werd door ABDTOPConsult geconcludeerd dat de ruimte voor maatwerk niet door alle medewerkers van de SVB ervaren en gebruikt wordt.[388] Redenen daarvoor zijn onder andere dat sommige medewerkers sterk gericht zijn op rechtmatigheid en tijdigheid, de grote hoeveelheid zeer gedetailleerde werkinstructies die ertoe

[385] SVB, Jaarverslag 2018, p.29.
[386] Zie ook: SVB, Jaarverslag 2019, p.43.
[387] Het zou bijvoorbeeld wel kunnen leiden tot minder klachten, beroep- en bezwaarschriften. Dat is een meetbare indicator.
[388] ABDTOPConsult (2019) Regels en ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte.

verleiden eigen afwegingen uit de weg te gaan en het sturen op productienormen, rechtmatigheid en klachtfrequenties door operationeel managers. Zodoende worden nog regelmatig beslissingen overgelaten aan het team dat bezwaar- en beroepsschriften afhandelt. Maatwerk wordt daardoor verplaatst naar de achterkant van het proces van aanvraag en afhandelingen. Dit vereist echter wel dat de klant zelf het initiatief neemt een bezwaarschrift op te stellen. Daarmee wordt maatwerk afhankelijk van de zelfredzaamheid van de klant.[389] De onderzoekers van de voorliggende beleidsdoorlichting sluiten zich enerzijds aan bij de bevindingen van ABDTOPConsult, anderzijds vragen zij zich af of het wenselijk is dat medewerkers aan de voorkant van het proces eigen afwegingen maken in de beoordeling van aanvragen van klanten. Onduidelijk is vooralsnog wat deze vorm van maatwerk betekent voor de uniforme beoordeling van aanvragen en daarmee voor de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking.

7.5.3 Samenwerking

Om de dienstverlening te verbeteren is in de afgelopen jaren ingezet op samenwerking met andere partijen in het SUWI-stelsel. Er is soms ook sprake van samenwerking met partijen buiten het SUWI-stelsel, zoals de Belastingdienst. Samenwerking in de keten past volgens de SVB bij klantgerichte dienstverlening: het is de bedoeling van de SVB dat klanten zich integraal geholpen voelen, over uitvoeringsorganisaties heen.[390] Er is weinig informatie beschikbaar over de samenwerking met andere partijen binnen en buiten het stelsel. Daarom kunnen we er hier slechts in beperkte mate uitspraken over doen.

We signaleren dat de samenwerking met gemeenten is aangehaald, om onder andere het niet-gebruik van de AIO terug te dringen. Ook is de samenwerking met partijen binnen het SUWI-stelsel aangehaald in het kader van het traject 'Toekomst gegevensuitwisseling SUWI'. Er zijn geen signalen dat zich problemen voordoen met betrekking tot de samenwerking. Wel is het zo dat gegevensuitwisseling vanwege de AVG soms moeizaam verloopt, wat wel degelijk gevolgen voor klanten kan hebben.

7.5.4 Wendbaarheid

We onderscheiden drie vormen van wendbaarheid:

1. Wendbaarheid in relatie tot volume-ontwikkelingen;
2. Wendbaarheid in relatie tot (snel) veranderende opdrachten;
3. Wendbaarheid in relatie tot veranderende behoeften in de toekomstige dienstverlening.

Wanneer we kijken naar de eerste vorm van wendbaarheid, valt op dat de SVB met relatief weinig schommelingen in klantvolumes te maken heeft. Dit in tegenstellingen tot uitvoeringsorganisaties zoals UWV (denk aan de WW, die in volume snel stijgt in tijden van recessie) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Voor de SVB geldt dat bijvoorbeeld het aantal AOW- of AKW-gerechtigden wel kan fluctueren, eventueel onder

[389] ABDTOPConsult (2019) Regels en ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte, p.33-34.
[390] SVB, Jaarplan 2018, p.9.

invloed van aanpassingen in geldende wet- en regelgeving, maar dit is goed te voorspellen. Op dit punt wordt de wendbaarheid van de SVB dus nauwelijks op de proef gesteld.

Met betrekking tot de tweede en derde vorm kunnen we stellen dat de SVB zich, als uitvoeringsorganisatie, moet kunnen aanpassen aan veranderende politieke- en beleidskeuzes. In de afgelopen jaren zijn relatief weinig wetten die de SVB in het kader van de Wet SUWI uitvoert gewijzigd, wat gunstig is geweest voor de uitvoering. Wel heeft de SVB vanwege de coronacrisis de opdracht gekregen om de Tijdelijke tegemoetkoming kinderopvang uit te voeren. Die hield in dat ouders een tegemoetkoming aan de eigen bijdrage voor de kinderopvang uitgekeerd hebben gekregen door de SVB. Dat is naar verluid goed verlopen.[391] Dat is een aanwijzing voor de wendbaarheid van de organisatie. Daarnaast komt nadrukkelijk naar voren dat de context waarin de SVB opereert sterk is veranderd. De taakuitoefening is complexer geworden, bijvoorbeeld door een toename van het aantal buitenlandse klanten. Ook heeft flankerende wet- en regelgeving invloed gehad op de dienstverlening, zoals de AVG. De taakstellingen hebben een aanzienlijke invloed gehad op de SVB, waardoor het digitaliseringsproces nog sterker is ingezet. De SVB geeft zelf te kennen dat de kwaliteit van de dienstverlening, met name door de taakstellingen, onder druk staat. Dat zegt in de beleving van de onderzoekers van deze beleidsdoorlichting ook iets over de wendbaarheid van de SVB. De verwachting is dat, doordat de SVB (financieel) onder druk staat, de SVB meer moeite zal hebben om zich aan te passen aan veranderende politieke- en beleidskeuzes.[392] Dit roept de vraag op of de SVB voldoende toegerust is om ook in de toekomst maatschappelijke meerwaarde te blijven leveren.

De onderzoekers van ABDTOPConsult schetsen een beeld van de uitvoeringsorganisaties als accomoderende dienstverleners richting eigenaar en opdrachtgever. ABDTOPConsult schrijft dat "uitvoeringsorganisaties de neiging hebben te willen laten zien dat ze zaken kunnen fixen. De effecten op de kwaliteit van de uitvoering en de handhaafbaarheid worden wel in kaart gebracht maar kunnen volgens de uitvoeringsorganisaties nog scherper naar voren gebracht worden. Er is een zekere terughoudendheid om dit te zwaar aan te zetten om niet op de stoel van de politiek te gaan zitten. De loyaliteit aan de politiek wint het dan van de nuchtere zakelijkheid om 'nee tenzij' te adviseren. De praktijk is met name dat er positieve uitvoeringstoetsen afgeleverd worden waarbij nog wel enkele kanttekeningen zijn opgenomen (dit kan, mits…). Deze kanttekeningen blijken vervolgens in het verdere proces van beleidsmatige en politieke besluitvorming naar de achtergrond te raken. In het parlementaire proces verdwijnt de 'mits' in de 'mist'. De (politieke) wil om de gewenste beleidsverandering snel te realiseren is dominant waarbij de druk wordt opgevoerd om het snel te implementeren. Impliciet wordt er dan vanuit gegaan dat in de uitvoering de in de uitvoeringstoets geschetste complicaties wel worden opgelost waardoor de risico's bij de uitvoerder komen te liggen."[393] ABDTOPConsult schetst dit beeld van alle uitvoeringsorganisaties. Voor de onderzoekers is dit beeld herkenbaar waar het gaat om de SVB. Door minder accomoderend te zijn kan de uitvoering zichzelf beter beschermen tegen de soms grillige politieke wensen en is de continuïteit beter te waarborgen. De andere kant is echter dat het aan een uitvoeringsorganisatie is om aan politieke en beleidsmatige wensen uitvoering te geven. Het is

[391] Stand van de uitvoering sociale zekerheid (december 2020).
[392] Zie ook: ABDTopconsult, Werk aan uitvoering fase 1, p.32.
[393] ABDTop (2020) Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse, p.39.

aan de SVB om hier in samenspel met opdrachtgever en eigenaar een goede balans in te vinden.

7.6 Doeltreffendheid van de uitvoering

Aan de SVB, als een van de uitvoeringsorganisaties binnen het SUWI-stelsel, is de opdracht om bij te dragen aan de SUWI-doelen bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Voor de SVB geldt dat er in feite geen opdracht is om bij te dragen aan arbeidsparticipatie. Het doel van de SVB is zodoende vooral om bestaanszekerheid te bieden. Het bieden van bestaanszekerheid is enerzijds gelegen in de materiewetten zelf en is anderzijds afhankelijk van een doeltreffende uitvoering door de SVB.

Om de doeltreffendheid van de uitvoering van de SVB in kaart te brengen resumeren we de kwaliteit van de uitvoering aan de hand van de vier kwaliteitscriteria: rechtmatigheid, klantgerichtheid, wendbaarheid en samenwerking. De aanname daarbij is dat als deze kwaliteit op orde is, de uitvoering doeltreffend is.

Wat betreft de rechtmatigheid van de uitvoering door de SVB kunnen we stellen dat die op orde is. De rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking is structureel hoog te noemen. Wel zien we dat de rechtmatigheid van internationale uitkeringsverstrekking achterblijft en er bovendien sprake is van een grotere onzekerheidsmarge. Het is om die reden dat er in de afgelopen jaren, onder invloed van de business case toezicht, is ingezet op onder meer vermogensonderzoek in het buitenland. De business case heeft positief uitgepakt. Zodoende kunnen we aannemen dat de rechtmatigheid van de internationale uitkeringsverstrekking toe is genomen.[394] Wel geldt dat veel inspanningen nodig zijn, terwijl de rechtmatigheid van internationale uitkeringsverstrekking altijd lager zal liggen dan voor de reguliere klanten geldt.

Klantgerichtheid is voor de SVB een belangrijk speerpunt. De afgelopen jaren heeft de SVB ingezet op meer proactieve dienstverlening en waar nodig persoonlijke (digitale) dienstverlening. Er zijn veel inspanningen gepleegd om de maatschappelijke opgave en de burger zelf meer centraal te stellen in de dienstverlening. Dit komt het meest prominent, maar niet uitsluitend, tot uiting in het werken volgens de bedoeling. Er leeft binnen en buiten de SVB het vertrouwen dat dit meerwaarde voor de klant oplevert. Tegelijkertijd signaleren we dat de SVB veel moeite heeft om aan het departement duidelijk te maken wat haar dienstverlening en het werken volgens de bedoeling concreet oplevert. De SVB is ervan overtuigd dat de meerwaarde van deze vorm van dienstverlening is gelegen in de individuele burger en de maatschappij als geheel. Opbrengsten zijn veelal domeinoverstijgend, waarvan de vroegtijdige aanpak van schulden een goed voorbeeld is. Dit is echter niet terug te zien op de balans van de SVB. De SVB heeft veel moeite om de opbrengsten van het klantgericht werken inzichtelijk te maken. Uit de interviews blijkt dat het gesprek hierover tussen de SVB en het ministerie van SZW moeizaam verloopt. Enerzijds komt dat doordat de SVB moeite heeft om aan te tonen wat de meerwaarde van deze werkwijze is. Anderzijds blijkt uit de interview dat het ministerie van SZW

[394] De SVB rapporteert in jaarverslagen over de rechtmatigheid van elke regeling, maar maakt geen uitsplitsing naar nationaal en internationaal.

opbrengsten graag gekwantificeerd ziet, wat bij uitstek voor een onderwerp als dit (zeer) moeilijk is. Er lijkt bij het ministerie van SZW wel sprake te zijn van een groeiend besef dat het niet altijd in het belang van de burger en de maatschappij als geheel is om opbrengsten louter in termen van aantallen en financiële middelen te duiden. Wel is volgens de onderzoekers duidelijk dat het gesprek over de meerwaarde van de SVB zich op dit punt verder zal moeten ontwikkelen.

Wat betreft het criterium 'wendbaarheid' signaleren we dat de SVB in de afgelopen jaren een accomoderende houding heeft aangenomen ten opzichte van het ministerie van SZW. Op politieke en beleidsmatige wensen is veelal positief geoordeeld. Er is grote bereidheid geweest om aan nieuwe beleidswensen invulling te geven. Daarmee toont de organisatie zich wendbaar en er hebben zich geen grootschalige problemen in de uitvoering voorgedaan. Wel blijkt uit diverse onderzoeken dat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk staat. ABDTOPConsult oordeelt dat de SVB vaker terughoudend mag zijn in de bereidheid om tegemoet te komen aan nieuwe beleidswensen.[395] Tegelijkertijd is de vraag hoeveel ruimte er voor de SVB in de praktijk is om 'nee, tenzij' te zeggen. De zwakke financiële staat van de SVB kan volgens ons in de toekomst gevolgen hebben voor de mogelijkheid van de SVB om met behoud van kwaliteit nieuwe of veranderende beleidswensen uit te voeren.

Voor het criterium 'samenwerking' geldt dat er in de afgelopen jaren meer samenwerking met gemeenten tot stand is gekomen. Ook wordt binnen het SUWI-stelsel samengewerkt met de andere uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld in het programma 'Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen'. Er lijken zich geen problemen voor te doen in de samenwerking met andere partijen. Er is echt te weinig informatie beschikbaar over de samenwerking met partijen binnen en buiten het SUWI-stelsel om hier uitspraken over te kunnen doen.

7.7 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

De SVB voert conform de Wet SUWI een drietal wetten uit, namelijk de AOW, Anw en AKW. Veel burgers in Nederland en in het buitenland hebben met de SVB te maken: bijna 3,5 miljoen mensen ontvingen in 2019 AOW en bijna 2 miljoen huishoudens kregen kinderbijslag. De wetten die de SVB uitvoert hebben een homogeen karakter en zijn in hoge mate voorspelbaar. In de afgelopen jaren is het aantal wetten en regelingen dat de SVB uitvoert min of meer constant gebleven. Wel is fors bezuinigd, tussen 2011 en 2018 gaat het om een totaalbedrag van € 47 miljoen.[396] Er is beperkt sprake van fluctuaties in de klantpopulatie en bovendien kan de SVB goed anticiperen op het moment waarop een uitkering verstrekt moet worden. Dat maakt een hoge mate van massa-maatwerk mogelijk. We zien dat daardoor de uitvoeringskosten per klant relatief laag liggen. Wel is een (fors) stijgende trend zichtbaar in de uitvoeringskosten. Daardoor is de begroting in de afgelopen jaren niet sluitend geweest. De SVB heeft financiële reserves ingezet en SZW heeft soms incidentele middelen toegekend om te

[395] ABDTop (2020) Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse, p.39.
[396] ABDTopconsult, Werk aan uitvoering fase 1, p.27.

komen tot een sluitende exploitatie.[397] In 2019 schreef de SVB in haar jaarverslag dat de financiële situatie nijpend begon te worden. De SVB schreef dat "de huidige beschikbare financiële middelen voor de SVB voor de komende jaren onvoldoende zijn om de continuïteit van de dienstverlening, de rechtmatigheid van betalingen en wendbaarheid van de organisatie naar de toekomst te waarborgen. Voor SZW en de SVB is duidelijk dat aanvullende financiële middelen nu noodzakelijk zijn, ter voorkoming van een dreigende escalatie naar grotere financiële en performance problematiek in de toekomst."[398] In 2019 en 2020 zijn gesprekken gevoerd tussen het ministerie van SZW en de SVB om de financiële situatie van de SVB te verbeteren. Het ministerie van SZW heeft vanaf 2020 aanvullend budget beschikbaar gesteld aan de SVB ten behoeve van de IT en de dienstverlening.[399]

Over het geheel genomen concludeert IPSE dat de SVB in periode 2002-2018 doelmatiger is gaan opereren. De productiviteit van de SVB op de SV-taken is gestaag gegroeid tot 2015. Sinds 2015 daalt de productiviteit weer. De kostenstijging is namelijk groter dan de groei van de productie. IPSE schrijft dat "de overwegend gunstige productiviteitsontwikkeling plaatsvindt tegen een achtergrond van taakstellingen en een gestaag groeiend werkaanbod (AOW-klanten). Hierdoor kan de SVB profiteren van schaalvoordelen en bezettingsgraden maximaliseren. Door de sterke focus van SZW op het besparen op de uitvoeringskosten en de daaruit voortvloeiende taakstellingen wordt de SVB, net als het UWV, voortdurend geprikkeld doelmatiger te opereren."[400]

De Inspectie SZW kwam in 2015 tot de conclusie dat de taakstellingen geen gevolgen voor de continuïteit en kwaliteit van de SUWI-dienstverlening hebben gehad, die nog steeds voldoet aan de met de minister van SZW overeengekomen in jaarplannen vastgelegde streefwaarden.[401] Er is weinig inzicht in de gevolgen van de meest recente taakstelling, die gerealiseerd is tussen 2016 en 2018. IPSE stelt dat er weinig harde aanwijzingen zijn dat deze ontwikkelingen, namelijk de voortdurende taakstellingen en het sturen op kostenreductie, ten koste is gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening van de SVB. Daarmee zou de conclusie zijn dat er sprake is van doelmatig opereren door de SVB, ondanks de kostenstijging in de laatste jaren. Een kanttekening is hierbij op zijn plaats, concludeert ook IPSE. De SVB opereert uitsluitend doelmatiger wanneer met minder middelen hetzelfde niveau van dienstverlening wordt gewaarborgd.

Wij zijn op basis van voorliggend onderzoek van mening dat dit een te rooskleurig beeld schetst van de doelmatigheid van de uitvoering door de SVB. EY schrijft dat "de SVB de afgelopen jaren reserves heeft ingezet en van SZW incidentele middelen heeft ontvangen om te komen tot een sluitende exploitatie. Het inzetten van incidentele middelen voor structurele kosten en het inzetten van de reserves zijn aanwijzingen dat de balans tussen middelen en opdracht in gevaar is, gegeven de wijze waarop de SVB haar taken uitvoert. Ook de oplopende voorraden duiden erop dat de SVB niet voldoende middelen heeft voor de huidige manier van uitvoeren. Het is alleen de vraag in hoeverre de huidige uitvoering aansluit bij de door de opdrachtgever

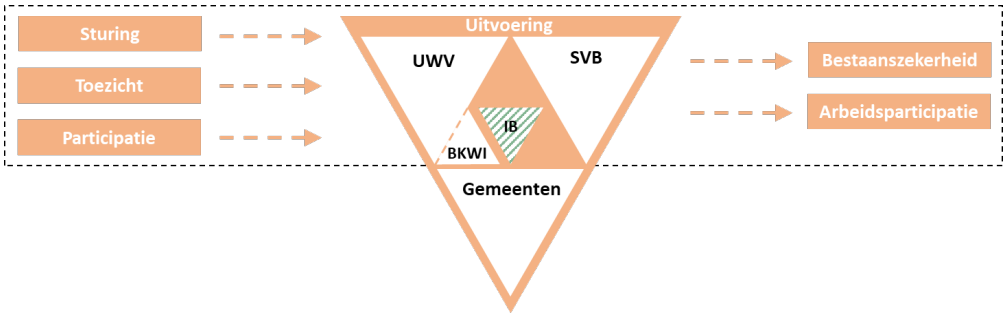
[397] EY, Balans tussen opdracht en middelen, p.24.
[398] SVB, Jaarverslag 2019, p.52.
[399] SVB (2020) Jaarplan 2021, p.27.
[400] IPSE, Productiviteit uitvoering sociale zekerheid, p.54.
[401] Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2015, p.22

gevraagde dienstverlening."[402] EY concludeert dat niet is vast te stellen of sprake is van een disbalans tussen opdracht en middelen, omdat de huidige opdracht in het bijzonder ten aanzien van kwalitatieve aspecten niet afdoende is onderbouwd. De door ons gevoerde gesprekken wijzen in dezelfde richting. Het beeld ontstaat dat het in de afgelopen jaren steeds minder goed is gelukt om met structureel minder middelen dezelfde, complexer wordende, taken op hetzelfde niveau van dienstverlening uit te voeren. Eerder in dit hoofdstuk is de dalende trend van tijdigheid en rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking, met name internationaal, aan de orde geweest. De SVB stelt zelf in haar jaarverslag van 2019 dat de bodem is bereikt en niet langer hetzelfde niveau van dienstverlening kan worden geboden met de huidige financiële middelen. Dit betekent dat de doelmatigheid van de uitvoering onder druk staat, met name waar het gaat om het leveren van de door de SVB beoogde kwaliteit van dienstverlening. We onderstrepen hier dat niet duidelijk is of dat ook het door het ministerie van SZW gewenste kwaliteitsniveau is.

[402] EY, Balans tussen opdracht en middelen, p.25.

Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau fungeert als informatieknooppunt voor gemeenten. In dit hoofdstuk staat centraal wat het Inlichtingenbureau de afgelopen jaren heeft gedaan binnen de wet SUWI en tot welke resultaten dit heeft geleid. In de afsluitende paragraaf beschouwen we de doeltreffendheid van het Inlichtingenbureau. In de figuur hieronder is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd.



Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na een korte inleiding beschrijven we achtereenvolgens de doelen en de opdracht van het Inlichtingenbureau (par. 8.2), de uitvoeringskosten (par.8.3), de ontwikkelingen in de dienstverlening in de afgelopen jaren (par. 8.4). De kwaliteit van de dienstverlening (par. 8.5) beoordelen we aan de hand van de betrouwbaarheid van de gegevens, de klanttevredenheid en de rechtmatigheid. Tot slot beoordelen we de doeltreffendheid (par. 8.6) en doelmatigheid (par. 8.7) van het IB.

8.1 Inleiding

Het Inlichtingenbureau (IB) fungeert als informatieknooppunt voor gemeenten op grond van diverse wetten waaronder de Wet SUWI. Het IB verknoopt gegevens van verschillende instanties met elkaar, en levert die informatie aan met name, maar niet uitsluitend, gemeenten. Het kan gaan om allerlei soorten informatie, bijvoorbeeld over inkomen en vermogen, maar ook over detentie.[403] De functie van het IB als informatieknooppunt stelt gemeenten in staat hun wettelijke taken op het gebied van de Participatiewet effectief en efficiënt uit te voeren.[404] Het IB levert niet uitsluitend diensten aan gemeenten, maar bijvoorbeeld ook aan de SVB in het kader van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Daarnaast biedt het IB diensten aan gemeenten die buiten de kaders van de Wet SUWI vallen, namelijk op basis van de Wmo, de Jeugdwet, onderwijswetgeving en de Gemeentewet.

In 2016 is het IB in overleg getreden met de VNG over de bekostiging van de knooppuntdiensten op het gebied van de WMO en de jeugdzorg. Sindsdien is men overeengekomen dat de VNG een bijdrage levert aan de bekostiging van het IB voor de diensten aan gemeenten die buiten de kaders van de Wet SUWI vallen.[405] Zodoende zijn er twee grote financiers van het IB, namelijk het ministerie van SZW en de VNG.

8.2 Doelen en opdracht

Het IB heeft vanuit de Wet SUWI als belangrijkste doel gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van taken op het gebied van de Participatiewet, en fungeert daarbij als gegevensknooppunt. Het IB doet dat door informatie uit diverse bronnen met elkaar te verknopen en die vervolgens aan te leveren aan gemeenten. Zodoende zet het IB omvangrijke gegevensstromen om in informatieproducten.[406] Een belangrijke taak van het IB is het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles met betrekking tot de naleving van de Participatiewet.[407] Daarnaast levert het IB ook andere informatieproducten, zoals het verstrekken van ziek- en betermeldingen van personen die met loonkostensubsidie werken.

Sinds 2015 heeft het IB zich op hoofdlijnen de volgende doelen gesteld:

1. Borgen van de stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening;
2. Verbreden van de dienstverlening aan gemeenten;
3. Realiseren van klantwensen en productmodificaties;
4. Behouden van kwaliteit van, evenals voldoen aan de eisen van, privacybescherming en informatiebeveiliging.[408]

[403] Zie tabel in paragraaf 6.3 voor een (onvolledig) overzicht.
[404] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2018.
[405] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2016.
[406] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2015, p.6.
[407] PWC, Foto van het handhavingsbeleid, p.93
[408] Inlichtingenbureau, Jaarplannen 2015-2019.

8.3 Middelen

Het IB wordt voor de SUWI-taken bekostigd door het ministerie van SZW, dit betreft met name de ondersteuning aan gemeenten voor de uitvoering van de Participatiewet en de rol van IB in het kader van het Digitaal klantdossier. Andere taken worden (gedeeltelijk) bekostigd door andere partijen, waarvan de VNG de grootste is. Zo is ook het ministerie van OCW één van de financiers van het IB. Tevens leveren opdrachtgevers een bijdrage aan de kosten van éénmalige producten en projecten. Een voorbeeld hiervan is de in 2019 uitgevoerde pilot over gegevensuitwisseling met Belgische uitvoerders van sociale zekerheid. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de baten van het Inlichtingbureau.

Tabel 8.1 Baten Inlichtingenbureau[409]

	2015	2016	2017	2018	2019
Bijdrage SZW structureel in €	6.206.500	6.118.666	6.522.950	6.134.000	6.763.000
Bijdrage VNG structureel in €	-	3.674.186	4.173.780	4.577.060	3.791.791
Overige inkomsten[410] in €	248.856	118.560	118.560	118.560	3.487.817
Totale baten in €	**9.570.352**	**11.963.810**	**12.893.578**	**11.726.275**	**14.042.609**

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aandeel van de VNG in de bekostiging van het IB sinds 2016 toe is genomen, met uitzondering van 2019. Deze stijging van het aandeel van de VNG in de bekostiging van het IB werd beoogd door het ministerie van SZW.[411] Daarmee stegen ook de totale baten van het IB vanaf 2016 in vergelijking tot die van 2015. Tussen 2016 en 2018 zijn de totale baten ongeveer stabiel, maar in 2019 laten zij een sterke stijging zien. Dit is toe te schrijven aan veel meer incidentele baten ten behoeve van projecten, van zowel het ministerie van SZW als de VNG.

De lasten van het IB bestaan grotendeels uit personeelskosten en automatiseringskosten. Dat laatste mag niet verbazen, gezien het ICT-gedreven karakter van de taken van het IB. In de loop der jaren nemen de totale kosten van het IB toe, grotendeels door toedoen van stijgende personeelskosten. In 2019 zien we een sterke stijging van de personeelskosten, wat toe te

[409] Inlichtingenbureau, Jaarverslagen.
[410] Dit zijn bijvoorbeeld opbrengsten uit eenmalige projecten, die gefinancierd kunnen zijn door SZW en de VNG of eventuele andere partijen.
[411] In 2016 zijn het ministerie van SZW en de VNG overeengekomen dat de VNG een bijdrage levert aan de bekostiging van het IB voor de diensten aan gemeenten die buiten de kaders van de Wet SUWI vallen.

schrijven is aan een evenredige stijging van het aantal incidentele baten. We constateren dat voor de uitvoering van incidentele projecten en producten personeel is aangetrokken.

Tabel 8.2 Lasten IB[412]

	2015	2016	2017	2018	2019
Personeelskosten in €	5.994.046	6.831.510	7.429.610	7.694.118	10.238.294
Overige beheerskosten in €	3.698.313	4.133.702	3.932.243	4.212.635	3.769.285
Totale kosten in €	**9.692.360**	**10.965.211**	**11.361.854**	**11.906.753**	**14.007.579**

8.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening

Waar de andere partijen in het SUWI-stelsel over het algemeen werken voor de burger als klant, geldt voor het IB dat de klanten overheidsinstellingen zijn. De belangrijkste, maar niet de enige, klanten van het IB zijn gemeenten. Het IB werkt samen met de organisaties binnen de SUWI-keten om gegevens te verzamelen over burgers. Op basis hiervan komt het IB tot informatieproducten.

In feite levert het IB monitoringsdiensten aan gemeenten. Het IB signaleert op basis van gekoppelde gegevens en monitort klanten door de tijd heen. Daarbij is het IB vooral, maar niet uitsluitend, gericht op rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. Naast de signalen die het IB aan gemeenten stuurt, stelt het IB rapportages op over het gebruik en de rechtmatigheid van voorzieningen. Zodoende heeft het IB een belangrijke monitoringsfunctie c.q. stelt het gemeenten in staat om goed te kunnen monitoren. Het IB levert generieke producten aan en daarnaast worden specifieke rapportages opgesteld voor één of enkele gemeenten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in 2017 uitgevoerde pilot 'Jongeren in beeld' van de gemeente Amsterdam, waarvan het doel is om jongeren van 23 tot 27 jaar in een kwetsbare positie te bemiddelen naar werk. Het IB heeft deze jongeren in beeld gebracht.[413] Dit product is vervolgens doorontwikkeld en werd in 2019 door 142 gemeenten gebruikt.[414]

Voor het opstellen van informatieproducten is het IB in hoge mate afhankelijk van andere organisaties voor het aanleveren van gegevens. Gemeenten zijn een belangrijke bron van gegevens. We zien dan ook dat het IB een belangrijke taak heeft in het aansporen van gemeenten tot het aanleveren van gegevens. Daarnaast is van belang dat niet alle gegevens voor elk doel gebruikt mogen worden. Daarom is het aan het IB om gemeenten voor te lichten

[412] Inlichtingenbureau, Jaarverslagen.
[413] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2017, p.16.
[414] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2019, p.14.

over rechtmatig gebruik van gegevens. Daartoe heeft het IB een aantal communicatiecampagnes uitgevoerd, bijvoorbeeld over het belang van het (tijdig en juist) aanleveren van gegevens en over het gebruik van bepaalde diensten. Binnen deze communicatiecampagnes heeft het IB op diverse thema's regiobijeenkomsten georganiseerd.[415]

Als dienst die gegevens aanlevert kenmerkt het IB zich door een hoge mate van automatisering en digitale processen. In de afgelopen jaren heeft het IB veel inzet gepleegd op het gebied van ICT, onder andere op het actueel houden en verbeteren van de digitale processen. Informatiesystemen zijn in de loop der jaren complexer geworden. In 2018 is het IB begonnen met het in kaart brengen van bestaande knelpunten in de architectuur. In 2019 is besloten tot een nieuwe doelarchitectuur te komen en is een bijbehorend 'Proof of Concept' uitgevoerd.[416]

Meer in algemene zin hebben op het gebied van ICT belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden, die invloed hebben gehad op de operatie en de dienstverlening van het IB. Toenemende cyberdreiging is daar een voorbeeld van, wat steeds geavanceerdere beveiliging vergt. We zien dit ook op het gebied van informatiebeveiliging en privacybescherming. In 2016 werd de AVG ingevoerd, hoewel die wet pas in 2018 van toepassing werd. Aangezien het IB bij uitstek persoonsgegevens koppelt en verwerkt tot informatieproducten, heeft deze wet een substantiële invloed heeft gehad op de dienstverlening van het IB. De aandacht voor privacybescherming heeft o.a. tot gevolg gehad dat het IB heeft ingezet op een beperking van gegevensleveringen, onder de noemer "less is more". De gegevenslevering moest minder generiek en meer specifiek worden. Door meer informatie op maat te leveren, was de bedoeling, zou op termijn de noodzaak tot generieke voorzieningen vervallen.[417] Tot die tijd was het aan het IB om gemeenten voor te lichten over welke informatie zij voor welke doeleinden mochten gebruiken. Inmiddels wordt er aan het concept 'privacy by design' steeds meer invulling gegeven, waar bij gegevensuitwisseling vooraf dient te worden gespecificeerd op welke wijze, welke gegevens, voor welk doel, van welke instantie worden verkregen.[418] Meer in het algemeen heeft de AVG gevolgen gehad voor het Inlichtingenbureau, aangezien het Inlichtingenbureau verwerker is van allerhande persoonsgegevens. We zien dan ook dat het IB daar in de jaren voorafgaand aan 2018 op heeft geanticipeerd, bijvoorbeeld om de gevolgen van de AVG goed in kaart te brengen en de werkprocessen en producten hierop aan te passen.[419] Momenteel loopt onderzoek in het kader van de AVG naar de samenwerking en positionering van partijen in de keten bij het delen van gegevens.[420]

In 2016 is het ministerie van SZW gestart met het programma 'Toekomst gegevensuitwisseling werk en inkomen' (TWI). Bij dit programma is onder andere het IB betrokken. Met het programma wordt onder andere beoogd om burgers meer regie te geven op de dienstverlening, en daarmee ook op informatiestromen. Een belangrijke opdracht aan het IB is om mee te denken over de toekomstige invulling van gegevensuitwisseling binnen SUWI.[421] Het

[415] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2016, p.16-17; Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2017, p.9-10.
[416] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2019, p.8-9.
[417] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2016, p.16-17.
[418] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2019, p.27.
[419] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2016, p.23.
[420] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2019, p.17.
[421] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2016; Jaarverslag 2018.

IB is aan de slag gegaan met het thema burgerregie. Er zou sprake zijn van een paradigmashift, waarbij gegevensuitwisseling niet meer gaat 'over' de burger, maar 'door of namens' de burger. Het idee is onder meer dat burgers zelf al hun gegevens kunnen inzien en dat zij hun gegevens zelf kunnen inzetten om gebruik te maken van private of publieke diensten.[422] Het IB heeft in 2018 een demo ontwikkeld om burgerregie vorm te geven en voor 2019 stond een 'proof of concept' op de agenda.[423] In 2019 heeft het IB geparticipeerd in twee pilots in het kader van 'Toekomst gegevensuitwisseling werk en inkomen', namelijk een pilot met de AIO en een pilot rondom een persoonlijke inkomensomgeving. Beide pilots waren er op gericht de informatiepositie van burgers te versterken, om hen zodoende te wijzen op bestaande regelingen en/of hen aan te moedigen hier gebruik van te maken. Zo gold voor de 'pilot persoonlijke inkomensomgeving' dat hiermee beoogd werd burgers rond het sociaal minimum of in een uitkeringssituatie, die mogelijk kwetsbaar zijn voor schommelingen in hun inkomsten- en uitgavenpatroon, te wijzen op het gebruik van regelingen die hun situatie kunnen verbeteren.[424] Er zijn nog geen resultaten van deze pilots beschikbaar.

Een bijzondere plek in de dienstverlening werd ingenomen door de ondersteuning van het instrument "Systeem Risico-Indicatie" (SyRI). SyRI is ontwikkeld door het IB en de Inspectie SZW, en werd door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) gebruikt voor opsporing, toezicht en handhaving. Het instrument vormde een aanvulling op de reguliere rechtmatigheidscontroles door middel van samenloopsignalen en fraudegerelateerd onderzoek.[425] Met andere woorden, SyRI werd ingezet om (mogelijke) fraude met sociale voorzieningen op te sporen door diverse gegevensbronnen aan elkaar te koppelen. Concreet ging het om de koppeling van onder meer woongegevens, gegevens over belastingen en sociale uitkeringen. De inzet van SyRI is in 2014 wettelijk verankerd en vond vanaf toen plaats in opdracht van de minister van SZW op basis van projectplannen van de LSI. De wettelijke verankering stuitte op weinig politieke discussie. De Raad van State oordeelde toen echter al kritisch over het instrument en droeg daartoe diverse argumenten aan. Het belangrijkste argument was dat "de opsomming van persoonsgegevens die kunnen worden gekoppeld zo ruim is dat er nauwelijks een persoonsgegeven is te bedenken dat er niet onder valt". De Raad stelde de vraag of er niet minder zware methoden zijn om onregelmatigheden te ontdekken.[426]

Sinds 2016 is in vijf gemeenten onderzoek gedaan met behulp van SyRI. Recent heeft het gebruik van SyRI veel (media-) aandacht gekregen, mede naar aanleiding van de rechtszaak die van start is gegaan in oktober 2019. Op 5 februari 2020 heeft de rechtbank geoordeeld dat de inzet van SyRI in strijd is met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

[422] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2018, p.13.
[423] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2018, p.12; IB, Jaarplan 2019, p.16.
[424] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2019, p.26.
[425] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2015, p.15.
[426] Raad van State, Samenvatting 'Ontwerpbesluit houdende regels voor fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (Besluit SyRI)', Staatscourant 2014 nr. 26306.

Dit artikel beschermt het recht op respect voor het privéleven.[427] Naar aanleiding van de gerechtelijke uitspraak heeft de minister de inzet van SyRI beëindigd.[428]

8.5 Output

Wat het Inlichtingenbureau doet en welke resultaten dit oplevert wordt, voor wat betreft rechtmatigheidscontrole, inzichtelijk gemaakt op basis van het aantal signalen dat afgegeven wordt. Deze signalen gaan naar gemeenten en zijn zodoende een belangrijk instrument voor gemeenten om toe te zien op rechtmatige uitkeringsverstrekking. Deze signalen kunnen, voor dit onderdeel van de dienstverlening, worden gezien als de output van het Inlichtingenbureau.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van signalen ten behoeve van rechtmatigheid door de jaren heen. Daarmee ontstaat een goed beeld van het werk dat het IB doet.

Tabel 8.3 Rechtmatigheidssignalen van het IB door de jaren heen

Rechtmatigheidscontrole	2015	2016	2017	2018	2019
	Totaal aantal *nieuwe* signalen	Totaal aantal *nieuwe* signalen	Totaal aantal *nieuwe* signalen	Totaal aantal *nieuwe* signalen	Totaal aantal *nieuwe* signalen
Uitsluitingsgronden					
Detentiesignaal (incl. detentie buitenland)	9.156	8.510	7.774	6.712	6.425
Signaal voortvluchtig veroordeelde	1.029	869	717	573	159
Uitkering andere gemeente	30.679	16.315	14.953	17.343	19.213
Voorliggende voorziening					
Recht op studiefinanciering	14.036	8.930	9.519	10.897	9.955
Woon- en leefsituatie					

[427] https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-wetgeving-in-strijd-met-het-Europees-Verdrag-voor-de-Rechten-voor-de-Mens.aspx
[428] Er wordt naar een verantwoord alternatief gezocht. Zie voor meer informatie: Kamerbrief 23 april 2020, 'Kamerbrief naar aanleiding van vonnis rechter inzake SyRI.

Kostendeler	-	162.671	159.712	197.223	145.975
Inkomsten					
Dienstverbanden/sv-uitkeringen	201.592	280.444	301.530	254.332	226.495
Heffingskortingen	53.153	24.715	39.814	30.824	28.032
Box 1 (i.c.m. box 3)	-	27.714	15.283	18.176	15.565
Vermogen					
Vermogenssignaal Belastingdienst	77.017	86.502	49.375	55.318	54.416
Informatieplicht					
Bankrekeningnummersignaal	-	575.287	647.665	465.740	557.179
Voertuigbezit	166.038	157.409	154.407	136.427	128.134
Inschrijving CRIHO	6.829	3.975	4.396	4.825	4.193

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat het aantal afgegeven signalen schommelt. Dat is logisch: het aantal gevallen van mogelijke onrechtmatigheid kan niet stabiel zijn. We hebben geen aanleiding om te denken dat zich problemen voordoen met de afgegeven signalen. Een uitzondering hierop vormt het in 2019 sterk gedaalde aantal signalen voortvluchtig veroordeelde. Dit is toe te schrijven aan problemen met de aanlevering van het bestand door het CJIB.[429]

8.6 Kwaliteit van dienstverlening 2015-2020

In deze paragraaf nemen we de kwaliteit van dienstverlening van het Inlichtingenbureau in de afgelopen jaren onder de loep. De kwaliteitscriteria conform de Wet SUWI, namelijk rechtmatigheid, klantgerichtheid, wendbaarheid en samenwerking, zijn niet allemaal relevant voor het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau heeft een faciliterende rol richting gemeenten en daarom kijken we in deze paragraaf naar de bijdrage van het Inlichtingenbureau aan rechtmatige uitkeringsverstrekking en naar klantgerichtheid. De criteria wendbaarheid en

[429] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2019, p.13.

samenwerking zijn volgens betrokkenen minder van toepassing op het Inlichtingenbureau en raken niet de kern. Eerst kijken we naar de prestatie-indicatoren van het Inlichtingenbureau.

8.6.1 Prestatie-indicatoren

De prestatie-indicatoren waarover het Inlichtingenbureau verantwoording aflegt aan het ministerie van SZW conform de Wet SUWI hebben met name betrekking op de beschikbaarheid van de digitale systemen en de responstijd op vragen van klanten. Deze prestatie-indicatoren zeggen iets over wat belangrijk is voor klanten. Wanneer systemen niet beschikbaar zijn, levert dit direct problemen op voor gemeenten in de uitvoering. Het onderstreept nogmaals dat digitale processen het hart van het Inlichtingenbureau vormen.

Tabel 8.4 Prestatie-indicatoren IB

	Norm	2015	2016	2017	2018	2019
Werking informatiesystemen						
Beschikbaarheid IBis	99,0%	-	98,4%	99,7%	99,9%	99,3%
Beschikbaarheid GGK	99,0%	-	98,7%	99,6%	99,9%	99,7%
Beschikbaarheid IB-webservice (ontsluit DKD-gegevens van gemeenten die in batch aanleveren)	99,0%	99,0%	99,7%	100%	-	99,7%
% gemeenten dat correct heeft aangeleverd voor samenloop	95,0%	91,60%	84%	89,5%	93%	92%
Dienstverlening IB algemeen						
Responstijd servicedesk: bereikbaarheid/telefonische beantwoording	95,0%	99,97%	-	-	92,6%	96,5%
Responstijd servicedesk: oplossing binnen normtijd	95,0%	93%	86%	92,3%	95,05%	95,12%
Klanttevredenheid gemeenten	7	7,6	7,7	7,8	7,8	7,9
Financieel						
Benutting regulier budget	5% afwijking		1,4%			-

% rechtmatigheid van uitgaven	99%		100%			100%

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat het IB op de prestatie-indicatoren in de regel rond de norm scoort. De beschikbaarheid van informatiesystemen scoort meestal boven de norm. Gemeenten zijn bovengemiddeld tevreden met de dienstverlening van het IB, ondanks dat de responstijd van de servicedesk beneden de norm scoort.

8.6.2 Rechtmatigheid

Het Inlichtingenbureau heeft een faciliterende rol, met name richting gemeenten, en stelt daarmee andere partijen in staat om rechtmatige uitkeringsverstrekking te realiseren.

Het Inlichtingenbureau is opgericht om uniforme, gestructureerde gegevensuitwisseling tussen gemeentelijke sociale diensten en andere organisaties mogelijk te maken. Een belangrijke concrete toepassing daarvan is de rechtmatigheidscontrole op uitkeringsverstrekking. Daar wordt veel gebruik van gemaakt door gemeenten. Daarnaast kan het IB andere informatieproducten leveren, bijvoorbeeld over niet-gebruik van voorzieningen en de effectiviteit van dienstverlening. Wat opvalt is dat sommige van deze monitoringsproducten nauwelijks gebruikt worden. Een voorbeeld hiervan is de in 2014 ontwikkelde monitor die inzicht geeft in hoeverre de inzet van re-integratie-instrumenten heeft geleid tot een duurzame werkhervatting van ex-uitkeringsgerechtigden. In 2018 heeft het IB dit product beëindigd, omdat gemeenten hier geen interesse (meer) in bleken te hebben.[430] Ook rapportages over het niet-gebruik van huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag werden nauwelijks gebruikt. Na de beoordeling door de Belastingdienst dat er geen juridische grondslag bestond voor de levering van deze informatie is het product beëindigd.[431] Een van de verklaringen voor het lage gebruik van bepaalde informatieproducten is volgens de onderzoekers mogelijk te vinden in de taakopvatting van gemeenten. Voor gemeenten geldt dat de nadruk ligt op rechtmatigheidscontrole en minder op bijvoorbeeld het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen. Daardoor worden producten op andere thema's dan rechtmatigheid mogelijk minder benut. Er zijn wel voorbeelden van informatieproducten waarin de focus niet lag op rechtmatigheid, zoals de pilot die in 2019 werd uitgevoerd door de SVB in samenwerking met het IB naar niet-gebruik van voorzieningen door Anw-gerechtigden. Ook is in de afgelopen jaren aandacht geweest voor het tegengaan van het niet-gebruik van de AIO.[432]

Voor het IB wordt de focus op rechtmatigheid tevens ingegeven door de wetgever. Uit diverse pilots en projecten is gebleken dat er niet altijd een wettelijke basis is voor de controle op bijvoorbeeld niet-gebruik van voorzieningen, in tegenstelling tot rechtmatigheidscontrole. Dit belemmert het IB in het aanbieden van bepaalde producten.

[430] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2018, p.14.
[431] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2017, p.16.
[432] Inlichtingenbureau, Jaarplan 2019, p.18; Jaarverslag 2018, p.13.

Of de signalen die het IB afgeeft op het gebied van rechtmatigheidscontrole correct zijn, is op basis van het huidige onderzoek niet te beoordelen. Er zijn geen signalen dat zich problemen voordoen met de kwaliteit van de informatieproducten.

8.6.3 Klantgerichtheid

Klantgerichtheid wordt veelal gedefinieerd als klanttevredenheid. Klanttevredenheid alleen dekt de lading echter niet. Klantgerichtheid zegt iets over de mate waarin de dienstverlening is afgestemd op de klant, diens behoeften en mogelijkheden, terwijl klanttevredenheid louter iets zegt over wat klanten vinden van de dienstverlening. Er is echter weinig houvast in de bestaande literatuur om de mate waarin het IB klantgericht opereert te beoordelen.

De klanttevredenheid wordt onder gemeenten gemeten en daarop scoort het IB relatief hoog. In 2019 kreeg het IB het gemiddelde cijfer 7,9 voor zijn dienstverlening. Dit cijfer impliceert dat een grote klantengroep, namelijk gemeenten, tevreden is over de dienstverlening van het IB. Ook impliceert dit cijfer dat de producten die het IB aanbiedt aansluiten bij de wensen en behoeften van gemeenten. We hebben in de voorgaande subparagraaf, over rechtmatigheid, al gezien dat de vraag van gemeenten in grote mate leidend is in het ontwikkelen en aanbieden van producten. Dit is een indicatie dat het IB klantgericht opereert.

De klanten van het IB zijn in de eerste plaats gemeenten en andere overheidsorganisaties. Uiteindelijk moet de dienstverlening van het IB óók ten goede komen aan de burger, die uiteindelijk net zo goed gebaat is bij rechtmatige uitkeringsverstrekking. De burger is in de huidige dienstverlening van het IB een passief subject. De veronderstelling die leeft bij diverse betrokkenen is dat het programma Toekomst gegevensuitwisseling werk & inkomen hierin een verandering zal bewerkstelligen. Met het programma wordt onder andere beoogd burgers meer regie te geven. Dat zal gevolgen hebben voor het IB als organisatie, en wellicht ook voor de dienstverlening en producten van het IB.

8.7 Doeltreffendheid

De doelen van het SUWI-stelsel zijn het bieden van bestaanszekerheid en bijdragen aan arbeidsparticipatie (“werk boven uitkering”). Het IB heeft, in tegenstelling tot andere partijen binnen het SUWI-stelsel, geen directe rol in het verwezenlijken van deze doelen. Het Inlichtingenbureau heeft binnen het SUWI-stelsel een faciliterende rol door de taken op het gebied van het koppelen en verstrekken van gegevens aan derde partijen, met name aan gemeenten. Daarmee moet het Inlichtingenbureau bijdragen aan de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel als geheel.

Het belang van een goed functionerend Inlichtingenbureau is evident. Zonder het IB als informatieknooppunt en leverancier van informatieproducten zou (een deel van) het SUWI-stelsel niet kunnen functioneren. Er zijn geen signalen dat zich problemen voordoen met de taakuitoefening door het IB. Het Inlichtingenbureau heeft met name richting gemeenten een belangrijke faciliterende rol. Met behulp van de producten die het IB aanbiedt, zien gemeenten toe op onder andere de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. Rechtmatige

uitkeringsverstrekking is een belangrijke opgave binnen het SUWI-stelsel en daarmee draagt het Inlichtingenbureau bij aan de doeltreffendheid van het stelsel.

Wanneer we kijken naar de doelen van het SUWI-stelsel, bestaanszekerheid en het stellen van werk boven uitkering, valt op dat daar minder aandacht naar uit gaat. Bestaanszekerheid bieden betekent namelijk meer dan rechtmatige uitkeringsverstrekking, namelijk ook burgers geven waar zij recht op hebben. Tenslotte, wanneer burgers geen uitkering ontvangen terwijl zij daar wel recht op hebben, is hun bestaanszekerheid in het geding. In dat kader valt het niet-gebruik van voorzieningen op. Het IB is technisch gezien in staat om de beschikbare gegevens op zo'n manier te verknopen dat inzicht in niet-gebruik ontstaat. Echter, wettelijke beperkingen en grotendeels uitblijvende vraag op dit terrein van klanten (gemeenten), voorkomt of beperkt het inzicht in het niet-gebruik van voorzieningen. Dit geldt ook voor producten met betrekking tot de re-integratie van uitkeringsgerechtigden en de duurzaamheid van werk. Het niet aanbieden van deze producten kan het IB niet aangerekend worden: er is namelijk geen opdracht gegeven vanuit het ministerie van SZW of gemeenten. Gezien de faciliterende rol van het IB binnen het SUWI-stelsel is het aan andere partijen om actief invulling te geven aan de SUWI-doelen. Wel signaleren we dat het IB over mogelijkheden beschikt om meer dan nu het geval is bij te dragen aan het verwezenlijken van de SUWI-doelen. Recent is hierin een mogelijke, maar vooralsnog kleine, verandering opgetreden, waarbij meer oog lijkt te zijn voor monitoringstaken die meer toezien op bestaanszekerheid en het stellen van werk boven uitkering. Ook werkt het IB mee aan het traject Toekomst gegevensuitwisseling Werk en Inkomen waarbij de informatiepositie van burgers wordt verstevigd[433]. Andere voorbeelden hiervan zijn de pilot over het in beeld krijgen en houden van jongeren en de pilot in samenwerking met de SVB naar het niet-gebruik van voorzieningen door Anw-gerechtigden.

De laatste jaren is in toenemende mate aandacht gekomen voor aspecten zoals privacy en informatiebeveiliging. De rechtmatigheidscontroles, maar ook producten op het gebied van o.a. niet-gebruik, zijn hieraan onderhevig. Met name met betrekking tot producten over niet-gebruik in relatie tot privacywetgeving is de vraag relevant hoe ver je als overheid mag gaan in het ongevraagd aanbieden van diensten aan individuele burgers. Tot nog toe is die vraag (zeer) terughoudend beantwoord en daar zijn goede argumenten voor met betrekking tot privacy. Maar dat kan wel gevolgen hebben voor het behalen van de doelen van de Wet SUWI.

8.8 Doelmatigheid

Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van het Inlichtingenbureau. Dat maakt het moeilijk om de doelmatigheid te beoordelen. Het Inlichtingenbureau stelt zelf in het jaarverslag dat er sprake is van een doelmatige uitvoering van SUWI-taken als dezelfde of meer informatiediensten worden geleverd, tegen vergelijkbare kosten, bij vergelijkbare klanttevredenheid.[434] We kunnen stellen dat de klanttevredenheid in de loop der jaren een licht stijgende trend laat zien en bovendien op een relatief hoog niveau ligt. Voor de structurele bijdrage van het ministerie van SZW geldt dat deze betrekkelijk stabiel blijft en daarmee de

[433] https://www.inlichtingenbureau.nl/Actueel/gegevensuitwisseling-wordt-opnieuw-vormgegeven
[434] IB, Jaarverslag 2019, p.37

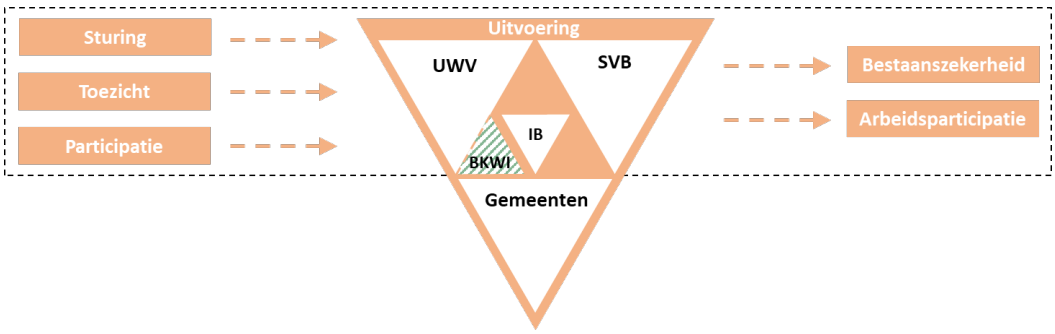
kosten voor de SUWI-taken ook. In 2019 zien we in die zin een verandering in de kosten en baten dat de incidentele bijdrage van zowel de VNG als het ministerie van SZW fors stijgt ten behoeve van tijdelijke projecten. Het IB stelde in 2019 dat het takenpakket voor wat betreft de SUWI-taken die in opdracht van de minister van SZW worden uitgevoerd op hoofdlijnen gelijk is gebleven ten opzichte van 2018. Voor de voorgaande jaren geldt hetzelfde. Zodoende komen we tot het beeld dat inderdaad min of meer dezelfde informatiediensten worden geleverd, tegen vergelijkbare kosten en bij vergelijkbare klanttevredenheid. In 2019 zijn meer (tijdelijke) diensten geleverd, logischerwijs tegen (tijdelijk) meer kosten. De definitie van het IB volgend, impliceert dit een doelmatige uitvoering van de taken door het IB, maar het is voor de onderzoekers op dit moment niet mogelijk om de doelmatigheid goed te beoordelen. Niet duidelijk is namelijk of ook tegen lagere kosten dezelfde diensten geleverd zouden kunnen worden. Volgens de onderzoekers is klanttevredenheid een van de indicatoren om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen, maar niet de enige indicator. Zo zegt de klanttevredenheid wel iets maar niet alles over de juistheid en volledigheid van de aangeleverde gegevens.

Het Inlichtingenbureau stelt in het jaarverslag van 2019 dat de maatschappelijke meerwaarde van de dienstverlening van het Inlichtingenbureau in totaal op circa 85 miljoen euro wordt berekend.[435] De basis voor deze berekening is een onderzoek van Sira Consulting[436]. Dat wijst erop dat de baten van een goede taakuitoefening door het IB ten goede komen van andere organisaties binnen het SUWI-stelsel en de maatschappij als geheel.

[435] Inlichtingenbureau, Jaarverslag 2019, p.38.
[436] Maatschappelijke meerwaarde IB. Rapport peiljaar 2017, Sira Consulting november 2018.

BKWI

In dit hoofdstuk bespreken we het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). Het BKWI beheert Suwinet. Suwinet is een digitale infrastructuur die UWV, SVB en gemeenten in staat stelt om gegevens met elkaar uit te wisselen voor de uitoefening van hun taken. **In de figuur hieronder is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd.**



Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na een korte inleiding beschrijven we achtereenvolgens de doelen en de opdracht van het BKWI (par. 9.2), de uitvoeringskosten (par.9.3), de ontwikkelingen in de dienstverlening in de afgelopen jaren (par. 9.4). De kwaliteit van de dienstverlening (par. 9.5) beoordelen we aan de hand van de betrouwbaarheid van Suwinet, de klanttevredenheid en de rechtmatigheid. Tot slot beoordelen we de doeltreffendheid (par. 9.6) en doelmatigheid (par. 9.7) van het BKWI.

9.1 Inleiding

In deze inleiding schetsen we de aanloop naar onze onderzoeksperiode. Dat doen we op basis van de vorige evaluatie SUWI (2007-2014). Daarnaast staan we kort stil bij de context waarin het BKWI in de jaren 2015-2020 opereerde.

9.1.1 Ontwikkelingen binnen BKWI in de periode 2007-2014

Suwinet is in 2002 ontstaan als gedeeld digitaal dossier van het UWV, CWI, gemeenten en SVB, bedoeld om de samenwerking rondom werk en inkomen mogelijk te maken. In de periode 2007-2014 is het gebruik van Suwinet sterk gegroeid. Dit was enerzijds het gevolg van enerzijds het ontsluiten van veel nieuwe gegevens (aansluiting van onder andere de GBA/BRP, RDW, DUO, Kadaster, KvK op Suwinet), waardoor een completer digitaal dossier op het gebied van werk en inkomen ontstond. Anderzijds werd Suwinet vanaf 2009 gebruikt voor levering van gegevens aan partijen buiten SUWI, waaronder de IND en DUO. Daarnaast steeg het gebruik van Suwinet als gevolg van de economische crisis en de daarmee gepaard gaande toename van aanvragen voor werkloosheidsuitkeringen.

De Inspectie SZW concludeerde rond 2014 dat er bij het gebruik van Suwinet door gemeenten tekortkomingen waren op het gebied van privacy en beveiliging. Ook concludeerde de Inspectie SZW dat BKWI onduidelijk was opgehangen in het stelsel van Werk en Inkomen. Volgens de Inspectie SZW was er een noodzaak voor het ''eenduidig beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de Suwinetketen''.[437]

9.1.2 Ontwikkelingen in de context van het BKWI 2015-2019

In de afgelopen jaren is de economische situatie gekenterd en zijn er minder WW-aanvragen gedaan. In 2018 is de AVG aangenomen; deze heeft nieuwe eisen gesteld aan gegevensuitwisseling in het SUWI-domein. In het jaarverslag schrijft het BKWI dat steeds meer diensten van partijen uit de Suwinetketen digitaal en online worden geleverd en dat technologie dit ook steeds meer mogelijk maakt. Gemeenten zijn door de decentralisaties verantwoordelijk voor een breder domein en hebben te maken met nieuwe vormen van gegevensuitwisseling, wat zorgt voor andere behoeften van gemeenten en andere eisen die aan BKWI worden gesteld.[438]

9.2 Doelen en opdracht

In deze paragraaf beschrijven we de doelen en de opdracht van het BKWI. We doen dat eerst aan de hand van het wettelijk kader, vervolgens beschrijven we de visie, missie en de kerntaken zoals het BKWI die voor zichzelf formuleert.

[437] Panteia, Van beheersing naar veerkracht: Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014, p. 36, 42
[438] Zie bv: BKWI Jaarplan 2016, 3

9.2.1 Wettelijk kader

Artikel 62 van de Wet SUWI geeft aan het UWV, de SVB en gemeenten de gezamenlijke opdracht om een elektronische voorziening voor de gegevensuitwisseling voor werk en inkomen in stand te houden. Deze partijen besturen daarom de voorziening. De inrichting, beveiliging en ondersteuning van gebruikers moet volgens het besluit SUWI worden belegd bij een afzonderlijk en herkenbaar organisatieonderdeel van het UWV. Dit organisatieonderdeel waarover wordt gesproken is het BKWI; de centrale elektronische voorziening waarover wordt gesproken is Suwinet. Naar Suwinet wordt ook wel verwezen met de afkorting GeVS: Gezamenlijke Elektronische Voorzieningen Suwi.

Deze elektronische voorziening is geen doel op zich; ze is bedoeld om gegevensuitwisseling binnen de SUWI-keten te faciliteren. Deze gegevensuitwisseling dient op haar beurt een aantal doelen. Ten eerste zou het bij moeten dragen aan een efficiënte taakuitvoering door UWV, SVB en gemeente. Ten tweede zou het bij moeten dragen aan lastenverlichting voor burgers, door ervoor te zorgen dat zij niet steeds dezelfde gegevens aan verschillende SUWI-partijen moeten doorgeven. Ten derde zou het bij moeten dragen aan een rechtmatige uitvoering; door gegevens rechtstreeks uit bronregistraties te betrekken worden fouten en fraude voorkomen.

9.2.2 Missie, visie en kerntaken van het BKWI

Op haar website schrijft het BKWI over zichzelf:

We bevorderen de samenwerking tussen overheidsorganisaties. Zo zorgen wij ervoor dat gegevens over burgers en bedrijven door deze organisaties gedeeld worden op een snelle, makkelijke en veilige manier; binnen een paar seconden een digitaal klantdossier op maat. Hierdoor ervaren burgers betere dienstverlening door de overheid. We werken primair voor gemeenten, SVB en UWV maar waar mogelijk helpen wij ook andere overheidsorganisaties. [439]

De missie van het BKWI luidt als volgt:

BKWI biedt een betrouwbaar en veilig informatie uitwisselingsplatform voor de dienstverlening binnen het SZW-domein.

BKWI biedt een oplossing voor de dienstverlening van onze klanten en dat doen we door ons productportfolio proactief aan te passen, door ons werkterrein af te stemmen aan de vraag en dat alles met grote aandacht voor beveiliging en privacy. [440]

Tot en met 2019 onderscheidde het BKWI bij de uitvoering van deze taken vier 'opdrachtlijnen':

- activiteiten die uitgevoerd worden vanuit de primaire, wettelijke taak. Deze taak voert BKWI uit in opdracht van het ministerie van SZW
- activiteiten aanvullend op de primaire taken als opdracht door het ministerie van SZW bij BKWI worden belegd
- opdrachten die worden verkregen vanuit één van de ketenpartners (UWV, SVB en VNG)
- opdrachten die BKWI van derden verkrijgt (niet zijnde SZW, UWV, SVB of VNG).

[439] https://www.bkwi.nl/over-bkwi, geraadpleegd op 23 juni 2020.
[440] https://www.bkwi.nl/over-bkwi, geraadpleegd op 23 juni 2020.

Met ingang van het jaarplan 2020 wordt dit onderscheid niet meer gemaakt. Naast bovengenoemde vier opdrachtlijnen voert BKWI ook andere opdrachten uit voor het ministerie van SZW (zie par. 1.4). Het beheer van de voorzieningen en de andere opdrachten worden op basis van een portfolio door UWV, SVB, VNG en SZW geprioriteerd in het bestuurlijk ketenoverleg.

9.3 Uitvoeringskosten

De tabel hieronder laat de uitvoeringskosten van het BKWI zien, op basis van de SZW-jaarverslagen. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze uitvoeringskosten ook in het UWV-budget zitten. Ze zijn dus ook verwerkt in de tabel met uitvoeringskosten van het UWV, zoals dat in paragraaf 6.3 is gepresenteerd. In artikel 11 van het SZW Jaarverslag vallen de uitvoeringskosten van het BKWI namelijk onder de uitvoeringskosten van het UWV.

Tabel 9.1 Uitvoeringskosten BKWI 2015-2019 (x € 1.000)[441]

	2015	2016	2017	2018	2019
Uitvoeringskosten BKWI	8.637	8.724	8.716	8.432	9.620

In deze tabel is met name in 2019 een stevige groei van de uitvoeringskosten te zien. Volgens BKWI is deze groei gerelateerd aan de groei van de ontwikkelopdrachten die met name in 2019 te zien is, waaronder: het programma Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) (zie paragraaf 3.6.4 en 7.4.3), het onderhoud en vervanging van onder andere Suwinet-Inkijk en de verbreding van taken naar beslaglegging en schulden. De 'ontwikkelcapaciteit van het BKWI is in deze periode gegroeid van één vast gefinancierd team in 2015 naar 3 teams in 2019, en een vierder team per 1 oktober 2020.

9.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening

Ontwikkelingen in de dienstverlening hebben zich met name langs drie lijnen afgespeeld. De eerste betreft acties om de privacy en beveiliging van Suwinet te verbeteren. De tweede betreft verbreding van diensten van het BKWI. De derde gaat over de toekomst van gegevensuitwisseling in het SUWI-domein.

9.4.1 Privacy en beveiliging

Zoals hierboven al kort werd aangestipt rezen er rondom 2013 twijfels over de bescherming van privacy bij het gebruik van gegevens via Suwinet. In 2013 publiceerde de Inspectie SZW het

[441] Ministerie van SZW, Rijksjaarverslagen 2015-2019. De tabel bevat de uitvoeringskosten van BKWI voor zover het te eerste twee opdrachtlijnen betreft. Opdrachtlijnen 3 en 4 staan immers niet op de SZW-begroting.

rapport "De burger bediend in 2013". De Inspectie constateerde daarin onder andere dat de beveiliging van Suwinet door gemeenten niet in orde was. Als reactie daarop is toen, op initiatief van het departement, een Privacy Impact Assessment uitgevoerd naar Suwinet. Deze Privacy Impact Assessment bracht de gevoeligheid van gegevens en de privacyrisico's van Suwinet in kaart. Deze exercitie is vervolgens de basis geweest voor het programmaplan 'Borging veilige gegevensuitwisselingen Suwinet', dat in de periode 2015-2017 is uitgevoerd.[442]

In reactie op het Inspectierapport uit 2013 hebben gemeenten, daartoe aangespoord door de minister, gewerkt om de beveiliging van Suwinet op orde te brengen. De Inspectie heeft hier in de jaren 2014-2016 jaarlijks onderzoek naar gedaan. Ze richtte zich daarbij op de naleving van de zeven meest essentiële normen uit de Verantwoordingsrichtlijn 2011, waarin de gezamenlijke afspraken over informatiebeveiliging in de Suwinet-keten destijds waren vastgelegd. Eind 2016 constateerde de Inspectie dat alle onderzochte gemeenten inmiddels aan de normen voldeden.[443]

Vanaf 2017 werden alle gemeenten verplicht om een verantwoordingsrapportage op te stellen over de beveiliging van Suwinet volgens de zogenaamde ENSIA-systematiek. In de totaalrapportage die over alle verantwoordingsrapportages (van gemeenten, UWV en SVB) over 2017 verslag deed werd geconstateerd dat weliswaar vrijwel iedereen een rapportage had aangeleverd, maar dat 54% van de gemeenten tekortschoot op één van de elf normen.[444] In 2018 is dit percentage gedaald naar 21% en in 2019 naar 18%.[445] Verder zijn met ingang van 2019 de verantwoordingen van andere afnemers, zoals UWV en SVB ook opgenomen in de totaalrapportage.

In aanvulling op deze inspanningen van de gemeenten is er in het kader van het programma 'Borging veilige gegevensuitwisseling Suwinet' in de jaren 2015-2017 een set van maatregelen opgeleverd om de privacybescherming van burgers binnen Suwinet goed te waarborgen. De maatregelen waren erop gericht om enerzijds de toegang tot gegevens te beperken (aantal personen dat toegang had, aantal gegevens waartoe deze personen toegang hadden) en anderzijds de controles op rechtmatig gebruik en signalering van risicovol gebruik te versterken.[446] In 2016 is een eindrapportage van het programma geschreven; hieruit bleek dat vrijwel alle geplande maatregelen waren uitgevoerd en dat een paar nog openstaande activiteiten in 2017 zouden worden afgerond.

9.4.2 Verbreding van diensten

In paragraaf 9.1 is reeds de ontwikkeling geschetst die BKWI in de periode tot 2014 doormaakte: er werden in die periode ook andere bronnen, van buiten het SUWI-domein, aangesloten op Suwinet. Voorbeelden hiervan waren gegevens van de Belastingdienst, het

[442] TK 26 448, nr 609, brief van 5 maart 2019.
[443] Inspectie SZW, Suwinet 2016. Stand van zaken na ontvangst in-control verklaringen gemeenten.
[444] Totaalrapportage informatiebeveiliging GeVS 2017. Hier was dus sprake van elf normen in tegenstelling tot de zeven normen waar de Inspectie zich van 2013-2016 op richtte.
[445] Totaalrapportage informatiebeveiliging GeVS 2018 en 2019.
[446] Brief van minister aan TK van 11 april 2017. Betreft: SUWInet.

kadaster, de RDW, DUO. Daarnaast is in die periode begonnen om Suwinet te gebruiken om gegevens te leveren aan partijen buiten het SUWI-stelsel, zoals de IND, Justis.

In de afgelopen jaren heeft de verbreding van diensten doorgezet. Langzamerhand heeft het BKWI een ontwikkeling gemaakt richting een generieke gegevensinfrastructuur op het domein van SZW. Zo is BKWI momenteel bezig met de ontwikkeling van een infrastructuur om een knooppunt te bieden voor gegevensuitwisseling op het gebied van beslagleggingen en schulden.

In hoofdstuk 4 hebben we de ophanging van het BKWI in het stelsel reeds als aandachtspunt benoemd; de governance is ingewikkeld omdat het BKWI enerzijds een organisatieonderdeel is van het UWV, en anderzijds bestuurlijk wordt aangestuurd door de SUWI-partners gezamenlijk. Bovendien is SZW uiteindelijk stelseleigenaar en stelt het ook de budgetten voor het BKWI vast. De verbreding van dienstverlening, waardoor BKWI ook diensten levert aan klanten buiten het SUWI-stelsel, stelt deze governance van het BKWI voor een extra uitdaging.

9.4.3 Toekomst gegevensuitwisseling

De SUWI-partijen (SZW, UWV, SVB, gemeenten, IB en BKWI) zijn in 2017 gestart met het 'Programma Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen.[447] Dit programma volgt op de formulering van een visie op de toekomst van gegevensuitwisseling waarvan de kern is dat burgers meer regie moeten krijgen op de dienstverlening en op hun gegevens, wat ook al één van de adviezen was van de Inspectie SZW in 2013.[448] Het programma moet deze visie in de praktijk brengen. BKWI is nauw betrokken bij dit proces, dat de komende jaren nog door zal lopen. De precieze consequenties van het programma zijn vooralsnog niet duidelijk.

9.5 Kwaliteit van dienstverlening

Om de resultaten van het BKWI te beoordelen kijken we achtereenvolgens naar drie aspecten: de betrouwbaarheid van Suwinet, de tevredenheid onder gebruikers van Suwinet en de rechtmatigheid van de bedrijfsvoering. Deze aspecten zijn afgeleid van de prestatie-indicatoren die BKWI en SZW in de afgelopen jaren hebben gehanteerd.

9.5.1 Betrouwbaarheid Suwinet

De betrouwbaarheid van Suwinet wordt niet afgelezen aan de betrouwbaarheid van de gegevens die in Suwinet staan – voor de kwaliteit van deze gegevens zijn bronpartijen (UWV, SVB, gemeenten) verantwoordelijk – maar aan de beschikbaarheid van Suwinet. Dat wil zeggen: als iemand gegevens op wil zoeken in Suwinet, is de applicatie op dat moment beschikbaar? De norm die hiervoor wordt gesteld is dat Suwinet in 99,5% van de gevallen beschikbaar moet zijn.

---

[447] Zie: https://www.digitaleoverheid.nl/actielijn/programma-toekomst-gegevensuitwisseling-werk-en-inkomen/, geraadpleegd 23 juni 2020.
[448] TK 26 448, nr 609, brief van 5 maart 2019. Zie ook: Inspectie SZW, De burger bediend in 2013.

In de afgelopen jaren ligt de beschikbaarheid van Suwinet boven deze norm, tussen 99,6% en 99,9%.[449]

Daarnaast wordt ook als prestatie-indicator bijgehouden in hoeveel gevallen de opgevraagde gegevens binnen 6 seconden worden getoond. De norm hiervoor ligt op 95%. In de periode 2015-2019 liggen de prestaties op dit vlak steevast boven deze norm, rond 98-99%.[450]

9.5.2 Klanttevredenheid

Elke twee jaar, in de oneven jaren, wordt een kwalitatief klanttevredenheidsonderzoek gehouden onder betrokken bestuurders van UWV, SVB en gemeenten. In 2015 is dit niet gedaan omdat het BKWI de primaire stakeholders net zelf had geconsulteerd in verband met een aanstaande reorganisatie in 2016.[451] Uit het kwalitatieve klanttevredenheidsonderzoek in 2019 bleek dat de stakeholders het meest tevreden zijn over Suwinet en de kaderstelling. Stakeholders hebben waardering voor BKWI als partner, maar BKWI kan meer toegevoegde waarde bieden als 'meedenkende partner'. Gemiddeld kreeg het BKWI een klanttevredenheidscijfer van 7.3. In 2016/2017 was dit een 7.6.[452]

In de even jaren vindt een kwantitatief klanttevredenheidsonderzoek onder gebruikers en gebruikersbeheerders van Suwinet-inkijk en de Suwidesk plaats. Dit heeft in 2018 plaatsgevonden, en wederom in 2020. In 2018 waardeerden gebruikers Suwinet-Inkijk met een 6,9. De dienstverlening van de Suwidesk werd gewaardeerd met een 7,8.[453] Deze relatief lage klanttevredenheid onder gebruikers en gebruikersbeheerders heeft volgens het BKWI te maken met een vervanging van de Suwinet-inkijk applicatie in de afgelopen jaren en dat ten tijde van het onderzoek een groot deel van de gebruikers nog maar net was overgestapt naar deze nieuwe versie en nog niet gewend was daarmee te werken. In het meest recente klanttevredenheidsonderzoek uit 2020[454] zijn de klanttevredenheidscijfers weer bijgetrokken, volgens BKWI deels doordat gebruikers beter gewend waren en deels door verbeteringen die tussen 2018-2020 zijn doorgevoerd. De overall tevredenheid met Suwinet-Inkijk was 7,6 en de dienstverlening van de Suwidesk werd met een 8,3 gewaardeerd.

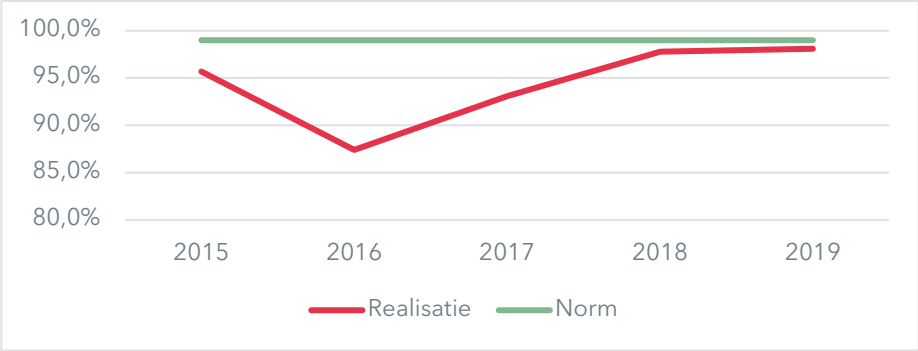
9.5.3 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid bij het BKWI gaat over rechtmatigheid van de bedrijfsvoering. Met andere woorden, of de inhuur van personeel en de inkoop via contracten volgens geldende wet- en regelgeving geschiedt.[455] Rechtmatigheid zegt hier dus niets over de kwaliteit van dienstverlening. De figuur hieronder laat de ontwikkeling van het percentage rechtmatigheid zien. De afgelopen jaren voldeed het percentage rechtmatigheid niet aan de norm van 99%. Dit heeft volgens het

[449] BKWI Jaarverslagen 2015-2019.
[450] BKWI Jaarverslagen 2015-2019.
[451] BKWI (2016) *BKWI Jaarverslag 2015*
[452] BKWI (2020) *BKWI Jaarverslag 2019*
[453] BKWI (2019) *BKWI Jaarverslag 2018*
[454] Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren deze onderzoeken nog niet officieel vastgesteld maar waren de resultaten wel informeel gedeeld met de onderzoekers.
[455] BKWI Jaarverslag 2018, 20

BKWI onder andere te maken met de krapte op de arbeidsmarkt en het aantal fte's dat daardoor extern is ingehuurd door BKWI.[456]

Figuur 9.2 Rechtmatigheid BKWI



9.6 Doeltreffendheid

BKWI heeft een dienende rol in het SUWI-stelsel. De dienstverlening is doeltreffend als die de afnemers goed ondersteunt bij de uitvoering van de SUWI-taken. Door gegevens uit verschillende bronbestanden samen te voegen en beschikbaar te maken voor uitvoeringspartijen draagt BKWI bij aan een efficiënt en klantvriendelijk uitvoeringsproces en rechtmatige uitkeringsverstrekking: efficiënt en klantvriendelijk omdat gegevens niet telkens opnieuw uitgevraagd hoeven te worden, en rechtmatig omdat er bij toekennigsprocessen gebruik wordt gemaakt van betrouwbare bronbestanden en niet of minder hoeft te worden geleund op gegevens die burgers zelf aanleveren.

De betrouwbaarheid van Suwinet is de belangrijkste indicator van de doeltreffendheid van het BKWI. Als Suwinet niet beschikbaar is komen belangrijke processen bij de uitvoeringsorganisaties stil te liggen. Suwinet heeft zich in de afgelopen jaren erg betrouwbaar getoond: de dienst was nagenoeg 100% van de tijd beschikbaar, en gegevens waren bijna altijd binnen zes seconden opvraagbaar.

Klanttevredenheid is een andere belangrijke indicator van doeltreffendheid van het BKWI. Met name de tevredenheid van gebruikers van Suwinet-inkijk vinden we belangrijk, omdat dit de uiteindelijk afnemers zijn van de Suwinet-applicatie. Hun tevredenheid was in 2018 niet erg hoog als gevolg van een update van de applicatie, maar is in 2020 weer bijgetrokken.

Er is in de afgelopen jaren geen onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid van het BKWI.

[456] BKWI Jaarverslag 2018, 6

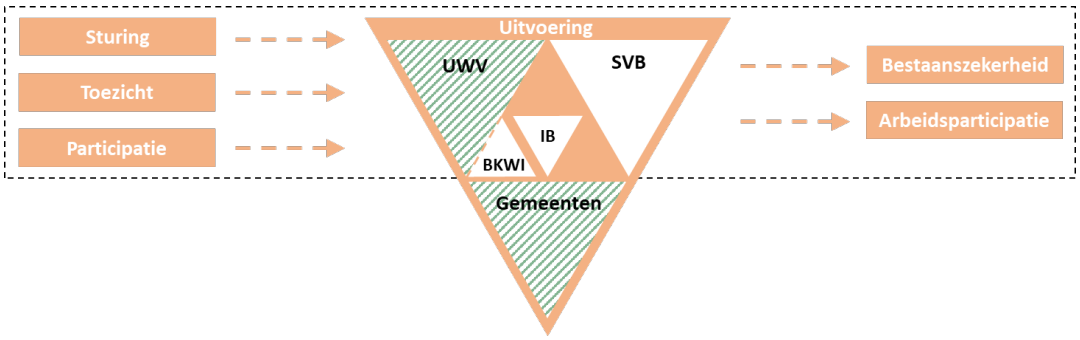
9.7 Doelmatigheid

In de jaren 2015-2018 zijn de uitvoeringskosten van het BKWI nagenoeg gelijk gebleven. In 2019 zijn de uitvoeringskosten vrij sterk gestegen (met 14% ten opzichte van 2018). Daar staat tegenover dat de werkzaamheden van het BKWI zijn uitgebreid, onder andere door het ontwikkelen van een applicatie op het gebied van beslagleggingen en schulden. Of de bedrijfsvoering van het BKWI nu meer of minder doelmatig is geworden, of ongeveer gelijk is gebleven, is al met al moeilijk te zeggen.

Er is in de afgelopen jaren geen separaat onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het BKWI.

Regionale samenwerking

Gemeenten en UWV werken in 35 arbeidsmarktregio's samen om uitstroom naar werk van hun beider doelgroepen te bewerkstelligen door een verbinding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tot stand te brengen. In dit hoofdstuk beschrijven we de stand van de regionale samenwerking en sluiten af met een beoordeling van de doeltreffendheid ervan. Het onderwerp van dit hoofdstuk is groen gearceerd in de figuur hieronder.



Na een korte inleiding bespreken we doelen en opdracht (10.2) en middelen (10.3). in 10.4 komen de ontwikkelingen in de samenwerking aan bod. In paragraaf 10.5 bespreken we de resultaten. De thema's doeltreffendheid en doelmatigheid sluiten dit hoofdstuk af (10.6 en 10.7).

10.1 Inleiding

Als onderdeel van de vorige beleidsdoorlichting van de Wet SUWI in 2015 werd een evaluatie uitgevoerd van de regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV. Voor de evaluatie werden gemeenten, UWV en samenwerkingsverbanden bevraagd over de stand van de samenwerking. Over het geheel genomen werd toen geconcludeerd dat sinds 2012 diverse vormen van samenwerking zijn gerealiseerd tussen gemeenten en UWV in de 35 arbeidsmarktregio's. Regionale samenwerking kon de vereiste schaalgrootte bieden om tot effectief arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en klantgerichte werknemersdienstverlening te komen. Echter, tussen arbeidsmarktregio's bestonden grote verschillen in de mate en vorm van samenwerking. Regionale samenwerking bleek niet vanzelfsprekend te zijn: de meerwaarde werd niet door alle partijen in alle regio's ingezien.[457]

Aan de ene kant van het spectrum bevonden zich arbeidsmarktregio's waar geïntegreerde dienstverlening van UWV en gemeenten gezamenlijk werd aangeboden, conform de bedoeling van de Wet SUWI. Deze regio's scoorden hoog op tevredenheid en gepercipieerde resultaten in de uitvoering. Aan de andere kant van het spectrum bevonden zich arbeidsmarktregio's zonder geïntegreerde dienstverlening, waar dus in beperkte mate sprake was van samenwerking tussen gemeenten en UWV. Ook zij scoorden hoog op tevredenheid en gepercipieerde resultaten. Tot slot was er sprake van een grote middengroep waar de samenwerking tussen UWV en gemeenten nog niet was uitgekristalliseerd en waar de scores op tevredenheid en gepercipieerde resultaten relatief laag waren.[458] In de vorige beleidsdoorlichting is geen onderzoek gedaan naar de waardering van de regionale samenwerking door werkgevers en werkzoekenden.

De resultaten van de vorige beleidsdoorlichting werden bevestigd in onderzoek uit 2016 van de Inspectie SZW naar de regionale samenwerking.[459] De Inspectie SZW stelde toen dat de regionale samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening en arbeidsmarktbeleid onvoldoende functioneerde. Er was op uitvoerend niveau steeds vaker sprake van samenwerkingsafspraken, maar die werkten onvoldoende door in de dagelijkse uitvoeringspraktijk en in de resultaten. Daardoor was, volgens de Inspectie SZW, sprake van risico's voor de realisatie van doelstellingen van de Participatiewet en het Sociaal Akkoord.[460]

In de huidige beleidsdoorlichting kijken we opnieuw naar de stand van zaken in de arbeidsmarktregio's ten aanzien van de regionale samenwerking. Een belangrijk verschil met de beleidsdoorlichting uit 2015 is dat de regionale samenwerking *geen* apart onderwerp van onderzoek is. Daardoor zijn we aangewezen op bestaande literatuur over dit onderwerp, aangevuld met enkele gesprekken met betrokken partijen. Er is in de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de regionale samenwerking, maar het onderzoek uit 2015 is niet recent herhaald.

---

[457] Panteia (2015) De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014, p.5.
[458] Panteia (2015) De uitgestoken hand, p.69-70.
[459] Inspectie SZW (2016) Werk aan de…uitvoering.
[460] Inspectie SZW (2016) Werk aan de…uitvoering, p.7-8.

Daardoor kunnen we de stand van zaken op hoofdlijnen schetsen, maar is het niet mogelijk om een even gedetailleerd beeld van de stand van de regionale samenwerking te geven als in 2015.

10.2 Doelen en opdracht

10.2.1 Achtergrond

UWV en gemeenten hebben allebei, al jaren, een taak om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Dat doen zij door vraag en aanbod bij elkaar te brengen. UWV doet dat voor onder andere WW'ers en Wajong-gerechtigden, gemeenten doen dat voor mensen met een uitkering op grond van de Participatiewet (voorheen Wwb) en voor niet-uitkeringsgerechtigden. Tot de Participatiewet behoren bijstandsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking die geen recht meer hebben op Wajong, omdat zij na 2015 zijn ingestroomd en niet voldoen aan de strengere toelatingseisen van de Wajong2015. UWV en gemeenten werken in 35 arbeidsmarktregio's samen om hun beide doelgroepen aan werk te helpen.

Wet SUWI en de decentralisaties

In 2015 vond een omvangrijke stelselwijziging plaats in het sociaal domein. Naast de Participatiewet werden ook de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Hiermee werd de uitvoering van het sociaal domein gedecentraliseerd; de verantwoordelijkheid voor het gehele domein kwam bij gemeenten te liggen. Doel van deze decentralisaties was om ondersteuning en zorg dichter bij de burger te organiseren, om zo meer maatwerk te kunnen leveren en kosten te besparen. Daarbij was de verwachting dat de gedecentraliseerde wetten aanknopingspunten bieden om verbindingen te leggen tussen zorggebieden in het sociaal domein, om zo het beleid effectiever te kunnen laten zijn.[461]

De Participatiewet is in 2019 geëvalueerd door het SCP.[462] Over de invoering van de Participatiewet schreef het SCP dat deze past in de tendens van de afgelopen decennia naar een meer activerend arbeidsmarktbeleid. Nederland zou moeten veranderen van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij waarin iedereen naar vermogen meedoet. Daarom is de Participatiewet er in de eerste plaats op gericht om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen. Aanleiding voor de invoering van de Participatiewet waren ook de forse stijging in het aantal Wajong-uitkeringen en de geringe uitstroom naar werk (bij een reguliere werkgever) uit regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met name de Wajong, de Wwb en de Wsw. De wet beoogt de afhankelijkheid van een uitkering van mensen dan ook te laten dalen. Het kabinet wilde met de invoering van de Participatiewet op termijn een besparing van € 1,7 miljard realiseren.[463]

De uitvoering van de Participatiewet is bij gemeenten belegd om een aantal redenen. Een daarvan was dat gemeenten dicht bij de burger staan en bekend zijn met de lokale en regionale arbeidsmarkt. Dit werd gezien als cruciaal voor het bevorderen van de match

[461] SCP (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet, p.26.
[462] SCP (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet, p.26.
[463] SCP (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet, p.25-27.

tussen vraag en aanbod.[464] Bovendien moeten we de Participatiewet in feite zien als opvolger van de Wwb. Zodoende bestaan sinds de invoering van de Participatiewet twee organisaties naast elkaar, namelijk UWV en gemeenten, die allebei tot doel hebben om hun eigen doelgroepen uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar werk. De opdracht aan UWV valt onder de Wet SUWI, de opdracht aan gemeenten niet. Er is dus sinds 2015 sprake van een centraal aangestuurd UWV enerzijds en de decentrale uitvoering door gemeenten anderzijds. De minister is echter, ondanks de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, verantwoordelijk voor de keten van werk en inkomen als geheel. Zodoende kan de minister wel richting geven aan de samenwerking tussen UWV en gemeenten.[465]

De instrumenten die UWV en gemeenten tot hun beschikking hebben voor het bemiddelen van werkzoekenden zijn in de afgelopen jaren deels geharmoniseerd. Instrumenten zoals de no-riskpolis, jobcoaching en vergoeding voor werkplekaanpassingen hebben beide organisaties tot hun beschikking. Een belangrijk verschil in de instrumenten van UWV en gemeenten is dat UWV werkt met loondispensatie, terwijl gemeenten het instrument loonkostensubsidie tot hun beschikking hebben. Beide instrumenten beogen hetzelfde, namelijk de loonkosten voor de werkgever verlagen. De uitvoering van beide instrumenten verschilt echter. Gemeenten en UWV maken zelf een afweging welke specifieke instrumenten of mix van instrumenten zij willen inzetten per werkzoekende.

10.2.2 Opdracht

Sinds de wijziging van de Wet SUWI in 2009 is bepaald dat UWV en gemeenten geïntegreerde dienstverlening aanbieden aan uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden en werkgevers. UWV en gemeenten voeren daarbij taken uit die zijn gericht op arbeidsinschakeling en vacaturevervulling, rekening houdend met de regionale arbeidsmarkt. Met andere woorden, de geïntegreerde dienstverlening moest uitkeringsgerechtigden helpen een baan te vinden en werkgevers helpen vacatures te vervullen. Deze geïntegreerde dienstverlening kreeg in 2009 vorm op circa 100 Werkpleinen.[466] Sindsdien hebben diverse wijzigingen plaatsgevonden die de doelen en de aard van de regionale samenwerking hebben veranderd.

De wijziging van de Wet SUWI uit 2012 betekende een omslag in de visie op de regionale samenwerking. De wetgever benadrukte de eigen verantwoordelijkheid van UWV en gemeenten voor het aan de slag helpen van de "eigen" werkzoekenden. Het aantal UWV-vestigingen werd, als gevolg van bezuinigingen, teruggebracht van 98 naar 30. Daardoor zou de samenwerking tussen UWV en gemeenten meer aanvullend op elkaar geschieden. In een deel van de arbeidsmarktregio's is heeft deze wetswijziging geleid tot een einde aan de geïntegreerde dienstverlening: UWV en gemeenten werkten weliswaar aanvullend, maar apart van elkaar.[467]

[464] SCP (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet, p.81.
[465] TK 2011-2012, 33 065, nr. 3, Memorie van Toelichting wijziging van de Wet SUWI.
[466] TK 2011-2012, 33 065, nr. 3. Memorie van Toelichting wijziging van de Wet SUWI.
[467] TK 2011-2012, 33 065, nr. 3. Memorie van Toelichting wijziging van de Wet SUWI.

In 2011 werd afgesproken dat gemeenten en UWV in elk geval samen zouden werken op de volgende terreinen:

1. Taken ten aanzien van regionaal arbeidsmarktbeleid;
2. Werkgeversdienstverlening;
3. Dienstverlening aan werkzoekenden;
4. Registratie van werkzoekenden en vacatures in de regio in één systeem.[468]

Ten aanzien van de dienstverlening aan werkzoekenden valt op dat dit onderwerp wel vermeld wordt in de meest recente Memorie van Toelichting bij de Wet SUWI uit 2011[469], maar dit niet vermeld staat in Artikel 10 van de huidige Wet SUWI. We maken hieruit op dat de dienstverlening aan werkzoekenden niet langer een verplicht onderdeel van de regionale samenwerking vormt. De registratie van werkzoekenden en vacatures in één systeem is niet langer verplicht.[470] Wel hebben UWV en gemeenten nog altijd de opdracht conform de Wet SUWI om samen te werken aan het inzichtelijk maken van vacatures en werkzoekenden.[471]

Het ministerie van SZW, UWV en VNG hebben recent afgesproken dat er een landelijke standaard komt voor gegevens en gegevensuitwisseling in relatie tot matching. Om meer zicht te krijgen op de gewenste gegevensset en uitwisseling is in 2020 het programma 'verbeteren uitwisseling matchingsgegevens' van het ministerie van SZW, VNG en UWV van start gegaan.[472] In 2020 zijn de Regeling SUWI en het Besluit SUWI gewijzigd ten aanzien van de regionale samenwerking. Deze wijzigingen zijn per 1 januari 2021 in werking getreden.[473]

10.2.3 Doelen

Uit de memorie van toelichting van de Wet SUWI uit 2011 valt op te maken dat regionale samenwerking met name gezien werd als een instrument om het SUWI-doel 'bevorderen van de arbeidsparticipatie' te bewerkstelligen. De wetgever heeft niet beschreven waarom de regionale samenwerking een passend instrument is om bij te dragen aan het realiseren van deze doelstelling. Wel zegt de wetgever over de werkgeversdienstverlening dat de werkgever niet gebaat is bij het maken van afspraken voor afzonderlijke doelgroepen, en daarom de samenwerking tussen gemeenten en UWV van groot belang is. Daarom moet er in alle arbeidsmarktregio's een regionaal loket voor werkgevers zijn.[474]

In de evaluatie van de regionale samenwerking uit 2015 werd geconstateerd dat de Wet SUWI en de Memorie van Toelichting geen operationalisering geven van de gewenste samenwerking. "Eerder is sprake van een 'wensbeeld', zonder verplichtingen waar gemeenten en UWV op worden afgerekend."[475] Sinds de genoemde evaluatie heeft een beperkte operationalisering plaatsgevonden, met name ten aanzien van de vorm van de samenwerking. Daarbij is de herkenbaarheid en toegankelijkheid van het werkgeversservicepunt een terugkerend punt van

[468] TK 2011-2012, 33 065, nr. 3. Memorie van Toelichting wijziging van de Wet SUWI.
[469] Zie: TK 2011-2012, 33 065, nr. 3. Memorie van Toelichting wijziging van de Wet SUWI.
[470] Het is niet duidelijk sinds wanneer dit niet meer verplicht is. Zie ook: Staatsblad 2020 nr. 228, Wijziging Besluit SUWI 2020, Nota van Toelichting.
[471] Wet SUWI, Artikel 10.
[472] Staatsblad 2020 nr. 228, Wijziging Besluit SUWI 2020, Nota van Toelichting.
[473] Staatsblad 2020 nr. 228, Wijziging Besluit SUWI 2020, Nota van Toelichting.
[474] TK 2011-2012, 33 065, nr. 3. Memorie van Toelichting wijziging van de Wet SUWI.
[475] Panteia, De uitgestoken hand, p.17.

aandacht gebleken. Met de wijziging van het Besluit SUWI in 2020, die per 1 januari 2021 in werking is getreden, wordt een verdere operationalisering van de regionale samenwerking beoogd. Deze heeft betrekking op het versterken van de werkgeversdienstverlening en het matchen in de arbeidsmarktregio's.[476] Daarmee worden op hoofdlijnen de volgende doelen gesteld:

- De centrumgemeente is belast met de regie op de regionale samenwerking;
- Gemeenten en het UWV bieden in elke arbeidsmarktregio één gezamenlijk aanspreekpunt voor werkgevers ten aanzien van publieke dienstverlening;
- In elke arbeidsmarktregio wordt in ieder geval hetzelfde basispakket aan dienstverlening geboden;
- De colleges van burgemeester en wethouders in de arbeidsmarktregio en het UWV stellen jaarlijks één gezamenlijk uitvoeringsplan vast voor de uitvoering van de werkgeversdienstverlening op;
- Op het niveau van ministeriële regeling worden regels gesteld voor de naamgeving van de werkgeversservicepunten en de verslaglegging over de resultaten;
- Transparantie over de afspraken die zijn gemaakt over de inzet van instrumenten en voorzieningen en de voorwaarden daarbij in die arbeidsmarktregio. Daarbij wordt gestreefd naar harmonisering van instrumenten.[477]

10.3 Middelen

De middelen voor de regionale samenwerking zijn afkomstig van drie partijen, namelijk UWV, gemeenten en het ministerie van SZW.

Het ministerie van SZW financierde tussen 2015 en 2020 de Programmaraad, het landelijke samenwerkingsverband tussen UWV, Divosa, VNG en Cedris dat is opgericht om de samenwerking in de 35 arbeidsmarktregio's te versterken, jaarlijks. Daarnaast heeft het ministerie in de afgelopen jaren incidentele middelen verstrekt voor programma's ten behoeve van de regionale samenwerking. Daarmee vormden deze incidentele middelen en bijbehorende programma's tevens een belangrijk sturingsinstrument. Er zijn voor de afgelopen jaren drie belangrijke programma's te noemen die gepaard zijn gegaan met middelen ten behoeve van (onder andere) de regionale samenwerking;

1. Aanpak Jeugdwerkloosheid (2015-2016). Er werd jaarlijks € 3,5 miljoen beschikbaar gesteld aan centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's die een plan van aanpak hadden ingediend.
2. Matchen op Werk (2017-2018). Voor de 35 regio's werd € 5 miljoen beschikbaar gesteld, na het indienen van actieplannen werd een budget van ruim € 3 miljoen toegekend aan de actieplannen.[478]

[476] Staatsblad 2020 nr. 228, Wijziging Besluit SUWI 2020, Nota van Toelichting.
[477] Staatsblad 2020 nr. 228, Wijziging Besluit SUWI 2020 en Nota van Toelichting.
[478] Meicirculaire gemeentefonds 2018, p.36-37.

3. Perspectief op Werk (2019-2020). Jaarlijks is een bedrag van € 1 miljoen per regio beschikbaar gesteld voor de uitvoering van een actieplan waarin wordt beschreven hoe mensen naar werk worden geleid. De totale investering bedraagt € 70 miljoen.[479]

In 2020 is een eenmalig bedrag van € 7 miljoen beschikbaar gesteld aan de arbeidsmarktregio's. Dit bedrag was niet specifiek verbonden aan één van de hierboven genoemde programma's.[480]

Wanneer we kijken naar de middelen die in de afgelopen jaren verstrekt zijn ten behoeve van de regionale samenwerking valt het incidentele karakter ervan op. Betrokkenen merken op dat de regionale samenwerking een impuls kan krijgen door het beschikbaar stellen van middelen. Er is dan ook waardering bij betrokkenen voor de financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld binnen met name Perspectief op Werk, aangezien het om een fors bedrag gaat en de arbeidsmarktregio's deze gelden volgens betrokkenen óók kunnen aanwenden om de samenwerkingsstructuur te verbeteren en te verankeren. Wel merken betrokkenen op dat het incidentele karakter van de toegekende middelen niet aansloot op de gewenste structurele verbetering van de regionale samenwerking.

10.4 Ontwikkelingen in de regionale samenwerking 2015-2020

In de afgelopen jaren, ook voorafgaand aan 2015, is een structuur ontstaan waarin de regionale samenwerking vorm heeft gekregen. We lichten hier een aantal elementen uit. Ten eerste heeft elke arbeidsmarktregio één of meerdere werkgeversservicepunten, waar werkgevers terecht kunnen. Ten tweede heeft een deel van de arbeidsmarktregio's een fysiek of digitaal Werkplein[481], waar werkzoekenden terecht kunnen. Ten slotte zijn sinds 2014 regionale Werkbedrijven opgericht, een samenwerking van in ieder geval UWV en gemeente, aangevuld met o.a. werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijsinstellingen en SW-bedrijven. Het Werkbedrijf is een bestuurlijke overlegstructuur die toeziet op de uitvoering van het regionale arbeidsmarktbeleid, dat is neergelegd in een marktbewerkingsplan.

Sinds het vorige onderzoek uit 2015 is in de 35 arbeidsmarktregio's verder gewerkt aan de samenwerking tussen gemeenten en UWV. De 35 arbeidsmarktregio's hebben dat op hun eigen manier en in hun eigen tempo gedaan. Over het geheel genomen blijkt uit eerder onderzoek dat er stappen zijn gezet in de samenwerking.[482] Er zijn echter grote verschillen tussen de arbeidsmarktregio's wanneer we kijken naar de samenwerking. Dat maakt het lastig om op deze plaats een algemeen beeld van de ontwikkelingen te schetsen: die lopen namelijk sterk uiteen. Er is geen onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen die de individuele arbeidsmarktregio's hebben doorgemaakt.

---

[479] Septembercirculaire 2019; Decembercirculaire 2019; Intentieverklaring Perspectief op Werk.
[480] Brief aan centrumgemeenten 28 mei 2020, 'Toelichting decentralisatie-uitkering Versterken Arbeidsmarktregio's'.
[481] De fysieke Werkpleinen zijn sinds 2012 onder invloed van de toenmalige bezuinigingen in veel arbeidsmarktregio's opgeheven.
[482] Zie o.a. Berenschot (2019) Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder arbeidsbeperking) en aan werkgevers; CentERdata (2019) Ervaringen gemeenten met Participatiewet;.

Op diverse manieren heeft het ministerie van SZW, onder andere in samenwerking met UWV en VNG, getracht de regionale samenwerking te verbeteren. Dat heeft veelal vorm gekregen in tijdelijke projecten en pilots. Meestal hadden de pilots tot doel om werkloosheid te bestrijden en was regionale samenwerking één van de middelen om dat doel te bereiken. Zo werd voor de Aanpak Jeugdwerkloosheid in 2015 en 2016 jaarlijks € 3,5 miljoen beschikbaar gesteld aan centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's die een plan van aanpak hadden ingediend. De voorwaarde was dat gemeenten zouden samenwerken met relevante partners in de regio.[483]

De Aanpak Jeugdwerkloosheid ging in 2017 over in het programma 'Matchen op Werk'. Doel van dit programma was om samen met alle betrokken partijen het matchen op werk te verbeteren. Met het programma Matchen op Werk is met name ingezet op het versterken van de regionale werkgeversdienstverlening. Daarmee moest het programma tegemoet komen aan het verzoek van werkgevers om eenduidige en herkenbare dienstverlening vanuit één regionaal werkgeversloket. De volgende stip aan de horizon werd geformuleerd[484]:

1. Een regionaal werkgeversservicepunt van UWV en alle gemeenten gezamenlijk voor de matching van alle doelgroepen;
2. Eén gezamenlijke manager om het werkgeversservicepunt aan te sturen;
3. Eén gezamenlijk budget voor het werkgeversservicepunt;
4. Eén gezamenlijk target voor het werkgeversservicepunt;
5. Een geharmoniseerd regionaal pakket van instrumenten en voorzieningen;
6. Een inzichtelijk regionaal bestand van alle werkzoekenden.

Eind 2018 hebben werkgevers, gemeenten, UWV, MBO-Raad en de ministeries van OCW en SZW in een gezamenlijke intentieverklaring, genaamd 'Perspectief op Werk', opgeroepen om de kansen die de huidige arbeidsmarkt biedt te benutten. Deze partijen signaleerden dat er mensen zijn die niet zelfstandig de weg naar de arbeidsmarkt kunnen vinden, maar wel willen en kunnen werken en die gebaat zouden zijn bij hernieuwde publiek-private samenwerking.

In 2019 is het project 'Perspectief op werk' van start gegaan. Het project moest de samenwerking in arbeidsmarktregio's tussen publieke en private partijen verbeteren, zodat kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt verzilverd worden. In een brief van de gezamenlijke partijen zijn de arbeidsmarktregio's opgeroepen om een regionaal actieplan op te stellen en daarbij alle relevante partijen te betrekken. Het regionaal actieplan moest het karakter van een doe-agenda voor de korte termijn hebben.[485] 'Perspectief op werk' maakt op zijn beurt onderdeel uit van het 'Breed Offensief'. Het Breed Offensief is een brede agenda die in 2018 is uitgewerkt om de arbeidsmarktkansen van mensen met een arbeidsbeperking te vergroten.[486]

Deze projecten en pilots zijn (nog) niet geëvalueerd.

In 2016 is de 'Tijdelijke regeling cofinanciering projecten dienstverlening werkzoekenden en projecten samenwerking en regie arbeidsmarkt' (verder: DWSRA-regeling) opengesteld. De regeling bood sociale partners de gelegenheid om te experimenteren met nieuwe vormen van

[483] Meicirculaire 2015; septembercirculaire 2015.
[484] TK 2016-2017, 29 544, nr. 779. Brief van 24 april 2017.
[485] Oproep perspectief op werk.
[486] Kamerbrief 15 november 2019, Werkgeversdienstverlening en Perspectief op werk (Breed offensief).

dienstverlening en samenwerking die bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt. De regeling is opgesteld mede naar aanleiding van een advies van de Sociaal Economische Raad (SER). Binnen de regeling werden twee typen projecten onderscheiden, namelijk dienstverlening aan werkzoekenden/werknemers en projecten betreffende samenwerking en regie op de arbeidsmarkt. In totaal stelde het ministerie van SZW € 37,5 miljoen aan subsidiebudget beschikbaar. Daarvan was ongeveer de helft beoogd voor projecten rondom samenwerking en regie op de arbeidsmarkt (SRA). Opvallend aan deze SRA-projecten is dat het wel gaat om regionale samenwerking, maar gemeenten en UWV hier niet noodzakelijkerwijs bij betrokken zijn. Subsidieaanvragen konden worden ingediend door werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en sectorfondsen.[487] In totaal zijn 25 SRA-projecten uitgevoerd. In een deel van die projecten waren gemeenten en/of UWV betrokken. De projecten waren echter niet gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten en UWV. In 19 van de 25 projecten zijn de voorgenomen activiteiten uitgevoerd en de beoogde resultaten behaald (zoals het opstellen van een strategische agenda). De doeltreffendheid van de projecten kon niet worden beoordeeld.[488]

10.5 Resultaten

De resultaten van de regionale samenwerking zouden idealiter tot uitdrukking komen in gegevens over de matching van vraag en aanbod in de arbeidsmarktregio's. Het uiteindelijke doel van de regionale samenwerking is namelijk uitstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden die tot de doelgroepen van UWV en gemeenten behoren. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de resultaten die behaald zijn in de arbeidsmarktregio's. Er zijn eveneens geen KPI's opgesteld voor UWV en gemeenten samen. Daarom duiden we de prestaties van de regionale samenwerking aan de hand van de doelen van de samenwerking volgens de Wet SUWI (regionaal arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en het inzichtelijk maken van vacatures en werkzoekenden).

In 2016 concludeerde de Inspectie SZW dat de bestuurlijke samenwerking in de arbeidsmarktregio's was verbeterd, maar dat op uitvoerend niveau de samenwerking met werkgevers en de samenwerking tussen gemeenten en UWV nog onvoldoende vorm had gekregen.[489] Op basis van sindsdien uitgevoerd onderzoek van onder meer Regioplan en CentERdata kunnen we stellen dat er anno 2020 meer dan in 2015 sprake is van samenwerking tussen UWV en gemeenten en geüniformeerde werkgeversdiensten. De meeste gemeenten ervaren voldoende of een goede samenwerking met UWV. Vooral de grote gemeenten ervaren een goede samenwerking met UWV, terwijl de tevredenheid bij kleine gemeenten achterblijft (25% van de kleine gemeenten is tevreden). De meeste regiomanagers van UWV beoordelen de samenwerking met gemeenten als voldoende, maar zij zien verschillen tussen gemeenten. Ook geven zij aan dat er gemeenten zijn die moeite hebben om met elkaar samen te werken, hoewel er in de afgelopen jaren sprake is van een positieve tendens.[490] Uit een evaluatie van de regionale Werkbedrijven blijkt dat de samenwerking als overwegend positief wordt ervaren. Bij

[487] Ecorys (2020) Evaluatie DWSRA, p.15-27.
[488] Ecorys (2020) Evaluatie DWSRA, p.45-46.
[489] Inspectie SZW (2016) Werk aan de…uitvoering.
[490] CentERdata (2019) Ervaringen gemeenten P-wet 3e meting 2019, p.20, 46.

de partners uit de Werkbedrijven is meer bewustzijn gecreëerd over de doelgroep werkzoekenden en er is meer consensus en gedragen gezamenlijke besluitvorming om de banenafspraak te realiseren. Wel blijkt uit de evaluatie dat de Werkbedrijven denken dat een verdiepingsslag nodig is om de banenafspraak te realiseren.[491]

Er deden zich de afgelopen jaren nog altijd knelpunten voor die de uitvoering van de regionale samenwerking parten hebben gespeeld. Op hoofdlijnen verschillen deze knelpunten niet wezenlijk van de knelpunten die zich in 2015 voordeden. Fundamentele problemen zijn zodoende niet opgelost en dat blijft de regionale samenwerking belemmeren. Op die fundamentele problemen gaan we in paragraaf 10.5.5 nader in.

10.5.1 Werkgeversdienstverlening

Wanneer we kijken naar de werkgeversdienstverlening valt op dat het aantal werkgeversservicepunten in de regio's sterk varieert. De regio's waar één werkgeversservicepunt actief is, vormen een uitzondering. Daarin is weinig veranderd sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 en de vorige beleidsdoorlichting. Wel hebben in arbeidsmarktregio's veranderingen plaatsgevonden, waarbij zowel de beweging naar samenvoeging van werkgeversservicepunten heeft plaatsgevonden als die naar ontvlechting.[492] De aanwezigheid van meerdere werkgeversservicepunten hangt veelal samen met de indeling in subregio's. In 12 van de 35 arbeidsmarktregio's is gekozen voor een inrichting op subregionaal niveau, vanwege de fysieke afstand en het subregionale karakter van de arbeidsmarkt.[493] Daardoor zien we ook meerdere werkgeversservicepunten binnen één regio. Het Besluit SUWI laat overigens ruimte voor de aanwezigheid van meerdere werkgeversservicepunten binnen één regio. Regiomanagers van UWV waar twee of meer werkgeversservicepunten zijn, ervaren dit bijna allemaal als negatief. Zij geven daar verschillende redenen voor: het is volgens hen voor werkgevers minder duidelijk waar ze terecht kunnen, zij denken dat daardoor minder mensen uit de doelgroep geplaatst worden dan mogelijk zou zijn, er is sprake van de versnippering van kennis, het werkt minder efficiënt en de samenwerking tussen partijen verloopt daardoor minder goed.[494] Wat ook mee zou kunnen spelen is dat de aanwezigheid van meerdere werkgeversservicepunten voor UWV vanuit praktisch oogpunt lastig is om bij aan te sluiten. Hoe gemeenten aankijken tegen de aanwezigheid van meerdere werkgeversservicepunten is niet onderzocht. Werkgevers die gebruikmaken van de werkgeversdienstverlening oordelen neutraal tot positief over de verkregen dienstverlening, maar daar kunnen geen conclusies aan worden verbonden vanwege een te laag aantal deelnemende werkgevers. Werkgevers staan iets kritischer tegenover het proces van dienstverlening.[495]

CentERdata constateerde in 2019 dat in de meeste regio's de dienstverlening aan werkgevers niet is geüniformeerd. Gemeentelijke vrijheid zou hieraan ten grondslag liggen.[496] Wanneer we kijken naar het uniformeren van de dienstverlening, zien we dat er in arbeidsmarktregio's in de

[491] Regioplan (2018) Samenwerking regionale Werkbedrijven. Onderzoek naar de interne evaluaties.
[492] CentERdata (2019) Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.44-45.
[493] Berenschot (2019) Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder arbeidsbeperking) en werkgevers, p.24
[494] CentERdata (2017) Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 2e meting 2017, p.34.
[495] Berenschot (2019) Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet 3e meting, p.64.
[496] CentERdata (2019) Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.45

afgelopen jaren is gewerkt aan een uniformering en harmonisering van instrumenten en dienstverlening aan werkgevers. Maar deze trend is niet in alle regio's even sterk en bovendien blijkt deze trend grenzen te kennen. CentERdata concludeerde dat de huidige wettelijke kaders verschillende doelen opleggen aan gemeenten en aan UWV.[497] Bovendien zijn de instrumenten niet geharmoniseerd en zijn de regio's niet bij machte om dat te veranderen. Een voorbeeld hiervan is loondispensatie (UWV) en loonkostensubsidie (gemeenten). Zodoende kan van volledige uniformering van de dienstverlening geen sprake zijn. Uit het onderzoek van Berenschot blijkt wel dat het merendeel van de regio's afspraken heeft gemaakt over de werkgeversdienstverlening, waaronder over de inzet van instrumenten en de (werk)processen.[498] Over de kwaliteit van de feitelijk geboden werkgeversdienstverlening kunnen wij geen uitspraken doen, omdat hier geen onderzoek naar is gedaan.

10.5.2 Werkzoekendendienstverlening

De dienstverlening aan werkzoekenden in de arbeidsmarktregio's is niet langer expliciet als opdracht in de wet opgenomen. Dat laat onverlet dat gemeenten en UWV wel een (gezamenlijke) rol hebben in de bemiddeling van hun werkzoekenden in de arbeidsmarktregio's. Er is recent onderzoek gedaan naar de werkzoekendendienstverlening in de arbeidsmarktregio's. Daarom nemen we dit onderwerp hier mee, ondanks dat het niet expliciet als opdracht in de wet staat.

Het beeld dat ontstaat uit onderzoek van Berenschot is dat het merendeel van de regio's in 2019 geen tot weinig afspraken heeft gemaakt op het gebied van werkzoekendendienstverlening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de intake en diagnose, de criteria en wijze van werkfit maken en het moment van bepaling van de mogelijkheden richting werk van mensen met een arbeidsbeperking. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat er geen wettelijke verplichting bestaat voor afspraken op dit terrein, dat er in de afgelopen jaren veel tijd en energie is gestoken in de implementatie van de Participatiewet en de (regionale) werkgeversdienstverlening en dat maatwerk een belangrijke rol speelt in de werkzoekendendienstverlening.[499] Het belangrijkste punt waarover wel afspraken zijn gemaakt is de methodiek van loonwaardebepaling, waar volgens Berenschot in 14 regio's afspraken over zijn gemaakt.[500] Het ontbreekt in de meeste regio's aan een eenduidig punt waar werkzoekenden terecht kunnen.

10.5.3 Inzichtelijk maken van vacatures en werkzoekenden

De wetgever schrijft voor dat gemeenten en UWV binnen de arbeidsmarktregio de vacatures en werkzoekenden inzichtelijk moeten maken, zodat matching kan plaatsvinden. Uit onderzoek van CentERdata blijkt dat het anno 2019 in de meeste regio's niet de realiteit is dat er een goed beeld is van alle werkzoekenden. De gemeentelijke kandidaten zijn niet goed in beeld bij UWV, en het is de vraag of gemeentelijke kandidaten voor gemeenten onderling inzichtelijk zijn. Mogelijk verschilt dit sterk tussen regio's en tussen gemeenten. Volgens Berenschot is in 10

[497] CentERdata (2019) Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.45.
[498] Berenschot (2019) Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder arbeidsbeperking) en werkgevers, p.22
[499] Berenschot (2019) Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder arbeidsbeperking) en werkgevers, p.17.
[500] Berenschot (2019) Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder arbeidsbeperking) en werkgevers, p.18.

regio's sprake van één regionaal transparant bestand van alle werkzoekenden. Beter gaat het met het zicht op vacatures: in 30 regio's bestaat één regionaal transparant bestand van vacatures. In 18 regio's sprake is van één systeem waarin alle vacatures geregistreerd worden. De rest van de regio's kiest voor andere vormen van informatie-uitwisseling.[501] Zo vindt er in diverse regio's uitwisseling van kandidaten en vacatures plaats via formele en informele overleggen.[502] Binnen het project 'Perspectief op Werk' wordt gewerkt aan meer gezamenlijke registratie van werkzoekenden, maar resultaten hiervan zijn (nog) niet bekend. In 2020 is een start gemaakt met het programma 'verbeteren uitwisselen matchingsgegevens'.

10.5.4 Regionaal arbeidsmarktbeleid

De doelstelling van regionaal arbeidsmarktbeleid in het algemeen is te komen tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt, inclusief het voorkomen van knelpunten aan de vraagzijde en de aanbodzijde. Daartoe dienen de regio's een integrale arbeidsmarktanalyse uit te voeren, om daarmee inzicht te verkrijgen in de arbeidsmarktproblematiek. Dit levert belangrijke input voor het arbeidsmarktbeleid. Als afgeleide van het arbeidsmarktbeleid stellen de regio's een arbeidsmarktagenda (marktbewerkingsplan) op, waarmee aan het beleid concreet uitvoering kan worden gegeven.[503]

Er is geen recent onderzoek beschikbaar naar het regionale arbeidsmarktbeleid als zodanig, dat moet worden ontwikkeld door het regionale Werkbedrijf en die tevens toeziet op de uitvoering ervan. Wel is in 2018 de samenwerking binnen de regionale Werkbedrijven geëvalueerd. De Werkbedrijven worden geduid als "lichte organisaties", die voortborduren op bestaande netwerken. Regioplan stelt dat de werkgeversdienstverlening in grote lijnen is bevorderd dankzij het Werkbedrijf, en dat de belangrijkste uitvoering daarvan plaatsvindt binnen het werkgeversservicepunt.[504] Met het beschikbare onderzoek kunnen we niet beoordelen of er sprake is van een gezamenlijk, regionaal arbeidsmarktbeleid en in hoeverre hier uitvoering aan wordt gegeven. Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat er sprake is van diverse overlegstructuren. Niet duidelijk is of deze overlegstructuren daadwerkelijk van invloed zijn op de uitvoering in de praktijk en of daarmee (een aanzet tot) het regionaal arbeidsmarktbeleid ook ten uitvoer wordt gebracht. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat het regionale arbeidsmarktbeleid niet alleen vraagt om afstemming en overeenstemming tussen UWV aan de ene kant en gemeenten aan de andere kant. Binnen dezelfde arbeidsmarktregio houden gemeenten er vaak ook hun eigen visie, re-integratieverordeningen en beleidsregels op na. De arbeidsmarktregio's waarin gemeenten hun beleid op elkaar hebben afgestemd zijn naar verluid sterk in de minderheid.

10.5.5 Knelpunten in de regionale samenwerking

Er is sprake van een aantal fundamentele knelpunten die van invloed zijn op de uitvoering van de regionale samenwerking. Die knelpunten adresseren wij hier.

---

[501] Berenschot (2019) Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder arbeidsbeperking) en werkgevers, p.26
[502] CentERdata, Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.45.
[503] Panteia, De uitgestoken hand, p.29.
[504] Regioplan (2018) Samenwerking regionale Werkbedrijven. Onderzoek naar de interne evaluaties, p.19.

Een eerste knelpunt betreft de verschillen in aansturing tussen UWV en gemeenten. Gemeenten worden lokaal aangestuurd, waarbij het College van B&W en de gemeenteraad, vanuit hun rol in het gemeentelijk bestuur meer oog hebben voor gemeentelijke belangen en minder voor het overstijgende regiobelang. Daarentegen wordt UWV landelijk aangestuurd, wat betekent dat er weinig ruimte is voor (deelname aan) regionale of lokale initiatieven, zo constateerde ook CentERdata.[505] Gemeenten tonen zich veelal gehecht aan hun autonomie en gemeentelijke beleidsvrijheid, terwijl UWV niet altijd de mogelijkheid heeft om mee te bewegen met gemeenten in het algemeen en individuele gemeenten in het bijzonder. De Inspectie SZW constateerde in 2015 dat de onvrede over de samenwerking vaak tot uitdrukking kwam in de discussie over het gebruik van methodieken om de loonwaarde te bepalen en in systemen die inzicht geven in vacatures en werkzoekenden.[506] Regio's dienden een gezamenlijke keuze te maken voor één van de zes gevalideerde loonwaardemethoden. UWV zat voor de loonwaardebeoordeling van de eigen doelgroepen vast aan de eigen methode, gemeenten wilden daar niet altijd op aansluiten voor de beoordeling van hun eigen doelgroepen. Gemeenten vreesden hun eigen werkruimte te verliezen en waren van mening dat de UWV-systemen niet aan de eigen behoefte voldoen. Deze discussie staat symbool voor twee botsende entiteiten, die vanuit verschillende aansturingsmodellen dezelfde taak opgelegd hebben gekregen, die zij gezamenlijk uit dienen te voeren. We zien zodoende een botsing van het centrale op het decentraal aangestuurde systeem. Dit aansluitingsprobleem is niet nieuw en werd in de vorige beleidsdoorlichting als risico gesignaleerd.

Dit aansluitingsprobleem wordt verder bemoeilijkt doordat niet altijd sprake is van een goede samenwerking tussen gemeenten binnen een arbeidsmarktregio.[507] De samenwerking tussen gemeenten binnen een regio loopt uiteen qua vorm, invulling en kwaliteit. Er lijken verbeteringen te zijn opgetreden in de onderlinge samenwerking ten opzichte van 2015 en 2017, maar nog altijd wordt door UWV opgemerkt dat de soms moeizame samenwerking tussen gemeenten een knelpunt is.[508] Dit komt ook naar voren in de interviews met betrokken partijen. Zij schetsen allerlei vormen én motieven voor samenwerking tussen gemeenten en voor het ontbreken daarvan. Er is regelmatig sprake van een indeling in subregio's. In 12 van de 35 arbeidsmarktregio's is gekozen voor een inrichting op subregionaal niveau.[509] Een andere vorm van samenwerking tussen bepaalde gemeenten is de aanwezigheid van een intergemeentelijke sociale dienst (ISD) of soortgelijk samenwerkingsverband. Zo'n ISD voert veelal de volledige Participatiewet uit voor een bepaald aantal gemeenten, waarmee in feite ook een subregio ontstaat.[510] Binnen een ISD is het beleid en de uitvoering van de Participatiewet voor de gemeenten gelijk, maar niet duidelijk is hoe deze ISD's met andere gemeenten samenwerken binnen de arbeidsmarktregio's. Een laatste vorm van samenwerking die we op basis van de interviews onderscheiden is dat het soms voorkomt dat kleinere gemeenten onderling samenwerking zoeken om een blok te vormen tegenover de centrumgemeente. Dit Calimero-

[505] CentERdata, Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.44 en CentERdata, ervaringen gemeenten met de Participatiewet 2e meting 2017, p.33
[506] Inspectie SZW (2015) Samen voor werkgevers. Gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening door UWV en gemeenten, p.40.
[507] CentERdata, Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019.
[508] CentERdata, Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.46.
[509] Berenschot, Inventarisatie regionale dienstverlening, p.24
[510] Er is een klein aantal ISD's dat de volledige arbeidsmarktregio beslaat. Voor hen geldt dus dat geen subregio's ontstaan.

gedrag[511] is weinig behulpzaam voor de samenwerking op het niveau van de arbeidsmarktregio. Kortom, er zijn tal van subregionale indelingen mogelijk, om uiteenlopende redenen. Het is echter niet duidelijk hoe subregio's en andere samenwerkingsverbanden onderling samenwerken, wat dit betekent voor UWV, welke gevolgen dit heeft voor de regionale samenwerking en het realiseren van het hogere doel, namelijk arbeidsparticipatie.

Nauw verweven met dit aansluitingsprobleem zijn de doelen voor de werkzoekendendienstverlening: UWV en de individuele gemeenten hebben allebei hun eigen doelgroep en doelstellingen voor uitstroom van hun eigen doelgroep. De aansturing van al deze individuele organisaties is sterk prestatiegericht. Dat is in elk geval deels gelegen in de financieringsstructuur. Gemeenten hebben een groot financieel belang bij het verminderen van de eigen uitkeringslasten en zijn daarin eerder concurrenten van elkaar (gemeenten onderling) en van UWV, dan samenwerkingspartners.[512] Zowel UWV als individuele, of eventueel samenwerkende gemeenten, hebben belang bij de uitstroom van de eigen doelgroep. Zodoende komen regionale belangen in de verdrukking.[513] Er zijn geen regionale targets voor de gezamenlijke inspanningen van UWV en gemeenten voor de arbeidsmarktbemiddeling van hun beide doelgroepen werkzoekenden.

Een laatste knelpunt dat de samenwerking belemmert is dat nog altijd sprake is van verschillende instrumenten die beschikbaar zijn voor de verschillende doelgroepen. Dit gebrek aan harmonisatie speelt de samenwerking parten en heeft mogelijk gevolgen voor de effectiviteit van de bemiddeling.[514]

10.6 Doeltreffendheid

De wetgever schrijft samenwerking tussen UWV en gemeenten in 35 arbeidsmarktregio's voor. Deze regionale samenwerking wordt gezien als instrument om het SUWI-doel 'bevorderen van arbeidsparticipatie' te bewerkstelligen. Sinds 2011 schrijft de wetgever samenwerking voor op de volgende drie terreinen: regionaal arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en het inzichtelijk maken van vacatures en werkzoekenden. Er is geen wettelijke opdracht meer tot gezamenlijke werkzoekendendienstverlening in de arbeidsmarktregio's.

De Algemene Rekenkamer oordeelde in haar verantwoordingsonderzoek over 2016 dat de regionale dienstverlening in de praktijk niet verloopt zoals de Wet SUWI beoogt. Ze was van mening dat er een belangrijke uitdaging lag in het verbeteren van de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten.[515] Per eind 2020 signaleren we dat de samenwerking in de afgelopen vijf jaar verder is uitgekristalliseerd en dat in diverse regio's op punten vorderingen gemaakt zijn ten opzichte van 2015, maar niet in alle regio's en niet in gelijke mate. Over het

[511] Daarmee bedoelen we: het gevoel tekortgedaan of niet serieus genomen te worden in het grotere geheel vanwege de geringe omvang van de gemeente.
[512] VNG (2018) Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt, p.58.
[513] CentERdata, ervaringen gemeenten met de Participatiewet 2e meting 2017, p.33, 37.
[514] CentERdata (2019) Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.45.
[515] Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2016, p.23-24

geheel genomen is de tevredenheid over de samenwerking toegenomen.[516] Desondanks kunnen we op basis van de beschikbare onderzoeken stellen dat van volwaardige regionale samenwerking op de drie genoemde terreinen anno 2020 slechts gedeeltelijk sprake is. Er bestaan nog altijd (grote) verschillen in de mate en aard van de samenwerking binnen arbeidsmarktregio's. De verdeling in subregio's lijkt momenteel een gegeven: centralisering wordt veelal niet haalbaar geacht en er wordt dan ook niet gestreefd naar één werkgeversservicepunt in de regio's waar meerdere werkgeversservicepunten actief zijn.[517] In een minderheid van arbeidsmarktregio's is sprake van één werkgeversservicepunt, niet onderzocht is of er wel sprake is van één gezamenlijk aanspreekpunt voor werkgevers. Er is geen informatie beschikbaar over de resultaten van de regionale samenwerking in termen van de bijdrage aan arbeidsparticipatie. We kunnen dus geen conclusies trekken over de doeltreffendheid van de regionale samenwerking.

Uit de interviews blijkt dat de meerwaarde van regionale samenwerking niet door alle betrokkenen zonder meer wordt ingezien. Zowel betrokkenen van UWV als van gemeenten vragen zich af of de inspanningen opwegen tegen de meerwaarde van samenwerking. Het is voor hen niet evident dat de samenwerking leidt tot meer matches dan wanneer UWV en gemeenten verantwoordelijk zouden zijn voor hun eigen kandidaten. Met andere woorden, beide organisaties hebben elkaar, in elk geval in hun eigen beleving, niet per definitie nodig om werkgevers en werkzoekenden te bedienen.[518] Er zijn in de afgelopen jaren veel inspanningen nodig geweest om UWV en gemeenten samen te laten werken binnen de arbeidsmarktregio's. UWV en gemeenten hebben zelf ook veel inspanningen gepleegd om de samenwerking te verbeteren, dus in die zin werken zij wel degelijk aan de verwezenlijking van regionale samenwerking. Een betrokkene omschrijft de samenwerking tussen gemeenten en UWV als twee gelijkgerichte magneten, die elkaar van nature afstoten en waarbij het centrale model op het decentrale model botst. Er zijn heel veel inspanningen nodig om die magneten bij elkaar te binden. Het ministerie van SZW heeft met allerlei pilots en subsidies in de afgelopen jaren geprobeerd de samenwerking te stimuleren. De doeltreffendheid van deze pilots en subsidies is niet altijd onderzocht. Geïnterviewde betrokkenen denken dat er van nature wel samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV zou ontstaan, maar dat die mogelijk niet de hele arbeidsmarktregio zou beslaan. Daar zijn diverse redenen voor, die te maken kunnen hebben met o.a. culturele, historische, geografische en economische achtergronden en omstandigheden.

Regionale samenwerking wordt door de wetgever gezien als een belangrijk instrument om het SUWI-doel 'bevorderen van de arbeidsparticipatie' te realiseren. In de praktijk weten we niet of regionale samenwerking in de huidige vorm dit doel dichterbij brengt. Duidelijk is dat de Banenafspraak een impuls heeft gegeven aan de uitstroom van mensen uit de doelgroepen van UWV en gemeenten naar werk, maar of de regionale samenwerking dit mede heeft bewerkstelligd is onbekend. Op basis van bestaand onderzoek is zodoende niet duidelijk wat de regionale samenwerking oplevert voor werkzoekenden en werkgevers en of er sprake is van méér uitstroom dan wanneer gemeenten en UWV elk hun eigen doelgroepen zouden bemiddelen. Duidelijk is dat UWV en individuele gemeenten ieder hun eigen targets hebben

[516] CentERdata, Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.20, 46.
[517] CentERdata, Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 2e meting 2017, p.7
[518] CentERdata, Ervaringen gemeenten met de Participatiewet 3e meting 2019, p.46-47.

die sterk verbonden zijn met hun financiële situatie. Het behalen van de eigen targets krijgt in de praktijk veelal voorrang boven regionale samenwerking. Dat betekent ook dat de samenwerking tussen gemeenten onderling geen vanzelfsprekendheid is. Een natuurlijke prikkel tot samenwerking in de regio ontbreekt.[519]

10.7 Doelmatigheid

Er zijn geen bronnen beschikbaar om de doelmatigheid van de regionale samenwerking te beoordelen. Er zijn signalen dat er stappen zijn gezet in de regionale samenwerking ten opzichte van 2015, maar het is voor de onderzoekers onduidelijk of dit bijdraagt aan meer of doelmatiger uitstroom van de doelgroepen van UWV en gemeenten naar werk. Diverse geïnterviewde betrokkenen denken dat met minder inspanningen ten behoeve van de regionale samenwerking vergelijkbare resultaten met betrekking tot uitstroom van werkzoekenden naar werk behaald zouden kunnen worden. Hier is echter geen onderzoek naar gedaan.

[519] Raad voor de financiële verhoudingen (2017). Economisch omgaan met financiële verhoudingen, p.20.

Bijlage 1: Beantwoording van de RPE-vragen

De beantwoording van een aantal van deze vragen hebben we overgenomen uit de bijlage van de vorige beleidsdoorlichting.[520] Deze vragen hebben we met een * gemarkeerd.

Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?*

Begrotingsartikel 11 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Artikel 11 gaat over uitvoering van sociale zekerheidswetgeving. De algemene doelstelling van het artikel luidt als volgt:

"De overheid voorziet de uitvoeringsorganisaties van financiëlemiddelen voor een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering van socialezekerheidsregelingen, binnen de kaders die de overheid stelt."[521]

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

De aanleiding voor het beleid is het feit dat er in het domein van sociale zekerheid een stelsel aan materiewetten bestaat dat uitgevoerd dient te worden. Deze materiewetten regelen volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Deze aanleiding is onverminderd actueel.

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*

Het is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid een stelsel te ontwikkelen, te beheren en aan te sturen waarbinnen de sociale zekerheidswetten uitgevoerd kunnen worden, zodanig dat het publieke belang gewaarborgd is.

Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*

Met de Wet SUWI wordt een structuur geschapen waarbinnen de uitvoering van de sociale zekerheidswetten kan plaatsvinden.

Er worden vier taken onderscheiden die samenhangen met de uitvoering van de sociale zekerheidswetten:

- Het innen van de premies voor de werknemersverzekeringen[522]
- Het verrichten van de claimbeoordeling voor toelating tot één van de uitkeringsregelingen in verband met ziekte/arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of bijstand
- Het verstrekken van de uitkeringen

---

[520] Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M. & Trommel, W. (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Zoetermeer: Panteia

[521] SZW begroting 2020. Tot en met 2019 werd het enigszins anders geformuleerd, maar de inhoudelijke doelen waren hetzelfde.

[522] Deze taak is vanaf 2006 belegd bij de Belastingdienst.

- Alle activiteiten die samenhangen met het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces (preventie) en het daadwerkelijk weer toeleiden naar het arbeidsproces (re-integratie).[523]

Deze taken hangen samen met de twee doelstellingen van de sociale zekerheid: het bieden van bestaanszekerheid aan degenen die buiten hun schuld niet of niet meer in staat zijn om door het verrichten van arbeid in hun levensonderhoud te voorzien, en het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Tegen deze achtergrond belegt de Wet SUWI enerzijds verantwoordelijkheden bij verschillende organisaties:

- Het UWV krijgt onder de wet SUWI de verantwoordelijkheid voor de premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking van werknemersverzekeringen en heeft de taak om zorg te dragen voor de publieke arbeidsvoorziening, en daarmee dus voor preventie en re-integratie.
- De SVB krijgt de taak om enkele volksverzekeringen uit te voeren, waaronder de Algemene Ouderdomswet (AOW), ANW en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en AIO.
- De Landelijke Cliëntenraad krijgt de taak om met deze organisaties te overleggen en zo cliëntinspraak te organiseren.
- De Inspectie SZW krijgt de taak om toezicht te houden op de doeltreffendheid van het stelsel.
- Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van enkele sociale zekerheidswetten. Daarnaast krijgen ze de taak om zorg te dragen voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op basis van de Algemene Nabestaandenwet (ANW). Gemeenten leggen, anders dan UWV en SVB, verantwoording af aan hun gemeenteraad en niet aan de Minister.
- Het BKWI kreeg als zelfstandig onderdeel binnen UWV de taak om gegevensuitwisseling tussen UWV, SVB en gemeenten te faciliteren; het beheert daartoe de Suwinetapplicatie.
- Het IB kreeg daarnaast, zij het niet op grond van de Wet SUWI, de taak om gemeenten bij te staan in de gegevensuitwisseling binnen het SUWI-domein.

Anderzijds verplicht de Wet SUWI de ketenpartners – SVB, UWV en gemeenten – om samen te werken bij de uitvoering van taken die voortvloeien uit de Wet SUWI en andere wetten uit het sociaal domein.[524] Het UWV en de gemeenten dienen op grond van de Wet SUWI regionaal samen te werken bij de toeleiding naar werk.

[523] TK 2000-2001, 27 588, nr.3, Memorie van Toelichting, p.3-4.
[524] In de wet worden genoemd: de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

De uitvoeringskosten staan in de tabel hieronder samengevat. De bronnen hiervoor zijn de jaarverslagen van SZW 2015-2019, artikel 11.

Tabel B1.1 Uitvoeringskosten jaarverslagen 2015-2019 (x 1.000 euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
UWV					
- Begrotingsgefinancierd	331.571	324.638	376.001	372.983	396.851
- Premiegefinancierd	1.485.496	1.411.327	1.423.525	1.326.271	1.359.118
Sub-totaal	**1.817.067**	**1.735.965**	**1.799.526**	**1.699.254**	**1.755.969**
SVB					
Begrotingsgefinancierd	99.590	100.687	107.544	116.267	112.726
Premiegefinancierd	122.000	116.011	123.720	139.571	147.400
Sub-totaal	**221.590**	**216.698**	**231.264**	**255.838**	**260.126**
IB	**6.371**	**7.003**	**6.709**	**6.257**	**8.963**
LCR	**649**	**678**	**665**	**735**	**682**

Naast deze uitvoeringskosten – de "kleine geldstroom" zijn er de uitkeringslasten – de "grote geldstroom". Deze kosten horen niet bij het begrotingsartikel, maar zijn er nauw mee verbonden.

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*

De uitgaven op dit artikel zijn bedoeld als een vergoeding aan de uitvoeringsorganisaties voor een adequate uitvoering van hun taken. Voorts geldt voor de uitgaven van UWV en SVB dat deze bestaan uit een vaste component en uit een variabele component die is gebaseerd op volume- en prijsontwikkeling (P x Q).

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Eerdere evaluaties van de Wet SUWI zijn uitgevoerd in 2006[525] en 2014[526]. In de afgelopen jaren zijn verder evaluaties uitgevoerd van materiewetten die binnen het SUWI-stelsel worden uitgevoerd. Specifiek voor deze beleidsdoorlichting zijn twee onderzoeken uitgevoerd:

- Berkhout, B., Broeks, L., Huisman, D., Röben, F., Scholthof, T. & Verheij, T. (2020) Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot
- Niaounakis, T., Heezik, A. van & Blank, J. (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018. Delft: IPSE Studies

Het eerste onderzoek betreft een evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en het UWV. Op basis van desk research, interviews, casusonderzoek en workshops hebben de onderzoekers zich een oordeel gevormd over de werkbaarheid en effectiviteit van de sturing en het toezicht op de zbo's. Dit onderzoek betrof, als gevolg van een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer, een naar voren geschoven onderdeel van de onderhavige evaluatie SUWI/beleidsdoorlichting artikel 11 en de evaluatie van het toezichtsbeleid.

Het tweede onderzoek betreft een onderzoek naar de productiviteit van UWV en SVB. Productiviteit is de relatie tussen de 'productie' en de ingezette middelen, waarbij de productie wordt gemeten in aantal klanten en aantal niveau aanvragen.

Verder zijn de afgelopen jaren, behalve onderliggend rapport, geen evaluaties uitgevoerd specifiek van de uitvoering en/of het SUWI-stelsel.

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Met het huidige onderzoek is het gehele stelsel op hoofdlijn geëvalueerd. Daarmee zijn er ook onderdelen die (nog) niet in detail zijn geëvalueerd. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- Gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel;
- Regionale samenwerking tussen gemeenten, UWV en overige partijen in de regio
- Dienstverlening van UWV gericht op werk;
- Het functioneren en de bijdrage van cliëntenparticipatie in het stelsel.

In paragraaf 3.3. van dit rapport hebben we een aantal suggesties gedaan voor onderzoeken die de komende jaren uitgevoerd zouden kunnen worden en waar de volgende evaluatie/beleids-doorlichting zich mede op zou kunnen baseren.

---

[525] PWC (2006), SUWI-evaluatie 2006: Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI). Den Haag: PricewaterhouseCoopers.
[526] Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M. & Trommel, W. (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Zoetermeer: Panteia

In de toekomst zou het in principe mogelijk moeten zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te evalueren, net zoals voor deze studie is gedaan. Daarbij willen we wel aantekenen dat een blik op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor dit begrotingsartikel misschien minder passend is, omdat het niet zozeer een beleidsartikel betreft. Artikel 11 is een uitvoeringsartikel. Een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid helpt niet om de staat van de uitvoeringsorganisaties in kaart te brengen en dat is voor een oordeel over het SUWI-stelsel naar ons inzicht van groot belang. Er zou daarom kunnen worden overwogen om in de volgende evaluatie/beleidsdoorlichting niet zozeer doeltreffendheid en doelmatigheid centraal te stellen, maar het onderzoek bijvoorbeeld te structureren aan de hand van de vier pilaren van de *public value review*. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 3.2.4 uit dit rapport.

In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Het is moeilijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat komt enerzijds doordat er niet op het niveau van de hogere doelen (bieden van bestaanszekerheid en bevorderen van arbeidsparticipatie) wordt gerapporteerd, en anderzijds doordat er geen specifieke evaluaties zijn uitgevoerd.

Wel kan een aantal redeneringen worden opgetuigd om uitspraken over doeltreffendheid te benaderen, om te beginnen ten aanzien van het bieden van bestaanszekerheid.

Bestaanszekerheid

De belangrijkste wijze waarop uitvoeringsorganisaties kunnen bijdragen aan bestaanszekerheid is het op tijd en correct verstrekken van de uitkeringen. De hoogte van de uitkeringen is ingeregeld in de materiewetten en de mate waarin de hoogte van de uitkeringen toereikend is hoort bij een evaluatie van de materiewetten. In dit onderzoek hebben we gekeken of de uitvoering van voldoende kwaliteit is om de bijdrage aan bestaanszekerheid te kunnen leveren. Onze conclusies:

- De uitkeringen voor de grootste groepen uitkeringsgerechtigden worden correct vertrekt. De percentages voor rechtmatigheid zijn consequent hoog.
- Voor tijdigheid geldt dat die meer te wensen over laat voor de ingewikkeldere regelingen (regelingen met een internationale component of regelingen rondom ziekte) dan voor de simpelere regelingen. Een deel van de uitkeringsgerechtigden krijgt de uitkering niet op tijd.
- Er is weinig structurele aandacht voor het niet-gebruik van regelingen, hoewel de SVB hier in de afgelopen jaren aandacht aan getracht heeft te besteden. Meer aandacht hiervoor kan zorgen voor een grotere bijdrage aan het doel bestaanszekerheid.
- Als mensen schulden hebben, kunnen beslagleggingen op de uitkering zorgen dat zij, ondanks het ontvangen van een uitkering, onder het bestaansminimum komen.
- Ook kent het stelsel een beperkt bereik. We signaleren een groeiende groep van werkenden die buiten het SUWI-stelsel vallen, bijvoorbeeld omdat zij als zzp'er werken.

In paragrafen 2.2 en 3.1 van dit rapport gaan we hier verder op in.

Bijdrage aan arbeidsparticipatie
De bijdrage aan arbeidsparticipatie betreft alleen het UWV, de SVB heeft geen rol op dit onderwerp. Het UWV draagt bij aan arbeidsparticipatie door re-integratiedienstverlening en bemiddeling. Onze conclusies luiden:

- Uit de prestatie-indicatoren is niet goed op te maken in welke mate het UWV erin slaagt de arbeidsparticipatie te bevorderen.
- Na bezuinigingen tot 2014 is er sinds 2015 meer ruimte gekomen voor investeringen in de re-integratiedienstverlening. Op basis daarvan is de dienstverlening uitgebreid. De resultaten van effectonderzoeken naar deze uitgebreide dienstverlening zijn nog niet bekend.
- De bijdrage van het UWV aan de arbeidsparticipatie komt voor een belangrijk deel in de 35 arbeidsmarktregio's tot stand. Het UWV heeft als taak hierbij samen te werken met gemeenten. Er is geen onderzoek beschikbaar dat een beeld geeft van de bijdrage van de regionale samenwerking aan de arbeidsparticipatie.

In paragrafen 2.2 en 3.1 van dit rapport gaan we hier verder op in.

Criteria van uitvoeringskwaliteit
Klantgerichtheid wordt in de prestatie indicatoren uitgedrukt als klanttevredenheid. De score op klanttevredenheid vertonen geen grote verschillen ten opzichte van de periode 2007-2014. Achter deze cijfers schuilt een enorme hoeveelheid informatie over de klantbeleving die structureel wordt verzameld door SVB en UWV. Het is de vraag of er niet meer met deze informatie te doen valt en of het doel klantgerichtheid niet beter te operationaliseren is. Voor ons als onderzoekers is het lastig uitspraken te doen over de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan de klantgerichtheid.

Ten aanzien van de samenwerking is opgemerkt dat er geen oordeel te vellen is over de bijdrage van samenwerking in de 35 arbeidsmarktregio's aan de arbeidsparticipatie. Daarnaast hebben we gekeken naar de gegevensuitwisseling binnen het stelsel. Deze heeft zich de afgelopen jaren betrouwbaar getoond. Er zijn stappen gezet op het gebied van privacy en gegevensbescherming na problemen in 2013. Over de huidige staat van beveiliging zijn geen uitspraken te doen omdat we hier geen bronnen over hebben.

Het is moeilijk een oordeel te vellen over wendbaarheid. Er is wel aandacht voor dit thema in de P&C-cycli, het is echter onduidelijk hoe dit begrip wordt geoperationaliseerd. Met betrekking tot omgaan met schommelende uitkeringsvolumes is onze conclusie dat de uitvoeringsorganisaties hier in de jaren 2015 tot 2020 goed mee om lijken te kunnen gaan. Wel moet opgemerkt worden dat in deze periode het volume uitkeringsgerechtigden afnam en de effecten van de coronapandemie op het moment van schrijven van dit rapport nog niet duidelijk zijn. Wanneer wendbaarheid het omgaan met wisselende beleidswensen is, dan kunnen we concluderen dat het UWV met een aantal grote beleidswensen te maken heeft gehad, maar hier goed mee om heeft kunnen gaan. De NOW is hierbij als voorbeeld te noemen. Enkele malen is een 'beleidsfreeze' afgesproken, zodat het UWV kon werken aan de actualisering van ICT-systemen.

Dat heeft op korte termijn tot een vermindering van de wendbaarheid geleid. De SVB heeft met relatief weinig wetswijzigingen te maken gehad, maar wel met een complexer wordende uitvoering. Wanneer wendbaarheid betekent dat uitvoeringsorganisaties goed toegerust zijn op de toekomst dan is het voor ons moeilijk hier een antwoord op te formuleren. We hebben de indruk dat er meer ruimte is gekomen voor het gesprek over dit onderwerp als gevolg van de verbeterde economische situatie sinds 2015.

In paragraaf 2.2. van dit rapport gaan we nader in op deze uitvoeringscriteria.

Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*

Begrotingsartikel 11, uitvoeringskosten, is een relatief nieuw begrotingsartikel. Tot en met 2012 zaten de uitvoeringskosten verwerkt in de beleidsartikelen. Vanaf 2013 zijn de uitvoeringskosten separaat genomen en hebben ze een eigen, beleidsarm, begrotingsartikel gekregen. Dit heeft wellicht één neveneffect, namelijk dat het de suggestie wekt dat de uitvoeringskosten op zich staan en los kunnen worden gezien van de uitkeringslasten. De verleiding kan daarbij bestaan om te bezuinigen op uitvoeringskosten, ook als dit uiteindelijk leidt tot hogere uitkeringslasten. Het is belangrijk dat deze twee uitgaven in onderlinge samenhang worden bekeken. Dan worden afwegingen gemaakt die er uiteindelijk toe zouden kunnen leiden dat er geïnvesteerd dient te worden in uitvoeringskosten om daarmee besparingen te realiseren op uitkeringslasten.

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De doelmatigheid van uitvoering, inrichting, sturing, toezicht en cliëntenparticipatie zijn lastig te beoordelen. Er is specifiek ten behoeve van deze beleidsdoorlichting één onderzoek naar doelmatigheid van de uitvoering gedaan. Het betreft het onderzoek van IPSE Studies[527] dat de doelmatigheid van het UWV en de SVB heeft onderzocht. IPSE heeft de ontwikkeling van de gewogen productie in de jaren 2002-2018 afgezet tegen de ontwikkeling van de uitvoeringskosten en geconcludeerd dat er in de periode tussen 2002 en 2018 bij beide organisaties sprake is van een sterke groei van de doelmatigheid. We kunnen concluderen dat de inrichting van het stelsel een doelmatige uitvoering niet in de weg staat, met uitzondering van de complexe governance van het BKWI. Er is geen oordeel te vellen over de samenwerking in de arbeidsmarktregio's door UWV en gemeenten. De financiering en daarmee een deel van de aansturing van de zbo's is jaarlijks op basis van een begroting waarbij een deel van de begroting vast staat en een ander deel varieert met het uitkeringsvolume, het lightmodel. Of de wijze van financiering zorgt voor een optimale doelmatigheid is een vraag die niet goed te beantwoorden is.

Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Onze bevindingen bieden aanknopingspunten voor actie om het stelsel verder te versterken. Zo volgt uit deze evaluatie bijvoorbeeld:

---

[527] T. Niaounakis, A. van Heezik & J. Blank (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018. Delft: IPSE Studies.

- dat de bijdrage aan de bestaanszekerheid verder kan worden vergroot door meer aandacht te besteden aan niet-gebruik van voorzieningen en de inspanningen op het gebied van schulden;
- dat de bijdrage aan de arbeidsparticipatie verder kan worden vergroot door een continue focus op effectiviteit van dienstverlening en door aandacht (en middelen) te besteden aan begeleiding van werk naar werk (werknemers die met werkloosheid worden bedreigd).
- dat er in de sturingsrelatie meer aandacht uit zou mogen gaan naar de hogere doelen;
- dat de informatie-uitwisseling tussen SZW en uitvoeringsorganisaties kan worden versterkt, bijvoorbeeld door de prestatie-indicatoren te verrijken en ze vooral te gebruiken om van te leren, door de norm bij de prestatie-indicatoren te laten vallen, door actief te laten zien voor wie de dienstverlening niet goed uitpakt en door inspiratie te zoeken in bijvoorbeeld de public value review en de code voor goed openbaar bestuur.

Deze aanbevelingen zijn verder uitgewerkt in paragraaf 3.2 van dit rapport.

Wat doelmatigheid betreft: we denken niet dat het met behoud van het huidige dienstverleningsniveau veel doelmatiger kan. Mogelijk is doelmatigheidswinst te behalen door juist te investeren in betere dienstverlening, die uiteindelijk dus een hoger doelbereik oplevert. Uiteindelijk leveren investeringen in dit beleidsartikel (uitvoering) onder de streep als het goed is 'besparingen' op bij de beleidsartikelen, in eerste instantie van het ministerie van SZW maar mogelijk zelfs ook op de begroting van het ministerie van VWS.

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dient in elke beleidsdoorlichting een verkenning te worden gemaakt van de mogelijke beleidsopties indien er significant minder middelen (-/-20%) beschikbaar zijn voor het beleidsartikel. Op deze plek gaan we in op de volgende onderzoeksvraag:

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/-circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Naast de genoemde besparingsopties kijken we ook naar intensiveringsopties: als er significant meer middelen beschikbaar zijn (+/+ 20%), welke beleidsopties zijn dan mogelijk? Dit vloeit voort uit de deelvraag die door de opdrachtgever gesteld is, namelijk "Wat zijn beleidsopties indien meer of minder middelen beschikbaar zijn? Uitgangspunt bij de intensiveringsopties is dat het tot een betere dienstverlening leidt.

Beide varianten, de besparingsoptie en de intensiveringsoptie, hebben betrekking op Artikel 11 van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, genaamd Uitvoering. Artikel 11 is een bijzonder artikel, omdat het betrekking heeft op de uitvoering en de uitvoeringskosten van de Wet SUWI (dit wordt ook wel de kleine geldstroom genoemd) en niet op het inhoudelijke beleid (de materiewetten en daarmee de grote geldstroom). De dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties is wel nadrukkelijk verbonden met de taken die

de uitvoeringsorganisaties vervullen op grond van het beleid. Een significante besparing op de uitvoeringskosten, heeft daarom zijn weerslag op de beleidsartikelen waaraan de zbo's binnen het SUWI-stelsel uitvoering geven.[528] Op hoofdlijnen gaat het om de uitvoering van de artikelen 3 Arbeidsongeschiktheid, 4 Jonggehandicapten, 5 Werkloosheid, 6 Ziekte en zwangerschap, 8 Oudedagsvoorziening en 9 Nabestaanden.

We gaan hier eerst in op de context waarin de uitvoeringsorganisaties zich bevinden. Daarna schetsen we een aantal besparingsopties, om vervolgens in te gaan op enkele intensiveringsopties. We geven hier een beknopte schets van mogelijke besparings- en intensiveringsopties op grond van het onderzoek dat is uitgevoerd in 2020. Dit is een vast onderdeel van een beleidsdoorlichting en vormt het antwoord op een van de vijftien RPE-vragen.

Context

In deel II van het rapport (Uitvoering) is te lezen hoe het is gesteld met de financiële situatie van UWV, SVB, Inlichtingenbureau en BKWI. Tot en met 2018 heeft zowel UWV als de SVB te maken gehad met taakstellingen. Met name in de periode tot en met 2015 is fors bezuinigd op beide uitvoeringsorganisaties. Vanaf 2016 ontstond voor UWV meer financiële ruimte. Daardoor kon onder meer het pakket van dienstverlening worden uitgebreid en volgden extra middelen voor pilots en experimenten voor specifieke doelgroepen. Ook aan de SVB zijn in periode 2015-2018 middelen toegekend, bijvoorbeeld voor de digitaliserings- en automatiseringsoperatie. In 2019 schreef de SVB in haar jaarverslag dat de financiële situatie nijpend begon te worden. De SVB stelde dat aanvullende financiële middelen noodzakelijk waren om haar taken goed uit te kunnen voeren.[529] De periode van taakstellingen ligt – nu in 2020 - achter ons. Dat lijkt voor de uitvoeringsorganisaties (zeer) welkom te zijn. Dat blijkt ook uit diverse rapporten en commissies, die er op wijzen dat de stand van de uitvoering aandacht behoeft. We gaan hier kort op in.

ABDTOPConsult vraagt in de rapportages 'Werk aan uitvoering' aandacht voor de uitvoering. ABDTOPConsult stelt dat "er veel werk aan de winkel is om aan de samenleving waar te kunnen blijven maken wat politiek wordt beloofd. En aan de samenleving niet meer te beloven dan wat in de uitvoering waargemaakt kan worden."[530] Door ABDTOPConsult wordt geschetst dat bezuinigingen in de jaren vanaf 2010 tot forse ingrepen in de uitvoering en uitvoeringsorganisaties hebben geleid. Er is vooral gestuurd op efficiency, wat inderdaad tot efficiencywinsten heeft geleid. De keerzijde daarvan is echter dat de aandacht voor de menselijke maat op de achtergrond is geraakt.[531] ABDTOPConsult stelt dat er nog steeds veel goed gaat, maar de uitvoering niet goed toegerust is voor met name persoonlijke dienstverlening en voor maatwerk.[532] In fase 2 van haar onderzoek onderzoekt en ontwikkelt ABDTOPConsult handelingsperspectieven voor het fundamenteel verbeteren en doorontwikkelen van de uitvoering.[533] ABDTOPConsult stelt daarbij: "bezuinigen op de uitvoering is geen optie. […] Investeren in toegankelijke loketten, voldoende vakbekwame

[528] Zie: Ministerie van SZW (2014) Technische verkenning besparingsopties artikel 11.
[529] SVB, Jaarverslag 2019 (2020).
[530] ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.7.
[531] ABDTOPConsult, Werk aan uitvoering. Fase 1: probleemanalyse, p.7-13.
[532] ABDTOPConsult, Werk aan uitvoering. Fase 1: probleemanalyse, p.7-13.
[533] ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.7.

mensen en een goede digitale infrastructuur is een must voor goede toekomstvaste dienstverlening."[534]

In het rapport 'Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, Een betere overheid voor burgers en bedrijven' wordt eenzelfde beeld geschetst van de uitvoering, namelijk een uitvoering die onder druk staat. Sturing op de dienstverlening is in de afgelopen jaren vooral bedrijfsmatig ingegeven geweest, met de nadruk op bezuinigingen, schrijven de opstellers. Er is behoefte aan betere dienstverlening, wat om maatregelen vraagt. De werkgroep benadrukt dat binnen een termijn van vijf jaar bezuinigen in de meeste gevallen leidt tot verschraling van de dienstverlening.[535] Naar aanleiding van de problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij is de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties ingesteld. De commissie onderzoekt deze problemen, evenals de wijze waarop de Kamer geïnformeerd wordt over problemen en de wijze waarop de Kamer haar controlerende taak uitvoert wanneer zich problemen voordoen. Begin 2021 zal de commissie haar rapport aanbieden aan de Tweede Kamer.[536]

Zodoende is er momenteel veel aandacht voor de stand van de uitvoering, en dan met name voor de staat waarin de uitvoeringsorganisaties verkeren. In dat licht bezien is het op dit moment niet voor de hand liggend om te bezuinigen op de uitvoeringsorganisaties.

Wel hebben we ons als onderdeel van het voorliggende onderzoek over de vraag gebogen welke besparingsopties er zoal zijn. In de afsluitende interviews hebben we dit vraagstuk ook aan de orde gesteld. De uitvoeringsorganisaties geven aan dat het zeer ingrijpend zou zijn om op dit moment te moeten bezuinigen. Een significante besparing op de uitvoering vraagt mogelijk ook om aanpassingen in het takenpakket van de uitvoeringsorganisaties, en daarmee om aanpassingen in materiewetten.

Besparingsopties

Artikel 11 omvat de uitvoeringskosten van het UWV (incl. BKWI), de SVB en het Inlichtingenbureau, en de bijdrage aan de LCR. In onderstaande tabel zijn de gerealiseerde uitvoeringskosten voor Artikel 11 in 2019 opgenomen.

[534] ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.14.
[535] Inspectie der Rijksfinanciën (2020) Een betere overheid voor burgers en bedrijven. Brede maatschappelijke heroverwegingen, p.49.
[536] https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/tcu

Tabel B1.2 Kosten Artikel 11 Uitvoering[537]

	2019 (x €1.000)
Uitvoeringskosten UWV incl. BKWI	1.755.969
Uitvoeringskosten SVB	260.126
Uitvoeringskosten IB	8.963
Bijdrage LCR	682
Totaal	**2.025.740**

De totale gerealiseerde uitvoeringskosten voor Artikel 11 bedroegen zodoende € 2.025,7 miljoen. Een besparing van 20% komt neer op € 405,148 miljoen. Een dergelijke besparing is alleen te realiseren met zeer ingrijpende maatregelen. Zo'n substantiële besparing kan alleen gerealiseerd worden door bepaalde vormen van dienstverlening volledig te beëindigen of in elk geval veel minder aan te bieden. Dit staat haaks op de in diverse rapporten gevraagde aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering. Voor alle besparingsopties die we hier voorstellen is de vraag zodoende of zij wenselijk en realistisch zijn. In het algemeen geldt dat we weinig ruimte zien om te besparen op de uitvoering van de Wet SUWI. De meeste financiële ruimte is te vinden in de dienstverlening die UWV biedt aan uitkeringsgerechtigden. Echter, deze maatregelen hebben ingrijpende gevolgen voor de uitvoering en voor burgers en bedrijven. Een dergelijke grote operatie zal gefaseerd moeten plaatsvinden en hoge incidentele frictiekosten met zich meebrengen. De besparing op de uitvoeringskosten als gevolg van dergelijke maatregelen weegt naar verwachting niet op tegen de extra uitkeringslasten[538], administratieve lasten, incidentele uitvoeringskosten en negatieve maatschappelijke effecten die hiermee gepaard gaan.

In de vorige beleidsdoorlichting van Artikel 11 Uitvoeringskosten uit 2015 zijn de besparingsopties uitgewerkt langs drie lijnen. We houden deze driedeling aan. We onderscheiden:

- Versobering van de dienstverlening
- Efficiencymaatregelen
- Vereenvoudiging van wet- en regelgeving

Daarbij geldt dat met name met het versoberen van de dienstverlening een aanzienlijke besparing te realiseren valt. Met het nemen van efficiencymaatregelen en de vereenvoudiging van wet- en regelgeving valt minder te besparen.

[537] Ministerie van SZW, Rijksjaarverslag 2019 (2020), p.102.
[538] Zie diverse effectiviteitsstudies die betrekking hebben op de re-integratiedienstverlening van UWV.

Versobering van de dienstverlening

Met het versoberen van de dienstverlening valt uitvoeringstechnisch gezien relatief makkelijk te besparen: het is mogelijk om te schrappen in de taken die de uitvoeringsorganisaties moeten uitvoeren. De keerzijde is echter dat dit zeer ingrijpend is voor burgers en bedrijven, en dit staat haaks op de roep om meer aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening en het bieden van maatwerk. Deze categorie maatregelen raakt daarmee aan de kern van het sociale zekerheidsbeleid: de materiewetten die de uitvoeringsorganisaties uitvoeren moeten fundamenteel worden gewijzigd. Het ligt wel voor de hand om, indien bezuinigd moet worden op de uitvoeringsorganisaties, dan ook de materiewetten tegen het licht te houden. In de voorgaande beleidsdoorlichting zijn de volgende opties geschetst:

- Het schrappen van uitkeringstaken van UWV, bijvoorbeeld door de eerste zes maanden WW te privatiseren. Dan zijn werkgevers verantwoordelijk voor de eerste zes maanden WW en vervallen de uitvoeringskosten voor UWV. Aangezien in de eerste zes maanden 50% van de WW-gerechtigden weer is uitgestroomd betekent dit een forse reductie op het klantenbestand van UWV;
- Schrappen van de bemiddelingstaken van het UWV.[539]

We signaleren dat UWV belangrijke taken heeft op het gebied van re-integratiedienstverlening. Er zijn, naast publieke partijen zoals UWV, ook veel private partijen actief op het gebied van re-integratie. Zodoende kan ook gekozen worden voor een privatisering van de re-integratiedienstverlening, of een gedeeltelijke privatisering. Hiermee samenhangend signaleren we dat in de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor de preventie van instroom in de uitkering: 'van werk naar werk'. Uitgaande van dat principe zouden werkgever en/of werknemer meer verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor een soepele transitie van de ene naar de andere baan. Dat zou aansluiten bij de in de voorgaande beleidsdoorlichting gesuggereerde privatisering van de eerste zes maanden WW. Ook in de 'Toekomstverkenning uitvoering werk en inkomen 2030' wordt dit aan de orde gesteld.[540] Dit roept ook nieuwe vragen op, met name ten aanzien van de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Een andere mogelijkheid die wij zien om te bezuinigen is bijvoorbeeld het schrappen van de herbeoordelingen WGA na het eerste ziektejaar. Daarmee zijn relatief veel kosten gemoeid, evenals verzekeringsgeneeskundige capaciteit. Mede in het licht van het tekort aan verzekeringsartsen zou het schrappen van (een deel van) de herbeoordelingen naast financiële voordelen ook capaciteitsvoordelen hebben. Dit heeft echter wel een opdrijvend effect op de WGA-uitkeringslasten.

Tot 2015 heeft UWV omvangrijke taakstellingen moeten bewerkstelligen. Dat heeft geleid tot een focus op digitale dienstverlening. Na 2015 kwam opnieuw ruimte voor persoonlijke dienstverlening. Desgevraagd zijn betrokkenen van mening dat een volgende taakstelling opnieuw tot gevolg zou hebben dat er een streep gaat door persoonlijke dienstverlening. Deze vorm van dienstverlening schrappen is relatief eenvoudig te realiseren, hoewel de gevolgen voor de dienstverlening van UWV groot zijn.

---

[539] Ministerie van SZW (2014) Technische verkenning besparingsopties artikel 11.
[540] De Ruijter Strategie en De Beleidsonderzoekers (2020) Toekomstverkenning uitvoering werk en inkomen 2030

Voor de SVB geldt dat de dienstverlening minder intensief is, en die zich nog meer dan bij UWV, kenmerkt door massa-maatwerk. Daarom zien we minder mogelijkheden om de dienstverlening van de SVB te versoberen.

Besparing

Zodoende concluderen we dat hoogstens op het gebied van werkzoekendendienstverlening door UWV besparingen te realiseren zijn. Met de werkzoekendendienstverlening zijn op hoofdlijnen de volgende bedragen gemoeid:

- WW-dienstverlening: € 214,1 miljoen;
- Dienstverlening aan arbeidsgehandicapten: € 211,7 miljoen;
- Inkoop van re-integratietrajecten en voorzieningen: € 51,9 miljoen.[541]

Daarmee komen we op een totale potentiële besparing van 477,7 miljoen euro. Dit scenario is zeer ingrijpend, omdat daarmee alle re-integratiedienstverlening aan uitkeringsgerechtigden vervalt. Zoals eerder in dit rapport aangegeven is in een eerdere periode de persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden beëindigd, ten faveure van digitale dienstverlening. We kunnen op basis van de beschikbare financiële informatie geen uitsplitsingen maken tussen persoonlijke en digitale dienstverlening. Zodoende weten we niet welk bedrag bespaard zou worden bij het aanbieden van uitsluitend digitale dienstverlening. Dat geldt ook voor andere varianten, die niet de totale werkzoekendendienstverlening omvatten.

Met het beëindigen van de re-integratiedienstverlening voor werkzoekenden door UWV voorzien we de volgende indicatieve besparing op de uitvoeringskosten voor de komende jaren:

Tabel B1.3 Beëindiging re-integratiedienstverlening UWV (x € 1 miljoen)

	2021	2022	2023	2024	2025
Beëindiging re-integratiedienstverlening	0	477,7	477,7	477,7	477,7

Efficiencymaatregelen

In de afgelopen jaren, ook voorafgaand aan 2015, is bij alle uitvoeringsorganisaties binnen het SUWI-stelsel veel inzet gepleegd op het automatiseren van uitvoeringsprocessen. Dat heeft tot aanzienlijke efficiencywinsten geleid. Desondanks zien we dat de kosten van ICT blijven toenemen. Dat is onder andere toe te schrijven aan de voortdurende behoefte aan betere informatiebeveiliging, informatiebeheer en informatie-uitwisseling. Niet alleen moeten de ICT-systemen die in gebruik zijn goed blijven functioneren, wat continu onderhoud vergt, maar ook is op punten volledige vernieuwing van ICT-systemen nodig.

Wat opvalt in het voorliggende onderzoek is dat er weinig inzicht bestaat in de precieze oorzaken van de immer toenemende ICT-kosten. Het verdient aanbeveling om daar nader

[541] UWV (2020) Jaarverslag 2019, p.72.

onderzoek naar te doen, zodat beter inzicht ontstaat in de oorzaken van de kostenstijging, zodat een betere prognose gemaakt kan worden van de benodigde financiële middelen voor ICT. Daarmee is aannemelijk dat ook een beter beeld ontstaat van eventuele mogelijkheden om te besparen op ICT en automatisering en de efficiencywinsten die daarmee geboekt kunnen worden.

Besparing
We zien met de huidige beschikbare informatie geen mogelijkheid om te berekenen welke besparing gerealiseerd zou kunnen worden met het nemen van ICT-maatregelen ter bevordering van de efficiency.

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving

Afschaffen leefsituaties AOW

Over het geheel genomen signaleren we dat in de afgelopen jaren, ook al voorafgaand aan 2015, sprake is van een trend richting precisering van doelgroepen. Voor diverse regelingen wordt bij de hoogte van de uitkering rekening gehouden met inkomen en gezinssituatie. Deze precisering betekent echter ook een forse complexiteit in de uitvoering van wet- en regelgeving. Door doelgroepen minder te preciseren en minder randvoorwaarden te stellen, zijn regelingen samen te voegen, wat de uitvoering vergemakkelijkt en daarmee ook goedkoper maakt. Zoals in 2015 in de toenmalige beleidsopties al werd geschetst is de AOW hier een goed voorbeeld van.

Een complexiteitsreductie kan worden gerealiseerd door te voorzien in een algemene ouderdomsuitkering voor elke inwonende zonder rekening te houden met leefsituatie en afgedragen premies. De crux hierbij is dat de hoogte van die algemene ouderdomsuitkering dusdanig moet zijn dat de AIO-aanvulling niet meer nodig is. Is de algemene ouderdomsuitkering te laag, dan zal juist het beroep op de AIO toenemen, met een stijging van de uitvoeringskosten tot gevolg.[542]

In sommige gevallen kunnen ook mensen die een uitkering ontvangen op grond van de WW of ZW een toeslag krijgen van UWV, namelijk als de uitkering lager is dan het sociaal minimum. Om in aanmerking te komen voor de toeslag gelden, net als bij de AOW, leefvormnormen. Het gaat hierbij om een kleine groep rechthebbenden. Ook is sprake van verschillende leefvormnormen in de Participatiewet, maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

Besparing
Het is geen vanzelfsprekendheid dat bespaard kan worden op de uitvoeringskosten door de leefsituaties in de AOW af te schaffen. Onderzoek van SEO laat zien dat een algemene ouderdomsuitkering op 50 procent van het minimumloon leidt tot een verhoging van de uitvoeringskosten vanwege het grotere beroep op de AIO.[543] Met de uitvoering van de AIO zijn meer kosten gemoeid dan met de uitvoering van de AOW. Bij een AOW-uitkering op 70 procent van het minimumloon blijven volgens SEO de uitvoeringskosten gelijk. Wij denken dat de

[542] Zie voor meer informatie over leefsituaties en de consequenties voor de uitkeringen: SEO (2019) Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW.
[543] SEO (2019) Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW, p.48-49.

uitvoeringskosten in die variant dalen, omdat de AIO niet meer nodig is, terwijl de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met het vaststellen van de leefvorm eveneens wegvallen. Daar staat tegenover dat de uitkeringslasten in de 70 procent-variant aanzienlijk stijgen, namelijk met € 9.079 miljoen.[544]

Een bijkomend voordeel van een complexiteitsreductie op de AOW zou zijn dat de inzet op handhaving teruggeschroefd kan worden: er is immers één generieke regeling en zodoende hoeft niet meer getoetst en gehandhaafd te worden op de leefsituatie. Met name de handhaving op de omvangrijke groep buitenlandse AOW-klanten is een forse kostenpost en kan in dit scenario teruggeschroefd worden. Dat levert een aanzienlijke besparing op de uitgaven voor handhaving op. Het te besparen bedrag is op dit moment niet te berekenen, omdat de kosten van handhaving niet nader gespecificeerd zijn. Het is niet zo dat alle uitgaven voor handhaving in binnen- en buitenland wegvallen wanneer men besluit tot één generieke regeling. De totale kosten voor handhaving bedroegen in 2019 € 8,75 miljoen.[545]

Afschaffen overgangsregelingen

Zoals in 2015 ook werd geschetst, zijn zowel aan de kant van de SVB als UWV enkele betrekkelijk kleine regelingen waarvoor de kosten per klant hoog zijn, vanwege de beperkte omvang van de klantpopulatie. In sommige gevallen gaat het om overgangsregelingen. Dit heeft tot gevolg dat uitvoeringsorganisaties langdurig voor een beperkte groep mensen onder andere ICT-systemen in de lucht moeten houden en inhoudelijke kennis moeten behouden.[546] Nader onderzocht zou kunnen worden of deze kleine regelingen zijn af te schaffen, te wijzigen of versneld afgebouwd kunnen worden. ABDTOPConsult suggereert te onderzoeken of het afkopen van de rechten van burgers tot de mogelijkheden behoort, uiteraard met inachtneming van de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen.[547] Voorbeelden hiervan zouden kunnen zijn het afschaffen van de IOAW, de IOW en de WAO (UWV) en de Anw (SVB).

Besparing

De besparingen die gerealiseerd zouden kunnen worden met het afschaffen (en daarmee afkopen) van enkele kleine regelingen is beperkt, met uitzondering van de WAO, wat een relatief grote en daarmee dure regeling is. De besparingen die met afschaffing gepaard gaan hebben betrekking op zowel de uitkeringslasten als de uitvoeringskosten. Daarbij zijn we uitgegaan van directe afschaffing. De te realiseren besparing, exclusief kosten voor het afkopen van de rechten van burgers, is als volgt:

- IOW: uitvoeringskosten € 2,6 miljoen in 2019. Totale programmakosten € 99,4 miljoen.[548]
- Anw: uitvoeringskosten € 11,5 miljoen in 2019. Uitkeringslasten € 350 miljoen in 2019.[549]

---

[544] SEO (2019) Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW, p.48-49.

[545] SVB (2020) Jaarverslag 2019, p.68.
[546] ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering fase 2. Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.68.
[547] ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering fase 2. Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.69.
[548] UWV (2020) Jaarverslag 2019, p.100.
[549] SVB (2020) Jaarverslag 2019, p.60.

- WAO: uitvoeringskosten € 89 miljoen in 2019. Uitkeringslasten 3.938 miljoen in 2019.[550]

De uitvoeringskosten voor de IOAW worden niet gespecificeerd in het jaarverslag van UWV. Daarom kunnen we geen opgave maken van de potentiële besparing die met afschaffing gepaard zou kunnen gaan.

Dit komt neer op een totale indicatieve besparing van 103,1 miljoen euro. Daarbij moet worden opgemerkt dat ook kosten gepaard gaan met het afkopen van de rechten van burgers. Hoe de kosten van het afkopen van rechten van burgers zich verhouden tot de besparing op de uitvoeringskosten moet onderzocht worden.[551]

Tabel B1.4 Afschaffen overgangsregelingen (x € 1 miljoen)

	2021	2022	2023	2024	2025
Afschaffen overgangsregelingen	0	103,1	103,1	103,1	103,1

Intensiveringsopties

Zoals we eerder al geschetst hebben, is er de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de uitvoering en de uitvoeringsorganisaties. In diverse rapporten wordt geschetst dat de bezuinigingen van de afgelopen jaren hun tol hebben gevergd. ABDTOPConsult schrijft dat "de balans is sluipenderwijs verstoord tussen wat wordt verwacht en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering. Er zijn fundamentele ingrepen nodig die patronen doorbreken om de toekomstbestendigheid van de uitvoering te waarborgen."[552] Die fundamentele ingrepen hebben niet uitsluitend betrekking op budget, maar investeringen in de uitvoering zijn, ons inziens, wel wenselijk. De investeringsopties die wij hier schetsen sluiten aan bij de noodzaak om de uitvoering toekomstbestendiger en wendbaarder te maken. We zijn niet de enige. ABDTOPConsult doet in 'Werk aan uitvoering. Fase 2: handelingsperspectieven en samenvatting analyse' diverse suggesties voor een verbetering van de uitvoering. Ook in het BMH-rapport 'Een betere overheid voor burgers en bedrijven' vinden we diverse aanbevelingen. In dat rapport is een serie fiches uitgewerkt voor een verbetering van de dienstverlening door uitvoeringsorganisaties. Het ligt voor de hand daaruit te putten, om de kwaliteit van de dienstverlening een impuls te geven.

Wel moet hierbij vermeld worden dat op diverse onderdelen meer geld niet de enige oplossing is. Daar zijn de meeste van onze gesprekspartners bij UWV en de SVB het over eens. Zij benadrukken dat het vooral zaak is om niet én nieuwe wetgeving in te voeren én wijzigingen aan te brengen in bestaande regelingen én vernieuwing van de ICT-structuur te vragen. Aandacht

[550] UWV (2020) Jaarverslag 2019, p.101.
[551] Zie ook: ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering fase 2. Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.69.
[552] ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering fase 2. Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.33.

voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de dienstverlening, met investeringen waar nodig, is volgens de uitvoeringsorganisaties het belangrijkste.

We doen de volgende suggesties ter verbetering van de dienstverlening, die aanvullende investeringen vragen:

- Duidelijk komt uit ons onderzoek naar voren dat meerwaarde is gelegen in persoonlijke dienstverlening. Het wordt door klanten erg gewaardeerd en levert (soms) ook in financiële zin iets op, denk aan de business case WW, die maakte dat het UWV geld kreeg voor persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden. Meer persoonlijke dienstverlening wordt genoemd bij zowel UWV WERKbedrijf als bij UWV Uitkeren en ook de SVB zou graag meer persoonlijk contact met klanten willen. Ook ABDTOPConsult wijst op het belang van persoonlijk contact tussen uitvoeringsorganisaties en hun klanten.[553]
- Het versnellen van de ICT-agenda, versterken van de ICT en toekomstbestendiger maken van ICT. Ook ABDTOPConsult noemt het versterken en verbeteren van de digitalisering met optimaal gebruik van data als belangrijke verbetermogelijkheid.[554] Waar ABDTOPConsult een organisatie-overstijgend ICT-systeem voor zich ziet, zien wij ook ruimte om binnen de individuele uitvoeringsorganisaties binnen het SUWI-stelsel de inzet van ICT te versterken.
- Investeringen in de kwaliteit van medewerkers. De juiste mensen op de juiste plek, die zich voldoende ontwikkelen, maken een uitvoeringsorganisatie wendbaarder en beter toegerust voor de toekomst. Ook ABDTOPConsult wijst hierop.[555]
- Het kabinet heeft reeds financiële middelen beschikbaar gesteld voor onder andere ruimte voor maatwerk, vakmanschap, ICT en het op peil brengen van de verzekeringsgeneeskundige capaciteit.

[553] ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.10.
[554] ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.10.
[555] ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p.83-88.

Bijlage 2: Bronnen

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2017) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2018) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2019) Ouderdomsregelingen ontleed. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2019) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Bakker, H., Eekert, P. van, Kaffka, G., Spit, W., Sprengers, L., Valk, I. van der & Verkennis, N. (2020) Evaluatie DWSRA. Eindrapportage. Rotterdam: Ecorys.

Barber, Michael (2016) How to run a government so that citizens benefit and taxpayers don't go crazy. London: Penguin Books.

Barber, Michael (2017) Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value.

Barber, Michael (2019) The public value framework: with supplementary guidance.

Berkhout, B., Broeks, L., Huisman, D., Röben, F., Scholthof, T. & Verheij, T. (2020) Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot.

Commissie Regulering van Werk (2020) In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Den Haag

Cuelenaere, B., Brink, E. van den, Mulder, J. & Kieruj, N. (2017) Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting. Tilburg: CentERdata.

Cuelenaere, B., Brink, E. van den & Leenen, J. (2019) Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. Tilburg: CentERdata.

Dutij, M. & Witvliet, M. (2018) Samenwerking regionale Werkbedrijven. Onderzoek naar de interne evaluaties. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., Versantvoort, M. m.m.v. Putman, L. (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

EY (2020) Balans opdracht en middelen SVB. Amsterdam: EY.

Fris, P., Witkamp, A. & Walz, G. (2019) Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten. Zoetermeer: Panteia.

Groot, N. de & Klaauw, B. van der (2017) De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Heerschop, D. & Vlist, H. van der (2020) Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. Den Haag: ABDTOPConsult.

Heyma, A. & Van der Werff, S. (2014) Een goed gesprek werkt: (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Inspectie der Rijksfinanciën (2020) Een betere overheid voor burgers en bedrijven. Brede maatschappelijke heroverweging. Den Haag.

Inspectie SZW (2018) Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk.

Inspectie SZW (2015) Samen voor werkgevers. Gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening door UWV en gemeenten.

Inspectie SZW (2016) Sturing op resultaat.

Inspectie SZW (2016) Werk aan de…uitvoering. Programmarapportage.

Kerstens, R. i.s.m. Junk, H. & Bekenkamp, J. (2019) Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Den Haag: ABDTOPConsult.

Klaauw, B. van der & Ziegler, L. (2019) A field experiment on labor market speeddates for unemployed workers. IZA Discussion Papers, No. 12140, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.

Kok, L., Kroon, L., Luiten, W. & Schwartz, T. (2019) Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Koning, J. de, Hek, P. de, Mallee, L., Groenewoud, M. & Zwinkels, W. (2015) Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV. Rotterdam/Amsterdam/Leiden: SEOR/Regioplan/Epsilon Research.

KPMG (2019) Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader. Amsterdam: KPMG.

Kroon, L., Scholte, R. & Lammers, M. (2016) Pilot activering WGA. Tweede tussenrapportage. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Lammers, M., Imandt, M. & Heyma, A. (2015) Wordt aan gewerkt.nl: prestaties van digitale dienstverlening door UWV. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Ministerie van BZK (2015) Gemeentefonds. Meicirculaire 2015. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2015) Gemeentefonds. Septembercirculaire 2015. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2018) Gemeentefonds. Meicirculaire 2018. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2019) Gemeentefonds. Decembercirculaire 2019. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2019) Gemeentefonds. Septembercirculaire 2019. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van SZW (2017) Eindrapport project Toekomst gegevensuitwisseling werk en inkomen. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van SZW (2018) Beleidsdoorlichting Artikel 10 Tegemoetkoming ouders. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van SZW (2018) Intentieverklaring Perspectief op Werk. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van SZW (2020) Toelichting decentralisatie-uitkering Versterken Arbeidsmarktregio's. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Moore, Mark (1997) Creating public value. Cambridge: Harvard University Press.

Moore, Mark (2013) Recognizing public value. Cambridge: Harvard University Press.

Niaounakis, T., Heezik, A. van, m.m.v. Deurloo, D. (2019) Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster. Delft: IPSE Studies.

Niaounakis, T., Heezik, A. van & Blank, J. (2020) Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018. Delft: IPSE Studies.

Oomkens, R., Linssen, M., Grimmius, T. & Grijpstra, D. (2020) Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet. Zoetermeer: Panteia.

PwC (2017) Evaluatie handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Lessen voor de toekomst voor de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht. PwC.

Raad voor de financiële verhoudingen (2017) Economisch omgaan met financiële verhoudingen. Een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Roon, D. van, Vos, A., Linder, F. & Dankmeyer, B. (2011) De invloed van opleidingsniveau op de woon-werkafstand. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Sax, M. & Donker van Heel, P. (2015) De uitgestoken hand. Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer: Panteia.

Schenderling, P., Rossum, A. van & Berkhout, B. (2019) Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers. Utrecht: Berenschot.

Schenderling, P., Rossum, A. van, Adelmeijer, M. & Eldik, I. van (2019) Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet. Utrecht: Berenschot.

SER (2017) Regionaal samenwerken. Leren van praktijken.

Smaal, M., Bolte, G.W., Kamphuis, R.S., Kelemen, J.H.M.H., Kruijf, K. de, Oosterveld, H.J.W., Pinkse, N.A.E., Wiemer, E. & Zelle, R. (2017) UWV, balanceren tussen ambities en middelen. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Steen, M. van der, Teisman, G., Popering-Verkerk, J. van, Ophoff, P., Buuren, A. van & Molenveld, A. (2018) Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Stimulansz (2019) Onderzoek naar risico's van misbruik van AOW, AKW, Anw en AIO. Utrecht: Stimulansz.

UWV (2020) Helpt UWV werkzoekenden werk te vinden? Wat we weten over de effecten van UWV-dienstverlening aan WW'ers. Amsterdam: UWV.

UWV (2020) Wat kopen we in voor wie? Inhoud en succes van ingekochte re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking. Amsterdam: UWV.

Visee, H., Bleeker, Y., Woude, F. van der & Mevissen, J. (2016) Matchen op werk. Ervaringen, inzichten en kansen voor het vervolg. Amsterdam: Regioplan.

Vlist, H. van der, Heerschop, D. i.s.m. Zuurbier, M. & Zijlstra, B. (2020) Werk aan uitvoering Fase 1: Probleemanalyse. Den Haag: ABDTOPConsult.

Wal, Zeger van der, en Emile Kolthof (2019) Eindrapportage extern onderzoek meldstructuur en -cultuur uitkeringsfraude UWV.

Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M. & Trommel, W. (2015) Van beheersing naar veerkracht. Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014. Zoetermeer: Panteia.

Kamerstukken (chronologische volgorde)

Kamerstukken II, 26448, nr. 1 (1999, 23 maart)
Kamerstukken II, 26447, nr. 1 (1999, 19 maart)
Kamerstukken II, 26448, nr. 7 (2000, 24 januari)
Kamerstukken II, 27588, nr. 3 (2001, 26 januari)
Staatscourant 2014, nr. 26306 (2014, 14 augustus)
Kamerstukken II, 30982, nr. 26 (2015, 16 december)
Kamerstukken II, 26448, nr. 569 (2016, 31 mei)
Kamerstukken II, 33566, nr. 93, (2016, 22 juni).
Kamerstukken II, 26448, nr. 589 (2017, 11 april)
Kamerstukken II, 29544, nr. 779 (2017, 24 april)
Kamerstukken II, 26448, nr. 591 (2017, 24 mei)
Kamerstukken II, 26448, nr. 592 (2017, 20 juli)
Kamerstukken II, 26448, nr. 609 (2019, 5 maart)
Kamerstukken II, 34352, nr. 181 (2019, 15 november)
Staatsblad 2020, nr. 228 (2020, 7 juli)

Stukken van BKWI

BKWI (2015) BKWI Jaarplan 2016
BKWI (2016) BKWI Jaarverslag 2015
BKWI (2017) BKWI Jaarverslag 2016
BKWI (2018) BKWI Jaarverslag 2017
BKWI (2019) BKWI Jaarverslag 2018
BKWI (2020) BKWI Jaarverslag 2019

Stukken van IB

IB (2014) IB Jaarplan 2015
IB (2015) IB Jaarplan 2016
IB (2016) IB Jaarplan 2017
IB (2016) IB Jaarverslag 2015
IB (2017) IB Jaarplan 2018
IB (2017) IB Jaarverslag 2016
IB (2018) IB Jaarplan 2019

IB (2018) IB Jaarverslag 2017
IB (2019) IB Jaarverslag 2018
IB (2020) IB Jaarverslag 2019

Stukken van Inspectie SZW

Inspectie SZW (2014) Meerjarenplan Inspectie SZW 2015-2018
Inspectie SZW (2016) Jaarverslag 2015
Inspectie SZW (2016) Suwidienstverlening en de governance SVB
Inspectie SZW (2016) Suwinet 2016. Stand van zaken na ontvangst in-control verklaringen gemeenten
Inspectie SZW (2017) Jaarverslag 2016
Inspectie SZW (2018) Jaarverslag 2017
Inspectie SZW (2018) Meerjarenplan 2019-2022 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Inspectie SZW (2019) Jaarverslag 2018
Inspectie SZW (2019) Rode draden klantenquêtes WW, WIA/WGA en Wajong
Inspectie SZW (2020) Jaarverslag 2019
Inspectie SZW (2020) Programmarapportage Participatie en Financiële Zelfredzaamheid

Stukken van SVB

SVB (2014) SVB Jaarplan 2015
SVB (2015) SVB Jaarplan 2016
SVB (2016) SVB Jaarplan 2017
SVB (2016) SVB Jaarverslag 2015
SVB (2017) SVB Jaarplan 2018
SVB (2017) SVB Jaarverslag 2016
SVB (2018) SVB Jaarplan 2019
SVB (2018) SVB Jaarverslag 2017
SVB (2019) SVB Jaarverslag 2018
SVB (2019) SVB Jaarplan 2020
SVB (2020) SVB Jaarverslag 2019
SVB (2020) SVB Jaarplan 2021

Stukken van het Ministerie van SZW

SZW (2014) Rijksbegroting 2015 xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SZW (2015) Meibrief SVB 2016
SZW (2015) Meibrief UWV 2016
SZW (2015) Rijksbegroting 2016 xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SZW (2016) Herijking Sturingsvisie SZW-UWV-SVB
SZW (2016) Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015
SZW (2016) Meibrief UWV 2017
SZW (2016) Rijksbegroting 2017 xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SZW (2017) Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2016
SZW (2017) Reactiebrief Jaarverslag UWV 2016
SZW (2017) Rijksbegroting 2018 xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SZW (2018) Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017
SZW (2018) Rijksbegroting 2019 xv Sociale Zaken en Werkgelegenheid

SZW (2018) Stand van de uitvoering sociale zekerheid UWV en de SVB. Mensen centraal in dienstverlening.
SZW (2019) Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2018
SZW (2019) Meibrief SVB 2020
SZW (2019) Meibrief UWV 2020
SZW (2019) Stand van de uitvoering sociale zekerheid. 18 december 2019
SZW (2020) Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019
SZW (2020) Stand van de uitvoering sociale zekerheid. 26 juni 2020
SZW (2020) Stand van de uitvoering sociale zekerheid. 11 december 2020

Stukken van UWV

UWV (2016) UWV Jaarverslag 2015
UWV (2017) UWV Jaarverslag 2016
UWV (2018) Totaalrapportage Informatiebeveiliging GeVS 2017
UWV (2018) UWV Jaarverslag 2017
UWV (2019) UWV Informatieplan 2020-2024
UWV (2019) UWV Jaarplan 2020
UWV (2019) UWV Jaarverslag 2018
UWV (2019) UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2018
UWV (2020) UWV Jaarverslag 2019
UWV (2020) UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2019

Bijlage 3: Respondenten

BKWI	Gerhard Hagedoorn
BKWI	Jaap Klapwijk
Divosa	Erik Dannenberg
FNV	Caroline Rietbergen
Inlichtingenbureau	Jan-Peter Bergfeld
Inlichtingenbureau	Arjan van Noort
Inspectie SZW	Hubert Zuurbier
Inspectie SZW	Thérèse van der Velden
Inspectie SZW	Rits de Boer
Inspectie SZW	Hans Koemans
LCR	Peter van Leeuwen
LCR	Else Roetering
SVB	Rob van Eerde
SVB	Willem Zandbergen
SVB	Femke Lagerveld
SVB	Paul Burrough
SVB	Maarten van Zeben
SVB	Fransje Verheij
SVB	Alex Corra
SVB	Jacco Walters
SVB	Willem de Kater
SVB	Simon Sibma
SVB klantenadviesraad	Jacqueline van Langeraad-Goes
SZW	Jan IJzerman
SZW	Derk von Hinke Kessler Scholder
SZW	Anton Slijkhuis
SZW	Mark Timmer
SZW	Brenda Gietema
SZW	Camiel Jansen
SZW	Hans Ton
SZW	Janneke Boer

SZW	Marco van Dal
SZW	Loes Mulder
SZW	Carsten Herstel
SZW	Krista Kuipers
UWV	Erik Broekroelofs
UWV	Tof Thissen
UWV	Michel Rovers
UWV	Joke Hoogendonk
UWV	Peter Lindenburg
UWV	Eric de Ree
UWV	Fred Paling
UWV	Maarten Camps
UWV	Guus van Weelden
UWV cliëntenraad	Gino Langer
UWV cliëntenraad	Frens Lemeer
UWV cliëntenraad	Cora van der Sel
VNG	Gert-Jan Bakker
VNG	Bert Schriever
VNO-NCW	Rob Slagmolen
VNO-NCW	Lisa Kuijs
Wetenschap	Johan de Kruijf (Radboud Universiteit)

Bijlage 4: De outcome van SUWI meten

In deze bijlage gaan we in op de outcome van het SUWI-stelsel. Eerst schetsen we de aanleiding en de probleemstelling (B4.1). Vervolgens komen beide hogere doelen van de Wet SUWI aan bod. In B4.2 staat bestaanszekerheid centraal, in B4.3 arbeidsparticipatie. Een beschouwing en analyse van aanwijzingen voor de effectiviteit van re-integratiedienstverlening komt aan bod in B4.4.

B4.1 Aanleiding en probleemstelling

In deze bijlage gaan we in op de outcome van het SUWI-stelsel, de mate waarin de Wet SUWI daaraan bijdraagt en de manier waarop de outcome kan worden gemeten. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag hier centraal:

In hoeverre leidt het SUWI-stelsel tot het bereiken van het beoogde doel: arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid (inkomensbescherming)?

De deelvragen die specifiek voor outcome bij deze hoofdvraag horen, zijn:

1. Hoe is outcome van het SUWI-stelsel te meten?
2. Welke factoren beïnvloeden (de indicatoren van) de outcome van het SUWI-stelsel, met onderscheid naar:
    a. inputfactoren (inzet en verdeling van middelen);
    b. throughputfactoren / activiteiten (inrichting, uitvoering, aansturing en toezicht van het stelsel);
    c. outputfactoren (directe resultaten van het stelsel, zoals verstrekte uitkeringen, bereikte deelnemers, begeleiding naar werk, etc.);
    d. contextfactoren (conjunctuur, wet- en regelgeving, beleid gemeenten, samenstelling klantgroep naar o.a. opleiding en skills).
3. Draagt de inrichting van het stelsel bij aan arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid?
4. Draagt de uitvoering van het stelsel bij aan arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid?
5. Draagt de aansturing van het stelsel bij aan arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid?
6. Draagt het toezicht op het stelsel bij aan arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid?
7. Hoe heeft de aandacht voor het realiseren van het bevorderen van arbeidsparticipatie ('Werk boven inkomen') zich ontwikkeld?
    a. In hoeverre is er aandacht voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie?
    b. Wat is de ontwikkeling hierin tussen 2015 en 2019?
    c. Zijn de prestaties op dit onderdeel verbeterd?
    d. Wat zijn bevorderende of belemmerende factoren geweest voor de aandacht die vanuit het SUWI-stelsel wordt gegeven aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie?

8. Wat is de invloed geweest van contextvariabelen op het bevorderen van de arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid?

In deze bijlage wordt globaal gekeken naar de relatie tussen het SUWI-stelsel en de beoogde outcome en naar manieren waarop die relatie beter in beeld te brengen is. Een daadwerkelijke en gedetailleerde evaluatie van deze relatie valt buiten het kader van het onderzoek. Wel proberen we zicht te geven op de manier waarop zo'n evaluatie het beste is uit te voeren. De conclusies uit deze bijlage zijn meegenomen in ons oordeel over de prestaties van het SUWI-stelsel in de hoofdstukken 2 en 3.

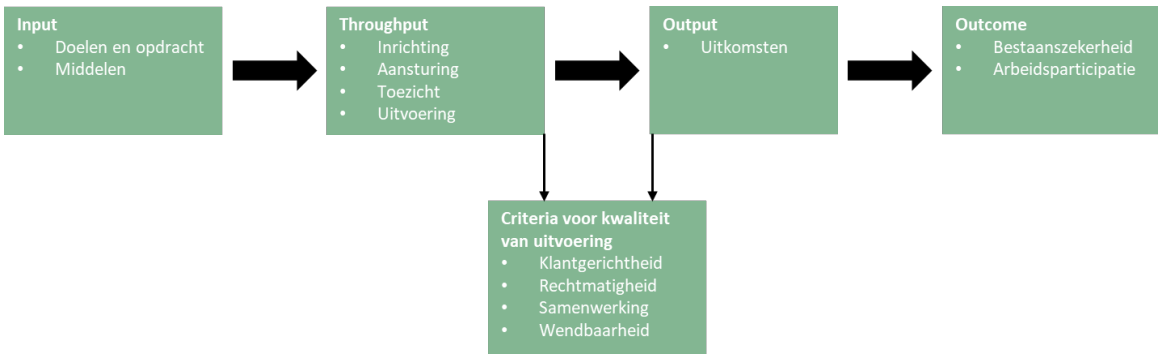
De algemene doelstellingen van het SUWI-stelsel zijn volgens de inceptiedocumenten van de Wet SUWI[556] het bieden van bestaanszekerheid (voldoende en stabiel inkomen) en het bevorderen van de arbeidsparticipatie (duur en omvang), zie ook paragraaf 1.1. Dat zijn dan ook de beoogde outcomes van het stelsel. Belangrijke vragen daarbij zijn hoe de input van het stelsel (inrichting en inzet middelen), throughput (uitvoering, aansturing en toezicht) en output bijdragen aan het behalen van die outcome en hoe dat te meten is.

B4.2 Bestaanszekerheid

De eerste doelstelling van het SUWI-stelsel is het bieden van bestaanszekerheid door middel van het verstrekken van uitkeringen. Die taak is binnen SUWI belegd bij SVB en UWV. Als uitvoerder van de volksverzekeringen richt de SVB zich uitsluitend op het SUWI-doel van het bieden van bestaanszekerheid. SVB heeft drie opdrachten, namelijk om burgers te informeren over hun rechten op sociale voorzieningen, het recht van burgers op sociale voorzieningen te toetsen en uitkeringen te verstrekken (zie paragraaf 7.2). De primaire doelstelling van UWV is het uitvoeren van werknemersregelingen tot het verstrekken van uitkeringen. UWV "verzorgt tijdig en correct uitkeringen als werken niet of niet direct mogelijk is" (zie paragraaf 6.2). De SVB en UWV worden in het correct verstrekken van uitkeringen ondersteund door het Inlichtingenbureau (IB) en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI).

Beleidstheorie

De beleidstheorie beschrijft het mechanisme van input via throughput naar output en outcome:



[556] De beide kabinetsstandpunten van 1999 en 2000 en de MvT van 2001.

De beoogde **outcome** van het bieden van bestaanszekerheid wordt via de uitvoering primair bereikt door het tijdig verschaffen van uitkeringen aan alle personen die daar krachtens de wet recht op hebben. Om dat te bereiken moet de gehele doelgroep die recht heeft op een uitkering in beeld zijn, moet iedereen binnen die doelgroep worden bediend en dient de uitkeringsverstrekking tijdig plaats te vinden. Wanneer aan die eisen wordt voldaan, wordt de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid in principe bereikt, gegeven een voldoende niveau van de uitkering. Dat laatste wordt bepaald door de verschillende materiewetten (uitkeringsregelingen) en is geen onderdeel van de uitvoering van de Wet SUWI, noch van deze evaluatie. In de praktijk kan bijvoorbeeld schuldenproblematiek van personen er echter voor zorgen dat ook een tijdige verstrekking van uitkeringen nog niet leidt tot bestaanszekerheid. Binnen het SUWI-stelsel zou, conform de brede beleidsdoelstelling van het bieden van bestaanszekerheid, daarom ook aandacht kunnen worden geschonken aan die schuldenproblematiek, ook al is het aanpakken daarvan geen expliciete doelstelling van de Wet SUWI.

Om de beoogde outcome te bereiken dient de **output** van het SUWI-stelsel een *tijdige* uitkeringsverstrekking aan *iedereen die daar recht op heeft* te zijn. Indicatoren daarvoor zijn de mate waarin de doelgroep wordt bereikt en de tijdigheid en rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking.

De **uitvoering** van de uitkeringsverstrekking is binnen het SUWI-stelsel in handen van de SVB voor de volksverzekeringen en voor UWV voor de werknemersverzekeringen. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de tijdige en rechtmatige uitkeringsverstrekking aan klanten. Rechtmatigheid betekent dat klanten de uitkering en het uitkeringsbedrag krijgen waar zij recht op hebben. Daarvoor is informatie over de persoonlijke situatie van de klant nodig. Deels kunnen SVB en UWV daarvoor gebruik maken van het Inlichtingenbureau (IB) en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). Deels moet de rechtmatigheid worden vastgesteld via een gezondheidskeuring door verzekeringsartsen. IB en BKWI kunnen ook worden gebruikt om de doelgroep in kaart te brengen, en daarmee het niet-gebruik van uitkeringen waar wel recht op bestaat, en om zicht te krijgen op de schuldenproblematiek bij (potentiële) klanten.

De **aansturing** van de uitkeringsverstrekking gebeurt door de minister van SZW. Die dient ervoor te zorgen dat er binnen SUWI duidelijke richtlijnen zijn om de uitvoering in staat te stellen de uitkeringsverstrekking goed te organiseren en daarmee het doel van bestaanszekerheid te bereiken.

Het **toezicht** op de uitkeringsverstrekking gebeurt deels door het departement zelf (organisatietoezicht) en deels door de Inspectie SZW (doeltreffendheidstoezicht). Om de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid te bevorderen, dient het toezicht gericht te zijn op de rechtmatigheid, tijdigheid en volledigheid van de uitkeringsverstrekking.

De **inrichting** van het SUWI-stelsel is zodanig dat de uitkeringsverstrekking voor de volksverzekeringen (SVB) en werknemersverzekeringen (UWV) gescheiden plaatsvindt, maar dat

de informatie over klanten en de uitkeringsverstrekking binnen SUWI wordt gedeeld via het IB en BKWI. De budgetten voor de uitkeringsverstrekking (de grote geldstroom) worden buiten SUWI bepaald in de materiewetten, binnen SUWI vallen alleen de budgetten voor de uitvoering (de kleine geldstroom). Deze middelen vormen de **input** voor het SUWI-stelsel.

Praktijk

Outcome

Wanneer wordt gekeken naar de mate waarin de **doelstelling** van het bieden van bestaanszekerheid in de praktijk wordt behaald, dan valt op dat niet de gehele doelgroep die recht heeft op een uitkering vanzelf in beeld is bij de uitvoering. Het bestand van SUWI-klanten bevat iedereen die een uitkering heeft aangevraagd en die al dan niet ontvangt, maar niet iedereen die in principe *recht* heeft op een uitkering. Op grond van de informatie die binnen het SUWI-stelsel voorhanden is, kan vooral iets worden gezegd over de bestaanszekerheid voor *bestaande* klanten en niet zozeer over het *bereik* van het SUWI-stelsel. Als gevolg daarvan is er beperkt zicht op het niet-gebruik van uitkeringen. Voor de bestaande klanten van de Wet SUWI geeft de output een goed beeld van de tijdigheid en rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking (zie hieronder) en daarmee van het bereiken van de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid. Een belangrijke factor die de bestaanszekerheid mede bepaalt, is de schuldenproblematiek van klanten en ook die is niet altijd goed in beeld. Hieronder gaan we nader in op de vraag hoe de uitvoering daar mee omgaat.

Output

De mate waarin de uitvoering in staat is om de doelstelling van bestaanszekerheid te halen, kan deels worden afgelezen aan de **output**. Het gaat dan primair om de tijdigheid en rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. Voor het meten van de output worden Key Performance Indicators (KPI's) gebruikt voor onder meer de tijdigheid van betalingen, de tijdigheid van beschikkingen, de rechtmatigheid van beschikkingen en de tijdigheid van herbeoordelingen (zie paragraaf 7.5). Al die indicatoren zeggen iets over de mate waarin het doel van het bieden van bestaanszekerheid wordt bereikt. Over het algemeen wijzen de KPI's op een hoog doelbereik, met de tijdigheid van betalingen en beschikkingen voor de meeste typen uitkeringen boven de 90 procent, een rechtmatigheid van bijna 100 procent, en een tijdigheid van herbeoordelingen van boven de 80 procent. Hoewel vooral bij de herbeoordelingen nog aanzienlijke ruimte zit voor verbetering, biedt het SUWI-stelsel voor verreweg het grootste deel van de bestaande klanten in principe voldoende bestaanszekerheid. Voor het deel van de doelgroep dat geen klant is geldt dat per definitie niet. Hoe groot deze groep is, is onbekend.

Uitvoering

Gebaseerd op de KPI's van SVB en UWV wordt in de **uitvoering** een groot deel van de gestelde doelen voor de bestaande klanten van SUWI behaald waar het gaat om de tijdigheid en rechtmatigheid van de uitkering. De huidige uitvoering binnen het SUWI-stelsel maakt het dus mogelijk om bestaanszekerheid te bieden voor het grootste deel van de SUWI-klanten. Dat geldt echter nog niet voor alle (potentiële) klanten. Omdat een niet tijdige betaling, of een onvoldoende uitkering grote invloed kan hebben op de persoonlijke situatie van klanten in termen van bestaanszekerheid, zou de uitvoering daarom aandacht moeten besteden aan het verder verbeteren van het bereik, de tijdigheid en de rechtmatigheid van de

uitkeringsverstrekking. Sinds 2016 zijn er door SVB en UWV verschillende initiatieven ontplooid om dit verder te verbeteren. Zo is UWV bijvoorbeeld overgegaan tot het betalen van voorschotten indien de WIA-uitkering niet op tijd kon worden uitgekeerd. Waar de kwaliteit van de dienstverlening nog achterblijft, ondanks de nodige aandacht in het recente verleden, is op een tijdige herbeoordeling van de WGA-populatie. Door een tekort aan verzekeringsartsen is de bestaande WGA-populatie de afgelopen jaren onvoldoende in beeld geweest (zie paragraaf 6.4). Dat betekent dat er niet altijd een actueel beeld was van het arbeidsongeschiktheidspercentage en dus van de hoogte van de uitkering waar die persoon recht op had. Dit betekent een lagere rechtmatigheid en mogelijk ook een inbreuk op de bestaanszekerheid van de mensen die het betreft. Het artsentekort heeft in de afgelopen jaren bovendien gezorgd voor een dalende tijdigheid voor de AO-regelingen. Zonder een voldoende invulling van de vraag naar verzekeringsartsen, blijft de bestaanszekerheid voor een deel van de WGA-populatie onvoldoende.

Waar bestaande KPI's geen aandacht aan geven, en waar voor de uitvoering ook geen expliciete opdracht ligt, is de mate waarin de doelgroep wordt bereikt en de mate waarin (potentiële) klanten te maken hebben met armoede als gevolg van schuldenproblematiek. Ten aanzien van het eerste heeft de SVB de laatste jaren desondanks geïnvesteerd in digitale dienstverlening om klanten vaker gebruik te laten maken van de digitale omgeving, waardoor het aantal online aanvragen van volksverzekeringen is toegenomen, evenals het aantal aanvragen dat geautomatiseerd wordt verwerkt (zie paragraaf 7.4). Dat kan bijdragen aan het bereiken van meer potentiële klanten en het terugdringen van niet-gebruik. In hoeverre dat in de praktijk het geval is, kan niet worden achterhaald. In samenwerking met gemeenten is door SVB getracht om het niet-gebruik van met name de AIO terug te dringen. Wat daarbij opgemerkt kan worden is dat het Inlichtingenbureau (IB) niet of nauwelijks wordt ingezet om het niet-gebruik van uitkeringen vast te stellen. In theorie is het mogelijk dat het IB beschikbare gegevens op zo'n manier zou kunnen verknopen dat er inzicht ontstaat in het niet-gebruik en dat onderbrengen in informatieproducten voor SVB en UWV. Geconstateerd wordt dat dit nauwelijks gebeurd. Oorzaken hiervan zijn in ieder geval knelpunten in privacywetgeving en uitblijvende vraag van uitvoeringsorganisaties.

Ten aanzien van de schuldenproblematiek heeft SVB in 2019 de pilot 'Werkplaats Problematisch Schulden' geïnitieerd, waarin wordt gewerkt vanuit de doelstellingen van de Wet SUWI. Deze werkplaats houdt in dat SVB mensen benadert van wie het signalen ontvangt dat er mogelijk sprake is van schuldenproblematiek, om te vragen of de SVB kan helpen (zie paragraaf 7.4). Vroegsignalering van schulden kan veel problemen voor burgers voorkomen. Over inspanningen op dit gebied door UWV zijn geen activiteiten bekend. Ook bij de vroegsignalering van schulden kan het Inlichtingenbureau (IB) mogelijk worden benut om relevante gegevens met elkaar te verknopen en daarover te rapporteren. Dit kan zowel de dienstverlening binnen het SUWI-stelsel als dienstverlening van gemeenten ten goede komen. In de praktijk is er weinig vraag geweest naar deze diensten van het IB. Hier kunnen onder meer mogelijk overwegingen en beperkingen vanuit de wet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) aan ten grondslag liggen.

Aansturing

In de aansturing van SUWI in het algemeen, en van SVB en UWV in het bijzonder, kan de minister van SZW er op verschillende manieren voor zorgen dat de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid door de uitvoering dichterbij wordt gebracht. Dat kan via formeel en informeel overleg, via de P&C cyclus, via het monitoren op prestatie-indicatoren en via het beschikbaar stellen van middelen (budgetsturing).

De indruk bestaat dat het gesprek tussen de minister van SZW en de betrokken zbo's vooral over de kwaliteit van de uitvoering gaat en niet zozeer over het bereiken van de algemene doelen van de Wet SUWI in het algemeen of het bieden van bestaanszekerheid in het bijzonder. Bij de vorige SUWI-evaluatie constateerde Panteia (2015): "Inhoudelijk gezien heeft het gesprek zich vooral toegespitst op verandertrajecten (ingegeven door wetswijzigingen of bezuinigingen) en incidenten en is het gesprek in mindere mate over de kwaliteit van de uitvoering en het bereiken van de SUWI-doelen gevoerd. Er is in de afgelopen periode dus vooral gestuurd op budgetten en wetswijzigingen en minder op doelbereik." In maart 2016 heeft de minister van SZW een nieuwe sturingsvisie vastgesteld voor UWV en SVB. De visie heeft als uitgangspunt dat de minister van SZW en de zbo's gezamenlijk en transparant op de 'hogere doelen', namelijk de achterliggende bedoeling van de regelgeving, sturen. Uit onze gesprekken met betrokken blijkt echter dat het niet de realiteit is dat de minister van SZW als opdrachtgever stuurt op hogere doelen. Dat geldt met name voor de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid. Hier lijkt het idee leidend dat de materiewetten zorgen voor voldoende middelen om de bestaanszekerheid te garanderen en dat bij een goede uitvoering de gestelde doelen van SUWI automatisch worden bereikt.

Het idee van een doelmatige uitvoering bij het bieden van bestaanszekerheid wordt ondersteund door de scores op de prestatie-indicatoren of KPI's die zijn afgesproken met SVB en UWV. Bij de meeste van die KPI's worden de door de minister gestelde normen immers gehaald. De afgesproken normen laten echter ruimte voor verbetering in het bereiken van de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid. Bovendien dekken de KPI's niet alle aspecten van de uitvoering af die zouden moeten leiden tot het bereiken van bestaanszekerheid voor de potentiële SUWI-populatie. De indicatoren zeggen wel iets over de resultaten en de kwaliteit van de uitvoering, maar op basis van deze indicatoren alleen ontstaat geen goed beeld van de toegevoegde waarde of outcome van de uitvoeringsorganisaties.

Als eigenaar van het SUWI-stelsel stelt de minister van SZW de kaders en het budget voor de uitvoering vast, waarbinnen de uitvoeringsorganisaties hun plannen maken en taken uitvoeren. De structurele middelen vormen de basis van waaruit de dienstverlening wordt gefinancierd. Incidentele middelen zijn te zien als een belangrijke vorm van gerichte sturing, omdat die middelen voor een specifiek project beschikbaar worden gesteld. Daarmee kan de minister een impuls geven aan bepaalde aspecten van de uitvoering of proberen op een specifiek vlak verbetering te realiseren. Dat is in het kader van het bieden van bestaanszekerheid bijvoorbeeld gebeurd ten aanzien van de regionale samenwerking, waar recent met de toekenning van financiële middelen voor de structuur van samenwerking getracht is de samenwerking te versterken. In de afgelopen jaren zijn niet of nauwelijks incidentele middelen toegekend voor projecten op het gebied van niet-gebruik of schuldenproblematiek. De aandacht die daarvoor in de uitvoering is geweest, is hoofdzakelijk gefinancierd vanuit de structurele middelen.

Voor de aansturing vanuit de minister van SZW kan worden geconcludeerd dat er de afgelopen jaren weinig expliciete aandacht is geweest voor de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid, dat de doelstelling maar gedeeltelijk vertaald is in passende KPI's en dat er noch in budgetten, noch in gesprekken expliciet gestuurd is op het algemene doel van bestaanszekerheid.

Toezicht

Het toezicht op de uitvoering met als doel het bieden van bestaanszekerheid wordt uitgevoerd door de Inspectie SZW. De Inspectie definieert bestaanszekerheid als volgt: "Er is sprake van bestaanszekerheid voor iedereen als mensen zoveel mogelijk in hun eigen bestaan kunnen voorzien. De overheid biedt hulp om weer aan het werk te komen en financiële ondersteuning daar waar dat (tijdelijk) niet mogelijk is." Het gaat de Inspectie bij het toezicht op het bieden van bestaanszekerheid indirect dus ook om toezicht op het bieden van hulp om weer aan het werk te komen en daarmee op de doelstelling van het verhogen van de arbeidsparticipatie. Sinds 2017 ziet de Inspectie SZW toe op bestaanszekerheid binnen het programma Participatie en Financiële Zelfredzaamheid. Gebaseerd op een risicoanalyse heeft het toezicht zich de afgelopen jaren vooral gericht op de invoering van de Participatiewet. De dienstverlening van UWV aan mensen met een arbeidsbeperking is aan bod gekomen in enkele onderzoeken. Ook is in 2016 onderzoek gedaan naar de regionale samenwerking.

De Inspectie SZW schrijft in 2020 dat "het toezicht werd vormgegeven vanuit risico's in de uitvoering voor bepaalde kwetsbare groepen, zoals statushouders of dak- en thuislozen. De Inspectie rapporteerde over de doeltreffendheid van de uitvoering en verklaarde welke factoren of mechanismen aan het resultaat ten grondslag lagen. […] Wat bij al deze afzonderlijke onderzoeken ontbreekt is structureel inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op onderdelen van het stelsel en in hoeverre deze afzonderlijke onderdelen optellen tot een doeltreffend stelsel als geheel." Daarom gaat de Inspectie SZW de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel als geheel periodiek en op systematische wijze volgen door het inrichten van een monitor. Deze aanpak is op dit moment nog in ontwikkeling.

Inrichting en middelen

De manier waarop SUWI is ingericht, met een taak van uitkeringsverstrekking voor de volksverzekeringen via SVB en uitkeringsverstrekking van werknemersverzekeringen via UWV, vormt in principe geen belemmering voor het kunnen behalen van de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid aan (potentiële) SUWI-klanten. Ook de middelen die beschikbaar worden gesteld voor de uitkeringen zelf vanuit de materiewetten zijn adequaat. Binnen de Wet SUWI is er geen beperking op het budget dat wordt gebruikt voor het bieden van bestaanszekerheid. Het budget veert mee met het aantal klanten en de uitkeringshoogte waar zij recht op hebben. Voor het achterhalen van het bereik van de potentiële klantenkring, de rechtmatigheid van de uitkering en de identificatie van mogelijke schuldenproblematiek bij klanten, kan het SUWI-stelsel gebruik maken van de expertise en producten van het Inlichtingenbureau (IB).

Van de middelen die beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering is lastig te zeggen of ze adequaat zijn. Aan de ene kant beperken ze de hoeveelheid taken die kunnen worden

uitgevoerd, aan de andere kant geven ze een prikkel om de uitvoering efficiënt te laten zijn. Of er voldoende middelen voor de uitvoering beschikbaar zijn om de doelstelling van bestaanszekerheid te bereiken, moet dus vooral worden afgelezen aan de taken die wel of niet (volledig) worden uitgevoerd om die doelstelling te behalen, en aan de efficiëntie van de uitvoering. De indruk is dat de beschikbare middelen en de geplande taken bij UWV over het algemeen in evenwicht zijn, waarbij UWV incidenteel een beroep doet op de eigen reserves (zie paragraaf 6.3). Bij SVB lijken de taken en middelen minder in evenwicht te zijn en deed SVB tot voor kort structureel een beroep op de eigen reserves om de kwaliteit en de omvang van de dienstverlening te kunnen continueren (zie paragraaf 7.3). Voor extra taken om het bieden van bestaanszekerheid te verbeteren, die nu geen onderdeel vormen van de opdracht aan de uitvoering, zoals de identificatie van niet-gebruik en het aanpakken van de schuldenproblematiek van klanten, bieden de huidige budgetten onvoldoende ruimte.

Invloed van contextvariabelen

Op het bieden van bestaanszekerheid hebben contextvariabelen in de afgelopen vijf jaar weinig invloed gehad. Gedurende deze periode van hoogconjunctuur, met een relatief beperkte instroom in de WW, was er weinig druk op de uitvoering uitgedrukt in het aantal aangevraagde uitkeringen. Ook is door de invoering van de Participatiewet het aantal klanten voor UWV gedaald en overgegaan naar gemeenten, waardoor ook daar de druk in de uitvoering is afgenomen. Andere regelingen die in de tussentijd zijn ingevoerd, o.a. de Toeslagenwet in 2016 en de Wet WIEG in 2020, hebben het uitvoeringsapparaat niet dermate belast dat dit ten koste is gegaan van het bereiken van de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid. Sterker nog, door invoering van de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA) die worden uitgevoerd door UWV, is de bestaanszekerheid van een grotere groep potentiële SUWI-klanten vergroot in tijden van vraaguitval als gevolg van de coronacrisis. De volksverzekeringen die de SVB uitvoert zijn sowieso minder conjunctuurgevoelig.

Speciale aandacht dient nog uit te gaan naar de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in 2018. Doordat de privacy van individuele burgers beter beschermd worden, is het verknopen van bronnen minder eenvoudig geworden en op zijn minst administratief meer belastend. Daardoor is het voor instanties als IB en UWV moeilijker om de potentiële doelgroep van SUWI goed in kaart te brengen, de rechtmatigheid van uitkeringen vast te stellen of de schuldenproblematiek bij klanten te identificeren. Dat heeft de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid niet dichterbij gebracht.

Hoe kan het bieden van bestaanszekerheid worden verbeterd?

Gegeven de praktijk van de uitvoering binnen het SUWI-stelsel in vergelijking met de beleidstheorie van het kunnen bieden van bestaanszekerheid, kan een aantal punten van verbetering worden geïdentificeerd.

Meten van outcome

Het bereik van SUWI-stelsel kan worden vergroot door de potentiële klantenkring van rechthebbenden nauwkeuriger in kaart te brengen. Dat kan bijvoorbeeld door de gegevens van alle burgers te controleren op kenmerken waardoor zij in aanmerking zouden kunnen komen

voor een uitkering. Daarmee komt ook het bereik van het SUWI-stelsel beter in beeld en kan de outcome beter worden gemeten. Dit vereist wel een opdracht daartoe van het ministerie van SZW. Een knelpunt hierin vormt de AVG, omdat er gegevens uit verschillende bronnen dienen te worden gekoppeld. Desondanks is het een nadere verkenning waard, om het doel, het bieden van bestaanszekerheid, dichterbij te brengen. Aan de hand van een beter beeld van de potentiële klantenkring kunnen mensen actief gewezen worden op het mogelijke recht op een uitkering.

Meten van output

Ten aanzien van het meten van de relevante output lijken de bestaande prestatie-indicatoren (KPI's) bij UWV en SVB te voldoen. Wanneer voor het bieden van bestaanszekerheid de opdracht aan de uitvoering wordt uitgebreid met taken als de identificatie van niet-gebruik of de vroegsignalering van schuldenproblematiek bij klanten, dan zouden daar nieuwe prestatie-indicatoren voor moeten worden opgesteld.

Verbeteringen in de uitvoering

In de uitvoering kan de tijdigheid van uitkeringen verder worden verbeterd. Prioriteit ligt daarbij bij het tijdig uitvoeren van (her)beoordelingen van WGA-klanten door UWV. Hier is de afgelopen jaren al flink in geïnvesteerd, maar gelet op de achterstand in herbeoordelingen dient hier nog meer aandacht aan te worden gegeven. Verder kan in de uitvoering meer aandacht worden gegeven aan niet-gebruik van uitkeringen en de vroegsignalering van schuldenproblematiek van SUWI-klanten, conditioneel op de opdracht die daarvoor vanuit het ministerie van SZW zou moeten worden gegeven.

Verbeteringen in de aansturing

In de aansturing zou meer aandacht moeten worden gegeven aan de hogere doelen van het SUWI-stelsel. In het geval van bestaanszekerheid kan voor een groot deel gestuurd worden op de bestaande prestatie-indicatoren of KPI's. Daarnaast zou meer aandacht kunnen worden gegeven aan het bereiken van de potentiële doelgroep, inclusief het niet-gebruik van uitkeringen, met daarbij focus op de brede maatschappelijke welvaart die daardoor kan worden bereikt. Dat kan onder meer door het geven van een duidelijke opdracht aan uitvoeringsorganisaties voor het tegengaan van niet-gebruik. Daarbij hoort ook het beschikbaar stellen van extra middelen om het niet-gebruik in kaart te brengen en vervolgens aan te pakken.

Verbeteringen in het toezicht

Het toezicht door de Inspectie SZW zou zich specifiek moeten richten op het daadwerkelijke bereik van de potentiële doelgroep, het niet-gebruik van uitkeringen en de gevolgen voor de bestaanszekerheid van mensen, mogelijk resulterend in armoede, en op het bestaan en de oorzaken van schuldenproblematiek bij SUWI-klanten.

Verbeteringen in de inrichting

Er zijn geen grote verbeteringen in de inrichting van het SUWI-stelsel nodig om de doelstelling van het bieden van bestaanszekerheid dichterbij te brengen, al vergen eventueel extra taken ten aanzien van het identificeren van de groep klanten waar mogelijk sprake is van niet-gebruik en schuldenproblematiek, het vergroten van het bereik van SUWI en het terugdringen van niet-gebruik en schulden wel extra middelen voor de uitvoering.

B4.3 Arbeidsparticipatie

De tweede algemene doelstelling van het SUWI-stelsel is het bevorderen van de arbeidsparticipatie, zowel qua duur als qua omvang (aantal uren). Dit moet met name worden bereikt via dienstverlening van UWV gericht op het vinden van (duurzaam) werk aan (toekomstige) werkzoekenden met een uitkering vanuit een werknemersverzekering. Als uitvoerder van de volksverzekeringen richt de SVB zich uitsluitend op het SUWI-doel van het bieden van bestaanszekerheid en niet op re-integratie.

Naast de primaire doelstelling van het uitvoeren van regelingen tot het verstrekken van uitkeringen, heeft UWV op grond van artikel 30a een taak om arbeidsinschakeling te bevorderen van personen die deze uitkeringen krijgen, én van werknemers die binnenkort werkloos worden en waarschijnlijk daarna een beroep op één van deze uitkeringen zullen moeten doen. Concreet heeft UWV de taak om werkzoekenden en vacatures van werkgevers te registreren, en geschikte werknemers en werkgevers aan elkaar voor te dragen. Voor werkzoekenden dient een re-integratievisie en vervolgens een re-integratieplan te worden opgesteld. In principe gebeurt dit volgens artikel 30a door een re-integratiebedrijf, 'zeker wanneer het personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betreft'. Het UWV heeft in de kern drie typen dienstverlening gericht op werk: digitale dienstverlening, persoonlijke dienstverlening en de inzet van trajecten en voorzieningen. Verschillende effectstudies hebben vanaf 2016 geleid tot het aanvullen van de digitale dienstverlening met persoonlijke dienstverlening, waarvan kon worden aangetoond dat deze kosteneffectief was.

Het SUWI-stelsel als geheel dient deze taak van UWV te ondersteunen. Zo kan het Inlichtingenbureau (IB) informatieproducten leveren over o.a. de effectiviteit van de geboden dienstverlening.

Beleidstheorie

Om de **outcome** te bereiken van het bevorderen van de arbeidsparticipatie van SUWI-klanten, dient UWV haar klanten ondersteuning te bieden bij het zoeken naar werk. Dat betekent dat UWV niet alleen voldoende re-integratiedienstverlening moet aanbieden, maar ook op zo'n manier dat die effectief de arbeidsparticipatie bevordert. Voldoende dienstverlening betekent in dit geval dat alle potentiële klanten worden bereikt waarvoor die re-integratiedienstverlening effectief is. Effectief betekent dat de inzet van re-integratiedienstverlening toegevoegde waarde heeft voor de arbeidsparticipatie, ofwel dat de arbeidsparticipatie hoger ligt met dan zonder deze dienstverlening.[557]

Dat betekent dat de **output** van het SUWI-stelsel de inzet van re-integratiedienstverlening moet zijn en dat die ook daadwerkelijk de arbeidsparticipatie verhoogt. Indicatoren daarvoor zijn de mate waarin de doelgroep wordt ondersteund en de mate waarin die ondersteuning bijdraagt aan het vinden en behouden van werk. Daarbij kan nog specifiek worden gekeken naar zowel de

[557] Dienstverlening kan dus ook worden gericht op een andere groep klanten van UWV, namelijk werkgevers die worden geholpen met de vervulling van vacatures, aangezien ook daarmee de arbeidsparticipatie kan worden bevorderd.

snelheid van werkhervatting, de duurzaamheid van werkhervatting en de kwaliteit van het gevonden werk.

De **uitvoering** van de re-integratiedienstverlening is binnen het SUWI-stelsel in handen gelegd van UWV, onder andere in regionale samenwerking met gemeenten. De uitvoering dient een aanpak te hanteren die tot een effectieve re-integratie leidt voor alle doelgroepen. Dat kan zowel worden gerealiseerd door het zelf aanbieden van re-integratiedienstverlening als door het inkopen van re-integratiedienstverlening bij externe partijen. Voor beide heeft UWV middelen nodig en bovendien kennis over welke dienstverlening effectief is voor welke SUWI-klantgroepen. De mate waarin de dienstverlening effectief is, en dus tot (duurzame) arbeidsparticipatie leidt, dient in de praktijk te worden achterhaald. Hiervoor kan UWV gebruik maken van de dienstverlening van het Inlichtingenbureau (IB) of zelf analyses (laten) uitvoeren op de combinatie van gegevens over de inzet van dienstverlening en de mate van (duurzame) werkhervatting volgens de Polisadministratie (werknemers) of op basis van informatie van de Belastingdienst over inkomsten uit zelfstandig ondernemerschap.

De **aansturing** van de re-integratiedienstverlening gebeurt door de minister van SZW. Hij dient ervoor te zorgen dat er binnen het SUWI-stelsel duidelijke richtlijnen zijn om de uitvoering in staat te stellen tot een goede organisatie en inrichting van de re-integratiedienstverlening waarmee het doel van het bevorderen van de arbeidsparticipatie wordt bereikt. De kernelementen daarin zijn effectiviteit en het bereiken van de doelgroep.

Het **toezicht** op de re-integratiedienstverlening is enerzijds belegd bij het departement zelf en anderzijds bij de Inspectie SZW. Toezicht dient primair gericht te zijn op de effectiviteit van de dienstverlening en het bereiken van de doelgroep.

De **inrichting** van het SUWI-stelsel gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van SUWI-klanten is zodanig dat alleen UWV de taak heeft om klanten met een uitkering vanuit een werknemersverzekering te ondersteunen bij het vinden van werk. Onderdeel van die ondersteuning is het kunnen instellen van sancties in de vorm van een korting of verlies van de uitkering wanneer de klant zelf onvoldoende meewerkt aan de re-integratie naar werk (handhaving). De **input** van het SUWI-stelsel bestaat uit middelen, zowel voor de uitvoering van de re-integratiedienstverlening als voor de inkoop van re-integratiedienstverlening.

Praktijk

Outcome

Het bevorderen van arbeidsparticipatie kan door UWV uitsluitend worden beïnvloed via een effectieve ondersteuning van klanten bij het zoeken naar werk. Het gaat dus enerzijds om het bereiken van zoveel mogelijk klanten met re-integratiedienstverlening en anderzijds om een effectieve inzet van dienstverlening. Dat kan op gespannen voet met elkaar staan, omdat re-integratiedienstverlening niet bij alle klanten effectief hoeft te zijn en de effectiviteit kan afnemen bij een grotere inzet van dienstverlening. Daarom is het van belang om bij outcome te kijken naar een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen, waarbij kosteneffectiviteit een belangrijke indicator kan zijn. Bij kosteneffectiviteit worden de gevonden effecten van een interventie

afgezet tegen de kosten van die interventie. Op die manier kan worden achterhaald hoe de grootste effecten tegen de laagste kosten kunnen worden bereikt.

Effectiviteit

Voor de afweging hoeveel dienstverlening er voor verschillende klanten moet worden ingezet, is een voortdurende analyse van de (kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening cruciaal. Die analyse vindt nu vooral incidenteel plaats en voornamelijk voor pilots en experimenten met nieuwe vormen van dienstverlening. Het is niet voldoende om uitsluitend te kijken naar de directe output van die dienstverlening, omdat de hoeveelheid dienstverlening of zelfs de hoeveelheid werkhervatting nog weinig zegt over de mate waarin die dienstverlening tot (duurzame) arbeidsparticipatie leidt. Het moet in die analyses dus gaan om de toegevoegde waarde van de dienstverlening.

De kennis van effecten van de re-integratiedienstverlening door UWV is de afgelopen jaren toegenomen, met name door enkele grootschalige experimenten en andere onderzoeken die verricht zijn (zie de 'Aanwijzingen effectiviteit re-integratiedienstverlening' hieronder). De internationale wetenschappelijke literatuur biedt al langer aanwijzingen voor de effectiviteit van verschillende vormen van re-integratiedienstverlening, maar voor UWV is van belang te weten hoe dat in de Nederlandse context uitwerkt. Zeker wanneer het gaat om nieuwe vormen van dienstverlening. Op basis van de resultaten van deze effectstudies kan de dienstverlening worden bijgesteld en geoptimaliseerd. Zo hebben effectstudies geleid tot het vanaf 2016 aanvullen van de digitale dienstverlening met persoonlijke dienstverlening door UWV, waarvan kon worden aangetoond dat deze kosteneffectief was. De meeste informatie over de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening van UWV is bekend voor de WW-populatie. Momenteel loopt er een effectstudie naar het nieuwe dienstverleningsconcept in de WW, waarvoor in 2018 een experiment is opgezet en uitgevoerd. Er is echter geen structurele effectmeting gepland. Ook voor de WGA-populatie loopt momenteel een effectstudie van de nieuwe dienstverlening bij UWV. Voor deze populatie concludeert ABDTOPConsult (2020) dat systematische kennis over welke vorm van ondersteuning (verschillende groepen) WGA-gerechtigden nodig hebben om hun kansen op terugkeer op de arbeidsmarkt te vergroten onvoldoende beschikbaar is en dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak niet goed kunnen worden onderbouwd. Voor de nieuwe dienstverlening in de Wajong loopt nog geen onderzoek. Ook is weinig bekend over de effectiviteit van ingekochte re-integratiedienstverlening (met uitzondering van Heyma & van der Werff, 2013) of over de effectiviteit van marktwerking in de re-integratiedienstverlening. Bovendien zijn veel van de bestaande effectstudies nog hoofdzakelijk gericht op werkhervatting in het algemeen en niet zozeer op de duurzaamheid van werkhervatting of de kwaliteit van de gevonden arbeid.

Output

Effectiviteitstudies kunnen laten zien in hoeverre de output van dienstverlening bijdraagt aan het bereiken van de outcome. Bij output gaat het vooral om de mate waarin dienstverlening bij verschillende klantgroepen wordt ingezet, welke resultaten dat teweeg brengt in termen van uitkeringsduur, ziekteduur en werkhervatting en hoe die dienstverlening wordt ervaren. Dit wordt gevat in een aantal Key Performance Indicators (KPI's). De bestaande KPI's zijn onvoldoende om zicht te krijgen op de outcome van het daadwerkelijk bevorderen van de arbeidsparticipatie. De belangrijkste indicatoren die daarvoor ontbreken is het aandeel klanten

dat het werk hervat, voor hoeveel uur, de duurzaamheid van die werkhervatting en de meerwaarde van de inzet van dienstverlening bij al die uitkomsten. Dat laatste vergt een effectmeting die niet eenvoudig in KPI's is samen te vatten.

Uitvoering

De inzet van re-integratiedienstverlening is in het SUWI-stelsel primair gebaseerd op de beschikbaarheid van middelen voor de inzet van re-integratiedienstverlening. Binnen die middelen zijn voor de verschillende doelgroepen de afgelopen jaren verschillende dienstverleningsconcepten ontwikkeld die min of meer zijn gebaseerd op een idee over de effectiviteit van dienstverlening. Dat daarbij aandacht is gegeven aan effectiviteit van dienstverlening, en niet alleen aan de mate waarin die dienstverlening wordt ingezet, is op zich opvallend, omdat er binnen het SUWI-stelsel weinig prikkels zijn om te sturen op een *effectieve* inzet van re-integratiedienstverlening. Zo komen bijvoorbeeld besparingen op uitkeringen die het gevolg zijn van effectieve re-integratiedienstverlening niet ten goede aan het budget voor UWV. Een snelle activering en uitstroom naar werk zijn weliswaar onderdeel van de KPI's, waaraan de output en daarmee de prestaties van UWV worden afgemeten, maar daar kan ook aan worden voldaan bij een voldoende inzet op re-integratiedienstverlening, zonder dat deze noodzakelijk effectief is. Ook niet-effectieve re-integratiedienstverlening kan dus positief bijdragen aan de *output* van UWV, waaronder een hoge klanttevredenheid. Voor een positieve bijdrage aan het bevorderen van arbeidsparticipatie is het echter nodig dat de re-integratiedienstverlening (kosten)effectief is. Om dat te ondersteunen zijn een visie en prikkels nodig die weliswaar in zekere mate aanwezig zijn, maar op dit moment nog onvoldoende geborgd binnen het SUWI-stelsel. Er zijn bijvoorbeeld geen KPI's die betrekking hebben op effectiviteit en er bestaan slechts beperkte voordelen voor de uitvoering wanneer die effectief de arbeidsparticipatie bevorderd. Effectmetingen vinden daarom nog vooral incidenteel plaats als onderdeel van het beschikbaar komen van nieuwe structurele of incidentele middelen voor dienstverlening.

Het verschil tussen de beperkte prikkels en de praktijk van een relatief effectieve re-integratiedienstverlening kan historisch worden beschouwd. Toen het kabinet Rutte II (2012-2017) grote bezuinigingen wilde doorvoeren, leken bezuinigingen op budgetten voor re-integratiedienstverlening in verhouding tot andere bezuinigingsopties maatschappelijk minder schadelijk, omdat (internationale) studies immers uitwezen dat de toegevoegde waarde van die dienstverlening beperkt was. Een deel van die bezuinigingen betrof de budgetten voor de *inkoop* van re-integratiedienstverlening, die niet rechtstreeks de dienstverlening van UWV raakten. Maar daarnaast kwam door de bezuinigingen ook de basisdienstverlening van UWV in het geding met de overgang naar digitale dienstverlening en bijbehorende taakstellingen. Vanaf dat moment was het voor UWV belangrijk te kunnen laten zien dat de eigen re-integratiedienstverlening voldoende kosteneffectief was en dat de inzet van middelen dus meer opleverde dan kostte (zie Heyma en van der Werff, 2013). Het veiligstellen van budgetten voor het kunnen aanbieden van re-integratiedienstverlening, heeft de focus op (kosten)effectiviteit binnen UWV bevorderd.

Die focus heeft onder meer geleid tot een grotere inzet van persoonlijke dienstverlening met relatief eenvoudige (goedkope) instrumenten bij het deel van de populatie waarvan kan worden verwacht dat die minder gemakkelijk zonder hulp het werk zal hervatten. Inzet van re-

integratiedienstverlening heeft dan minder het risico dat het klanten ophoudt in de zoektocht naar werk (insluiteffect) en dus minder oplevert in termen van een besparing op uitkeringslasten. Die inzichten zijn gebaseerd op verschillende nationale en internationale effectstudies. Daar op voortbouwend heeft UWV *de Werkverkenner* ontwikkeld, een instrument om de kans op werkhervatting te voorspellen. Dat geeft een min of meer objectieve indicator voor de mate waarin de inzet van re-integratiedienstverlening effectief kan zijn.

Deze ontwikkeling betekent echter nog niet dat het denken in termen van effectiviteit en het bereiken van de doelstelling van het bevorderen van de arbeidsparticipatie binnen SUWI gemeengoed is geworden. Effectmetingen via pilots en experimenten worden in de praktijk nog altijd primair 'ingepast' in de reguliere uitvoering van de dienstverlening, met als prikkel het kunnen benutten van extra budgetten en de mogelijkheid om daarmee de output (in termen van KPI's) te verbeteren. Er is op de werkvloer niet noodzakelijk een prikkel om te sturen op effectiviteit en de uitvoering (van de dienstverlening) aan te passen aan de resultaten van effectstudies. Dat ligt onder meer aan de abstractie van het begrip effectiviteit: het gaat over het bereiken van een uitkomst die grotendeels buiten de directe invloedsfeer van UWV ligt (werkhervatting) en waarbij de toegevoegde waarde van dienstverlening op individueel niveau lastig is vast te stellen. Resultaten van effectiviteitsstudies geven niet altijd duidelijke aanwijzingen voor welk soort dienstverlening in individuele gevallen wanneer en in welke omstandigheden zouden moeten worden ingezet, waardoor er een belangrijk beroep wordt gedaan op de discretionaire ruimte in de uitvoering. Het blijft in de praktijk moeilijk om algemene resultaten van effectiviteitsstudies te vertalen naar een effectieve uitvoering. Meer structurele informatie over de effectiviteit van dienstverlening in meer verschillende situaties zou kunnen bijdragen aan het ondersteunen van de uitvoering in het zo effectief mogelijk toepassen van re-integratiedienstverlening. Dat kan bijvoorbeeld via instrumenten die in individuele gevallen advies kunnen geven op basis van ervaringen in het verleden. Zo is er door UWV gewerkt aan een Toolkit re-integratiedienstverlening, die op basis van het profiel van de klant tips geeft over de inzet van specifieke re-integratiedienstverlening, met onderscheid naar bewezen effectieve instrumenten, bewezen ineffectieve instrumenten en instrumenten waarvan de werking nog niet is aangetoond. Dat moet de uitvoering helpen bij het effectiever maken van de inzet van re-integratiedienstverlening. Het is niet bekend in hoeverre daar door medewerkers van UWV in de praktijk gebruik van wordt gemaakt. Meer onderzoek naar wat in welke situatie effectief is zou het gebruik van de Toolkit kunnen ondersteunen.

Op basis van wat bekend is over de effectiviteit van re-integratiedienstverlening, ontwikkelt UWV nieuwe dienstverleningsconcepten voor de verschillende doelgroepen van klanten die vervolgens weer onderwerp zijn van een effectevaluatie. Op die manier is de dienstverlening verder te optimaliseren in termen van het bevorderen van de arbeidsparticipatie van SUWI-klanten. Het lijkt helemaal optimaal om te voorkomen dat mensen in een uitkering terechtkomen, omdat het gemakkelijker is om mensen van werk naar werk te begeleiden dan van werkloosheid naar werk. Hoewel UWV binnen het SUWI-stelsel de wettelijke taak heeft gekregen om werknemers die met werkloosheid worden bedreigd te ondersteunen richting nieuw werk, heeft ze daarvoor geen middelen toebedeeld gekregen. Ook in de aansturing wordt hier geen aandacht voor gevraagd. In de praktijk wordt voor de groep met werkloosheid bedreigde werknemers daarom geen structurele dienstverlening ingezet. Alleen incidenteel wordt in overleg met het ministerie van SZW door UWV ondersteuning geboden bij de

overgang van werk naar werk bij situaties van massaontslag. Recente voorbeelden zijn bij de sluiting van kolencentrales[558] en VDL Nedcar.[559]

Bij de bevordering van de arbeidsinschakeling van mensen met een uitkering, schrijft de wetgever samenwerking tussen UWV en gemeenten in 35 arbeidsmarktregio's voor. De wetgever heeft echter geen concrete beleidsdoelen geformuleerd voor de regionale samenwerking (zie paragraaf 10.2). Ook zijn er geen KPI's opgesteld voor UWV en gemeenten samen. Onduidelijk is op welke manier de regionale samenwerking beoogt bij te dragen aan de verwezenlijking van het SUWI-doel 'werk boven uitkering'. Uit interviews blijkt dat de meerwaarde van regionale samenwerking niet door alle betrokkenen zonder meer wordt ingezien. Het is niet evident dat de samenwerking leidt tot een grotere arbeidsinschakeling dan wanneer UWV en gemeenten verantwoordelijk zouden zijn voor hun eigen kandidaten. Om hier uitsluitsel over te kunnen geven zou de effectiviteit van de individuele en gezamenlijke dienstverlening moeten worden vergeleken. Dergelijke studies zijn echter niet beschikbaar.

Aansturing

De uitvoering van re-integratiedienstverlening door UWV wordt aangestuurd door de minister van SZW. Die aansturing kan plaatsvinden via formeel en informeel overleg, via de P&C-cyclus, via prestatie-indicatoren en via budgetsturing. Vooral budgetsturing vormt in de praktijk een belangrijk instrument voor een effectieve re-integratiedienstverlening.

Uit onze gesprekken met betrokkenen komt een beeld naar voren dat het formele en informele gesprek tussen de minister van SZW en UWV de afgelopen jaren vooral is gegaan over de uitvoering van de uitkeringsverstrekking door UWV en minder over de uitvoering van de re-integratiedienstverlening. Bij dat laatste ging het gesprek vooral over het inpassen van de nieuwe persoonlijke dienstverlening in de uitvoering en de besparingen die konden worden bereikt op de uitkeringsverstrekking. In die zin is effectiviteit van dienstverlening wel aan de orde geweest, maar vooral in termen van een besparing op uitkeringslasten en niet zozeer gericht op een duurzame verhoging van de arbeidsparticipatie.

De KPI's voor het resultaat van de re-integratiedienstverlening door UWV zijn voornamelijk gericht op het aantal klantcontacten en de klanttevredenheid. Er wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan uitstroom uit de uitkering, de mate van werkhervatting of de duurzaamheid van plaatsingen. Sturing op KPI's leidt dus niet of nauwelijks tot sturing op het bereiken van de doelstelling tot het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Berenschot (2020) schetst een beeld dat sprake is van een zoektocht die nog altijd loopt naar een adequate vertaling van de hogere SUWI-doelen in voor UWV beïnvloedbare KPI's. De vraag waar nog geen antwoord op is gevonden is of een KPI gevonden kan worden die de gewenste nettobijdrage van de uitvoering van sociale zekerheidswetten door UWV aan de doelstelling werk boven uitkering belichaamt.

In de periode tot 2017 is door het kabinet Rutte II flink bezuinigd op het budget voor re-integratiedienstverlening, onder andere door de dienstverlening grotendeels te digitaliseren en

[558] Zie https://publiekbelang.fnv-magazine.nl/012020/hemwegcentrale-gesloten.
[559] Zie https://www.1limburg.nl/vakbond-fnv-vreest-meer-ontslagen-bij-nedcar.

budgetten voor de inkoop van re-integratietrajecten te beperken. Vanaf 2017 was het kabinet Rutte III bereid om in tijden van hoogconjunctuur weer meer budget beschikbaar te stellen voor re-integratiedienstverlening, mits zou kunnen worden aangetoond dat de verwachte opbrengsten van die dienstverlening hoger zouden zijn dan de verwachte kosten. Met die boodschap heeft UWV zich in de loop van de tijd ingespannen om een nieuw dienstverleningsconcept voor de WW te ontwerpen, waarvan kon worden aangetoond dat het voldeed aan die voorwaarde. Vanaf 2017 is er extra geld beschikbaar gesteld voor persoonlijke dienstverlening op basis van deze 'business case'. De term 'business case' suggereert dat er incidentele middelen werden vrijgemaakt wanneer kon worden aangetoond dat de investering financieel kostendekkend was. Het gaat bij het nieuwe dienstverleningsconcept echter om structurele middelen voor een structureel andere inrichting van de re-integratiedienstverlening. Daartoe werd de basisfinanciering voor re-integratiedienstverlening in de WW van 100 miljoen euro verhoogd naar 160 miljoen euro per jaar. Daarnaast is er vanaf 2019 nog eens structureel 70 miljoen euro per jaar beschikbaar gekomen om meer persoonlijke dienstverlening mogelijk te maken voor zowel de WW- als de WGA-populatie. Die aanpak geeft UWV een prikkel om ook voor de WGA-populatie een dienstverleningsconcept te ontwikkelen die bewezen (kosten)effectief is. Op dit moment loopt er een onderzoek naar een nieuwe manier van persoonlijke dienstverlening voor de WGA-populatie waarin de (kosten)effectiviteit wordt onderzocht.

Naast structurele middelen voor re-integratiedienstverlening ontvangt UWV ook incidentele middelen voor pilots en experimenten om te onderzoeken hoe de re-integratiedienstverlening kan worden verbeterd. De afgelopen jaren ging het onder andere om de inzet van persoonlijke dienstverlening bij oudere werkzoekenden en experimenten met een verbreding van het zoek- en sollicitatiegedrag, specifieke trainingen, speeddates en passend werkaanbod. Het ging daarbij in totaal om niet meer dan 10 procent van het totale budget voor re-integratiedienstverlening per jaar, waarbij niet zozeer sprake is van gerichte sturing door de minister van SZW, maar van experimenteerruimte voor het kunnen verbeteren van de reguliere dienstverlening. Bij elk van die pilots en experimenten is expliciet de (kosten)effectiviteit onderzocht.

Budgetsturing door de minister van SZW is daarmee zodanig dat structurele middelen vooral de focus op effectiviteit stimuleren, omdat die worden vrijgemaakt voor bewezen effectieve dienstverlening, en incidentele middelen vooral gericht worden ingezet om de dienstverlening uit te breiden met innovatieve instrumenten waarvan de effectiviteit nog moet worden bewezen. Binnen dat kader heeft UWV een prikkel om met innovaties de dienstverlening zodanig te verbeteren dat er structurele middelen beschikbaar komen om de dienstverlening uit te breiden. In de praktijk ligt het initiatief voor innovaties en het streven naar effectiviteit daarom vooral bij UWV zelf. De aansturende rol van de minister van SZW bij de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie uit zich vooral in het beschikbaar stellen van middelen voor re-integratiedienstverlening die primair streeft naar een besparing op uitkeringslasten.

Toezicht

In theorie houdt de Inspectie SZW toezicht op de uitvoering door UWV, waarbij het bevorderen van arbeidsparticipatie is vervat in de taakopvatting van de Inspectie: "De overheid biedt hulp om weer aan het werk te komen en financiële ondersteuning waar dat (tijdelijk) niet mogelijk is."

In de praktijk voert de inspectie op beperkte schaal en alleen op verzoek van de minister doeltreffendheidsonderzoek uit (output) en kijkt niet naar de effectiviteit van re-integratiedienstverlening (outcome). Dat is binnen SZW vooral belegd bij de directie Werknemersverzekeringen. Toezicht door deze directie ten aanzien van de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie wordt vooral gegoten in de vorm van het monitoren van KPI's (output) en het begeleiden van incidentele effectstudies (outcome).

Inrichting en middelen

De inrichting van het stelsel heeft ervoor gezorgd dat UWV inmiddels een grote expertise heeft opgebouwd ten aanzien van de effectiviteit van re-integratiedienstverlening die kan worden ingezet in de vormgeving en uitvoering van dienstverlening. De middelen die zij daarvoor beschikbaar heeft zijn onvoldoende om iedereen binnen de WW-populatie alle mogelijke vormen van ondersteuning bij het zoeken naar werk te bieden. Dat dwingt UWV om strategische keuzes te maken bij de inzet ervan, waardoor het belang van effectiviteit van de inzet van dienstverlening wordt benadrukt. Met het structureel verhogen van het budget voor persoonlijke dienstverlening in de afgelopen jaren zijn er in ieder geval voldoende middelen om het grootste deel van de WW-klanten[560] die daar behoefte aan hebben te bedienen met een (werkoriëntatie)gesprek en de inzet van aanvullende dienstverlening, bovenop de digitale basisdienstverlening. Daardoor is de WW-populatie ten aanzien van de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie goed in beeld.

Voor de WGA-populatie ligt dat wezenlijk anders. Deze populatie is bijna net zo groot als de WW-populatie, maar verblijft langer in de uitkering en is moeilijker naar werk te begeleiden. Toch is de omvang van het beschikbare budget voor re-integratiedienstverlening vergelijkbaar. ABDTOPConsult (2020) heeft dan ook sterke twijfels of het budget voor de WGA-dienstverlening toereikend is voor de uitgesproken ambities. Voor de WGA-populatie ontbreken echter duidelijk aanwijzingen over welke dienstverlening voor welke klantgroep en op welke manier effectief kan zijn. Het is in die zin onduidelijk of extra middelen voor re-integratiedienstverlening (kosten)effectief kunnen zijn. Om die reden zijn de resultaten van het lopende experiment ten aanzien van de effectiviteit van nieuwe vormen van persoonlijke dienstverlening van groot belang voor de inrichting en budgettering van de re-integratiedienstverlening voor de WGA-populatie.

Invloed van contextvariabelen

Het huidige SUWI-stelsel is onder meer ontworpen om de uitkeringsverstrekking gepaard te laten gaan met meer aandacht voor de re-integratie van klanten. Die combinatie was volgens de Commissie Buurmeijer (1993) bij de voorganger van de Wet SUWI uit het oog verloren. 10 jaar na invoering van de Wet SUWI, vanaf 2012, werden de budgetten voor re-integratiedienstverlening door het kabinet Rutte II echter drastisch beperkt als gevolg van de kredietcrisis in combinatie met onvoldoende bewijs van de effectiviteit van die dienstverlening. De conjuncturele groei na de kredietcrisis in combinatie met onderzoek dat aantoonde dat ook kleine effecten konden leiden tot substantiële besparingen op uitkeringslasten heeft er vanaf 2016 voor gezorgd dat er meer financiële ruimte kwam voor re-integratiedienstverlening. De

[560] Gedurende het experimentele onderzoek naar de effecten van persoonlijke dienstverlening in 2018 ging het om 80 procent van de nieuwe instroom in de WW (336 duizend uitkeringen).

verwachte economische crisis als gevolg van de coronapandemie zou opnieuw kunnen leiden tot een inperking van de budgetten voor met name persoonlijke dienstverlening, zeker wanneer er geen overtuigend bewijs is dat effecten zich vertalen in grote besparingen op uitkeringslasten. Met verkiezingen voor de deur en een nieuw kabinet dat keuzes moet maken hoe met beperkte middelen de economie zoveel mogelijk kan worden gestimuleerd na de coronacrisis, is het de vraag of de meerwaarde van re-integratiedienstverlening inmiddels voldoende overtuigend in beeld is gebracht.

Hoe kan de arbeidsparticipatie worden verhoogd?

Meten van outcome

Voor het meten van de outcome van het SUWI-stelsel ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie, is het van belang dat de effectiviteit van de ingezette re-integratiedienstverlening structureel in beeld wordt gebracht en niet alleen incidenteel bij het beschikbaar komen van nieuwe middelen. Zo'n structurele effectevaluatie dient niet alleen om te monitoren of UWV de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie haalt, maar ook om de inzet van dienstverlening voortdurend bij te kunnen stellen aan de nieuwste inzichten. Om te bepalen hoe groot de budgetten zouden moeten zijn voor re-integratiedienstverlening bij een optimale effectieve inzet, zou niet alleen moeten worden gekeken naar het smalle begrip van (financiële) kosteneffectiviteit, maar naar het totaal van maatschappelijke kosten en baten (brede welvaartsbegrip).

Meten van output

Om een verband te kunnen leggen tussen de output van re-integratiedienstverlening en het bereiken van de algemene doelstelling van het bevorderen van de arbeidsparticipatie, zouden er aanvullende prestatie-indicatoren moeten komen gericht op werkhervatting, de duurzaamheid van werkhervatting, het aantal gewerkte uren en de kwaliteit van de gevonden arbeid. Daarnaast zou ook kunnen worden gekeken naar het bereik van de populatie met re-integratiedienstverlening.

Verbeteringen in de uitvoering

In de uitvoering zou de inzet van re-integratiedienstverlening gepaard moeten gaan met een voortdurende monitoring van de effectiviteit ervan. Verderop in deze bijlage wordt beschreven wat daarbij de optimale methoden zijn. Zo'n voortdurende monitoring is onder meer van belang bij een voortdurende aanpassing van het portfolio aan re-integratie-instrumenten dat UWV zou moeten nastreven. De combinatie van de beschikbaarheid van verschillende instrumenten en kennis over de effectiviteit ervan in verschillende contexten maakt het mogelijk om de inzet van instrumenten zodanig te optimaliseren dat de effectiviteit van re-integratiedienstverlening stijgt en daarmee de arbeidsparticipatie wordt bevorderd.

Verbeteringen in de aansturing

In de aansturing kan gebruik worden gemaakt van de hierboven beschreven aanvullende prestatie-indicatoren of KPI's. Bij het beschikbaar stellen van structurele budgetten kan behalve op effectiviteit ook worden gestuurd op een brede maatschappelijke welvaart.

Verbeteringen in het toezicht

Ook het toezicht dient meer in dienst te worden gesteld van de doelstelling van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dat betekent dat goed zou moeten worden gekeken naar wie met de dienstverlening wordt bereikt en welke meerwaarde dat heeft voor de arbeidsinschakeling. Toezicht dient zich dus niet te beperken tot output en klanttevredenheid. Toezicht kan de uitvoering helpen in het scherp krijgen van strategische keuzes over welke doelgroepen op welke wijze worden bediend binnen de beperkte middelen die er voor re-integratiedienstverlening beschikbaar zijn. Omdat toezicht vooral ex post kijkt naar effectiviteit, is dat een extra prikkel om structureel effectmetingen te laten plaatsvinden.

Verbeteringen in de input/middelen

Momenteel zijn de beschikbare middelen voor re-integratiedienstverlening onvoldoende om alle klanten persoonlijke dienstverlening te kunnen bieden. Dat geldt sterker voor de WGA-populatie dan voor de WW-populatie. Als het kunnen bieden van persoonlijke dienstverlening aan alle klanten van SUWI een doel zou zijn, dan is het nodig om het beschikbare budget voor re-integratiedienstverlening flink te verhogen, vooral voor de WGA-populatie. Wanneer de doelstelling is om alleen persoonlijke dienstverlening in te zetten waar die effectief is, dan zou vooral moeten worden uitgezocht in welke gevallen die daadwerkelijk effectief is – die behoefte is op dit moment groter bij de WGA- dan bij de WW-populatie – en alleen (globaal) voor die gevallen budget beschikbaar te stellen. Effectief kan in dat geval ook worden beperkt tot kosteneffectief of effectief in de zin van een voldoende verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten. In alle gevallen geldt dat inzicht in effectiviteit cruciaal is. Dat geldt zelfs bij een eenvoudige doelstelling van een doelmatige aanwending van een vooraf vastgesteld re-integratiebudget.

B4.4 Aanwijzingen effectiviteit re-integratiedienstverlening

Het belang van het aantonen van de effectiviteit van re-integratiedienstverlening is cruciaal in het bereiken van de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie. Arbeidsparticipatie wordt immers het beste bevorderd wanneer werklozen weer (meer uren) aan het werk gaan. Dat ligt grotendeels aan de mogelijkheden en het gedrag van de werkzoekende, maar die kunnen vanuit het SUWI-stelsel primair worden beïnvloed door de inzet van effectieve re-integratiedienstverlening. Daarnaast kan het verschaffen van voldoende bestaanszekerheid ertoe bijdragen dat werkzoekenden tijd en aandacht kunnen besteden aan het vinden van (passend) werk. Tegelijkertijd is effectieve re-integratiedienstverlening op individueel niveau niet direct te vertalen in een verhoging van de arbeidsparticipatie. Het succes van de ene werkzoekende kan ten koste gaan van de andere werkzoekende of zelfs van werkenden. Er kan met andere woorden ook verdringing plaatsvinden op de arbeidsmarkt. Re-integratiedienstverlening die op individueel niveau effectief is, hoeft op macroniveau niet noodzakelijk te leiden tot een hogere arbeidsparticipatie.

Vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn er aanwijzingen dat de mate van verdringing door de inzet van re-integratiedienstverlening beperkt is. Voorbeelden zijn studies van Gautier (2018) en Muller et al. (2019), die laten zien dat er weliswaar verdringing plaatsvindt, maar dat dit beperkt

blijft tot minder dan 50 procent. Dat betekent dat van elke honderd werkzoekenden die dankzij de inzet van re-integratiedienstverlening (eerder of duurzamer) het werk hervatten, er veel minder dan vijftig werkzoekenden zonder die dienstverlening daar last van hebben en niet of later werk vinden. Per saldo wordt daarmee de arbeidsparticipatie effectief bevorderd, al is het in mindere mate dan de effectiviteit voor de groep waarbij de dienstverlening is ingezet. De genoemde studies waarschuwen overigens wel voor schaaleffecten: hoe breder (minder gericht) de re-integratiedienstverlening wordt ingezet, hoe groter de mate van verdringing en hoe minder effectief de totale arbeidsparticipatie wordt bevorderd.

Ook vanuit het economische perspectief van de werking van de arbeidsmarkt kan worden beredeneerd dat re-integratiedienstverlening, mits gericht ingezet, kan bijdragen aan het verhogen van de totale arbeidsparticipatie. Op langere termijn bepaalt het aanbod van arbeid immers de werkgelegenheid en bepaalt de efficiëntie van de arbeidsmarkt de omvang van de werkloosheid. Re-integratiedienstverlening draagt bij aan het bevorderen van effectief arbeidsaanbod in de zin dat werkzoekenden ook daadwerkelijk worden gezien als potentiële kandidaten door werkgevers. Bovendien brengt het vraag en aanbod dichter bij elkaar, waardoor de werkloosheid wordt beperkt.

De kennis van effecten van re-integratiedienstverlening van UWV aan WW'ers is de afgelopen jaren toegenomen, met name door enkele grootschalige experimenten en andere onderzoeken die verricht zijn, zie de tabel aan het eind van deze bijlage. Zo is inmiddels duidelijk dat gesprekken met de werkcoach de kans op het vinden van een baan vanuit de WW vergroten (Heyma en van der Werff, 2013), en dat deze gesprekken effectiever zijn dan alleen online dienstverlening (Koning et al., 2015b). Ook gesprekken die specifiek zijn gericht op het verbreden van zoek- en sollicitatiegedrag leiden tot een snellere uitstroom uit de WW-uitkering naar werk (van der Heul et al., 2018). Omdat gesprekken met de werkcoach relatief weinig kosten is dit ook een kosteneffectieve manier van re-integreren: de kosten van het gesprek zijn lager dan de bespaarde (WW-)uitkeringslasten (Heyma en van der Werff, 2013; van der Heul et al., 2018). Ook andere door UWV ingezette dienstverlening is zowel effectief als kosteneffectief: dit geldt zowel voor competentietesten en workshops in het algemeen (Heyma en van der Werff, 2013) als specifiek voor de training 'succesvol naar werk' (de Groot en van der Klaauw, 2017). Door UWV ingekochte dienstverlening zoals scholing en trainingen zijn vaak niet (kosten)effectief op de korte termijn (Heyma en van der Werff, 2013), maar wel op de lange termijn (Lammers et al., 2013). Dat komt deels door het insluiteffect op de korte termijn (het door scholing niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt) en de grotere baankansen door de opgedane kennis op de langere termijn. Bij directe bemiddeling zoals speeddates met uitzendbureaus stijgt de kans op werk juist op de korte termijn sterk, maar is dat effect zes maanden na de speeddate alweer verdwenen. Ook speeddates zijn daarmee relatief goedkope en daarmee kosteneffectieve instrumenten voor UWV (van der Klaauw en Ziegler, 2019). Een enkele keer vindt een onderzoek geen significante effecten van de dienstverlening van UWV. Voor het passend werkaanbod (één of twee gearrangeerde sollicitatiegesprekken in de 13e WW-maand) kon bijvoorbeeld geen effect worden aangetoond, onder meer omdat de onderzochte groepen niet groot genoeg waren: niet genoeg mensen was een passend werkaanbod gedaan (Koning et al., 2015a).

Iedere WW'er is anders, dus is ook de optimale dienstverlening voor iedere WW'er anders: lager opgeleide ouderen hebben veel baat bij training en scholing, terwijl de training 'Succesvol naar Werk' juist bij middelbaar en hoogopgeleide ouderen tot extra uitstroom naar werk leidt. Aan de andere kant zijn speeddates juist met name effectief voor mannen onder de 40 die nog maar kort werkloos zijn (zie voor een overzicht: van der Heul, 2020). Gesprekken met de werkcoach lijken relatief minder effectief voor groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zoals jongeren, ouderen en WW'ers die afgewezen zijn voor de WIA (WIA 35-minners; Heyma, 2015). Kennis van effecten voor kwetsbare groepen buiten de WW, zoals personen met een WIA- of Wajong-uitkering, is er nog nauwelijks. Op dit moment loopt een experiment naar de effectiviteit van dienstverlening voor WIA-uitkeringsgerechtigden. Daarnaast loopt er een experiment naar de effectiviteit van de huidige dienstverlening voor WW'ers.

Over de werkzame mechanismen achter de gevonden effecten is nog weinig bekend. In de verklaring van het verschil in effecten tussen programma's en tussen verschillende typen WW'ers speelt het zogenaamde insluiteffect vaak een grote rol. Dit is het effect dat optreedt wanneer men tijdens het volgen van een training of workshop juist minder tijd kan besteden aan sollicitatieactiviteiten: de kans op werk neemt dan (in ieder geval op korte termijn) af. Kortdurende interventies zoals speeddates hebben geen insluiteffect en zijn daardoor onmiddellijk effectief, het effect van scholing laat langer op zich wachten. Voor het trainingsprogramma 'Succesvol naar Werk' brengen van Hooft en van den Hee (2017) de werkzame mechanismen in beeld: de kennis van sollicitatiemethoden van WW'ers neemt als gevolg van de training toe, waardoor zij meer vertrouwen hebben in hun vaardigheden om werk te zoeken, wat uiteindelijk leidt tot meer tijd besteed aan sollicitatieactiviteiten en tot slot tot een grotere kans op werkhervatting. Ook de sociale steun die deelnemers tijdens bijeenkomsten van elkaar ervaren neemt toe.

Hoewel effecten van re-integratiedienstverlening in termen van werkhervatting over het algemeen bescheiden zijn, kan de dienstverlening toch kosteneffectief zijn wanneer het minder kost dan dat het oplevert. Baten zijn bijvoorbeeld een besparing op uitkeringen of op andere maatschappelijke kosten. Dat is een belangrijk inzicht wanneer wordt gekeken naar het verschaffen van middelen voor re-integratiedienstverlening. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat het ontbreken van (kosten)effectiviteit voldoende reden zou moeten zijn om re-integratiedienstverlening niet in te zetten. De maatschappelijke voordelen wegen dan niet op tegen de maatschappelijke nadelen. Daarbij moet worden bedacht dat niet alle maatschappelijke kosten en baten in geld zijn uit te drukken. Maar om de bijdrage van het SUWI-stelsel aan het bereiken van de doelstelling van bevordering van de arbeidsparticipatie aan te kunnen tonen, dient toch primair inzicht te worden verkregen in de (kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening.

Het meten van effecten van re-integratiedienstverlening

Re-integratiesdienstverlening aan uitkeringsgerechtigden wordt primair ingezet om de kans op werk in een reguliere baan te vergroten, en daardoor de uitkeringslasten te verminderen. Daarbij is van belang dat dit werk duurzaam is en ook anderszins van goede kwaliteit. Bij het meten van de effectiviteit van re-integratiedienstverlening zijn daarom onder andere de volgende indicatoren van belang:

Werk
- Vindt een nieuwe baan binnen X maanden
- Heeft een baan na X maanden
- Fractie van de tijd in een baan
- Aantal gewerkte uren na X maanden

Kwaliteit baan
- Heeft een vaste baan, tijdelijke baan, flexwerk
- Heeft een fulltime baan
- Heeft een duurzame baan
- Heeft een hoog uurloon (bijvoorbeeld 90 procent van voorheen verdiende loon)
- Inkomen uit werk

Uitkering
- Uitstroom uit de uitkering binnen X maanden
- Heeft een uitkering na X maanden
- Fractie van de tijd in een uitkering

Kosteneffectiviteit
- Kosten dienstverlening versus besparing uitkeringslasten
- Kosten dienstverlening versus extra inkomsten (inclusief werkgeverslasten)

Vrijwel al deze uitkomstmaten zijn in de afgelopen jaren gemeten in effectiviteitsstudies, zie de tabel aan het eind van deze bijlage. Daarbij bestaan een aantal aandachtspunten:

- **Effecten worden vaak gemeten op de korte termijn** (12 tot 18 maanden na instroom in de uitkering). Langetermijneffecten en effecten op duurzame werkhervatting kunnen dan niet volledig in kaart worden gebracht. Door ook het percentage personen met een baan/uitkering op verschillende momenten te meten, kunnen duurzaamheid van de baan en effecten op langere termijn ook worden meegenomen.
- **Werkhervatting als zelfstandige is onderbelicht omdat deze lastig te meten is.** Dit komt omdat inkomen uit zelfstandige arbeid alleen bekend is per jaar, en niet per maand. Werkhervatting als zelfstandige wordt wel steeds relevanter, omdat het aantal zelfstandigen groeit.
- **Bij kosteneffectiviteit wordt vaak alleen gekeken naar besparing op uitkeringslasten.** Dit is een nauwe definitie van kosteneffectiviteit: er wordt alleen gekeken of voor uitvoeringsorganisatie UWV de kosten van de dienstverlening opwegen tegen de baten van de bespaarde uitkering. Relevant is echter ook een mogelijk effect op overige uitkeringslasten, met name Ziektewet en Participatiewet. Voor de maatschappij als geheel is het tot slot vooral relevant of de kosten van dienstverlening opwegen tegen de baten in termen van een toename van het nationaal inkomen (BBP). Dit kan bijvoorbeeld gemeten worden door de toename van het arbeidsinkomen van WW'ers, inclusief 30 procent werkgeverslasten.
- **Een indicator voor het vinden van een (nieuwe) baan is liefst onafhankelijk van beëindiging van de uitkering.** Een indicator voor het vinden van een nieuwe baan met gelijktij-

dig beëindiging van de uitkering is gevoelig voor wetswijzigingen. Bijvoorbeeld bij verlenging van de maximale (WW-)uitkeringsduur zullen meer banen buiten beeld blijven wanneer het beëindigen van de uitkering een voorwaarde is voor opname in de indicator.

De gouden standaard: experimenten

De resultaten van een effectmeting zijn het meest zuiver wanneer ze zijn gebaseerd op een gerandomiseerd (veld)experiment. In een experiment krijgt een willekeurig gekozen behandelgroep *wel* dienstverlening, en een willekeurig gekozen controlegroep krijgt *geen* dienstverlening. Dit kan bijvoorbeeld door personen op basis van het eindcijfer van hun bsn toe te delen aan behandel- of controlegroep. Door de willekeurige toedeling hebben de twee groepen dezelfde achtergrondkenmerken en kunnen verschillen tussen de groepen direct geïnterpreteerd worden als het netto effect van de dienstverlening.

Met een experiment kunnen verschillende effecten gemeten worden: ITT, LATE, ATET en ATE. De *Intention To Treat (ITT)* is het effect van het actief beschikbaar stellen van de (nieuwe) dienstverlening. De ITT resulteert door eenvoudigweg de resultaten van de behandelgroep en controlegroep met elkaar te vergelijken. In de praktijk krijgt vaak niet iedereen in de behandelgroep daadwerkelijk de nieuwe dienstverlening aangeboden. Bijvoorbeeld omdat zij niet op komen dagen voor een gesprek, of omdat er niet voldoende capaciteit is bij UWV om alle uitkeringsgerechtigden te spreken. Anderzijds krijgt soms een deel van de controlegroep wel dienstverlening aangeboden. Bijvoorbeeld omdat zij zichzelf melden voor een gesprek, of omdat een arbeidsdeskundige besluit om een uitkeringsgerechtigde uit de controlegroep toch te spreken. Een eenvoudige vergelijking van behandel- en controlegroep geeft dan niet het effect van het daadwerkelijk inzetten van de dienstverlening.

In de wetenschappelijke literatuur over effectevaluaties zijn methoden ontwikkeld om het effect van het daadwerkelijk inzetten van dienstverlening te kunnen meten. Het *Local Average Treatment Effect (LATE)* meet het effect van het inzetten van dienstverlening voor alleen de (lokale) groep uitkeringsgerechtigden die de dienstverlening daadwerkelijk hebben gehad én zich bovendien houden aan de experimentele indeling. Het is dus het effect voor diegenen die dienstverlening hebben gekregen als gevolg van hun toedeling aan de behandelgroep. Het *Average Treatment Effect on the Treated (ATET)* meet het effect van het inzetten van dienstverlening voor de groep uitkeringsgerechtigden die de dienstverlening daadwerkelijk hebben gehad, onafhankelijk of zij zich hebben gehouden aan de experimentele indeling. Dit effect is alleen volledig zuiver te meten wanneer niemand in de controlegroep dienstverlening krijgt.[561] Dit is bijvoorbeeld het geval bij speeddates met uitzendbureaus: niemand van de niet-genodigden (de controlegroep) is naar een speeddate met een uitzendbureau geweest (van der Klaauw en Ziegler, 2019). Tot slot meet het *Average Treatnent Effect* het effect van het inzetten van dienstverlening aan álle uitkeringsgerechtigden. Dit effect is alleen volledig zuiver te meten wanneer iedereen in de behandelgroep de dienstverlening krijgt, en niemand in de controlegroep.[562]

---

[561] Of wanneer een willekeurig deel van de uitkeringsgerechtigden in de controlegroep toch dienstverlening krijgt.
[562] Of wanneer een willekeurig deel van de uitkeringsgerechtigden in de behandelgroep geen dienstverlening krijgt, en een willekeurig deel van de uitkeringsgerechtigden in de controlegroep toch dienstverlening krijgt.

Een experiment opzetten op zo'n manier dat de effecten zuiver gemeten kunnen worden vergt expertise. Aandachtspunten bij opzetten van experimenten zijn (zie ook Koning et al., 2014):

- **Experimenteer het liefst met een nieuw aanbod/vernieuwingen in het aanbod.** Uitvoeringspartijen vinden het vaak onethisch om uitkeringsgerechtigden (een deel van) de bestaande dienstverlening te onthouden. Bovendien is bij experimenten in het verleden gebleven dat het lastig is om de uitvoeringspraktijk van bestaand aanbod zodanig te beïnvloeden dat eenieder zich aan het experiment houdt (zie Koning et al., 2015a).
- **Kies voor een instrument dat niet verweven is met andere instrumenten.** Het is belangrijk om de inzet van een instrument apart te kunnen onderscheiden, zodat het effect van de instrumenten afzonderlijk goed gemeten kan worden
- **Zorg voor voldoende personen in behandel- en controlegroep.** Bij kleine aantallen kunnen (kleine) effecten niet significant worden vastgesteld. Omdat het bij de effectiviteit van dienstverlening vaak gaat om kleine effecten, is dit een belangrijk punt. Bovendien kan bij te kleine aantallen ook bij experimenten een verschil in samenstelling tussen behandel- en controlegroep ontstaan. Bij de berekening van de minimaal benodigde aantallen moet ook een geïnformeerde inschatting worden gemaakt van het aantal personen in de behandelgroep dat daadwerkelijk dienstverlening krijgt. Bijvoorbeeld wanneer tijdens het experiment wordt overgegaan naar een nieuw dienstverleningsconcept, waardoor het aantal personen dat de dienstverlening van het experiment krijgt afneemt (van der Heul et al., 2018). Bovendien moet rekening worden gehouden met een niet-perfecte uitvoering van het experiment, waardoor mogelijk niet de gehele behandel- en controlegroep kan worden meegenomen in de analyse.
- **Monitoring van het experiment.** De behandelgroep moet de dienstverlening zoveel mogelijk *wel* krijgen en de controlegroep zoveel mogelijk *niet*:. Hoe minder mensen uit de behandelgroep de dienstverlening krijgen en hoe meer mensen uit de controlegroep de dienstverlening krijgen, hoe lastiger de effecten vast te stellen zijn. Idealiter krijgt iedereen uit de behandelgroep de dienstverlening en niemand uit de controlegroep. Door de uitvoering te monitoren kan dit ideaalplaatje zoveel mogelijk worden bereikt. Het gaat dan zowel om monitoring op locatie door een projectleider met voldoende bevoegdheden en overwicht, als ook monitoring op afstand aan de hand van indicatoren.
- **Betrek de uitvoering bij het experiment.** Belangrijk is dat de uitvoering betrokken is bij het experiment en de toegevoegde waarde van het experiment inziet, waardoor zij willen bijdragen aan een goede uitvoering van het experiment. Zeker bij functiewisselingen in de organisatie vergt dit extra aandacht.

Bij de analyse van de resultaten van een experiment dient zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van de experimentele opzet. Dat betekent dat zoveel mogelijk een vergelijking gemaakt moet worden tussen de resultaten van de behandel- en controlegroep. Sommige studies vergelijken in plaats daarvan de uitkomsten van deelnemers met de uitkomsten van niet-deelnemers. Dit levert geen zuivere resultaten op wanneer deelnemers (uit de controlegroep) andere kenmerken hebben dan niet-deelnemers. Bijvoorbeeld wanneer zij meer gemotiveerd zijn om een baan te vinden en zichzelf daardoor aanmelden voor dienstverlening.

Gegevens die op basis van administratieve data bekeken kunnen worden, zoals de WW-duur en het wel/niet vinden van een baan, kunnen het best ook op administratief niveau gemeten worden. Bij uitvragen via een vragenlijst ontstaat immers een response bias.

Tot slot is het bij de analyse van belang om alleen de willekeurig verdeelde groepen direct met elkaar te vergelijken, dus de gehele behandel- en controlegroep. Bijvoorbeeld bij het meten van de kwaliteit van een baan kan niet eenvoudigweg het percentage vaste contracten worden vergeleken tussen degenen uit de behandelgroep die een baan vinden en degenen uit de controlegroep die een baan vinden. Personen in de behandelgroep die als gevolg van de dienstverlening een baan vinden hebben immers andere kenmerken en andere baankansen dan degenen in de controlegroep die (zonder dienstverlening) een baan vinden. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit van de gevonden banen. Een lager percentage vaste contracten bij baanvinders uit de behandelgroep betekent dan mogelijk dat relatief kansarme werkzoekers (met een lage kans op een vast contract) door de dienstverlening nu ook een baan gevonden hebben. En niet noodzakelijk dat als gevolg van de dienstverlening de mensen eerder een inferieure baan accepteren. Bij vergelijken van andere groepen dan de gehele behandel- en controlegroep is het raadzaam om econometrische technieken toe te passen.

Quasi-experimenten en 'exogene variatie'

Wanneer een echt experiment niet haalbaar is (bijvoorbeeld vanwege kosten of ethische overwegingen) kan een quasi-experimenteel onderzoek oplossing bieden. Een quasi-experiment maakt gebruik van zogenaamde 'exogene variatie': een verschil in dienstverlening tussen behandel- en controlegroep die niet het gevolg is van de keuze van uitkeringsgerechtigden en/of hun dienstverleners. In de wetenschappelijk literatuur zijn uiteenlopende typen exogene variatie gebruikt (zie Kroon et al., nog niet gepubliceerd). Vaak is een **beleidswijziging** een bron van exogene variatie. Een behandelgroep van personen die onder het nieuwe beleid vallen wordt dan vergeleken met een controlegroep van personen die (nog net) onder het oude beleid vallen. Dit is **variatie over tijd**. Wanneer een beleidswijziging alleen effect heeft op dienstverlening voor bepaalde groepen, is er sprake van **variatie tussen groepen over tijd** die gebruikt kan worden voor een effectmeting. Andere studies maken gebruik van verschillen **in het moment dat de dienstverlening wordt ingezet**. Bijvoorbeeld als een deel van de uitkeringsgerechtigden direct dienstverlening ontvangt en een ander deel pas later. Ook **toelatingscriteria** zijn vaak een bron van exogene variatie **tussen groepen** vrijwel identieke uitkeringsgerechtigden. Initieel werd de training 'succesvol naar werk' bijvoorbeeld alleen aangeboden aan 50-plussers. De resultaten van 49-jarigen die net niet in aanmerking kwamen voor de training kunnen dan vergeleken worden met resultaten van 50-jarigen die net wel in aanmerking kwamen voor de training. Ook **regionale variatie** kan benut worden, bijvoorbeeld tussen UWV-kantoren die hun dienstverlening verschillend hebben ingericht. Of wanneer een UWV-kantoor (tijdelijk) een capaciteitsprobleem heeft en daardoor minder dienstverlening kan inzetten. Tot slot kan er sprake zijn van **variatie tussen arbeidsdeskundigen**, waarbij sommigen arbeidsdeskundigen vaak (bepaalde) dienstverlening inzetten, en anderen juist niet (de Hek et al., 2019). Voor alle vormen van variatie geldt wel dat aannemelijk moet worden gemaakt dat de variatie inderdaad willekeurig is, en niet (sterk) samenhangt met de arbeidsmarktperspectieven van de te vergelijken groepen.
Hierna volgt een overzicht van de recente Nederlandse effectstudies die gaan over re-integratiedienstverlening.

Artikel	Effect van…	Meetmethode en gebruikte variatie	Uitkomsten
Koning et al. (2015a). Experimenteel onderzoek Passend Werkaanbod bij UWV	**Passend werkaanbod**: (maximaal) twee gearrangeerde sollicitatiegesprekken, in 13e WW-maand	Experiment, ITT	• **Uitstroom naar werk, uitstroom uit de (WW-)uitkering, herinstroom in de WW:** insignificante (positieve) effecten • **Fractie van tijd in WW-uitkering/baan/overig:** niet-significant • **Kwaliteit van de baan:** toename gemiddelde lengte van de eerste baan met 18 dagen, insignificante effecten op andere maatstaven voor kwaliteit (vast contract, aantal banen, deeltijdfactor, uurloon)
Koning et al. (2015b). Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV	**Intensieve dienstverlening** (vier individuele gesprekken, eventueel aangevuld met workshops en competentietest) versus **basisdienstverlening** (alleen e-dienstverlening aangevuld met een beperkt aantal diensten)	Experiment, ITT	• **Uitstroom naar werk**: + 2,4 procentpunt na 12 maanden WW, groter effect voor vrouwen dan mannen • **Uitstroom uit de WW-(uitkering)**: + 2,7 procentpunt na 12 maanden WW, groter effect voor vrouwen dan mannen • **Fractie van tijd in baan**: + 1,4 procentpunt. • **Fractie van tijd in (WW-)uitkering**: - 1,6 procentpunt • **Kwaliteit van de baan**: insignificante effecten op gemiddelde lengte eerste baan, vast contract, aantal banen, deeltijdfactor, uurloon

De Groot en van der Klaauw (2017). De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk	**Training Succesvol naar Werk:** 10 groepsbijeenkomsten van 4 uur, gericht op vergroten werkzoekvaardigheden van 50+-ers	Experiment, ITT en LATE (uitkomstmaten LATE hier rechts beschreven)	• **Uitstroom uit de WW-(uitkering):** +4,5 procentpunt na 12 maanden WW, voornamelijk **uitstroom naar werk.** Effecten groter voor 50-55 jarigen (tov ouderen), middelbaar en hoogopgeleiden, mannen, en personen die vóór instroom in de ww < 16 uur werkten en/of met een tijdelijk contract • **Ontvangt WW-uitkering:** -3,6 procentpunt na 12 maanden • **WW-lasten per WW-ontvanger:** - € 397 na 12 maanden, - € 751 na 18 maanden WW (daarmee **kosteneffectief voor UWV**) • **Vindt werk:** + 3,1 procentpunt na 12 maanden WW • **Heeft werk:** + 2,6 procentpunt na 12 maanden WW • **Totaal ontvangen loon per persoon:** + € 518 na 12 maanden WW, + € 656 na 18 maanden WW • **Totaal inkomsten (WW+loon) per persoon:** niet significant • **Kwaliteit van de eerste baan na instroom/baan 12 maanden na instroom** (gemiddeld maandloon, gemiddeld aantal uur per maand, % tijdelijk contract, % werk via uitzendbureau, % werkt in andere sector dan voor WW): + 4,5 procentpunt vaker een tijdelijk contract, overige niet significant
Van Hooft en van den Hee (2017). Inhoudelijke effectevaluatie trainingen 50 plus WW	**Training Succesvol naar Werk:** 10 groepsbijeenkomsten van 4 uur en drie individuele gesprekken, gericht op vergroten werkzoekvaardigheden van 50+-ers	Experiment, resultaten deelnemers vergeleken met niet-deelnemers, voor en na training	• **Kennis van de verschillende sollicitatiemethoden:** neemt toe • **LinkedIn profiel hebben:** neemt toe • **Vertrouwen in vaardigheden om werk te zoeken:** neemt toe • **Ervaren sociale steun:** neemt toe • **Tijd besteed aan de verschillende sollicitatieactiviteiten:** neemt toe • **Tijd besteed aan voorbereiden en afstemmen van sollicitaties:** neemt toe • **Werkzoekkwaliteit (analyse van het eigen zoekgedrag en het nadenken over verbeteringen in de eigen aanpak):** neemt toe • **Aantal sollicitatiegesprekken:** neemt toe • **Kans op werkhervatting:** neemt toe
Van der Klaauw en Ziegler (2019). A Field Experiment on Labor Market Speeddates	**Speeddates met uitzendbureaus**	Experiment, ITT en LATE/ATET (uitkomstmaten LATE/ATET hier	• **Ontvangt WW-uitkering:** - 8,3 procentpunt 6 maanden na speeddate,

for Unemployed Workers		rechts beschreven)	niet significant 12 maanden na speeddate • **WW-lasten per WW-ontvanger:** - € 169 6 maanden na speeddate, niet significant 12 maanden na speeddate (**kosteneffectief** voor UWV) • **Vindt werk:** + 6,5 procentpunt één maand na deelname aan speeddate, niet significant 6 maanden na speeddate • **Totaal gewerkte dagen:** + 1,7 dagen in de eerste maand na speeddate, niet significant 6 maanden na speeddate • **Totaal ontvangen loon per persoon:** + € 164 in de eerste maand na speeddate, niet significant 6 maanden na speeddate • **Motivatie en inschrijvingen bij uitzendbureaus:** nemen toe • **Aantal sollicitaties:** effect niet significant • **Reserveringsloon:** - € 249 • **Geen verdringingseffecten** (op basis van verschil-in-verschil analyse)
Van der Heul et al (2018). Zoek het breed! Effectevaluatie ABZ.	**Activering breder zoekgedrag:** evaluatiegesprek in 7e maand WW, met afspraken over verbreden van zowel type baan waarnaar men zoekt als sollicitatieactiviteiten. Voor WW'ers jonger dan 50 jaar.	Experiment, ITT en LATE (uitkomstmaten LATE hier rechts beschreven), bij zoekgedrag en sollicitatiegedrag: resultaten deelnemers vergeleken met niet-deelnemers, voor en na ABZ-gesprek	• **Zoekgedrag:** niet-significante (positieve) resultaten m.n. bij bekijken van vacatures voor beroepen die afwijken van het wensberoep • **Sollicitatiegedrag:** + 1-1,5 procentpunt vaker solliciteren op banen in andere richting of op lager (opleidings)niveau • **Vindt werk:** + 2,6 procentpunt kans op een (nieuwe) baan 6 maanden na activering. Na 8 maanden (additionele) effecten insignificant. • **Heeft werk:** + 2,5 procentpunt 6 maanden na activering. Na 8 maanden effecten insignificant. • **Fractie van tijd in (nieuwe) baan:** + 1,6 procentpunt in eerste 6 maanden na activering (2 werkdagen). • **Fractie van tijd in WW:** 2-3 procentpunt per half jaar gedurende

			de eerste 18 maanden na activering (3 werkdagen) • **Uitstroom uit de (WW-)uitkering:** + 3 procentpunt 6 maanden na activering. Na 18 maanden (additionele) effecten insignificant. • **Ontvangt WW-uitkering:** + 2,8 procentpunt 6 maanden na activering. Na 18 maanden nog steeds significant. • **Uitkeringslasten WW:** - € 620 18 maanden na activering. Terugverdientijd van 11 maanden (€ 350 = break even) • **Klanttevredenheid:** insignificante effecten • **Kwaliteit van de (nieuwe) baan:** insignificante effecten op % vast contract, % uitzendbaan, gem aantal uren per week werk, uurloon • **Inkomen (WW+loon) per persoon:** + € 150 in het eerste halfjaar na inzet van activering
Heyma en van der Werff (2013), Heyma (2015).	**Door UWV ingekochte dienstverlening, door UWV zelf ingezette dienstverlening (m.n. gesprekken met werkcoach)**	Duuranalyse	• **Vindt werk:** negatieve effecten voor reguliere trajecten en scholing na 18 maanden WW, positieve effecten voor IRO, kortdurende training, hulp bij sollicitatiebrief, job hunting, workshops, competentietesten, en gesprekken met de werkcoach. • Minder effectief voor groepen met kwetsbare arbeidsmarktpositie (jongeren, ouderen, WIA 35min). IRO en scholing juist extra effectief voor middelbaar en hoogopgeleide 55+-ers • **Uitkeringsduur gedurende 3 jaar na instroom in WW:** toename uitkeringsduur bij reguliere trajecten en scholing, IRO vrijwel geen effect, afname uitkeringsduur voor kortdurende training, hulp bij sollicitatiebrief, job hunting, workshops, competentietesten, en gesprekken met de werkcoach • **Uitkeringslasten WW:** Alleen gesprekken met werkcoach en door UWV zelf uitgevoerde dienstverlening (competentietesten, workshops) zijn kosteneffectief. Ingekochte dienstverlening is niet kosteneffectief.

Bijlage 5: Beantwoording van de onderzoeksvragen

Voor de evaluatie van de Wet SUWI en de beleidsdoorlichting van Artikel 11 Uitvoering, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre is het SUWI-stelsel doeltreffend en doelmatig?

Daaruit voortvloeiend is een vijftal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze luiden als volgt:

1. In hoeverre is de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving binnen het huidige SUWI-stelsel doeltreffend, doelmatig, rechtmatig en klantgericht?
2. In hoeverre draagt de inrichting van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering?
3. In hoeverre draagt de aansturing van het huidige SUWI-stelsel bij aan een rechtmatige, doeltreffende, doelmatige en klantgerichte uitvoering?
4. In hoeverre is de huidige invulling van het toezicht werkbaar en effectief?
5. In hoeverre leiden de inrichting en de aansturing van, het toezicht op en de uitvoering door de SUWI-organisaties tot een doelmatig en doeltreffend stelsel?

Deze onderzoeksvragen zijn nader te specificeren in verdiepende deelvragen. In deze bijlage geven we antwoord op de verdiepende deelvragen die onderdeel uitmaken van het onderzoek. We beantwoorden deze vragen per thema.

B5.1 Uitvoering

Hoe effectief is de uitvoering van het beleid door de zbo's? In welke mate sluiten de huidige KPI's van de zbo's aan bij de realisatie van de gewenste doelen? En wat betekent dat voor de mate van realisatie van deze doelen?

De effectiviteit van de uitvoering van het beleid door de zbo's binnen het SUWI-stelsel beoordelen we aan de hand van de twee hogere doelen: het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van arbeidsparticipatie. Met name de uitkeringsverstrekking komt goed uit de verf. De uitkeringen worden over het algemeen correct en op tijd uitbetaald. Daarmee draagt de uitvoering werk en inkomen bij aan de bestaanszekerheid van miljoenen mensen in Nederland. Wel is op een aantal punten nog ruimte voor verbetering (zie H2, 3, 6 en 7).

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is uitsluitend bij het UWV belegd, de SVB heeft hierin geen rol. De belangrijkste wijze waarop het UWV bijdraagt aan arbeidsparticipatie is door re-integratiedienstverlening en bemiddeling. Uit de prestatie-indicatoren is niet goed op te maken in welke mate het UWV erin slaagt de arbeidsparticipatie te bevorderen. Er is te weinig bekend over de effectiviteit van de dienstverlening om hier uitspraken over te kunnen doen: ook

wanneer uitkeringsgerechtigden dienstverlening ontvangen en vervolgens een baan vinden is niet duidelijk of die baan werd gevonden dankzij de dienstverlening, onafhankelijk van de dienstverlening of zelfs ondanks de dienstverlening. Wel is in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de effectiviteit van de dienstverlening, in zogenaamde business cases. Er is sinds 2015 ruimte gekomen voor investeringen in de dienstverlening mits kon worden aangetoond dat deze dienstverlening meer op zou leveren in termen van uitstroom uit de uitkering dan het kost. Onder die voorwaarde is de dienstverlening voor mensen in de WGA en de WW in de afgelopen jaren structureel uitgebreid. Er zijn nog geen resultaten van de effectonderzoeken die lopen. Wel mogen we op grond van eerdere onderzoeken naar onderdelen van de re-integratiedienstverlening verwachten dat de intensievere dienstverlening aan met name WW-gerechtigden bijdraagt aan arbeidsparticipatie (zie H2, 3 en 6).

De bijdrage van het UWV aan het bevorderen van arbeidsparticipatie komt voor een deel in de 35 arbeidsmarktregio's tot stand. UWV en gemeenten werken in deze arbeidsmarktregio's samen aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie voor hun beider doelgroepen. Er is geen onderzoek gedaan naar de bijdrage van de regionale samenwerking aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie en zodoende kunnen we over de effectiviteit van de regionale samenwerking geen uitspraken doen (zie H2, 3 en 10).

De herijking van KPI's uit 2017 heeft nog niet voldoende opgeleverd. Momenteel wordt een nieuwe aanpassing voorbereid. De KPI's zien hoofdzakelijk toe op output en een aantal op throughput. Daarmee zeggen de KPI's iets over de kwaliteit van de uitvoering, maar ontbreekt een beeld van de outcome. De zoektocht naar een adequate vertaling van de hogere SUWI-doelen loopt nog altijd. De vraag is of passende KPI's gevonden kunnen worden (zie H5.4 en bijlage 4). Voor de realisatie van de hogere doelen betekent dit dat de outcome in het gesprek tussen departement en uitvoeringsorganisatie aan de orde moet komen.

Hoe hebben de uitvoeringskosten zich ontwikkeld en wat betekent dat voor de doelmatigheid van de uitvoering?

Zowel UWV als de SVB hebben tot en met 2018 te maken gehad met taakstellingen. Sinds 2015 kwam wel ruimte voor investeringen, waaronder in de ICT en in de dienstverlening van het UWV. IPSE Studies heeft in 2020 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van UWV en de SVB. Het heeft de ontwikkeling van de gewogen productie in de jaren 2002-2018 afgezet tegen de ontwikkeling van de uitvoeringskosten, en geconcludeerd dat in de periode 2002-2018 bij beide uitvoeringsorganisaties sprake was van een sterke groei van de doelmatigheid. Dat wil zeggen: ze bedienen met minder middelen meer mensen.

De uitvoeringskosten van het UWV laten een lichte daling ten opzichte van 2015 zien. Een belangrijke verklaring daarvoor is de hoogconjunctuur in de jaren 2015-2019 met een daling van het aantal WW-gerechtigden in de jaren 2016-2019 tot gevolg. Dat heeft een drukkend effect op de uitvoeringskosten gehad. De dienstverlening van de SVB is nauwelijks conjunctuurgevoelig. UWV piekt in zijn doelmatigheid in tijden van laagconjunctuur, wanneer veel mensen een beroep doen op de WW. In de jaren 2016-2019 was sprake van hoogconjunctuur en zodoende zakte de doelmatigheid iets in. Strikt genomen maken de

investeringen in ICT de uitvoering op korte termijn minder doelmatig, echter, ze zijn absoluut noodzakelijk om ook op de lange termijn doelmatig te kunnen blijven werken.

We zien dat de uitvoeringskosten van de SVB sinds 2015 een stijgende trend laten zien. Dat is ook terug te zien in de kosten per klant van de verschillende regelingen die de SVB uitvoert, die allemaal zijn gestegen sinds 2015. De doelmatigheid van de SVB is gedaald, omdat de kostenstijging groter is dan de groei van de productie. Door toedoen van de stijgende uitvoeringskosten heeft de SVB financiële reserves ingezet om de exploitatie sluitend te krijgen.

Voor het Inlichtingenbureau geldt dat de wijze waarop de organisatie gefinancierd wordt, veranderd is ten opzichte van 2015. De VNG is een belangrijke financier geworden, naast het ministerie van SZW, waardoor de totale baten fors zijn gestegen ten opzichte van 2015. De uitvoeringskosten zijn in lijn met de baten gestegen, door toedoen van hoofdzakelijk incidentele baten ten behoeve van projecten. Voor BKWI geldt dat de uitvoeringskosten tot en met 2018 vrijwel gelijk zijn gebleven, maar in 2019 een forse stijging lieten zien. Volgens BKWI is dat te wijten aan de toename van ontwikkelopdrachten in 2019.

Tabel B5.1 Uitvoeringskosten 2015-2019 (x € 1 miljoen)

	2015	2016	2017	2018	2019
UWV incl BKWI	1.817,1	1.736	1.799,5	1.699,3	1.756
SVB	200,8	213,8	227,3	245,2	264
IB	9,7	11	11,4	11,9	14

In welke mate is sprake van effectieve samenwerking binnen en buiten het SUWI-stelsel bij de realisatie van de SUWI-doelen? Hoe is de samenwerking georganiseerd, welke knelpunten zijn er en hoe kunnen deze weggenomen worden?

Samenwerking tussen de partijen binnen het SUWI-stelsel is essentieel voor een goede dienstverlening aan burgers. Samenwerking binnen het SUWI-stelsel beperkt zich grotendeels tot gegevensuitwisseling. Het Inlichtingenbureau en BKWI zijn belangrijke spelers hierin, die de gegevensuitwisseling binnen en waar nodig buiten het SUWI-stelsel faciliteren. De faciliterende rol van BKWI en het Inlichtingenbureau lijkt toereikend te zijn voor een goede uitvoering van de dienstverlening. Wel kan de AVG (soms) een belemmering vormen voor het uitwisselen van gegevens tussen partijen. Ook is de beveiliging een continu punt van aandacht (zie H8 en 9). De SVB heeft een groep internationale klanten, waarvoor gegevensuitwisseling met buitenlandse partijen plaatsvindt. De introductie van EESSI moet de gegevensuitwisseling op Europees niveau vereenvoudigen en verbeteren (zie H7).

Om de gegevensuitwisseling te bestendigen en waar nodig te verbeteren is het traject 'Toekomst gegevensuitwisseling SUWI' in 2017 van start gegaan. Een belangrijk onderdeel daarvan is burgers meer regie geven op hun gegevens en de dienstverlening.

UWV en gemeenten hebben de opdracht om samen te werken in de 35 arbeidsmarktregio's. De samenwerking heeft betrekking op het ontwikkelen en uitvoeren van gezamenlijk arbeidsmarktbeleid, gezamenlijke werkgeversdienstverlening en het inzichtelijk maken van vacatures en werkzoekenden. Van volwaardige regionale samenwerking zoals de wetgever die voorschrijft is anno 2020 gedeeltelijk sprake. Er bestaan nog altijd (grote) verschillen in de mate en aard van de samenwerking binnen arbeidsmarktregio's. Er is geen onderzoek gedaan naar de aard en de effectiviteit van de samenwerking. Er is geen informatie beschikbaar over de resultaten van de regionale samenwerking in termen van de bijdrage aan arbeidsparticipatie. Daardoor kunnen we de doeltreffendheid van de regionale samenwerking niet beoordelen (zie H10).

Er zijn geen bronnen beschikbaar over de samenwerking van de partijen binnen het SUWI-stelsel met partijen daarbuiten. In dit onderzoek is niet aan het licht gekomen dat zich problemen voordoen in de samenwerking met partijen buiten het SUWI-stelsel.

De belangrijkste knelpunten in de samenwerking zijn:

- Belemmeringen voor het koppelen en uitwisselen van gegevens op grond van de AVG;
- De inrichting van de regionale samenwerking, waarbij het centraal geleide UWV moet aansluiten op het gedecentraliseerde sociale domein. We gaan hier in de paragrafen 2.2.2 en 3.1.2 uitgebreid op in.

Het is niet eenvoudig deze belemmeringen weg te nemen, omdat zij voortvloeien uit geldende wet- en regelgeving. Dit vraagt om aanvullend onderzoek.

Zijn de organisaties die werkzaam zijn binnen het SUWI-stelsel in staat gebleken zich aan te passen aan en te anticiperen op ontwikkelingen gerelateerd aan de uitvoering van de SUWI-doelen en welke verwachtingen en uitdagingen zijn er wat betreft hun toekomstige wendbaarheid?

We onderscheiden drie vormen van wendbaarheid:

1. Wendbaarheid in relatie tot volumeontwikkelingen;
2. Wendbaarheid in relatie tot (snel) veranderende opdrachten;
3. Wendbaarheid in relatie tot veranderende behoeften in de toekomstige dienstverlening.

Van alle organisaties binnen het SUWI-stelsel heeft alleen UWV te maken met significante veranderingen in volumeontwikkelingen. Veranderingen in de conjunctuur leiden in de regel tot een toename of juist afname van het aantal uitkeringsgerechtigden, met name waar het gaat om de WW. In de periode 2015-2020 was sprake van een hoogconjunctuur, met een afnemend aantal uitkeringsgerechtigden tot gevolg. Het bekostigingsmodel is hier op afgestemd, zodat het (deels) meebeweegt met volumeontwikkelingen.

Met betrekking tot omgaan met schommelende uitkeringsvolumes is onze conclusie dat de uitvoeringsorganisaties hier in de jaren 2015 tot 2020 goed mee om lijken te kunnen gaan. Wel moet opgemerkt worden dat in deze periode het volume uitkeringsgerechtigden afnam en de

effecten van de coronapandemie op het moment van schrijven van dit rapport nog niet duidelijk zijn. Wanneer wendbaarheid het omgaan met wisselende beleidswensen is, dan kunnen we concluderen dat het UWV met een aantal grote beleidswensen te maken heeft gehad, maar hier goed mee om heeft kunnen gaan. Bijzondere vermelding betreft de NOW die is ontwikkeld als reactie op de coronapandemie. In korte tijd hebben UWV en het ministerie van SZW de NOW ontworpen en uitgevoerd. Daaruit blijkt de wendbaarheid van UWV. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat bij de ontwikkeling van deze regeling de uitvoerbaarheid een zeer belangrijke randvoorwaarde was. UWV zoekt wendbaarheid met name in de ICT-systemen. In de afgelopen jaren is het inzicht ontstaan dat er forse investeringen nodig zijn om systemen te moderniseren. Er is op verschillende momenten een beleidsfreeze afgesproken om hier ruimte aan te bieden. Er is in de afgelopen jaren dus geïnvesteerd in de stabiliteit en ook de wendbaarheid van de ICT-systemen. Op korte termijn heeft dat geleid tot een verminderde wendbaarheid; de verwachting is dat dit op de langere termijn juist leidt tot meer betrouwbaarheid en wendbaarheid.

De SVB heeft met relatief weinig wetswijzigingen te maken gehad, maar wel met een complexer wordende uitvoering. Voor de SVB geldt dat er zorgen zijn over de wendbaarheid in de toekomst, vanwege de financiële situatie waarin de organisatie verkeerd. De door het departement toegezegde financiële middelen moeten hier verbetering in brengen.

Er is geen onderzoek gedaan naar de wendbaarheid van het Inlichtingenbureau en BKWI. Er zijn geen aanwijzingen dat zich problemen voordoen of problemen verwacht worden ten aanzien van hun wendbaarheid.

Wordt er bij de dienstverlening van het UWV en de SVB voldoende rekening gehouden met de digivaardigheden van de klant?

Er is geen onderzoek beschikbaar naar de toegankelijkheid van de dienstverlening voor mensen die niet of minder digivaardig zijn en er bestaat zodoende geen goed beeld van. In het algemeen signaleren we dat digitale dienstverlening de norm is, zowel bij UWV als de SVB. Het lijkt voor de hand liggend dat dit gevolgen heeft voor mensen die minder of niet digitaal vaardig zijn. In 2016 had UWV een tijdelijk project voor de ondersteuning van niet en minder digivaardige klanten. Resultaten hiervan zijn niet bekend. De Klantenadviesraad van de SVB heeft de toegang tot dienstverlening voor niet-digivaardigen aangekaart. Het is bij ons niet bekend waar dit toe heeft geleid.

In hoeverre is de werkgeversdienstverlening in de afgelopen 5 jaar verbeterd en wat zijn de oorzaken daarvan?

Op basis van het beschikbare onderzoek is het niet goed mogelijk om antwoord te geven op deze onderzoeksvraag. Er is geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit en doeltreffendheid van de werkgeversdienstverlening anno 2020 ten opzichte van 2015.

De werkgeversdienstverlening is belegd in de 35 arbeidsmarktregio's en is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van UWV en gemeenten. De werkgeversdienstverlening krijgt concreet vorm op de werkgeversservicepunten. Het merendeel van de regio's heeft afspraken gemaakt over de werkgeversdienstverlening. De regio's waar één werkgeversservicepunt actief is, vormen een uitzondering en dat is niet anders dan in 2015. Wel hebben in arbeidsmarktregio's

veranderingen plaatsgevonden in de werkgeversdienstverlening, waarbij zowel de beweging naar samenvoeging van werkgeversservicepunten heeft plaatsgevonden als die naar ontvlechting. Regiomanagers van UWV waar twee of meer werkgeversservicepunten zijn, ervaren dit bijna allemaal als negatief omdat het voor werkgevers minder duidelijk is waar ze terecht kunnen. Niet onderzocht is hoe gemeenten hier tegenaan kijken. Werkgevers die gebruikmaken van de werkgeversdienstverlening oordelen neutraal tot positief over de verkregen dienstverlening, maar daar kunnen geen conclusies aan worden verbonden vanwege een te laag aantal deelnemende werkgevers. Werkgevers staan iets kritischer tegenover het proces van dienstverlening.

Werkgevers beoordelen de dienstverlening van UWV minder goed dan uitkeringsgerechtigden. Het klanttevredenheidscijfer onder werkgevers schommelde de afgelopen jaren tussen de 6 en 7.

Een vermoedelijke oorzaak van knelpunten in de werkgeversdienstverlening is gelegen in de inrichting ervan, die belegd is bij gemeenten en UWV gezamenlijk. Zie ook beantwoording vraag 1 inrichting.

Hoe vullen UWV en SVB cliëntenparticipatie in en in welke mate draagt dat bij aan een effectieve dienstverlening?

Binnen UWV is cliëntenparticipatie vormgegeven op twee niveaus, namelijk een centrale cliëntenraad en elf decentrale cliëntenraden op districtsniveau. Deze cliëntenraden hebben als taak om UWV "gevraagd en ongevraagd te informeren en te adviseren over het uitvoeringsbeleid en de uitvoeringspraktijk, alsmede ontwikkelingen te signaleren die van invloed kunnen zijn op de (kwaliteit van de) dienstverlening van UWV aan cliënten". Daartoe hebben de cliëntenraden een initiatiefrecht, een informatierecht en een adviesrecht.

De SVB heeft een cliëntenraad, wiens naam in 2018 is veranderd naar Klantenadviesraad. De Klantenadviesraad heeft een signalerende en agenderende rol. Daarnaast heeft de Klantenadviesraad een zeer praktische rol ten aanzien van de communicatie tussen de SVB en haar klanten. Een voorbeeld hiervan is het klantbelevingslab, waarin (communicatie-) producten getoetst worden bij klanten.

Er is in de afgelopen jaren geen onderzoek gedaan dat inzicht biedt in de effecten van cliëntenparticipatie bij de uitvoeringsorganisaties. Wel weten we op basis van de interviews dat de cliëntenparticipatie een agenderende rol kan hebben, waarbij onderwerpen op de agenda worden gezet. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot meer aandacht van desbetreffende uitvoeringsorganisatie voor specifieke onderwerpen. Daarnaast houdt de cliëntenparticipatie zich bezig met praktische aspecten van de uitvoering. Dit heeft soms geleid tot wijzigingen, bijvoorbeeld aanpassingen in brieven aan klanten. We hebben de indruk dat cliëntenparticipatie binnen de uitvoeringsorganisaties redelijk functioneert.

Welke beleidsopties zijn mogelijk in het geval dat er significant meer (+20%) of minder (-20%) middelen beschikbaar zijn?

Zie bijlage 1; beantwoording RPE-vragen.

B5.2 Inrichting

Hoe verhoudt de inrichting van het SUWI-stelsel zich tot decentralisaties in het sociaal domein? Doen zich hier knelpunten voor, en wat betekent dit voor de realisatie van de SUWI doelen?

Het is niet nieuw dat zowel gemeenten als UWV een rol hebben in het bemiddelen van uitkeringsgerechtigden naar werk. UWV deed dat al voor WW'ers en Wajongers, gemeenten deden dat voor bijstandsgerechtigden (Wwb). Sinds de decentralisaties en bijbehorende invoering van de Participatiewet in 2015 is de doelgroep van gemeenten fors uitgebreid. Zowel UWV als gemeenten hebben tot doel om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar werk. Dit krijgt concreet vorm in 35 arbeidsmarktregio's, waar gemeenten en UWV samenwerken aan een gezamenlijk arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en het inzichtelijk maken van vacatures en werkzoekenden. Zodoende komen daar het centraal aangestuurde UWV en het decentraal ingerichte (gemeentelijke) sociaal domein samen. Beide partijen hebben hun eigen doelgroepen, bijbehorende doelen en bovendien eigen instrumenten, die niet volledig geharmoniseerd zijn.

We signaleren dat het centraal aangestuurde SUWI-domein niet van nature op dezelfde golflengte zit met het gedecentraliseerde sociale domein. Enerzijds ervaren UWV vestigingen soms weinig ruimte om aan te sluiten bij gemeentelijke of regionale inspanningen en lopen gemeenten aan tegen 'stugge', want centraal aangestuurde, regionale UWV-kantoren, anderzijds is de diversiteit tussen gemeenten soms dusdanig dat het voor UWV lastig is om daarbij aansluiting te vinden. Bovendien, en dit is waarschijnlijk het grootste dilemma, zijn er voor zowel UWV als alle individuele gemeenten binnen een regio targets en bijbehorende (financiële) belangen om juist de eigen doelgroepen te bemiddelen naar werk. Samenwerking ten dienste van burgers en bedrijven is door de inrichting van het stelsel soms niet in het belang van de eigen organisatie. Hierbij moet opgemerkt worden dat de mate van samenwerking en het (vermeende) succes daarvan sterk verschilt tussen arbeidsmarktregio's. Er is tussen 2016 en 2020 geen onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de regionale samenwerking.

Is de huidige inrichting van het stelsel toekomstbestendig (wendbaar), ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen?

Er zijn geen bronnen beschikbaar om de toekomstbestendigheid van de inrichting van het stelsel te beoordelen.

In welke mate is er vanuit de wetgeving voldaan aan de randvoorwaarden voor de zbo's om een doelmatige en doeltreffende uitvoering te realiseren?

De taakverdeling tussen de zbo's is voldoende helder. Datzelfde geldt voor de materiewetten die zij moeten uitvoeren: die zijn voldoende helder en bovendien voldoende uitvoerbaar. De randvoorwaarden voor de uitvoering zijn ten opzichte van 2015 verbeterd, doordat er meer budgettaire middelen beschikbaar zijn gesteld. Die middelen zijn aangewend voor uiteenlopende zaken, zoals investeringen in ICT en personeel, maar ook voor tijdelijke projecten die de kwaliteit van de dienstverlening ten goede moesten komen. Desondanks staat de financiële situatie van de SVB onder druk, wat in de toekomst mogelijke gevolgen kan hebben voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Voor UWV geldt dit niet. Recent is door middel van onderzoek meer inzicht verkregen in de kostenstructuur van de uitvoeringsorganisaties. De veronderstelling van betrokkenen is dat dit een betere financiële aansturing mogelijk maakt.

Een aandachtspunt ten aanzien van randvoorwaarden vanuit wet- en regelgeving is dat er met regelmaat wetswijzigingen worden doorgevoerd die een verandering in de uitvoering tot gevolg hebben. Voor de kwaliteit van de uitvoering is continuïteit in wet- en regelgeving van belang.

Wat in de huidige wet- en regelgeving onvoldoende helder is, is hoe de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en UWV ten aanzien van het bieden van bestaanszekerheid precies ingericht moet worden. Dat is niet allemaal in individuele wetten te regelen. Het ontbreekt aan een goede inrichting en aansturing op het totaal, waartoe ook partijen buiten het SUWI-stelsel behoren. Ook signaleren we dat er in wet- en regelgeving bepaalde aspecten ontbreken, die een doeltreffende en doelmatige uitvoering kunnen belemmeren. Daarbij gaat het met name, maar niet uitsluitend, om niet-gebruik en schuldenproblematiek. Dat belemmert de bijdrage van de zbo's aan het bieden van bestaanszekerheid.

B5.3 Aansturing

Welke bijdrage levert de huidige invulling van en samenhang binnen de driehoeksrelatie tussen opdrachtgever – eigenaar – ZBO aan de realisatie van de SUWI-doelen? Doen zich hier knelpunten voor?

In 2016 is de herijkte sturingsvisie opgesteld. Het nieuwe sturingsmodel wordt positief ervaren door betrokkenen: het lukt partijen steeds beter om werkbaar invulling te geven aan deze rollen. Daar hebben de projecten 'versterking eigenaarschap' en 'versterking opdrachtgeverschap' een belangrijke rol in gespeeld. Desondanks behoeft de rol van eigenaar nog verdere versterking. ABDTOPConsult schrijft over uitvoeringsorganisaties in het algemeen dat een integrale benadering, waarbij de eigenaar de continuïteit en dienstverlening van de uitvoering moet waarborgen, voor veel uitvoeringsorganisaties onvoldoende gestructureerd vormgegeven is. De opeenstapeling van opdrachten van de verschillende opdrachtgevers wordt nog niet genoeg als geheel bezien en beoordeeld op de gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening. Er is geen aandacht geweest voor de versterking van de opdrachtnemer en dat betekent dat de

emancipatie van de opdrachtnemer in hoge mate nog plaats moet vinden. Opdrachtnemers voelen zich niet gelijkwaardig aan opdrachtgever en eigenaar en zijn bovendien zeer loyaal aan beiden.

De inhoud van de aansturing is in belangrijke mate van invloed op de realisatie van de SUWI-doelen. Steeds vaker wordt het 'echte' gesprek gevoerd over de kwaliteit van de uitvoering. Er is echter een aantal inhoudelijke aandachtspunten te benoemen. Ten eerste nemen incidenten en de korte termijn een prominente plek in binnen de sturingsrelatie. Voor de reguliere uitvoeringspraktijk is minder aandacht en dat speelt het zicht op en inzicht in de uitvoeringspraktijk parten. Ten tweede ontbreekt het aan een beeld van de outcome van de uitvoeringsorganisaties. De KPI's zeggen in de praktijk te weinig over de kwaliteit van de uitvoering en de KPI's zijn geen adequate vertaling van de hogere SUWI-doelen, namelijk bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. In de praktijk sturen opdrachtgever en eigenaar vooral op de KPI's en niet op de hogere doelen van de Wet SUWI. Daardoor blijft de realisatie van de hogere doelen, en daarmee de doeltreffendheid van de Wet SUWI, nog te veel buiten beeld. We gaan nader op de outcome in bij de beantwoording van de volgende vraag.

Welke verbeteringen kunnen leiden tot een effectievere aansturing van de zbo's?
In paragraaf 3.2.1 zijn aanbevelingen voor de aansturing opgenomen. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende aanbevelingen:

- Stel de hogere doelen van de Wet SUWI meer centraal in de aansturing;
- Met een meer structureel ingebedde focus op de effectiviteit van de (re-integratie-) dienstverlening kan de doeltreffendheid worden vergroot;
- Gebruik de prestatie-indicatoren expliciet om samen van te leren en minder als instrument om uitvoeringsorganisaties op af te rekenen;
- Besteed meer aandacht in de aansturing voor het bereik van het stelsel en de individuele regelingen. Het tegengaan van bijvoorbeeld niet-gebruik draagt bij aan het bieden van bestaanszekerheid;
- Zoek inspiratie in bijvoorbeeld public value review en de code voor goed openbaar bestuur.

B5.4 Toezicht

Hoe draagt de huidige invulling van het toezicht op de zbo's (zowel intern als extern) bij aan de realisatie van de SUWI-doelen?
We onderscheiden het organisatietoezicht door het ministerie van SZW en het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW (zie H5). Het organisatietoezicht is in de afgelopen jaren beperkt van omvang geweest en heeft nauwelijks meerwaarde gehad. In 2019 zijn om die reden wijzigingen doorgevoerd, maar de resultaten daarvan zijn nog niet bekend.

Ten aanzien van het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW concluderen we dat er over het geheel genomen weinig aandacht is uitgegaan naar het SUWI-stelsel. Het toezicht door

de Inspectie SZW heeft zich in de afgelopen jaren hoofdzakelijk gericht op de decentralisaties in het sociaal domein. De Inspectie SZW heeft veel onderzoek gedaan naar de Participatiewet. In samenhang daarmee zijn enkele aspecten van de re-integratiedienstverlening van UWV (aan Wajongers) en de regionale samenwerking onderwerp van onderzoek geweest. Zodoende heeft de wijze waarop het doeltreffendheidstoezicht in de afgelopen jaren is ingericht weinig zicht geboden op de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel als geheel en de bijdrage van de individuele uitvoeringsorganisaties daaraan, met uitzondering van een deel van de dienstverlening van UWV.

Over het geheel genomen concluderen we dat de wijze waarop het toezicht in de afgelopen jaren vorm is gegeven weinig heeft bijgedragen aan de realisatie van de SUWI-doelen.

Wat zijn de randvoorwaarden voor goed toezicht en doen zich hier knelpunten voor?

Zoals hierboven aan de orde is gekomen, is er de afgelopen jaren in de praktijk weinig toezicht gehouden op het SUWI-stelsel en de uitvoeringsorganisaties die daarin opereren. Wanneer we het hebben over randvoorwaarden van goed toezicht, is een eerste voorwaarde dat inhoudelijk invulling wordt gegeven aan het toezicht op zowel het stelsel als geheel als op de individuele uitvoeringsorganisaties. Dit vereist ook een eenduidige opvatting over wat er onder het SUWI-stelsel wordt verstaan. In de praktijk lijkt de Inspectie SZW een bredere opvatting te hanteren van het stelsel voor werk en inkomen, namelijk inclusief de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten.

In diverse stukken wordt gesteld dat het van belang is dat het toezicht onafhankelijk plaatsvindt. Wij, als onderzoekers, onderschrijven dat. Tegelijkertijd signaleren we dat het net zo goed van belang is dat het toezicht niet geïsoleerd plaatsvindt: de toezichthouder moet gevoed worden door zowel eigenaar, opdrachtgever als opdrachtnemer. En vervolgens moet de feedback loop gesloten zijn: de bevindingen van het toezicht dienen op een goede, constructieve manier teruggekoppeld te worden aan de uitvoeringsorganisatie(s), zodat dit tot verbeteringen in de uitvoeringspraktijk kan leiden. Het is niet duidelijk of reeds is uitgekristalliseerd hoe de onafhankelijkheid van het toezicht en inhoudelijke afstemming zich tot elkaar verhouden.

Welke verbeteringen kunnen leiden tot een effectiever extern en intern toezicht van de zbo's?

Zowel voor het organisatietoezicht als het doeltreffendheidstoezicht geldt dat er wijzigingen zijn doorgevoerd of zijn voorzien. De aanname is dat beide vormen van toezicht met deze wijzigingen effectiever zullen zijn. De Inspectie SZW is voornemens een stelselbrede monitor in te richten om de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel te volgen, duiding te geven aan ontwikkelingen en werkende mechanismes binnen het stelsel te identificeren. Wij zijn van mening dat hiermee het toezicht op het SUWI-stelsel als geheel in elk geval beter verankerd zal zijn. Hoe dit in de praktijk uitpakt zal moeten blijken.

In 2019 is een start gemaakt met de doorontwikkeling van het organisatietoezicht, naar aanleiding van de Zelfevaluatie en het verantwoordingsonderzoek door de Algemene

Rekenkamer over 2018. De doorontwikkeling houdt een versterking van de bemensing in en de uitwerking van een nieuw toezichtkader. Doel is om, door middel van het opsporen van risico's, het vertrouwen in de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen te vergroten. Resultaten van deze doorontwikkeling zijn nog niet bekend. Ook voor deze vorm van toezicht geldt dat het op het oog een verbetering lijkt, omdat het toezicht op het SUWI-stelsel als zodanig beter verankerd is. In de toekomst moet blijken of deze wijzigingen het toezicht in de praktijk effectiever maken.

B5.5 Outcome

In hoeverre is de aandacht voor en de realisatie van het bevorderen van arbeidsparticipatie ('werk boven uitkering') binnen het SUWI-stelsel in de periode 2015-2020 verbeterd?

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is één van de twee hogere doelen van de Wet SUWI. In de praktijk is het vooral het UWV dat invulling en uitvoering geeft aan de realisatie van arbeidsparticipatie. UWV doet dat voor een deel van de doelgroepen zelfstandig en voor een ander deel van de doelgroepen in samenwerking met gemeenten in de 35 arbeidsmarktregio's.

Er zijn indicaties dat zowel in de aansturing als in de uitvoering de aandacht voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie is toegenomen. Er is sinds 2015 meer ruimte gekomen voor investeringen, waardoor intensievere dienstverleningsmodellen voor de WW en de WGA konden worden geïntroduceerd. Zodoende is er meer ruimte gekomen voor persoonlijke dienstverlening aan klanten. We concluderen dat er in de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor effectiviteitsstudies, en daarmee voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie, maar dit nog niet structureel is ingebed in de uitvoering. We achten dit wel essentieel, omdat op die manier inzichtelijk kan worden gemaakt 'wat werkt' en zodoende hoe de arbeidsparticipatie verder bevorderd kan worden (en hoe dit op doelmatige wijze gedaan kan worden). In bijlage 4 gaan we in meer detail op de effectiviteitsstudies in en werken we nader uit hoe outcome in de toekomst te meten is. Het goede gesprek is in de afgelopen jaren beter gevoerd, maar daarin gaat het nog te weinig over de hogere doelen van de Wet SUWI, waaronder het bevorderen van arbeidsparticipatie.

Wat betreft de realisatie van arbeidsparticipatie zien we dat sprake is van een gestage afname van het aantal WW-uitkeringen in de periode 2015-2019. Dat wijst erop dat de arbeidsparticipatie is toegenomen. Ook het aantal WIA-gerechtigden dat werk vindt is toegenomen. Voor Wajongers geldt dat de uitstroom in de afgelopen jaren licht heeft gefluctueerd.

Op basis van de beschikbare informatie kunnen we niet vaststellen in hoeverre de dienstverlening van het UWV heeft bijgedragen aan (snellere) uitstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden. Bijgehouden wordt in hoeverre uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk, maar niet bekend is of die uitstroom toe te schrijven is aan de dienstverlening van UWV. We kunnen zodoende geen harde conclusies trekken over de bijdrage van UWV aan arbeidsparticipatie. Er is in de afgelopen jaren wel ingezet op effectiviteitsonderzoek, met name

ten aanzien van WW- en WGA-dienstverlening, maar resultaten daarvan zijn nog niet bekend. Op basis van eerder onderzoek mag worden verwacht dat de intensievere dienstverlening, met name aan WW'ers, bijdraagt aan de arbeidsparticipatie.

Er is geen informatie beschikbaar over de bijdrage van de regionale samenwerking aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Welke maatregelen en ontwikkelingen hebben daar in deze periode aan bijgedragen? Welke belemmeringen waren er?

In de periode 2015-2020 is, na jarenlange bezuinigingen, meer ruimte gekomen voor investeringen in de re-integratiedienstverlening door UWV. De beschikbaar gestelde middelen zijn benut om de dienstverleningsmogelijkheden voor diverse klantgroepen te verruimen, met name op het gebied van persoonlijke dienstverlening aan WW- en WGA-gerechtigden. Naar deze dienstverleningsmodellen wordt effectiviteitsonderzoek uitgevoerd, wat de doeltreffendheid van de re-integratiedienstverlening vergroot. Zodoende hebben de investeringen en de daaraan gekoppelde effectiviteitsstudies bijgedragen aan een toename van de aandacht voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Echter, de aandacht in de aansturing voor de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening is nog niet structureel. We gaan hier in bijlage 4 in detail op in.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl