

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. minister mr. A.J. de Geus en
Staatssecretaris dhr. H.A.L. van Hoof
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum	kenmerk	contactpersoon	doorkiesnummer
29 juni 2004	200401408	W. van Casteren	(070) 789 07 67

onderwerp
advies Ketensamenwerking en -informatisering Suwi

Geachte heren De Geus en Van Hoof,

De RWI heeft in zijn 'meibriefadvies' van 27 februari jl. aangegeven veel belang te hechten aan een versnelde ontwikkeling van de samenwerking en informatisering in de keten van werk en inkomen. U heeft zelf recent gesteld een *koerswijziging* nodig te vinden met betrekking tot de ketensamenwerking en de aansturing van de afzonderlijke Suwi-organisaties (zie verderop). De Raad deelt dit van harte en doet in deze brief (kadergevende) suggesties om een koerswijziging te versterken. De Raad baseert zich daarbij mede op een door de Raad georganiseerde expertmeeting '*Ketensamenwerking en -informatisering Suwi*' en een door de Raad uitgezet onderzoek naar ketensamenwerking in de praktijk¹. Een verslag van de expertmeeting en het onderzoeksrapport bied ik u bijgaand aan.

Halverwege start en evaluatie

De Suwi-keten was bij de start in 2002 niet af en was bedoeld zich verder te ontwikkelen. In 2006 moet het Suwi-transformatieproces zijn afgerond en moeten de voordelen van de nieuwe structuur en werkwijzen duidelijk worden. U bent in uw recente voortgangsrapportage aan de Tweede kamer redelijk optimistisch over de vraag of dit gaat lukken². De Raad ziet hier ook reden toe, maar halverwege de opbouw van Suwi is ook duidelijk dat er nog veel aandachtspunten zijn. Verbeterpunten in de keten zijn vaker gesignaleerd en komen in het bijgevoegde RWI-onderzoek duidelijk naar voren. Positief is dat men overal bezig lijkt in de samenwerking te investeren door overleg, persoonlijke contacten en concrete afspraken. Op de werkvloer krijgen partijen steeds beter zicht op elkaars doelstellingen wat leidt tot meer begrip.

¹ Research voor Beleid, *Samen aan het werk: de praktijk van ketensamenwerking*, Leiden 2004.

² Ministerie SZW, *Tussenevaluatie SUWI 2004 en verantwoording SUWI-organisaties 2003*, brief plus bijlagen, 19 mei 2004.

Belangrijkst aandachtspunt vindt de Raad dat de cliëntgerichtheid van de keten nog verre van optimaal is. De cliënt is het centraal bindende element in de Suwi-keten. De Raad constateert dat er hier nog veel belangrijke aandachtspunten zijn, waaronder:

- er is nog veel winst te boeken met een betere afstemming van werkprocessen en een stroomlijning van het gegevensverkeer. De keteninformatisering loopt achter bij de verwachtingen. Uitkeringsgerechtigden moeten te vaak dezelfde informatie verstrekken en er zijn vertragingen mogelijk in de doorloop van de keten.
- de cliënt heeft nauwelijks grip op het verkeer van de eigen persoonlijke gegevens en op zijn traject. Ook het reïntegratieadvies van CWI is primair gericht op UWV of de gemeente en in het geheel niet op de cliënt zelf. Het advies speelt bovendien vaak een geringe rol in het reïntegratieproces.
- vanwege werkdruk komen, ondanks de grote inzet van CWI, bemiddeling en met bemiddeling samenhangende taken in gedrang.
- werk komt in de keten nog steeds niet altijd voor inkomen.
- bij reïntegratietrajecten is er weinig maatwerk.
- diepte-investeringen (scholing) in werkzoekenden leggen het af tegen korte termijn denken (snelle plaatsing) waardoor herhaalwerkloosheid kan optreden.

Belangrijke onderliggende oorzaak is dat met de invoering van Suwi de cliënt wel tot centraal ijkpunt is benoemd, maar dat in de onderliggende en aanverwante wetgeving de instituties nog overwegend centraal staan. Belangen en prikkels in de keten zijn primair gericht naar schadelastbeperking voor organisaties, het scherpst zichtbaar in de WWB. De dominantie van de verzekeringsgedachte en de risicocalculaties die daarvan het gevolg zijn, heeft zeker voordelen, vooral in termen van doelmatigheid, maar spoort niet automatisch met de cliënt-centraal-gedachte. In zijn laatste Beleidskader heeft de Raad er mede in dit kader op gewezen dat cliëntstromen de komende jaren voor een groter deel gaan bestaan uit oudere en lager opgeleide werkzoekenden, voor wie risicocalculaties eerder negatief uitpakken. Voor de reïntegratie van deze relatief lastig bemiddelbare groepen is bij uitstek maatwerk, samenwerking en vraaggericht werken nodig.

Belangrijk punt vindt de Raad dat de *verdeling* van belangen en incentives in de keten partijen niet als vanzelf motiveert tot presteren in het belang van alle cliënten. *Groepen* cliënten zoals Wajongers, nuggers en inburgeraars vallen buiten de boot vanwege het ontbreken van voldoende prikkels. Bij samenlopers (cliënten van zowel UWV als gemeente) is er soms een onduidelijke regie en bij 'doorlopers', zoals personen met een kortdurende WW-uitkering die overgaan naar de WWB, ontbreken prikkels bij UWV om in de reïntegratie te investeren. De Raad verwacht dat deze groepen in omvang zullen groeien als gevolg van aanscherping van wetgeving. *Individuele* werkzoekenden vallen soms buiten de boot, omdat het, ondanks afspraken over een sluitende aanpak, niet lonend kan worden gevonden om veel in de reïntegratie te investeren. De Raad vindt dit zeer zorgwekkend, zeker gelet op de komende jaren waarin de arbeidsmarkt weer zal gaan verkrappen. Alle groepen en individuele werkzoekenden zijn binnen afzienbare tijd weer hard nodig. Opdracht aan u en aan de ketenpartijen is om werkprocessen en belangen in de keten zo te organiseren dat er tijdig en in de benodigde diepte wordt geïnvesteerd in alle beschikbare werkzoekenden. Belangen en prikkels in de keten zullen tijdig met de trends op de arbeidsmarkt mee moeten groeien.

Een tweede belangrijke tekortkoming vindt de Raad dat de keten nog onderpresteert in het verbinden van de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt. Er is slechts beperkt sprake van een gezamenlijk regionaal of lokaal *arbeidsmarkt*beleid. De hiervoor beschreven institutionele

belangen leiden ertoe dat de ketenpartijen de voorkeur geven aan een per organisatie apart opgetuigd *uitstroomb* beleid. Budgetten voor reïntegratie worden weinig gecombineerd en verschillende partijen jagen op dezelfde vacatures. Ondanks de vele, goede projectmatige activiteiten, mede opgezet door de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's) of geïnitieerd vanuit de regionale ketenoverleggen (Reko's), is er nog nauwelijks sprake van een gestructureerd regionaal arbeidsmarktbeleid.

Ketenpartners lijken meer in het algemeen de verschillende acties in de keten nog teveel te beschouwen als min of meer losse, elkaar opvolgende activiteiten en veel minder als samenwerkingsprocessen. Er is daardoor veel doorvoer in de Suwi-keten, maar veel minder terugkoppeling en gezamenlijkheid.

Complicerend is dat er in het domein werk én inkomen vaak daadwerkelijk twee ketens zijn te onderscheiden: één voor werk (reïntegratie) en één voor inkomen (uitkeringsverstrekking). Meestal is de uitkeringsverstrekking het primaire proces dat eerst goed doorlopen moet worden. De Suwi-doelstelling werk boven uitkering vergt dat de reïntegratieketen meer leidend wordt. De *work first* benadering van sommige gemeenten is te zien als een manier om reïntegratie van start af leidend te maken³, maar kent weer het risico dat de schadelastbeperking het langtermijn belang van de cliënt in de weg kan staan.

Keten staat onder grote druk

De Raad erkent de moeilijke omstandigheden waarin de keten zich moet ontwikkelen. De grote werkdruk vanwege de sterk toegenomen werkloosheid, doorgaande reorganisaties en wetswijzigingen zijn voor CWI en UWV belangrijke factoren. Voor gemeenten heeft de invoering van de WWB een zeer grote impact. Veel medewerkers blijken moeite te hebben om alle relevante veranderingen in wet- en regelgeving en in werkprocessen bij te houden, waardoor het kennisniveau van medewerkers soms als niet toereikend wordt ervaren⁴. CWI is als 'toeleverancier' aan gemeenten en UWV daarbij sterker dan de anderen afhankelijk van de feedback op geleverde prestaties. Deze feedback ontbreekt te vaak.

Door de enorme dynamiek komen ketenpartners niet aan alle taken toe. Met name CWI, als startpunt voor alle werkzoekenden, ondervindt direct de gevolgen van een grotere werkdruk. De bestaande afspraken met uw ministerie waarbij het uitvoeringsbudget van CWI kan meebewegen met het werkaanbod, is zeer toe te juichen, maar heeft in de praktijk niet alle knelpunten kunnen oplossen. Hierbij speelt mee dat CWI met extra budget niet alleen de dienstverlening aan gemeente of UWV heeft verbeterd, maar ook de dienstverlening aan werkgevers heeft uitgebreid. Het CWI geeft hierbij aan dat zij naast de lopende dienstverlening en bemiddelingsactiviteiten, graag veel meer zou doen dan nu mogelijk is. Dit geldt zonder twijfel ook voor gemeenten en UWV. Dit tekent de vele keuzes die op de werkvloer nog zijn te maken ten aanzien van extra dienstverlening, zodra extra uitvoeringsbudget beschikbaar is. Dit noopt naast doelmatig werken en faire budgettering ook tot prioritering in de uitvoering. Blijvend aandachtspunt vindt de Raad hierbij dat er blijkbaar niet overal voldoende afstemming is tussen alle betrokken ketenpartners over de precieze keuzes in de uitvoering. Zo kunnen veel gemeenten mopperen over de inzet voor bemiddeling bij CWI en tegelijkertijd de energie en tijd die CWI in bijvoorbeeld reïntegratieadviezen steekt, onderbenutten. Dit is vanuit ketenperspectief een verre van doelmatige inzet van middelen.

³ In de *work first* benadering is de directe activering van uitkeringsgerechtigden via werkstages, leerwerktrajecten, productiewerk in ruil voor de uitkering en dergelijke, een wezenlijk element.

⁴ RvB, 2004.

Koerswijziging voor de ketensamenwerking

De ervaringen in de afgelopen twee jaar hebben u ertoe gebracht de ketensamenwerking opnieuw richting te geven. De ketenpartners hebben daartoe recent, op uw verzoek, een eigen visie op de toekomst opgesteld⁵, die u ondersteunt. U spreekt daarbij zelfs, zoals gezegd, van een 'koerswijziging voor de ketensamenwerking'. De ketenpartners hebben in dat kader als ambitie uitgesproken in de nabije toekomst als één keten naar de cliënt te opereren, aansluitend en aanvullend aan elkaar en zonder dubbelingen. Uit de tussenevaluatie blijkt dat er bij de uitvoeringsorganisaties groeiende aandacht is voor cliëntenparticipatie, maatwerk en klachtenregelingen. Desondanks zijn de cliënten en klanten (werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden en werkgevers) nog niet tevreden genoeg.

De ketenpartners hebben vijf samenhangende ambities geformuleerd om de koerswijziging inhoud te geven:

1. ontwikkeling van gezamenlijke *ketenprestatie*-indicatoren.
2. afstemming van ICT-investeringen.
3. gezamenlijke aanpak van de reïntegratie voor alle soorten cliënten, waarbij ketenpartners gezamenlijk financiële middelen inzetten.
4. doorgaande vorming van bedrijfsverzamelgebouwen.
5. gezamenlijke handhaving.

Partijen willen dit verder uitwerken in een nieuw ketenprogramma. U hebt partijen verzocht in het nieuwe ketenprogramma duidelijke prioriteiten te stellen. Op lokaal en regionaal niveau zullen de afspraken in *prestatiecontracten* vastgelegd moeten worden. Het nieuwe ketenprogramma zal ook moeten worden verankerd in de jaarplannen van CWI en UWV voor 2005. SZW heeft hierbij volgens u een structurende, sturende en faciliterende rol⁶.

Eerder dit jaar heeft u bovendien aangegeven te streven naar een *aansturing nieuwe stijl* ten aanzien van de Suwi-organisaties, te vervatten in een strakker afsprakenkader⁷. Daarin is het de bedoeling dat uw jaarlijkse opdrachtbrieven aan de Suwi-organisaties (de 'meibrieven') een meer op resultaat gericht karakter krijgen en dat u expliciet gaat toetsen op de vraag of er voldoende uitzicht is dat de voornemens daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De Raad herkent in deze koerswijzigingen veel van zijn eigen visie, onder meer neergelegd in zijn laatste meibriefadvies en ziet ook duidelijke overeenkomst met de bijgaande conclusies uit de door de Raad georganiseerde expertmeeting. De Raad meent met u dat er ten aanzien van de keten goede reden is tot een koerswijziging en vindt dat het ministerie en partijen met bovenstaande intenties op het goede spoor zitten. De ambities sluiten ook goed aan op de hierboven genoemde hoofdaandachtspunten voor de keten, te weten de nog tekortschietende cliëntgerichtheid in de keten en het ontbreken van een krachtig regionaal arbeidsmarktbeleid. Wel is de koerswijziging ontegenzeggelijk nog erg algemeen verwoord en behoeft die dan ook snel nadere uitwerking. De Raad dringt er op aan dat nog dit jaar er een nieuw, verbeterd ketenprogramma ligt. In het navolgende schetst de Raad enkele uitgangspunten en concrete suggesties die de Raad bovenal van belang vindt voor die verdere uitwerking.

⁵ CWI, Divosa, UWV en VNG, *Tussentijdse Suwi-evaluatie Bijdrage van de ketenpartners*, mei 2004.

⁶ *Tussenevaluatie van de wet Suwi*, mei 2004, p. 44.

⁷ Brief minister SZW aan de Tweede Kamer, dd 30 maart 2004, over versterking van de aansturing en het toezicht op de Suwi-organisaties.

Bakens voor een koerswijziging: cliënt, keten en regio

Cliënt centraal: gezamenlijk beeld van dienstverlening concretiseren

De Raad meent dat de nog beperkte cliëntgerichtheid van de keten aangepakt moet worden door werkprocessen in de keten veel nadrukkelijker en partijoverstijgend te voegen naar de dienstverlening aan de cliënt. Partijen dienen een gezamenlijk beeld van optimale dienstverlening aan de cliënt op te stellen en daar alle werkprocessen en werkproceskoppelingen op af te stemmen. Dat gezamenlijke beeld ontbreekt nu voor tal van cliëntroutes in de keten. Voor diverse (overdrachts)momenten in de keten zijn verbeteringen denkbaar, zoals een betere inzet van het reïntegratieadvies, door overal in de keten werk boven inkomen leidend te maken, door afspraken over de reïntegratie van werkzoekenden met een kortdurende WW-aanspraak, door afstemming van contacten met werkgevers en reïntegratiebedrijven, door het vermijden van dubbele informatie-uitvraag, et cetera.

De grote werkdruk noopt daarbij tot keuzes. Het beschikbare uitvoeringsbudget dient zo doelmatig mogelijk in de keten te worden verdeeld, waarbij ook de wensen van ketenpartners over elkaars prioriteiten een rol moeten hebben. De Raad vindt dat ketenpartners elkaar op uitvoeringsniveau meer moeten betrekken in die keuzes, waardoor ook het onderlinge begrip zal groeien. Voor zover dit nog niet het geval is, is het aldus ontstane inzicht in elkaars mogelijkheden en uitvoeringskeuzes de beste basis voor de Service Niveau Overeenkomsten tussen partijen en voor een regionaal arbeidsmarktbeleid.

Samengevat is het nodig dat op centraal niveau partijen de werkprocessen gezamenlijk inrichten naar de cliënt en dat binnen die centrale kaders op centraal en decentraal niveau de prioriteiten en keuzes in de uitvoering beter worden gecommuniceerd en afgestemd.

Daarbij merkt de Raad op dat er nog geen duidelijk beoordelingskader is voor de gezamenlijke dienstverlening. Zo is de cliënttevredenheid ontegenzeggelijk een belangrijk gegeven voor de beoordeling van de cliëntgerichtheid, maar kan een hoge cliënttevredenheid ook botsen met een streng op uitstroom gericht beleid. De vraag is naar welke mix van waarderingcijfers (objectieve prestaties en subjectieve oordelen van cliënten en ketenpartners) de keten zich wil richten en welke werkprocessen daarbij horen. Bij de ontwikkeling van ketenprestatieindicatoren, die partijen terecht zeggen naar te streven, waarschuwt de Raad voor een te platte benadering ('cliënt centraal betekent altijd een tevreden cliënt').

Betrokkenheid cliënt

De Raad vindt het van groot belang om de betrokkenheid van de cliënt bij zijn eigen traject en de totstandkoming daarvan te vergroten. Die betrokkenheid is belangrijk voor het welslagen van de reïntegratie-inspanningen. De cliënt die zich serieus genomen voelt en betrokken is bij de totstandkoming van het proces, zal bovendien ook serieuze feedback (kunnen) geven, waaruit informatie voortkomt die het inzicht in de werking van de eigen organisatie en die van de inspanningen van de ketenpartners zal vergroten. Daarom vindt de Raad het een belangrijk signaal om de cliënt *medeondertekenaar* te laten zijn van zowel het reïntegratieadvies (of, in de opzet van de nieuwe routing, zijn overdrachtdossier) als zijn trajectovereenkomst. De ontwikkeling van het reïntegratieadvies tot een overdrachtdossier in enkele lopende experimenten met een nieuwe routing vindt de Raad positief. Een reïntegratieadvies blik nu vaak over het hoofd van de cliënt heen naar een mogelijk in te kopen traject. Een overdrachtdossier biedt gelegenheid om samen met de cliënt de balans op te maken van sterke en zwakke punten en op basis daarvan een actueel beeld van werkmogelijkheden te schetsen. Hierbij past ook op meer natuurlijke wijze een medeondertekening door de cliënt.

De regio schaal voor samenwerking

In de Suwi-keten zijn drie heel verschillende organisaties actief. CWI en UWV zijn overwegend centraal georiënteerd en regionaal georganiseerd, gemeenten zijn overwegend regionaal georiënteerd en lokaal georganiseerd. De Raad constateert dat het nu nog veelal creativiteit en moed vergt van regionale managers van CWI en UWV om met behoud van landelijke uniforme afspraken, ook een gewenste flexibiliteit en maatwerk in de regio te kunnen leveren⁸. UWV wordt nogal eens als een centraal geleide organisatie gezien waar moeilijk dingen mee te regelen zijn. Er moet op verschillende niveau's toestemming verkregen worden en er zijn intern strakke richtlijnen voor terugkoppeling⁹. Belangrijk is daarom voor partijen om na te gaan wat in landelijke regelgeving en wat in landelijke kaders en afspraken van partijen zelf onnodig knelt voor de regionale samenwerking. Een nieuw ketenprogramma dient vervolgens de regionale schaal van uitvoering als uitgangspunt te nemen, met aandacht voor zowel de vraag- als aanbodkant van de arbeidsmarkt. In dat regionale kader dienen partijen ook de gewenste afstemming van reïntegratiebudgetten en de doorgaande vorming van bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's) te plaatsen. BVG's zijn vooral krachtige ketenkatalysatoren als ze kunnen worden ingebed in een sterk regionaal beleid.

Regionaal beleid vergt dat partijen de ruimte en het vertrouwen hebben om een regionaal beleid in te vullen. De opstelling van het ministerie van SZW ten aanzien van de keten en de regio is als terughoudend te omschrijven, waarbij het zelfregelende vermogen van de Suwi-keten voorop staat. Niet duidelijk is welke prestaties nu maatgevend zijn: die van de afzonderlijke organisaties of kolommen of die van de keten als geheel. In theorie komt de keten stevast voorop, maar in de praktische sturingsrelaties is dat minder zichtbaar. Er is volop gelegenheid gebleven voor ketenpartners om zich op de eigen, interne processen te concentreren en minder op de positie in de keten. Op onderdelen kiest u ten aanzien van afzonderlijke partijen wel voor sterke of gedetailleerde sturing. De huidige tendens naar een sterkere grip op de zbo's, mede ingegeven door de huisvestingsperikelen bij UWV, vindt de Raad risicovol en kan mogelijk ongewenste neveneffecten hebben. Het geringe vertrouwen dat dit uitstraalt richting zbo's kan de benodigde flexibiliteit, ruimte en creativiteit die op regionaal niveau vereist is voor een op de regio's en regionale partners gesneden samenwerkingsarrangementen, juist frustreren.

De Raad oordeelt dat er al met al nog geen duidelijk sturingsconcept voor de keten is. Noch de verticale, noch de horizontale sturing is voor de keten consistent ingevuld. Verticaal gesproken neemt u afstand van de keten als geheel en is uw houding ten aanzien van afzonderlijke organisaties ambivalent; horizontaal gezien hebben ketenpartners nauwelijks mogelijkheden om elkaar aan afspraken te houden. Partijen schipperen tussen meerdere gedachten, tussen ruimte nemen en aanwijzing krijgen en tussen centrale en decentrale kaders, zonder eenduidige keuzes te maken. Mede hierdoor zijn ketenpartners vaak te voorzichtig met het nemen van initiatieven of het geven van ruimte aan decentrale managers.

⁸ RvB, 2004.

⁹ RvB, 2004.

De raad adviseert een meer herkenbare en sterkere inzet op regionale ruimte en horizontale verhoudingen in de regio als uitgangspunt voor samenwerkingsarrangementen tussen de Suwi-partners. Dit vergt:

a). Duidelijkheid over centrale beslisruimte. Partijen weten nu niet altijd goed in te schatten welke ruimte ze hebben. Een gezamenlijk orgaan als het Algemeen Ketenoeverleg lijkt ook te lijden onder een onduidelijk eigen kader. Uitgangspunt dient te zijn een minister op afstand die slechts, zoals u zelf nu aangeeft, stuurt op (keten)resultaten. Centrale, instellingsoverstijgende besluitvorming en centrale middelcoördinatie zijn volgens de Raad wel geboden om verdere stappen te kunnen zetten met een gemeenschappelijke informatie- en ICT-architectuur in de keten en noodzakelijke werkproceskoppelingen. De RWI adviseert bij deze onderwerpen aan te sturen op duidelijke en afrekenbare procesafspraken, vanwege de risico's die er hier zijn met onderinvesteringen en genoegen nemen met 'second-best'. De Raad adviseert daarbij ook te zoeken naar een stevigere modus van *checks & balances* in de besluitvorming over voor de keten belangrijke zaken, waarin het AKO en de ondersteuningsstructuur voor Suwi¹⁰ een duidelijke positie moeten krijgen. Er dienen waarborgen te zijn dat impasses die nadelig zijn voor de keten, niet lang kunnen blijven duren. Ten aanzien van onderwerpen waarover in het belang van de keten *noodzakelijkerwijs* besloten zou moeten worden, zoals de door de ketenpartners aangekondigde gezamenlijke investeringen in ICT, zou de stok achter de deur moeten zijn dat de minister optreedt zodra de ketenpartners (het AKO) er zelf toch niet uit komen. Anderzijds, ten aanzien van onderwerpen waarbij de keten sterk gebaat is, maar waarbij het juist de overheid is die zou moeten optreden, zoals bij de wettelijke organisatie en coördinatie van authentieke registers, kan de regel zijn dat als de keten (het AKO) om besluitvorming verzoekt, u ook gehouden bent om hierop te reageren. Ketenpartijen dienen hier samen met u goede afspraken over te maken.

b). Er is een voortdurende alertheid nodig dat de Suwi-keten een kunstmatige keten is, waarin een partij die minder presteert de gevolgen daarvan soms zelf niet voelt. De Raad beschouwt de prikkels die de WWB oplegt aan gemeenten als een belangrijke motor achter ketenprocessen. De WWB heeft de belangen van gemeenten bij goed presteren van CWI en UWV aanmerkelijk versterkt. De Raad pleit ervoor de mogelijkheden van deze 'ketenmotor' optimaal te benutten door de introductie van vereveningsmethoden in de keten, die de prikkels die de gemeente voelt via de WWB laten doorwerken naar ketenpartners, voor zover de prestaties van UWV en CWI van invloed zijn op de risico's die gemeente via de WWB lopen. Dit kan worden vormgegeven door meer zakelijke afspraken tussen ketenpartners en het opmaken van prestatiecontracten. Bij zakelijke verhoudingen en horizontale aansturing past dat partijen elkaar kunnen afrekenen op overeengekomen prestaties. Vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op omzetting van SNO's in prestatiecontracten op basis waarvan afspraken ook kunnen worden afgedwongen¹¹. In reactie hierop heeft u aangegeven dat partijen de SNO's nu al kunnen beschouwen als prestatiecontracten, maar dat u geen ruimte ziet voor financiële afrekening in de keten. De Raad adviseert toch om de mogelijkheden op dit vlak samen met betrokken partijen te verkennen en partijen nu al vrij te laten om dit naar eigen inzicht en in onderling overleg regionaal of lokaal in te vullen.

¹⁰ In de ondersteuningsstructuur voor de keten zijn het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI), het Inlichtingenbureau en het Coördinatiepunt ICT-gemeenten vooral van belang.

¹¹ Motie Verburg c.s., kamerstukken II, 2002/2003, 26 448, nr. 77.

De Raad ziet hierbij twee hoofdopties:

- uitvoering van de prestatieafspraken in SNO's wordt nadrukkelijker uitgangspunt in de jaarlijkse verantwoording. Een organisatie die afspraken met (regionale) partners niet nakomt, kan in die optie consequenties ondervinden voor het uitvoeringsbudget.
- partijen kopen dienstverlening bij elkaar in, of bouwen een afrekeningsmethodiek achteraf in. Dit vergt mogelijk dat geldstromen worden verlegd.

c). CWI en UWV die de regio meer als maat nemen en ruimte geven voor decentrale managers. De voordelen van landelijke standaards en uniforme werkprocessen dienen daarbij wel zoveel mogelijk behouden te blijven. De Raad ziet het als de belangrijkste taak van centrale bestuurders om met de decentrale managers de voordelen van uniforme werkprocessen in te passen in op de regionale behoeften toegesneden samenwerking. Decentralisatie betekent niet dat de regie kan worden losgelaten vanuit de centrale organisaties, maar betekent in de visie van de RWI juist dat centrale bestuurders hierin een belangrijke initiërende werking hebben. Naarmate de samenwerking in de regio beter is, kan de centrale regie afnemen.

d). Gemeenten die onderling samenwerken en samen en met partijen zoeken naar voor iedereen te hanteren standaards voor werkproceskoppelingen.

e). Verdergaande opzet, uitbouw en optimalisering van bedrijfsverzamelgebouwen als evident positieve factoren voor de samenwerking.

f). Een sterke positionering van RPA's en regionale ketenoverleggen als dragers van regionaal arbeidsmarktbeleid. Daarbij is het wel de vraag of de schaal van alle RPA's bij de gewenste schaal van regionale samenwerking past en welke taakafbakening er is met de minder formeel geregelde regionale ketenoverleggen. Vaak is de schaal van een CWI-kantoor of het werkingsgebied van een bedrijfsverzamelgebouw, de meer relevante schaal voor concrete samenwerking. De Raad adviseert u om met uw eigen initiatieven en impulsen ook vooral aan te haken bij de regionale schaal.

De Raad vindt het een dubbele winst als partijen erin slagen om sectoraal en regionaal beleid te vervlechten en daarbij erin slagen vraaggerichte initiatieven op te zetten. De Raad signaleert dat O&O fondsen zich geleidelijk aan meer regionaal manifesteren, wat kansen biedt, en is momenteel zelf betrokken bij een aantal regionale pilots waarin gemeentelijke reïntegratiemiddelen en middelen uit sectorfondsen gezamenlijk worden ingezet voor projecten vanuit de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Regelgeving die een dergelijke flexibele inzet van middelen in de weg staat, dient zoveel mogelijk te worden voorkomen of te worden weggenomen.

Een sterke inzet op de mogelijkheden om gezamenlijk middelen in te zetten - 'pooling' van reïntegratiemiddelen - is daarbij van groot belang en partijen formuleren dat dan ook terecht als hun gezamenlijke ambitie. Initiatieven op dit terrein dienen zoveel mogelijk te worden bevorderd en waar nodig ondersteund.

Om het gewenste decentralisatieproces richting regio verder op gang te brengen, adviseert de Raad om duidelijke ijkpunten in de tijd met partners overeen te komen, onder meer ten aanzien van samenvoeging en gecoördineerde inzet van reïntegratiebudgetten.

Informatiehuishoudingen stroomlijnen

Voor cliëntgerichte werkprocessen zijn efficiënte, correcte en snelle informatieoverdrachten noodzakelijke voorwaarden. Voor de stroomlijning van het gegevensverkeer zijn afspraken rondom twee basisvragen noodzakelijk:

* Wat willen partijen van elkaar weten?

De Raad verwacht op dit vlak een doorbraak van een onlangs gestarte pilot in Harderwijk, waar gemeente en CWI experimenteren met gegevensuitwisseling, en waarbij ook het nieuwe informatiesysteem van CWI, 'SONAR', voor het eerst in stelling wordt gebracht.

* Welke informatie wordt door wie beheerd en voor wie en hoe is die toegankelijk?

Het streven is er in Nederland al lange tijd op gericht om een landelijk dekkend stelsel van authentieke registraties tot stand brengen¹². De totstandkoming hiervan gaat tot dusverre traag. Het kabinet mikt op een wets*voorstel* voor de zes basisregisters¹³ uiterlijk 2007, waarvoor ook het principe van eenmalige gegevensuitvraag zal gaan gelden. Doelstelling is om dit principe ook te laten gelden voor nog aan te wijzen andere gegevensbestanden¹⁴. Voor de Suwi-keten wordt onder meer aangestuurd op een *centrale polisadministratie* bij UWV. Deze polisadministratie moet de ruggengraat worden voor het SUWI-gegevensverkeer. De voordelen van de polisadministratie zijn groot:

- gegevens zijn actueler doordat ze maandelijks worden bijgewerkt,
- de polisadministratie bevat gegevens over zowel uitkerings- als arbeidsverhoudingen,
- er is minder gegevensuitvraag bij werkgevers nodig en gegevens zijn direct bruikbaar voor de uitkeringsbepaling.

De Raad vindt de polisadministratie een zeer wezenlijke ontwikkeling voor de Suwi-keten. In het proces zitten wel een aantal risico's:

- met de opzet van de polisadministratie en de overdracht van de premie-inning naar de Belastingdienst ontstaat feitelijk een nieuwe keten, die centrale coördinatie vereist tussen het ministerie van Financiën (als aanstuurder van de belastingdienst) en SZW (als aanstuurder van UWV).
- het kader waarbinnen de polisadministratie zich moet ontwikkelen is nog niet duidelijk. Er is bij het Rijk geen duidelijk beeld van hoe het totaal van de landelijke formatiehuishouding eruit moet komen te zien, hoe de polisadministratie daar precies in past en welke raakvlakken er zijn met andere authentieke bronnen binnen en buiten Suwi.
- de komst van de polisadministratie lijkt nog onvoldoende te leven bij de ketenpartners. Het besef dient te ontstaan dat er grote voordelen zijn voor alle betrokkenen en dat partijen hiervan gebruik moeten maken en hierbij moeten aanhaken.
- de mogelijke privatisering van de WAO kan ertoe leiden dat belangrijke beleids- en sturingsinformatie wordt gemist omdat die niet meer bij UWV maar bij private verzekeraars zit. Dit vergt aanvullende afspraken.

¹² Authentieke registraties zijn formeel erkende registers waarin gegevens vast worden gelegd die binnen de publieke dienstverlening gebruikt worden. Uniformering en standaardisering maakt koppelingen binnen het stelsel van registraties mogelijk. Dit is ook voor het gegevensverkeer in Suwi en daaraan grenzende domeinen zoals zorg en welzijn, van groot belang. Per authentieke registratie wordt bij wet vastgelegd wat het doel is, het werkingsgebied, de kwaliteitseisen en -borging, de autorisatie voor het gebruik en de financiering.

¹³ Voor het besturen van het land worden zes authentieke registraties van zodanig belang geacht dat zij in een samenhangend stelsel zijn ondergebracht. Twee van deze zgn. basisregisters bestaan al: de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens en de kadastrale registratie. Vier registraties zijn nog in ontwikkeling: het basisbedrijvenregister, het gebouwenregister, het geografisch kernbestand en de nationale adressenregistratie.

¹⁴ Ministerie EZ, *Rijksbrede ICT-agenda*, 2004, pp. 17-18.

- in de polisadministratie ontbreken mensen die niet bij UWV zijn verzekerd. Er moet daarom een goede afstemming komen met de informatie van gemeenten over bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden zonder werkverleden.

De Raad roept alle partijen op actief het belang te onderschrijven van de opzet van de polisadministratie en om de techniek en standaards daarachter als uitgangspunt te nemen voor de verdere ontwikkeling van de informatiehuishouding. Daarbij roept de Raad ook op tot meer onderlinge afstemming en betrokkenheid. De polisadministratie is immers niet van UWV; UWV is slechts de beheerder van de gegevens. De informatie in de polisadministratie is voor de hele keten van belang en kan ook door andere partijen worden bewerkt en verwerkt. De betrokkenheid van andere partners kan worden vergroot door een gezamenlijk platform daarvoor in te richten.

De voortgang in het gehele proces van de opzet van authentieke bronnen kan worden belemmerd door gevraagde garanties voor de kwaliteit. Veel van de in de Suwi-keten beheerde bestanden zijn nu niet volledig of op onderdelen niet juist. De stap naar een stelsel van authentieke bronnen kan dan als (te) groot worden ervaren. De RWI dringt er op aan in de Suwi-keten toch snel een dekkend stelsel van authentieke bronnen te beschrijven, en van daaruit te werken aan verbeteringen. Juist een wettelijke regeling genereert immers druk om de kwaliteit te verbeteren. De Raad vindt dat het ministerie van SZW hierbij een belangrijkere rol moet spelen en zichzelf een duidelijke taak moet stellen.

Ook privacyregels worden vaak als belemmering opgevoerd. De Raad ziet in privacyregels als zodanig geen belemmeringen om het gegevensverkeer te stroomlijnen en uit te breiden, óók naar de private delen van de keten van werk en inkomen¹⁵. Anderzijds constateert de Raad dat er van de wetgeving ook nauwelijks positieve stimulans uitgaat op een uitbreiding van het gegevensverkeer naar private partners, noch naar de verknoping van het Suwi-gegevensverkeer met aanpalende beleidsterreinen zoals welzijn, onderwijs en zorg. De RWI roept op om een duidelijk en meer stimulerend wettelijk kader te scheppen voor het Suwi-gegevensverkeer in brede zin. Dit is zoals gezegd alleen mogelijk vanuit een consistente en breed gedragen visie op de informatiehuishoudingen in het domein werk en inkomen en de daaraan grenzende domeinen. Hier ligt volgens de Raad een belangrijke taak voor het Algemeen Ketenoverleg en het ministerie. De RWI adviseert om ook de cliëntraden nadrukkelijk hierbij te betrekken; privacy gaat immers vooral ook de cliënt aan.

De stroomlijning van het gegevensverkeer met en in het *private* deel van de keten (werkgevers, opdrachtgevers, arbodiensten, reïntegratiebedrijven en scholingsinstellingen) gaat minstens zo moeizaam. Hier geven bijvoorbeeld ongelijke begrippen en definities nog problemen. In het publieke deel biedt de bestaande gemeenschappelijke taal *SuwiML*¹⁶ een praktische oplossing voor het knelpunt dat vaak de betekenis van de uitgewisselde gegevens niet eenduidig en ondubbelzinnig zijn vastgelegd. Het is hierbij wel zaak dat alle ketenpartners en (sector)loketten zich eenduidig voegen naar SuwiML. Private partijen zijn geen Suwinet-partij en daarom zijn ook andere oplossingen nodig. De RWI heeft hierbij een eigen

¹⁵ Als privacyregels tijdig en zorgvuldig worden uitgewerkt, staat de privacywetgeving weinig legitieme doelstellingen in de weg, aldus het College Bescherming Persoonsgegevens (www.cbppweb.nl).

¹⁶ SuwiML is gebaseerd op het Suwi Gegevensregister, waarin de betekenis en codering van alle gegevens die worden uitgewisseld in het Suwi-domein zijn vastgelegd, en op de internetstandaard XML. Bij uitwisseling op basis van SuwiML worden gegevens op flexibele wijze in een browser aan gebruikers gepresenteerd. Ook kunnen gegevens rechtstreeks door computersystemen worden verwerkt.

verantwoordelijkheid; hij heeft een taak in het transparant maken van de reïntegratiemarkt. Benchmarking van prestaties is daarvoor een belangrijk instrument. Eén van de cruciale voorwaarden voor benchmarking is dat opdrachtgevers en opdrachtnemers zoveel mogelijk gelijke contractdefinities gebruiken en in contracten opnemen. Langs deze lijn wil de Raad ook een stroomlijning in de reïntegratiemarkt bevorderen.

Ontsluiting van informatie uit de authentieke bronnen voor de private partijen in de keten, zoals een (aangepaste) aansluiting op Suwinet, is een zeer belangrijk thema waarover goede afspraken gemaakt dienen te worden in het kader van de noodzakelijke schets van een samenhangende informatiehuishouding voor de gehele Suwi-keten.

Leerprocessen en communicatie in de keten versterken

De Raad stelt vast dat leerprocessen in de keten niet goed zijn georganiseerd. Al opgemerkt is dat medewerkers niet altijd goed op de hoogte zijn van relevante wetswijzigingen. Ook blijken medewerkers van CWI niet altijd op de hoogte van criteria, bijvoorbeeld ten aanzien van scholing, die ketenpartners hanteren, waardoor een reïntegratieadvies aan relevantie kan verliezen¹⁷. Gericht kennisbeleid en bevordering van de communicatie tussen uitvoerders binnen en tussen kolommen moet dit oplossen, waarbij een (lokale) middelencoordinatione onmisbaar is. De Raad roept ketenpartners op samen te werken bij het actueel houden van kennis.

Belangrijk onderdeel van het leren in de keten is feedback. In de keten is er weinig feedback tussen ketenpartners op concrete geleverde prestaties. Nog afgezien van het demotiverende effect hiervan, treedt hiermee in onderdelen van de keten soms te weinig een leerproces op¹⁸. De Raad ziet dit als een ernstig tekort in de keten. De Raad deelt de opvatting dat het zeer lastig is om een consequente feedback te organiseren, omdat dat in de praktijk vaak niet vol te houden is¹⁹. De Raad adviseert partijen om feedback vaker *projectmatig* op te pakken, dat wil zeggen om periodiek na te gaan of de dienstverlening en overdrachten over en weer voldoen aan de wensen, wat er met overgedragen informatie (in hoofdlijnen) is gebeurd en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Dit is onmisbaar om langs elkaar heen werken te voorkomen. Positieve ontwikkeling is hierbij dat UWV bezig is met een kwaliteitssysteem waarmee de kwaliteit van door CWI aangeleverde dossiers kan worden gecheckt. Een mogelijkheid is om de informatie hieruit via periodieke regionale overleggen terug te koppelen. Dergelijke initiatieven zouden ook in gemeenten genomen kunnen worden.

Nieuw ketenprogramma

De Raad ondersteunt de opzet van een nieuw, praktisch ketenprogramma. De bestaande proces- en ketenafspraken in het *Programma ketenresultaten 2003-2004* en het manifest *Innovatie in uitvoering* uit 2003 bieden een goed kader en geven een goede richting aan, maar zijn geen voldoende basis voor een adequaat prestatie management in de keten. De bestaande afspraken zijn daarvoor te beperkt, dat wil zeggen gaan nog teveel uit van *wishfull thinking*.

- Afspraken zijn alleen gericht op de publieke SUWI-keten;
- Er is onvoldoende aandacht voor de grote impact van wetswijzigingen zoals de WWB en de daarmee gepaard gaande toegenomen frictie tussen centrale en decentrale kaders en publieke en private kaders.
- Er is geen verbinding naar de rijksbrede agenda's voor ICT en moderne publieke dienstverlening en de faciliterende rol van het ministerie van SZW hierin.

¹⁷ RvB, 2004.

¹⁸ RvB, 2004.

¹⁹ RvB, 2004.

- Er mist een duidelijke en complete taaktoedeling, een verdeling van financiële lasten, een prioriteitenstelling, een heldere verantwoordingsstructuur, een benoeming van consequenties en een belegging van de eindverantwoordelijkheid.

In een nieuw ketenprogramma zullen deze omissies moeten worden opgelost. Belangrijk onderdeel van het ketenprogramma is de hiervoor genoemde informatie- en ICT-architectuur. De Inspectie voor Werk en Inkomen concludeert dat de ketenpartners voorsnog tekortschieten in het bereiken van verdergaande samenwerking met behulp van ICT. Een belangrijke oorzaak ligt bij de verschillen in visie op ICT en op de ICT-architectuur bij de ketenpartners²⁰.

Met name is ook van belang om de impact van de WWB diepgaand uit te pluizen en als belangrijk uitgangspunt te nemen voor de verdere ketenontwikkeling. Zo is de WWB een onmiskenbare trigger voor de intensivering van de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en UWV, wat partijen nu ook in beweging zet. In het publieke deel van de keten is nu de samenwerking tussen CWI en gemeenten en die tussen CWI en UWV nog sterk dominant. De samenwerking tussen UWV en gemeenten is zich aan het ontwikkelen, maar is nog in het beginstadium. Het is van groot belang dat UWV en gemeenten dit snel verder dragen. Ook andere grote veranderingen zoals de grote implicaties voor cliëntstromen van UWV als gevolg van wetwijzigingen en de taakverdeling van UWV met de Belastingdienst, moeten worden gewogen en meegenomen in de visie op de ketenontwikkeling. Dat ziet de Raad nu niet goed terug in bijvoorbeeld de zelfevaluatie van de ketenpartners. Meer in het algemeen zijn de diverse rapportages en visies beter ingevuld waar het gaat om de omgang met reeds ingevoerde veranderingen dan met nog lopende en nog komende veranderingen. Visie vergt dat verder vooruit wordt gekeken.

Ook in wetgevingstrajecten is er vaak onvoldoende oog voor de praktische implicaties voor de keten. Sinds de start van Suwi in 2002 is er nog veel veranderd in de wet- en regelgeving en is voor de gemeenten met de WWB geheel nieuwe wetgeving in werking getreden. De geringe aandacht voor gevolgen voor de keten is merkwaardig omdat met Suwi de keten nadrukkelijk als uitgangspunt is genomen. De Raad adviseert om, naast elke afzonderlijke ketenpartner, het Algemeen Ketenoverleg een tijdige formele, consulterende rol te geven wat betreft ketenimplicaties. Ook de RWI zelf heeft overigens op dit terrein een opdracht, die de Raad wil blijven invullen en waar mogelijk verbeteren.

Verder met Suwi: experimenteren

De ontwikkeling van een keten is een lastig en weerbarstig proces, zeker in de complexe Suwi-keten. Lang niet alle inefficiënties in een keten zijn met coördinatie en afstemming op te lossen. Een keten komt het beste tot een optimum als belangen en incentives door de keten heen op natuurlijke wijze zijn gericht naar het ketenbelang. Als de Suwi-keten kritisch langs deze lijnen wordt bekeken, dan komen ook de huidige taakverdeling en incentivestructuur in beeld. De Raad deelt uw opvatting dat pas vanaf 2005, op basis van een goed inzicht in het precieze ketenproces en een evaluatie van de Suwi-experimenteerregeling, een discussie over het bestel zelf aan de orde is.

De experimenteerregeling geeft ketenpartners thans reeds ruimte. Harde voorwaarden zijn dat alle ketenpartners de afspraken dragen, dat 'een deel' van de uitkeringsintake wordt uitgevoerd door het CWI en dat het experiment uitgevoerd wordt op de locatie van het CWI of in een bedrijfsverzamelgebouw. Met de voorwaarde dat CWI minimaal een deel van de intake moet

²⁰ IWI, *ICT en de keten van werk en inkomen*, IWI, Den Haag 2004.

blijven verzorgen, is de experimenteerregeling in zekere zin ook een tegenwicht tegen te vergaande experimenteerzin. De Raad acht echter de impact van de WWB op de keten zo groot dat dit een belangrijke plaats in de Suwi-evaluatie moet hebben. De evaluatie kan in ieder geval mogelijk gevolgen hebben voor de bestaande taakverdeling in Suwi.

Daarnaast vindt de raad, meer praktisch gezien, dat er ook ruimte moet zijn voor partijen in de regio om aperte (soms tijdelijke) knelpunten in de samenwerking in onderling overleg op te lossen. Het gaat dan vooral om het oplossen van werkachterstanden als gevolg van werkdruk. Er zijn aldus twee doelen gediend met meer vrijheden in de lokale uitvoering: (1) het oplossen van dringende, bestaande knelpunten in de uitvoering en (2) het verzamelen van informatie ten behoeve van de Suwi-evaluatie en mogelijke aanpassingen die daaruit kunnen voortvloeien. Dit zijn twee verschillende doelstellingen die in de praktijk ook verschillend benaderd moeten worden. Afspraken die als primair doel hebben om tijdelijke werkachterstanden op te lossen, kunnen ontegenzeggelijk coulanter worden behandeld dan afspraken die tot doel hebben nieuwe werkwijzen en taakverdelingen uit te proberen.

Maar ook bij die laatste afspraken vindt de Raad het huidige kader te beperkt. De invoering van de WWB is aanleiding om verdergaand met Suwi te experimenteren. De enige harde voorwaarden die de Raad daarbij zou willen stellen, zijn dat:

- alle experimenten vasthouden aan de 1-loket-gedachte als centraal Suwi-streven,
- en dat alle betrokken partijen het eens zijn met het experiment.

Tot besluit

De Raad wil met deze brief nu niet de hoofdstructuur of de hoofdintentie van Suwi ter discussie stellen. Wel is er een voortdurende alertheid nodig en waar nodig ook maatregelen, voor het feit dat de keten zich blijkbaar niet als vanzelf snel in de gewenste richting ontwikkelt en het gegeven dat de ketenpartijen zich niet als vanzelf, met de huidige belangen en prikkels, eenduidig richten naar de cliënt.

De Raad heeft daarbij de overtuiging dat de keten thans toe is aan een versnelde ontwikkeling. Een overweging is daarbij ook dat de recente, rijksbrede agenda's voor de elektronische overheid, voor een moderne publieke dienstverlening en voor de terugdringing van administratieve lasten, een goed kader bieden, waarbij vanuit het domein werk en inkomen aangehaakt moet worden²¹.

²¹ Het kabinet zet onder meer in op vermindering van de administratieve lasten met minimaal 25 % en een verbetering van de dienstverlening in de publieke sector. In dit kader streeft het kabinet ook naar een versnelling van de *elektronische overheid* en is het programma 'ICT en administratieve lasten' (ictal) opgezet. Als meest recente stap heeft het kabinet onlangs de 'rijksbrede ICT-agenda' gepresenteerd (www.minez.nl). Eerder is het Actieprogramma 'Andere Overheid' verschenen (www.minbzk.nl).

U draagt hierbij een directe verantwoordelijkheid voor de Suwi-keten als geheel. Als de ontwikkeling van de keten achterblijft bij de verwachtingen, wordt van uw zijde een actieve en alerte opstelling verwacht. Voor die opstelling, maar met nadruk ook die van de ketenpartners, heeft de Raad hiervoor suggesties gedaan.

Aan de verdere discussie over de keten en de evaluatie van Suwi zal de Raad voor Werk en Inkomen graag een blijvende bijdrage leveren. De Raad zal onder meer binnen een jaar opnieuw onderzoek uitzetten naar de stand van zaken in de Suwi-keten.

Hoogachtend,
Raad voor Werk en Inkomen

J.P.C.M. van Zijl
voorzitter

Bijlage (2): -verslag Expertmeeting
-rapport 'SUWI keten samenwerking'