

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. mr. A.J. de Geus, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

| <b>datum</b>          | <b>kenmerk</b>    | <b>contactpersoon</b> | <b>doorkiesnummer</b> |
|-----------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|
| 27 februari 2004      | 1602-04/200400387 | Wouter van Casteren   | 070 - 789 0 767       |
| <b>onderwerp</b>      |                   |                       |                       |
| Advisering meibrieven |                   |                       |                       |

Geachte heer De Geus,

In deze brief bundelt de Raad opmerkingen die zijns inziens relevant zijn voor uw jaarlijkse opdrachtbrieven aan de CWI en het UWV, alsmede BKWI, IB en SVB. In eerdere briefwisselingen tussen u en de RWI is veel aandacht besteed aan de sturingsvisie ten aanzien van SUWI. Brede overeenstemming is er over het sturen op resultaten. U meldt in uw reactie (d.d. 16 mei 2003) op het vorige RWI-advies bij de meibrieven, dat 'belangrijke stappen zijn gezet in het concretiseren van de aansturing van UWV, CWI, SVB, BKWI en IB'. De uitdaging is, zo stelt u, 'om de aansturing op resultaten te optimaliseren'. Op deze uitdaging gaat de RWI in deze brief in. Voor een completere uitwerking van zijn inhoudelijke advisering verwijst de Raad naar zijn Beleidskader 2004 dat spoedig na deze meibriefadvisering zal worden uitgebracht.

## **1. Duidelijkheid over doelen en prioriteiten**

U geeft naar eigen zeggen Richting aan de uitvoering door heldere accenten op hoofdlijnen aan te geven, waarbij de betrokken organisaties de Ruimte hebben aan te geven welke resultaatafspraken zij met u willen maken. Aan de hand van de Resultaten in kwartaalverslagen en jaarverantwoording leggen uitvoeringsorganisaties Rekenschap af. Bij deze invulling van het zogenaamde '4R-model' plaatst de Raad twee kanttekeningen, die mede richtinggevend zijn voor het vervolg van dit advies.

Ten eerste bent u in het SUWI-domein niet alleen verantwoordelijk voor de taakuitvoering van afzonderlijke organisaties; u heeft ook een nadrukkelijke verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel, waaronder ook de werking van de reïntegratiemarkt. De RWI meent dat er behoefte is aan meer sturing op de prestaties van het stelsel als geheel, bijvoorbeeld om mogelijk afwenteledrag tussen uitvoeringsorganisaties te voorkomen of om betere samenwerking en gegevensuitwisseling te realiseren.

Ten tweede is de Raad van mening dat de zbo's hun ruimte vooral moeten benutten om zelf invulling te geven aan de meest effectieve en doelmatige uitvoering van beleid. Het maken van resultaatafspraken – vanzelfsprekend in goed overleg tussen de zbo's en het ministerie – valt volgens de Raad onder het geven van richting én sturing door de

minister. Eerder heeft de Raad gesteld dat het 4R-model alleen kan werken als u voldoende duidelijk bent over doelstellingen en prioriteiten en als u er samen met uitvoeringsorganisaties in slaagt om geleverde prestaties goed te beoordelen<sup>1</sup>. Op deze punten blijven er vraagtekens, onverlet de positieve stappen die onder meer zijn gezet met de ontwikkeling van prestatie-indicatoren.

## **2. Prioriteiten voor de RWI**

De Raad adviseert om in de komende periode prioriteit te leggen bij een duidelijke versnelling van de ketensamenwerking en keteninformatisering als essentiële randvoorwaarde voor goede ketenresultaten. Ten tweede legt de Raad prioriteit bij reïntegratie en bemiddeling. Beide prioriteiten zijn sterk met elkaar verbonden. Een betere keteninformatisering maakt het mogelijk om doelmatiger te werken, waardoor meer capaciteit beschikbaar komt voor reïntegratie.

### **2.1 Reïntegratie en bemiddeling**

De Raad verwacht dat de behoefte aan actief arbeidsmarktbeleid in vergelijking met 2003 nog sterk zal toenemen. De in 2002 ingezette trend van oplopende werkloosheid zal voorlopig nog doorzetten, ook als rekening wordt gehouden met een eventueel licht economisch herstel. Daar komt nog bij dat in 2004 maatregelen van kracht worden, gericht op bevordering van de participatie van onder meer uitkeringsgerechtigde ouderen en gedeeltelijk arbeidsgehandicapten. Meer mensen zoeken daardoor naar werk. Deze grotere groep werkzoekers moet wel kunnen rekenen op effectieve ondersteuning, zeker als de actuele mogelijkheden op de arbeidsmarkt feitelijk beperkt zijn. De gemeentelijke uitvoering van de WWB is hierbij ook van belang, al valt dat buiten het bestek van de meibrieven. De huidige ruime arbeidsmarkt is daarbij nu het uitgangspunt. In de situatie dat er veel werkzoekende uitkeringsgerechtigden zijn, is samenwerking en afstemming tussen uitkerende, bemiddelende en reïntegrerende instellingen des te meer van belang, om te voorkomen dat partijen afzonderlijk op jacht gaan naar schaarse vacatures. Een goed reïntegratiebeleid vergt nauwe afstemming tussen de uitvoering van de sociale voorzieningen en verzekeringen.

Maar de uitvoering moet ook tijdig kunnen inspelen op een mogelijk snelle omslag op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld als de economie weer aantrekt en ook het aantal moeilijk vervulbare vacatures weer toeneemt. De uitkomsten van prestatie-afspraken zijn hoe dan ook conjunctuurgebonden en moeten ook als zodanig worden beoordeeld.

Bij het activeringsbeleid staat werkhervatting voor de RWI voorop; werk boven uitkering moet stevast centraal staan. De nadruk op werkhervatting en uitstroom uit de uitkering heeft echter ook keerzijden, waarvan de Raad zich zeer bewust is en die hij hieronder concretiseert:

#### *- Snel versus duurzaam*

De Raad wil waar mogelijk duurzame arbeidsinpassing, waarvoor meestal een maatwerkpaak geboden is. De nadruk op werkhervatting mag er niet toe leiden dat in de uitvoering vooral wordt gestreefd naar een snelle werkhervatting, die niet langdurig is. Dat kan zich immers vertalen in meer 'draaideurcliënten' als gevolg van herhaalwerkloosheid of in onderbenutting van potentieel bij werkzoekenden. Herhaalwerkloosheid houdt

---

<sup>1</sup> De RWI herkent hierbij de kanttekeningen die het CPB onlangs plaatste bij de aansturing van semi-publieke instellingen. Basale knelpunten zijn volgens het CPB dat goede prestatiegegevens vaak ontbreken (ook omdat effecten van instrumenten soms niet goed te bepalen zijn) en dat de overheid als opdrachtgever geen duidelijke prioriteiten stelt.

uitkeringsafhankelijkheid over een langere periode in stand en vertegenwoordigt daarom ook voor de overheid een groot financieel belang. De door de overheid verlangde resultaatfinanciering, met nadruk op 'no-cure-no-pay'-contracten met reïntegratiebedrijven, versterkt het accent op snelle uitstroom boven langdurige werkhervatting. En ook de WWB is sterk gericht op uitstroom, in voorkomende gevallen zelfs onder het niveau van werkzoekenden. Dat kan ertoe bijdragen dat er een circulatie op gang komt van personen die een periode in de WW of WWB zitten, dan een korte periode werken, waarna via de WW weer de WWB volgt en zo verder. Het afrekenen op werkhervatting, ook al is het slechts voor een duur van enkele maanden, houdt daarom zowel sociale risico's voor cliënten als financiële risico's voor de belasting- en premiebetalers in.

De Raad verwacht dat het aantal draaideurcliënten zal toenemen als gevolg van de actuele wetswijzigingen in de WW en de WWB. Dit raakt bijvoorbeeld ook de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Vraag is hoe herhaalwerkloosheid is te voorkomen als tegenwicht tegen een nadruk op snelle werkhervatting. Het gaat hierbij niet om cycli die horen bij seizoensarbeid of bij bijzondere beroepsgroepen zoals acteurs. De RWI stelt als eerste stap voor om het UWV te verzoeken om in de verantwoording een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van draaideurcliënten op te nemen zodat er periodiek informatie is op basis waarvan beleidsingrepen mogelijk zijn. Onlangs heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over een UWV-rapportage over cyclische werkloosheid, waarbij werknemers periodiek met tussenpozen werkzaam zijn bij steeds dezelfde werkgever. Een zelfde verslag zou vanuit de WW en WWB kunnen worden uitgebracht over herhaalwerkloosheid waarbij de knelpunten vooral aan de zijde van werknemer liggen en er een verbrokkelde arbeidshistorie ontstaat bij verschillende werkgevers, afgewisseld met perioden in de WW en WWB. De RWI stelt zich voor dat een prestatie-indicator kan zijn dat het aandeel van deze groep uitkeringsgerechtigden in elk geval niet substantieel hoger wordt. De groep jongeren dient hierin herkenbaar te zijn. De RWI heeft zelf, in afstemming met onder meer uw ministerie en het UWV, reeds onderzoek uitgezet naar verschillende typen herhaalwerkloosheid. De Raad zal u zo spoedig mogelijk over de uitkomsten van dit onderzoek informeren.

Er zijn in dit kader ook goede redenen om de reïntegratiemarkt kritisch te bezien. Zo lijkt de focus op de reïntegratiemarkt sterk op de korte termijn gericht te zijn en lijkt het aanbod eenvormiger te worden. Dit ondanks de verdergaande professionalisering van de aanbestedingsprocedures bij het UWV en ook gemeenten. De vraag is hierbij ook of de bestaande wijze van inkoop zich verhoudt tot het soort dienstverlening en de markt. In het buitenland is er een zekere trend van ondershands inkopen, vaste prijzen, langere-termijn-contracten en een geringere mate van resultaatfinanciering dan in Nederland. De vraag is hoe de huidige aanbestedingsprocedure bij het UWV nog verder verbeterd kan worden en of experimenten met een andere wijze van inkoop wenselijk zijn, met behoud van tenminste dezelfde mate van transparantie. Op deze vragen komt de RWI in zijn Beleidskader 2004 terug, aan de hand van een nieuwe analyse van de reïntegratiemarkt.

#### *- Kortdurende uitkering versus langdurende trajecten*

Een bijzondere groep UWV-cliënten vormen diegenen met kortdurende WW-rechten. Als WW-rechten verlopen, volgt mogelijk een uitkering op grond van de WWB. Omdat personen met een kortdurende WW-uitkering snel weer uit het UWV-bestand stromen, is zoals bekend de prikkel om vanuit het UWV in reïntegratie te investeren niet groot. Afspraken tussen het UWV en gemeenten zijn hier in de eerste plaats aan de orde, om onnodige instroom in de WWB of een vertraging van een op reïntegratie gerichte aanpak te voorkomen. Op dit moment is er nog geen sprake van een Service Niveau Overeenkomst tussen het UWV en gemeenten. Hierover wordt momenteel wel landelijk overleg gevoerd, waarbij erop gemikt wordt om landelijk en decentraal afspraken te maken over onder meer de overdracht van WW-ers naar gemeenten. De RWI dringt aan op een spoedige uitkomst van dit landelijke overleg, zodat het UWV en gemeenten op lokaal niveau hierover tot afspraken kunnen komen.

#### - *Werk versus participatie*

Werk is de bovenste sport op de zogenaamde 'participatieladder', een inmiddels gangbare omschrijving waarmee wordt aangegeven dat de verantwoordelijkheid van gemeenten en ook het UWV verder gaat dan werk alleen. Als werk niet mogelijk is, dan is de volgende trede op de ladder gesubsidieerde arbeid en zo verder tot sociale activering en maatschappelijke participatie. Een goede afstemming en samenwerking tussen het UWV en gemeenten is, ook op de onderste trede van de ladder, hiervoor cruciaal. De RWI constateert dat de samenwerking op dit vlak groeiende is, maar nog zeker niet overal en in elk opzicht optimaal. Zo constateert de Raad dat het UWV strikte regels hanteert omtrent de maximale duur (twee jaar) van sociale activeringstrajecten en de maximale vergoeding die hiervoor beschikbaar wordt gesteld<sup>2</sup>. Enerzijds heeft de Raad er begrip voor dat waar mogelijk sociale activering moet doorlopen in arbeidsintegratie. Onbeperkte sociale activering past hier niet bij. Anderzijds constateert de Raad dat in veel samenwerkingsprojecten tussen gemeenten en het UWV de strikte termijn van twee jaar een knelpunt is, omdat voor bepaalde cliënten in bepaalde trajecten een periode van twee jaar eenvoudigweg te kort is. Bijvoorbeeld in het geval van duurzame arbeidsongeschiktheid zonder uitzicht op reïntegratie kan maatschappelijke activering veel langere tijd nemen. De Raad dringt er dan ook bij u op aan om het UWV aan te spreken op meer flexibiliteit en handelen naar lokaal bevind van zaken en daarbij strikte termijnen en maximale prijzen bij de sociale activering als onwenselijk te beoordelen. De RWI heeft er hierbij kennis van genomen dat ook het thema van sociale activering zal worden betrokken bij de in voorbereiding zijnde landelijke en regionale SNO's tussen het UWV en gemeenten. Aandachtspunt voor uw aansturing van het UWV is dat de samenwerking en successen op het terrein van sociale activering niet terug zijn te zien in de prestatiecijfers van het UWV. De Raad zou het waarderen indien bij het UWV de bredere zorg voor de maatschappelijke participatie en activering van haar cliënten zichtbaar wordt in de prestatiecijfers.

Wat betreft sociale activering en gesubsidieerde arbeid meldt de Raad nog dat hij, in vervolg op het recente convenant gesubsidieerde arbeid en zijn eerdere adviezen op dit vlak, dit voorjaar zal bezien in hoeverre een aanvullend advies gewenst is.

#### *Prioriteit voor reïntegratie: uitwerking voor het UWV en de CWI*

Voor het UWV en de CWI heeft de Raad hieronder uitgewerkt wat de prioriteit voor reïntegratie en alle nuances die daarbij horen, naar het oordeel van de Raad zou moeten betekenen voor uw relatie met het UWV en de CWI.

#### **UWV**

Centraal uitgangspunt van de Raad is en blijft dat voor de beoordeling van de reïntegratie-inspanningen van het UWV het aantal ingezette reïntegratietrajecten niet de relevante prestatie-indicator is. De Raad is in zijn mening gesterkt door in zijn opdracht uitgevoerd onderzoek, waaruit blijkt dat bij arbeidsgehandicapten de kans op werkhervatting slechts in beperkte mate wordt verhoogd door inzet van een traject<sup>3</sup>. Het gaat te ver om alleen op basis van dit onderzoek te concluderen dat reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten niet effectief zijn. Het geeft wel aanleiding om in de aansturing van het UWV de focus te verschuiven van volume (aantallen trajecten) naar resultaat. In uw reactie op een eerdere RWI-aanbeveling, in het Beleidskader 2003, in deze richting, heeft u aangegeven dit mee te willen nemen bij de vormgeving van de nieuwe systematiek van herbeoordelingen<sup>4</sup>. De Raad geeft u vooruitlopend daarop het volgende in overweging.

De Raad adviseert u om het UWV vrij te laten in de manier waarop de werkhervattingen worden gerealiseerd en op dit punt alleen te sturen op het *aantal* duurzame werkhervattingen. De vrije beleidsruimte kan het UWV gebruiken

<sup>2</sup> Zie: StimulanSZ, *Samenwerking tussen UWV en gemeenten, Acht praktijkvoorbeelden*, StimulanSZ, Den Haag, juli 2003.

<sup>3</sup> SEO/TNO Arbeid, *Doelgroepenindeling aanbesteding reïntegratietrajecten*, 2003.

<sup>4</sup> Brief SZW Beleidskader RWI 2003, d.d. 25 september 2003, p. 12.

om cliënten te selecteren die werkhervattingskansen hebben én gemotiveerd zijn om weer aan de slag te gaan, wat de effectiviteit per traject vergroot. Daartoe moet het UWV in staat zijn om zijn klanten (via professionele herbeoordelingen of andere klantcontacten) te kennen, en voor hen passende trajecten in te kopen bij reïntegratiebedrijven. De RWI is verheugd dat zijn advies om het aantal professionele herbeoordelingen te intensiveren ten koste van de wettelijke herbeoordelingen, is overgenomen door het UWV. De Raad onderschrijft de gedifferentieerde inzet van effectieve interventies door het UWV en de gerichtheid op de mogelijkheden tot werkhervatting van WAO'ers<sup>5</sup>. Daarbij wijst de Raad erop dat van groot belang is dat personen die volgens deze werkwijze niet direct een trajectaanbod van het UWV krijgen, via zelfmelding en de reïntegratietelefoon zelf ook een traject in gang kunnen blijven zetten.

Voor de opstelling van de Raad speelt ook mee dat recente wetswijzigingen de taakuitvoering van het UWV compliceren. Voor 2005 is direct relevant dat dan, als gevolg van de verlengde loondoorbetaling bij ziekte, de eerste mensen bij het UWV instromen die twee ziektejaren achter de rug hebben. Deze personen hebben ook twee jaar reïntegratie-inspanningen van hun werkgever achter de rug. Vraag is wat het UWV voor deze groep kan betekenen, daar waar de werkgever uitkeringsafhankelijkheid niet heeft kunnen voorkomen. Niet steeds zal voor de hand liggen om direct weer een reïntegratietraject aan te bieden. Het UWV zal van persoon tot persoon moeten nagaan wat de gewenste aanpak is na twee ziektejaren, om op termijn mogelijk tot reïntegratie te kunnen komen. Een sturing op aantallen trajecten past hier minder goed bij en kan maatwerk juist verstoren. Een hierbij horende vraag is wat de verlengde loondoorbetaling betekent voor de reïntegratiemarkt. Nog ingrijpender voor de taakopdracht van het UWV kan de eventuele privatisering van de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgehandicapten uitpakken. Op dit punt wacht de RWI nadere besluitvorming af.

Door een meer gerichte inzet van reïntegratietrajecten verwacht de RWI dat het UWV met minder trajecten toch het beoogde aantal werkhervattingen kan bereiken en kosteneffectiever kan werken. De effectiviteit van trajecten kan toenemen door een betere selectie van deelnemers. De taakstelling van 19.000 werkhervattingen in 2004 voor de WAO moet, indien het UWV meer ruimte krijgt voor het maken van de juiste match, dan ook minimaal haalbaar zijn. De RWI kan nog niet goed beoordelen in hoeverre deze taakstelling voor 2005 kan worden aangepast, om uitdrukking te geven aan de positieve effecten van een gerichtere werkwijze.

Met inachtneming van de volume-ontwikkelingen in de WAO en beleidsmatige keuzen ten aanzien van de nieuwe WAO, moet het mogelijk zijn om een meerjarige taakstelling ten aanzien van werkhervatting van WAO'ers voor het UWV op te stellen. Om rekening te kunnen houden met conjuncturele effecten, adviseert de Raad om met het UWV een meerjarige taakstelling af te spreken, waarbij achterblijvende realisaties in het ene jaar het volgende jaar ingehaald kunnen worden. Daarbij speelt ook mee de genoemde verlenging van de loondoorbetaling tot het tweede ziektejaar. Daardoor zal in 2005 de instroom in de WAO sterk verminderen.

De consequentie van het bovenstaande is volgens de Raad wel dat het UWV voortaan inzicht moet geven in het aantal werkhervattingen in de uitstroom dat gevolg is van de inzet van verschillende methoden: reïntegratietrajecten, herbeoordelingen en overige klantcontacten.

Het UWV moet meer beleidsruimte krijgen in de aanpak van de arbeidsreïntegratie, maar moet wel meer rapporteren om te laten zien of en hoe de werkhervatting wordt gerealiseerd en op welke wijze het beschikbare reïntegratiebudget is ingezet.

Ook de door u voorgestelde mogelijkheid van Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO) dient hierin als weg naar werk te worden meegenomen. De Raad is verheugd dat, in lijn met het eerder door de RWI gepromote Persoonlijk Reïntegratiebudget (PRB), nu een individuele reïntegratieovereenkomst mogelijk is. De Raad vindt het

---

<sup>5</sup> UWV Jaarplan 2004, p. 7.

daarbij wel van groot belang dat het UWV dit actief oppakt en dat u het UWV hierop ook actief aanspreekt. Eén van de aandachtspunten hierbij is de voorlichting aan de cliënt. Het UWV zou alle cliënten moeten wijzen op de mogelijkheid een Individuele Reïntegratie Overeenkomst te sluiten en ook de werkhervattingsadviseur zou een rol kunnen spelen bij de voorlichting en begeleiding van cliënten die een IRO willen sluiten. Temeer daar het door de RWI bepleitte oriëntatiebudget en zijn advies een herkenbaar en toegankelijk informatiepunt in te richten, niet zijn overgenomen. Vanwege de risico's bij de invoering van de IRO ziet de Raad graag een adequaat monitorsysteem en rapportages over hoe de implementatie verloopt, om tijdig eventuele belemmeringen in die implementatie weg te kunnen nemen. In zijn Beleidskader komt de Raad nog terug op de invoering van de IRO.

#### *WW-gerechtigden*

Een met de hierboven voor de WAO geschetste vergelijkbare aanpak stelt de RWI ook voor bij de reïntegratie van WW-gerechtigden. Bij werkloze werkzoekenden telt bij uitstek uiteindelijk alleen het aantal werkhervattingen, om uitdrukking te geven aan werk boven uitkering. Net als bij de WAO is het als beleidsinformatie wel nodig om zicht te hebben op hoe het UWV budgetten inzet voor WW-gerechtigden en welke wegen naar werk leiden. De sluitende aanpak van werkloze werkzoekenden moet daarbij overeind blijven, maar in de visie van de RWI niet per se in de vorm van een reïntegratietraject. Uit het voornoemde onderzoek van SEO/TNO blijkt overigens dat de kansen voor werklozen op werkhervatting door het volgen van een reïntegratietraject aanmerkelijk groter lijken te zijn dan die voor arbeidsgehandicapten: 73 procent van de WW-gerechtigden mét een traject vindt een baan, tegen 56 procent zónder traject.

In zijn Beleidskader 2003 heeft de Raad bij de bemiddeling van werklozen de wens uitgesproken dat het UWV meer mensen en middelen in de uitvoering kan vrijmaken voor de begeleiding van werkzoekenden naar werk. Daartoe heeft de Raad geadviseerd om de huidige fasering te beëindigen, vanwege de bijhorende administratie en onnodige bureaucratie. Een mogelijke nieuwe routing van werkzoekenden in route A (direct bemiddelbaar) en route B (niet direct bemiddelbaar) is momenteel in discussie. De Raad volgt deze discussie en de praktische stappen op dit terrein en zal hier eventueel in een afzonderlijk advies op terugkomen.

#### *Samenwerken met sectoren*

De mogelijkheid om vanuit de WW en WAO meer werkhervattingen te realiseren, is erbij gebaat indien het UWV vraaggerichte reïntegratietrajecten ontwikkelt in samenwerking met sectoren. De Raad adviseert u het UWV hierop aan te spreken. Voor de samenwerking tussen gemeenten en sectorfondsen heeft de Raad het initiatief genomen om met enkele pilots deze samenwerking vlot te trekken en na te gaan waar hier praktische drempels liggen.

#### **CWI**

Ook bij de CWI kent de Raad sterke prioriteit toe aan de prestaties ten aanzien van werkhervatting en intensieve bemiddeling. De bestaande prestatiecriteria geven echter geen duiding van het aantal mensen dat door intensieve bemiddeling van de CWI aan het werk geholpen wordt. Dat is begrijpelijk, omdat in het verleden de vraag vaak moeilijk te beantwoorden bleek of een werkvinder door bemiddeling van de CWI of op een andere manier aan het werk gekomen was. Maar hierdoor is er wel beperkt inzicht in de op bemiddeling gerichte intensieve dienstverlening aan werkzoekenden. Alleen de *klanttevredenheid* van werkzoekenden biedt hier algemeen inzicht in en beschouwt de RWI daarmee als een zeer belangrijke indicator. Hetzelfde geldt voor de op vacaturevervulling gerichte, intensieve dienstverlening aan werkgevers. Ook voor deze CWI-taak is er vooral het klanttevredenheidscijfer van werkgevers. De vervullingsquote en het markt bereik vacatures zijn slechts globale indicatoren voor de dienstverlening aan werkgevers. Daarbij komt dat de RWI vindt dat de keten van werk en inkomen, met name de CWI als poortwachter, meer aandacht kan en moet besteden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Via bijvoorbeeld

samenwerkingsafspraken met sectoren, bedrijfsbezoeken en sectorbemiddelaars kan de CWI een groter deel van de “vacaturekoek” verwerven. Als die door de CWI ook vraaggericht, dus uitgaande van de klantwens van de werkgever wordt ingevuld, vergroot dat bij uitstek de arbeidsinpassingmogelijkheden van werkzoekenden. De Raad wil een meer werkgeversgerichte werkwijze uitwerken in een volgend jaar uit te brengen advies, mede op basis van een door de Raad in samenspraak met de Taskforce Vacatureoffensief te houden evaluatie van het vacatureoffensief. Hierbij wil de Raad op deze plaats ook de groep niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (nuggers) betrekken. Deze groep heeft geen meldingsplicht bij de CWI, maar de publieke arbeidsvoorziening heeft ook voor hen een belangrijke taak. De Raad signaleert dat de CWI weinig prioriteit geeft aan de dienstverlening aan nuggers. De dienstverlening aan deze groep ziet de RWI in het licht van een (regionaal) arbeidsmarktbeleid. Een goede samenwerking tussen ketenpartners en het regionale bedrijfsleven kan ertoe leiden dat het reservoir aan nuggers wordt benut om vraaggericht, en waar nodig met inzet van scholing via de gemeente, knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. De Raad adviseert u aan de CWI te vragen hoe en op welke termijn de dienstverlening aan nuggers kan worden versterkt, mede in het licht van een op de vraagkant gericht arbeidsmarkt- en scholingsbeleid.

#### *Werk.nl ruggengraat voor CWI?*

De Raad ziet mogelijkheden om de prestatie-indicatoren met betrekking tot de intensieve dienstverlening aan zowel werkgevers als werkzoekenden aan te scherpen. De ambities die de CWI verbindt aan de website ‘Werk.nl’ zijn daarvoor uitgangspunt. De CWI wil met Werk.nl een nieuw dienstverleningsconcept voor werkgevers en werkzoekenden vormgeven. De ambities van de CWI gaan hierbij verder dan de vacature- en sollicitantenbank van waaruit Werk.nl voortkomt; de CWI wil van Werk.nl de ruggengraat maken van haar dienstverlening en streeft daarbij naar een combinatie van wat efficiënt kan via internet en wat nodig is aan fysieke dienstverlening op de vestigingen. Op termijn streeft de CWI dan ook naar een forse uitbreiding van werk.nl. In ontwikkeling zijn onder meer een mogelijkheid tot elektronische intake en online dienstverlening voor jongeren op een speciale jongerensite. De mogelijkheden om doelmatiger te werken en om grotere groepen werkzoekenden en werkgevers te bereiken, waardeert de Raad positief. Als de CWI er inderdaad in slaagt om van Werk.nl het centrale toegangspitaal tot de dienstverlening van de CWI te maken, dan kunnen werkzoekenden en werkgevers zelfstandig al heel wat (administratief) werk afhandelen, voordat het noodzakelijke fysieke contact met een consulent is. Dat contact kan dan worden geconcentreerd op daadwerkelijke bemiddeling, advisering en ondersteuning. Daardoor kan de personele capaciteit van de CWI veel gericht en effectiever ingezet worden en kan tijdwinst worden geboekt. Harde voorwaarde is voor de Raad dat de *poortwachtersfunctie* van de CWI intact blijft. De Raad constateert met instemming dat in het Jaarplan CWI 2004 de poortwachtersfunctie een belangrijke rol inneemt bij de prestatie-indicatoren van de CWI. Contact via internet kan persoonlijk contact met een consulent niet vervangen en kan alleen dienen als ondersteuning of verlichting daarvan. Dat betekent dat werkzoekenden ook na een elektronische intake zich fysiek zullen moeten melden bij de CWI. Met inachtneming van deze cruciale randvoorwaarde acht de RWI het positief dat de CWI zijn dienstverlening aan werkzoekenden via internet uitbreidt. Daarbij heeft de Raad nog twee aanvullende opmerkingen. Ten eerste zijn de pilots met computerzuilen met vacatures en andere CWI-faciliteiten op openbare plekken, positief ontvangen. De Raad ziet graag een dergelijke aanwezigheid van de CWI op veel meer plekken ontstaan. Ten tweede constateert de RWI dat de vacaturebank van Werk.nl alleen de bij de CWI gemelde vacatures bevat. Werk.nl bevat wel links naar enkele andere vacaturebanken, maar de RWI zou het doelmatiger vinden als andere vacaturebestanden direct toegankelijk worden via de zoekfunctie van werk.nl. door andere bestanden actief te koppelen.

### *Afspraken over intensieve dienstverlening*

Aan werkgeverszijde is een voordeel dat Werk.nl op snelle, eenvoudige en laagdrempelige wijze werkgevers met hun vacatures bij de CWI kan betrekken, Dit vergroot de mogelijkheden om werkzoekenden effectief te bemiddelen, omdat het een relatief kleine stap is van de passieve dienstverlening via de vacaturesite naar een intensieve dienstverlening in de vorm van actieve werving en selectie voor werkgevers. Dit creëert ruimte om jaarlijks in overleg met u, het UWV en de gemeenten, afspraken te maken over hoeveel werkgevers en hoeveel werkzoekenden binnen de capaciteit van de CWI gebruik kunnen maken van intensievere vormen van dienstverlening. Dat sluit aan bij de verschillende niveaus van dienstverlening die de CWI nu al onderscheidt. Voordelen van een dergelijke aanpak zijn:

- De CWI maakt duidelijk, voor hoeveel werklozen en werkgevers met vacatures men binnen het beschikbare budget intensieve persoonlijke dienstverlening kan leveren in de vorm van actieve matching;
- Doordat er duidelijke afspraken zijn gemaakt over wie er in intensieve bemiddeling zijn genomen, zijn er ook duidelijke meetpunten te vormen ten aanzien van de kwaliteit en de effectiviteit van die dienstverlening.

### *Melding nieuwe vacatures geeft dynamisch beeld*

Voor het beoordelen van de prestaties van de vacature- en sollicitantenbank, als onderdeel van werk.nl, hanteert de CWI aparte indicatoren. Voor het bevorderen van de doorzichtigheid van de arbeidsmarkt is het marktbreik vacatures de belangrijkste indicator. Van de overige indicatoren op dit gebied lijken de telling van het aantal opgevraagde vacatures en CV's, plus de aantallen match-acties, minder relevant. Deze indicatoren leiden tot onwaarschijnlijk hoge aantallen (44 miljoen opgevraagde vacatures, 18 miljoen match-acties). Bovendien zeggen deze aantallen weinig over de rol en de betekenis van het betreffende instrument. Wanneer het moeilijk is een geschikte selectie van vacatures te maken, dan zullen er veel (tevergeefs) worden opgevraagd. De RWI adviseert daarom deze prestatie-indicatoren te beperken tot het aantal *nieuwe* vacatures dat in werk.nl wordt opgenomen. Dat zijn er veel als werkgevers het gevoel hebben dat het helpt, en weinig wanneer de ervaring is dat het niets oplevert. Dit levert een dynamisch beeld op van het vertrouwen dat werkgevers in de vacaturebank hebben. Daarnaast is het aantal CV's in Werk.nl interessant, mede in het licht van het eerdere voorstel van de Raad om opname van een CV verplicht te stellen voor alle sollicitatieplichtige werkzoekenden.

### *Nieuw CWI-concept vergt nieuwe CWI-visie*

De Raad ondersteunt al met al de bredere ambities van de CWI met Werk.nl. De Raad adviseert u hierbij wel om in uw meibrief aan de CWI te verzoeken om, gezien de mogelijke impact daarvan, alle plannen met Werk.nl nadrukkelijk in te bedden in een integrale visie op de (elektronische) dienstverlening door de CWI. Daarbij zou de CWI in elk geval moeten ingaan op de gevolgen voor de poortwachtersfunctie, de ketensamenwerking, klantenstromen en de dienstverlening aan klanten.

### *Preventie van instroom*

Wat de preventie van instroom in de WW betreft, juicht de Raad het toe dat u momenteel met de CWI beziet op welke wijze bevorderd kan worden dat met ontslag bedreigde werknemers zich eerder bij de CWI melden, zodat de CWI tijdig een op preventie gerichte aanpak kan invullen. De Raad hoopt dat voorstellen in dit kader spoedig bekend worden. Hij adviseert om een nulmeting te verbinden aan de start van maatregelen op dit vlak. Daarmee kan de netto-effectiviteit van in een vroeger stadium ingezet preventief beleid worden beoordeeld. Bij met ontslag bedreigde werknemers gaat het immers ook om veel mensen die ook zonder tussenkomst van de CWI in de periode voordat ze daadwerkelijk werkloos zouden worden, een andere baan hadden gevonden.

## 2.2 Keteninformatisering en -samenwerking: van intenties naar praktijk

Tweede hoofdprioriteit voor de Raad is een versnelling van de keteninformatisering en ketensamenwerking. De Raad stelt met instemming vast dat de Jaarplannen 2004 van de CWI en het UWV sterk inzetten op een verbeterde samenwerking om de doelmatigheid en effectiviteit van reïntegratiebeleid te verbeteren. Ketenpartners en SZW praten daarnaast momenteel over een dienstverleningsconcept dat de keten effectiever maakt. Het eerder tussen het ministerie, de VNG, de CWI en het UWV overeengekomen *Programma Ketenresultaten 2003-2004* ziet de Raad als een belangrijke aanvulling op de inspanningen om de ketensamenwerking op een hoger plan te krijgen. Hiernaast zijn er nog vele goede initiatieven en gezamenlijke plannen, die een zeer gewenste gang richting betere samenwerking en keteninformatisering ondersteunen. Belangrijk voorbeeld is het manifest *'Innovatie in uitvoering'* dat in juni 2003 is uitgebracht door de CWI, het UWV, de Informatie en BeheerGroep (IBG), SVB, het College van Zorgverzekeraars en de Belastingdienst. De manifestpartijen roepen daarin ook het kabinet op tempo te maken met de bredere informatie-infrastructuur, waaronder een snelle invoering van het stelsel van basisregistraties en van een generiek regime voor elektronische identificatie. Deze landelijke projecten zijn voor de voortgang van de keteninformatisering in SUWI van cruciaal belang.

Het tempo van implementatie van veel afstemmings- en informatiseringsplannen ligt echter een stuk lager dan gehoopt. Zorgwekkend is onder meer de gebrekkige gegevensuitwisseling en bestandskoppelingen tussen organisaties. Privacy-bepalingen zijn hierbij een belangrijke hinderpaal, naast de complexiteit van de afzonderlijke regelgeving voor ketenpartners.

### *Tussen centraal en decentraal*

Lastig voor het maken van werkafspraken is daarnaast dat de CWI en het UWV centraal geleide organisaties zijn en gemeenten niet. De centrale kantoren of de regionale werkorganisaties van het UWV en CWI zijn voor andere (landelijk, sectoraal of regionaal georganiseerde) potentiële samenwerkingspartners vaak gemakkelijker bereikbare en meer praktische loketten dan de decentrale gemeenten. Gemeenten hebben weer meer mogelijkheden hun beleid en uitvoering aan te passen aan de lokale en regionale context, waarbij ook de afstemming met andere gemeenten aan de orde is.

De uitdaging is om, met behoud van de voordelen van centrale kaders, centrale afspraken en gestandaardiseerde werkwijzen, de komende periode zoveel mogelijk bewegingsruimte te creëren opdat werkprocessen beter op elkaar en op lokale omstandigheden kunnen worden afgestemd. Van beide richtingen (decentrale gemeenten, de centraal geleide CWI en het UWV) is daartoe beweging nodig. Voor CWI, het UWV en andere (potentiële) partners zoals sectorfondsen is het aantrekkelijk als overal gemeenten goed samenwerken en verordeningen afstemmen. Bij CWI en het UWV is het de uitdaging om met behoud van de voordelen van de centraal aangestuurde organisatie, in de verschillende regio's meer ruimte voor eigen keuzes te creëren.

De RWI meent dat de keten van werk en inkomen nu ook toe zou moeten zijn aan een scherpere nadruk op ketenafhankelijkheid. In de eerste periode van SUWI is begrijpelijkerwijs veel tijd gaan zitten in het neerzetten van de nieuwe organisatie. Vooral het UWV heeft een enorme omslag moeten maken en zal zich ook in de toekomst moeten blijven aanpassen aan bijvoorbeeld de gevolgen van de verlengde loondoorbetaling bij ziekte. In mindere mate geldt dit voor CWI. In de eerste fase van SUWI is, ook vanwege de vele verschuivingen die nadien nog hebben plaatsgevonden, er de neiging geweest om werkprocessen binnen de eigen organisaties te perfectioneren en veel minder om de keten als uitgangspunt te nemen. In de nu volgende fase van SUWI moeten uitvoeringsorganisaties evenwel aantonen dat de blik naar buiten kan worden gericht waardoor samenwerking en maatwerk prioriteit krijgen.

Dat betekent voor u, als aansturende partij, ook dat de clementie met mindere prestaties op het vlak van afstemming en gegevensuitwisseling tussen partijen, steeds minder moet en kan worden. De Raad memoreert hierbij dat begin 2006 de evaluatie van SUWI is. De komende twee jaar moet het potentieel van SUWI werkelijk zichtbaar worden. Het gevaar is dat partijen de evaluatie van SUWI en eventueel daaropvolgende aanpassingen, ook in de structuur, nu gaan afwachten. Naarmate het echter minder lukt om het volle potentieel uit SUWI te halen, is ook besluitvorming na 2006 over eventuele stelselaanpassingen kwetsbaarder. De RWI vindt dat zwaktes in de huidige structuur pas vol aan het licht kunnen komen, als partijen serieus werk hebben gemaakt van samenwerking binnen de huidige structuur. De Raad adviseert u om in uw meibrieven CWI en het UWV aan te spreken op de noodzaak van regionale en lokale flexibiliteit en ketensamenwerking. Het volstaat hierbij voor u nadrukkelijk niet om te toetsen of de samenwerking, keteninformatisering en onderlinge afstemming voldoende in de jaarplannen zijn verankerd. De RWI twijfelt daar niet aan. Het gaat er nu om dat feitelijke stappen worden gezet. Het is tegelijkertijd ook aan uw ministerie om hiervoor ruimte te scheppen. Het gaat dan om verdergaande deregulering en vermindering van administratieve lasten.

Vanwege het cruciale belang van feitelijke stappen naar betere samenwerking, organiseert de RWI in maart 2004 een expertmeeting, waarop de vraag centraal staat hoe een versnelling is te bereiken in samenwerking en keteninformatisering. De Raad zal u in aanvulling op deze brief informeren over de uitkomsten daarvan.

#### *BKWI en IB*

Onderdeel van de bovenstaande discussie is ook de ondersteuningsstructuur ten behoeve van de samenwerking en informatisering, waartoe het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) en het Inlichtingenbureau (IB) behoren. Beide bureaus vallen onder het bestek van de meibrieven. Het BKWI herbergt veel kennis over efficiënt (samen)werken en over de randvoorwaarden die daarbij gelden. De Raad vindt het een goede beslissing de evaluatie van BKWI te vervroegen naar begin 2004 en ondersteunt de wens van BKWI om daarbij de bredere ondersteuningsstructuur te betrekken<sup>6</sup>. Hierbij memoreert de Raad dat de minister onlangs heeft gesteld dat het BKWI is opgericht met het voorbeeld van de Belgische Kruispuntbank voor ogen<sup>7</sup>. Nog ongezegd of de RWI dit een goede richting zou vinden, adviseert hij om spoedig duidelijk te maken welk groei-model hiervoor dan kan worden gehanteerd en vanuit welke visie op de keteninformatisering. De evaluatie van BKWI is hiervoor een goed moment.

### **3. Inzicht in de uitvoering**

De RWI hecht sterk aan een goed inzicht in de uitvoeringspraktijk. Naast beleidsinformatie is sturingsinformatie nodig om een goede beleidscyclus te doorlopen. Veranderende omstandigheden, regelgeving of werkprocessen maken het nodig prestatie-indicatoren steeds te verfijnen en verder te ontwikkelen. Daarnaast is goed inzicht nodig in de uitvoeringscapaciteit en de effectiviteit van instrumenten, om te kunnen komen tot ambitieuze en toch realistische taakstellingen. Een dergelijk onderzoek is vorig jaar op initiatief van de RWI uitgevoerd<sup>8</sup>. In uw meibrief UWV van 2003 heeft u daarnaast, aansluitend bij een RWI-advies terzake, het UWV verzocht om voorstellen waarin er een aantoonbaar verband bestaat tussen 'investeringen in de uitvoeringskosten en besparingen op de grote geldstroom'. Omdat de prikkels voor het UWV om de grote geldstroom te beperken minder direct zijn dan die voor gemeenten, adviseert de Raad om het UWV hierop te blijven aanspreken. De Raad adviseert om dit vanuit de

---

<sup>6</sup> Jaarplan 2004 BKWI, pag. 8.

<sup>7</sup> Ministerie SZW, beantwoording vragen TK, november 2003.

<sup>8</sup> SEO, Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten, Den Haag 2003.

overheid te ondersteunen met periodieke effectiviteitsanalyses van de instrumenten die tot werkherleving moeten leiden, ook die van CWI, naast het door u genoemde periodiek uitgevoerde onderzoek naar het aanbestedingsproces. Onderzoek naar de effectiviteit zou volgens de RWI ook de basis kunnen vormen voor de prestatie-afspraken over plaatsingen tussen de minister en zbo's.

Om partijen verder te prikkelen, stelt de RWI voor om benchmark-resultaten op het niveau van regionale werkorganisaties van CWI en het UWV openbaar te maken. Het gaat hierbij niet zozeer om sturingsinformatie, maar om een beperkte set van indicatoren die inzicht bieden in kwaliteitsverschillen tussen lokale werkorganisaties en in de kwaliteit van de ketensamenwerking in de verschillende regio's, waarbij ook de gemeenten partij zijn. Regionale verschillen in klanttevredenheid of in de beoordeling van ketenpartners van elkaars prestaties geven bijvoorbeeld het gewenste inzicht. Bij de beoordeling moet uiteraard rekening worden gehouden met bijzondere regionale en lokale omstandigheden. Het gaat de Raad om een kwalitatieve beoordeling die door openbaarmaking belangrijke informatie kan opleveren voor bijstellingen in de uitvoering.

#### **4. De planning&control-cyclus**

Ketenafhankelijkheid is volgens de Raad de basis voor de jaarplannen. Die basis kan verder worden versterkt door die in de planning&control een sterkere plek te geven en jaarplannen nadrukkelijker te toetsen aan gezamenlijk opgestelde Programma's Ketenresultaten. Ook het beleidskader van de RWI, met zijn SUWI-brede insteek, kan in de P&C-cyclus een meer natuurlijke plek krijgen. Voor volgend jaar streeft de RWI ernaar het Beleidskader en de meibriefadviesing te integreren en vroeger in het jaar uit te brengen. Dat biedt het ministerie en zbo's de gelegenheid om zich bij het opstellen van gezamenlijke uitgangspunten voor de uitvoering, te oriënteren op de input vanuit de RWI. Daarbij vindt de Raad het essentieel dat u niet alleen toetst of voornemens goed in de plannen zijn verwerkt, maar vooral ook of er voldoende uitzicht is dat daadwerkelijk uitvoering volgt en daarbij aan te geven welke consequenties er zijn als de uitvoering achterblijft. Hiervoor heeft de Raad gesteld dat op het belangrijke terrein van de keteninformatisering, het niet zozeer ontbreekt aan plannen als wel aan voortgang in de uitvoering en aan duidelijkheid over consequenties.

Met vriendelijke groet,  
Raad voor Werk en Inkomen

J.P.C.M. van Zijl  
voorzitter