

## **Oordeel over Beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel**

Prof. dr. S. van Thiel

Hoogleraar Publiek Management, Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam en Radboud Universiteit, Nijmegen

Prof. dr. P.W.C. Koning

Hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid, Economie

Vrije Universiteit Amsterdam en Universiteit Leiden

1 april 2021

### *Inleiding en procedure*

De beleidsdoorlichting van Artikel 11 Uitvoering betreft een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) die sinds 2002 van kracht is. De doorlichting richt zich op de periode van 2015 tot 2020. Het onderzoek kent drie pijlers: de beleidsdoorlichting artikel 11, de evaluatie van de Wet SUWI en de evaluatie Kaderwet ZBO's. Die drie pijlers leiden ook tot een uitgebreidere vraagstelling dan alleen de gebruikelijke RPE-vragen. Voor het onderzoek is de beleidstheorie uitgeschreven en een analysekader ontwikkeld.

De onderzoeksbureaus De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek en SEO Economisch Onderzoek zijn eind 2019 gestart met het uitvoeren van het syntheseonderzoek, uitmondend in een volledig afgerond rapport in maart 2021. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van een groot aantal bestaande bronnen, zoals jaarverslagen en rapporten en hebben daarnaast een groot aantal interviews afgenomen. Verder zijn er twee deelonderzoeken uitgevoerd door Berenschot en IPSE Studies die als input hebben gefungeerd voor de doorlichting.

Wij zijn beiden als onafhankelijk deskundigen betrokken geweest bij brainstormen en commentaarrondes op eerdere versies van (delen van) deze beleidsdoorlichting. Gelet op onze expertise lag de inbreng van Van Thiel overwegend op het terrein van de vormgeving en uitvoering van sturingsrelaties in het SUWI-stelsel en dat van Koning vooral op het meten van en sturen op indicatoren voor doeltreffendheid ("outcome"), specifiek op het terrein van de sociale zekerheid. Op kritische vragen, kanttekeningen en suggesties onzerzijds is door de auteurs steeds adequaat gereageerd. Dit proces had wellicht soms sneller gekund als wij als onafhankelijk deskundigen niet altijd gezamenlijk met de leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep hadden overlegd, maar het eindresultaat stemt tot tevredenheid.

### *Methodologische kwaliteit*

Het uitvoeren van een beleidsdoorlichting naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een breed en complex stelsel als dat van SUWI is niet eenvoudig. Het gaat hierbij om verschillende organisaties en verschillende sturings- en toezichtrelaties, waarbij een balans gezocht moet worden tussen vragen over de gehele samenhang in het stelsel en specifiekere dilemma's en resultaten van afzonderlijke organisaties en taken. De auteurs van de Beleidsdoorlichting hebben onzes inziens die balans gevonden door eerst de

prestaties van het SUWI stelsel in beeld te brengen en vervolgens de aansturing, het toezicht en de uitvoeringsorganisaties de revue te laten passeren.

Dat gezegd hebbende blijft een aantal zaken enigszins knellen in de doorlichting. Dit heeft vooral met gestelde randvoorwaarden en de context van doen. Zo is door het ministerie expliciet gevraagd om ook aandacht te besteden aan "wendbaarheid", dat als extra criterium is toegevoegd. Omdat bij dit begrip een precieze operationalisatie ontbreekt, is het is moeilijk onderzoekbaar. Bovendien is daarmee onduidelijk hoe wendbaarheid zich verhoudt tot de (hogere) doelstellingen van arbeidsparticipatie en inkomensbescherming. Is een sterke focus op wendbaarheid in alle opzichten wenselijk of niet? Evenzo is het niet helder waarom regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten als doel op zichzelf zou moeten gelden. Overigens zijn de onderzoekers zich hier ook ten volle bewust van.

Een syntheseonderzoek staat of valt met de beschikbaarheid van informatie. Op sommige punten, bijvoorbeeld over de rol van het toezicht, bleek weinig informatie beschikbaar. Daaruit zou geconcludeerd kunnen worden dat er weinig toezicht is geweest of dat er weinig over is geregistreerd; voor de onderzoekers was het soms lastig om te duiden welke conclusie van die twee de juiste is. Anderzijds wordt echter ook geconstateerd dat veel informatie wordt verzameld binnen en over het SUWI-stelsel (denk aan onderzoeken, verantwoordingsdocumenten, evaluaties, opvragen van informatie ten behoeve van begroting of Kamervragen), waardoor de evaluatiedruk voor individuele organisaties hoog is. De onderzoekers stellen echter dat veel van de beschikbare informatie niet gaat over dat waar het eigenlijk om zou moeten gaan (namelijk de beleidsuitkomsten). Naar onze mening is dit een terechte observatie en hebben de onderzoekers zo goed mogelijk gebruik gemaakt van de informatie die er is. Tegelijkertijd hadden de onderzoekers meer expliciet aandacht kunnen besteden aan de kwaliteit van beschikbare informatie en de deelonderzoeken, bijvoorbeeld als onderdeel van de methodologische verantwoording. Dan wordt ook beter navolgbaar waarom welke informatie wel of niet is gebruikt in het syntheseonderzoek.

### *Inhoudelijke punten*

De beleidsdoorlichting is grondig uitgevoerd, helder beschreven en is kritisch als het moet. Ook kunnen we ons vinden in de belangrijkste aanbevelingen die gemaakt worden. Desalniettemin vinden we dat op twee belangrijke, meer overstijgende punten een sterker accent had kunnen worden gelegd.

Ten eerste gaat dit dan om de evaluatie van de twee ZBO's op grond van de "Kaderwet ZBO's". Hiervoor is vooral gebruik gemaakt van de informatie uit twee deelonderzoeken: door Berenschot (over sturing en toezicht) en door IPSE Studies (over productiviteit). In de doorlichting worden de hoofdbevindingen van beide deelonderzoeken weergegeven. Dat is logisch om de omvang van het hoofdrapport niet te veel te belasten, en er wordt naar de deelonderzoeken verwezen voor meer details. Tegelijkertijd gaat daardoor een deel van de, soms kritische, conclusies uit de deelonderzoeken verloren. Dat is jammer omdat de evaluatie van de ZBO's een van de drie hoofdaanleidingen voor het gehele onderzoek is. Nu is minder duidelijk wat de uitkomsten van de ZBO-evaluatie zijn en welke leerpunten er zijn voor de ZBO's en het moederdepartement.

In het rapport van Berenschot wordt bijvoorbeeld een groot aantal kritische noten gekraakt over de sturingsrelatie tussen het ministerie en de ZBO's (ondanks de in het algemeen optimistische toon). Deze bevindingen zijn echter niet of nauwelijks terug te vinden in de aanbevelingen in het hoofdrapport. De

constatering dat ondanks een aantal aangekondigde veranderingen in 2016 eigenlijk op veel punten nog geen vorderingen zijn geboekt in de relatie met de ZBO's, met name met UWV, had meer vermelding in de aanbevelingen verdiend. Dit zeker gezien de grote aandacht op dit moment voor de problematiek rond uitvoeringsorganisaties (zie bijvoorbeeld het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en de rapporten Werk Aan Uitvoering). Ook het deelonderzoek van IPSE Studies wordt beperkt gebruikt, voornamelijk in passages over doelmatigheid. Dit wordt mede geweten aan de nauwe definitie in het deelonderzoek, maar ook aan het feit dat het lastig is om conclusies te trekken over doelmatigheid bijvoorbeeld omdat er zoveel beleidswijzigingen en bezuinigingen zijn doorgevoerd. Dit is een terechte constatering, maar veel suggesties voor verbetering worden niet gegeven in dit opzicht. Terwijl de onderzoekers veel aandacht vragen voor het meten en gebruiken van doeltreffendheid in hun conclusies en aanbevelingen, ontbreken dergelijke oproepen voor het meten en gebruiken van doelmatigheid. Evaluaties in het kader van de Kaderwet ZBO's worden echter geacht op beide onderwerpen tot duidelijke conclusies te leiden.

Een ander regelmatig terugkerend thema in de doorlichting betreft de "outcome" van uitvoeringsorganisaties in het SUWI-stelsel. Alhoewel outcome een bredere interpretatie kent, gaat in het rapport de meeste aandacht uit naar de bijdrage die UWV levert aan de arbeidsparticipatie. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit rapport geen (exact) antwoord geeft op deze vraag. Wij denken ook dat het niet mogelijk is om statistisch betrouwbaar vast te stellen hoeveel extra banen dankzij een uitvoeringsinstantie als geheel gerealiseerd worden, dus in die zin is de auteurs van het rapport niet iets te verwijten. Positief is verder dat het rapport perspectief biedt op wat wel mogelijk is om tot een beter zicht op outcome te komen: door (quasi-) experimenteel onderzoek ontstaat zicht op de effectiviteit van re-integratieinstrumenten voor verschillende doelgroepen en op basis daarvan kan re-integratie-dienstverlening van UWV steeds doeltreffender worden ingezet. Dit draagt dan ook bij aan de "outcome"-doelstelling van UWV, zeker als er ook kwetsbare doelgroepen mee geholpen zijn

In de onderzochte periode is, zoals de beleidsdoorlichting ook opmerkt, inderdaad een voorzichtige trend waarneembaar naar meer inzicht in de werkzaamheid van dienstverlening. Dit proces gaat echter traag: nieuwe onderzoeken zijn veelal laat gestart (grotendeels in 2019) en lopen daarom nog. Dit is enigszins laat, aangezien de onderzoeksvragen al veel langer speelden en al voor 2015 (dus voor de huidige evaluatieperiode) en veel plannen om tot grondige evaluaties te komen al eerder zijn aangekondigd. We vinden dan ook dat dit proces sneller kan en dat er nog belangrijke stappen te maken. Enerzijds betreft dit het verbreden van de reikwijdte van initiatieven om de kosten en baten van dienstverlening in beeld te brengen. Als bijvoorbeeld belangrijke gezondheidsverbeteringen optreden door de inzet van trajecten, kan dit reden zijn om te accepteren dat uitkeringsbesparingen niet opwegen tegen gemaakte kosten. Het idee is dan dus om "business cases" te verbreden, met name bij kwetsbare groepen. Anderzijds is de koppeling van onderzoeksresultaten over de effectiviteit van de dienstverlening naar daadwerkelijke implementatie nog beperkt. De inzet van (extra) dienstverlening door UWV is veeleer het gevolg van het vrijkomen van budgetten dan dat het volgt uit nieuwe inzichten over de effectiviteit van deze dienstverlening. Met andere woorden: de nadruk ligt dus nog sterk op benutting van beschikbare budgetten en te weinig op effectiviteit.