TNO-rapport
2510007/r3

REÏNTEGRATIE METEN IS WETEN

Onderzoek naar prestatie-indicatoren voor effect- en procesevaluatie in de sociale zekerheid en de uitvoering van reactiveringsbeleid.

TNO Arbeid

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

Telefoon 023 554 93 93
Fax 023 554 93 94

Datum
21 februari 2001

Auteur(s)
E.L. de Vos
B.M.F. Fermin
A. Heyma

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks-opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst.
Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2000 TNO Arbeid

TNO ARBEID
BIBLIOTHEEK
POSTBUS 718
2130 AS HOOFDDORP
TEL. 023-5549 468

NR. 47012
plaats 66_109

TNO Arbeid (voorheen NIA TNO) is een kennisintensieve dienstverlener voor bedrijfsleven en overheid op het gebied van strategische arbeidsvraagstukken.
Met als uitgangspunt een optimale inzet van mensen, houdt TNO Arbeid zich bezig met de innovatie van arbeid, organisatie en technologie, bevordering van arbeidsparticipatie en versterking van arbeidsomstandighedenbeleid.

Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

Colofon

Voortgangsrapportage over de tussentijdse resultaten in 2000 van het onderzoeksproject 'Prestatie-indicatoren voor reactiveringsmaatregelen en econometrische modellering'.
Uitgevoerd in het kader van het SZW doelfinanciëringsprogramma Activering en Reïntegratie.

Auteur(s)
TNO Arbeid :
ir. E.L. de Vos
drs. B.M.F. Fermin
TNO Inro:
drs. A. Heyma

Met medewerking van
TNO Arbeid:
drs J.J.M. Besseling
drs. M. la Roye
drs. C.W.J. Wevers (arts)

Inhoud

Samenvatting i

1. Onderzoek naar indicatoren 1
   1.1 Introductie 1
   1.2 Oorsprong van de projectlijn 1
   1.3 Doel en achtergrond van het meerjarenproject 2
   1.4 Stappenplan 2
   1.5 Enkele centrale begrippen 4
   1.6 Doelstelling van het onderzoek in 2000 7
   1.7 Werkzaamheden en producten in 2000 7
   1.8 Centrale thema's in 2001 9
      1.8.1 Deelonderzoeken 9
      1.8.2 Samenhang met ander onderzoek 10

DEEL 1: Procesevaluatie, SUWI met focus op CWI 13

2. Prestaties meten in de CWI's 15
   2.1 Aanleiding en keuze van onderwerp 15
   2.2 Theoretisch kader: de overheid wil verandering, prestaties verbeteren en meten 16
      2.2.1 Doelmatigheidsanalyse 16
      2.2.2 Geïntegreerde prestatiemeetsystemen 17
      2.2.3 Sturen van prestaties en processen: de besturingsinvalshoek 19
   2.3 SUWI-operatie in het kort 22
      2.3.1 Historische context 22
      2.3.2 De nieuwe structuur 25
      2.3.3 Dienstverleningsconcept/referentiewerkproces CWI 27
      2.3.4 Voorbeeld: concrete meetpunten bij kwaliteitskenmerken 28
   2.4 SUWI en ICT 29

3. Rapportage van onderzoek bij CWI's 35
   3.1 Inleiding 35
      3.1.1 Aanleiding 35
      3.1.2 Onderzoeksvragen 35
      3.1.3 Onderzoeksopzet 36
   3.2 Algemene kenmerken van de drie bezochte CWI's 36
      3.2.1 Wijze van samenwerken 36
      3.2.2 Doelgroepen CWI 37
      3.2.3 Afwijkingen in relatie tot het huidige Referentiewerkproces 38
      3.2.4 Bedrijfsverzamelgebouw 39
      3.2.5 Financiën 39
   3.3 Doelstellingen van de CWI's 42
   3.4 Besturing van de bedrijfsprocessen 43

3.4.1 Criteria/indicatoren voor proces- en effectevaluatie 43
3.4.2 Kwaliteit 46
3.4.3 Efficiency 46
3.5 Rol ICT 47
3.6 Implementatie-ervaringen 50
3.7 Reactie managers op huidige SUWI-voorstellen 52
3.8 Conclusie 54
3.8.1 Algemeen 54
3.8.2 ICT en sturingsinformatie 54

DEEL 2: Effectevaluatie, modellering van effecten 57

4. Econometrische methode voor de evaluatie van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor arbeidsgehandicapten 59
4.1 Inleiding 59
4.1.1 Manieren van modelleren 59
4.1.2 Problemen bij het modelleren van de effecten van beleidsmaatregelen 60
4.2 Workshop over econometrische methode voor de evaluatie van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen 65
4.2.1 Aanleiding 65
4.2.2 Keuze van methode 66
4.2.3 Welke aspecten zijn van bijzonder belang? 66
4.2.4 Voorstel voor een model 68
4.2.5 Vergelijking met eerdere studies 70
4.2.6 Welke vragen hopen we met de workshop te beantwoorden? 71
4.2.7 Verslag Workshop bij TNO Arbeid 71
4.3 Het Vakwerk bestand 74

Literatuur 79

Bijlage 1: Modellen voor geïntegreerde prestatiemeet-systemen 83

Bijlage 2: Checklist vraaggesprek CWI 91

Bijlage 3: Voorbeeld Enquête klanttevredenheid 93

Bijlage 4: ICT kosten 95

Samenvatting

Op de Nederlandse arbeidsmarkt is iets vreemds aan de gang dat zich tot op heden nog moeilijk laat duiden. Tegenover een in vergelijking tot andere landen van de Europese Unie zeer lage geregistreerde werkloosheid, staat een in verhouding groot aantal arbeidsgehandicapten. Dit aantal ligt tussen de 900 duizend en 1,5 miljoen mensen, waarvan naar schatting tussen de 300 en 350 duizend werkloos zijn en op zoek naar (aangepast) werk (TNO Arbeid, 1999).
Met de invoering van de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA) heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich in juli 1998 ten doel gesteld de kans op een baan voor arbeidsgehandicapten te vergroten. In lijn met een algehele trend naar een betere evaluatie van beleidsinstrumenten, bestaat er ook een duidelijke behoefte aan evaluatie van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen. De recente privatisering van de reïntegratiemarkt heeft deze behoefte alleen nog doen toenemen.
In het kader van de onderzoeksprogrammering van TNO Arbeid, gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is begonnen met de ontwikkeling van een evaluatiemethodiek waarmee de effectiviteit van reïntegratie instrumenten kan worden gemeten en beoordeeld. De TNO Arbeid onderzoekslijn wil eind 2002 een evaluatiemethodiek voor reactiveringsmaatregelen opleveren.

In deze voortgangsrapportage ligt de nadruk op twee in 2000 uitgevoerde deelonderzoeken, namelijk:

- een onderzoek naar procedures en prestaties tijdens de SUWI-operatie, in het bijzonder bij proef Centra voor Werk en Inkomen (CWI's),
- een onderzoek naar de mogelijkheden van econometrische modellering van netto-effectiviteit van reactiveringsinstrumenten.

Theoretisch kader

Na de invoering van meer marktwerking en gedeeltelijke privatisering van de uitvoering van de sociale zekerheid is het voor de 'overheid op afstand' noodzakelijk om actueel inzicht te krijgen en te houden in de prestaties van de uitvoerders. Het beleid wordt steeds meer beoordeeld op de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering en niet meer alleen de volumebeheersing.
Voluit is het doel van het meerjarenproject: het ontwikkelen en testen van een evaluatiemethodiek waarmee voor verschillende actoren de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van de toepassing van (wettelijke) reïntegratie-instrumenten kan worden gemeten, beoordeeld en zo mogelijk voorspeld.
De kennis hieromtrent staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Een op het eerste gezicht simpele vraag wat het rendement is van werkgeverssubsidies voor reïntegratie of van scholing van langdurig werklozen blijkt met de huidige informatie en analysemogelijkheden zeer slecht beantwoordbaar.

Niet alleen de overheid wil inzicht in de prestaties van (de uitvoering van) het eigen arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid gericht op personen met een arbeidshan-

dicap. Voor de private en publieke uitvoerders geldt hetzelfde ten aanzien van de inzet van het reïntegratie-instrumentarium en reïntegratietrajecten. Hiervoor dienen op verschillende deelgebieden prestatie-indicatoren te worden ontwikkeld.

In het ontwikkelde stappenplan voor het onderzoek naar prestatie-indicatoren en voor de evaluatie van (wettelijke) reactiveringsmaatregelen worden drie samenhangende delen onderscheiden, namelijk procesevaluatie, effectevaluatie en verklaring. Hieronder zijn de belangrijkste stappen en onderdelen samengevat:

Totstandkoming en uitvoeringsproces

- Vaststellen waarom en hoe de (wettelijke) regeling tot stand is gekomen (motieven, strategie en prikkels die aanleiding vormden voor de (wettelijke) regeling en de condities waaronder).
- Het systematisch indelen en beschrijven van de (wettelijke) regeling(en), vaststellen van bij de uitvoering betrokken actoren en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen hen en van de middelen die beschikbaar zijn.
- Het vaststellen van aspecten in het uitvoeringsproces en de uitvoering.

Beoordeling resultaten en effecten

- Het vaststellen van de voor de betrokken actoren geldende criteria voor effectiviteit, die bepalend zijn voor de waardering van resultaten. Voor de beoordeling van effecten van reïntegratieregelingen of instrumenten hanteren wij drie hoofdcriteria: bereik, effectiviteit en kosten/efficiëntie. De criteria worden vervolgens nader uitgewerkt tot prestatie-indicatoren. Met behulp van econometrische modellen is het mogelijk om netto-effectiviteit van reactiveringsinstrumentarium te meten en te voorspellen. Verder is het van belang neveneffecten vast te stellen.

Verklaring

- Nadat is vastgesteld wat de (oordelen over) de resultaten en effecten van de (wettelijke) maatregelen zijn worden deze verklaard uit de wijze van totstandkoming en het uitvoeringsproces.

In de volgende figuur worden de verschillende onderdelen van het evaluatie onderzoek weergegeven.

Voor het verkrijgen van inzicht in de prestaties van de sociale zekerheid is het van belang zowel de effecten (wat is het resultaat?) als de processen (hoe wordt het resultaat bereikt?) te evalueren. Voorwaardelijk voor een evaluatie is het benoemen van valide en betrouwbare proces- en prestatie-indicatoren.

Bij de in hoofdstuk 2 en 3 beschreven studie was de insteek vooral de *uitvoeringsprocessen* in de sociale zekerheid te onderzoeken. Het onderwerp is de huidige samenwerking (eind 2000) op het gebied van 'werk en inkomen' waarbij middels orienterende casestudie is onderzocht op welke wijze de processen en effectiviteit worden gestuurd en gemonitord.

Een belangrijke doelstelling van de SUWI-operatie is het beheersen en controleren van de (bedrijfs)processen op de diverse niveaus. Prestatiemeting en -rapportering met behulp van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) vormen een belangrijk onderdeel van het beheerscontroleproces over en binnen organisaties. Zoals elk onderdeel van dit beheerscontroleproces moeten prestatiemeting en rapporteringsystemen bestuurders en/of managers inzicht geven in de beoogde strategieën en de missie om hen maximaal te motiveren voor het realiseren daarvan.

Prestatie-indicatoren
Een cruciaal onderdeel in het prestatiegericht overheidsmanagement is de definitie van prestatie-indicatoren en prestatienormen. Een prestatiemeetsysteem waarin alle prestatie-indicatoren erop gericht zijn om managers aan te zetten tot het nemen van acties in dezelfde, gewenste strategische richting wordt een geïntegreerd prestatiemeetsysteem genoemd. De noodzaak voor geïntegreerde prestatiemeting is ontstaan als reactie op de traditionele prestatiemeetsystemen die enkel rekening houden met financiële indicatoren.
Geïntegreerde prestatiemeetsystemen zijn al met succes ontwikkeld voor het bedrijfsleven. Het Model Nederlandse Kwaliteit is één van de modellen die worden toegepast in het kader van beheerscontrole en verbetermanagement. Een andere is de Balanced Scorecard[1]. Beide geïntegreerde prestatiemeetsystemen worden gebruikt als besturingsmodel. Zij vormen een totaalconcept voor het besturen van de organisatie.

Van indicatoren naar kengetallen en normen
Prestatie-indicatoren krijgen pas betekenis wanneer zij in verband worden gebracht met waarden en normen. Binnen een betekenisvolle context spreken we dan van kengetallen. Door onderlinge relatering zijn de indicatoren veredelde informatiedragers. De indicatoren worden op verschillende manieren onderling gerelateerd: Zij kunnen in historisch perspectief worden geplaatst, worden gerelateerd aan andere productiefasen of in organisatorisch verband worden vergeleken. Kengetallen bestaan niet alleen uit aan elkaar gerelateerde indicatoren die inzicht genereren in het feitelijk verloop van het bedrijfsproces. Door ze ook te relateren aan normen, geven ze inzicht in het gewenste verloop van het bedrijfsproces. De invulling van de normen dient een toetsingmaatstaf te zijn waarmee het feitelijk functioneren wordt beoordeeld.

Sturen van prestaties en processen: de besturingsinvalshoek
In hoofdstuk 2 wordt besproken waarom de zogenaamde SUWI veranderorganisatie (VO) bij de uitwerking van haar voorstellen uitgaat van (werk)processen. Het sturen van processen in het algemeen is mogelijk door in processen maatstaven aan te geven. Procesmaatstaven kunnen ook weer worden benut voor het formuleren van doelstellingen en verbeteracties.

Beheersing van processen
Onder procesbeheersing wordt verstaan: het meten, het vergelijken van meetgegevens met de norm en het regelen of sturen van het proces bij een geconstateerde normafwijking. Ten aanzien van het prestatieaspect Kwaliteit gelden bijvoorbeeld de normen rond rechtmatigheid, juistheid, betrouwbaarheid, bejegening (klantvriendelijk, invoelingsvermogen, vertrouwenwekkend) en veiligheid. Ten aanzien van het prestatieaspect Tijdigheid gelden bijvoorbeeld normen rond aanwezigheid op tijd, bereikbaarheid en reactiesnelheid.

---

[1] Recent werkt het Lisv met een Balanced Scorecard. Daarbij propageert het Lisv het gebruik van de Balanced Scorecard door uvi's.

Samenvatting deelonderzoek: CWI (deel 1 rapport)

Korte historie SUWI

In het Regeerakkoord van 1998 is de voorgenomen marktwerking en privatisering vastgelegd in een modus waarin de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen werd verdeeld over publieke en private instanties. Dit concept is vervolgens uitgewerkt in de nota Kabinetsstandpunt SUWI, van maart 1999 (SUWI 1):

- In publieke CWI's moet de uitvoering plaatsvinden van de basisdienstverlening van Arbeidsvoorziening plus de uitkeringsaanvraag en –beoordeling. De CWI's worden onderdeel van een Landelijke Instituut Werk en Inkomen (LIWI) en de uitvoeringsorganisaties wordt opgedragen te komen tot een landelijk dekkend netwerk van circa 200 CWI's.
- De uitvoering en handhaving van de werknemersverzekering wordt een private verantwoordelijkheid evenals de reïntegratie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Na kritiek op de Nota vanuit het veld en adviezen van o.a. de SER kwam het kabinet tot de conclusie dat de uitvoering van de werknemersverzekeringen zich niet verdraagt met echte (private) concurrentie. In januari 2000 publiceerde het kabinet met Nadere Kabinetsstandpunt SUWI (SUWI 2) waarin de privatisering en marktwerking van de uitvoering van de werknemersverzekering wordt teruggedraaid. Gekozen is voor een 'ondubbelzinnige en heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector'.

Deze ontwikkelingen hebben ingrijpende gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties en hun medewerkers. De aanvankelijke lokale beleidsvrijheid gericht op samenwerking is in de loop van de tijd ingeperkt tot een top-downbenadering, de inrichting van een nieuwe landelijke organisatie en standaardisering van de werkprocessen[2].

De SUWI-bedrijfsprocessen

De te leveren diensten door de uitvoerders worden uitgevoerd in zogenaamde bedrijfsprocessen. De wijze van uitvoering is bepalend voor de vraag of de diensten effectief, klantgericht en doelmatig worden geleverd. De bedrijfsprocessen worden in de praktijk uitgevoerd door verschillende organisaties gezamenlijk. Zo zullen de CWI's een deel uitvoeren van het bedrijfsproces "aanvraag werkloosheidsuitkering". Dit deel levert de gegevens op om een beslissing te kunnen nemen. De UWV voert een ander deel van hetzelfde proces uit, namelijk het beoordelen van en beslissen over de aanvraag. Door bij het opstellen van de werkprocessen uit te gaan van ketendienstverlening tracht men te komen tot een '*sluitende aanpak*' waarbij niemand tussen wal en schip valt. Vanwege beheersbaarheid van de uitvoering van ketens is het noodzakelijk dat ketens aan verschillende voorwaarden voldoen, waaronder:

- Grensoverschrijdend: de ketens moeten over de grenzen van de uitvoerende organisaties heen kunnen worden bestuurd;

---

[2] Referentiewerkprocessen

- Samenwerkend: de informatiesystemen moeten onderling goed kunnen samenwerken;
- Standaardisatie: de gegevens moeten zonder problemen tussen organisaties kunnen worden uitgewisseld;
- Kwaliteitsborging: de kwaliteit van de gegevens moet kunnen worden gegarandeerd.

Ook voor de UWV worden referentiewerkprocessen ontwikkeld, zodat de uitvoering min of meer wordt gestandaardiseerd. Door de werkprocessen van bovenaf op te leggen wordt het makkelijker voor de overheid om controle en toezicht op de uitvoering uit te oefenen en verwacht men dat samenwerking en gegevensuitwisseling wordt bevorderd.

ICT-programma en informatiehuishouding
Door het Programmateam ICT (PICT) van het Ministerie van SZW is een ICT-schets gemaakt van *de uitgangspunten en basisarchitectuur* die de komende jaren zullen worden gehanteerd bij de *inrichting van de informatiehuishouding in het SUWI-domein.*[3] Deze uitgangspunten en basisarchitectuur vormen het kader waarbinnen basisregistraties, afhandelingsystemen en andere toepassingen van CWI's en UWV zullen worden benoemd.
De door PICT opgestelde uitgangspunten, basisarchitectuur en werkprogramma samen zijn leidend voor de SUWI Veranderorganisatie. Ze zijn het kader waarbinnen het UWV en de Cowi[4] hun informatiehuishouding verder invullen. Verwacht wordt daarbij dat gemeenten hun informatiehuishouding laten aansluiten op de communicatievoorzieningen en op werkprocessen van de andere partijen.
Er is een belangrijke regierol van de Minister ten aanzien van coördinatie voor het gegevensverkeer in de uitvoering. Waar nodig zullen zaken door middel van wetgeving, topdown worden opgelegd, zoals de definitie van begrippen, welke gegevens moeten worden vastgelegd en de wijze van gegevens uitwisseling.

Proef-CWI's
Er is een casestudie verricht naar drie operationele Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) (hoofdstuk 3). De CWI's zijn het eerste concrete product van het SUWI-beleid, bovendien een uitvloeisel van het activerend arbeidsmarktbeleid met als missie "Werk boven inkomen".

Kenmerkend voor de drie bezochte proef-CWI's is het enthousiasme dat de meeste partijen in meer of mindere mate deelden bij de start van de samenwerking. Bij allen is dit in de loop van tijd sterk afgenomen. Als oorzaken hiervoor worden aangedragen: de lange tijdsspanne die gemoeid is met de SUWI-operatie, de onduidelijkheden en wijziging in het beleid van lokale vrijheid naar een top down benadering, de vele interne problemen bij met name de Arbeidsvoorziening en de Uvi's als gevolg

[3] SUWI Veranderorganisatie, Beleidsplan ICT 2000b.

[4] Cowi staat voor 'Centrale organisatie Werk & Inkomen' en is de huidige naam van de te vormen landelijke organisatie van CWI's, die voorheen in de stukken LIWI werd genoemd.

van constante reorganisaties en onvoldoende zicht op de consequenties van en begeleiding bij de implementatie.
De consequenties hiervan zijn het grootst bij het CWI dat de meest vergaande samenwerking voor ogen had. De drie CWI's maken momenteel een pas op de plaats en houden een minimale vorm van samenwerking in stand.

De huidige CWI-manager heeft nauwelijks bevoegdheden en heeft geen beschikking over een eigen budget hetgeen zijn mandaat zeer beperkt. Bovendien heeft de manager geen of nauwelijks ondersteuning waardoor hij/zij zaken als rapportages, beleidsvoorbereiding en implementatie veelal zelf moet verzorgen. In de praktijk schieten deze taken door de veelheid aan dagelijkse problemen in de uitvoering er meestal bij in.
De proef-CWI's worden dan ook vooral gestuurd op capaciteit. Het ontbreekt aan tijd, motivatie en kennis voor het ontwikkelen van een goed besturings- en controle systeem. Bij de proef-CWI's is het opleveren van véél data geen probleem, maar deze zeggen, door het ontbreken van waarden en normen waaraan zij gerelateerd kunnen worden, op zich zelf weinig tot niets.
De klant die binnenloopt bij een proef CWI zoals CWI C wordt zonder noemenswaardige problemen geholpen. Financieel-administratief heerst er achter een chaos en het ziekteverzuim onder medewerkers is zeer hoog. Diverse medewerkers betaalden de tol voor het experiment waar zij deel van uitmaken. In de proef-CWI's zijn niet zonder problemen het aspecten van de nieuwe structuur uitgeprobeerd. Zo blijkt dat implementatie en in gebruik nemen van nieuwe ICT toepassingen niet zonder problemen is verlopen. De nieuw op te richten CWI's kunnen hier lering uit trekken. Tot dusver wordt in de SUWI plannen weinig aandacht besteed aan personele problemen. Het blijkt dat het personeel niet altijd goed wordt begeleid tijdens de opgelegde vernieuwingen. Tenslotte is er vanwege problemen bij de implementatie van de nieuwe werkprocessen en ICT in CWI's weinig aandacht voor de uitwerking van concrete indicatoren en voor rapportage van bevindingen

Oplossingen in de nieuwe CWI-werkprocessen
De bestaande organisatie-, besturings- en controlesystemen in de sociale zekerheid bleken niet aan de doelstellingen te voldoen. De plannen voor een nieuwe structuur zijn indrukwekkend te noemen maar nog niet volledig uitgewerkt. Men is voortvarend begonnen met het beschrijven van referentiewerkprocessen van uitvoerders en heeft in het verlengde daarvan prestatie-indicatoren benoemd.

Terwijl in de visie en strategieomschrijving marktwerking en de klant hoog in het vaandel staan, blijkt tegen de verwachting in dat niet de klant en niet de ICT centraal staan bij de (her-)inrichting van de nieuwe structuur en processen in de sociale zekerheid. Centraal staan de taken of werkprocessen van nieuw op te richten organisaties, van waaruit dan gezocht wordt naar bruikbare ICT toepassingen. Dit heeft alles te maken met de keuze van de overheid voor aansturing van bovenaf.
Hoewel in de verantwoording van de visie en strategie de klantgerichtheid centraal staat wordt ook ICT nu procesgericht in plaats van individu gericht.

Onderzoek naar vaststellen van netto-effecten (deel 2)

Econometrische modellering

Het meerjarenproject is in 1999 gestart met onderzoek naar methoden voor het vaststellen van verbetering van plaatsingskansen voor arbeidsgehandicapten als gevolg van reactiveringsmaatregelen. Insteek hierbij is om uitgaande van gegevens uit databestanden via econometrische modellering te komen tot een model voor effectevaluatie (zie deel 2).

De vraag die naar verwachting wordt beantwoord met de modellering van de effecten van reïntegratie maatregelen voor arbeidsgehandicapten is:

Hoeveel korter duurt de gemiddelde arbeidsongeschiktheidsperiode, c.q. met hoeveel procent daalt de duur voor het vinden van een baan voor arbeidsgehandicapten als gevolg van reïntegratiemaatregelen?

In hoofdstuk 4 zijn enkele ideeën ten aanzien van de modellering van de effecten van reïntegratie maatregelen op een rij gezet. Verder wordt een eerste theoretisch model gepresenteerd en een kort overzicht van de inhoud van het Vakwerkbestand van reïntegratiebedrijf KLIQ dat bij de verdere modelvorming wordt gebruikt.

Allereerst wordt echter nader ingegaan op problemen ten aanzien van het modelleren van de effecten van reïntegratie maatregelen. Vooral van belang zijn de problemen van het modelleren van de kans en de duur voordat mensen werk vinden, waar het gaat om training, cursussen, en begeleidingsgesprekken.

Het probleem van training als onderdeel van werkloosheidsperiode

Het vaststellen van de invloed van training op de duur van de werkloosheidperiode is in twee gevallen niet zuiver, namelijk zowel als de werkloosheidperiode wordt gerekend *inclusief* de trainingsperiode, als dat deze *exclusief* de trainingsperiode wordt gerekend. In het eerste geval geldt dat tijdens de training er minder intensief zal worden gezocht naar een baan. Het berekenen van een werkloosheidsperiode exclusief de trainingsperiode is echter ook een verkeerde voorstelling van zaken wanneer in de werkelijkheid geldt dat training geen enkele invloed heeft op de kans op werk: iemand met een training zou dan een kortere werkloosheidsperiode hebben als gevolg van de training. Een oplossing voor dit dilemma is het onderscheiden van perioden van werkloosheid, werk én training en het schatten van de daarbij behorende overgangskansen.

Een ander probleem is het ontbreken van en definitie van een controlegroep. In een ideale onderzoeksopzet zou een experiment, waarin de ene groep behandeld wordt en de andere groep niet, voldoende informatie geven over de effecten van de behandeling. Het merendeel van de beleidsprogramma's voor werklozen en arbeidsgehandicapten zijn echter generiek.

Er zijn inmiddels een aantal uitwegen gevonden voor het probleem van het ontbreken van een controlegroep. Zo kan er worden gekeken naar de kans op of de duur tot het vinden van werk voor en na het ontvangen van maatregelen.

Onder de andere problemen noemen we hier tenslotte de *existentiële tegenover applicatieve effecten.* Bij de identificatie van effecten van reïntegratie maatregelen kan

behalve het effect van het toepassen van maatregelen (applicatieve effecten) ook nog worden gekeken naar het feit dat er überhaupt reïntegratie maatregelen bestaan (existentiële effecten). De analogie bij het toepassen van sancties ligt in het onderscheid tussen preventieve effecten (het feit dat er sancties bestaan heeft een preventief effect) en punitieve effecten (het feit dat de bestaande sancties worden toegepast heeft een straffend effect). Bij reïntegratie maatregelen is het zo dat het vinden van werk waarschijnlijk toeneemt als gevolg van het toepassen, maar de zoekintensiteit en daarmee de kans op het vinden van een baan zou kunnen afnemen als gevolg van het bestaan ervan. Eigen initiatief wordt immers minder als er van elders voorzieningen worden geboden. Voor de modellering van dit effect zijn nog geen standaard methoden beschikbaar.

Voorstel voor een model

Op grond van de overwegingen is een voorstel geformuleerd voor een duurmodel dat het effect van reïntegratiemaatregelen goed en zuiver kan inschatten. In de modellering start voor iedereen het zoektraject op het moment van de intake. Vanaf de intake geldt er een tijdsafhankelijke kansverdeling voor werkhervatting.

Het voorgestelde duurmodel heeft onder meer de volgende kenmerken:

- Een duidelijk onderscheid tussen kwalificatie (opleiding) en bemiddeling;
- Een Competing Risks Model voor de simultane zoekduur tot een plaatsing en instromen in een kwalificatieproduct (concurrerende duren);
- Een Hazard Rate Model voor de duur tot een plaatsing nadat een kwalificatieproduct volledig is doorlopen (opleidingen gelden dus niet als zoekduur);
- Simultaan met deze modellen een Hazard Rate Model voor het verkrijgen van bemiddeling;
- Indicator voor verkregen bemiddeling in de duur tot een plaatsing. Het effect van bemiddeling gemeten via een parameter voor de invloed van deze indicator op de zoekduur;
- Effect van kwalificatie gemeten via het verschil in plaatsingskans tussen het Competing Risks Model en het Hazard Rate Model voor de duur tot een plaatsing;

Beschikbare gegevens: Het Vakwerk bestand

De gegevens die voor dit onderzoek gebruikt worden zijn aangeleverd door het reïntegratiebedrijf Kliq, voorheen de concerneenheid Arbeidsintegratie van Arbeidsvoorziening. De gegevens zijn afkomstig uit het administratieve werkbestand Vakwerk. Dit bestand wordt door Kliq gebruikt om het contact met hun klanten in vast te leggen. De aangeleverde gegevens hebben betrekking op ruim 145.000 arbeidsgehandicapten die in de periode juli 1994 tot en met augustus 2000 zijn aangemeld bij een arbeidsbureau in Nederland. Van deze personen zijn er 119.105 van wie bekend is wanneer ze precies netto zijn ingestroomd. Personen kunnen vaker zijn aangemeld en intake gesprekken hebben gehad (bruto instroom), maar er zijn verschillende redenen waarom deze instroom geen netto instroom is. Het kan bij zo'n gesprek blijken dat de persoon onbemiddelbaar is, de persoon komt niet opdagen bij de bemiddeling, of de persoon stond al eerder bij Kliq ingeschreven. Personen verdwijnen

weer uit het bestand als ze niet komen opdagen bij de bemiddeling of aan het einde van de reïntegratiebehandeling, bijvoorbeeld door plaatsing.

Als voorschot op econometrische analyses van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen is alvast gekeken naar indicatoren die aangeven hoe succesvol reïntegratie kan zijn. Van alle personen van wie bekend is dat zij gedurende zo'n 6 jaar netto zijn ingestroomd in een reïntegratie traject, heeft grofweg 1 op de 5 een baan gevonden. Dit cijfer zegt nog niets over de kansen op een baan voor individuele arbeidsgehandicapten of over de gemiddelde zoekduur.
Het is nu interessant om niet alleen te kijken naar het aantal personen dat bemiddeling- en kwalificatieproducten heeft ontvangen, maar ook hoe deze verdeling is over de geplaatsten en niet geplaatsten. Duidelijk is dat geplaatsten gemiddeld meer reïntegratie producten hebben ontvangen dan niet geplaatsten. Dit geeft echter nog geen uitsluitsel over de effectiviteit van deze producten, omdat niet bekend is wat voor soort mensen deze producten hebben ontvangen en hoe lang zij al zoeken naar een baan. Daarvoor is een gedetailleerde statistische analyse nodig, welke later, in 2001, zal volgen in het onderzoeksprogramma. Wat de cijfers wel laten zien is dat bemiddeling en kwalificatie vooral worden genoten door mensen die relatief succesvol zijn in het reïntegratietraject. Na verdere analyse moet het mogelijk zijn de mogelijke causale relatie bloot te leggen.

1. Onderzoek naar indicatoren

1.1 Introductie

Meten is weten, maar daaraan voorafgaand moet men weten *wat* men wil weten. Met ander woorden, prestatie-indicatoren benoemen.

Met het thema prestatie-indicatoren is in voorgaande jaren een begin gemaakt. Het project bouwt voort op de resultaten van het project 'Evaluatiemethoden voor reïntegratie-instrumenten' dat is uitgevoerd in 1999. Het meten van kwaliteit, resultaat en effectiviteit en modellering is de rode draad in het meerjarenproject waarvan het onderhavige verslag een tussenrapportage is over het jaar 2000. [5] In 2000 lag de centrale aandacht op de procedures en prestaties bij de proef CWI's. Verder is aandacht besteed aan econometrische methoden voor het vaststellen van de nettoeffecten van reactiveringsmaatregelen. Bij dit laatste is gebruik gemaakt van door het reïntegratiebedrijf Kliq (voorheen de concerneenheid ArbeidsIntegratie van Arbeidsvoorziening) beschikbaar gestelde databestanden.
In dit inleidende hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de oorsprong, doel en achtergrond van de projectlijn. Daarna worden enkele relevante resultaten uit de voorafgaande onderzoeken genoemd en worden de doelstellingen van het project in 2000 beschreven en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden. Daarbij worden ook de producten opgenoemd die in dit kader zijn gerealiseerd. Tot slot wordt het voorstel voor de activiteiten in 2001 beschreven.

1.2 Oorsprong van de projectlijn

De oorsprong van de projectlijn is gelegen in de ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan en zich zullen voordoen op het gebied van de sociale zekerheid. Eind jaren negentig werden er plannen gemaakt die de concurrentie in de uitvoering van de WW en WAO dienden te bevorderen[6]. Deze zijn onder meer beschreven in de zogenaamde Osv'97 en SUWI 1. Met SUWI 2 zijn deze voorstellen deels weer teruggedraaid en wordt er nog voornamelijk gestreefd naar concurrentie op de markt van reïntegratie. Dat neemt niet weg dat ook na de gedeeltelijke privatisering van de uitvoering van de sociale zekerheid begin 2001 en de daarmee ontstane marktwerking op het terrein van de reïntegratie, het voor de 'overheid op afstand' moeilijk is - maar politiek des te noodzakelijker - om actueel inzicht te krijgen en te houden in de prestaties van de uitvoerders (actoren en

---

[5] Voluit heet dit project 'Prestatie-indicatoren voor reactiveringsmaatregelen en econometrische modellering'. Het onderzoek is een bijdrage aan het onderzoeksproject "Criteria voor effectiviteit en prestatie-indicatoren in de sociale zekerheid". Dit meerjarenproject is uitgevoerd in het kader van het deelprogramma Activering en Reïntegratie van het TNO Arbeid SZW doelfinancieringsprogramma.

[6] In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt uitvoeriger op deze ontwikkelingen ingegaan.

partijen). Daarbij blijft inzicht in (on)bedoelde effecten en gevolgen van de nieuwe inrichting en uitvoering van de sociale zekerheid van belang. Politiek maatschappelijk wordt het beleid immers niet meer alleen beoordeeld op de volumebeheersing maar ook op de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering. Daarbij komt dat het toenemende gebruik van Informatie Technologie door de uitvoeringsinstellingen een belangrijke stimulans geeft aan de ontwikkeling van accurate prestatie-indicatoren.

Onderzoek naar de kwaliteit van reactiveringsbeleid in de sociale zekerheid verkeert echter nog in een pril stadium en het vaststellen van goede prestatie-indicatoren vereist nog veel ontwikkelwerk.

1.3 Doel en achtergrond van het meerjarenproject

Het doel van het meerjarenproject is het ontwikkelen en testen van een evaluatiemethodiek waarmee voor verschillende actoren de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van de toepassing van (wettelijke) reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten kan worden gemeten en zo mogelijk voorspeld. Daarbij wordt gekeken naar maatregelen die uitvoeringsinstellingen ondernemen ter bevordering van reïntegratie. Verder wordt gezocht naar de meetpunten (en informatiestromen/bronnen) ten aanzien van controle, gevalsbehandeling, bereik, kosten, effectiviteit en efficiency. Ook de knelpunten die zich daarbij voordoen worden geanalyseerd. Op basis van de verzamelde gegevens wordt de evaluatiemethodiek verder ontwikkeld en op validiteit en praktische bruikbaarheid getoetst. Ten behoeve van de modellering worden secundaire analyses verricht op databestanden. De methode van onderzoek betreft naast literatuurstudie en secundaire analyses, het houden van mondelinge interviews met verschillende deskundigen (experts) van partijen op het terrein van sociale zekerheid. Ook worden bijeenkomsten belegd en workshops georganiseerd waar tussentijdse resultaten worden besproken.
De bedoeling van dit laatste is dat bevindingen op het terrein van prestatie-indicatoren en modellering ter beoordeling aan deskundigen worden voorgelegd. Expliciet dient vermeld dat deze lijn niet is bedoeld om de regelingen zoals de Wet REA of de Wet op de medische keuringen feitelijk te evalueren, maar wel om 'tools' te leveren waarmee dergelijke evaluaties kunnen worden uitgevoerd[7].
TNO Arbeid wil eind 2002 een evaluatiemethodiek opleveren. Daartoe is een stappenplan ontwikkeld (De Vos, Hazelzet e.a., 2000). Dit stappenplan geeft weer welke exercities nodig zijn om te komen tot evaluatie van arbeidsmarktmaatregelen.

1.4 Stappenplan

De overheid wil inzicht in de prestaties van (de uitvoering van) het eigen arbeidsmarkt en sociale zekerheidsbeleid gericht op personen met een arbeidshandicap.

[7] Zie onder meer Wevers e.a., 2000 en De Vos e.a., 2001.

Voor de private en publieke uitvoerders geldt hetzelfde ten aanzien van de inzet van het reïntegratie-instrumentarium en reïntegratietrajecten. Hiervoor dienen op verschillende deelgebieden prestatie-indicatoren te worden ontwikkeld. De stappen die voor de ontwikkeling daarvan noodzakelijk zijn en de verschillende deelgebieden, zijn de volgende (Schema 1.1):

Schema 1.1 Stappenplan

Totstandkoming en uitvoeringsproces

- Vaststellen waarom en hoe de (wettelijke) regeling tot stand is gekomen. Het gaat daarbij zowel om motieven, strategie en prikkels die aanleiding vormden voor de (wettelijke) regeling als om de condities waaronder de regeling tot stand kon komen.
- Het systematisch indelen en beschrijven van de (wettelijke) regeling(en), in termen van de doelstelling, de strekking, de inhoud, de doelgroep etc.
- Het vaststellen van de verschillende bij de uitvoering betrokken actoren (c.q. partijen) en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen hen.
- Het vaststellen van de middelen die beschikbaar zijn. Het gaat daarbij onder meer het beschrijven van geldstromen tussen partijen en om subsidies en kosten die met de uitvoering gepaard gaan.
- Het vaststellen van uitvoeringsaspecten. Het gaat daarbij om de wijze waarop de uitvoeringsinstellingen de (wettelijke) regelingen uitvoeren.

Beoordeling resultaten en effecten

- Het vaststellen van de voor de betrokken actoren geldende criteria voor effectiviteit. De criteria vormen min of meer heldere uitspraken over de eisen die de actoren stellen ten aanzien van effecten. Het gaat hierbij om beoordeling op de hoofdcriteria bereik, effectiviteit en kosten en criteria ten aanzien van de efficiëntie en de uitvoering. Met het oog op het vaststellen van in de praktijk gebruikte prestatie-indicatoren wordt nagegaan of er door actoren normen zijn gesteld ten aanzien van de gewenste resultaten.
- De criteria worden vervolgens nader uitgewerkt in thema's die verwijzen naar bestaande of te ontwikkelen prestatie-indicatoren.
- Thema's worden per maatregel of instrument nader uitgewerkt door het formuleren van concrete vragen/informatiebehoeften.
- Identificatie van de beschikbare (data) bronnen en informatiestromen waaruit antwoorden op de vragen/informatiebehoeften zouden kunnen worden afgeleid.
- Vaststellen welke antwoorden op de vragen/informatiebehoeften zijn te formuleren met behulp van informatie uit de bestaande bronnen/informatiestromen. Daarbij worden tevens de witte vlekken in de informatievoorziening blootgelegd en de haalbaarheid beoordeeld.
- Econometrische modellering. Met behulp van econometrische modellen is het verder mogelijk om arbeidsmarkteffecten van het instrumentarium voor diverse groepen te meten en te voorspellen. Een voorwaarde hiervoor is echter wel dat voor het schatten van modellen (longitudinale) gegevens op persoonsniveau (doelgroepniveau) beschikbaar zijn.

Verklaring

- Nadat is vastgesteld wat de (oordelen over) de resultaten en effecten van de (wettelijke) maatregelen zijn dienen deze te worden gerelateerd aan en verklaard te worden uit de totstandkoming en het uitvoeringsproces. Doelstellingen en normen ten aanzien van de effecten en de resultaten van de uitvoering worden met elkaar in verband gebracht en er worden ontwikkelingen aangegeven. De uiteindelijke bedoeling is om (verandering in) trends aan te geven, volgens een kwaliteitsmodel ofwel een ReïntegratieScoreKaart.

Het uiteindelijk doel is dat effecten van reïntegratietrajecten, -regelingen of -instrumenten op micro-, meso- en macroniveau worden bestudeerd en op overzichtelijke wijze worden weergegeven. Terwijl op macroniveau de effecten kunnen worden uitvergroot tot nationale grootheden (zoals terugdringen ao-volume), wordt op microniveau gekeken naar de effecten voor individuele personen en werkgevers. Op

meso-niveau wordt gekeken naar aspecten van de uitvoering. Deze kunnen verklaringen bieden voor bedoelde en onbedoelde effecten die op micro en macroniveau worden vastgesteld.
Het stappenplan geeft weer dat de bij de evaluatie methode voor (wettelijke) reactiveringsmaatregelen twee centrale onderdelen onderscheiden worden, namelijk procesevaluatie en effectevaluatie. In onderstaande figuur 1.1 wordt dit weergegeven.

Figuur 1.1 Proces- en effectevaluatie

1.5 Enkele centrale begrippen

Hoofdcriteria voor effectiviteit
Voor de beoordeling van reïntegratieregelingen of instrumenten hanteren wij drie hoofdcriteria: bereik, effectiviteit en kosten/efficiëntie (zie schema 1.2, de bovenste helft). Deze driedeling is hier essentieel. De *doelgroep* waar de regeling zich op richt moet kwantitatief en kwalitatief omschreven zijn om te kunnen constateren hoeveel personen van deze doelgroep ook daadwerkelijk bereikt zijn en vervolgens is pas de vraag aan de orde wat bij toepassing het effect van deze toepassing is geweest. Dat een instrument weinig wordt toegepast zegt nog weinig over de waarde ervan.

Voor een goede interpretatie van dit resultaat is inzicht nodig in de manier waarop dit wordt bereikt. Uitvoeringsaspecten en neveneffecten zijn onderwerpen die voor deze interpretatie onderscheiden worden en vooral analyse op mesoniveau betreffen (zie het onderste gedeelte van schema 1). Uiteindelijk is naar onze mening de bepaling van de netto-effectiviteit van een instrument alleen mogelijk wanneer gebruikt gemaakt wordt van econometrische modellering. Hierbij wordt de baankans van een

werkloos individu of de kans op behoud van werk van een werknemer met de inzet van een instrument/maatregel/traject vergeleken met de kans zonder inzet van een dergelijk instrument. Het model wordt werkende weg verfijnd en uitgebreid met meer en gedetailleerdere gegevens van meer trajecten en instrumenten. Het Vakwerkbestand van de concerneenheid ArbeidsIntegratie (AI) van arbeidsvoorziening vormde daarbij een belangrijke databron (met name als het gaat om trajecten). In 1999 is in samenwerking met SEO gestart met de eerste modelschatting met behulp van het Vakwerkbestand (Wassenaar e.a., 2000 en De Vos, 2000a). In 2000 is samengewerkt met TNO Inro (zie deel 2, hoofdstuk 4 van deze rapportage).

Schema 1.2: Hoofdcriteria, beoordelingsaspecten van de uitvoering en bijbehorende thema's.

Hoofd criteria -thema's	**Effectevaluatie**
Bereik	*De mate waarin de doelgroep, waarop de regeling is gericht, daar daadwerkelijk van profiteert., c.q. in hoeverre werkgevers en arbeidsgehandicapten door het in te zetten instrument worden bereikt, los van de effecten die het instrument voor de doelgroepen heeft.*
- Absoluut - Relatief	• aantal deelnemers/toewijzingen • bereik als percentage van de doelgroep(en) • Bijvoorbeeld aandeel bij wet aangewezen arbeidsgehandicapten, 80-100 % arbeidsongeschikt verklaarden, langdurig WAO, vrouwen, enzovoort
Effectiviteit:	*Voor de werkgevers (de vraagzijde arbeidsmarkt): de mate waarin het instrument bijdraagt aan de vervulling van vacatures. Voor de arbeidsgehandicapten (aanbodzijde arbeidsmarkt): de mate waarin een instrument de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint; de arbeidsmarktpositie versterkt en/of leidt tot herplaatsing.*
- Bruto-effectiviteit	Aantal geslaagde (her)plaatsingen of toename aandeel arbeidsgehandicapte werknemers in een bedrijf/per regio of sector
- Samenstelling	(zie bereik)
- Netto effectiviteit	De mate waarin het instrument leidt tot (her)plaatsingen en arbeidsplaatsen die anders niet tot stand zouden zijn gekomen. (baankans met inzet van maatregel minus de baankans zonder inzet van maatregel)
Kosten	*Alle financiële middelen die voor een instrument worden ingezet. Zowel de extra uitgetrokken financiele middelen (uit de grote geldstroom) als de overheadkosten (uit de kleine geldstroom).*
-Absoluut -Relatief -Integraal/samenstelling (bruto/netto)	• Zowel totaal als per deelnemer/arbeidsplaats • per effectieve toepassing • directe, indirecte en overheadkosten dienen in beschouwing te worden genomen
Baten	*Besparingen op uitkeringen*
- Absoluut / relatief / integraal	- zie onder kosten
Efficiëntie	*Effectiviteit in relatie tot de kosten (Efficiëntie = Effect per bestede gulden of budget)*
Beoordelingsaspecten van de uitvoering	**Procesevaluatie**
Uitvoeringsaspecten	*De wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt of heeft gekregen (Voortbrengingsproces). De wijze van uitvoering, kwaliteitsborging, samenwerking en informatieoverdracht en knelpunten in de uitvoering zijn van invloed op de effectiviteit.*
• verhoudingen / samenwerking / controle • informatie-uitwisseling • uitvoeringprestaties • knelpunten	• verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren en de gevolgen daarvan voor de invulling van het instrument door de actoren en de taakverdeling bij de uitvoering • aspecten van informatie en voorlichting die van belang zijn voor de invulling van het instrument • aspecten van tijdigheid, zorgvuldigheid, ambtelijke vrijheid • inkoop bemiddelingstrajecten Uvi's en gemeenten bij Arbvo en derden • Bijvoorbeeld een te hoge administratieve last of tegengestelde richtlijnen
- proceskosten	- verhouding transactiekosten
- kwaliteit van de uitvoering	• kwaliteit van de uitvoerders • protocollen • kwaliteitsborging
Neven effecten/gevolgen	**Effect- en procesevaluatie**
Neven effecten	*Ongewenste, onbedoelde effecten of effecten anders dan op het doel van het instrument, alsmede de indirecte effecten.*
• verdringing/ afroming/valse concurrentie • cumulatie vergoedingen • reorganisaties, kostenreductie	• bevoorrechting van groepen/sectoren • bijvoorbeeld oneigenlijk veel vergoedingen • te weinig artsen, waardoor kostenstijgingen

TNO Arbeid ziet zijn rol vooral als ontwikkelaar van een evaluatiekader met prestatie-indicatoren, waarvoor samenwerking wordt gezocht met diverse wetenschappelijke disciplines en met gegevensbeheerders. Het gemeenschappelijk belang van onderzoeksinstellingen en gegevensbeheerders, zoals de overheid, het Lisv het toekomstige UWV of reïntegratiebedrijven zoals Kliq is het ontwerp van een evaluatiekader voor de (informatie over) reïntegratie-instrumenten, -projecten en trajecten.

1.6 Doelstelling van het onderzoek in 2000

Het doel in 2000 was het verder ontwikkelen en testen van een evaluatiemethodiek waarmee de effectiviteit van (wettelijke) reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten kan worden gemeten en zo mogelijk voorspeld. Zoals gezegd staat de kennis hieromtrent in Nederland nog in de kinderschoenen. Een simpele vraag wat het rendement is van werkgeverssubsidies voor reïntegratie of van scholing van langdurig werklozen blijkt met de huidige informatie en analysemogelijkheden zeer slecht beantwoordbaar. Tevens wordt gekeken naar nieuwe maatregelen die vanuit instituties zoals uitvoeringsinstellingen en vanuit de private verzekeraars worden ondernomen ter bevordering van reïntegratie. Verder wordt gezocht naar de meetpunten (en informatiestromen/bronnen) ten aanzien van controle, gevalsbehandeling, bereik, kosten, effectiviteit en efficiency. De knelpunten die zich daarbij voordoen worden geanalyseerd. Op basis van de verzamelde gegevens wordt de evaluatie methode verder ontwikkeld en op validiteit en praktische bruikbaarheid getoetst. Ten behoeve van de modellering worden secundaire analyses verricht op databestanden. De drie thema's die centraal staan in het onderzoeksproject in 2000 zullen ook centraal staan in het vervolgproject in 2001 (zie paragraaf 1.8). Het betreft effectevaluatie; procesevaluatie en de ReïntegratieScoreKaart.

1.7 Werkzaamheden en producten in 2000

Allereerst is in 2000 gewerkt aan publicaties over onderzoeksresultaten in het voorafgaande jaar. In december 1999 leverde SEO de conceptrapportage "Evaluatie van reïntegratie' (Theeuwes/Wassenaar) aan, met daarin de eerste econometrische modelschattingen op basis van het Vakwerkbestand. Het bestand was ter beschikking gesteld door de AI. Deze rapportage is 9 februari 2000 besproken met directieleden van AI. Het eindrapport van TNO Arbeid/SEO is eind maart aan SZW toegezonden[8]. In maart 2000 publiceerde TNO Arbeid ook het vertrouwelijk verslag van het onderzoek in 1999 naar mogelijke modellering van het meten van prestaties van wettelijke reïntegratie-instrumenten[9].

---

[8] WASSENAAR AEA, THEEUWES, JJM, VOS EL de. Bemiddeling en Kwalificatie van Arbeidsgehandicapten. Hoofddorp: TNO Arbeid. Amsterdam: SEO, 20 maart 2000.

[9] VOS, EL de, HAZELZET AM, BESSELING JJM, WEVERS, CWJ, SMITSKAM CJ, THEEUWES JJM, WASSENAAR AEA, GENT MJ van. Prestatie van reactiveringsbeleid.. Hoofddorp: TNO Arbeid, 29 februari 2000.

Econometrische modellering
'Econometrische kennis' is schaars (ook bij SEO). De samenwerking met SEO blijft in stand, maar bij de verdere modelontwikkeling is in het jaar 2000 vooral samengewerkt met TNO Inro te Delft. Het lag in de bedoeling om het onderzoek naar econometrische modellering voort te zetten met behulp van het REMON bestand van het Lisv. Na veelvuldig overleg met het Lisv werd duidelijk dat het REMON bestand onvoldoende is gevuld (onder meer met plaatsingsgegevens) en vanwege gebrek aan kwaliteit (nog) niet geschikt is voor modellering. Vandaar dat opnieuw overleg is gevoerd met AI van Arbeidsvoorziening over beschikbaarstelling van een nieuw Vakwerk bestand.
Medio 2000 is TNO Inro gestart met een inventariserende studie naar de Econometrische methoden die gebruikt kunnen worden bij nadere analyse van het AI (vakwerk) bestand. Tegelijkertijd is (veel) overleg gevoerd met AI over de levering van nieuwe bestanden. Enige vertraging trad daarbij op vanwege de overgang van AI naar het reïntegratie bedrijf Kliq. Na overleg heeft Kliq het databestand ter beschikking gesteld met ruim 145.000 personen die in 1998,1999 en 2000 in bemiddeling zijn genomen. Op basis van deze recente data en nieuwe kennis over methoden om de plaatsingsduur te berekenen, is in november 2000 gestart met verdere modelontwikkeling en verfijning.

Over de bevindingen van de econometrische modellering tot dusver zijn drie interne memo's verschenen. Op basis hiervan is op 6 december 2000 door TNO Arbeid te Hoofddorp een workshop georganiseerd met de titel "Econometrische methode voor de evaluatie van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor arbeidsgehandicapten". Hieraan is deelgenomen door een keur van econometristen/onderzoekers afkomstig van onder meer TNO Inro,VU, SEO, IOO b.v., CPB, TNO Arbeid, EIM.

De analyses zijn direct gestart, mede aan de hand van suggesties die door de deelnemers aan de Workshop zijn genoemd. Het bleek niet mogelijk om de eerste resultaten daarvan op te nemen in deze voortgangsrapportage. Wel opgenomen is een eerste beschrijving van het bestand (zie deel 2 van dit rapport). Dit voorjaar worden de eerste resultaten van de analyses aan het ministerie van SZW gezonden.

Procesindicatoren
Medio 2000 is een interne rapportage geschreven over procesindicatoren en ICT in de sociale zekerheid (la Roye, 2000). In het verlengde van deze studie is daarna onderzoek verricht naar de procedures bij de CWI's. Vragen uit semi-gestructureerde vragenlijsten zijn voorgelegd aan de directie van 3 proef CWI's. De resultaten van de enquête zijn beschreven in de paper Verandering, prestatie-indicatoren en inzet van ICT in het domein van de sociale zekerheid (De Vos 2000c), welke in januari 2001 is gepresenteerd op de KUB in Tilburg. Verder zijn gesprekken gevoerd met diverse personen die betrokken zijn bij de SUWI operatie, waaronder met medewerkers van het ministerie van SZW. De conclusies uit deze gesprekken en de meeste onderdelen van bovengenoemde studies zijn opgenomen in deel 1, hoofdstuk 2 en 3 van deze rapportage.

Inventarisatie van wettelijke reactiveringsinstrumenten
Inventarisatie en beschrijving van doelstellingen, inhoud en andere aspecten van de regelingen is één van de eerste stappen in het stappenplan (zie schema 1.1, paragraaf 1.4). Wat betreft de producten in het kader van het project 'prestatie-indicatoren' moet daarom nog genoemd dat in februari 2000 het TNO Arbeid rapport 'Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten 2000' (De Vos en Smitskam, 2000) aan het Ministerie van SZW is toegezonden. In maart 2001publiceert Kluwer een PS-Special over reïntegratie instrumenten, waaraan de genoemde rapportage ten grondslag ligt. Momenteel wordt de informatie uit het TNO rapport bewerkt en geschikt gemaakt voor de Web-site van Stecr.

1.8 Centrale thema's in 2001

In 2001 wordt de evaluatiemethodiek verder ontwikkeld. Op basis van de verzamelde gegevens wordt de evaluatie methode inzichtelijk gemaakt. Daarbij wordt gewerkt aan een samenvattende publicatie, waarin behalve de resultaten van de onderzoekslijn tot dusver, ook recente internationale en nationale beleidsevaluatiestudies worden besproken. De methode van onderzoek betreft naast de literatuurstudie en econometrische analyses een workshop en mondelinge interviews met deskundigen (experts) van partijen op het terrein van reactivering. Aan medewerkers van TNO Arbeid, die betrokken zijn bij beleidsevaluatiestudies, zoals de deelonderzoeken ten behoeve van de evaluatie van de Wet REA, wordt verzocht een bijdrage te leveren aan de publicatie. Deze bijdrage dienen vooral ter illustratie van de validiteit en praktische bruikbaarheid de evaluatie methode. Verder zal een aantal externe onderzoekers op het terrein van (evaluatie van) reactiveringsmaatregelen verzocht worden een bijdrage te leveren.

1.8.1 Deelonderzoeken

Effectevaluatie (methoden voor het vaststellen van verbetering van plaatsingskansen als gevolg van reactiveringsmaatregelen).
In 1998 en 1999 is in samenwerking met SEO een eerste aanzet tot econometrische modelvorming ondernomen om te komen tot een model voor effectevaluatie (Wassenaar e.a., 2000 en De Vos e.a., 2000a). Dit econometrisch onderzoek is in 2000 voortgezet, tezamen met TNO Inro en krijgt een vervolg in 2001. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit het Vakwerk databestand. Nagegaan wordt hoe deze van oorsprong administratieve bestanden gebruikt kunnen worden bij het vaststellen van prestatie-indicatoren. Op basis van recente data en nieuwe kennis over methoden om de plaatsingsduur te berekenen, worden de tot dusver ontwikkelde modellen verfijnd.

Procesevaluatie
Bij de diverse actoren in de sociale zekerheid bestaat zowel behoefte aan effectevaluatie, als aan procesevaluatie (methoden voor het vaststellen van tijdigheid, accuraatheid, zorgvuldigheid, samenwerking, informatie-uitwisseling, administratieve

lastendruk, tegengestelde richtlijnen etc.). Met het oog hierop wordt ook in 2001 aandacht besteed aan procesevaluatie. Mede op basis van de in het doelfinancieringsprogramma ontwikkelde kennis heeft TNO Arbeid in 2000 van SZW de opdracht gekregen de integrale rapportage over de effectiviteit van de Wet REA uit te voeren (Wevers, Besseling, De Vos, 2000). Dit is gebeurt op basis van een twaalftal deelonderzoeken naar de uitvoering van de Wet REA. In de regel betreft dit studies naar de implementatie van de nieuwe wetgeving in en door de uitvoeringsinstellingen. Deze studies vormen in 2001 een belangrijke bron voor een te ontwikkelen procesevaluatiemodel. Daarbij worden aan deze studies exemplarische voorbeelden ontleend voor de publicatie die in 2001 wordt geschreven.
Vastgesteld is dat een procesevaluatieonderzoek naar reactiveringsmaatregelen aan een aantal aspecten moet voldoen (Zie het volgende schema 1.3). Deze vormen een leidraad voor het project in 2001.

Schema 1.3

Randvoorwaarden	Aandacht voor implementatieproblemen. Aandacht voor bestuurlijke verhoudingen en beleidsmatige aspecten. Uitvoerbaarheid
Accent	Beschrijving landelijke informatiesystemen en administratiegegevens, beschrijving andere gegevensbronnen
Relatie met Effectevaluatie Ex ante	Koppelingsmogelijkheden procesevaluatie aan econometrische modellering.
Relatie met Effectevaluatie Ex post	Onbedoelde en ongewenste effecten vaststellen en combineren met procesevaluatie
Procesevaluatie	Knelpunten in de uitvoering en oplossingen vaststellen Schakels in proces definiëren Procedures, protocollen Aandacht voor implementatie wetgeving. Klanttevredenheid erbij betrekken Bij consistentie van gegevens aanwijzingen voor effectiviteit, relaties tussen actoren

ReïntegratieScoreKaart
In 2001 wordt gestart met de ontwikkeling van een ReïntegratieScoreKaart (RSK) conform geïntegreerde prestatiemeetsystemen zoals de Balanced ScoreCard. Bij de Balanced ScoreCard worden de missie en strategie van een organisatie vertaald naar een alles omvattende verzameling prestatie-indicatoren. Deze verzameling vormt het raamwerk voor een strategisch meet- en managementsysteem dat is bedoeld om zowel financiële als niet-financiële prestaties te meten.

1.8.2 Samenhang met ander onderzoek

Het project monitoring arbeidsmarktpositie arbeidsgehandicapten.
Een van de manieren om beleidseffecten te monitoren zonder afhankelijk te zijn van geaggregeerde administratieve gegevens, is om gebruik te maken van bevolkingssurvey-gegevens (van het CBS). In het deelprogramma 'Arbeid en handicap' is in de voorafgaande jaren een dergelijke monitor ontwikkeld en per 1-1-2000 als module opgenomen in de Enquête Beroeps Bevolking (EBB) van het CBS.

Het voordeel van de EBB is de grote steekproefomvang, zodat de verschillende doelgroepen die in de sociale zekerheid van belang zijn, in beeld gebracht kunnen worden. Gefaseerd worden vragen over beperkingen/chronische aandoeningen in de EBB opgenomen, zodat in combinatie met de vele andere items binnen de EBB vele interessante analyses mogelijk zijn. Het doel van het project is onder meer om door middel van bevolkingssurvey via de EBB de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten trendmatig in beeld te brengen; deze informatie vormt een belangrijke parameter in het model dat effectiviteit van reïntegratie-instrumenten in de sociale zekerheid moet meten en voorspellen.

ICT in de sociale zekerheid
Zover mogelijk zal het onderhavige project input leveren aan, en resultaten gebruiken van het TNO doelfinancieringsproject: *ICT en sociaal beleid*, waarin behalve TNO Arbeid, ook participeren TNO Fel, - STB en - TPD.

DEEL 1: Procesevaluatie, SUWI met focus op CWI

2. Prestaties meten in de CWI's

2.1 Aanleiding en keuze van onderwerp

Aanleiding voor dit deelonderzoek is de behoefte van de overheid aan inzicht in de prestaties van (de uitvoering) van het eigen arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid. De achtergrond van deze behoefte en de consequenties voor de uitvoering van de sociale zekerheid zijn onderwerp van dit hoofdstuk. Om inzicht te verkrijgen in de prestaties van de sociale zekerheid is het van belang zowel de effecten (wat is het resultaat?) als de processen (hoe wordt het resultaat bereikt?) te evalueren. Voorwaardelijk voor een evaluatie is het benoemen van valide en betrouwbare proces- en prestatie-indicatoren. In het meerjarenproject is tot nu toe met name onderzoek verricht naar methoden voor het vaststellen van verbetering van plaatsingskansen voor arbeidsgehandicapten als gevolg van reactiveringsmaatregelen. Insteek hierbij is om uitgaande van gegevens uit databestanden via econometrische modellering te komen tot een model voor effectevaluatie (zie deel 2, hoofdstuk 4).
In de in dit deel 1 beschreven studie wordt de insteek verbreed door de uitvoeringsprocessen in de sociale zekerheid te onderzoeken. Het onderwerp is de huidige samenwerking op het gebied van 'werk en inkomen' waarbij middels een oriënterende casestudie is onderzocht op welke wijze op dit moment de processen en effectiviteit worden gestuurd en gemonitord. Het doel is om vanuit deze oriëntatie een bijdrage te leveren aan de theorievorming inzake proces- effectevaluatie in de uitvoering van de sociale zekerheid.
Er is voor gekozen om een casestudie te verrichten naar drie reeds operationele Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). Deze cases worden uitvoerig beschreven in hoofdstuk 3. Niet alleen zijn de CWI's het eerste concrete product van het SUWI-beleid (Structuur Uitvoering Werk & Inkomen), maar betreft het bovendien een vernieuwende samenwerking waarin het activerend arbeidsmarktbeleid met als missie "Werk boven inkomen" wordt vorm gegeven.

In het ondersteunen, monitoren en sturen van processen, maar ook in het meten van de effectiviteit zijn informatie en communicatie technologie (ICT) toepassingen tegenwoordig vaak van cruciaal belang. Dat geldt zeker voor de uitvoering van de sociale zekerheid die gekenmerkt wordt door het massale karakter van gegevensverwerking. Hier is de inzet van ICT een onmisbare factor voor een effectieve, doelmatige en rechtmatige uitvoering. De totale uitgave aan ICT op het terrein van sociale zekerheid overtrof in 1999 de 1 miljard[10]. Mede door de inzet van IT wordt jaarlijks ruim honderd miljard aan premies geïnd en maandelijks ontvangen ruim 3,5 miljoen Nederlanders zonder noemenswaardige problemen één of andere uitkering. Dit succes staat in schril contrast met de andere prestaties die in het domein van de sociale zekerheid worden geleverd. Duidelijk niet aan de verwachting voldoen bijvoorbeeld de processen die moeten bijdragen aan het voorkomen van instroom in de

[10] Zie bijlage 4

WAO en verhoging van de uitstroom. Andere processen welke verbeterd kunnen worden zijn het bevorderen van arbeidsparticipatie van werkzoekenden en het vervullen van vacatures, de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en onderlinge gegevens uitwisseling, klantgericht handelen, het behalen van doelmatigheidswinst en het genereren van besturingsinformatie op diverse niveaus (SZW, Sociale Nota 2001).

Met de bedoeling om de prestaties op de terreinen van activering en doelmatigheid te verbeteren voert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), op verzoek van het Parlement, de regie bij de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe structuur voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Vanwege de informatieasymmetrie tussen opdrachtgever (onder meer SZW) en opdrachtnemer (zowel publieke uitvoerders zoals CWI, Uvi's, gemeenten, Arbeidsvoorziening, als private uitvoerders zoals reïntegratiebedrijven, arbodiensten) is er een vraag naar de juiste indicatoren voor het meten van prestaties van de uitvoerders. Omdat de inzet van ICT steeds meer een centrale rol speelt in de (bestuurlijke) informatiestromen wordt de inzet van ICT (daarom) gezien als een cruciale beleidsdoelstelling.
Deze verwevenheid van ICT met het onderwerp van prestatie-indicatoren in de sociale zekerheid, heeft tot gevolg dat in deze casestudie niet alleen is gekeken naar de wijze waarop de processen worden uitgevoerd, gemonitord en gestuurd, maar tevens wordt onderzocht welke rol ICT speelt in het ondersteunen, monitoren en sturen van de processen en de beoogde effectiviteit.

2.2 Theoretisch kader: de overheid wil verandering, prestaties verbeteren en meten

2.2.1 Doelmatigheidsanalyse

'Performance management', 'responsabilisering', 'accrual accounting', 'kwaliteitsnormen' zijn een aantal nieuwe termen in het overheidsmanagement. Het meten van prestaties acht men een steeds belangrijker onderdeel van beleidshervormingen. Tegelijk blijkt dat prestatiemeting van overheidsbeleid vaak moeilijker is dan verwacht en dat ook het gebruik van prestatie-informatie niet steeds zo evident is. Aan het verbeteren van prestaties moeten *analyses* voorafgaan. Dat betekent dat op een fundamentele manier moet worden nagedacht hoe binnen het kader van strategische doelstellingen de rijksoverheid of een overheidsorganisatie haar beleidsinstrumentarium dermate kan inzetten, dat de geleverde prestaties bijdragen tot het realiseren van welomschreven maatschappelijke effecten en dit gegeven een (beperkte) budgettaire ruimte. Dit wordt wel aangeduid met *doelmatigheidsanalyse*. Daarbij is het in de eerste plaats belangrijk om een goed inzicht te verkrijgen in de doelgroepen die men wenst te bereiken, de interacties die plaatsvinden tussen beleidsinstanties, de beleidsinstrumenten waarover men beschikt en de prestaties die hieruit kunnen voortvloeien en dit binnen een kader van strategische en operationele doelstellingen.
Er doen zich vier problemen voor ten aanzien van doelmatigheidsanalyse door de overheid. In de eerste plaats is er weinig informatie beschikbaar over doelmatigheid

van organisaties in de publieke sector en de doeltreffendheid van taken die zijn uitbesteed aan private organisaties. Ten tweede ontbreken er procedures om die informatie regelmatig te generen. Een derde probleem is dat er geen prikkel bestaat om doelmatig(er) te handelen.[11] Tenslotte is er een vierde probleem dat publieke en private organisaties gemeen hebben en dat is dat zij vaak niet of nauwelijks in staat zijn eenduidige prestatie-indicatoren te benoemen. Daardoor zijn er wel veel gegevens beschikbaar maar weinigen kunnen deze gebruiken om te bepalen of de strategische en operationele doelstellingen zijn gehaald.

Steeds meer (internationale) overheden stellen zich tot doel hun dienstverlening te verbeteren door deze te baseren op het marktbeginsel in plaats van het functiebeginsel. De overheidsorganisaties zijn gaan inzien dat de kwaliteit van de dienstverlening verhoogd moet worden. Kwaliteit bestaat dan uit prestaties van de dienstverlening minus de verwachtingen van de klant, de burger.
In de laatste SUWI-nota (SZW, 1999) en uitwerking daarvan omvat de klantenkring zowel de individuele burger als de (bedrijfs-)organisaties. Zoals later in dit en in hoofdstuk 3 besproken wordt blijkt echter dat de "marktwerking" en vooral klantgerichtheid een minder centraal uitgangspunt is, wellicht mede omdat centrale sturing aan belang heeft gewonnen ten koste van zaken als vrijwilligheid, samenwerking en lokale beleidsvrijheid.

2.2.2 Geïntegreerde prestatiemeetsystemen

Beheerscontroleproces

Een belangrijke doelstelling van de SUWI-operatie is het beheersen en controleren van de bedrijfsprocessen op de diverse niveaus. Prestatiemeting en -rapportering vormen een belangrijk onderdeel van het beheerscontroleproces over en binnen organisaties. Zoals elk onderdeel van dit beheerscontroleproces moeten prestatiemeting en rapporteringsystemen bestuurders en/of managers maximaal motiveren voor het realiseren van de strategieën en de missie.
Een cruciaal onderdeel in het prestatiegericht overheidsmanagement is de definitie van prestatie indicatoren en prestatienormen. De praktijkwaarde van de prestatiemeting hangt voor een belangrijk deel samen met de validiteit en betrouwbaarheid van het gehanteerde meetsysteem[12]. Een prestatiemeetsysteem waarin alle prestatie-indicatoren erop gericht zijn om managers aan te zetten tot het nemen van acties in dezelfde, gewenste strategische richting noemen we een geïntegreerd prestatiemeetsysteem.

---

[11] Een probleem dat zich overigens in veel mindere mate voordoet in de particuliere sector. Daar geldt immers dat ondoelmatige productie geen bestaansrecht heeft en zichzelf uit de markt prijst

[12] Een gemeten waarde moet betrouwbaar zijn wat de waarde betreft: wanneer iemand anders de meting uitvoert moet hetzelfde resultaat worden verkregen. De meting moet ook valide zijn: men meet wat men zegt en denkt te meten. Deze vereisten zijn nog onvoldoende voor een goede managementpraktijk. Ook de functionaliteit en de legitimiteit zijn onontbeerlijke voorwaarden voor een goed meetsysteem. De meting moet de doelstelling van de organisatie ondersteunen. Bovendien moet deze meetactiviteit en het resultaat ervan, worden gedragen door diegenen waarop het van toepassing is.

De noodzaak voor geïntegreerde prestatiemeting is ontstaan als reactie op de traditionele prestatiemeetsystemen die enkel rekening houden met financiële indicatoren. Vandaag de dag wordt echter steeds meer de nadruk gelegd op het waarderen van niet-materiële activa en kerncompetenties zoals tevreden klanten, het verlenen van een kwalitatief hoogstaande dienstverlening, gemotiveerde en bekwame werknemers, enzovoort. De vraag stelt zich hoe dergelijke niet-financiële indicatoren in een analyse kunnen worden opgenomen. Geïntegreerde prestatiemeetsystemen zijn al met succes ontwikkeld voor het bedrijfsleven. Het Model Nederlandse Kwaliteit is één van de modellen die worden toegepast in het kader van beheerscontrole en verbetermanagement. Een andere is de Balanced Scorecard[13]. Beide geïntegreerde prestatiesystemen kunnen worden gebruikt als besturingsmodel en vormen een totaalconcept voor het besturen van de organisatie (zie *bijlage 1 Geïntegreerde prestatiemeetsystemen* voor een beschrijving van beide systemen).

Organisatiegebieden

Een organisatiegebied uit het Model Nederlandse Kwaliteit dat van belang is voor de uitvoering van de sociale zekerheid is dat van "*management van processen*". Dit gebied gaat over het identificeren en beschrijven van hoofdprocessen en ondersteunende processen in de organisatie (Ahaus e.a., 1997). De vraag is dan hoe deze processen worden beheerst en verbeterd? Dit kan door:

- Te controleren
- Prestatie-indicatoren aan te geven
- Informatie van klanten of samenwerkingspartners te gebruiken
- Processen door te lichten en te benchmarken
- Ideeën te verzamelen
- Intercollegiale toetsing.

Voor dit en andere organisatiegebieden dienen succesbepalende factoren te worden benoemd die daarna weer meetbaar worden gemaakt met maatstaven en doelstellingen. Met andere woorden, er dienen prestatie-indicatoren te worden benoemd.

Prestatie-indicatoren ook voor de overheid

Jackson (1988) heeft beargumenteerd dat metingen met prestatie-indicatoren een uitstekend middel is om bijvoorbeeld de dienstverlening te verbeteren. Hij verwerpt de kritiek dat dit soort metingen alleen mogelijk zijn in de private sector. Hij identificeert een aantal rollen die prestatie-indicatoren kunnen spelen:

- Prestatie-indicatoren vergroten het inzicht in de verantwoordelijkheid
- Ze bieden een basis voor beleidsplanning en controle
- Ze bieden belangrijke informatie om de organisatieactiviteiten te monitoren
- Ze bieden informatie voor ex-post strategisch management
- Ze bieden een basis voor een management evaluatie systeem.

---

13 Een organisatie in de sociale zekerheid die recent werkt met een Balanced Scorecard is het Lisv. Daarbij propageert het Lisv het gebruik van de Balanced Scorecard door uvi's.

Om de activiteiten goed te reflecteren moeten prestatie indicatoren negen karakteristieken hebben. Ze moeten:

- Consistent in tijd en tussen tijdseenheden zijn
- Onderling vergelijkbaar zijn
- Duidelijk en goed gedefinieerd zijn
- Alleen de verantwoordelijkheid meten van de manager/bestuurder
- Niet onafhankelijk van de omgeving zijn waarin beslissingen worden genomen
- Veelomvattend zijn en de belangrijkste gebieden van betekenis weergeven
- Beperkt blijven tot de prestatiegebieden
- Relevant zijn voor de specifieke behoeften en condities van de organisatie
- Realistisch zijn in de gestelde doelstellingen

Wanneer de prestatie-indicatoren voldoen aan deze karakteristieken, zeggen zij op zichzelf heel weinig tot niets. Ze krijgen pas betekenis wanneer zij in verband worden gebracht met bepaalde aspecten, zoals waarden en normen.

Van indicatoren naar kengetallen en normen
Prestatie-indicatoren krijgen pas betekenis wanneer zij in verband worden gebracht met bepaalde aspecten, zoals waarden en normen. Wanneer indicatoren in een betekenisvolle context worden geplaatst, kunnen we spreken van kengetallen. Door onderlinge relatering kunnen de indicatoren worden beschouwd als veredelde informatiedragers. De indicatoren kunnen op verschillende manieren onderling gerelateerd worden, namelijk door ze in historisch perspectief te plaatsen, te relateren aan andere productiefasen of in organisatorisch verband te vergelijken. Kengetallen bestaan niet alleen uit aan elkaar gerelateerde indicatoren die inzicht genereren in het feitelijk verloop van het bedrijfsproces. Door ze ook te relateren aan normen, geven ze inzicht in het gewenste verloop van het bedrijfsproces. Deze normen kunnen op verschillende manieren een relatie hebben met de indicatoren, namelijk als onder- of bovengrens, als richtlijn en als streefgetal. De invulling van de normen dient een toetsingmaatstaf te zijn waarmee het feitelijk functioneren kan worden beoordeeld.

2.2.3 Sturen van prestaties en processen: de besturingsinvalshoek

Zoals in de volgende paragrafen besproken wordt gaat de zogenaamde SUWI veranderorganisatie (VO) bij de uitwerking van haar voorstellen uit van (werk)processen. Het sturen van processen in het algemeen is mogelijk door in processen maatstaven aan te geven. Procesmaatstaven kunnen ook weer worden benut voor het formuleren van doelstellingen en verbeteracties.
Een proces wordt opgevat als een aantal opeenvolgende, waardetoevoegende activiteiten met een welomschreven output. Voor het inventariseren en beschrijven van processen moeten de volgende stappen worden uitgevoerd:

1. Inventariseren van de processen. Dit leidt tot een opsomming van de meest belangrijke processen binnen een organisatie en/of tussen organisaties.
2. Beschrijven van elk proces in circa vijf processtappen. Het gaat er niet om dat de processen tot in het kleinste detail worden beschreven, maar om de belangrijkste stappen binnen een proces vastgesteld te krijgen.

3. Vaststellen van de procesmaatstaven. Per proces kunnen vervolgens de bijbehorende prestatie-indicatoren worden vastgesteld, de zogenaamde procesmaatstaven.

Beheersing van processen
Onder procesbeheersing wordt verstaan: het meten, het vergelijken van meetgegevens met de norm en het regelen of sturen van het proces bij een geconstateerde normafwijking (De Heer e.a.)[14]. Onderstaand schema 2.1 geeft een overzicht van prestatieaspecten en invalshoeken voor procesbeheersing (zie ook bijlage 1 over Bestuurlijke Informatieverzorging).

Schema 2.1

Prestatieaspect	Invalshoek voor procesbeheersing
Kwaliteit	Rechtmatigheid, juistheid, betrouwbaarheid Bejegening (klantvriendelijk, invoelingsvermogen, vertrouwenwekkend) Veiligheid
Kwantiteit	Volledigheid
Tijdigheid	Aanwezigheid op tijd Bereikbaarheid Reactiesnelheid
Offers	Kosten

Prestatie-indicatoren als maatstaven
Een prestatie-indicator wordt opgevat als een maatstaf en gedefinieerd als een meetpunt dat een goede indicatie geeft over het succes of falen van het functioneren van een proces. Dit wordt met andere woorden ook wel een kritische succes factor genoemd.
Bij het formuleren van prestatie-indicatoren moet aan een aantal vormvereisten worden voldaan. Deze zijn:

- *Geïdentificeerd in het proces.* Als in processen wordt gemeten, moeten de procesmaatstaven de prestatie op de gehele processtap zoveel mogelijk meten.
- *In verschillende prestatieaspecten te meten.* Bij een succesbepalende factor zijn diverse prestatie-indicatoren te formuleren die het gehele succes meten. Het meten van een prestatie-indicator kan worden gedaan op vier in schema 2 genoemde verschillende aspecten van een prestatie, te weten:
  - Kwaliteit (eigenschappen)
  - Kwantiteit (hoeveelheid)
  - Tijd
  - Offers

[14] Regelen betekent een terugkoppeling (feedback), sturen een voorwaartskoppeling (feed forward). Terugkoppelen betekent dat met een waarneming iets wordt gedaan in een voorafgaande processtap, voorwaartskoppelen betekent dat een waarneming wordt gebruikt in een volgende processtap.

- *Te verankeren in de organisatie.* Een prestatie-indicator kan door middel van een verantwoordelijkheidsgebied in de organisatie worden ingebed.
- *Niet richtinggevend.* Prestatie-indicatoren zijn niet richtinggevend.
- *Met diverse meetschalen te meten.* Bij het formuleren van prestatie-indicatoren kunnen divers typen meetschalen worden gebruikt, bijvoorbeeld de nominale en de ordinale meetschaal en de interval-, de ratio- en telschaal. Op de nominale meetschaal is sprake van een gelijkheidsrelatie: een zending van een leverancier is op tijd of niet op tijd. Wanneer een onderwerp wordt gemeten op een ordinale schaal is er bovendien een rangorde aangebracht: de levering is weinig te laat of veel te laat. Op een intervalschaal is sprake van een vaste eenheid. Bij de ratioschaal is er ook nog een vast nulpunt. Tot slot de telschaal: het aantal dagen dat een levering van deze leverancier te laat is.

Prestatie-indicatoren zijn enkelvoudig of samengesteld. Samengestelde prestatie-indicatoren worden niet gemeten maar berekend zoals bijvoorbeeld loonquote (het quotiënt van de totale loonkosten en de toegevoegde waarde). Deze indicator is slechts indirect beïnvloedbaar. Om de loonquote te verlagen, moeten de loonkosten worden verminderd of moet de toegevoegde waarde worden vergroot. Daarom wordt aangeraden om enkelvoudige indicatoren te gebruiken.

Maatstaven kunnen een sterk objectief karakter hebben, ze kunnen ook subjectief zijn. Bij subjectieve maatstaven wordt een mening of een beleving gemeten.
Verder kunnen maatstaven direct of indirect zijn. Directe maatstaven meten direct het presteren op de het desbetreffende resultaatgebied. Indirecte maatstaven zijn afgeleid, bijvoorbeeld het ziekteverzuim is een maatstaf die iets zegt over de waardering door personeel.

Indicatoren en normen in de sociale zekerheid
De wetgever heeft zelf in vele wetten en maatregelen van bestuur criteria geformuleerd waaraan de uitvoering van de sociale zekerheid moet voldoen. Voor veel prestaties zijn tijdigheidnormen voorgeschreven, bijvoorbeeld de termijn waarin een beslissing moet zijn genomen voor een aangevraagde uitkering of subsidie. Deze tijdigheid is een kenmerk dat zich in principe goed laat vaststellen[15]. De wetgever heeft ook normen voorgeschreven voor cliëntparticipatie en voor het gegevensbeheer vanuit privacyoptiek. Daarnaast worden aan het uitvoeringsproces ook inhoudelijke kwaliteitsnormen opgelegd bijvoorbeeld door het vaststellen van standaarden en protocollen. Een standaard schrijft bijvoorbeeld voor welke begrippen gehanteerd worden en wat hun betekenis is. Het kan ook voorschrijven in welke situaties en op welke gronden bijvoorbeeld een uvi kan beslissen om een cliënt een bepaalde uitkering toe te kennen. Afwijking van de norm kán vaak wel, maar dient gemotiveerd te worden.

[15] Het CTSV heeft hier echter de volgende opmerking over: Ten aanzien van tijdigheidindicatoren beschikken niet alle uvi's over tijdigheidindicatoren en zij die tijdigheid wel meten, hanteren verschillende definities (CTSV, Rechtmatigheid van de uitvoering, 1999).

2.3 SUWI-operatie in het kort

2.3.1 Historische context

Om de huidige werking en problemen van de CWI's goed te kunnen begrijpen en te beoordelen is het noodzakelijk om de samenwerking die in de Centra tussen verschillende partijen wordt nagestreefd in een historische context te plaatsen. Deze paragraaf begint daarom met een kort historisch overzicht.

Een volledig historisch overzicht van de sociale zekerheid zou moeten starten bij de eerste 'sociale verzekerings' wet, de Ongevallenwet van minister Lely uit 1901. Immers, al sinds deze eerste wet is de wijze waarop inkomstenrisico's als gevolg van ziekte en werkloosheid moeten worden verzekerd en de uitvoering daarvan onderwerp van een voortdurende politieke en maatschappelijke discussie. Voor een goed begrip van de huidige voorstellen voor een herstructurering van de sociale zekerheid is het echter afdoende om kort naar de ontwikkelingen en discussie in de laatste decennia van de vorige eeuw te kijken.

Als gevolg van de economische laagconjunctuur werd in de jaren 70 en 80 in toenemende mate een beroep gedaan op de sociale zekerheid. De stelselherziening van 1987 had als doel een structurele bezuiniging op de uitvoeringskosten te realiseren. In de jaren daarna blijkt echter dat ondanks de verlaging van de uitkeringen het uitkeringsvolume en de uitgaven bleven stijgen. De politieke ongerustheid die daardoor ontstond resulteerde in een parlementaire enquête onder leiding van Buurmeijer in 1993. In het unaniem door de Kamer onderschreven rapport zijn vier uitgangspunten geformuleerd voor een 'modern en duurzaam' stelsel van sociale zekerheid:

1. activering (preventie en reïntegratie),
2. regionale uitvoering,
3. geen invloed van werkgevers en werknemers op individuele gevalsbehandeling,
4. onafhankelijk toezicht.

In de daarop volgende discussie ontstond consensus over de noodzaak om een aantal belangrijke nadelen van de bestaande uitvoeringsstructuur op te lossen[16]. Deze nadelen zijn vooral:

- een gebrekkige samenwerking tussen de instituties voor arbeidsvoorziening en uitkeringsverzorging;
- te weinig nadruk op het belang van reïntegratie van de cliënt;
- onheldere verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de reïntegratie en daarmee versnipperde reïntegratiebudgetten;
- en onvoldoende (financiële) prikkels voor de uitvoering om prioriteit te geven aan reïntegratieactiviteiten.

Als antwoord op deze bevindingen werden in 1995 en 1997 belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv) waardoor de structuur van de uitvoering van de sociale zekerheid ingrijpend wijzigde. Na een tussenstap via het Tijdelijk instituut coördinatie en afstemming (Tica) werd het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) opgericht om de taken van de bedrijfsverenigingen (bestuurd door de sociale partners) over te nemen. De uitvoeringsinstellingen

[16] Kabinetsstandpunt SUWI maart 1999

GAK, Cadans (BVG + Detam), SFB, GUO en USZO voeren nu in opdracht van het Lisv de werknemersverzekeringen uit. De rol van de sociale partners is beperkt tot vertegenwoordiging in het bestuur van het Lisv en advisering via de sectorraden. De vraag om onafhankelijk toezicht is beantwoord met de instelling van het Ctsv.
Middels de nieuwe Algemene bijstandswet en Arbeidsvoorzieningswet van 1996 en de Osv '97 worden de uitvoeringsinstellingen op het terrein van werk en inkomen, de arbeidsbureaus, de Uvi's en de gemeentelijke sociale diensten, verplicht om op lokaal of regionaal niveau samenwerkingsrelaties aan te gaan gericht op activering van de klant. Het streven is een klantgerichte, efficiënte en effectieve dienstverlening te bieden, bij voorkeur in de vorm van samenwerking op één locatie (1-loket). Om de samenwerking te bespoedigen worden de drie kolommen[17] in het veld van de sociale verzekeringen/voorzieningen verzocht om een gezamenlijke veranderingsopdracht uit te werken. De op grond hiervan ingestelde regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen komt in het voorjaar van 1997 met het eindadvies waarin wordt voorgesteld om in het hele land te komen tot Centra voor Werk en Inkomen op basis van samenwerkingsovereenkomsten tussen arbeidsbureaus, gemeenten en Uvi's. Op dat moment wordt nog uit gegaan van de mogelijkheid voor vergaande samenwerking. In de door de regiegroep SWI geformuleerde vijf samenwerkingsvarianten is sprake van een minimale variant, waarbij alleen de intake gezamenlijk wordt uitgevoerd, en een maximale variant waarin zowel de uitkeringsbeoordeling van gemeenten en uvi's, als de reïntegratieactiviteiten van Arbeidsvoorziening en de sociale activeringsactiviteiten van de gemeenten zijn opgenomen. In december 1997 krijgt SWI een verplichtend karakter middels het uitvaardigen van een AMvB waarin wordt gesteld dat voor eind 1998 alle regio's een samenwerkingsovereenkomst moeten afsluiten. Een model voor de overeenkomst wordt opgesteld door de regiegroep SWI.

In het Regeerakkoord van 1998 is de voorgenomen marktwerking en privatisering vastgelegd in een modus waarin de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen werd verdeeld over publieke en private instanties. Dit concept is vervolgens uitgewerkt in de nota Kabinetsstandpunt SUWI, van maart 1999 (SUWI 1):

- In publieke CWI's moet de uitvoering plaatsvinden van de basisdienstverlening van Arbeidsvoorziening + de uitkeringsaanvraag en –beoordeling. De CWI's worden onderdeel van een Landelijke Instituut Werk en Inkomen (LIWI) en de uitvoeringsorganisaties wordt opgedragen te komen tot een landelijk dekkend netwerk van circa 200 CWI's.
- De uitvoering en handhaving van de werknemersverzekering wordt een private verantwoordelijkheid evenals de reïntegratie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Hoewel de samenwerking tussen de organisaties niet overal even spontaan van de grond komt, blijken er op de in de AMvB genoemde datum van eind 1998 toch 160 samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten, uvi's en rba's gedeponeerd te

[17] Het Tica (voorloper Lisv), de VNG, en het CBA

zijn bij de ambtelijke opvolger van de regiegroep SWI, het Procesmanagement SWI. In het 1e kwartaal van 1999 zijn 60 CWI's operationeel en verkeren er 146 in de voorbereidingsfase. In totaal verwacht het Procesmanagement 206 CWI's[18]. Met het oog op de CWI-vorming en de privatisering van de reïntegratieactiviteiten start Arbeidsvoorziening de voorbereidingen om te komen tot een (interne) verzelfstandiging van de verschillende bedrijfsonderdelen. Ook de Uvi's participeren op de voorgestelde marktwerking en privatisering door het oprichten van holdingstructuren en het aangaan van samenwerkingsverbanden met particuliere verzekeraars.

Na kritiek vanuit het veld en adviezen van o.a. de SER komt het kabinet tot de conclusie dat de uitvoering van de werknemersverzekeringen zich niet verdraagt met echte (private) concurrentie. Januari 2000 komt het kabinet met het Nadere Kabinetsstandpunt SUWI (SUWI 2) waarin de privatisering en marktwerking van de uitvoering van de werknemersverzekering wordt teruggedraaid. Gekozen wordt voor een 'ondubbelzinnige en heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector': naast het publieke CWI komt er één publieke, landelijke Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV), waarin het Lisv en de vijf Uvi's in opgaan. De privatisering van de reïntegratiemarkt blijft wel overeind.
Al deze ontwikkelingen hebben en hadden de afgelopen jaren ingrijpende gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties en hun medewerkers. De aanvankelijke lokale beleidsvrijheid gericht op samenwerking is in de loop van de tijd steeds verder ingeperkt tot de uiteindelijke keuze voor een top-downbenadering, de inrichting van een nieuwe landelijke organisatie en standaardisering van de werkprocessen[19]. Ook de spreiding van de CWI's wordt een taak van de overheid met als gevolg dat van de ruim 200 CWI's die operationeel of in voorbereiding zijn, er 130 mogen blijven bestaan.[20]
Als gevolg van de veranderende oriëntatie in het kabinetsbeleid zijn er landelijk grote verschillen in de mate van samenwerking. Met name voor de CWI's die vanaf 1997 voortvarend van start zijn gegaan en waar de één-loketgedachte zeer serieus is genomen door te kiezen voor de maximale variant (incl. uitkeringsbeoordeling en reïntegratie), betekent de landelijke besluitvorming een stap terug. De door de Uvi's, met het oog op de beoogde privatisering en marktwerking, opgerichte holdingstructuren mogen op grond van het Nadere Kabinetsstandpunt weer worden verlaten.
Ter voorbereiding op de privatisering van de reïntegratiemarkt worden in dezelfde periode delen van het Arbeidsvoorzieningbudget 'overgeheveld' naar gemeenten en Uvi's ten behoeve van, weliswaar tijdelijk verplichte, inkoop van trajecten. Het gevolg hiervan is dat de partijen enerzijds de opdracht krijgen samen te werken in de CWI's en dat zij anderzijds tegenover elkaar komen te staan als opdrachtgever en –nemer van reïntegratietrajecten. Voeg daarbij de bezuinigingen en de continue reor-

---

18 Lisv-informatie SPECIAL: Plan van werkzaamheden Lisv 2000, jaargang 1999 nummer 10 (p. 68) 2992:

19 VO SUWI, Dienstverleningsconcept Referentiewerkproces, versie 3.2, oktober 2000a

20 VO SUWI, Het spreidingsplan CWI's, oktober 2000

ganisaties, dan is het niet verwonderlijk dat de lokale uitvoering van het SUWI-beleid onder druk is komen te staan.

2.3.2 De nieuwe structuur

De nieuwe uitvoeringsstructuur wordt, januari 2000). Uitgangspunt van de nieuwe structuur, uiteengezet in het Nader Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-2), is de klantgerichtheid en een heldere scheiding tussen publieke en private uitvoering van taken. Verspreid over het land komen Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Het CWI wordt belast met taken op het terrein van de publieke arbeidsvoorziening en het verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag WW of ABW. Het uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten worden primair verantwoordelijk voor de beoordeling van -de claim op- een uitkering, de verstrekking van uitkeringen en de reïntegratie van werkloze werkzoekenden. De daadwerkelijke uitvoering van de reïntegratieactiviteiten wordt op de vrije markt ingekocht bij private reïntegratiebedrijven. De inrichting van zowel de communicatie tussen de verschillende instanties, als de informatievoorziening daarbinnen, is een belangrijk onderdeel van de invoering van SUWI.
Binnen het SUWI-domein zijn de kerntaken van deze verschillende organisaties als volgt samen te vatten (schema 2.2).

Schema 2.2

PUBLIEKE UITVOERINGSORGANEN	PRIVATE UITVOERINGSORGANISATIES
CWI	WERKGEVER
* geïntegreerde inschrijving	* loondoorbetaling bij ziekte
* kwalificerende intake	* (regisseren) uitvoering preventie
(globale fase-indeling/	* regisseren uitvoering reïntegratie
bepalen afstand tot arbeidsmarkt),	ARBO-DIENST
* bemiddeling	* beoordeling ziekte/preventie
* Versterking werking arbeidsmarkt (de Beursvloer)	* uitvoering reïntegratie bij ziekte
* informatie en advies	REINTEGATIEBEDRIJF
(overige taken)	* uitvoering reïntegratie
UWV	
* premievaststelling & inning	
* beoordeling uitkeringsrecht	
* betaalbaarstelling uitkering	
* keuring arbeidsongeschiktheid	
* regisseren uitvoering reïntegratie	
*handhaving	
GSD	
* beoordeling uitkeringsrecht	
* betaalbaarstelling uitkeringen	
* regisseren uitvoering reïntegratie	
* handhaving	

Figuur 2.1 Functies & Uitvoeringsorganisatie

De SUWI-bedrijfsprocessen
De te leveren diensten door de in schema 2.2 genoemde uitvoerders worden uitgevoerd in zogenaamde bedrijfsprocessen. De wijze van uitvoering is bepalend voor de vraag of de diensten effectief, klantgericht en doelmatig worden geleverd. De bedrijfsprocessen worden in de praktijk uitgevoerd door verschillende organisaties gezamenlijk. Zo zullen de CWI's een deel uitvoeren van het bedrijfsproces "aanvraag werkloosheidsuitkering" (zie figuur 2.1). Dit deel levert de gegevens op om een beslissing te kunnen nemen. De UWV voert een ander deel van hetzelfde proces uit, namelijk het beoordelen van en beslissen over de aanvraag. Het bedrijfsproces dat door meer dan één organisatie wordt uitgevoerd wordt een keten genoemd. Door bij het opstellen van de werkprocessen uit te gaan van ketendienstverlening tracht men te komen tot een '*sluitende aanpak*' waarbij niemand tussen wal en schip valt. Voor een beheersbare uitvoering van ketens is het noodzakelijk dat zij aan verschillende voorwaarden voldoen, waaronder:

- Grensoverschrijdend: de ketens moeten zodanig ontworpen zijn dat zij in hun geheel, dus over de grenzen van de uitvoerende organisaties heen, kunnen worden bestuurd;
- Samenwerkend: de informatiesystemen die bij de betrokken organisaties in gebruik zijn, kunnen onderling goed samenwerken;
- Standaardisatie: de gegevens die alle betrokken organisaties gezamenlijk nodig hebben, kunnen onderling zonder problemen worden uitgewisseld;
- Kwaliteitsborging: de kwaliteit van de gegevens die van de ene organisatie naar de andere worden overgedragen, kan worden gegarandeerd.

2.3.3 Dienstverleningsconcept/referentiewerkproces CWI

Met uitzondering van de ruim vijfhonderd gemeenten, die de zeggenschap over de uitvoering door de GSD behouden, worden/zijn voor de overige publieke uitvoerders referentiewerkprocessen ontwikkeld, zodat de uitvoering min of meer wordt gestandaardiseerd[21]. Door de werkprocessen van bovenaf op te leggen wordt het makkelijker voor de overheid om controle en toezicht op de uitvoering uit te oefenen en verwacht men dat samenwerking en gegevensuitwisseling wordt bevorderd. Het referentiewerkproces CWI is een nadere uitwerking van de basisdienstverlening die in de CWI gaat plaatsvinden en omvat het dienstverleningsconcept en de inrichting van de geïntegreerde werkprocessen. Bij de opstelling hiervan is uitgegaan van het takenpakket. Uitgangspunten hierbij zijn:

- Werk voor inkomen;
- De klant staat centraal;
- Transparante arbeidsmarkt;
- Breed toegankelijke informatie en advies;
- Dienstverlening op maat;
- Evenwicht tussen zelfwerkzaamheid van de klant en dienstverlening op maat;
- Kwaliteit vanaf de start van de dienstverlening.

---

[21] VO SUWI, Dienstverleningsconcept Referentiewerkproces, versie 3.2, Oktober 2000a.

Aan het referentiewerkproces kunnen concrete meetpunten worden ontleend voor kwaliteitskenmerken bij CWI's.

2.3.4 Voorbeeld: concrete meetpunten bij kwaliteitskenmerken

Zoals besproken in paragraaf 2.2.2 wordt onder procesbeheersing verstaan: het meten, het vergelijken van meetgegevens met de norm en het regelen of sturen van het proces bij een geconstateerde normafwijking. Daarbij is in schema 2 (paragraaf 2.2.3) weergegeven het overzicht van prestatieaspecten en invalshoeken voor procesbeheersing.

Daarin wordt kwaliteit als prestatieaspect genoemd. *Kwaliteit vanaf de start van de dienstverlening* is hierboven als laatste in de rij van uitgangspunten voor het referentiewerkproces CWI genoemd. In het referentiewerkproces (VO SUWI, 2000a) zijn algemeen geldende kwaliteitskenmerken omschreven voor het geheel van de dienstverlening. Deze kwaliteitskenmerken vormen de basis voor het ontwikkelen van een concreet meetkader, dat kan worden ingezet om de kwaliteit van de dienstverlening verder te ontwikkelen en te bewaken. In schema 2.3 worden deze kwaliteitskenmerken samengevat tezamen met concrete meetpunten.

Schema 2.3

Kwaliteitskenmerk	Concrete meetpunten (prestatie-indicatoren)
Betrouwbaarheid: Is een basiseis voor iedere vorm van dienstverlening.	Gemaakte afspraken bevestigen Klanten informeren over (wijzigingen in) eigen dienstverlening Nakomen van afspraken Wijze van reageren op klachten
Uniformiteit: Klanten mogen er op vertrouwen dat er een aanzienlijke mate van uniformiteit wordt geboden door de landelijke CWI-uitvoeringsorganisaties.	Eenduidige omschrijving van de diensten Uniform dienstenpakket Eenduidige voorlichting aan de klanten Regelmatige audit op zowel de te leveren diensten als het dienstverleningsproces.
Responsiviteit en tegemoetkomendheid: Onder meer de bereidwilligheid van de dienstverleners om de diensten te willen verlenen.	Beroepshouding (houding en gedrag) De mate waarin wachttijden voorkomen De mate waarin klanten op actieve wijze worden tegemoet getreden De mate waarin de organisatie investeert in de/het gewenste houding en gedrag
Competentie: Deskundigheid van de dienstverleners bepalen uiteindelijk de kwaliteit van de geleverde diensten. Competentie blijkt uit de kennis en de kunde van de medewerkers, maar bijvoorbeeld ook uit de onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen van de organisatie.	In hoeverre helpen de meest ervaren en meest deskundige medewerkers de klanten? Is het honorerings- en promotiebeleid erop ingericht dat de meest competente medewerkers vooraan in het dienstverleningsproces worden ingezet? Op welke ontwikkelingsprogramma's wordt geïnvesteerd?
Behalve voor bovengenoemde kwaliteitskenmerken zijn ook concrete meetpunten vermeldt voor: Toegankelijkheid, Communicatie, Geloofwaardigheid, Veiligheid en begrip voor de klant.	

De genoemde kwaliteitskenmerken worden in het Referentiewerkproces CWI vertaald in concrete dienstverlening (OV SUWI, 2000a).

2.4 SUWI en ICT

Zoals in de voorafgaande paragrafen is genoemd, vergt de invoering van het nieuwe SUWI-stelsel een substantiële inspanning. Er moet veel veranderen en de onderlinge afhankelijkheden zijn talrijk. Om de inspanning van de vele betrokkenen geordend te laten verlopen ontwikkelt de SUWI veranderorganisatie een gemeenschappelijk invoeringsplan op hoofdlijnen. In tempo en aanpak dienen de invoeringsactiviteiten op basis van dit plan op elkaar te worden afgestemd. Daarbij moet tijdens de verbouwing de verkoop doorgaan. De inrichting van zowel de communicatie tussen de verschillende instanties, als de informatievoorziening daarbinnen, is een belangrijk onderdeel van de invoering van SUWI. Aanpassing en vernieuwing van de technische ondersteuning van de uitvoering vergt immers aanzienlijke investeringen. Uitgangspunt is dat de moderne techniek voor het bereiken van enkele centrale doelen van de hele SUWI-operatie onmisbaar is. Efficiency, effectiviteit en transparantie van de uitvoering kunnen alleen tegelijkertijd aanzienlijk verbeteren door een ade-

quate inzet van moderne informatie- en communicatiemiddelen. Verwacht wordt dat de hele uitvoeringsorganisatie op termijn, in al zijn aspecten, afhankelijk zal zijn van ICT.

Programmateam ICT
Door het Programmateam ICT (PICT) van het Ministerie van SZW is een ICT-schets gemaakt van *de uitgangspunten en basisarchitectuur* die de komende jaren zullen worden gehanteerd bij de *inrichting van de informatiehuishouding in het SUWI-domein.*[22] Deze uitgangspunten en basisarchitectuur vormen het kader waarbinnen basisregistraties, afhandelingsystemen en andere toepassingen van CWI's en UWV maar ook van het communicatiestelsel kunnen worden benoemd. Daarbinnen zal de technische infrastructuur die daarvoor nodig is worden ontworpen, gebouwd en beheerd. Uitgangspunten en basisarchitectuur zetten een lijn uit voor de investeringen in de komende jaren, met een horizon van 5 tot 10 jaar. Bij de *wijze waarop en in welk tempo* vanuit de bestaande situatie de beoogde informatiehuishouding moet worden bereikt wordt een tweesporenbeleid geschetst. Het eerste spoor voorziet in projecten die systemen en voorzieningen op korte termijn aanpassen of ontwikkelen, waarbij de urgentste lacunes voorlopig worden ingevuld. Het tweede spoor werkt de beoogde informatiearchitectuur uit, en start op onderdelen de realisatie daarvan.

Het PICT heeft op grond van de uitgangspunten en een waardering van de huidige stand van zaken op dit terrein *een programma van invoeringsactiviteiten* ontwikkeld, bestaande uit een reeks van onderling geschakelde ICT-projecten. Het betreft projecten rond de techniek, de organisatorische en juridische voorwaarden. Onder meer de in de casestudie beschreven CVCS-pilotprojecten vallen hieronder. Het programma van projecten maakt integraal deel uit van het invoeringsplan SUWI.

De door PICT opgestelde uitgangspunten, basisarchitectuur en werkprogramma samen zijn leidend voor de Veranderorganisatie. Ze zijn het kader waarbinnen de kolommen: het UWV en de Cowi[23] hun informatiehuishouding verder invullen. Verwacht wordt daarbij dat gemeenten hun informatiehuishouding laten aansluiten op de communicatievoorzieningen en op werkprocessen van de andere partijen. De bedoeling van de ICT-schets is dat op hoofdlijnen de te bereiken situatie duidelijk is, en dat de stappen die daartoe leiden in ieder geval voor de korte termijn scherp zijn. Er is een belangrijke regierol van de Minister ten aanzien van coördinatie voor het gegevensverkeer in de uitvoering. Eén en ander betekent dat waar nodig zaken door middel van wetgeving, topdown zullen worden opgelegd, zoals de definitie van begrippen, welke gegevens moeten worden vastgelegd en de wijze van gegevens uitwisseling.

---

[22] SUWI Veranderorganisatie, Beleidsplan ICT (concept) 2000b.

[23] Cowi staat voor 'Centrale organisatie Werk & Inkomen' en is de huidige naam van de te vormen landelijke organisatie van CWI's, die voorheen in de stukken LIWI werd genoemd.

Hieronder zijn de ontwerpcriteria van de nieuwe uitvoeringsstructuur in algemene doelstellingen vermeld (schema 2.4). De criteria gelden voor de informatiehuishouding van de uitvoeringsorganisaties en van het stelsel als geheel.

Schema 2.4

Ontwerpcriteria voor informatiehuishouding
Effectiviteit. Door een optimale ICT-ondersteuning van de nieuwe taken en werkprocessen, dient een activerend stelsel te ontstaan, dat uitkeringsafhankelijkheid verregaand voorkomt en de kans op fraude sterk reduceert. De sturing binnen de organisaties moet door betere managementinformatie en een betere controle functie optimaal worden ondersteund. Klantgerichtheid. De informatievoorziening van de uitvoering moet persoonlijke dienstverlening, dus een zeker maatwerk, met korte doorlooptijden mogelijk maken. Klanten moeten gebruik kunnen maken van meerdere distributiekanalen. Er moet sprake zijn van transparante afhandelingprocedures en respect voor privacy. Begrijpelijke en goed bereikbare, waar nodig pro-actieve dienstverlening is het doel. Administratief gemak voor, en eigen verantwoordelijkheid van de werkgever en de klant moeten zo goed mogelijk worden gecombineerd. Doelmatigheid. Uitvoeringshandelingen moeten in het stelsel eenmalig en correct plaatsvinden. Voorkomen van fouten is immers goedkoper dan herstellen op een later tijdstip in het proces. Overbodige administratieve tussenstappen zijn taboe. Ontwikkeling en beheer van ondersteunende voorzieningen moeten doelmatig worden georganiseerd. Publieke waarborgen. In de nieuwe uitvoeringsstructuur is een scherpe scheiding aangebracht tussen publieke en private taken. De inzet van ICT moet dit onderscheid respecteren en ondersteunen. De rechtmatigheid van de wettelijke taken moet in het ontwerp van het stelsel verankerd worden. Beleidsmatige aansturing. De resultaten van de uitvoering van beleid moeten inzichtelijk gemaakt kunnen worden, ook over de grenzen van de verschillende organisaties heen. Vervolgens moet de organisatie van de informatievoorziening heldere aangrijpingspunten bevatten voor aanpassing van de ICT-ondersteuning aan gewijzigd beleid of nieuwe regelgeving. Toezichtbaar. De nieuwe informatiehuishouding dient adequate verantwoordings- en overzichtsinformatie te genereren. De organisatie van de informatievoorziening dient transparant te zijn. Reorganisatielasten. De reorganisatielasten van de ICT-vernieuwing zullen aanzienlijk zijn. De te kiezen veranderaanpak zal uitgangspunten kiezen die de omvang daarvan beheersbaar houden. (Bron: VO SUWI, 2000b)

Voorlopig wordt het (her)gebruik van bestaande systemen nagestreefd. Hieronder worden de systemen kort beschreven die van belang zijn voor de CWI.

Systemen afkomstig van Arbeidsvoorziening Nederland (Arbvo)
In het huidige Arbvo-domein zijn de primaire-procesondersteunende systemen van oudsher regionaal opgezet, dat wil zeggen dat elk van de 18 regio's een eigen gegevensverzameling heeft. De basisdienstverlening van de arbeidsbureaus (het bemiddelen van werk voor werkzoekenden) wordt ondersteund door het Primair Gemeenschappelijk Informatiesysteem (*PGI*). PGI is een systeem dat al vele jaren in gebruik is en functioneel en technisch aan het eind van zijn levenscyclus verkeert. Daarom is al in 1997 besloten een nieuw systeem te ontwikkelen ter vervanging van PGI, waarvoor het project *Agora* in het leven is geroepen. Agora heeft per begin 2000 een pilot-systeem opgeleverd, dat momenteel functioneert in één regio (Noord-Holland Noord). Dit systeem biedt in grote lijnen dezelfde functionaliteit als PGI, zij het dat de functies veel geavanceerder zijn. PGI en Agora zijn beide aangesloten op

de functies veel geavanceerder zijn. PGI en Agora zijn beide aangesloten op het centrale datawarehouse dat *CODA* (COrporate DAtabase) heet. Met behulp van dit systeem is men in staat uit de door PGI en/of Agora aangeleverde gegevens management informatie te vervaardigen. Ook dient CODA als tussenstation voor diverse gegevens die vanuit Arbvo naar derde partijen, zoals het CBS, moeten worden doorgegeven.

Nieuwe systemen van de Centra voor Werk en Inkomen
Er is een apart systeem ontwikkeld voor de zogenaamde "geïntegreerde intake". Geïntegreerde intake betekent, dat een werkzoekende slechts eenmaal zijn gegevens hoeft aan te leveren, om vervolgens naar behoefte (zo nodig parallel) een traject voor werkbemiddeling en het aanvragen van een uitkering te laten starten. De uitkeringen waar het dan om gaat zijn een werkloosheidsuitkering (WW) of een bijstandsuitkering (ABW). Dit systeem is ontwikkeld door de stichting CVCS[24] en staat dan ook bekend als de "*CVCS*-intake". Het is ingevoerd op 12 locaties, waar het CWI-concept op proef in de praktijk wordt gebracht.

CVCS gaat door middel van internettechnieken de communicatie verzorgen tussen de bestaande systemen van de deelnemende partijen. Op grond van ramingen wordt uitgegaan van een jaarlijks aantal te verwerken berichten van 50 miljoen stuks. Voor de feitelijke datatransmissie wordt aangesloten bij en gebruik gemaakt van de door RINIS ontwikkelde infrastructuur.

Het RINIS-concept[25], waaraan reeds enkele jaren wordt gewerkt, beoogt een integrale en nationale informatievoorziening voor het elektronisch uitwisselen van informatie in de publieke sector. Reden voor het opzetten van het initiatief is dat in de huidige situatie het uitwisselen en vergelijken van gegevens tussen organisaties door het gebruik van onderling afwijkende, niet met elkaar communicerende systemen leidt tot een dure, arbeidsintensieve en weinig efficiënte en effectieve methode, namelijk het handmatig uitzoeken van een hoeveelheid aan verschillende data.

RINIS stoelt op een viertal pijlers[26]:
- De onderlinge communicatie verloopt via *verwijsindexen* in *sectorloketten*;
- De sectorloketten worden onderling verbonden via een *beveiligd* netwerk;
- De onderlinge communicatie wordt *gestandaardiseerd*;
- Er wordt gebruik gemaakt van in onderling overleg vastgestelde *authentieke bronnen*.

Door het instellen van verwijsindexen hoeft een vragende partij niet bij te houden welke instantie gegevens over de betreffende cliënt heeft. Een vraag naar de

---

24 CVCS staat voor Cliënt Volg en Communicatie Stelsel

25 RINIS staat voor ROUTERINGS INSTITUUT voor (inter)NATIONALE INFORMATIE STROMEN

26 BAYENS e.a., Mercator 1999.

gegevens over een dienstverband wordt via de *Gemeenschappelijke verwijsindex (GVI)* van de uitvoeringsinstellingen doorgeleid naar de juiste UVI. De GSD-sector vindt in de toekomt aansluiting bij dit uitwisselingssysteem via het Inlichtingenbureau (IB). Het IB functioneert als sectoraal aansluitpunt, het *sectorloket*. De communicatie tussen de sectorloketten is gestandaardiseerd. Elke sector is zelf verantwoordelijk hoe de informatie-uitwisseling binnen de eigen sector wordt georganiseerd.

Voorwaardelijk voor de werking van RINIS is het vaststellen van authentieke bronnen: welke organisatie is verantwoordelijk voor de juistheid (validatie) en actualiteit van een bepaald gegeven. Een ander belangrijk aspect van elektronische gegevensuitwisseling is standaardisatie van gegevensdefinities, (voorbeelden hiervan zijn ISO, NNI, STUCON, GFO) en standaardisatie van uitwisselingsprotocollen. Voorbeelden van dit laatste zijn IB, RINIS zelf en het CVCS.

Figuur 2.2

(ontleend aan Mercator 1999)

Het CVCS kent tot nu toe een viertal functies (figuur 2.2):

- Het ondersteunen van een gezamenlijke intake (CWI-intake) [27];
- Het ondersteunen van e-mail-verkeer;
- Het mogelijk maken van 'inkijkacties' in 'etalagebestanden' van deelnemende partijen;
- Het mogelijk maken van automatisch berichtenverkeer, naar aanleiding van veranderingen in de actuele situatie van de (gezamenlijke) cliënt (event-melding).

De CVCS-intake legt geen gegevens vast in een eigen database. In plaats daarvan worden de gegevens van elke intake in een afzonderlijk "tekstbestand" opgeslagen. Van daaruit kan de gebruiker desgewenst een bericht aanmaken in een standaard-formaat (een "CVCS-event"), dat naar de partijen kan worden gezonden die de gegevens voor hun werkzaamheden nodig hebben. Momenteel zijn er echter nog geen systemen van andere partijen (Arbeidsvoorziening, uvi's of gemeenten) die deze events kunnen verwerken, zodat men bij de proef-CWI's volstaat met het maken van een afdruk (zie hoofdstuk 3). De afdruk dient vervolgens als invoerdocument voor een handmatige verdere verwerking.

Een tweede systeem dat specifiek ten behoeve van de CWI-vorming is ontwikkeld is de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank (NVS). Dit systeem beoogt via Internet een laagdrempelige toegang te bieden voor zowel werkzoekenden als werkgevers. Werkgevers kunnen zelfstandig hun vacatures aanmelden en werkzoekenden kunnen hun persoonlijk profiel (c.v.) registreren. Bovendien kunnen werkgevers naar geschikte kandidaten voor een functie zoeken en werkzoekenden naar geschikte vacatures, ook zonder dat men zijn gegevens heeft geregistreerd.

Tenslotte zijn specifiek ten behoeve van het CWI recent hulpmiddelen ontwikkeld, die bedoeld zijn om ter plaatse van een CWI-kantoor een laagdrempelige toegang te bieden tot alle relevante informatie voor werkzoekenden en werkgevers. Deze hulpmiddelen hebben de vorm van zogenaamde "informatiezuilen" en "klant-PCs". De klant-PCs zijn aangesloten op Internet en kunnen worden gebruikt om onder meer de NVS te benaderen[28].

Hoe deze IT systemen, de werkprocessen en ander SUWI veranderingen in de praktijk van de proef CWI's uitpakten is onderwerp van het volgende hoofdstuk 3.

---

[27] In de huidige CVCS versie (4.0) ondersteunt het systeem de intake van gegevens voor werkbemiddeling en voor het aanvragen van een WW-uitkering, maar nog niet voor het aanvragen van een ABW-uitkering. Deze laatste functie zal volgens plan in de eerstvolgende versie (5.0) worden toegevoegd.

[28] Kortgeleden heeft Arbeidsvoorziening NL een bestelling geplaatst van 600 stuks van elk van deze hulpmiddelen. Deze worden volgens planning in 2000 en het begin van 2001 geleverd en geïnstalleerd bij alle arbeidsbureaus / CWI-kantoren.

3. Rapportage van onderzoek bij CWI's

3.1 Inleiding

3.1.1 Aanleiding

Het uitgangspunt van dit onderzoek is, zoals weergegeven in hoofdstuk 1, de behoefte van de overheid aan inzicht in de prestaties van (de uitvoering van) het eigen arbeidsmarkt- en sociale zekerheidbeleid. Het perspectief wordt bepaald door de indeling van hoofdcriteria en beoordelingsaspecten van de uitvoering van de sociale zekerheid (zie schema 1, paragraaf 1.5). Hierin zijn schematisch een aantal criteria en beoordelingsaspecten vastgelegd welke gebruikt kunnen worden in onderzoek gericht op proces- en effectevaluatie.

Criteria voor effectevaluatie zijn onder meer de mate waarin de beoogde doelgroep wordt bereikt, de effectiviteit van de maatregel of de uitvoering van het beleid en de kosten en baten daarvan. Bij baten kan gedacht worden aan besparingen op uitkeringen in geval van succesvolle bemiddelingen met een beëindiging van de uitkering als gevolg (volume- en/of schadelastbeperking). Bij procesevaluatie kan gekeken worden naar een aantal verschillende beoordelingsaspecten gericht op de uitvoering van de maatregel of het beleid. In het algemeen dient in een procesevaluatie onderzoek verricht te worden naar de wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt of heeft gekregen, de wijze van uitvoering, de kwaliteitsborging, de samenwerking, de informatieoverdracht en de knelpunten in de uitvoering die van invloed zijn op de effectiviteit.

3.1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van deze criteria en beoordelingsaspecten zijn centrale vraagstellingen voor deze casestudies geformuleerd, namelijk:

Op welke wijze heeft de uitvoering van het SWI-beleid op lokaal niveau gestalte gekregen? Op welke wijze is bij de inrichting van de CWI's rekening gehouden met mogelijkheden voor kwaliteitsborging, sturing op effectiviteit en efficiency? Welke rol spelen de mogelijkheden van ICT bij de optimalisering en monitoring van de samenwerking?

Uitgaande van de centrale vraagstellingen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. **Algemene kenmerken CWI:**
   Welke partijen nemen deel, wat is de wijze van samenwerken, wie vormen de doelgroep, hoe zijn de financiële aspecten geregeld en in hoeverre sluiten de CWI's reeds aan bij de huidige SUWI –voorstellen?

2. **Missie en doelstellingen van het CWI:**
   Op welke wijze zijn de landelijke uitgangspunten vertaald naar lokaal beleid?

3. **Criteria/indicatoren voor proces- en effectevaluatie:**
   Is het landelijke c.q. lokale beleid vertaald in meetbare prestatie-indicatoren? Op welke wijze wordt gestuurd op de effectiviteit, efficiency en kwaliteit?

4. **Rol van ICT in de samenwerking:**
   Op welke wijze is ICT ingezet ter ondersteuning en optimalisering van de werkprocessen, de zelfwerkzaamheid van klanten en voor het genereren van management- en sturingsinformatie? Hoe is de implementatie van eventuele nieuwe systemen of toepassingen verlopen?

5. **Aandachtspunten voor verdere implementatie SUWI:**
   Wat zijn ervaringen met de implementatie in het algemeen en welke suggesties of adviezen hebben de CWI-managers voor de verdere implementatie?

3.1.3 Onderzoeksopzet

Doel van de casestudie is het verkrijgen van kwalitatieve informatie uit de uitvoeringspraktijk die kan bijdragen in de verdere theorievorming inzake proces- en effectevaluatie in de sociale zekerheid. Gezien het oriënterende en initiële karakter van het onderzoek is gekozen voor een beperkt aantal casestudies bij reeds operationele CWI's. Omdat de onderzoeksvraag gericht is op de totale organisatie van een CWI zijn uitgebreide interviews afgenomen met de direct verantwoordelijke leidinggevende, de CWI-manager. Waar mogelijk is in de rapportage tevens gebruik gemaakt van door de CWI-managers ter beschikking gestelde documentatie.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een rond de onderzoeksvragen opgestelde checklist (zie bijlage 1). Voor het onderzoek zijn drie proef CWI's in het midden van het land bezocht. De drie locaties zijn willekeurig gekozen. Er is voor gekozen om minimaal één CWI in het onderzoek te betrekken waar ervaring is opgedaan als pilot-locatie voor het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS). Uiteindelijk zijn twee van de drie bij het onderzoek betrokken locaties CVCS-pilots.

3.2 Algemene kenmerken van de drie bezochte CWI's

3.2.1 Wijze van samenwerken

De drie bezochte CWI's vertonen in grote lijnen duidelijke overeenkomsten in wijze van opzet, aansturing en samenstelling. Alle drie de CWI's betreffen samenwerkingsverbanden die gestart zijn in de 2e helft van 1998[29] en waarin alle partijen zijn

[29] Nog voor de datum van 31.12.1998 waarop volgens de AMvB alles samenwerkingsovereenkomsten afgesloten moesten zijn.

vertegenwoordigd: Arbeidsvoorziening, gemeente(n), Gak, Cadans, GUO en SFB. Het USZO is de enige Uvi die in geen van de CWI's actief participeert. Wel heeft het USZO veelal een intentieverklaring opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst dat zij in het CWI gaan participeren op het moment dat zij de WW gaan uitvoeren (per 1.1.2001). Afhankelijk van het werkgebied dat het CWI beslaat, de facto het werkgebied van het deelnemende arbeidsbureau, nemen één of meerdere gemeenten deel aan het samenwerkingsverband. Niet alle partijen zijn ook fysiek aanwezig in het CWI. De kleinere gemeenten besteden hun aandeel uit aan de grootste gemeente(n) en de dienstverlening van het GUO en SFB wordt soms door de andere Uvi's en soms op afspraak uitgevoerd. Een reden voor de beperkte deelname van kleinere partijen is dat als gevolg van te kleine klantenaantallen de samenwerking al snel te kostbaar is.

Bij de drie CWI's berust de eindverantwoordelijkheid bij een stuurgroep waarin het lokale of regionale management van de deelnemende partijen is vertegenwoordigd. Ook in de stuurgroepen laten binnen de kolommen de kleinere partijen zich soms vertegenwoordigen door de grote partijen. De dagelijkse coördinatie en functionele leiding ligt bij de CWI-manager die verantwoording aflegt aan de stuurgroep. De managers zijn afkomstig uit de moederorganisaties: twee managers zijn afkomstig van Arbeidsvoorziening en één van het GAK. Het grootste CWI van de drie, met twee locaties heeft bovendien een onder de manager functionerende teamleider die 'gedetacheerd' is vanuit de grootste deelnemende gemeente.

Omdat de CWI's samenwerkingsverbanden betreffen en geen juridisch rechtspersoon zijn, blijven de medewerkers in dienst van de moederorganisaties. De CWI-manager ontbeert daardoor een hiërarchische verantwoordelijkheid. In één CWI is de manager tevens de vestigingsmanager van het deelnemende arbeidsbureau waardoor de hiërarchische verantwoordelijkheid voor een deel van de medewerkers samenvalt met de functionele verantwoordelijkheid. Bovendien voeren partijen onder eigen verantwoordelijkheid taken uit op locatie van het CWI's die niet opgenomen zijn in de samenwerkingsovereenkomst. Soms betreffen deze taken aanvullende dienstverlening, terwijl in een ander geval de samenwerkingsovereenkomst alleen de gezamenlijke SWI-taken[30] bevat en de overige taken als uitkeringsintake en bemiddeling de verantwoordelijkheid blijven van de betreffende organisaties. Het aantal medewerkers in de CWI's varieert tussen de 12 en 42 FTE, waarvan het grootste deel, tussen de 75 en 86% afkomstig is van Arbeidsvoorziening.

3.2.2 Doelgroepen CWI

De CWI's richten zich op alle werkzoekenden in het werkgebied die zich willen inschrijven voor werk (herintreders en positieverbeteraars) of voor werk en inkomen (klanten Uvi's en gemeenten). Een substantieel deel van de klanten (23 – 53%) die zich melden bij het CWI, komt niet voor een uitkering maar voor bemiddeling naar

[30] gezamenlijke administratieve intake, informatie en advies en bepalen van afstand tot de arbeidsmarkt

werk (eventueel met inzet van reïntegratie-instrumenten[31]). Het GAK als grootste Uvi neemt verreweg de meeste uitkeringsaanvragen in behandeling (tussen 65 – 77%)

Tabel 3.1 Variatie klanten bij inschrijving

	CWI A	CWI B	CWI C
Aantal inschrijvingen per jaar	7.500	6.500	8.000
w.v. Uvi	50%	37%	37%
w.v. gemeente(n)	21%	10%	40%
w.v. herintreders/positieverbeteraars	29%	53%	23%

Eén CWI rekent ook de werkgevers in het werkgebied tot haar doelgroep en biedt hen de diensten 'informatie & advies' en 'vacaturebemiddeling' aan.

3.2.3 Afwijkingen in relatie tot het huidige Referentiewerkproces

In grote lijnen werken de bezochte CWI's redelijk conform het Referentiewerkproces zoals dat door de Veranderorganisatie SUWI (VO SUWI) is opgesteld. Afwijkingen zijn dat bij twee van de drie CWI's de bemiddelingstaken en de overige taken[32] van Arbeidsvoorziening nog niet of nog niet volledig zijn opgenomen in het CWI, terwijl de activerings- en controle activiteiten (A&C) van de Uvi's wel zijn opgenomen in de CWI-dienstverlening. In het SUWI-II voorstel blijft dit echter een taak van de UWV. In één van de startdocumenten van een CWI is als stille getuige van de snelle opeenvolging van overheidsstandpunten de doelstelling opgenomen om jaarlijks tot gezamenlijke afspraken voor de besteding van de reïntegratiegelden te komen (middelencoördinatie). Als gevolg van het in de loop van de tijd gewijzigde overheidsbeleid inzake reïntegratie is deze doelstelling echter nooit uitgewerkt.

Verder verschillen de werkprocessen voor de administratieve intake per CWI. Grofweg zijn er twee varianten die van elkaar verschillen door de gekozen volgorde van de processtappen. In de eerste variant krijgen nieuwe klanten direct bij de eerste melding een administratieve intake inclusief een globale fase-indeling. Het voordeel hiervan is dat deze klanten al tijdens het eerste contact naar werk bemiddeld kunnen worden. Na het gesprek wordt een afspraak gemaakt voor een uitkeringsintake die meestal enkele dagen daarna plaatsvindt.

In de tweede variant vindt tijdens het eerste klantencontact alleen een klantherkenning plaats (bepalen doelgroep, eventueel recht op uitkering en via welke uitvoerder), waarna een afspraak, vaak voor enkele dagen later, wordt gemaakt voor een volledige intake voor inkomen en/of werk. Door de beperkte inhoud van het eerste

---

31 Arbeidsvoorziening krijgt jaarlijks een reïntegratiebudget voor werkloze werkzoekenden zonder een uitkering, waarvoor nu trajecten worden ingekocht bij KLIQ. Het is de bedoeling dat per 1.1.2002 dit budget wordt overgeheveld naar de verantwoordelijke gemeenten.

32 Overige taken zijn: nieuwkomers, WIW- en WVA verklaringen.

klantencontact, vindt er op dat moment in principe geen vacaturebemiddeling plaats. De tweede variant sluit het meest aan bij het huidige Referentiewerkproces.

3.2.4 Bedrijfsverzamelgebouw

Het concept van bedrijfsverzamelgebouw houdt in dat zoveel mogelijk publieke (CWI, UWV, gemeentelijke instellingen, zorginstellingen etc.) en private (bv. uitzendbureaus, reïntegratiebedrijven en arbodiensten) partijen op het terrein van werk, inkomen en zorg hun frontoffices gezamenlijk huisvesten in een bedrijfsverzamelgebouw en hun bedrijfsvoering zoveel mogelijk op elkaar afstemmen met als doel een optimale dienstverlening aan de klant. Bij de bezochte CWI's is nog geen sprake van een echt bedrijfsverzamelgebouw. Wel is er sprake van binnen de CWI-locatie aanbieden van aanvullende dienstverlening. Veel Uvi's en gemeenten proberen de vervolgcontacten van in ieder geval de primaire doelgroep van het CWI, de fase 1-klanten, zoveel mogelijk op het CWI af te handelen. Op alledrie de CWI's worden vacatureborden verhuurd aan uitzend- en detacheringbureaus en op twee van de drie CWI's zijn één of meerdere uitzendbureaus ook fysiek aanwezig.

De ervaringen met de uitzendbureaus en de onderlinge samenwerking ingeval meer dan één uitzendbureau aanwezig is, zijn overwegend positief. Voor private partijen als uitzendbureaus spelen overigens andere overwegingen een rol om zich te vestigen in of bij het CWI dan voor publieke partijen. Doorslaggevend is het rendement dat behaald wordt op de investeringen. Dit betekent dat de locatiekeuze en de aanwezigheid van potentiële uitzendkrachten (verwachte omzet) van cruciaal belang zijn. Als gevolg van minder aantrekkelijke locaties, een afnemende werkloosheid en 'afroming' van het bestand (doelgroep verschuift in toenemende mate richting klanten met grote afstand tot de arbeidsmarkt) blijkt in de praktijk deelname voor een uitzendbureau niet altijd rendabel, met terugtrekking tot gevolg.

3.2.5 Financiën

Een van de belangrijkste verschillen tussen de CWI's betreft de wijze waarop de exploitatiekosten worden verdeeld. De verschillen in de financiële huishouding zijn het gevolg van het gegeven dat het CWI geen juridisch rechtspersoon is en dus ook geen bedrijfsadministratie hoeft te voeren. Dit betekent dat in geval van reële financiële transacties altijd een van de partijen zich namens het CWI verantwoordelijk moet stellen voor bijvoorbeeld opdrachten aan leveranciers of voor het aanvragen van een bankrekening.

Terwijl CWI A werkt met een kostenmodel en een volledige boekhouding, werkt CWI B in principe met gesloten beurzen en worden alleen de extra kosten verdeeld voor zoverre die niet bekostigd kunnen worden uit de stimuleringsbijdrage. CWI C werkt met een beperkt kostenmodel.

De motivering achter de keuze van CWI B voor het werken met gesloten beurzen is dat een te boekhoudkundige aanpak (zoals bij CWI A) samenwerking en synergie in de uitvoering zou kunnen frustreren, bijvoorbeeld omdat op het moment dat een partij taken van een andere partij overneemt daarvoor meteen een rekening wordt

gestuurd. Bovendien wordt in een kostenmodel vaak de leegloop niet ingecalculeerd: d.w.z. het niet verschijnen op afspraak en/of onvoldoende klanten voor de dienstverlening waar wel capaciteit voor is gereserveerd. In geval een partij, bijvoorbeeld een gemeente de dienstverlening voor de kleinere gemeenten voor haar rekening neemt, zijn overigens wel onderlinge afspraken gemaakt over een financiële verrekening.

Kostenmodel CWI A:
De kosten van het CWI worden door de partijen gedeeld op basis van een kostenmodel dat uit gaat van producten, normtijden, referentielonen en een toedeling van de overhead aan de producten.

Voorbeeld

Product	**Normtijd** (in minuten)	**Productieprijs** (in guldens)	**Afnameprijs** (in guldens)
Administratieve intake werk	40	43,60	96,00
Administratieve intake W + I	90	98,10	216,00
Kwalificerende intake	75	81,75	180,00

De normtijden worden gebaseerd op opgave van de moederorganisaties of de reële tijd en geaccordeerd door de stuurgroep. De productieprijs is de normtijd vermenigvuldigt met het referentie-uurloon van de betreffende uitvoeringsfunctionaris, uitgaande van 1350 productieve uren per jaar. De afnameprijs is de productieprijs vermeerderd met een toegerekend deel van de overheadkosten. Deze toerekening gebeurt door uit te gaan van de totale overheadkosten en de jaarlijks op te stellen begroting van het aantal te verwachte producten. Uitgaande van de begrote aantallen en normtijden kan berekend worden wat het relatieve beslag van de afzonderlijke producten op de benodigde formatiecapaciteit is. Bij de toerekening van de overheadkosten wordt er gemakshalve van uitgegaan dat elk product een evenredig beslag legt op de beschikbare overhead.

Om tot een verrekening van de kosten te komen is de CWI-manager verantwoordelijk voor een maandelijkse rapportage van de productieresultaten (aantallen producten, uitgevoerd door wie en voor wie). Het principe achter het kostenmodel is dat de deelnemende partijen een deel van hun productie uitbesteden aan het CWI en betalen voor alle producten die zij afnemen van het CWI. Tegelijkertijd 'detacheren' partijen medewerkers naar het CWI, waarvoor zij de kosten vergoed krijgen. Dit betekent dat alle partijen het aantal in een bepaalde periode van het CWI afgenomen producten betalen en zelf een rekening aan het CWI sturen voor het 'gedetacheerde' personeel en eventuele geleverde overhead (gebouw, werkplekken, receptie, etc.) in dezelfde periode. Een extern bureau verzorgt de bedrijfsadministratie.

Het voordeel van dit kostenmodel is een inzichtelijke bedrijfsvoering en uniforme vergoeding ingeval een partij besluit haar aandeel uit te besteden aan een andere partij. In dat geval betaalt de afnemende partij alleen de afnameprijs (productiekosten + overhead) en kan dan ook geen rekening sturen voor het ingezette personeel. De partij aan wie de productie is uitbesteed stuurt in dit geval dan de (extra) rekening voor het personeel. Omdat het CWI niet over financiële reserves beschikt is het voor de verrekening van belang dat alle partijen tijdig betalen. In de praktijk blijken de betalingen door partijen aan het CWI overigens soms lang op zich te laten wachten. Omdat het CWI geen financiële verliezen kan lijden en de overheadkosten moeilijk beïnvloedbaar zijn[33], betekent een afnemende productie (bijvoorbeeld als gevolg van afnemende werkloosheid) automatische dat de afnameprijs omgekeerd evenredig stijgt. Een kanttekening bij dit model is dat voor de productiekosten alleen wordt uitgegaan van het referentieloon van de betreffende functionaris inclusief werkgeverslasten. In werkelijkheid liggen deze kosten echter hoger omdat de betrokken medewerkers in dienst blijven van de moederorganisaties en daardoor aanspraak blijven maken op een deel van de overheadkosten van de moederorganisatie (management, personeelszaken etc.)
Een voorwaarde voor het gebruik van dit kostenmodel is een uitgebreide en sluitende rapportage (zie paragraaf Rol ICT).

De CWI's hebben zonder uitzondering gebruikt gemaakt van de stimuleringsbijdrage van de overheid, welke aangevraagd kon worden bij de Regiegroep SWI. Een van de managers zet overigens vraagtekens bij de recht- en doelmatigheid van de verstrekte subsidies. De stimuleringsbijdrage was gebaseerd op het aantal vierkante meters grondoppervlakte en het aantal inwoners per deelnemende gemeente.

Voorwaarden voor de verstrekking was een ondertekende samenwerkingsovereenkomst en een begroting van de te besteden middelen. De stimuleringsbijdrage mocht alleen aangewend worden voor extra uitgaven ten behoeve van de ontwikkeling en het opzetten van een CWI. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling dat de bijdrage gebruikt werd voor aanschaf van zaken die onder de normale beheerskosten van de deelnemende organisaties vallen, zoals meubilair en hardware. In de praktijk werd de subsidie echter lump sum verstrekt op basis van de samenwerkingsovereenkomst en begroting van soms niet meer dan één A4-je en is er geen enkele controle geweest aan welke doelen de bijdrage is besteed. Volgens dezelfde manager zijn er meerdere samenwerkingsverbanden in het land die wel de stimuleringsbijdrage heb-

[33] Los van het feit dat overheadkosten op korte termijn vaak moeilijk te reduceren zijn, is ook de schaalgrootte en het gekozen dienstverleningsmodel (alle CWI's bieden een volledige dienstverlening en zijn de gehele dag geopend) van beperkende invloed op de mogelijkheid tot kostenreductie. Door de beperkte omvang van een CWI drukt de overheid relatief zwaar op de begroting omdat ook bij de kleinst berekende formatie van 12,6 fte (Definitief Spreidingsplan CWI, okt 2000) er altijd aansturing, receptie, beveiliging, onderhoud, schoonmaakt etc noodzakelijk is. Bovendien kan de keuze voor openingstijden van 9.00 tot 17.00 uur en het op elk CWI aanbieden van de volledige dienstverlening consequenties hebben voor de doelmatigheid van de uitvoering bij afnemende instroom van klanten (een minimale bezetting blijft altijd nodig, ongeacht de hoeveelheid klanten die om dienstverlening vraagt).

ben aangevraagd en ontvangen, maar die als gevolg van de landelijke ontwikkelingen de implementatie in een vroeg stadium hebben gestaakt.

3.3 Doelstellingen van de CWI's

De missie en doelstelling van de drie CWI's zijn een vrijwel letterlijk weergave van de landelijke uitgangspunten. In alle gevallen is de missie 'werk boven inkomen' en zijn de doelstelling het opzetten van een klantgerichte, activerende, effectieve en efficiënte dienstverlening. Opvallend in de opzet van CWI C is de sterke nadruk die wordt gelegd op de zelfwerkzaamheid van klanten.

CWI A:
1. Verbeteren van klantgerichtheid inzake uitkering, arbeid en zorg en verhogen van servicegraad.
2. Voorkomen van instroom en verhogen van uitstroom.
3. Het realiseren van doelmatigheidswinst.

Bij de inrichting en sturing van de organisatie dient telkens de klant als uitgangspunt te worden genomen. De strategie die hierbij gehanteerd wordt is het sturen op een resultaatgerichte wijze (=uitstroom naar betaald werk) van samenwerken, waarbij de frontofficetaken van de samenwerkende partijen worden ondergebracht in een "één-loket" variant, de medewerkers zoveel mogelijk generalistisch de klant helpen en waar nodig doorverwijzen naar gespecialiseerde backoffices.

CWI B:
Het CWI gaat uit van de landelijke doelstelling van Werk boven inkomen, klantgericht, effectief en efficiënt. Het CWI is zodanig ingericht dat de poortwachterfunctie en gerichtheid op Werk voorop staan. Deze doelstelling moet bereikt worden door korte doorlooptijden (1e gesprek niet op afspraak maar direct), het werken met periodiek terugkerende afspraken en het bij elke afspraak actief confronteren met vacatures. De werkwijze van de samenwerkende partijen wordt zakelijk genoemd en bij onvoldoende medewerking volgt sanctioneren door de uitkerende instantie ("werk is er in de regio voldoende")

CWI C:
In het bedrijfsplan staan de volgende doelstellingen:
1. Verbeteren van dienstverlening aan werkzoekenden door het aanbieden van een breed scala aan diensten op het gebied van werk en inkomen op en vanuit één locatie / één loket.
2. Verbeteren van dienstverlening aan werkgevers door de aan te bieden diensten op het gebied van arbeidsmarktinformatie en personeelsvoorziening op elkaar af te stemmen en te coördineren.
3. Invulling geven aan het uitgangspunt dat werk boven inkomen gaat; dat wil zeggen dat zoveel mogelijk aangestuurd wordt op het verwijzen van klanten naar een baan in plaats van een uitkering.
4. Het verhogen van de efficiency en effectiviteit van de gezamenlijke activiteiten.

5. Het zoveel mogelijk beperken van het beroep doen op de sociale zekerheid door een actief beleid gericht op instroombeperking en uitstroombevordering.

Het eerste bedrijfsplan van CWI C verwoordt een groot enthousiasme en een vergaande samenwerking van de partijen. Voor ogen stond een klant- en werkgericht CWI waarin werkzoekenden alle faciliteiten geboden zouden worden om zelf werk of een opleiding te vinden ("Doe-het-zelf- CWI"). Indien nodig zouden zij hierbij ondersteunt worden door generalistische werkende CWI-consulenten. Om dit doel te bereiken neemt het CWI deel aan verschillende innovatieve pilots, waaronder CVCS en RIA (zie verder paragraaf Rol ICT)

3.4 Besturing van de bedrijfsprocessen

3.4.1 Criteria/indicatoren voor proces- en effectevaluatie

In het algemeen zijn de doelstellingen niet of nauwelijks geoperationaliseerd in meetbare taakstellingen of indicatoren. Wel gelden de algemene tijdigheidnormen voor de uitkeringsaanvragen en is bijvoorbeeld afgesproken dat de kwalificerende intake binnen vijf dagen na de administratieve intake moet worden uitgevoerd of dat fase 1-klanten altijd een aantal vacatures mee moeten krijgen. De tijdslimieten of afspraken worden in de meeste gevallen echter niet gemonitord, maar worden slechts bewaakt op basis van signalering bij overschrijding van de geldende of afgesproken termijnen.

CWI B:

Bij het 1e gesprek moet elke fase 1-klant twee vacatures meekrijgen. Deze procesindicator wordt maandelijks gemeten. In de praktijk ligt het gemiddeld aantal vacatures dat een fase 1-klant bij het eerste gesprek meekrijgt op 0,6. De manager ziet de werkdruk als belangrijkste oorzaak voor het achterblijven van de realisatie: bij drukte of capaciteitsproblemen richt de aandacht zich met name op het uitvragen en vastleggen van de verplichte informatie. De meting zegt overigens niets over de kwaliteit c.q. de passendheid van de vacature en het resultaat ervan.

Termijnafspraken uitkeringsintake:
- de intake WW moet uiterlijk binnen 5 dagen na melding in het CWI plaatsvinden;
- de ABW-intake van klanten met fase 2 t/m 4 moet binnen 1 dag plaatsvinden;
- de ABW-intake van fase 1-klanten mag pas na 5 dagen plaatsvinden. Dit laatste is afgesproken om samen met de klant eerst de mogelijkheden voor werk te onderzoeken en de instroom in de ABW te proberen te voorkomen.

Voor deze afspraken geldt dat zij niet worden gemonitord, maar dat bij overschrijding van de afgesproken termijnen de manager een signaal krijgt.

Voor de Uvi's is gedurende een periode van 2 maanden, conform de afspraak met de gemeenten voor fase 1-klanten, geprobeerd de uitkeringsintake op zijn vroegst 5 dagen na melding te plannen. Deze proef had echter geen beperkende invloed op de instroom in de WW. Klanten beschouwen de WW als een verzekering waarvoor zij premie afdragen en vragen de WW hoe dan ook aan, ook al hebben zij reeds uitzicht op een nieuwe baan. Gevolg van de proef was dus geen instroombeperking, maar wel veel extra werk, een grotere klantontevredenheid en problemen bij de tijdigheid in de procedure. Na twee maanden is het CWI dan ook gestopt met deze procedureafspraak.

Ten aanzien van de effectiviteit is afgesproken dat 2/3 van de ABW-aanvragen van fase 1-klanten niet mag leiden tot een uitkering. Gemeten wordt het verschil tussen het aantal meldingen (eerste contactmoment) en het aantal aanvragen ABW. In de praktijk blijkt deze doelstelling echter geen probleem omdat de doelgroep (fase 1 ABW) slechts een gering aantal betreft (het grootste deel van de ABW-gerechtigden heeft een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt

Het (nog) niet meetbaar maken van de doelstellingen heeft onder andere te maken met het gegeven dat in de startfase van de CWI's de aandacht vooral was gericht op organisatorische en beheersmatige aspecten zoals inrichting van de organisatie, teambuilding, oplossen knelpunten, uitlijnen werkprocessen, tijdigheid etc. Bijkomend probleem is dat het formuleren van goede prestatie-indicatoren en resultaatmeting in de sociale zekerheid in het algemeen een complexe materie is. Los van de bekende discussie wat het CWI als eigen prestatie mag rekenen, wat het gevolg is van handelen van de klant zelf of derden en wat de consequenties zijn van de conjuncturele invloeden, zijn vaak ook onvoldoende (betrouwbare) gegevens voorhanden om tot modellering van de effectiviteit te komen. Ter illustratie: uitgaande van de centrale doelstelling 'werk boven inkomen' kan en wordt het verschil geteld in het aantal klanten dat zich meldt bij de receptie en het aantal klanten dat op de intake werk en inkomen verschijnt. Probleem hierbij is echter dat bij de eerste contactmomenten nog nauwelijks informatie bekend is over de klant en de reden van het niet verschijnen op de afspraak meestal onbekend blijft. De meting zegt derhalve weinig over de achtergrond van de klant (doelgroep) en of het niet verschijnen op de afspraak het gevolg is van werkaanvaarding, laat staan of de dienstverlening van het CWI hiertoe heeft bijgedragen. De bijdrage van het CWI in het vinden van werk blijft overigens in alle gevallen een lastig te meten aspect, ook voor klanten die wel dienstverlening van het CWI genoten hebben. Bekend is weliswaar of een inschrijving cq. uitkering wordt beëindigd, maar meestal niet wat de reden van uitstroom is en wie of wat daartoe bijgedragen heeft.

Het door het Landelijk Procesmanagement SWI ontwikkelde 'Instrument Effectmeting' , een handreiking voor het opzetten van een meetinstrument voor effectiviteit en efficiency, is in geen van de drie CWI's geïmplementeerd. CWI A heeft wel, mede naar aanleiding van het verschijnen van het SWI instrument effectmeting, een werkgroep ingesteld met als opdracht het ontwikkelen van een rapportagemodel dat gebruikt moest kunnen worden als sturings- en verantwoordingsinformatie. Hiertoe

is een eigen systeem ontwikkeld (ISP, zie Rol ICT) dat maandelijks een grote hoeveelheid aan informatie oplevert. Ook bij de andere CWI's is de kwantiteit van de data die maandelijks wordt opgeleverd door de moederorganisaties of het CWI zelf groot. De bruikbaarheid van de data is echter gering.

CWI A gebruikt de informatie met name als basis voor de verrekening van de kosten. Om de informatie als sturings- en managementinformatie te kunnen gebruiken, moeten echter nog een aantal slagen worden gemaakt. Ten eerste zou bepaald moeten worden wat de succesbepalende prestatie-indicatoren zijn, waarvoor het SWI instrument effectmeting overigens wel voorbeelden geeft. Vervolgens zou de daarvoor relevante informatie moeten worden geclusterd, er van uitgaande dat alle benodigde data voorhanden zijn, en worden gerelateerd aan afgesproken normen of streefcijfers. Voor deze stappen hebben de CWI's tot nu toe nog geen tijd kunnen vinden. Een van de redenen hiervoor is dat de CWI-manager zelf geen ondersteuning heeft en daardoor volledig afhankelijk is van de stafdiensten van de moederorganisaties. Als belangrijkste reden wordt echter genoemd dat de stuurgroepen geen of weinig belang hechten aan effectmeting. Hiervoor worden een aantal oorzaken genoemd:

- Met name de Uvi's zouden geen concrete afspraken willen maken over volumebeperking omdat zij rechtstreeks afgerekend worden op het aantal uitgevoerde producten en volumebeperking derhalve inkomstenderving betekent. Voor de gemeenten en Arbeidsvoorziening geldt dit minder direct, maar ook zij hebben een intrinsiek belang bij het in stand houden van het volume.
- Door de voortdurende interne reorganisaties van de moederorganisaties en de spanningen die daardoor ontstaan (verloop en verzuim van personeel, verschuiving van verantwoordelijkheden) ligt de prioriteit voor de in de stuurgroep zittende managers vooral bij beheersmatige aspecten, waarbij de continuïteit van de 'backoffices' van groter belang wordt geacht dan de die van de 'frontoffice' het CWI. Bovendien hebben de verschuivingen van verantwoordelijkheden binnen de moederorganisaties tot gevolg dat binnen een kort tijdsbestek de stuurgroepen al een aantal maal van samenstelling zijn veranderd. Deze discontinuïteit in de stuurgroepen komt de binding met en de interesse voor het CWI niet ten goede.
- De lage prioriteit wordt nog versterkt doordat de centrale overheid de regie heeft overgenomen waardoor partijen nauwelijks of niet meer investeren in lokale ontwikkelingen.

Een consequentie van het bovenstaande is dat de huidige CWI-stuurgroepen vooral geïnteresseerd zijn in de hoeveelheid werk in relatie tot de personele capaciteit die zij moeten leveren en in het zoveel mogelijk beperken van de in te zetten mankracht en de extra te maken kosten.

3.4.2 Kwaliteit

De bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening blijft primair een verantwoordelijkheid van de moederorganisaties. Zij bewaken de kwaliteit van bijvoorbeeld de administratieve intake, de gegevensuitvraag WW en de kwalificerende intake. De betreffende partij signaleert onvoldoende kwaliteit aan de CWI-manager die daarop actie moet ondernemen. Omdat inmiddels de meeste arbeidsbureaus ISO-gecertificeerd zijn, vindt voor de arbeidsbureauprocessen periodiek en steekproefsgewijs kwaliteitscontroles plaats. Richtlijnen hierbij zijn de in het 'Handboek Kwaliteitszorg' beschreven werkprocessen en kwaliteitseisen. Bij twee van de drie CWI's wordt in het kader van ISO periodiek een kort klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd (zie bijlage). Probleem hierbij is dat ISO een kwaliteitssysteem is dat een hiërarchisch stelsel voorwaardelijk stelt voor haar borging en derhalve alleen geschikt is voor één organisatie of een concern. De huidige CWI's voldoen niet aan deze voorwaarden. Om dit probleem het hoofd te bieden heeft een van de betreffende arbeidsbureaus een 'inkoopcontract' afgesloten met het CWI's waarin voorwaarden en eisen aan de levering worden gesteld.

Een methode die meer anticipeert op de toekomstige situatie, waarin sprake is van gescheiden organisaties binnen een keten, is het afsluiten van een Service Level Agreement (SLA), in feite vergelijkbaar met de oplossing van het ISO inkoopcontract. Bij twee van de CWI's is ten behoeve van de kwaliteitsbewaking van de processen van de uitkerende instanties een protocol opgesteld waarin is vastgelegd wat de verantwoordelijkheden en taken van CWI en uitkerende instantie zijn: definitie en inhoud van taken, tijdigheidnormen, privacyreglement en geschillenregeling etc (zie bijlage).

3.4.3 Efficiency

De CWI-managers hebben gevoelsmatig de overtuiging dat het CWI efficiënt(er) werkt of zou kunnen werken. Zij zijn positief over het resultaat van de bewuste keuze voor open kantoorruimtes. Hierdoor blijken in de praktijk medewerkers elkaars kennis en expertise aan te spreken en te gebruiken zowel voor, tijdens als na een gesprek met een klant. Dit heeft een gunstig effect op de kwaliteit en snelheid van de dienstverlening. Bovendien wordt door de generalistische inzet van medewerkers efficiënter gewerkt dan in de 'oude' situatie waarbij sprake was van specialismen verdeeld over verschillende uitvoeringsorganisaties.

Te bewijzen valt het evenwel niet. De kosten van een CWI zijn lastig te berekenen. Door de afgesproken systematiek is ingeval van CWI A wel goed inzichtelijk te maken wat de lokale productiekosten zijn, maar dit is niet het geval voor de kosten die de moederorganisaties blijven maken voor hun CWI medewerkers (gezamenlijke overhead). Tevens blijken de moederorganisaties niet in staat te berekenen wat de betreffende producten in de 'oude' situatie kostten. Daarnaast geven met name de Uvi's aan dat er nog steeds frictiekosten zijn die niet direct te verminderen zijn zoals overtollige kantoorruimte, te veel aan management, etc. (Het Lisv schijnt na klachten van de Uvi's en bemiddeling van het voormalig Procesmanagement SWI

geld gereserveerd te hebben, maar tot nu toe kunnen de Uvi's niet aantonen wat de CWI-vorming aan extra kosten tot gevolg heeft).

Uitgaande van de kosten zou een indicator voor de efficiency van de uitvoering de ratio directe/indirecte kosten kunnen zijn. In het geval van CWI A ligt de verhouding tussen productiekosten (kosten van de uitvoerend medewerkers) en de extra kosten voor de afname van producten (toegekende overhead) op 50/50 CWI C lijkt met een de verhouding directe/indirecte kosten van 66/33 op het eerste gezicht wat gunstiger te scoren. Een vergelijking van de doorberekende overheadkosten laat echter zien dat bij CWI C in verhouding met CWI A maar een beperkt aantal overheadkosten worden doorbelast.

Een andere indicator voor het sturen op efficiency is de werkbelasting en/of werkvoorraad per medewerker. Deze indicator wordt in de praktijk het meest gebruikt. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van Arbeidsvoorzieningsrapportages of eigen ontwikkelde rapportages op het niveau van de medewerkers. Hierin staan per periode en medewerker het aantal afgeronde of in behandeling zijnde producten en eventueel het financiële resultaat van die omzet. Door het ontbreken van goede normen en hiërarchische bevoegdheden van de CWI-manager zijn de sturingsmogelijkheden voor de manager echter beperkt. De cijfers aangaande de omzet per medewerkers worden vooral gebruikt in de stuurgroep bij het bespreken van de resultaten en de eventuele aanpassingen in de (formatie)begroting als gevolg daarvan.

Een CWI heeft er voor gekozen om geen bemenste receptie in te richten maar gebruik te maken van een elektronische 'balievervangende zuil' (BAVAK). Niet alleen worden hierdoor kosten bespaart, maar wordt voor de dienstdoende medewerkers direct inzichtelijk (on screen) hoeveel cliënten wachten voor welke dienstverlening en hoe lang de wachttijd is. Cliënten die niet direct zelf hun weg kunnen vinden met behulp van de elektronische receptie worden opgevangen door een van de consulenten die 'permanent' als gastvrouw of –heer rondlopen en desgewenst uitleg of ondersteuning geven.

3.5 Rol ICT

De bezochte CWI's maken gebruik van een eigen netwerk, waarop in alle gevallen het PGI-systeem van Arbeidsvoorziening is ontsloten en wordt gebruikt als bron- of basissysteem (databank voor opslag persoonsgegevens en vacatures met een module voor matching tussen beide gegevensclusters). Alle CWI's hebben al dan niet via CVCS inkijkmogelijkheden in de systemen van de andere organisaties. Twee van de drie CWI's fungeren als CVCS-pilot. Het CVCS (versie 4.0) kent vier functionaliteiten die in meer of mindere mate operationeel zijn: intake; inkijk; mail en events.

Het voordeel van de CVCS-intake (Mr E) is dat het de werkintake en de uitkeringsintake WW geautomatiseerd ondersteunt. Bovendien wordt in Mr E de Kansmeter (= globale fasering) volledig uitgevraagd en gerapporteerd, terwijl Arbeidsvoorziening

alleen nog beschikt over een papieren versie. Het nadeel van de CVCS-intakemodule is dat het grootste deel van de klantgegevens vervolgens ook nog handmatig in PGI moet worden ingevoerd. Inschrijving bij het arbeidsbureau c.q. in het PGI is namelijk verplicht en noodzakelijk om de klant te kunnen bemiddelen op vacatures. Een deel van de klantgegevens moet overigens in de backoffices van de uitkerende instantie nog eens voor een derde maal worden ingevoerd, namelijk in de systemen van de moederorganisatie ten behoeve van de beoordeling en verstrekking van de uitkering. Het gevolg is weerstand bij de medewerkers van het CWI tegen het gebruik van CVCS. Wanneer de werkdruk toeneemt, wordt de CVCS-intake minder gebruikt. Voor de intake wordt veelal gebruikt gemaakt van één inschrijfformulier voor alle partijen bestaande uit drie delen (intake werk, intake WW en intake ABW) zodat gegevens niet dubbel uitgevraagd worden. Dit gezamenlijk inschrijfformulier is lokaal ontwikkeld.

Hoewel in de elektronische Kansmeter in CVCS alle relevante vragen doorlopen moeten worden, dit in tegenstelling tot de papierenversie, kunnen vraagtekens worden gezet bij de beoogde objectiviteit. Het vullen van de Kansmeter in CVCS is een intensieve taak waarbij veel gegevens in bijzijn van klant moeten worden ingevuld. Harde gegevens over opleiding, werkloosheidsduur, wensberoep vormen op zich geen probleem, maar het invullen van zachte gegevens in het bijzijn van klanten zoals attitude, sollicitatiegedrag, persoonlijke beperkingen of belemmeringen en taalbeheersing leidt regelmatig tot discussie met klanten. Omdat agressie moet worden voorkomen, blijken de ingevulde waarde nogal eens het resultaat te zijn van onderhandelingen met de klant. In de praktijk wordt de CVCS-kansmeter dan ook niet altijd gebruikt. Het afzien van gebruik van de Kansmeter gebeurt niet alleen wanneer sprake is van hoge werkdruk, maar ook omdat sommige consulenten het werken er mee omslachtig vinden en nauwelijks iets vinden toevoegen aan hun eigen oordeel over een klant.

De ervaringen met de Inkijkfunctie zijn positief . De Inkijkfunctie wordt vooral geraadpleegd ter voorbereiding op of tijdens de intakegesprekken. De CVCS-Mail en Events worden in veel mindere mate gebruikt. Het voordeel van de Mailfunctie is dat de mail via het eigen intranet wordt bezorgd bij de moederorganisaties, waardoor de privacy verzekerd is (dit in tegenstelling tot de mail via het internet, waarbij altijd gebruikt gemaakt moet worden van een externe provider). Middels de Events-functie kan het CWI zich 'abonneren' op alle (nieuwe) informatie en statuswijzigingen van een specifieke klant (op basis van sofi-nummer), zoals bijvoorbeeld beëindiging van uitkering. Events is een veelbelovend prototype. In praktijk is de bruikbaarheid echter nog gering omdat geen overzicht kan worden krijgen voor welke klanten een abonnement is aangevraagd en de berichtenstroom ongerubriceerd en groot in omvang is.

Een groot nadeel van CVCS is dat het geen managementinformatie kan opleveren. Om de klantenstromen te monitoren moet gebruik worden gemaakt van de bestaande management- rapportages van de moederorganisaties (veelal PGI) of van in eigen-

beheer ontwikkelde systemen. Een nieuwe versie van CVCS zou wat betreft de managers aan de volgende voorwaarden moeten voldoen:

- niet alleen inkijken, maar ook kunnen inlezen van gemeenschappelijke gegevens;
- ondersteuning uitkeringsintake ABW (staat gepland voor versie 5.0);
- koppelen aan de GBA van de gemeente (uittreksel bevolkingsregister);
- workflowsysteem ter ondersteuning van de keten van dienstverlening;
- leveren van managementinformatie.

CWI A is geen CVCS-pilot en maakt gebruik van een in eigen beheer ontwikkeld systeem. Naar aanleiding van onder meer het uitbrengen door de regiegroep SWI van het 'Instrument Effectmeting' heeft CWI A een werkgroep geformeerd om tot een rapportagemodel te komen. Uitgangspunten bij de ontwikkeling van het model waren dat het systeem als basis zou moeten dienen voor de onderlinge verrekensystematiek en input zou leveren voor resultaatmeting. CWI A heeft bewust gekozen om geen gebruikt te maken van de CVCS-producten. Het CVCS voldoet namelijk niet aan de wensen van het CWI door het ontbreken van een functionaliteit voor rapportages en kan daardoor ook niet dienen als basis voor de gekozen afrekeningssystematiek, terwijl het vullen van CVCS veel tijd vergt. Ook het Arbeidsvoorzieningsysteem bleek onbetrouwbaar voor rapportages ten behoeve van de kostenverrekening omdat PGI onvoldoende historische data bewaart (veel gegevens kunnen op elk moment overschreven worden).

In samenwerking met derden heeft CWI A een eigen 'volgsysteem' ontwikkeld (ISP, Informatie Systeem Producten). Het ISP wordt gevuld met klantgegevens bij intake en productgegevens bij vervolgactiviteiten (voor wie/door wie/wanneer). Daarnaast dient ISP als agendasyteem voor het maken van afspraken met de klant (inclusief bevestigingsbrieven). Het gebruik van het agendasysteem vergroot de garantie op een goede vulling van de noodzakelijke rubrieken. Nadeel van ISP is dat evenals bij CVCS het een losstaand systeem betreft zodat de meeste basisgegevens van klanten nogmaals moeten worden ingevoerd.

Het ISP is niet geschikt voor informatieoverdracht aan de backoffices. Overdracht van informatie geschiedt in de vorm van papieren dossiers. ISP levert periodiek zeer veel informatie over aantallen klanten (in- en uitstroomgegevens), klantprofielen, welke producten zijn ingezet, door wie de producten zijn uitgevoerd, de werkvoorraad (aantal klanten in 'behandeling') en doorlooptijden (zie bijlage). De informatie die ISP oplevert wordt op dit moment echter met name gebruikt als basis voor de verrekening van de kosten en sturing op de capaciteit (formatie in relatie tot het aantal klanten). Zoals eerder is aangegeven zal nog een grote slag gemaakt moeten worden willen de data die ISP oplevert gebruikt kunnen worden als management- en besturingsinformatie. Door de complexiteit van de materie, het ontbreken van de behoefte bij de stuurgroep en ondersteuning is dit tot nog toe niet gebeurt.

In de SUWI-concepten van zelfwerkzaamheid en dienstverlening op afstand spelen ICT-toepassingen een centrale rol. Bij twee van de drie CWI's blijven de mogelijk-

heden voor zelfwerkzaamheid voor klanten beperkt tot de Informatie & advieszuilen van Arbeidsvoorziening die in het kader van het RIA-project (Renovatie Informatie & Advies) in het publieksgedeelte van de CWI's zijn geplaatst. Middels deze zuilen hebben klanten elektronisch toegang tot alle vacatures van het arbeidsbureau, de landelijke dagbladen en Eures (vacatures in Europese landen).Verschillende zoekmethoden ondersteunen de klant hierbij.

CWI C heeft het concept van zelfwerkzaamheid het meest uitgewerkt en geïmplementeerd. Naast de Informatie & Advieszuilen kunnen klanten gebruik maken van de eerder genoemde elektronische receptie (BAVAK) en klanten-PC's. De BAVAK-zuil 'wijst' klanten de weg, vraagt naar de vereiste bescheiden (ID, sofi-nummer, etc) en informeert de consulenten on screen over het aantal wachtenden, de gevraagde dienstverlening en de wachttijden. Bovendien kan het systeem managementinformatie opleveren: data inzake instroom in het CWI; aantallen klanten per periode; omvang vraag naar de verschillende producten per periode; wachttijden per product per periode etc. De mogelijkheden om deze data te verwerken tot sturingsinformatie worden echter niet of nauwelijks gebruikt.

Daarnaast heeft CWI C twaalf klanten-PC's geplaatst met kantoorapplicaties en toegang tot internet. Deze PC's worden door klanten gebruikt voor het maken van cv's, sollicitatiebrieven en beroepskeuzetests en bieden toegang tot informatie over opleidingen en -instituten, vacaturesites en sollicitantenbanken. Als aanvullende dienstverlening kunnen klanten gebruik maken van 'sollicitatietelefoons' om direct bij een werkgever te kunnen reageren op gevonden vacatures. Een daarvoor aangewezen CWI-consulent vervult tevens de taak van gastvrouw of -heer en ondersteunt klanten die niet in staat zijn zelfstandig gebruik te maken van de geboden faciliteiten.

3.6 Implementatie-ervaringen

Kenmerkend voor de bezochte CWI's is dat het enthousiasme dat de meeste partijen, ondanks het verplichte karakter, toch in meer of mindere mate deelden bij de start van de samenwerking in de loop van tijd sterk is afgenomen. Als oorzaken hiervoor worden aangedragen de lange tijdsspanne die gemoeid is met de SUWI-operatie, de onduidelijkheden en wijziging in het beleid van lokale vrijheid naar een top down benadering, de vele interne problemen bij met name Arbeidsvoorziening en de Uvi's als gevolg van constante reorganisaties, onvoldoende zicht op de consequenties van en begeleiding bij de implementatie. De consequenties hiervan zijn het grootst bij het CWI dat de meest vergaande samenwerking voor ogen had (zie ervaring CWI C). De CWI's lijken momenteel een pas op de plaats te maken en in afwachting van de overheid een minimale vorm van samenwerking in stand te houden.

In de praktijk blijkt er een groot verschil tussen de (gegroeide) relatieve desinteresse en formele opstelling van de stuurgroep en de bereidheid in de uitvoering om met elkaar samen te werken. De uitvoeringsmedewerkers blijken waar mogelijk en bin-

nen de gebrekkige randvoorwaarden, de muren tussen de deelnemende organisaties af te breken en het belang van de klant daadwerkelijk voorop te stellen. Op managementniveau blijkt dit veel moeilijker. Het belang van de eigen organisatie en de continuïteit daarvan prevaleert boven de (afgedwongen) intentie tot samenwerking

De huidige CWI-manager heeft nauwelijks bevoegdheden en heeft geen beschikking over een eigen budget hetgeen zijn mandaat zeer beperkt. Bovendien hebben de managers geen of nauwelijks ondersteuning waardoor zij zaken als rapportages, beleidsvoorbereiding en implementatie veelal zelf moeten verzorgen. In de praktijk schieten deze taken door de veelheid aan dagelijkse problemen in de uitvoering er meestal bij in.

Ervaring CWI C

De partijen zijn met groot enthousiasme aan de samenwerking begonnen en hadden een klant- en werkgericht CWI voor ogen waarin werkzoekenden alle faciliteiten geboden zouden worden om zelf werk of een opleiding te vinden en indien nodig hierbij ondersteund zouden worden door generalistische werkende CWI-consulenten. Om dit vooruitstrevende doel te bereiken ging het CWI graag in op de vraag om mee te werken aan een aantal innovatieve pilots: CVCS, RIA en GIA. Volgens de huidige manager liep het CWI met haar enthousiasme en pioniersgeest voor de fanfare uit waarvoor deze nu de prijs moet betalen. Door een veelheid aan problemen zijn er medio vorig jaar forse spanningen in de stuurgroep ontstaan.

Vanaf januari van dit jaar is de inzet van de deelnemende partijen fors afgenomen en is de generalistische inzet voorlopig teruggedraaid. Oorzaken voor de problemen die zijn ontstaan, zijn volgens de manager een onvoldoende bedrijfsmatig aanpak van de samenwerking en de pilots, de gevolgen van landelijke SUWI-operatie (langdurig, weinig ondersteuning, zwalkend beleid) en de constante reorganisaties van de moederorganisaties. Voor het CWI betekende dit te veel majeure veranderingen tegelijkertijd. De focus van de moederorganisaties, met name Uvi's en Arbeidsvoorziening is vooral gericht op het interne veranderproces, de opsplitsing van de organisaties en de volumebeperking van het personeel. Een inventarisatie van de grootste knelpunten:
a. De kosten en baten van de samenwerking en de pilots, met name de CVCS-pilot, waren vooraf onvoldoende berekend, met als gevolg een te grote aanslag op de capaciteit en de financiële ruimte. Het CWI voelt zich 'bedrogen' door de stichting CVCS. De randvoorwaarden waren niet goed ingevuld, er is (intern) te weinig gemonitord en de ondersteuning door de stichting was onvoldoende.
b. De keuze voor generalisme betekende dat de medewerkers bijgeschoold moesten worden. Arbeidsvoorziening heeft voor 800 uur geschoold, waarvoor, zo bleek achteraf, geen budget was opgenomen in de begroting.
c. De uitkerende instanties leverden medewerkers voor de generalistische intake op basis van hun eigen tarieven zonder dat er rekening mee is gehouden welke interne vergoeding van Arbeidsvoorziening daar tegenover stond (spanning tussen uurtarief en afgerekend worden op basis van het aantal producten).

d. SUWI kent voor de ABW een poortwachterfunctie toe aan het CWI: alle gegevens moeten worden uitgevraagd in het CWI en getoetst op volledigheid. Bovendien moet mogelijk verwijtbaar gedrag worden gesignaleerd en de klant daarop aangesproken worden. De uitvoering van dit model in het CWI had tot gevolg dat de wachttijden regelmatig fors opliepen, soms tot 2 uur, met een toename van verbale en fysieke agressie als gevolg.
e. Onvoldoende bedrijfsmatige organisatie en landelijke ontwikkelingen leiden met name in de uitvoering tot problemen. De onvoldoende capaciteit leidt tot frustraties en motivatieproblemen bij de medewerkers. Door de reorganisaties bij de moederorganisaties en de daarmee samenhangende onzekerheid over de eigen positie is de uitstroom van ervaren medewerkers zeer groot (met name bij de Uvi's en Arbeidsvoorziening). Als er al nieuw personeel geworven mag worden, blijkt dit zeer moeizaam en te leiden tot langdurig openstaande vacatures, met alle consequenties van dien voor de inroostering van de medewerkers. Noodzakelijke cursussen kunnen hierdoor nauwelijks worden ingepland. Een gevolg van de druk op de uitvoeringscapaciteit is het stijgen van het ziekteverzuim tot soms wel 50%. Bijkomend probleem hierbij is dat zieke medewerkers niet vervangen mogen worden.

Bovenstaande problemen had tot gevolg dat de omzet van het aantal producten is teruggelopen met 30% (bij andere CWI's in de omgeving is dit niet of veel minder het geval), hetgeen weer consequenties heeft voor de toewijzing en onderhandelingen over de noodzakelijke formatie voor het de volgende periode

3.7 Reactie managers op huidige SUWI-voorstellen

Aan het einde van de vraaggesprekken is de managers gevraagd naar hun reactie op de huidige SUWI-voorstellen uitgaande van de vraag hoe het CWI en de werkprocessen in te richten opdat een goede monitoring van en sturing op de doelstellingen mogelijk wordt.

- Een punt van zorg is de klant met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze klanten krijgen met meerdere loketten te maken en dus met overdracht van CWI naar UWV of gemeente, vervolgens naar reïntegratiebedrijf en eventuele onderaannemers. Wie is of voelt zich verantwoordelijk voor de klant, wie bewaakt de kwaliteit en wat gebeurt er met de informatie?
- Hoe wordt de keten van dienstverlening gewaarborgd. Lukt het om, uitgaande van de tijdigheid- en volledigheidsnormen in de procedures van uitkeringsverstrekking, om de voorgestelde volgorde in het Referentiewerkproces, waarbij een actieve bemiddeling naar werk voorop staat, te handhaven (bv. het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt en de passende dienstverlening vóórdat de uitkeringsintake plaatsvindt).
- Met name de ABW-aanvraag wordt als een complexe materie gezien die tot een zware administratieve last leidt. Samen met de beoogde poortwachterfunctie leidt dit tot oplopende wachttijden waarvan agressie het gevolg kan zijn. Men vraagt zich af of het CWI zich bij de aanvraag ABW niet moet beperken tot het neutraal verzamelen van de gegevens en stukken en het doorsturen hiervan aan

de backoffice van de gemeente. Het concept van het CWI als open beursvloer blijkt erg kwetsbaar in gevallen van agressie. Voorgesteld wordt om de gemeenten onder eigen verantwoordelijk in het bedrijfsverzamelgebouw de verdere gegevensuitvraag voor hun rekening te laten nemen.

- De relatie tussen CWI en het UWV product 'A&C-gesprekken' wordt als gedrocht gezien. De A&C-gesprekken blijven in de SUWI-voorstellen een verantwoordelijkheid van de UWV maar moeten in afstemming met het CWI-product 'bemiddelingsgesprekken fase-1' en bij voorkeur op het CWI plaatsvinden. Het A(ctiverings)gedeelte van A&C is qua inhoud identiek aan het CWI-product bemiddelingsgesprekken fase 1. Alleen doelgroep en uitvoerder verschilt. De voorkeur gaat uit naar één product, uitgevoerd door het CWI voor alle fase 1-klanten ongeacht of de klanten wel of geen uitkering hebben.
- In het Referentiewerkproces is nog onduidelijk wat er gebeurt met de bestandsgegevens van CWI-klanten fase 2, 3 en 4 na overdracht aan de uitkerende instanties voor reïntegratie of zorg. Moeten deze klanten bijvoorbeeld hun inschrijving bij het CWI blijven verlengen? Indien hier geen heldere afspraken over worden gemaakt zal het CWI-bestand al snel vervuilen door het ontbreken van informatie over het vervolgtraject. Wanneer geen afspraken worden gemaakt over het actualiseren van klantgegevens betekent dit, los van de bestandsvervuiling, een informatieachterstand in geval een 'oude' CWI-klant na traject en onverhoopte uitval weer een beroep doet op het CWI.
- Landelijk is nog niet ingespeeld op de opleidingsbehoefte voor generalistische CWI-consulenten. De huidige medewerkers zijn veelal onvoldoende opgeleid om als generalistische medewerkers ingezet te kunnen worden. De medewerkers van de uitkerende instantie hebben vaak een administratieve achtergrond en missen daardoor meestal de kennis en kunde om klanten te kunnen bemiddelen en het sollicitatiegedrag te beïnvloeden. Arbeidsbureaumedewerkers hebben veelal een personeels- of sociale opleiding en zijn meer gericht op bemiddelen en attitudeverandering dan op een volledige administratie. Dit laatste vinden zij vaak ook minder interessant hetgeen bijdraagt aan de uitstroom van medewerkers.
- Voor verschillende doelgroepen moeten verschillende doelstellingen en indicatoren gelden die passen bij de doelgroepen en de mogelijkheden van de wetgeving. Zo moet de inzet bij ABW-klanten vooral liggen op instroombeperking omdat de ABW een vangnet is en verschillende instrumenten heeft ter beperking van instroom. Omdat de WW een verzekering betreft heeft een actieve inzet op de beperking van instroom weinig zin. Het CWI zal zich voor WW-gerechtigden vooral moeten richten op uitstroombevordering van de klanten die instromen via het CWI.

3.8 Conclusie

3.8.1 Algemeen

Kenmerkend voor de bezochte CWI's is dat het enthousiasme dat de meeste partijen in meer of mindere mate deelden bij de start van de samenwerking in de loop van tijd sterk is afgenomen. Als oorzaken hiervoor worden aangedragen de lange tijdsspanne die gemoeid is met de SUWI-operatie, de onduidelijkheden en wijziging in het beleid van lokale vrijheid naar een top down benadering, de vele interne problemen bij met name de Arbeidsvoorziening en de Uvi's als gevolg van constante reorganisaties en onvoldoende zicht op de consequenties van en begeleiding bij de implementatie.

De klant die binnenloopt bij proef CWI C, wordt zonder noemenswaardige problemen afwisselend met behulp van de technologie en medewerkers door de verschillende processen geleid. De klant hoeft dan ook geen weet te hebben van de problemen die in de kantoren boven zijn hoofd (de back office) spelen. Financieel-administratief heerst er een chaos en het ziekteverzuim onder medewerkers is zeer hoog. Veel medewerkers van het CWI C betaalden de tol voor het experiment waar zij deel van uitmaken. De nieuwe interim manager zegt dat men achteraf gezien te enthousiast in het project is gestapt, zonder zich te realiseren welke extra kosten in middelen en menskracht deze verandering met zich mee zou brengen.
Dit neemt niet weg dat de CWI-managers zeggen dat de samenwerking op het niveau van de uitvoering goed werkt, gegeven de vele beperkingen die er zijn. De uitvoeringsmedewerkers blijken in toenemende mate, waar mogelijk, de muren tussen de deelnemende organisaties af te breken en het belang van de klant daadwerkelijk voorop te stellen. Op managementniveau blijkt dit veel moeilijker. Het belang van de eigen (moeder)organisatie en de continuïteit daarvan prevaleert boven de (afgedwongen) intentie tot samenwerking.

Tot dusver wordt in de SUWI plannen weinig aandacht besteed aan personele problemen. Gezien de ervaringen in de proef-CWI's is het van het grootste belang om naast de klant ook het personeel voorop te stellen. Het blijkt namelijk dat het personeel niet instaat is de zware last van de opgelegde vernieuwingen alleen te dragen.

3.8.2 ICT en sturingsinformatie

De bestaande organisatie-, besturings- en controlesystemen in de sociale zekerheid bleken niet aan de doelstellingen te voldoen. De plannen voor een nieuwe structuur zijn indrukwekkend te noemen maar nog niet volledig uitgewerkt. Vandaar dat reeds nu duidelijk is dat de geplande start in 2002 van de nieuwe SUWI-structuur niet volledig gehaald wordt. Dat geldt in nog grotere mate voor de ICT waar een tweesporenbeleid wordt gevolgd. Voor de komende 2 jaar worden oude systemen opgewaardeerd, maar om aan de eisen vanuit de werkprocessen te voldoen worden over periodes van meerdere jaren nieuwe systemen ontwikkeld in pilotprojecten. Wel is voortvarend begonnen met bestuderen en beschrijven van referentiewerkprocessen

van diverse uitvoerders en zijn in het verlengde daarvan prestatie-indicatoren benoemd (zie schema 4, paragraaf 2.4.1.).

Hoewel in de visie en strategieomschrijving marktwerking en de klant hoog in het vaandel staan, blijkt tegen de verwachting in dat niet de klant en niet de ICT centraal staan bij de (her-)inrichting van de nieuwe structuur en processen in de sociale zekerheid. Centraal staan de taken of werkprocessen van nieuw op te richten organisaties, van waaruit dan gezocht wordt naar bruikbare ICT toepassingen. Dit heeft alles te maken met de keuze van de overheid voor aansturing van bovenaf.
Voorbeelden daarvan vinden we bij de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Deze verkeren nu in een experimenteel stadium, maar in april 2001 zullen er verspreid over Nederland meer dan honderd en twintig zijn ingericht. Door te focussen op de ontwikkelingen rond de CWI's in verleden en heden is getracht inzicht te krijgen in succes en faal factoren van de geplande veranderingen in de sociale zekerheid en de invoering van ICT.
Opvallend is dat de aanvankelijke keuze van de overheid voor vrijwillige samenwerking tussen partijen op regionaal niveau met veel vrijheid om de processen zelf in te richten (laat duizend bloemen bloeien), 180 graden is gedraaid naar een centraal geleid sturingsmodel. Hoewel in de verantwoording van de visie en strategie de klantgerichtheid centraal staat wordt de ICT nu procesgericht is in plaats van individu gericht.
In de proef-CWI's worden aspecten van de nieuwe structuur uitgeprobeerd. Uit de interviews met managers van CWI's blijkt dat implementatie en in gebruik nemen van nieuwe ICT toepassingen niet zonder problemen is verlopen. De nieuw op te richten CWI's kunnen hier lering uit trekken.
Tenslotte zijn enkele andere conclusies de volgende:

- De proef-CWI's worden vooral gestuurd op capaciteit. Het ontbreekt aan tijd, motivatie en kennis voor het ontwikkelen van een goed besturings- en controle systeem;
- Ook bij de proef-CWI's is het opleveren van véél data geen probleem, maar deze zeggen, door het ontbreken van waarden en normen waaraan zij gerelateerd kunnen worden, op zich zelf weinig tot niets;
- Vanwege problemen bij de implementatie van de nieuwe werkprocessen en ICT in CWI's is er weinig aandacht voor de uitwerking van concrete indicatoren en voor rapportage van bevindingen. Implementatie brengt grote risico's met zich mee, met name wat betreft de personele inzet.

Om prestatie-indicatoren te ontwikkelen zijn door de VO SUWI de werkprocessen binnen de CWI's onder de loep genomen. Vervolgens dienen nu de afzonderlijke CWI's zelf prestatie indicatoren nader in te vullen en meetbaar te maken. De aanpak zou als volgt kunnen zijn:

- Inventariseren van de processen. Dit leidt tot een opsomming van de meest belangrijke processen binnen een organisatie.
- Beschrijven van elk proces in circa vijf processtappen. Het gaat er niet om dat de processen tot in het kleine detail worden beschreven, maar om de belangrijkste stappen binnen een proces vastgesteld te krijgen.

- Vaststellen van de procesmaatstaven. Per proces kunnen vervolgens de bijbehorende prestatie-indicatoren worden vastgesteld, de zogenaamde procesmaatstaven.

Om van uit de huidige situatie te komen tot een volledige en adequate ondersteuning van het CWI (conform het referentiewerkproces) zal volgens het PCIT een grotendeels nieuwe constellatie van informatiesystemen ontwikkeld moeten worden. Daarin kunnen wel verschillende onderdelen van de huidige systemen (deels in wording) worden hergebruikt.

DEEL 2: Effectevaluatie, modellering van effecten

4. Econometrische methode voor de evaluatie van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor arbeidsgehandicapten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden allereerst de eerste ruwe ideeën ten aanzien van de modellering van de effecten van reïntegratie maatregelen op een rijtje gezet. Dit is het resultaat van een eerste bestudering van de relevante literatuur. Vervolgens wordt een eerste theoretisch model gepresenteerd. Dit aan externe deskundigen voorgelegde model heeft tot enkele opmerkingen geleid waarvan we hier enkele presenteren. Tenslotte wordt een kort overzicht gegeven van de inhoud van het Vakwerkbestand van KLIQ dat bij de verdere modelvorming wordt gebruikt.

4.1.1 Manieren van modelleren

De eerste vraag bij het vaststellen van de effecten van reïntegratie maatregelen is waarop deze maatregelen effect dienen te hebben. Zijn we geïnteresseerd in de kans dat iemand weer aan het werk komt, in de tijd die het duurt voordat iemand weer aan het werk komt, in de duur van de baan die de herintreder vindt, of de frequentie waarmee iemand perioden van werkloosheid en werk afwisselt? Is het voor het beleid alleen interessant dat reïntegratie maatregelen op korte termijn werken, dus iemand snel aan een baan helpen, of is het ook van belang dat iemand blijvend op de arbeidsmarkt een grotere kans heeft op werk en dus minder snel weer terugkomt in een positie waarin reïntegratie maatregelen worden toegepast? Het antwoord op deze vragen bepaalt in grote mate de manier waarop effecten kunnen worden gemodelleerd. Bij het onderzoeken van de kans op een baan kan worden volstaan met een relatief eenvoudig kansmodel. Wanneer naar de tijd wordt gekeken die het duurt voordat een baan wordt gevonden is een eenvoudig duurmodel het meest geschikt. Als ook de lengte van de arbeidsperiode na herintreding of de frequentie van perioden van werkloosheid en werk moeten worden onderzocht, is een ingewikkelder duurmodel nodig waarvan het nadeel niet zozeer theoretisch is maar empirisch. Zo'n model stelt namelijk hoge eisen aan de beschikbare gegevens, hetgeen in het geval van bijvoorbeeld het Vakwerk-bestand tot beperkingen zou kunnen leiden.

Hieronder wordt nader ingegaan op problemen bij het modelleren van de effecten van reïntegratie maatregelen. Dit is een globale lijst na bestudering van de literatuur. Ieder probleem wordt uitgelegd met daarbij een suggestie voor een mogelijke oplossingsrichting. Aan het eind van deze bespreking volgt een tabel met een overzicht van de problemen met daarbij aangegeven of deze problemen relevant zijn voor ons doel en of the Vakwerk-bestand voldoende informatie bevat om deze problemen te lijf te gaan.

4.1.2 Problemen bij het modelleren van de effecten van beleidsmaatregelen

Bij problemen ten aanzien van het modelleren van de effecten van reïntegratie maatregelen op de kans en de duur voordat mensen werk vinden gaat het met name om training, cursussen, begeleidingsgesprekken etcetera. In de literatuur worden de meeste van deze problemen besproken in een context van werkloosheid, waarbij maatregelen (inclusief sancties) moeten helpen om mensen weer aan het werk te helpen.

Hoogte, duur en verloop van de uitkering

In principe wijkt het probleem van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten niet af van die van werklozen die weer teruggeleid worden naar arbeid. Een verschil in de praktijk is de hoogte, de duur en het verloop van de uitkering. Aangezien deze in de meeste studies over zoekgedrag van wezenlijk belang is, moet ook bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten de uitkering worden meegenomen bij de modellering van de effecten van reïntegratie maatregelen. Deze informatie is echter niet altijd beschikbaar. De hoogte kan wel worden benaderd aan de hand van institutionele regels of het waargenomen opleidingsniveau.

Tijdsafhankelijke heterogeniteit en constanten (bijvoorbeeld conjunctuur)

De hoogte, de duur en het verloop van de uitkering is tijdsafhankelijk en moet dus als zodanig worden meegenomen in de modellering. Het effect daarvan kan worden geïdentificeerd als deze verschilt tussen waargenomen individuen. Dit geldt ook voor verschillen (heterogeniteit) in opleiding, geslacht, leeftijd, etcetera. Echter, tijdsafhankelijke constanten, zoals bijvoorbeeld conjuncturele factoren als economische groei en werkloosheidsomvang, zijn voor alle waargenomen individuen gelijk op een bepaald tijdstip en hebben waarschijnlijk een behoorlijke invloed op de kans op het vinden van een baan of de duur van de werkloosheidsperiode. Het identificeren van deze invloed kan slechts als verschillende perioden met elkaar worden vergeleken. Daarvoor zijn bij uitstek meerdere werkloosheidsperioden per waargenomen individu geschikt, maar dit probleem kan ook worden aangepakt door het kiezen van een geschikte functionele specificatie.

Enkelvoudige tegenover meervoudige perioden

Uit het probleem van tijdsafhankelijke constanten wordt duidelijk dat het van groot belang is of de modellering gericht is op enkelvoudige of meervoudige perioden. Wanneer de vraagstelling zo is dat alleen naar een enkele overgang van werkloosheid naar werk wordt gekeken, zou een enkelvoudige werkloosheidsperiode voldoende zijn voor de identificatie van deze overgang. Toch is het ook dan van belang de beschikking te hebben over meervoudige (werkloosheids)perioden, niet alleen voor de identificatie van de invloed van tijdsafhankelijke constanten, maar ook voor de identificatie van niet-waargenomen individuele factoren (heterogeniteit) die van invloed zijn op deze overgang, voor de identificatie van het effect van de werkloosheidsduur op het vinden van een baan en het kunnen maken van onderscheid tussen duur en frequentie van perioden van werkloosheid.

Onderscheid tussen duur en frequentie van perioden
Het onderscheid tussen de duur en frequentie van perioden van werkloosheid is van belang voor de doelstellingen van het reïntegratiebeleid. Wanneer reïntegratie maatregelen verschillende effecten hebben op de kans op werk en de kans om dat werk weer te verliezen, zou het beleid een onderscheid kunnen maken tussen het bevorderen van langere arbeidsperioden of het tegengaan van langere werkloosheidperioden. Voor de modellering zijn bij voorkeur langer waargenomen individuele arbeidsmarktgeschiedenissen nodig.

Niet-waargenomen heterogeniteit
Mensen verschillen in een heleboel opzichten. Een aantal van die verschillen bepalen ook de verschillen in het vinden van werk. Een deel van de individuele verschillen kunnen worden waargenomen (bijvoorbeeld leeftijd, geslacht, opleiding en inkomen), maar een ander deel van deze verschillen niet. Het gaat hier om bijvoorbeeld factoren als instelling, motivatie en de omvang van het netwerk, maar ook bijvoorbeeld om gezondheid. Als deze niet-waargenomen verschillen of heterogeniteit op een of andere manier de kansen op werk bepalen en gecorreleerd zijn met de wel-waargenomen factoren, zullen de effecten van de wel-waargenomen factoren niet goed worden ingeschat als hier in het model geen rekening mee wordt gehouden. Een correctie in het model kan bestaan uit het identificeren van de verdeling van de niet-waargenomen heterogeniteit in de waargenomen populatie. Hiervoor bestaan eenvoudige technieken die hoge eisen stellen aan de beschikbare gegevens (waarneming van meerdere perioden per individu, panel gegevens), of hoge eisen stellen aan de functionele specificatie (multiplicatieve vorm van de overgangskansen).

Spurious correlation (endogene beslissingen)
Wanneer wordt gekeken naar de invloed van reïntegratie maatregelen op het vinden van werk, is het van belang precies te weten welke mensen gebruik maken van reïntegratie maatregelen. In het geval dat de toepassing van maatregelen (mede) een keuze is van de te behandelen individuen, dan kan het zijn dat bepaalde factoren zowel de keuze voor de maatregel als de kans op het vinden van werk bepalen. De beslissing over het gebruik van een maatregel en de kans op werk is dan endogeen. Wanneer hier geen rekening mee wordt gehouden zal de inschatting van het effect van maatregelen niet zuiver zijn. In de praktijk wordt dit vaak opgelost door rekening te houden met niet-waargenomen factoren die de keuze van reïntegratie maatregelen bepalen, zoals hierboven besproken.

Ontbreken van en definitie van een controlegroep
Wanneer er geen keuze is ten aanzien van het soort reïntegratie maatregel, maar een generieke participatie plaatsvindt in bijvoorbeeld trainingprogramma's, kan geen vergelijking worden gemaakt tussen individuen die wel en die niet hebben geparticipeerd in trainingsprogramma's. Op het eerste gezicht is dan onduidelijk hoe het effect van deze programma's kan worden vastgesteld. Er is geen controlegroep waarmee de behandelde groep kan worden vergeleken. Idealitair zou een experiment, waarin de ene groep behandeld wordt en de andere groep niet, voldoende informatie

geven over de effecten van de behandeling. Het merendeel van de beleidsprogramma's voor werklozen en arbeidsgehandicapten zijn echter generiek. Daarom zijn er inmiddels een aantal uitwegen gevonden voor het probleem van het ontbreken van een controlegroep. Zo kan er worden gekeken naar de kans op of de duur tot het vinden van werk voor en na het ontvangen van maatregelen. Hiervoor zijn echter weer verschillende perioden nodig voor identificatie. Er kan ook worden gekeken naar verschillende typen maatregelen, waardoor individuen in verschillende programma's worden onderscheiden die elkaars controlegroep kunnen vormen. In deze gevallen is het van essentieel belang vast te stellen hoe precies de groepen eruit zien, en welke als uitgangspunt of controlegroep wordt genomen.

Existentiële tegenover applicatieve effecten
Bij de identificatie van effecten van reïntegratie maatregelen kan behalve het effect van het toepassen van maatregelen (applicatieve effecten) ook nog worden gekeken naar het feit dat er überhaupt reïntegratie maatregelen bestaan (existentiële effecten). De analogie bij het toepassen van sancties ligt in het onderscheid tussen preventieve effecten (het feit dat er sancties bestaan heeft een preventief effect) en punitieve effecten (het feit dat de bestaande sancties worden toegepast heeft een straffend effect). Maar in tegenstelling tot sancties, waarbij deze effecten logischerwijs hetzelfde teken hebben, is het bij reïntegratie maatregelen zo dat het vinden van werk waarschijnlijk toeneemt als gevolg van het toepassen, maar de zoekintensiteit en daarmee de kans op het vinden van een baan zou kunnen afnemen als gevolg van het bestaan ervan. Eigen initiatief wordt immers minder als er van elders voorzieningen worden geboden. Interessanter dan het teken van deze effecten is echter de wijze van modellering van deze effecten. Hiervoor zijn nog geen standaard methoden beschikbaar.

Training als onderdeel van werkloosheidsperiode
Het vaststellen van de invloed van training op de duur van de werkloosheidperiode is niet zuiver als de werkloosheidperiode wordt gerekend inclusief de trainingsperiode. Tijdens de training zal er minder intensief worden gezocht naar een baan. Het berekenen van een werkloosheidsperiode exclusief de trainingsperiode is echter ook een verkeerde voorstelling van zaken wanneer de training geen enkele invloed heeft op de kans op werk: iemand met een training zou dan een kortere werkloosheidsperiode hebben als gevolg van de training. Een oplossing voor dit dilemma is het onderscheiden van perioden van werkloosheid, werk én training en het schatten van de daarbij behorende overgangskansen.

Stock sampling bias
Tot dusver gingen de genoemde problemen vooral over het vaststellen van zuivere effecten als gevolg van verschillen tussen individuen en verschillen die vootkomen uit het moment waarop de populatie wordt waargenomen. De manier waarop een populatie wordt waargenomen is echter ook van invloed op de mogelijkheden om zuivere effecten vast te stellen. Zo is stock sampling bias, ofwel onzuiverheid als gevolg van het waarnemen van individuen op een bepaald moment in een bepaalde toestand, het gevolg van het feit dat mensen een grotere kans hebben te worden

waargenomen als ze langer in die toestand zitten en van het feit dat meer mensen worden waargenomen die überhaupt een grotere kans hebben om in die toestand te worden waargenomen. Met andere woorden, arbeidsgehandicapten die in het Vakwerk-bestand zitten hebben een grotere kans om arbeidsongeschikt te zijn dan een willekeurig iemand, hetgeen de waargenomen relatie tussen maatregelen en kans op werk niet geschikt maakt om te extrapoleren naar een gemiddelde Nederlander. Bovendien zou bij een willekeurige trekking van arbeidsongeschikten uit het Vakwerkbestand vooral langdurig arbeidsongeschikten deel uitmaken van de waargenomen populatie, hetgeen ook consequenties heeft voor de geldigheid van de vast te stellen effecten van reïntegratie maatregelen. Hiervoor dient in de modellering te worden gecorrigeerd, bijvoorbeeld door middel van het meeschatten van de kans dat iemand in het Vakwerk bestand wordt aangetroffen.

Left censoring
Sterk gerelateerd aan stock sampling bias is het feit dat individuen kunnen worden waargenomen als ze al een tijdje werkloos zijn. De lengte van de werkloosheidsperiode is dan niet bekend, maar wel van belang voor het vaststellen van de duur tot het vinden van werk. Hiervoor moeten veronderstellingen worden gemaakt.

Initial conditions problem
Niet alleen het aanvangstijdstip van de werkloosheidsduur is van belang, maar ook de situatie daarvoor. Zo kunnen individuen al eerder onderwerp zijn geweest van reïntegratie maatregelen, waardoor nieuwe maatregelen meer of minder effect hebben. Het niet waarnemen van deze arbeidsmarktgeschiedenis die toch van invloed is op de vast te stellen effecten is een belangrijk probleem, waarvoor veronderstellingen moeten worden gemaakt in de modellering. Dit zijn zogenaamde initial conditions.

Right censoring
Wat aan het begin van de waarneming kan gebeuren, het niet waarnemen van de totale lengte van een (werkloosheids)periode, kan ook aan het eind van de waarneming gebeuren. Individuen kunnen aan het eind van de periode waarover zij worden waargenomen nog steeds geen werk hebben gevonden. Dit probleem is eenvoudig op te lossen door een geschikte specificatie van het model te gebruiken. In plaats van de duur tot een overgang van werkloosheid naar werk wordt dan de informatie gebruikt dat er gedurende de gehele periode geen overgang heeft plaatsgevonden, ofwel dat de baanzoekduur langer is dan de volledig waargenomen periode.

Attrition bias
Voor het waarnemen van individuen op meerdere momenten geldt er nog een specifiek probleem. Van een aantal van deze individuen zal er op een bepaald moment geen informatie meer beschikbaar zijn, omdat ze niet langer deel uit maken van het bestand, zich niet meer hebben ingeschreven, overleden zijn of iets dergelijks. Dit is voor het vaststellen van de effecten van reïntegratie van belang als deze uitval (attrition) afhankelijk is van factoren die ook de kans op werk bepalen. Hiervoor zal in het model moeten worden gecorrigeerd. Het vaststellen van de onzuiverheid als

gevolg van uitval (attrition bias) kan op een eenvoudige manier. Het corrigeren van de onzuiverheid is echter een complexere exercitie.

Fouten in de waarnemingen
Tenslotte speelt nog het probleem van fouten in de waarneming of in de waargenomen informatie. Het gaat daarbij om ontbrekende informatie, verkeerde informatie, negatieve duur van perioden door een inadequate definitie van overgangen etcetera. Ze zijn voor de modellering van belang als deze fouten samenhangen met de kans op het vinden van werk. In dat geval moet hiermee rekening worden gehouden. Hiervoor bestaan verschillende methoden, die geen van allen sluitend zijn. Een voorbeeld is het definiëren van fouten als niet-waargenomen kenmerken van individuen die de kans op en de duur tot het vinden van werk beïnvloeden. Deze oplossing is hierboven al beschreven.

Schema 4.1 Problemen bij het modelleren

Mogelijk probleem	*Van belang bij Vakwerk analyse*	*Vakwerk-bestand Geschikt*
Hoogte, duur en verloop van de uitkering	Ja	Beperkt
Tijdsafhankelijke heterogeniteit en constanten	Ja	Beperkt
Enkelvoudige tegenover meervoudige perioden	Ja	Beperkt
Onderscheid tussen duur en frequentie van perioden	Ja	Ja
Niet-waargenomen heterogeniteit	Ja	Ja
Spurious correlation (endogene beslissingen)	Onbekend	Onbekend
Ontbreken of definitie van een controlegroep	Ja	Beperkt
Existentiële tegenover applicatieve effecten	Ja	Nee
Training als onderdeel van werkloosheidsperiode	Ja	Ja
Stock sampling bias	Gedeeltelijk	Ja
Left censoring	Nee	Nee
Initial conditions problem	Ja	Ja
Right censoring	Ja	Ja
Attrition bias	Gedeeltelijk	Ja
Fouten in de waarnemingen	Ja	Beperkt

Schema 4.1 geeft een samenvatting van de mogelijke problemen bij het modelleren met behulp van het Vakwerkbestand.
Het feit dat het Vakwerk-bestand in principe geschikt is voor het aanpakken van deze problemen is geen garantie voor een oplossing. Daarvoor dient de kwaliteit van de gegevens uit het Vakwerk-bestand eerst onderzocht te worden in de context van een mogelijke empirische modellering. Dit zal plaatsvinden in het vervolgonderzoek in 2001.

4.2 Workshop over econometrische methode voor de evaluatie van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen

Ten behoeve van de workshop "Econometrische methode voor de evaluatie van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen voor arbeidsgehandicapten", gehouden op 6 december 2000, is een essay opgesteld waarvan hieronder de belangrijkste elementen zijn vermeld. In de daarop volgende paragraaf 5.2.2 is een verslag met de belangrijkste resultaten van deze workshop weergegeven. De deelnemers waren onder meer afkomstig uit de volgende organisatie: Vrije Universiteit van Amsterdam, EIM, CPB, TNO Arbeid, TNO Inro, IOO b.v., UvA en SEO.

4.2.1 Aanleiding

De economische hoogconjunctuur heeft ertoe bijgedragen dat de werkloosheid in Nederland tot een bijna historisch laag niveau is gedaald. Dat heeft in enkele sectoren en gebieden in Nederland geleid tot een flinke krapte op de arbeidsmarkt. Tegenover deze in vergelijking tot andere landen van de Europese Unie lage geregistreerde werkloosheid, staat een in verhouding groot aantal arbeidsgehandicapten. Dit aantal ligt tussen de 900 duizend en 1,5 miljoen mensen, waarvan naar schatting tussen de 300 en 350 duizend werkloos zijn en op zoek naar (aangepast) werk (TNO Arbeid, 1999).

Met de invoering van de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA) heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich in juli 1998 ten doel gesteld de kans op een baan voor arbeidsgehandicapten te vergroten. De Wet REA omvat een flink aantal instrumenten die door reïntegratie instanties kunnen worden aangewend. In lijn met een algehele trend naar een betere evaluatie van beleidsinstrumenten, bestaat er ook een duidelijke behoefte aan een evaluatie van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen. De recente privatisering van het reïntegratiebedrijf zal deze behoefte alleen nog doen toenemen.

In het kader van de onderzoeksprogrammering van TNO Arbeid, gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is begonnen met de ontwikkeling van een evaluatiemethodiek waarmee de effectiviteit van reïntegratie instrumenten kan worden gemeten, voorspeld en beoordeeld. Onderdeel van deze methodiek is een instrument voor het meten van effectiviteit op basis van een econometrische analyse. Het onderzoek hiervoor staat centraal bij de gehouden workshop.

Waarom deze workshop?

In het onderzoek naar de empirische modellering van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen zijn reeds een aantal aspecten naar voren gekomen. Ten eerste is er nog maar weinig bruikbaar empirisch onderzoek beschikbaar ten aanzien van de effectiviteit van beleidsinstrumenten die de kans op het vinden van een baan moeten vergroten. Het beschikbare Amerikaanse en Britse onderzoek is vooral gericht op experimenten en op werkloosheid in plaats van arbeidsongeschiktheid. Tegelijkertijd is het (Nederlandse) onderzoek dat wél beschikbaar is zeer waardevol voor de kennisontwikkeling op dit gebied. Vaak spelen dezelfde problemen en kunnen onzekere

resultaten elkaar bevestigen. Wij hebben dan ook gemeend dat het nuttig is om de vertegenwoordigers van dit onderzoek bij elkaar te brengen om de ervaringen ten aanzien van modellering van de effectiviteit van beleidsinstrumenten uit te kunnen wisselen. Tevens willen we deze vertegenwoordigers informeren over ons werk op dit gebied. Tenslotte biedt deze workshop de ruimte om mogelijkheden en wensen ten aanzien van de modellering van de effectiviteit van beleidsinstrumenten op elkaar af te stemmen en kunnen wellicht een aantal problemen bij ons onderzoek worden opgelost.

4.2.2 Keuze van methode

De vraag die we willen beantwoorden met de modellering van de effecten van reïntegratie maatregelen voor arbeidsgehandicapten is:

Hoeveel korter duurt de gemiddelde arbeidsongeschiktheidsperiode, c.q. met hoeveel procent daalt de duur voor het vinden van een baan voor arbeidsgehandicapten als gevolg van reïntegratiemaatregelen?

Aangezien we vooral geïnteresseerd zijn in individueel gedrag van arbeidsgehandicapten, is het nodig deze vraag vorm te geven in een micromodel. Duren kunnen het best worden gemodelleerd met een duurmodel, waarmee tevens de kans op het vinden van een baan kan worden berekend. Om die reden ligt het gebruik van een micro-economisch duurmodel voor de hand. Als bijkomend voordeel houdt het duurmodel expliciet rekening met het feit dat onzekerheid en willekeurige gebeurtenissen de zoekduur kunnen beïnvloeden.

Beschikbare gegevens

De gegevens die voor het onderzoek beschikbaar zijn, worden aangeleverd door Kliq (voorheen Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie). De gegevens zijn afkomstig uit het administratieve werkbestand Vakwerk. Dit bestand wordt door de arbeidsbureaus in Nederland gebruikt om het contact met hun klanten en de informatie over hun klanten vast te leggen. Het bestand bevat een groot aantal gegevens op individueel niveau, zoals informatie over persoonlijke kenmerken (leeftijd, geslacht, arbeidsverleden, gevolgde opleidingen, mate van arbeidsongeschiktheid, etc.), informatie over het contact met het arbeidsbureau (moment van binnenkomst, ontvangen producten etc.) en gegevens over het wel of niet vinden van een baan. De aangeleverde gegevens hebben betrekking op arbeidsgehandicapten die in de periode juli 1994 tot en met augustus 2000 zijn aangemeld bij een arbeidsbureau in Nederland.

4.2.3 Welke aspecten zijn van bijzonder belang?

Selectiviteit bij de keuze van reïntegratie maatregelen

Het effect van een reïntegratie maatregel kan worden onderzocht door een vergelijking tussen identieke personen, waarvan een gedeelte een reïntegratie maatregel heeft ondergaan en een gedeelte niet. Personen zijn in werkelijkheid niet identiek, maar verschillen in achtergrond, kenmerken en mogelijkheden. Voor een zuivere effectmeting kan voor deze verschillen worden gecorrigeerd, maar helaas worden niet alle achtergronden, kenmerken en mogelijkheden van mensen waargenomen.

Wanneer deze niet waargenomen factoren mede de keuze van reïntegratie maatregelen bepalen is er sprake van selectiviteit, die het gemeten effect mede bepaalt. Het is dus ook nodig om voor deze selectiviteit te corrigeren.

De wijze van gegevensverzameling
Voor het zuiver bepalen van effecten van factoren op de duur tot het vinden van een baan, zou het ideaal zijn om mensen gedurende het gehele (werkzame) leven te volgen. We moeten echter genoegen nemen met fragmenten uit iemands werkzame leven. Het gevolg is dat we persoonlijke informatie missen die van belang is voor het effect van onder andere reïntegratie maatregelen op het zoekgedrag. Gevolgen hiervan zijn stock sampling bias, onzuiverheid als gevolg van het eenzijdig waarnemen van individuen op een bepaald moment in een bepaalde toestand, left censoring, wanneer de lengte van de voorbije werkloosheidsperiode niet bekend is maar wel van belang voor het vaststellen van de duur tot het vinden van werk, en het initial conditions problem, als niet alleen het aanvangstijdstip van de werkloosheidsduur van belang is, maar ook de situatie daarvoor. Tegenover left censoring staat right censoring: zoekduren worden waargenomen totdat de waarneming ophoudt. In dat geval hebben personen nog geen baan gevonden wanneer de waarneming ophoudt en is onbekend hoelang ze nog zullen zoeken. Al deze problemen zullen moeten worden opgelost in de modellering om van zuivere effecten te kunnen spreken.

Definitie van de controlegroep
Wanneer reïntegratie maatregelen generiek worden toegepast, kan geen vergelijking worden gemaakt tussen individuen die wel en die niet gebruik hebben gemaakt van deze maatregelen. Zoiets speelt ook bij het Vakwerk bestand. Daarin zitten alleen mensen die een intake hebben gehad en vrijwel iedereen maakt gebruik van een opleidings- of bemiddelingsproduct. Daardoor ontbreekt er een heldere definitie van de controlegroep. Om dit op te lossen wordt voorgesteld om het model te schatten op mensen die een intake hebben gehad en te identificeren op verschillen tussen mensen die wel en niet bepaalde reïntegratie maatregelen hebben ontvangen. Dat kan alleen voor maatregelen die niet generiek zijn toegepast. Vervolgens kan een virtuele controlegroep worden afgeleid die zonder reïntegratie maatregelen een baan zoekt. Deze aanpak houdt in dat het model alleen uitspraken kan doen over mensen die een intake hebben gehad.

Meenemen scholingsduur in baanzoekduur?
Zoekt iemand tijdens een opleiding gewoon door naar een baan of gaat iemand na een opleiding pas door met zoeken? Dit is een dilemma waar ook de literatuur geen helderheid over verschaft. Bij het meenemen van scholingsduur als onderdeel van de baanzoekduur wordt vaak een negatief effect van scholing gevonden, omdat de lengte van de scholingsperiode niet wordt gecompenseerd door het effect op het verkorten van de zoekduur. Bij het niet meenemen van de scholingsduur in de baanzoekduur kan het opleidingseffect worden overschat door opgespaarde werkhervattingen. Men zou ook kunnen beweren dat juist die opleiding het opsparen van werkhervattingen mogelijk maakt. Hierover moet een fundamentele beslissing worden genomen in de specificatie van het model.

4.2.4 Voorstel voor een model

Op grond van de overwegingen hierboven is een voorstel geformuleerd voor een model dat het effect van reïntegratie maatregelen goed en zuiver kan inschatten. In de modellering start voor iedereen het zoektraject op het moment van de intake. Vanaf de intake geldt er een tijdsafhankelijke kansverdeling voor werkhervatting. Ondertussen geldt er ook een tijdsafhankelijke kansverdeling voor bemiddeling. De relatie tussen deze twee is dat na de inzet van bemiddeling de tijdsafhankelijke kansverdeling voor werkhervatting ook afhangt van het effect van de verkregen bemiddeling. Er kunnen nu verschillende situaties bestaan waarin mensen worden waargenomen, geïllustreerd door de onderstaande figuur:

- Situatie I: iemand wordt waargenomen met een plaatsing, zonder scholing, met of zonder bemiddeling;
- Situatie II: iemand wordt waargenomen als werkzoekende, zonder scholing maar met bemiddeling;
- Situatie III: iemand wordt waargenomen als werkzoekende, zonder scholing en zonder bemiddeling;
- Situatie IV: iemand wordt waargenomen met een plaatsing, na scholing, met of zonder bemiddeling;
- Situatie V: iemand wordt waargenomen als werkzoekende, na scholing, met of zonder bemiddeling;
- Situatie VI: iemand wordt waargenomen in opleiding, met of zonder bemiddeling.

Globaal en conditioneel op de beschikbaarheid van de juiste gegevens ziet het voorgestelde model er als volgt uit:

Model 1:

De conditionele kans op een plaatsing:
$$\theta_p(t \mid X, I; \alpha_p, \beta_p, \gamma; t_b) = \lambda_p(t)\exp(X\beta_p + \gamma I(t_b \le t) + \alpha_p)$$

De conditionele kans op een kwalificatieproduct:
$$\theta_s(t \mid X; \alpha_s, \beta_s) = \lambda_s(t)\exp(X\beta_s + \alpha_s)$$

De conditionele kans op bemiddeling:
$$\theta_b(t \mid X; \alpha_b, \beta_b) = \lambda_b(t)\exp(X\beta_b + \alpha_b)$$

Voor duurafhankelijk geldt de specificatie:
$$\lambda_i(t) = \exp\left(\sum_{j=1,2,\ldots} \lambda_{ij} I_j(t)\right) \qquad i = p, s, b, z$$

De gezamenlijke kans op plaatsing, kwalificatie en bemiddeling is dan gelijk aan:
$$f_{p,s,b}(t_p, t_s, t_b \mid X, I; \alpha, \beta, \gamma)$$
$$= \iiint_{\alpha_p \alpha_s \alpha_b} f_{p,s}(t_p, t_s \mid X, I; \alpha_p, \alpha_s, \beta_p, \beta_s, \gamma; t_b) \times f_b(t_b \mid X; \alpha_b, \beta_b)\, dG(\alpha_p, \alpha_s, \alpha_b)$$

waarbij $G(\alpha_p, \alpha_s, \alpha_b)$ de gezamenlijke verdelingsfunctie is van de individuele niet waargenomen factoren in de verklaring van de conditionele kansen, zie Abbring (1999) en Van der Klaauw (2000).

Model 2:

De conditionele kans op een plaatsing nadat een kwalificatieproduct is genoten:
$$\theta_z(t \mid X, I; \alpha_p, \beta_z, \delta; t_b) = \lambda_z(t)\exp(X\beta_z + \delta I(t_b \le t) + \alpha_p)$$

De conditionele kans op bemiddeling:
$$\theta_b(t \mid X; \alpha_b, \beta_b) = \lambda_b(t)\exp(X\beta_b + \alpha_b)$$

Na scholing wordt de gezamenlijke kans op plaatsing en bemiddeling:
$$f_{z,b}(t_z, t_b \mid X, I; \alpha, \beta, \delta)$$
$$= \iint_{\alpha_p \alpha_b} f_z(t_z \mid X, I; \alpha_p, \beta_z, \delta; t_b) \times f_b(t_b \mid X; \alpha_b, \beta_b)\, dG(\alpha_p, \alpha_b)$$

waarbij $G(\alpha_p, \alpha_b)$ wederom de gezamenlijke verdelingsfunctie is van de individuele niet waargenomen factoren in de verklaring van de conditionele kansen.

Het voorgestelde duurmodel heeft de volgende kenmerken:

- Een duidelijk onderscheid tussen kwalificatie (opleiding) en bemiddeling;
- Een Competing Risks Model voor de simultane zoekduur tot een plaatsing en instromen in een kwalificatieproduct (concurrerende duren);
- Een Hazard Rate Model voor de duur tot een plaatsing nadat een kwalificatieproduct volledig is doorlopen (opleidingen gelden dus niet als zoekduur);
- Simultaan met deze modellen een Hazard Rate Model voor het verkrijgen van bemiddeling;
- Indicator voor verkregen bemiddeling in de duur tot een plaatsing. Het effect van bemiddeling gemeten via een parameter voor de invloed van deze indicator op de zoekduur;
- Effect van kwalificatie gemeten via het verschil in plaatsingskans tussen het Competing Risks Model en het Hazard Rate Model voor de duur tot een plaatsing;
- Mogelijkheid voor het modelleren van verschillende kwalificatie- en bemiddelingsproducten als concurrerende instrumenten via een Competing Risks specificatie;
- Individuele storingstermen om te controleren voor niet-waargenomen heterogeniteit als gevolg van niet-waargenomen individuele eigenschappen en selectie in de toepassing van reïntegratie maatregelen. Hierdoor wordt in het model rekening gehouden met een afhankelijkheid tussen de kans op bemiddeling en de kans op plaatsing, én afhankelijkheid tussen de kans op bemiddeling en de kans op een kwalificatieproduct;
- Een Piecewise Constant Hazard specificatie voor het meten van duurafhankelijkheid in discrete tijd.

4.2.5 Vergelijking met eerdere studies

Het voorgestelde model kan worden vergeleken met eerdere studies om de precieze betekenis ervan duidelijk te maken. Overeenkomsten met het model van SEO (1999) zijn het gebruik van een duurmodel, de exponentiële vorm voor de Hazard Rate (multiplicatieve effecten van verklarende variabelen) en de correctie voor right-censoring. De belangrijkste verschillen van het voorgestelde model ten opzichte van het model van SEO zijn:

- Duurafhankelijkheid door middel van een piecewise constante specificatie (samen met exponentiële vorm is dit een Mixed Proportional Hazard Rate);
- Onderscheid tussen kwalificatie en bemiddeling in de structuur van het model, waarmee de duur van een kwalificatieproduct niet meetelt als baanzoekduur;
- Modellering van de zoekduur tot plaatsing, de duur tot kwalificatie en duur tot bemiddeling als meerdere gelijktijdige processen: Competing Risks Model;
- Correctie voor selectie bij de inzet van producten;
- Correctie voor niet-waargenomen individuele kenmerken;

Het model kan ook worden vergeleken met dat van het CPB (2000). Beide modellen maken gebruik van een Mixed Proportional Hazard Model, corrigeren voor selectie bij de inzet van producten en corrigeren voor niet-waargenomen individuele kenmerken. De verschillen zijn echter dat het CPB de keuze tussen instrumenten modelleert als een Logit Model simultaan met het Hazard Rate Model, terwijl in ons voorstel die keuze wordt gezien als Competing Risks, dus gelijktijdige duren. Ook modelleert het CPB de verschillende instrumenten niet simultaan door te stratificeren op de inzet van producten. Tenslotte maken wij in tegenstelling tot het CPB onderscheid tussen kwalificatie en bemiddeling in de structuur van het model, waarmee de duur van een kwalificatieproduct niet meetelt als baanzoekduur.

4.2.6 Welke vragen hopen we met de workshop te beantwoorden?

Behalve het uitwisselen van informatie en ervaringen ten aanzien van de modellering van de effectiviteit van beleidsinstrumenten voor het vinden van een baan, wilden we ook een aantal specifieke vragen in deze workshop beantwoorden. Dit ware onder andere:

- Hoe kunnen we het beste de controlegroep definiëren?
- Corrigeren we afdoende voor selectiviteit in de toepassing van reïntegratie maatregelen?
- Moet scholingsduur worden meegenomen als zoekduur?
- Hoe modelleren we de initiële voorwaarden?
- Gegeven ons voorstel en de haalbaarheid ervan, meten we nu daadwerkelijk effectiviteit?
- Welke beperkingen zitten er aan gegevensbestanden zoals het Vakwerk bestand? We denken dan vooral aan de zuiverheid van gegevens (zijn intakes voor de formaliteit of drukken ze echt het begin van een zoekproces uit?), de bruikbaarheid van gegevens (zitten individuen lang genoeg in het bestand om er zoekgedrag uit op te maken?), en de representativiteit van gegevens (gelden de resultaten gebaseerd op deze gegevens ook breder?).

4.2.7 Verslag Workshop bij TNO Arbeid

1. Doel van de workshop

Er is nog maar weinig onderzoek/literatuur in Nederland inzake effectiviteit van reïntegratiemaatregelen in het algemeen en voor arbeidsgehandicapten in het bijzonder. Doel van de workshop is om een aantal mensen die zich wel met dit onderwerp bezig houden uit te nodigen feedback te geven op een modelvoorstel van TNO.

2. Modelvoorstel

a. Doel

Doel van het model is modellering van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen (scholing en/of bemiddeling) op zoekduur. Het voorstel gaat uit van een micromodel (individuele cliënten) en een duurmodel omdat daarmee de zoekduur kan worden gemeten en onzekerheden expliciet gemodelleerd kunnen worden.

b. Theoretische aspecten

Theoretische aspecten waarmee rekening wordt gehouden bij modellering zijn:
- selectiviteit bij deelname;
- selectiviteit in gegevensverzameling;
- onvolledigheid gegevensverzameling (o.m. left en right censoring)

c. Empirische aspecten
Empirische aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij modellering zijn
- definitie van controlegroep;
- selectie op intakegesprek;
- scholingsduur (wel of niet als onderdeel baanzoekduur?);
- wachttijd tot kwalificatieproduct;
- rol van inkomen (zeer relevant, maar hoogte is niet bekend in Vakwerkbestand);
- zuiverheid van gegevens;
- bruikbaarheid van gegevens;
- representativiteit van gegevens.

d. Voorstel model
- onderscheid kwalificatie en bemiddeling;
- competing risks voor duur tot plaatsing en instroom in kwalificatieproduct;
- simultane hazard voor duur tot bemiddeling;
- individuele storingselementen (random effects) voor niet waargenomen heterogeniteit en selectie;
- piecewise constant hazard voor meten van duurafhankelijkheid in discrete tijd.

e. Het meten van effectiviteit
- effectiviteit van bemiddeling – parameter voor verkregen bemiddeling in zoekduur tot plaatsing;
- effectiviteit van scholing – verschil in parameters;
- verschil in effectiviteit tussen producten.

3. Reacties op voorstel
Een van de deskundigen vraagt zich af of het ontbreken van gegevens over de aard van de handicap in het Vakwerkbestand niet op een andere wijze aangevuld zou moeten worden, bijvoorbeeld door de gegevens te koppelen met de diagnosecodes van de UVI's. Technisch zou dit geen probleem zijn, maar vanuit privacy oogpunt en medisch geheim wel. Men zou ook graag een variabele voor allochtonen mee nemen in het model. Omdat deze gegevens niet voorkomen in het Vakwerkbestand zou gebruikt gemaakt kunnen worden van CBS gegevens inzake de buurtdichtheid van allochtonen.

Opgemerkt wordt dat wanneer wordt gemodelleerd met behulp van een kansmodel er voldoende variatie in de tijd dient te zijn bij het voorkomen van scholing of plaatsing. Dit is ook het geval. Men vraagt zich tevens af waarom scholing en bemiddeling niet als één proces (hazard) worden beschouwd, er van uitgaande dat scholing altijd vóór bemiddeling plaatsvindt.

4. Discussie

a. scholingsduur wel/niet meenemen in baanzoekduur

Een van de deskundigen geeft aan dat als de effectiviteit wordt onderzocht in relatie tot de uitvoeringskosten dat dan de scholingsduur meegenomen zou moeten worden. Probleem is dat wanneer de duur van de waarneming relatief kort is de invloed van scholing altijd negatief is. Het effect van scholing zou opgesplitst kunnen worden in een effect tijdens de scholing (negatief) en een effect na scholing (positief).

b. selectiviteit

Hoe te corrigeren voor selectiviteit die optreedt doordat cliënten die een maatregel krijgen aangeboden uit een specifieke groep afkomstig zijn? In het voorgestelde model wordt hiervoor gecorrigeerd door uit te gaan van een hazard-model met competing risks voor uitstroom en bemiddeling/scholing. Dit komt qua werking overeen met een zogenaamd Heckman-filter.

c. wanneer begint het zoekproces?

De waarneming start bij het moment van intake in het Vakwerkbestand. De vraag is echter of dat ook het moment is dat het zoekproces start. Je zou ook uit kunnen gaan van het moment van de arbeidsongeschiktheidskeuring (einde wachttijd) of het moment dat de UVI met een klant afspreekt een reïntegratietraject in te kopen. Er wordt aangegeven dat de periode voor de intake relevant is ervan uitgaande dat de kans op werkhervatting afneemt in de loop van de tijd. Probleem is dat het Vakwerkbestand geen gegevens bevat van de tijd vóór de intake. En het kan zelfs zo zijn dat cliënten in de tussentijd (vóór de intake) aan het werk gaan en derhalve geheel niet in het Vakwerkbestand voorkomen, met als gevolg dat de eerste selectie al onbekend is. Waarschijnlijk moet ervan uitgegaan worden dat het model alleen van toepassing is voor cliënten die een intake hebben gehad. De tijd voor intake kan gebruikt worden als verklarende variabele (co-variatie). Gesuggereerd wordt als variabele de duur tussen de laatste werkdag en de datum van intake te gebruiken.

Overigens kunnen er ook organisatorische en politieke aspecten van invloed zijn op de zoekduur. De waarnemingsperiode van het Vakwerkbestand valt samen met reorganisaties van AI, fusie, verhuizing, samenvoeging van regio's en de SUWI-operatie waardoor het verloop onder personeel erg groot was (tot 50%) en de continuïteit van de reïntegratieactiviteiten onder druk is komen te staan (achterstanden). Om hiermee rekening te houden zouden kalendertijd en regio meegenomen moeten worden.

5. Bruikbaarheid Vakwerk-bestand?

Zijn er bestanden die beter voor modellering gebruikt kunnen worden dan het Vakwerk-bestand? Een deskundige gebruikt wel eens de bestanden 'Hoe zoeken werkzoekenden' en 'Hoe werven bedrijven?' van Arbeidsvoorziening, maar die bestanden bevatten een te beperkt aantal gegevens m.b.t. arbeidsgehandicapten. De bestanden van UVI's worden als eventuele mogelijkheid gezien, maar UVI's besteden de reïntegratie uit. Gegevens over de reïntegratie worden door het Lisv weliswaar gemonitord met de Remon (Reïntegratie monitor), maar die gegevens blijken onvolledig en onbetrouwbaar.

Op grond van de resultaten van de workshop wordt een nieuw voorstel voor modellering geformuleerd. De belangrijkste kenmerken daarvan ten opzichte van het bovenstaande voorstel (paragraaf 4.2.4) is het weglaten van model 2 en het modelleren van scholing als een competing risk samen met bemiddeling en de kans op een baan, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het effect van scholing op de baanzoekduur tijdens de opleiding en na de opleiding. Scholing of kwalificatie wordt dus wel meegenomen in de baanzoekduur, maar wordt verschillend gewogen in de effectiviteit op het vinden van een baan tijdens en na de opleiding.

4.3 Het Vakwerk bestand

De gegevens die voor dit onderzoek gebruikt worden zijn aangeleverd door Kliq, voorheen de concerneenheid Arbeidsintegratie van Arbeidsvoorziening. De gegevens zijn afkomstig uit het administratieve werkbestand Vakwerk. Dit bestand wordt door het reïntegratiebedrijf Kliq gebruikt om het contact met hun klanten in vast te leggen. Hieronder volgt een korte beschrijving van de gegevens zoals die zijn ontvangen. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:

- Omvang van het bestand;
- Periode waarover de gegevens zijn verzameld;
- Bruikbare groep van waarnemingen;
- Aantal arbeidsgehandicapten dat bemiddelingsproducten, kwalificatieproducten of allebei hebben ontvangen;
- Aantal arbeidsgehandicapten dat geplaatst is (ofwel een baan hebben gevonden);
- Beschikbare kenmerken van en informatie over arbeidsgehandicapten.

Het gaat bij deze beschrijving vooral om de beschikbaarheid van gegevens en een eerste indruk van de inhoud van de gegevens. Voor de voorgestelde analyses zal gebruik worden gemaakt van een verder geselecteerde verzameling van waarnemingen, door de eisen die zo'n analyse aan de gegevens stelt. Deze ingeperkte gegevensverzameling zal later, bij de bespreking van de analyses, uitvoerig worden behandeld[34].

Het bestand met gegevens zoals ontvangen van Kliq omvat 146.791 personen. Van deze personen zijn er 119.105 waarvan bekend is wanneer ze precies netto zijn ingestroomd, ofwel wanneer zij *voor het eerst* met een dossiernummer zijn opgenomen in het bestand. Deze periode loopt van 18 juli 1994 tot en met 1 augustus 2000. Personen kunnen vaker zijn aangemeld en intake gesprekken hebben gehad (bruto instroom), maar er zijn verschillende redenen waarom deze instroom geen netto instroom is. Het kan bij zo'n gesprek blijken dat de persoon onmiddelbaar is, de persoon komt niet opdagen bij de bemiddeling, of de persoon stond al eerder bij Kliq ingeschreven. Personen verdwijnen weer uit het bestand als ze niet komen opdagen

[34] Rapportage door TNO Arbeid medio 2001.

bij de bemiddeling of aan het einde van de reïntegratiebehandeling, bijvoorbeeld door plaatsing. Hoe precies de loop van activiteiten van personen in het bestand eruit ziet wordt bekeken in de econometrische analyses die later in het onderzoeksprogramma worden uitgevoerd.

Voor de waargenomen personen die een intake hebben gehad (Groep I), is onder andere informatie aanwezig over de datum van instroom, welke reïntegratie instrumenten zijn genoten, wanneer deze zijn genoten en wat het resultaat daarvan is, het RBA gebied waar dit plaats heeft, wat voor scholing is genoten, welke uitkeringen voor en na de scholing ontvangen zijn, functieniveau, arbeidservaring, opleidingsrichting en opleidingsniveau, arbeidsongeschiktheidspercentage, geboortedatum, geslacht, burgerlijke staat, nationaliteit, of personen zijn geplaatst en waar, in welke functie en met wat voor soort dienstverband. Helaas is niet voor alle personen alle informatie beschikbaar. Gedeeltelijk omdat dit niet is ingevuld en gedeeltelijk omdat deze informatie nog niet beschikbaar is, bijvoorbeeld omdat personen nog niet geplaatst zijn in een baan. Een selectie is daarom gemaakt voor personen van wie bekend is wanneer zij de eerste intake hebben gehad (netto instroom), hoe oud ze zijn, welk geslacht ze hebben, wat voor opleiding ze hebben gehad en in welke regio ze behandeld worden. Deze selectie wordt hier aangeduid als Groep II en bestaat uit 40.294 personen.

Een indruk van de verdeling van beide groepen over geslacht, leeftijd, regio en opleiding wordt gegeven in tabellen 1 tot en met 4. Voor Groep I is de verdeling aangegeven voor de personen waarvoor deze informatie beschikbaar is en tevens het percentage in de groep waarvoor deze informatie niet beschikbaar is. Een verschil in verdeling tussen beide groepen zegt ook iets over de verdeling van de kwaliteit van de gegevens. Tabel 1 laat zien dat er ongeveer evenveel mannen als vrouwen in het bestand zitten en dat de gegevens bij vrouwen vollediger zijn dan bij mannen.

Tabel 1: Verdeling van geslacht voor selecties uit het Vakwerk bestand

Geslacht	*Groep I*	*Groep II*
Man	51,0 %	48,0 %
Vrouw	49,0 %	52,0 %
Onbekend	*18,7 %*	

Tabel 2: Verdeling van leeftijd voor selecties uit het Vakwerk bestand

Leeftijd	*Groep I*	*Groep II*
15 tot 25 jaar	14,3 %	14,1 %
25 tot 35 jaar	27,3 %	27,9 %
35 tot 45 jaar	27,9 %	28,4 %
45 tot 55 jaar	25,7 %	25,6 %
55 tot 65 jaar	4,8 %	4,0 %
Onbekend	*18,9 %*	

De verdeling over leeftijd in het Vakwerk bestand is redelijk vlak, met relatief weinig jongeren onder de 25 en maar een paar ouderen boven de 55. Bovendien is de informatie voor ouderen minder volledig dan voor de overige leeftijden. Tabel 3 geeft de verdeling van personen over regio's. De meeste arbeidsgehandicapten in reïntegratietrajecten zijn te vinden in Zuidelijk Noord-Holland (Amsterdam), Rijnmond (Rotterdam) en Limburg. Is in die eerste twee regio's de beschikbare informatie relatief schaars, in Limburg blijven er na selectie op beschikbare informatie juist relatief veel personen over in het bestand. Flevoland, Zeeland en Rijnstreek kennen relatief de minste arbeidsgehandicapten in reïntegratietrajecten.

Tabel 3: Verdeling over regio's voor selecties uit het Vakwerk bestand

Regio	*Groep I*	*Groep II*
Groningen	5,4 %	6,6 %
Friesland	4,0 %	5,5 %
Drenthe	4,6 %	5,6 %
Overijssel	6,8 %	4,8 %
IJssel-Veluwe	3,9 %	4,2 %
Gelderland	7,9 %	6,3 %
Flevoland	2,1 %	3,0 %
Midden-Nederland	6,3 %	3,5 %
Noord-Holland Noord	4,5 %	3,3 %
Zuidelijk Noord-Holland	11,7 %	9,9 %
Rijnstreek	3,2 %	3,8 %
Haaglanden	4,0 %	4,8 %
Rijnmond	8,7 %	8,6 %
Zeeland	2,6 %	3,7 %
Midden en West-Brabant	6,7 %	7,2 %
Noordoost-Brabant	4,2 %	2,9 %
Zuidoost-Brabant	5,2 %	5,8 %
Limburg	8,1 %	10,6 %
Onbekend	*18,7 %*	

Tabel 4: Verdeling over opleidingsniveaus voor selecties uit het Vakwerk bestand

Opleidingsniveau	*Groep I*	*Groep II*
Minder dan basisschool	7,9 %	7,9 %
Basisschool en enkele jaren voortgezet onderwijs	20,2 %	20,2 %
LBO / MAVO	33,9 %	33,9 %
LBO / MAVO en enkele jaren aanvullend onderwijs	21,5 %	21,5 %
MBO / HAVO / VWO	11,5 %	11,5 %
HBO	4,0 %	4,0 %
Academisch of aanvulling op HBO	1,1 %	1,1 %
Onbekend	*66,1 %*	

Tabel 4 geeft de verdeling van personen over opleidingsniveau. Deze informatie is van groot belang voor de analyse van de effectiviteit van reïntegratie instrumenten, omdat opleiding veel zegt over arbeidsmarktkansen in het algemeen. Het is daarom jammer dat deze informatie voor de meeste personen in het Vakwerk bestand ontbreekt. De arbeidsgehandicapten in het Vakwerk bestand voor wie wel informatie over opleiding beschikbaar is zijn relatief laag opgeleid, met een zwaartepunt bij LBO/MAVO onderwijs. Zo'n 28 procent van de personen heeft geen diploma van het middelbaar onderwijs. Het is van belang om later in het onderzoeksprogramma aandacht te besteden aan hoe representatief Groep II in dit opzicht is voor de hele groep van arbeidsgehandicapten.

Tenslotte kan nog worden gekeken naar indicatoren die aangeven hoe succesvol reïntegratie kan zijn, als voorschot op econometrische analyses van de effectiviteit van reïntegratie maatregelen. Tabel 5 laat voor Groep I en II zien hoeveel personen in het bestand geplaatst zijn in een baan. Daarbij moet worden bedacht dat meer gegevens beschikbaar komen als personen langer in het bestand zitten, maar ook dat de kans op een plaatsing groeit naarmate personen langer in het bestand zitten (en dus langer naar een baan zoeken). Van alle personen waarvan bekend is dat zij gedurende zo'n 6 jaar netto zijn ingestroomd in een reïntegratie traject, heeft grofweg 1 op de 5 een baan gevonden. Dit cijfer zegt nog niets over de kansen op een baan voor individuele arbeidsgehandicapten of over de gemiddelde zoekduur, maar het geeft wel aan dat er dynamiek in het bestand zit die noodzakelijk is voor een verdere statistische analyse.

Tabel 5: Verdeling van plaatsingen voor selecties uit het Vakwerk bestand

	Groep I	*Groep II*
Geplaatst	20,8 %	28,0 %
Niet geplaatst	79,2 %	72,0 %

Het is nu interessant om niet alleen te kijken naar het aantal personen dat bemiddeling- en kwalificatieproducten hebben ontvangen, maar ook hoe deze verdeling is over de geplaatsten en niet geplaatsten. Tabel 6 laat dit zien voor Groep I en tabel 7 voor Groep II. Daarbij moet weer bedacht worden dat zowel de kans op een plaat-

sing als de kans op het ontvangen van een reïntegratie product groter wordt naarmate men langer in het bestand zit. De beschikbaarheid van goede informatie over personen hangt in ieder geval samen met het ontvangen van producten. Groep II laat duidelijk meer ontvangen producten zien. Verder is voor beide groepen duidelijk dat geplaatsten gemiddeld meer reïntegratie producten hebben ontvangen dan niet geplaatsten. Dit geeft echter nog geen uitsluitsel over de effectiviteit van deze producten, omdat niet bekend is wat voor soort mensen deze producten hebben ontvangen en hoe lang zij al zoeken naar een baan. Daarvoor is een gedetailleerde statistische analyse nodig, welke later zal volgen in het onderzoeksprogramma. Wat deze cijfers wel laten zien is dat bemiddeling en kwalificatie vooral worden genoten door mensen die relatief succesvol zijn in het reïntegratietraject. Een verdere analyse zal moeten trachten de mogelijke causale relatie bloot te leggen.

Tabel 6: Verdeling van ontvangen reïntegratieproducten en plaatsingen, Groep I

Ontvangen producten	*Geplaatst*	*Niet geplaatst*	*Totaal*
Geen	26,7 %	65,0 %	57,0 %
Bemiddeling	62,3 %	25,2 %	32,9 %
Kwalificatie	39,4 %	18,8 %	23,1 %
Beide	28,4 %	9,0 %	13,0 %

Tabel 7: Verdeling van ontvangen reïntegratieproducten en plaatsingen, Groep II

Ontvangen producten	*Geplaatst*	*Niet geplaatst*	*Totaal*
Geen	21,0 %	38,0 %	33,2 %
Bemiddeling	66,4 %	42,8 %	49,4 %
Kwalificatie	44,3 %	35,5 %	38,0 %
Beide	31,7 %	16,3 %	20,6 %

Literatuur

Literatuur hoofdstuk 1 tot en met 3

C.T.B AHAUS EN F.J. DIEPMAN, Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit

G.I.H.M. BAYENS MBA, A.J. VAN DEN BURG, D. VRAUWDÊUNT, MERCATOR, Sociale diensten en automatisering, Verslag van een verkenningstocht, Houten, Februari 1999, Van de Geijn Partners, in opdracht van de Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB).

S. BOOMSMA EN A. VAN BORRENDAM, Kwaliteit van dienstverlening, 1994
Ginnagel, Hofman, Sangster: Systeemconcept CVCS, Stichting CVCS, december, 1997

P.T.A.M. HANRAETS: Hinderlijk volgen, CVCS, het intranet van de sociale zekerheid. In: Computable, 23/10/1998.

A. DE HEER EN C.T.B. AHAUS, ISO 9000-serie en Kwaliteitshandboek

P.M. JACKSON The Management of performance in the Public Sector, In: Public Money and Management 1988

H.M. VAN DE KAR, Economische indicatoren ten behoeve van het welzijnsbeleid, In: Informatie door Indicatie

M. LA ROYE, Procesevaluatie in de sociale zekerheid, TNO Arbeid-rapport, juli 2000 (intern)

M. LA ROYE, Toepassing van bedrijfsbrede software. Samenhang met arbeid en organisatie, TNO Arbeid-rapport, mei 2000 (intern)

R. LOOIJ EN J. WISSEN, ICT brengt klant en instelling bij elkaar, Sociaal Bestek nr 12 1999.

SUWI veranderorganisatie, Dienstverleningsconcept Referentiewerkproces, versie 3.2, oktober 2000a.

SUWI veranderorganisatie, Beleidsplan ICT (concept), oktober 2000b.
S
ZW, Nader Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen , SUWI-2, 1999/2000.

SZW, Sociale Nota 2001, 2000.

TNO rapport 2590146/r0000109 De uitvoering van de Wet REA bij Arbeidsvoorziening en gemeenten, juni 2000-07-13

E.L.DE VOS, C. SMITSKAM, Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten 2000. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2 februari 2000.

E.L. DE VOS, A.M. HAZELZET, J.J.M. BESSELING, C.W.J. WEVERS, e.a., Prestatie van reactiveringsbeleid. Verslag van het onderzoek naar mogelijke modellering van het meten van prestaties van wettelijke reïntegratie-instrumenten. Hoofddorp: TNO Arbeid, 29 februari 2000 (vertrouwelijk);

A.E.A. WASSENAAR, J.J.M. THEEUWES, E.L. DE VOS, Bemiddeling en Kwalificatie van Arbeidsgehandicapten. Hoofddorp: TNO Arbeid. Amsterdam: SEO, 20 maart 2000;

E.L. DE VOS, Verandering, prestatie-indicatoren en de inzet van ICT in het domein van de sociale zekerheid. Intern TNO-rapport december 2000.

C.W.J. WEVERS, J.J.M. BESSELING, E.L. DE VOS, De Realiteit, Elzevier, min. v. SZW, Den Haag, 2000.

Literatuur bij deel 2, hoofdstuk 4

ABBRING, J.H. (1997), Essays in Labour Economics, Tinbergen Institute Research Series, 172, Thesis Publishers, Amsterdam.

ABBRING, J.H. AND G.J. VAN DER BERG (1999), "The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models", Tinbergen Institute Working Paper, Amsterdam.

ALBRECHT, J.W., B. HOLMLUND AND H. LANG (1991), "Comparative Statics in Dynamic Programming Models with an Application to Job Search", Journal of Economic Dynamics and Control, 15, pp. 755-769.

BONNAL, L., D. FOUGÈRE AND A. SÉRANDON (1997), "Evaluating the Impact of French Employment Policies on Individual Labour Market Histories", Review of Economic Studies, 64, forthcoming (?).

CARD, D. AND D. SULLIVAN (1988), "Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements In and Out of Employment", Econometrica, 56, pp. 497-530.

CPB (2000), Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen; Welke rol heeft de overheid te spelen?, Werkdocument, Den Haag: Centraal Planbureau.

DEVINE, T.J. AND N.M. KIEFER (1991), Empirical Labor Economics; The Search Approach, Oxford University Press, Oxford.

DOLTON, P. AND D. O'NEILL (1996), "Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence", Economic Journal, 106, pp. 387-400.

GORTER, C. AND G.R.J. KALB (1996), "Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model", Journal of Human Resources, 31, pp. 590-610.

GRITZ, R.M. (1993), "The Impact of Training on the Frequency and Duration of Employment", Journal of Econometrics, 57, pp. 21-51.

HECKMAN, J.J. (1993), "Alternative Approaches to the Evaluation of Social Programs", Working Paper, University of Chicago, Chicago.

HECKMAN, J.J. AND V.J. HOTZ (1989), "On the Use of Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Manpower Training Programs: Re-evaluating the Evaluations", Journal of the American Statistical Association, 84, pp. 862-874.

HECKMAN, J.J., R.J. LALONDE AND J.A. SMITH (2000), "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", in O. Ashenfelter and D. Card, editors, Handbook of Labor Economics, Volume 3, North-Holland, Amsterdam.

KAITZ, H.B. (1979), "Potential Use of Markov Process Models to Determine Program Impacts", in F.E. Bloch, editor, Research in Labor Economics, Supplement I: Evaluating Manpower Training Programs, pp. 259-283, JAI Press I, Greenwich, CT.

KONING, P., G.J. VAN DEN BERG EN G. RIDDER (1997), "A Structural Analysis of Job Search Methods and Subsequent Wages", Tinbergen Institute Working Paper, Amsterdam.

LALONDE, R.J. (1986), "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data", American Economic Review, 76, pp. 604-620.

LAYARD, R., S. NICKELL AND R. JACKMAN (1991), Unemployment; Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press, Oxford.

MEYER, B.D. (1990), "Unemployment Insurance and Unemployment Spells", Econometrica, 58, pp. 757-782.

MEYER, B.D. (1995), "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments", Journal of Economic Literature, 33, pp. 91-131.

MORTENSEN, D.T. (1986), "Job Search and Labor Market Analysis", in O. Ashenfelter and R. Layard, editors, Handbook of Labor Economics, Volume 2, North-Holland, Amsterdam.

MORTENSEN, D.T. (1996), "Equilibrium Wage Distributions: A Synthesis", in J. Hartog, G. Ridder and J. Theeuwes, editors, Panel Data and Labor Market Studies, North-Holland, Amsterdam.

RIDDER, G. (1986), "An Event History Approach to the Evaluation of Training, Recruitment and Employment Programmes", Journal of Applied Econometrics, 1, pp. 109-126.

SEO (1999), Evaluatie van reïntegratie, onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van het Vakwerk bestand voor de schatting van een econometrisch duurmodel, Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek.

TNO Arbeid (1999), Methode ontwikkeling voor evaluatie van reïntegratie-instrumenten, rapport 2500813/5990326, Hoofddorp.

VAN DEN BERG, G.J. (1990), "Nonstationarity in Job Search Theory", Review of Economic Studies, 57, pp. 255-277.

VAN DER KLAAUW, B. (2000), Unemployment Duration Determinants and Policy Evaluation, Tinbergen Institute Research Series, 223, Thela Thesis and the Tinbergen Institute, Amsterdam.

Bijlage 1: Modellen voor geïntegreerde prestatiemeetsystemen

A. Model Nederlandse Kwaliteit

In de bedrijfs- en bestuurskunde wordt in toenemende mate aandacht besteed aan het concept van de 'lerende organisatie'. Ontwikkelingen in de maatschappij gaan razendsnel. Leren en blijven leren zijn essentieel voor het voorbestaan van een organisatie. De enige zekerheid van organisaties is permanente verandering (Ahaus e.a., 1998). Een lerende organisatie is in staat om zich steeds met succes aan te passen aan veranderende eisen. Een managementconcept wat hier rekening mee houdt, is het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit). Het Model Nederlandse Kwaliteit is de Nederlandse variant van het EFQM-model (European Foundation for Quality Management) en heeft bekendheid vanwege jaarlijkse toekenning van landelijke en regionale kwaliteitsprijzen en onderscheidingen. Het Model Nederlandse Kwaliteit is een diagnosemodel dat de bedrijfsvoering breed onder de loep neemt. Zowel de organisatie als de resultaten kunnen hiermee worden gemonitord. Daarnaast legt het model de nadruk op het geven van feedback. Het concept van de lerende organisatie krijgt hiermee handen en voeten. Het geeft ook een handvat om zowel de kwaliteit van een organisatie te beoordelen en om het kwaliteitsdenken op een hoger niveau te brengen in de organisatie.
Het model ziet er als volgt uit:

Bron: www.ink.nl

In het Model Nederlandse Kwaliteit worden negen aandachtsgebieden onderscheiden:

- Vijf organisatiegebieden te weten: leiderschap, beleid en strategie, personeelsmanagement, middelenmanagement en management van processen.
- Vier resultaatgebieden te weten: eindresultaten, waardering door klanten, waardering door personeel en waardering door de maatschappij;

Op resultaatgebieden wordt gemeten en gestuurd met als doel resultaten te verbeteren. Organisatiegebieden geven aan hoe invulling is gegeven aan het organiseren en vormen daarmee het fundament om resultaten te bereiken.

Vijf organisatiegebieden

1) *leiderschap*; de basis voor het bereiken, respectievelijk verbeteren van resultaten wordt gevormd door het organisatiegebied 'leiderschap'. Bij de interpretatie van een positiebepaling, zelfevaluatie of audit dient men er altijd attent op te zijn dat de gebied voorloopt op andere organisatiegebieden. Is dit niet het geval dan hebben verbeteracties op dit organisatiegebied prioriteit in het op te stellen verbeterplan. Belangrijke aspecten van *leiderschap* zijn:
   - hoe de leiding meedoet aan verbetering:
   - hoe zij verbetering onder de aandacht brengt;
   - hoe een kwaliteitsgerichte cultuur wordt bevorderd waarin geen schotten tussen afdelingen bestaan en waarin partnership met klanten en leveranciers wordt bereikt;
   - hoe feedback wordt gegeven;
   - op welke wijze budgetten (tijd en geld) voor verbetering worden vrijgemaakt.
2) *beleid en strategie*; de manier waarop de organisatie haar missie en visie implementeert door een heldere – op alle stakeholders gerichte – strategie, die wordt vertaald in concreet beleid, plannen, budgetten en processen. Strategie heeft een lange tijdshorizon en gaat uit van wisselende omstandigheden en biedt ruimte voor meerdere opties. Beleid heeft een perspectief van enige jaren en is meer definitief in de koersbepaling in termen van vastgestelde en vastgelegde keuzen. Plannen en budgetten hebben een termijn van een jaar of minder. Het gaat om de concretisering van de acties per proces en het meten van de resultaten.
3) *personeelsmanagement*; de manier waarop de organisatie haar medewerkers inzet, stimuleert en waardeert om haar strategie en beleidsdoelstellingen te realiseren. bekijkt hoe kennis en vaardigheden van medewerkers maximaal tot ontplooiing kunnen worden gebracht. Er wordt aandacht besteed aan de manier waarop beoordelings- en functioneringsgesprekken worden gevoerd. Ook kan de organisatie evalueren hoe aan deskundigheidsbevordering wordt gewerkt. Wie is voorts betrokken bij het tot stand komen van doelstellingen: de leiding, de afdeling, de medewerker? Ook kan worden vastgesteld hoe medewerkers worden betrokken bij verbetering en hoe men dit organiseert, bijvoorbeeld in verbeterteams.
4) *middelenmanagement*; de manier waarop vanuit strategie en beleid middelen worden aangewend om de activiteiten van de organisatie effectief en efficiënt uit

te voeren en om zeker te stellen dat de middelen daadwerkelijk waarde toevoegen aan de kernactiviteiten van de organisatie.

5) *procesmanagement*; gaat over het identificeren en beschrijven van hoofdprocessen en ondersteunende processen in de organisatie. Hoe worden deze processen beheerst en verbeterd? Dit kan door:
   - te controleren;
   - prestatie-indicatoren aan te geven;
   - informatie van klanten of samenwerkingspartners te gebruiken;
   - processen door te lichten en te benchmarken;
   - ideeën te verzamelen;
   - intercollegiale toetsing.

Vier resultaatsgebieden

1) *waardering door klanten*; hoe waarderen klanten en leveranciers de inspanningen van de organisatie om aan hun eisen en wensen te voldoen.
2) *waardering door personeel*; hoe ervaren, beleven en waarderen de medewerkers de inspanningen van de organisatie om een aantrekkelijke werkgever te zijn.
3) *waardering door maatschappij*; hoe waardeert de maatschappij de inspanningen van de organisatie om in de bedrijfsvoering rekening te houden met de maatschappelijke behoefte en verwachtingen van de lokale, nationale en internationale omgeving.
4) *eindresultaten*; de mate waarin de organisatie in staat is haar financiële en operationele doelstellingen te realiseren.

Aan de hand van de negen aandachtsgebieden kan het ontwikkelingsniveau van een organisatie op het gebied van kwaliteitszorg worden vastgesteld. De succesbepalende factoren, de prestatie-indicatoren, de doelstellingen en de verbeterpunten kunnen worden bepaald. De verbeterpunten kunnen gerubriceerd worden naar de organisatiegebieden uit het model.Vervolgens dienen de verbetermogelijkheden geïmplementeerd te worden.
Wordt het Model Nederlandse Kwaliteit als besturingsmodel toegepast dan kan als eerste stap een visie worden geformuleerd waarin evenwichtig aandacht wordt besteed aan succesbepalende factoren op de vier resultaatgebieden. Succesbepalende factoren kunnen ook weer meetbaar worden gemaakt met maatstaven en doelstellingen.

B. De Balanced Scorecard

Prestatiemeting en -rapportering vormen een belangrijk onderdeel van het beheerscontroleproces in organisaties. Zoals elk onderdeel van dit beheerscontroleproces moeten prestatiemeting- en rapporteringsystemen managers maximaal motiveren voor het realiseren van de strategieën en de missie. Een prestatiemeetsysteem waarin alle prestatie-indicatoren erop gericht zijn om managers aan te zetten tot het nemen van acties in dezelfde, gewenste strategische richting noemen we een geïntegreerd prestatiemeetsysteem. De noodzaak voor geïntegreerde prestatiemeting is ontstaan als reactie op de traditionele prestatiemeetsystemen die enkel rekening houden met financiële indicatoren. Vandaag de dag wordt echter steeds meer de nadruk gelegd

op het waarderen van niet-materiële activa en kerncompetenties zoals tevreden klanten, het verlenen van een kwalitatief hoogstaande dienst, gemotiveerde en bekwame werknemers. De vraag stelt zich hoe dergelijke niet-financiële indicatoren in een analyse kunnen worden opgenomen.

Kaplan heeft samen met Norton in 1992 de Balanced Scorecard geïntroduceerd. Dit is een inhoudelijk gedefinieerde informatievorm die de uitvoering van de processen en strategische en managementcontrole in de organisatie kan ondersteunen en die daarboven richting kan geven aan de inhoud van gegevens ter ondersteuning van de uitvoering van operationele activiteiten. De Balanced Scorecard (BSC) is een instrument waarmee het management de prestaties van de organisatie vanuit diverse invalshoeken kan beschouwen. Managers hebben als verantwoordelijken voor (onderdelen van) de organisatie behoefte aan informatie die op samenhangende wijze inzicht geeft in de huidige en de verwachte situatie van gegevenselementen samengevat in een managementrapportage. De vier perspectieven zijn:

1) *financieel perspectief:* het oordeel van de financiers over de financiële prestaties van de organisatie. De succesbepalende factoren binnen dit perspectief hebben een relatie met de belanghebbende aan wie de organisatie verantwoording moet afleggen. De centrale vraag die hierbij wordt gesteld is: Wat bepaalt het succes richting "aandeelhouders"? Hierbij komen succesbepalende factoren zoals winstgevendheid of budget realisatie aan de orde.
2) *Klantenperspectief:* het oordeel van de afnemers over de (ontwikkelingen in de) producten, de diensten, het beleid. Het klantenperspectief gaat uit van wat succesbepalend is in de ogen van de klant. De centrale vraag die bij het vaststellen van de succesbepalende factoren wordt gesteld is: op welke kritische factoren beoordelen onze klanten ons?
3) *Interne (bedrijfs)processenperspectief:* de potentiële sterkten en zwakten van de eigen organisatie en de ontwikkelingen daarin. De centrale vraag die de organisatie zich moet stellen is: Wat is essentieel in onze bedrijfsprocessen?
4) *Innovatie- en leerperspectief:* de potentiële kracht en capaciteiten van de eigen organisatie om producten, diensten, beleid blijvende te verbeteren en nieuwe te ontwikkelen. Vanuit dit perspectief worden de succesbepalende factoren vastgesteld die voor de organisatie van belang zijn om te kunnen blijven inspelen op

veranderende omstandigheden. De centrale vraag die gesteld moet worden is: Waardoor zijn wij in staat om in de toekomst te kunnen blijven verbeteren?

Kaplan en Norton geven de voorkeur aan de ontwikkeling van een BSC voor de gehele organisatie. Dit voorkomt dat bepaalde aspecten (activiteiten, bedrijfsonderdelen) buiten beschouwing blijven en gaan afwijken van de centrale strategie. Zij geloven ook in een " top-down' benadering, waarbij de eerste scorecard voor het geaggregeerde niveau als leidraad fungeert bij het uitrollen van andere scorecards voor divisies, business units, functies en individuele medewerkers.

C. Bestuurlijke Informatieverzorging

In de literatuur kent Bestuurlijke InformatieVerzorging (BIV) de volgende omschrijving: het geheel van maatregelen met betrekking tot het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, gericht op het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen in-engere-zin (kiezen uit alternatieve mogelijkheden), het doen functioneren en het beheersen van de bedrijfsvoering en ten behoeve van de verantwoordingen die daarover moeten worden afgelegd.
BIV biedt aanknopingspunten voor de definitie van prestatie-indicatoren omdat de invalshoeken voor analyses van BIV de volgende zijn:

- Effectiviteit van de informatievoorziening
- Effectiviteit en doelmatigheid van bestanden
- Doorstroomsnelheid en tijdige afwikkeling
- Groepering van activiteiten
- Interne controle/informatiecontrole
- Productiviteit van de administratieve processen
- Benutting van de mogelijkheden tot standaardisatie
- Doublures/overbodige handelingen
- Effectiviteit/doelmatigheid van hulpmiddelen, waar onder informatietechnologie.

Binnen BIV wordt het volgende model van de besturingscyclus gehanteerd:

Besturing houdt in dat aan de hand van ervaringen uit het verleden en kennis van het heden vormgeven aan de toekomst. Besturing bestaat uit:

- Oordeelsvorming vooraf (ex ante): doelstellingen, middelen, ramingen en prognoses, plannen, vastlegging verplichtingen
- Oordeelsvorming achteraf (ex post): kennen van de werkelijkheid, uitbreiding van ervaringsmateriaal, afleggen van verantwoording
- Communicatie: gegevensdragers, rapportages, verantwoordingen.

Belangrijk hierbij is welke *gegevens* of informatie van belang is. In zijn algemeenheid heeft men de volgende informatie nodig:

- Informatie voor besluitvorming, uitvoeringsvoorbereiding en controle
- Informatie t.b.v. afleggen van verantwoording
- Informatie voor interne communicatie en contact met derden

Belangrijk hierbij is de kwaliteit van de voortgebrachte informatie.
Een informatieverzorgingsproces bestaat idealiter uit de volgende fasen:

1. te bepalen informatiebehoeften
2. te verstrekken informatie
3. te gebruiken middelen, technieken(verwerkingsproces)
4. vast te leggen basisgegevens
5. te verzamelen basisgegevens

De relevantie van de informatie bepaalt in belangrijke mate de kwaliteit van informatie. Relevantie verwijst naar de mate waarin op enigerlei wijze in de informatiebehoeften wordt voorzien, ook wel aangeduid als de doeltreffendheid van de verschafte informatie. Slechts voor zover de informatie aan de kwaliteitseis van relevantie voldoet, kunnen de in het navolgend onderscheiden kwaliteitsaspecten in ogenschouw worden genomen.
De hier bedoelde overige kwaliteitsaspecten zijn:

- mate van overgevoeligheid
- mate van volledigheid
- mate van gedetailleerdheid
- kritisch gehalte
- mate van kwantificering
- mate van nauwkeurigheid
- mate van informatievertraging
- snelheid van informatieverstrekking
- lengte van het informatie-interval
- mate van continuïteit
- betrouwbaarheid, de mate waarin de informatie aansluit op de werkelijkheid
- presentatievorm
- doelmatigheid, de efficiency inzake de informatieverschaffing

Het kwaliteitsspectrum met betrekking tot de verwerking van gegevens betreft het complex van maatregelen van interne controle, beveiliging en reconstructie welke in het gegevensverwerkingstraject zijn ingebouwd. Hier speelt de informatietechnologie een belangrijke rol.

Starreveld geeft een opsomming van symptomen die onvolkomenheden in de BIV bloot leggen. Deze symptomen kunnen gebruikt worden bij de *procesevaluatie*. De symptomen zijn:

- Achterstanden
- Klachten
- Verschillen in informatie
- Noodprocedures
- Te late informatie
- Hoge kosten
- Onvoldoende gebruik van informatie
- Kwantitatieve verhoudingen
- Inefficiency

Bijlage 2: Checklist vraaggesprek CWI

Organisatie:
Gesproken met:
Functie:
Adres:
Tel:
Fax:
E-mail :
Datum gesprek :

1. Algemene kenmerken CWI
- wie zijn de deelnemers?
- is de samenwerking contractueel vastgelegd en zo ja op welke wijze?
- hoe zijn verantwoordelijkheden verdeeld (budget)?
- zijn er andere (aanvullende) organisaties betrokken bij het CWI?
- wordt er gewerkt volgens het Referentie Werkproces of zijn er afwijkingen?
- hoe ziet de doelgroep eruit (ww/abw/wao/wajong/geen uitkering, etc)

2. Missie, visie, doelstellingen en strategie van het CWI
- wat is de lokale missie en visie? (werk boven inkomen, klantgericht)
- welke (lokale) doelstellingen zijn gedefinieerd?
- welke strategie wordt gehanteerd (generalisme vs specialisme/haag van vacatures)?

3. Criteria/indicatoren voor proces- en effectevaluatie
- zijn er meetbare doel- en/of taakstellingen / indicatoren afgesproken?
- is er gebruik gemaakt van het SWI-instrument Effectmeting of zijn er eigen effect en proces- indicatoren geformuleerd en zo ja welke?
- doelstellingen t.a.v. bereik, effectiviteit en kosten/efficiëntie? (instroom/voorkomen van instroom/uitstroom/ kwaliteit van afzonderlijke producten en overdracht/beperking overdracht/aantal opgelegde sancties /tijdigheid/ klant tevredenheid .)
- wat is de omvang van het CWI en het klantenbestand?
- hoe ziet begroting eruit; verhouding directe en overheadkosten?
- hoe is de kostprijs/noodzakelijke formatie berekend?
- is er sprake van efficiënter gebruik van de middelen dan voorheen (kosten/baten)?
- wat zijn m.b.t. de afgesproken doel/taakstellingen de ervaringen tot nu toe?

3. Rol van ICT
- op welke wijze ondersteunt ICT de werkprocessen?
- hoe vindt de overdracht van informatie aan de backoffices plaats?
- hoe ondersteunt ICT de visie van de zelfwerkzame klant?
- zijn er (management)rapportagemodellen opgesteld, zo ja wat voor soort rapportages (inzicht in cliëntenstroom, doorlooptijden, werklast, resultaten…) en speelt ICT daarin een rol?

- is bij de inrichting van de werkprocessen rekening gehouden met de mogelijkheden van ICT?

Bijlage 3: Voorbeeld Enquête klanttevredenheid

Geachte cliënt,

Arbeidsbureau/CWI ... wil graag weten of werkzoekenden tevreden zijn over de dienstverlening. Wij onderzoeken dit onder andere door middel van deze enquête. We stellen het zeer op prijs als u deze enquête wilt invullen en daarna wilt afgeven aan een van *onze baliemedewerkers*. Bij voorbaat dank voor uw medewerking.

1. Hoe lang heeft u ongeveer gewacht?

   - Minder dan 10 minuten
   - 10 -20 minuten
   - 21 -30 minuten
   - Meer dan 30 minuten

2. In hoeverre bent u tevreden over de wachttijden?
   Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

3. Hoe lang duurde het gesprek ongeveer?
   - Minder dan 10 minuten
   - 10 -20 minuten
   - 21 -30 minuten
   - Meer dan 30 minuten

4. In hoeverre bent u tevreden over de gespreksduur?
   Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

5. Met welk doel heeft u zojuist het CWI/ Arbeidsbureau bezocht?
   U mag meerdere hokjes aankruisen.

   ☐ Vacatures
   ☐ Inschrijving
   ☐ Herinschrijving
   ☐ Scholing
   ☐ Aanvraag uitkering
   ☐ Beroepenvoorlichting
   ☐ Ontslagzaken
   ☐ Anders, namelijk .....

6. Hoe tevreden bent u over de manier waarop het Arbeidsbureau/CWI u heeft bemiddeld? Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

7. Bent u tijdens het inschrijfgesprek geattendeerd op de vacatureborden voor het zoeken naar een passende vacature voor u?

☐ Ja ☐ Nee ☐ Weet niet

8. Hoe tevreden bent u over de informatie die u hebt gekregen tijdens het gesprek? Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

9. Hoe tevreden bent u over de manier waarop het Arbeidsbureau/CWI informatie en advies geeft? Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

10. Hoe tevreden bent u over de klantvriendelijkheid van onze receptiemedewerkers? Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

11. Hoe tevreden bent u over de klantvriendelijkheid van onze consulenten? Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

12. Hoe tevreden bent u over de klantvriendelijkheid van het Arbeidsbureau/CWI in het algemeen? Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

13. Hoe tevreden bent u over de telefonische bereikbaarheid van het Arbeidsbureau/CWI? Omcirkel het juiste antwoord.

Zeer ontevreden	Ontevreden	Tevreden	Zeer tevreden

Graag willen wij nog enkele achtergrondgegevens weten.

14. Wat is uw leeftijd? ..... jaar

15. Wat is uw geslacht? ☐ man ☐ vrouw

16. Wat is uw hoogst genoten opleiding die u met goed gevolg heeft afgelegd?
☐ Geen opleiding
☐ Lager onderwijs
☐ LBO/MA VO (bv. LTS, LHNO, Huishoudschool, LEAO e.d.)
☐ HAVO/MBO/VWO (bv. MEAO, MTS e.d.)
☐ HBO/WO

Wij zullen deze gegevens gebruiken om onze dienstverlening aan u te verbeteren. Onze dank voor uw medewerking.

Bijlage 4: ICT kosten

Overzicht van de raming van ICT-kosten binnen het SUWI-domein. Onderstaande tabel geeft een raming van de totale ICT-kosten binnen het SUWI domein over het jaar 1999[1].

Tabel: Raming ICT kosten in 1999

Kosten (x Hfl. 1 milj)	Regulier	Projecten	Totaal
Totaal	**615**	**405**	**1.020**

Onder ICT-kosten wordt verstaan:
- Kosten van exploitatie en beheer van applicaties
- Kosten van exploitatie en beheer van infrastructuur
- Ontwikkeling van software
- Consultancy en detachering

Het maakt daarbij niet uit of de taken zijn uitbesteed of in eigen beheer worden uitgevoerd.
Met name de eerste twee componenten worden ook wel als de reguliere kosten aangeduid.
Onder reguliere kosten worden met name de onderhouds- en beheerkosten verstaan van zowel applicaties als infrastructuur, ongeacht of de taken zijn uitbesteed of in eigen beheer worden uitgevoerd.