

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1997

Nr. 68

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 augustus 1997

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 25 juni 1997 overleg gevoerd met minister Melkert en staatssecretaris De Grave van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het **kabinets-standpunt inzake het advies van de regiegroep Samenwerking werk en inkomen (SWI) (25 000-XV, nr. 57)**.

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Dankers** (CDA) benadrukte het grote belang van een goede voortgang in de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening (Arbvo), gemeenten en uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (UVI's) voor de cliënt. Mensen moeten zo snel mogelijk in staat worden gesteld om deel te nemen aan betaalde arbeid. Omdat een snelle voortgang van het SWI-proces erbij gebaat is dat organisaties niet op hun kop worden gezet, stemde zij in met de keuze voor een procesgewijze aanpak, waarbij op regionaal niveau ruimte wordt gelaten voor pragmatische keuzes. Met hulp van de begeleidingsgroep kan zo een goed resultaat worden bereikt. Content was zij ook met het advies van de regiegroep en het bestuurlijke commitment. De brief van de VNG van 18 juni jl. doet hier afbreuk aan en zet Kamer en minister op ongepaste wijze onder druk. Met het resultaat van het overleg over dit schrijven complimenteerde zij de minister. De recente gang van zaken sterkte haar in haar steun voor het uitgangspunt in de kabinetsreactie dat het predikaat SWI-centrum pas kan worden gegeven als alle functies van variant 3 er worden verricht. Uiteraard laat dit onverlet dat in dunbevolkte gebieden pragmatische oplossingen mogelijk zijn. Hoe denkt de minister deze uitzonderingen op variant 3 te regelen in een AMvB? De stelling in de brief van de VNG, dat op elke schaal via de geautomatiseerde vacature-uitwisseling voldoende kennis van de vraagzijde aanwezig kan zijn, getuigt van grote onderschatting van de aard van de deskundigheid die nodig is om de vraagzijde van de arbeidsmarkt en de ontwikkeling ervan echt te kennen. Dit pleit ervoor de verantwoordelijkheid bij Arbvo te leggen als aan gemeenten wordt gedelegeerd. Hoe ziet de minister dit? Verder doet de passage, dat de inzet van middelen door Arbvo bekend moet zijn alvorens de gemeente

¹ Samenstelling:

Leden: Wolters (CDA), voorzitter, Van Nieuwenhoven (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoel (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD) en R. A. Meijer (groep-Nijpels).
Plv. leden: Terpstra (CDA), Oudkerk (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), De Jong (CDA), Dijkema (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Boxtel (D66), J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD) en Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels).

besluit of (en zo ja hoeveel) eigen middelen zij inzet, geen recht aan de gelijkwaardigheid van de partijen in het SWI-proces. Bovendien is de gemeente voor het voeren van een intensief uitstroombesluit financieel niet afhankelijk van derden. Middelencoordination ten behoeve van de arbeidsinpassing van mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt, vereist transparantie van alle drie de partijen. Als het echt niet anders kan, moet het worden geregeld. Het belangrijkste is echter een goede mentaliteit: niet vechten om wie het meest te vertellen heeft, maar de cliënt centraal stellen en echt de wil hebben om in zijn belang maximaal te scoren.

Het deed mevrouw Dankers genoegen dat de kabinetsreactie niet uitgaat van een aparte organisatievorm voor het «front office». Loskoppeling van het vervolgtraject leidt op termijn tot verlies van de eerder geboekte winst. De nu gekozen opzet stelt wel hoge eisen aan samenwerkingspartners. Gezien de regelmatig oplaaierende competentiestrijd moet worden afgewacht of zij daaraan kunnen voldoen. Vanuit het beginsel: «schoenmaker blijf bij je leest», hechte zij aan spreiding van verantwoordelijkheden. Alle drie de specialismen in het SWI-proces zijn even belangrijk voor het behalen van de doelstelling. Er moet een zodanige balans zijn in de verdeling van taken, bevoegdheden en geldstromen dat ieder specialisme zijn hoofdtaak naar behoren kan uitvoeren en tegelijk ook baat heeft bij samenwerking met de anderen. Mede in het belang van een goed verloop van de activiteiten achter het «front office» moet daarom hard worden gewerkt aan het creëren van een cultuur waarin men elkaar wil en kan begrijpen. Chaos dreigt als dit niet voldoende gebeurt en moet worden gewerkt «met het pistool op de borst» of op basis van afgedwongen regelgeving. Is het wel mogelijk om broederlijk in het «front office» samen te werken, terwijl voor het «back office» de regels van de vrije markt gelden? Welke conclusie wordt in dit verband getrokken uit het advies van de commissie-Cohen over de onmogelijkheid om de publieke taak met de private zaak te vermengen? Zij deelde de door de minister geuite aarzelingen over introductie van vrije marktwerking in het «back office». Een goede evaluatie is nodig voordat daarmee verder wordt gegaan. Wordt daarbij ook het advies van de commissie-Cohen betrokken? Is scheiding van verantwoordelijkheden naar de aard van het proces of het trajectplan mogelijk als blijkt dat partijen met elkaar overhoop blijven liggen? Partijen kunnen dan afzonderlijk worden afgerekend op hun prestaties. Het pleidooi van de VNG om al het geld ten behoeve van inkoop aan de gemeenten te geven, ging haar te ver. De recente gebeurtenissen zijn er het bewijs van dat die weg niet moet worden ingeslagen. Hoe wil de minister de evaluatie van het inkoopmodel vorm geven? Moet Arbvo de GAK-unit arbeidsintegratie (GAK-AI) wel overnemen? Kan Arbvo niet gewoon deskundigheid inkopen bij bijvoorbeeld de sociale werkvoorziening, bijvoorbeeld voor het bepalen van belastbaarheidsprofielen?

Uit de rapportage van de regiegroep begreep mevrouw Dankers dat het cliëntvolgcommunicatiestelsel (CVCS) het grootste risico in het SWI-proces is. Hoe staat het daarmee en kan het eventueel niet doorgaan van deze ontwikkeling het SWI-proces nog op losse schroeven zetten?

Benieuwd was mevrouw Dankers hoever de minister wil gaan met criteria voor de kwalificerende intake en de noodzakelijke trajecten. Blijft ook op dit punt flexibiliteit leidraad, want meer regels leiden slechts tot grotere rigiditeit en vergeefse inspanningen om mensen ten behoeve van het krijgen van een uitkering in hokjes te drukken. In dit verband ontvouwde de minister in een eerdere discussie over de WIW een interessante theorie over object- en subjectgerelateerde regelingen. Reflectie hierop bracht haar tot de conclusie, dat het streven naar maximale objectiviteit uiteindelijk leidt tot aantasting van de menselijke waardigheid. Elk mens is namelijk anders. Unieke kwaliteiten als ervaring, intuïtie en inlevingsvermogen verliezen hun waarde in de beoordeling

door consulenten naarmate die meer moeten streven naar uniformiteit of standaardisering. Dit tast niet alleen de kwaliteit van het werk aan, maar geeft de cliënt het gevoel dat hij niet wordt benaderd als mens, maar als object in een subjectgerichte regeling. Kunnen consulenten tijdens het totale proces een beroep doen op een hardheidsclausule? Dat zou ze ruimte geven voor echt maatwerk. Of blijft men steken in verdere juridisering, i.c. bezwaarschriftenprocedures?

De heer **Van Hoof** (VVD) benadrukte dat de samenwerking in het SWI-centrum vooral gericht moet zijn op de hantering van één dossier per cliënt. Dat de regiegroep erin geslaagd is om bij betrokken partijen draagvlak te creëren voor deze samenwerking, wordt enigszins gerelativeerd door de commotie rond een recent schrijven van de VNG, waarin zij haar medewerking aan het project dreigt te stoppen. De spanningen lijken weer wat te zijn afgenomen, maar duidelijk is dat er nog een weg te gaan is om het doel te bereiken. Duidelijk is ook dat er geen weg terug is en dat moet worden toegewerkt naar een organisatie die mensen primair zo snel en doelmatig mogelijk aan werk probeert te helpen en zo nodig aan een uitkering. De cliënt staat in het SWI-proces centraal en niet het bij elkaar brengen van instituten. Discussies tot nu toe lijken zich echter vooral toe te spitsen op de positie van organisaties in de nieuwe situatie, terwijl de nadruk veel meer moet liggen op de afstemming van de functionaliteiten die van belang zijn voor een zo goed mogelijke dienstverlening aan de cliënt. Posities en financiën van organisaties zijn daaraan ondergeschikt. Dat het doel haalbaar is, blijkt uit de resultaten die in den lande zijn behaald met samenwerking.

Met instemming nam de heer Van Hoof kennis van de kabinetskeuze voor het takenpakket van de SWI-centra. Invulling ervan kan aan partijen worden overgelaten, mits duidelijke afspraken worden gemaakt over het tijdstip waarop er duidelijkheid over de aansturing moet zijn. Een termijn van ongeveer een jaar leek hem redelijk. Hoe dan ook mag er op dit punt geen al te grote vrijblijvendheid zijn. Gezien de belangen die partijen kunnen hebben bij de uitkomst van de kwalificerende intake, bepleitte hij om deze taak bij een onafhankelijk orgaan onder te brengen. Arbvo heeft er bijvoorbeeld belang bij om mensen via fase 4 naar gemeenten af te schuiven. Introductie van premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (Pemba) is ook een argument voor onderbrenging bij een onafhankelijk orgaan. Willen bewindslieden dit bezien? Uitwerking van de «meetlat» is van belang voor een zo eenduidig mogelijke indicering. Daarbij mag echter de specifieke situatie van de cliënt niet uit het oog worden verloren. Het «front office» moet worden bemand met personeel dat voldoende is gekwalificeerd om het totale veld te overzien. Kan de cliënt tegen een indeling in beroep gaan? Speciale aandacht moet er zijn voor degenen die in fase 4 worden ingedeeld. De drang om te scoren bij de bemiddeling mag er niet toe leiden dat zij op grote achterstand worden gezet. Hoe wordt het afschuiven van cliënten naar deze categorie voorkomen? Hij had de stellige indruk dat organisaties vanuit hun existentieel belang nog te weinig oog hebben voor de daadwerkelijke terugleiding naar de arbeidsmarkt. Beëindiging van de gedwongen winkelnering zou hier verbetering in kunnen brengen. In dit verband vroeg hij speciale aandacht voor de uitwisseling van gegevens tussen de publiek werkende «front offices» en de «back offices», die met marktwerking te maken hebben. Bij het onderbrengen van de activiteiten van GAK-AI bij Arbvo mag deskundigheid niet verloren gaan, want desnoods moet deze dienst ook onder de nieuwe vlag als een aparte eenheid kunnen opereren. Bij de keuze voor het schaalniveau van samenwerkingsverbanden staat goede dienstverlening voorop. Ook moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande gebouwen.

Uit de kabinetsreactie concludeerde de heer Van Hoof dat voor de ontwikkeling in totaal vier jaar is uitgetrokken. Kan die periode met één

jaar worden bekort? Met instemming nam hij kennis van de vorming van een organisatie voor het procesmanagement SWI. Desnoods kan hiervoor externe deskundigheid worden aangetrokken. Is er voldoende inzicht in de kosten en baten van het project? Essentieel voor het slagen van het project is het CVCS. Hoe staat het hiermee? Zijn er alternatieven als dit projectonderdeel onverhoopt niet slaagt? Om de voortgang van het proces goed te kunnen bewaken, zouden bewindslieden er goed aan doen een tijdschema op te stellen en aan de hand daarvan de Kamer op geregelde momenten te rapporteren over de gemaakte vorderingen.

De heer **Van Dijke** (RPF) steunde de totstandkoming van SWI-centra en benadrukte dat betrokken partijen samen verantwoordelijk zijn voor het slagen van het proces. Waarom wijkt de kabinetsreactie af van het advies van de regiegroep over het takenpakket voor de SWI-centra? De keuze van het kabinet is de VNG kennelijk zodanig in het verkeerde keelgat geschoten dat zij recent zelfs dreigde een tijdbom onder het proces te leggen. Hoewel het hem verheugde dat de minister erin is geslaagd dit conflict in goede banen te leiden, verlangde hij toch een toelichting erop. Zwakt het kabinet inderdaad de aan het takenpakket gestelde eisen af? Verbaasd was hij dat het CBA in reactie op het conflict liet weten, dat door de gemeentelijke herindeling de gebiedsgrenzen van gemeenten en arbeidsbureaus steeds vaker samenvallen.

Uit de stukken maakte de heer Van Dijke op dat het kabinet kiest voor een flexibele aanpak van SWI-centra en uitgaat van een ontwikkelings-traject tot het eind van het jaar 2000. De regiegroep adviseerde dit proces een jaar eerder af te ronden. Waarom wordt daarvan afgeweken? Ook hij bepleitte het ontwikkelingstraject te binden aan een tijdschema en de Kamer regelmatig te rapporteren over de gemaakte vorderingen. Het procesmanagement krijgt vooral een begeleidende functie. Hoe kan dan worden ingegrepen als blijkt dat de planning niet wordt gehaald? Is dat een taak voor het management en zo ja, moet dat dan niet apart worden vastgelegd? Wat wordt de taak en status van de begeleidingscommissie? De aansturing van SWI-centra wordt een bevoegdheid voor de samenwerkingspartners. Is al duidelijk hoe de centra worden geleid? Zullen partijen bereid zijn hun personeel te laten werken onder supervisie van één management dat leiding heeft over het centrum of blijft het in dienst bij de diverse samenwerkingspartners? Hoe worden de arbeidsvoorwaarden geregeld? Zal Arbvo bereid zijn om in een SWI-centrum samen te werken met een commercieel uitzendbureau? Gezien de positie en het functioneren van partijen binnen het samenwerkingsverband is het logisch uit te gaan van een gescheiden toezichtregime, maar is zo wel adequaat toezicht te houden op het doelmatig functioneren van het SWI-centrum als zodanig?

Uit de stukken concludeerde de heer Van Dijke dat VNG en Arbvo van mening verschillen over de vraag of kwalificerende intake een kerntaak van het SWI-centrum moet zijn. Tegen deze achtergrond pleitte hij ervoor, deze taak onder te brengen bij een onafhankelijke organisatie. Wordt deze taak ondergebracht bij Arbvo dan kan al snel de neiging ontstaan om cliënten in te delen in fase 3 of 4, terwijl indeling in fase 2 ook mogelijk zou zijn geweest. Wordt zo iemand vervolgens snel bemiddeld, dan scoort Arbvo wel erg gemakkelijk. Er schijnt gewerkt te worden aan een uniforme methode om de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt te bepalen. Is dat wel mogelijk? Welke beroepsmogelijkheden heeft de cliënt in dezen? Vraagtekens zette hij bij de voornemens voor de bemiddeling van arbeidsgehandicapten. Dreigt hiermee de grote expertise van GAK-AI niet verloren te gaan? Wat is het nut van overheveling van deze taak naar Arbvo, gekoppeld aan een bepaald percentage gedwongen winkelnering van de UVI's bij Arbvo? Heeft dit niet slechts overplaatsing van vele GAK-medewerkers naar Arbvo en verschraling van dienstverlening tot

gevolg? Gezien de beoogde afbouw van de gedwongen winkelnering leek hem dit geen goede ontwikkeling.

Ook de heer Van Dijke onderstreepte het belang van de totstandkoming van het CVCS. Wat gebeurt er als op grond van ervaringen met thans lopende pilotprojecten moet worden besloten om deze ontwikkeling te stoppen? Wordt daarmee serieus rekening gehouden? Wordt regelgeving voor de structuur en het gebruik van het CVCS voorbereid? Die komt er toch niet pas na 2001?

Grote vraagtekens zette de heer Van Dijke bij de haalbaarheid van het streven om de SWI-centra structureel kostenneutraal te laten functioneren. Verbetering van dienstverlening en bredere inzet van kwalificerende intake zullen zeker leiden tot structureel hogere kosten. Op basis van welke criteria wordt een stimuleringssubsidie gegeven? Worden alle aanloopkosten door het Rijk vergoed? Naar verwachting zullen de kosten voor bemiddeling toenemen. Hoe wordt voorkomen dat het SWI-proces slechts leidt tot de bouw van nieuwe kantoren en grootschalige verhuizingen? Een goede bereikbaarheid van de SWI-centra is van groot belang. Desondanks had hij met het oog op de bescherming van de privacy van cliënten bedenkingen bij het inzetten van «SWI-bussen» in dunbevolkte gebieden.

Mevrouw **Van Nieuwenhoven** (PvdA) was blij met de nadruk die partijen leggen op vormgeving van de samenwerking van onderop, maar maakte duidelijk dat de ontwikkelingen sinds 1995 haar aanvankelijke enthousiasme over het veranderingsproces hebben getemperd. Bij alles moet voorop staan dat voor cliënten een individueel traject voor arbeidsmarktreïntegratie en zo nodig uitkeringsverstrekking totstandkomt. Daarbij is het goed uit te gaan van de stelling dat werk boven een uitkering gaat, maar dit mag er niet toe leiden dat uit het oog wordt verloren dat sommigen niet aan een uitkering zullen kunnen ontkomen. Individuele trajectbegeleiding vereist dat vraag en aanbod goed op elkaar zijn aangesloten. Vanuit dit oogpunt is het werken met één dossier belangrijker dan het werken op één locatie. Wel moeten de SWI-centra goed bereikbaar zijn en moeten cliënten ook overal goed geholpen kunnen worden. Mag ervan worden uitgegaan dat de SWI-centra rond het jaar 2000 echt van start kunnen gaan? Omdat zij de stellige indruk had dat het proces te traag verloopt, bepleitte zij een tijdschema op te stellen en de Kamer iedere maand over de voortgang te rapporteren. Met instemming nam zij kennis van voornemens inzake de procescoördinatie. Wanneer zal worden gegrepen naar het instrument van het bestuurlijk signalement en wat houdt dat in? Hoe staat het met de stimuleringsregeling en volgens welke criteria worden desbetreffende subsidies verstrekt? Om welke bedragen gaat het? Wanneer komt de samenwerkings-AMvB? Zou het niet goed zijn om naast deze op de organisatie gerichte AMvB, te kunnen beschikken over één AMvB voor alle materiewetten?

Ook mevrouw Van Nieuwenhoven benadrukte het belang van het CVCS. Omdat het zich nog in de pilotfase bevindt, is geen uitsluitsel te geven over regelgeving en kosten. Wel zou duidelijk moeten zijn welke alternatieven er zijn als de pilotprojecten aangeven dat dit cruciale onderdeel niet haalbaar is. Recente kritiek van de registratiekamer op de uitwisseling van gegevens tussen GSD'en en Arbvo voor de inschakeling van commerciële uitzendbureaus deed haar vragen naar de mogelijke gevolgen van de één dossierbenadering voor het gegevensbeheer. Moet niet nu al worden vastgelegd voor wie bestanden toegankelijk zijn?

Kritisch was mevrouw Van Nieuwenhoven over de houding van de VNG ten opzichte van de terechte keuze van het kabinet voor variant 3 uit het advies van de regiegroep. Betekent de overeenstemming die uiteindelijk na overleg met de minister is bereikt, dat wordt uitgegaan van het schaalniveau waarop de circa 219 arbeidsbureaus fungeren? Zo ja, leidt

dit tot meer flexibiliteit en meer ruimte voor samenwerking van onderop? Veel belangrijker dan de ruzies aan de top over de verdeling van posities en verantwoordelijkheden zijn de inspanningen op plaatselijk niveau om van onderop de samenwerking van de grond te tillen. Vaak lukt dit niet doordat (per plaats verschillend) een der partijen tegenwerkt. Wat doen bewindslieden aan tegenwerking door UVI's? Zij bepleitte om een tijdstip (bijvoorbeeld 1 jan. 1998) te bepalen waarop afspraken gemaakt moeten zijn over de wijze waarop het door het kabinet omschreven doel wordt gehaald. Op basis daarvan zou ruimte moeten worden gelaten voor bestaande vormen van samenwerking, ook al sluiten die soms niet geheel aan op de keuze van het kabinet of wordt er niet door alle partijen aan deelgenomen. Uitzonderingen op de eindsituatie moeten worden voorkomen. Departement en Kamer moeten op het gebied van de wetgeving nog de nodige inspanningen leveren. Van groot belang is spoedige behandeling van de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (Wet REA). Ook moeten snel besluiten worden genomen over de bundeling van geldstromen. Hoe staat het hiermee? In het eerder genoemde tijdschema moet worden vastgelegd hoe voor UVI's (ook financieel) de overgang van gedwongen naar vrije winkelnering zal verlopen.

Onduidelijk vond mevrouw Van Nieuwenhoven de kabinetsreactie inzake de bemiddeling van arbeidsgehandicapten. Gezien de aandacht die de Kamer in het verleden al vroeg voor deze groep, moet de bemiddeling in de nieuwe situatie hoe dan ook op een hoger peil worden gebracht. Het is niet voldoende om aan het huidige niveau vast te houden. Blijft de bemiddeling ook op lange termijn een publieke taak en zo neen, wie is dan verantwoordelijk voor de aansturing ervan? De kabinetsreactie suggereert namelijk dat op termijn de verplichte inkoop door opdrachtgevers komt te vervallen. Speciale aandacht vroeg zij voor een goede uitwisseling van gegevens tussen partijen. Als dat goed is geregeld, zou eventueel gedacht kunnen worden aan een constructie à la de GMD, maar terugkeer naar de oude, op zichzelf staande GMD moet worden voorkomen. Zij steunde het pleidooi voor onderzoek naar een onafhankelijke kwalificerende intake, niet om daar nu al toe te beslissen, maar om duidelijkheid te hebben over de uitvoering van publieke en private taken op het moment dat Arbvo een aparte positie op de vrije markt krijgt.

Mevrouw Van Nieuwenhoven beklemtoonde dat bemiddeling van de SWI-centra niet uitsluitend gericht mag zijn op de fases 2 en 3. Daardoor wordt indeling in fase 4 voor de cliënt namelijk een eindpunt, terwijl via specifieke trajecten als de WIW ook voor hem nog het nodige kan worden gedaan. Daar moeten echter wel middelen voor beschikbaar worden gesteld. Is er een klachtrecht voor cliënten die het niet eens zijn met hun indeling? Een zware beroepsprocedure hiervoor achtte zij niet nodig.

Zorgen maakte mevrouw Van Nieuwenhoven zich over het toezicht op de SWI-centra. Op zich wordt terecht geconstateerd dat partijen ieder hun eigen functie behouden, maar niet vergeten moet worden dat zij als partners binnen het SWI-centrum op één plek samen één taak verrichten. Onduidelijk is nog welke status de SWI-centra krijgen en welke positie het personeel krijgt. Wordt het SWI-informatieprotocol aan de Kamer gezonden?

Mevrouw **Schimmel** (D66) verheugde zich over het resultaat van het overleg met de VNG over het schaalniveau van het samenwerkingsverband. Zij had er geen moeite mee dat partijen in het SWI-proces hun positie trachten te verdedigen, mits een goed eindresultaat voorop blijft staan. Had destijds niet beter gekozen kunnen worden voor resultaatgerichte samenwerking dan voor procesgerichte samenwerking? Door de keuze voor het laatste ligt de nadruk nu te veel op de vormgeving en aansturing van structuren, terwijl het voor alles moet gaan om de vraag: hoe kunnen mensen zo goed en snel mogelijk weer aan werk worden geholpen? Waarom is het toch zo moeilijk om de eenloktenbenadering

gestalte te geven? Het belang van een goede, eenduidige aansturing blijkt uit de verschillende geluiden uit het veld over de uitvoering van de motie-Schimmel inzake het aanbieden van een individueel trajectplan aan herkeurde WAO'ers. UVI's zeggen aan deze wens te voldoen, maar cliënten geven aan zo'n aanbod niet te hebben gekregen en cijfers wijzen erop dat dit instrument niet werkt. Het kabinet heeft voor een deel de verantwoordelijkheid voor de aansturing op zich genomen door aan te geven in welke richting samenwerking moet gaan en door de positie van Arbvo te versterken. Er wordt echter geen duidelijke uitspraak gedaan over concurrentie tussen instellingen en ook wordt de feitelijke aansturing gedelegeerd naar het decentrale niveau. Is dat wel voldoende om ook echt invulling te geven aan de volumebeheersing? Welke bevoegdheden krijgt het procesmanagement? Wat houdt een bestuurlijk signalement in? Wat kan een begeleidingscommissie doen in een situatie waarin er tussen de betrokken besturen nog verschil van mening is over de uitwerking van het proces? Zij sloot zich aan bij vragen over het budget dat beschikbaar is voor het procesmanagement. Welke aanloopkosten worden gefinancierd via de stimuleringsregeling? Het is te betreuren dat er geen echt inzicht is in de kosten en baten van de gehele SWI-operatie. Welk effect kan een negatieve uitslag van de quick scan naar de kostenaspecten van bestaande SWI-samenwerkingsverbanden hebben voor het totale proces?

Met instemming nam mevrouw Schimmel kennis van de keuze van het kabinet voor variant 3 uit het advies van de regiegroep. Het is de vraag of samenwerking in deze minimumvariant voldoende tot uitdrukking komt. Arbvo krijgt nu wel een heel grote rol. Welke rol hebben gemeenten en UVI's eigenlijk nog? Zij komen eigenlijk pas in beeld nadat Arbvo de eerste selectie heeft verricht en bovendien zijn zij verplicht Arbvo in te schakelen bij de toeleiding van de cliënt naar de arbeidsmarkt. Hoe krijgt samenwerking concreet gestalte in de samenwerkingsovereenkomst? Welke status krijgt deze overeenkomst? Zij sloot zich aan bij vragen over de positie van het personeel in het «front office» en over het toezicht op de SWI-centra.

Dat partijen het nog niet over alles met elkaar eens zijn, leidde mevrouw Schimmel af uit de verschillen van mening over de invulling van de kwalificerende intake. Is er nog geen uniforme methode voor het bepalen van de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt als gevolg van verschillen van mening over de inschakeling van instellingen of over de fase-indeling zelf? Cliënten zullen niet altijd precies in één categorie zijn te plaatsen. Kunnen zij tegen hun indeling in beroep gaan?

Mevrouw Schimmel bepleitte spoedige duidelijkheid over het tijdstip waarop voor activiteiten in het «back office» van de SWI-centra een eind komt aan de gedwongen winkelnering. Vooral voor de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten is het van groot belang dat zo snel mogelijk ruimte wordt geboden om elders in te kopen. Tegen die achtergrond zou het niet onverstandig zijn om GAK-AI vooralsnog niet over te laten gaan naar Arbvo. Zo krijgt het concurrentiemodel in beperkte mate al enige vorm. Bezorgd was zij over de behartiging van de belangen van de huidige WAO'ers. Hoe denkt de minister UVI's op dit punt te kunnen aansturen? Omdat schadelastbeperking de grootste motivatie voor UVI's is om aan het SWI-proces deel te nemen, zullen zij zich vooral gaan richten op het premiegestuurde deel van hun cliëntenbestand. Wie zal zich straks dan nog verantwoordelijk voelen voor de huidige WAO'ers die uit de landelijk uniforme basispremie worden betaald? Immers, op dat punt kunnen de UVI's geen winst boeken. Als gevolg van Pemba ontstaat straks ook een aparte groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een eigen risico of die werkzaam zijn bij een particulier verzekerde werkgever. Daarvoor moeten aparte reïntegratietrajecten worden ontwikkeld. Publieke instellingen als de UVI's komen daarmee pas in contact op het moment dat verzekeraar en werkgever geen belangstelling meer hebben

voor reïntegratie. Welk belang heeft de UVI dan nog bij activiteiten voor dergelijke cliënten?

Ook mevrouw Schimmel onderstreepte het belang van het CVCS voor het SWI-proces. Welke alternatieven zijn er als dit niet haalbaar blijkt? Wordt in de pilotprojecten alleen gekeken naar de technische haalbaarheid van het systeem of ook naar het beheer ervan? Verwijzend naar kritiek van de registratiekamer op de wijze waarop wordt omgegaan met gegevens die beschikbaar komen bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet, onderstreepte zij nadrukkelijk dat zeer zorgvuldig moet worden omgegaan met gegevens die in het kader van het SWI-project beschikbaar komen.

De heer **Rosenmöller** (GroenLinks) benadrukte dat een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening door de SWI-centra niet alleen van belang is voor de cliënt, maar ook voor de maatschappij als geheel. Samenwerking moet leiden tot een efficiënt gebruik van overheidsmiddelen en een optimale dienstverlening aan cliënten bij de begeleiding naar betaald werk. In dit licht is het spijtig te moeten constateren dat er een onevenredig grote discrepantie is tussen de gedrevenheid waarmee aan de basis wordt gestreefd naar samenwerking en de vooral verbale wijze waarop dit in de top gebeurt. Wat is hiervan de oorzaak? Het slagen van het SWI-proces is in grote mate afhankelijk van de mate waarin op bestuurlijk niveau tot integratie wordt gekomen. Ook een gedegen toezichtregime is van groot belang. Het is te betwijfelen of met het door het kabinet voorgestane regime goed toezicht op het SWI-proces wel is gewaarborgd.

De keuze van het kabinet voor variant 3 uit het advies van de regiegroep beschouwde de heer Rosenmöller als een minimum van waaruit kan worden toegegroeid naar verdergaande samenwerking. Kwaliteit en intensiteit van samenwerking zijn belangrijker dan de schaal waarop diensten worden verleend. Uiteraard moeten SWI-diensten wel goed bereikbaar zijn voor de cliënt. Voorkomen moet worden dat het uitgangspunt «eerst bemiddelen en dan pas een uitkering verstrekken» ertoe leidt dat mensen die werkloos worden, onnodig lang op een uitkering moeten wachten.

De heer Rosenmöller vroeg of uit de kabinetsreactie moet worden afgeleid dat het ontwikkelingstraject een jaar langer duurt dan werd voorzien door de regiegroep. Ook hij drong aan op een tijdschema en regelmatige voortgangsrapportage aan de Kamer. Hebben bewindslieden de indruk dat het ontwikkelingstraject een «point of no return» is gepasseerd? Kan het proces alsnog stuklopen op een voortwoekerende competentiestrijd? Had een wat strakkere regie door het ministerie van SZW wellicht tot meer voortgang geleid dan de veel vrijblijvender aanpak van de regiegroep? Onduidelijk is de relatie tussen het «front office» waar samenwerking het uitgangspunt is, en het «back office» waar sprake zal zijn van marktwerking. Hoe kan marktwerking in de uitvoering ontstaan als de traditionele uitvoerders in het «front office» met elkaar moeten samenwerken? Moet kostenbesparing niet expliciet doelstelling van het samenwerkingsproces zijn? Ook hij vroeg naar alternatieven indien het CVCS niet haalbaar blijkt.

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister** bestreed, daarbij verwijzend naar de resultaten van de enquête-Buurmeijer, dat in het SWI-proces beter een resultaatgerichte dan een procesgerichte benadering had kunnen worden gekozen. Sinds de enquête zijn vele veranderingen in de procesgang aangebracht. Zolang uit jaarlijkse metingen nog niet geheel duidelijk is wat precies het resultaat daarvan is in termen van een verhoogde reïntegratie van mensen op de arbeidsmarkt, moet worden afgezien van het invoeren van nieuwe processen. In dat licht was hij zeer verheugd over de brede steun van de

Kamer voor de voortgang van het SWI-proces, dat bij de huidige stand van de ontwikkelingen het «point of no return» heeft bereikt. Daarmee is niet gezegd dat het einddoel ook echt zal worden gehaald. Mocht het einddoel echter onverhoopt onhaalbaar blijken dan kan evenmin worden teruggekeerd naar de oude situatie.

In dit stadium kan nog niet op alle vragen antwoord worden gegeven, omdat destijds (met instemming van de Kamer) is gekozen om dit complexe proces van onderop vorm te geven. Zo is het aan de organisaties om (o.a. op basis van de ervaringen in de pilotprojecten) te komen met voorstellen voor de invulling van het management en het beheer van het personeel van de SWI-centra. In het algemeen was de minister positief over de resultaten die worden behaald in het bestuurlijk overleg, al moest het hem van het hart dat op dat niveau soms zaken tot op de vierkante millimeter worden behandeld die op de werkvloer al lang in praktijk worden gebracht. Van die vooruitgang aan de basis moet dan ook zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt. Al met al ging hij ervan uit dat een periode van vier jaar reëel is voor de SWI-ontwikkeling. Aan de hand van o.a. de rapportages aan het procesmanagement (waarover de Kamer wordt geïnformeerd) wordt de voortgang van het proces nauwlettend gevolgd en zal eventueel worden bijgestuurd.

Hoofddoelstelling van het SWI-proces is om mensen die kortere of langere tijd zijn aangewezen op een uitkering, zoveel mogelijk terug te geleiden naar de arbeidsmarkt en om het efficiencyverlies als gevolg van de complexiteit van de huidige organisatiestructuur te doen afnemen. Het slagen van het beleid gericht op volumebeheersing is niet volledig afhankelijk van het SWI-proces. Op dit gebied is al zeer veel bereikt door de bestaande instellingen. Er moet nog het nodige gebeuren om kosten en baten van het SWI-proces in kaart te brengen, omdat partijen tot nu toe nauwelijks gegevens over uitvoeringskosten bijhielden. Dit gebrek maakt het moeilijk om een nauwkeurige kosten-batenanalyse te maken. Naar aanleiding van het slotdocument van de regiegroep wordt de Kamer nog nader geïnformeerd over de invulling van de subsidieregeling.

De vrij scherp gestelde brief van de VNG berustte voor een deel op een misverstand over de vormgeving van het SWI-proces. Dat wordt uitgegaan van geüniformeerde, geautomatiseerde vacature-uitwisseling vond de minister getuigen van onderschatting van de specifieke deskundigheid die nodig is om de vraagzijde van de markt te doorgronden. Wel onderschreef hij de wens van de VNG om in het belang van een goede beoordeling van de inzet van budgetten, te komen tot een transparante inzet van middelen door Arbvo. Hierover zijn met Arbvo goede afspraken gemaakt. Verder is in het overleg met de VNG duidelijk gemaakt dat het kabinet er in afwijking van het advies van de regiegroep voor heeft gekozen om duidelijkheid te scheppen over de minimumvariant waaraan SWI-centra moeten voldoen. Dit ter voorkoming van te grote vrijblijvendheid. Deze duidelijke keuze van het kabinet en de steun van de Kamer ervoor, impliceert dat bewindslieden en de Kamer ook bereid moeten zijn om de verantwoordelijkheid op zich nemen op het moment dat het proces dreigt te stokken. In die zin kan het recente overleg met de VNG worden beschouwd als een invulling van het instrument «bestuurlijk signalement». Het procesmanagement heeft een belangrijke taak bij het oplossen van lokale conflicten over de uitvoering. Behelst een conflict ook bestuurlijke aspecten, dan is behandeling op bestuurlijk niveau de aangewezen weg, uitgaande van de intentie om in onderling overleg en in overeenstemming met alle betrokkenen tot een oplossing te komen. In laatste instantie is het aan de bewindslieden van SZW om knopen door te hakken.

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van het SWI-proces is, dat op basis van variant 3 uiterlijk eind 1998 samenwerkingsafspraken worden gemaakt en dat samenwerking voor 2001 daadwerkelijk gestalte krijgt. De fysieke inrichting staat hier los van. Het is aan de organisaties om te

bepalen op welke plek de dienstverlening volgens de functionaliteiten uit variant 3 wordt ondergebracht. Wel riep de minister partijen op, zoveel mogelijk bestaande gebouwen te gebruiken. Gedeconcentreerde uitvoering is mogelijk, mits wordt gezorgd voor kwalitatief goede bereikbaarheid van de dienstverlening voor alle cliënten in den lande. In dit verband is louter constaterend in de kabinetsreactie aangeduid dat het schaalniveau waarop de ongeveer 219 arbeidsbureaus fungeren een werkzaam evenwicht biedt tussen bereikbaarheid en klantenstromen en dat dit voor werkgevers een aantrekkelijk niveau is om vacatures aan te bieden. Dit laat onverlet dat partijen ook kunnen besluiten om vacatures aan te bieden bij sociale diensten, in SWI-bussen, of zelfs via Internet. De relatie die Arbvo legde tussen schaalniveau en gemeentelijke herindeling, vond hij niet gelukkig.

Voorzover op dit gebied toepasbaar kan het rapport van de commissie-Cohen aanknopingspunten bieden voor het bepalen van de verhoudingen tussen het «front office» en het «back office» van een SWI-centrum. De minister bestreed dat Arbvo een overwegende rol in het «front office» krijgt. Op basis van gezamenlijke functionaliteiten en met gebruikmaking van aanwezige expertise zetten partijen zich daar gezamenlijk in voor cliënten. Op kortere termijn zal worden vastgehouden aan de recent uitgezette beleidslijnen, maar vanaf het moment dat de arbeidsvoorzieningsinfrastructuur op publiek niveau goed functioneert en beschikbaar is, ligt het in de rede om geleidelijk aan meer aandacht te besteden aan de organisatie van het existentieel belang. In alle stadia is en blijft instandhouding van een publieke arbeidsvoorziening nodig. Daartoe moet de publieke arbeidsvoorziening zelf haar zaken goed op orde hebben. Op dat punt zijn thans grote vorderingen gemaakt. Dit jaar moeten in het kader van de nieuwe wetgeving met Arbvo afspraken worden gemaakt over het prestatiebudget. Arbvo weet (en dit zou bij de start van een volgend kabinet verder kunnen worden uitgewerkt) dat er in de komende jaren vanuit het prestatiebudget geleidelijk aan meer ruimte moet worden gecreëerd voor inkoop. Steeds zal moeten worden getoetst hoe de verdere organisatie van het existentieel belang zich verhoudt tot de noodzaak van een goed werkende publieke arbeidsvoorzieningsstructuur. De eerste inkoopevaluatie (die waarschijnlijk begin 1998 beschikbaar is) zal daarbij een belangrijke rol spelen.

Over de invulling van de kwalificerende intake moeten nog praktische afspraken worden gemaakt. Hoewel de minister uit een oogpunt van duidelijke scheiding van belangen in de diverse fasen van het SWI-proces de gedachte aan een onafhankelijke indicatiestelling niet op voorhand verwierp, reageerde hij toch terughoudend op deze suggestie. Ten eerste is het de taak van Arbvo om zorg te dragen voor de kwalificerende intake. Ten tweede moeten de vele veranderingen die sinds de enquête in de procesgang zijn aangebracht, zich eerst in de praktijk kunnen bewijzen. Ten derde kan onafhankelijke indicatiestelling tot gevolg hebben dat later alsnog een indicatiestelling moet plaatsvinden om de relatie met de arbeidsmarkt te leggen. Ook kan het een doublure van het werk van Arbvo tot gevolg hebben. Bovendien is het de vraag of een apart instituut voor de indicatiestelling wel onafhankelijker is dan Arbvo.

Bij de ontwikkeling van het SWI-proces moet te allen tijde voor ogen worden gehouden dat standaardisering en automatisering er niet toe mogen leiden dat consultants en cliënten ondergeschikt worden gemaakt aan het systeem. Hiervan uitgaande beschouwde de minister de indeling in fasen als een vooral administratief proces. De subjectiviteit van dit proces maakt het moeilijk er allerhande regels en rechten aan te verbinden. Wel heeft de regiegroep toegezegd in het slotdocument verslag te doen van de poging om een «meetlat» te ontwikkelen die het indelingsproces wat meer objectiviteit geeft. In het vervolg daarop zou het ook goed zijn om te bezien welke mogelijkheden er zijn voor een klachtrecht voor cliënten zonder de fase-indeling zodanig te juridiseren dat het gaat

werken als een schijnzekerheid. De Kamer wordt hierover geïnformeerd. Via o.a. het prestatiebudget en het WIW-traject wordt erop toegezien dat de drift om te scoren in de bemiddeling er niet toe leidt dat onvoldoende aandacht wordt geschonken aan degenen die in fase 4 zijn ingedeeld. Hun kwetsbare positie eist dat in het komend najaar duidelijkheid over hun behandeling ontstaat. De Kamer wordt hierover nader geïnformeerd bij de begroting voor 1998.

De minister onderschreef het cruciale belang van het CVCS voor het SWI-proces en zegde toe zich samen met partijen maximaal in te spannen om dit systeem goed van de grond te krijgen. Hoewel hij op zich het standpunt van de registratiekamer inzake het gegevensbeheer bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet deelde, vond hij niet dat in het CVCS moet worden afgezien van het koppelen van gegevens. Dat zou niet passen in de eendossierbenadering. In de Arbvo-wet (art. 74) is hiervoor ook ruimte geschapen. Daarbij is het aan kabinet en Kamer om de balans te bepalen tussen de bescherming van de privacy van cliënten en een zodanig gebruik van gegevens dat het doel van het SWI-proces zo optimaal mogelijk wordt bereikt. Op korte termijn hoopte hij over de voortgang van het CVCS-project nadere afspraken met partijen te kunnen maken. Om precies te kunnen bepalen welke gegevens in het CVCS moeten worden ondergebracht, wordt een aantal pilotprojecten uitgevoerd. Aan de hand van de resultaten hiervan en van een kosten-batenanalyse wordt de verdere ontwikkeling van het CVCS beoordeeld. Het onverhoopt afzien ervan brengt het SWI-proces als zodanig niet in gevaar. Standaardisering van gegevens kan gewoon doorgaan, maar de doorgifte van dossiers zal dan handmatig blijven geschieden, hetgeen minder efficiencywinst oplevert. Uitgaande van het door het kabinet gehanteerde beginsel voor de financiering van het totale SWI-proces (ingezette middelen moeten later terugverdiend kunnen worden) steunt het Rijk de pilotprojecten met een financiële bijdrage.

Er komt één samenwerkings-AMvB op basis van alle betrokken materiewetten. De AMvB zal bepalen dat taken gezamenlijk worden uitgevoerd op de wijze als uiteengezet in de kabinetsreactie. Zo ontstaat één referentiekader voor het toezicht vanuit de diverse geledingen. Het procesmatig vanuit bestaande wetgeving toewerken naar samenwerking brengt met zich mee dat ook het toezicht vanuit bestaande structuren wordt verricht. Bundeling van toezicht kan voortkomen uit aanpassing van de regelgeving in het kader van de ontwikkeling van de samenwerking, maar kan daar niet op vooruitlopen.

De **staatssecretaris** gaf eveneens aan dat de samenhang tussen de ontwikkeling van het SWI-proces, de afhandeling van het traject OSV-2000 en het nog niet beschikbaar zijn van de wet-REA het moeilijk maakt om thans op alle vragen diepgaand te antwoorden. De samenhang tussen de bovengenoemde drie trajecten vergt een voortdurend zoeken naar het juiste evenwicht tussen publieke verantwoordelijkheid en het invoeren van marktwerkingsimpulsen. Prominent daarbij is de vraag hoe de publieke activiteiten in het «front office» zich verhouden tot activiteiten in het «back office», waar concurrentie een belangrijke rol speelt. Daartoe zullen samenhangende activiteiten zodanig moeten worden georganiseerd dat naadloze aansluiting ontstaat tussen de publieke lijn en het organiseren van het existentieel belang, i.c. marktwerking. De suggestie dat marktwerking per definitie altijd ten koste gaat van de zwakkeren, bestreed hij. Juist om dit te voorkomen moet er nauwe samenhang zijn met het publieke traject. Concurrentie en de daarmee gepaard gaande financiële prikkels kunnen ertoe leiden dat organisaties werken in een richting die voor de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid van belang is.

Door middel van sturing vanuit het LISV zullen UVI's nauw betrokken worden gehouden bij de SWI-ontwikkeling. Verder gaf de staatssecretaris

aan in direct overleg met UVI's tot uitdrukking te hebben gebracht dat zonder een geslaagd SWI-proces het «walhalla van de marktwerking» voor de UVI's gesloten zal blijven. Inderdaad bedoelt de kabinetsreactie op pag. 5 aan te geven dat de overgang naar Arbvo van de werkzaamheden van GAK-AI zodanig moet plaatsvinden dat minimaal het huidige peil van dienstverlening kan worden gehandhaafd en dat moet worden gestreefd naar een hoger niveau. Daartoe zal ook de Wet REA bijdragen. De voorbereiding ervan verloopt volgens schema, zodat ervan kan worden uitgegaan dat deze per 1 januari 1998 van kracht wordt. In het kader van OSV '95, OSV '97 en de behandeling van de Arbvo-wet is al aangegeven waarom de werkzaamheden van GAK-AI moeten overgaan naar Arbvo. Aan de in dat kader vastgelegde uitgangspunten moet worden vastgehouden om te bereiken dat bij het van kracht worden van de wet REA een optimale uitgangspositie aanwezig is. In dat verband is niet voor niets in de kabinetsreactie opgenomen dat gestreefd moet worden naar een duidelijk herkenbare en kwalitatief hoogwaardige eenheid binnen de Arbvo-organisatie. Dit is nodig omdat het de bedoeling is om na verloop van tijd geleidelijk aan meer ruimte te geven voor concurrentie.

De voorzitter van de commissie,
Wolters

De griffier van de commissie,
Van Dijk