

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1998

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 april 1998

Inleiding

Naar aanleiding van een verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 21 januari 1998 willen wij u in deze brief informeren over **de stand van zaken van het proces Samenwerking werk en inkomen (SWI)**. Hierbij zal ingegaan worden op de voortgang van het samenwerkingsproces en de ontwikkeling van het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS).

Daarnaast hebben wij u in onze brief (25 600 XV, nr. 36) aangekondigd gebruik te zullen maken van de mogelijkheid tot het treffen van regels om kaders vast te stellen voor de zogeheten bestandsindeling van werkzoekenden. Bij de bestandsindeling wordt een uitspraak gedaan over de afstand tot de arbeidsmarkt van een werkzoekende alsmede over de mogelijkheden om het perspectief op het vinden van werk te verbeteren. In deze brief schetsen wij u de hoofdlijnen van de door ons voorgenomen regelgeving. Het streven is publicatie van de regelgeving vóór 1 juni 1998 te doen plaatsvinden. Inwerkingtreding is voorzien met ingang van 1 januari 1999.

Inmiddels heeft het kabinet een adviesaanvraag gezonden aan de SER en de Stichting van de Arbeid over de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. Gevraagd is om op korte termijn een visie te geven die door het volgende kabinet gebruikt kan worden om besluiten te nemen over de toekomstige uitvoeringsorganisatie. Hierbij staat voorop dat de eerder uitgezette beleidslijnen ten aanzien van SWI richtinggevend blijven.

Stand van zaken SWI-proces

Op basis van het kabinetsstandpunt SWI (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 000 XV, nr. 57) zijn de kaders voor de samenwerking tussen de gemeenten, het Lisv (i.c. de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid) en

de Arbeidsvoorzieningsorganisatie neergelegd in het Samenwerkingsbesluit SWI en een daarop gebaseerde ministeriële regeling (Stb. 1997, 804, respectievelijk Stcrt. 1997, 249).

Tevens is een stimuleringsregeling vastgesteld (Stcrt. 1997, 249) die tot doel heeft de totstandkoming van centra voor werk en inkomen (CWI's¹) te stimuleren door een financiële tegemoetkoming te bieden in de voorbereidingskosten. Met deze regelingen zijn de kaders vastgelegd voor de samenwerking tussen de drie bestuurlijke kolommen. Op basis hiervan kan de verdere vormgeving van de CWI's plaatsvinden.

Ter ondersteuning van het proces van samenwerking tussen de drie bestuurlijke kolommen is onder onze verantwoordelijkheid het procesmanagement SWI opgericht. Wij hebben u hierover reeds bericht in de brief betreffende de stand van zaken SWI-proces van 28 november 1997 (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 600 XV, nr. 36).

Vanuit deze rol is het procesmanagement nauw betrokken bij de ontwikkelingen in het land met betrekking tot de totstandkoming van samenwerkingsovereenkomsten. Immers, uiterlijk 31 december 1998 dienen in het hele land samenwerkingsafspraken gemaakt te zijn tussen de drie bestuurlijke kolommen, zodanig dat sprake is van een landelijk dekkend netwerk van samenwerkingsafspraken. In deze samenwerkingsovereenkomst moeten met name afspraken gemaakt worden over de taken die door de drie kolommen in ieder geval in het CWI worden verricht.

- Registratie van gemeenschappelijke gegevens en de inschrijving voor werk.
- Het intakeproces om vast te stellen wat de afstand is tot de arbeidsmarkt en de bepaling welke stappen moeten worden genomen om terug te keren op die arbeidsmarkt;
- Het in ontvangst nemen van de aanvraag voor een werkloosheidsuitkering;
- Het geven van informatie en advies en het presenteren van gegevens over vacatures;
- Bemiddeling naar werk.

In de afgelopen periode is volop gewerkt aan de totstandkoming van deze samenwerkingsverbanden. Op 1 april 1998 waren door partijen afspraken gemaakt en voorbereidingen getroffen voor 221 CWI's. In deze centra zullen tenminste de vijf in het samenwerkingsbesluit voorgeschreven functionaliteiten worden uitgevoerd. Het gaat bij dit aantal om een momentopname, hiermee is dus niet gezegd dat er uiteindelijk 221 CWI's tot stand zullen komen. Het aantal CWI's en dependances dat uiteindelijk tot stand gaat komen is in veel samenwerkingsverbanden nog volop onderwerp van overleg.

Het aantal operationele CWI's in het land, bedroeg per april 48.

De samenwerkingsinitiatieven zijn over het hele land verspreid. Er is geen sprake meer van regio's of van onderdelen van regio's waar geen activiteiten op dit gebied plaatsvinden. Wel is er nog een grote spreiding in het land in de intensiteit en het tempo van ontwikkelingen. Niet overal zijn alle partijen betrokken bij het samenwerkingsproces. Soms nemen kleinere gemeenten nog niet actief deel; ook de participatiegraad van Uvi's geeft een gevarieerd beeld.

De kaderstellende regelgeving zoals deze is neergelegd in het samenwerkingsbesluit SWI, de ministeriële regeling en de Stimuleringsregeling hebben een positieve uitwerking op het tempo en de intensiteit van het SWI-proces.

In de loop van dit jaar zal nadere besluitvorming moeten plaatsvinden over het OSV-traject, over de inkooprelaties tussen Arbeidsvoorziening en de Uvi's/gemeenten en de mogelijkheden van gemeenten om taken uit te

¹ In afwijking van de terminologie die in het samenwerkingsbesluit SWI en in de daarop gebaseerde regelgeving is gehanteerd voor de centra, namelijk SWI-centra, hechten wij er aan gezien de naamgeving die in het land is ontstaan, om in het vervolg de term Centrum voor werk en inkomen (CWI) te hanteren. Bij gelegenheid zal het Samenwerkingsbesluit hierop worden aangepast.

besteden aan derden. In de besluitvorming over de toekomstige positie van samenwerkende partijen zal de samenhang met het SWI-proces worden aangegeven. Voor het kabinet staan daarbij de doelstellingen van het SWI-proces centraal. Ook hiervan mag een positief effect worden verwacht op de voortgang van het samenwerkingsproces.

Het evaluatieonderzoek naar de ervaringen met het gebruik van inkoopbudgetten is nagenoeg afgerond. Binnenkort zal het evaluatierapport aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het procesmanagement SWI heeft bij zijn contacten in het land een aantal aandachtspunten geïnventariseerd waar zij in de komende tijd extra aandacht aan wil geven:

- Mogelijkheden voor Uvi's om in de contracten tussen Lisv en Uvi's (1999) een product te definiëren en voor vergoeding in aanmerking te laten komen, waarin preventieve activiteiten (zoals het voorkómen van instroom in de uitkeringssituatie) worden gehonoreerd.
- Het – in nauw contact met Arbeidsvoorziening – bevorderen van de transparantie van de arbeidsmarkt, zodat binnen de CWI's zoveel mogelijk vacatures kunnen worden gepresenteerd. Dit is te meer van belang nu relatief meer inspanningen verricht moeten worden door werkgevers en intermediairs om vacatures te vervullen.
- Het ontwikkelen van voorbeelden, in samenwerking met een aantal CWI's, voor de wijze waarop in regio's een samenhang kan worden gebracht in de verschillende indiceringstrajecten voor WIW/Wrea/Wsw en van het CWI zelf.
- Het verspreiden van voorbeelden van succesvolle afspraken over de afstemming van front en back office ten behoeve van de samenwerkingsverbanden. Ook zal aan dit onderwerp aandacht besteed worden in de opleidingen van de SWI-medewerkers.
- Het bieden van ondersteuning bij het oplossen van organisatorische vragen/knelpunten, waar samenwerkingsverbanden tegen aanlopen (bv. aantallen CWI's, bevoegdheden procesmanager, verdeling kosten etc.). Daar waar elders al bruikbare oplossingen gevonden zijn zal het procesmanagement zorg dragen voor een uitwisseling van informatie op deze onderdelen en zal zo mogelijk ook voorbeeldmodellen ontwikkelen.

Daarnaast zal overleg plaatsvinden met BiZa en VWS om tot een afstemming van de verschillende één-loket-initiatieven te komen.

CVCS

Voor de ondersteuning van de samenwerking is het van groot belang dat er een goed systeem bestaat voor het elektronisch uitwisselen van cliëntgegevens. Hiertoe wordt het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS) ontwikkeld opdat bij de intake verzamelde gegevens door alle betrokken uitvoerders kunnen worden gebruikt en niet steeds opnieuw hoeven te worden gevraagd bij de cliënt. Verder kunnen statusveranderingen zoals werkaanvaarding, beëindiging uitkering of inschrijving als werkzoekende, worden bijgehouden en geraadpleegd. Tenslotte kunnen uitvoerders elektronische post uitwisselen rond cliënten. De stichting CVCS, waarin de drie kolommen samenwerken, bereidt momenteel de start van een aantal pilots voor waar het ontwikkelde systeem kan worden getest. Hierin worden tevens functies beproefd die van belang zijn voor de preventie en bestrijding van fraude door GSD'en (het zogenaamde Inlichtingenbureau). Voor een overzicht van de stand van zaken op dit gebied verwijs ik u naar mijn brief d.d. 4 maart 1998, kenmerknr. BZ/UB/98/11182, inzake stand van zaken gegevensuitwisseling van de bijstandssector met andere sectoren.

Conclusie met betrekking tot het samenwerkingsproces

Algemene conclusie is dat het samenwerkingsproces voldoende voortgang vertoont hoewel het nog een behoorlijke krachtsinspanning van partijen zal vergen om eind 1998 overal samenwerkingsovereenkomsten te hebben gesloten die voldoen aan de gestelde eisen. Door het procesmanagement zal het verdere ontwikkelingsproces nauwlettend worden gevolgd en waar nodig worden gestimuleerd. Over de voortgang wordt door ons ieder kwartaal overleg gevoerd met het procesmanagement SWI. Wij zijn voornemens u naar aanleiding hiervan steeds te informeren.

Voorgeschiedenis m.b.t. bestandsindeling

In deze brief willen wij u tevens informeren over de totstandkoming van een regeling om kaders vast te stellen voor de zogeheten bestandsindeling van werkzoekenden. De beoordeling van positie en mogelijkheden van een werkloze op de arbeidsmarkt vervult namelijk een sleutelrol in het SWI-proces. De uitkomst hiervan heeft grote invloed op het verdere traject (inclusief in te zetten instrumenten) naar werk. Derhalve is het gewenst dat de bestandsindeling zo zorgvuldig en zo objectief mogelijk gebeurt. In het kabinetsstandpunt SWI (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 000 XV, nr. 57) en in de Sociale Nota '98 is aangegeven dat het kabinet hecht aan een landelijk instrument. Ook uw Kamer heeft laten blijken een landelijke en uniforme toepassing van de bestandsindeling wenselijk te vinden. Ter voorbereiding op regelgeving met betrekking tot de bestandsindeling is in de afgelopen periode een – nog onder verantwoordelijkheid van de regiegroep SWI opgestelde – concept «meetlat» op een aantal locaties beproefd. Deze meetlat heeft betrekking op de administratieve intake waaronder de eerste globale uitspraak over de kans op werk van de cliënt. Daarna zal voor een deel van de cliënten, nl. fase 2/3 nog een kwalificerende intake plaatsvinden, gericht op een nadere oriëntatie op de uit te zetten koers naar werk. Voor cliënten die op grond van de globale fase-indeling ingedeeld worden in fase 4 (wegens zware persoonlijke omstandigheden (tijdelijk) niet kunnen deelnemen aan het arbeidsproces) was tot op heden geen heldere afspraak over het vervolgtraject. Bij de ontwikkeling van de meetlat is door ons nadrukkelijk vastgesteld dat ook voor hen een vervolgbeoordeling vergelijkbaar met de kwalificerende intake noodzakelijk is. In de komende periode zal voor zowel de kwalificerende intake als de genoemde vervolgbeoordeling een landelijk toe te passen benadering worden uitgewerkt.

Bij de samenwerkende SWI-organisaties – Arbeidsvoorziening, Lisv en VNG – bestaat een breed draagvlak voor de invoering van één landelijke faseringsystematiek.

De ontwikkeling van een uniforme, landelijke toe te passen fase-indeling is dan ook thans in een stadium gekomen dat vaststelling en invoering hiervan kan worden geregeld.

Hoofdpijnen voorgenomen regelgeving

Doel van de regelgeving is te bewerkstelligen dat de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden in Nederland op een uniforme en zo objectief mogelijke wijze wordt beoordeeld door Arbeidsvoorziening, gemeenten en uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen. Het CBA, het Lisv en de VNG zullen worden verzocht gezamenlijk een uniforme bestandsindelingsmethode te ontwikkelen, die door de samenwerkende partijen op regionaal niveau zal worden toegepast. De te ontwikkelen methode zal in ieder geval aan een aantal criteria moeten voldoen, die in de ministeriële regeling worden vastgelegd.

Gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de samenwerkende partijen en de landelijke overheid hebben wij er voor gekozen om ons in de regelgeving te beperken tot het aangeven van de kaders.

De volgende zaken zullen in de ministeriële regeling worden vastgelegd:

1. definiëring van de fases waarin de kans op werk (afstand tot de arbeidsmarkt) en de daarmee samenhangende dienstverlening voor een werkzoekende wordt uitgedrukt.
2. vaststelling van de gronden die bij de fase-indeling in aanmerking dienen te worden genomen.
3. geldigheid van de indeling in relatie tot herbeoordelingsmomenten.
4. de bevoegdheid tot het ontwikkelen van de bestandsindelingsmethode door Arbeidsvoorziening, Lisv en VNG tezamen.
5. de toepassing van deze methode door de samenwerkende partijen.

Ad 1. Definiëring van de fases waarin de kans op werk (afstand tot de arbeidsmarkt) en de daarmee samenhangende dienstverlening voor een werkzoekende worden uitgedrukt

Teneinde effectieve en efficiënte dienstverlening te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat de kans op werk voor iedere werkzoekende in Nederland vergelijkbaar wordt vastgelegd. Dit kan worden bereikt door indeling in een viertal fases voor te schrijven, waarin de kans op werk wordt uitgedrukt.

Mede dankzij de inspanningen van de regiegroep SWI is eerder een grote mate van overeenstemming bereikt tussen de samenwerkende partijen over de contouren voor een bestandsindeling die werkzoekenden indeelt naar hun afstand tot de arbeidsmarkt. Wij willen in deze regeling dan ook voortbouwen op de fase-indeling zoals die door de regiegroep SWI is ontwikkeld. Dit leidt er toe dat de arbeidsmarktpositie van een werkzoekende in Nederland zal worden uitgedrukt in één van de volgende fases:

- fase 1
De kans op werk is zodanig dat de werkzoekende geacht wordt direct bemiddelbaar te zijn naar de arbeidsmarkt. Desgewenst kan hij gebruik maken van het arbeidsmarktinstrumentarium dat voor deze groep beschikbaar is (informatie en advies, verwijzing naar vacatures)
- fase 2
De kans op werk behoeft enige verbetering. De werkzoekende wordt geacht met inzet van het daarop gerichte arbeidsmarkt-instrumentarium (bijv. sollicitatietraining, omscholingscursus) binnen een termijn van maximaal een jaar bemiddelbaar te zijn naar werk.
- fase 3
De kans op werk behoeft ruime verbetering. De werkzoekende wordt geacht niet eerder dan na één jaar met inzet van het daarop gerichte arbeidsmarktinstrumentarium (bijv. intensieve training/begeleiding, inzet WIW-instrumentarium) bemiddelbaar te zijn naar werk.
- fase 4
Van een kans op werk is (op een bepaald moment) nauwelijks sprake. De werkzoekende kent grote persoonlijke belemmeringen die het verkrijgen van werk binnen afzienbare termijn in de weg staan. De betrokkene kan gebruik maken van instrumenten die voorzien in een bepaalde vorm van activering, hulp of zorg, leidend tot een zodanige verbetering van de persoonlijke situatie dat weer gesproken kan worden over een reëel perspectief op uitstroom naar werk.

Ad 2. Vaststelling van de gronden die bij de fase-indeling in aanmerking dienen te worden genomen.

Alvorens tot een indeling in één van de vier fases te kunnen komen zal sprake zijn van een afwegingsproces. De wijze waarop dit plaats vindt beschouwen wij in hoge mate als een deskundigheid van de samenwerkende partijen. Derhalve zal in de regeling een aantal gronden worden opgenomen die betrekking hebben op:

- het beroepsperspectief
 - de arbeidsmarktkwalificaties (zoals opleiding en werkervaring)
 - persoonlijke kwalificaties van de werkzoekenden
- Bovenvermelde gronden zullen steeds zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de achtergrond van de mogelijkheden en beperkingen van de regionale arbeidsmarkt.

Bij inschrijving van een werkzoekende moet breed worden verkend welke mogelijkheden er zijn voor het vinden van werk in andere meer perspectiefrijke beroepen dan de beroepsgroep waarin de betreffende persoon tot dat moment werkzaam is geweest, ook al is daarbij sprake van mobiliteit buiten de eigen woonplaats¹.

Daarnaast is het van belang dat voorkomen moet worden dat onnodig mensen in fase 4 worden ingedeeld. Dit kan in het bijzonder cliënten betreffen met een slecht arbeidsmarktperspectief maar waarbij sprake is van voldoende arbeidsmarktkwalificaties en persoonlijke kwalificaties. Indeling in fase 4 is met name aan de orde als er sprake is van zware persoonlijke werkbelemmeringen.

Ad 3. Geldigheid van de indeling in relatie tot herbeoordelingsmomenten
In de regeling zal worden vastgelegd dat de uitkomst van de bestandsindeling het vertrekpunt vormt van de verdere inzet van het arbeidsmarkt-, activerings- en zorginstrumentarium.

Uiteraard is de arbeidsmarktpositie van een werkzoekende onderhevig aan verandering. Deze veranderingen zullen hun weerslag kunnen hebben op de bestandsindeling. Om zowel t.b.v. betrokkene zelf als t.b.v. de uitvoerende organisatie te kunnen beschikken over een zo actueel mogelijk beeld van het perspectief op werk zal de arbeidsmarktpositie van een cliënt periodiek worden herbeoordeeld. Zo nodig zal op basis hiervan de bestandsindeling voor betrokkene worden aangepast. Het moment van herbeoordeling kan worden gekoppeld aan bestaande reguliere dienstverleningsmomenten.

Ad 4. De bevoegdheid tot het ontwikkelen van de bestandsindelingsmethode door Arbeidsvoorziening, Lisv en VNG

De hiervoor beschreven fase-indeling alsmede de gronden waarop tot de fase-indeling wordt gekomen dienen te worden vertaald in een concrete op de praktijk afgestemde bestandsindelingsmethode. Naar onze zienswijze ligt hierin een taak voor de uitvoerende instanties op grond van hun eigen specifieke deskundigheden. Deze taak sluit logisch aan op de inspanningen die zij zich inmiddels op het terrein van de fase-indeling in het kader van het SWI-proces hebben getroost.

Speciale aandacht zal hierbij nodig zijn voor de afstemming van het instrument op bestaande wet- en regelgeving, zoals bijv. op het terrein van informatieverstrekking en privacy-bescherming.

Ad 5. De toepassing van deze methode door de samenwerkende partijen
De door Arbeidsvoorziening, VNG en Lisv ontwikkelde bestandsindelingsmethode zal worden gepubliceerd in de Staatscourant, zodat belanghebbenden daarvan kennis kunnen nemen. In de ministeriële regeling zal worden vastgelegd dat uitsluitend deze methode zal worden toegepast door de samenwerkende partijen bij de bestandsindeling van werkzoekenden.

Wij zijn ons er van bewust dat de mate van objectivering bij de beoordeling van de kans op werk zijn grenzen kent. Het gaat hier immers om een instrument voor werkzoekende en consulent bij het vinden van werk voor betrokkene. Dit vraagt ruimte voor individuele afweging mede op basis van het professionele oordeel van de consulent. Daarom is het door training investeren in de professionaliteit van de intaker evenzeer een

¹ Richtlijn passende arbeid 1996, circulaire dd. 20-12-1995.

belangrijk onderdeel van de totstandkoming van een objectievere beoordeling van de kans op werk.

Bij de vormgeving van de concrete bestandsindelmethode moet worden gewaarborgd dat institutionele en financiële belangen geen rol kunnen spelen bij de individuele beslissing met betrekking tot de bestandsindeling. Om dit te voorkomen zijn er, naast uiteraard het toezicht op de rechtmatigheid, verschillende – elkaar niet uitsluitende – opties denkbaar, bijvoorbeeld intercollegiale toetsing, ontwikkelen van uitvoeringsprotocollen (functiescheiding), het onderling vergelijken van de verschillende regio's e.d.

De bestandsindeling zal onderdeel gaan uitmaken van de gezamenlijke intake die wordt ontwikkeld binnen het elektronisch klantvolgsysteem van SWI: het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS). Dit zal op termijn bijdragen aan de uniforme toepassing van de meetlat. Het streven is het instrument als onderdeel van de CVCS-intakemodule per 1-1-1999 beschikbaar te hebben.

Klachtrecht met betrekking tot de bestandsindeling

Een klachtenregeling met betrekking tot de bestandsindeling is in het Samenwerkingsbesluit SWI als één van de onderwerpen opgenomen waarover in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt in het kader van de samenwerkingsovereenkomsten tussen de drie kolommen. Het betreft de wijze waarop klachten met betrekking tot de bestandsindeling (als bedoeld in artikel 71, tweede lid, onderdeel b, van de Arbeidsvoorzieningswet 1996) worden behandeld en afstemming van deze klachtenbehandeling op de behandeling van bezwaar en beroep tegen de besluiten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op grond van artikel 12 van de Wet inschakeling werkzoekenden.

Zoals dit ook voor de andere onderwerpen die het Samenwerkingsbesluit benoemt geldt, gaat ook hier het voorschrift niet verder dan de verplichting over de klachtenbehandeling afspraken te maken. Het gaat met name om de vraag hoe en waar iemand een klacht kan indienen. De precieze invulling van een dergelijke «klachtenregeling» wordt aan de samenwerkende partijen overgelaten. In de nota van toelichting bij het Samenwerkingsbesluit is wel de suggestie gedaan om in het samenwerkingsverband een klachtencommissie te installeren die beoordeelt of de indeling op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Partijen kunnen echter ook tot andere afspraken komen.

Op dit moment is er nog geen zicht op hoe de afspraken op dit punt zich in de praktijk ontwikkelen. De samenwerkende partijen hebben in beginsel tot 31 december 1998 de tijd om de afspraken over de klachtenbehandeling vorm te geven. Het Procesmanagement zal voor de zomer in overleg met de landelijke partijen een modelklachtenregeling voor CWI's ontwikkelen en daarbij ook aandacht besteden aan de relatie met bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van de Wiw-verklaring.

Procedure en tijdpad regeling bestandsindeling

De beoogde datum van inwerkingtreding van de ministeriële regeling van de bestandsindeling is 1 januari 1999. Om de samenwerkende partijen in de gelegenheid te stellen de uitvoeringsorganisatie voor te bereiden op de

toepassing van de bestandsindelingsmethode is het echter gewenst de regeling nog voor 1 juni van dit jaar in de Staatscourant te publiceren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave