

Vergaderjaar 2003–2004

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 100

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 2003

1. Inleiding

De in SUWI vastgelegde taakverdeling tussen de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten maakt het noodzakelijk dat zij goed met elkaar samenwerken. Partijen moeten erop kunnen vertrouwen dat de andere partij in de keten adequaat handelt en kwaliteit levert. Sedert de invoering van SUWI sluiten de ketenpartners hiervoor zogeheten service-niveauovereenkomsten (SNO's) met elkaar af.

Bij motie van het lid Verburg c.s wordt de regering thans verzocht ervoor zorg te dragen dat de huidige SNO's van gemeenten en het UWV met de CWI's zo spoedig mogelijk worden omgezet in prestatiecontracten op basis waarvan zowel kwalitatief als kwantitatief afspraken worden gemaakt (kamerstukken II, 2002/'03, 26 448, nr. 77). Ik onderschrijf de strekking van de motie en zal hieronder aangeven op welke wijze ik de uitvoering van deze motie denk te kunnen bevorderen. Alvorens hierop nader in te gaan, wil ik eerst stilstaan bij de ratio achter de huidige taakverdeling – met name de positionering van CWI aan de kop van het proces – en de prestaties die momenteel worden geleverd in de «keten van werk en inkomen».

2. Hoe verloopt de samenwerking in de praktijk?

De belangrijkste opdracht waar gemeenten, CWI en UWV zich voor geplaatst zien is het realiseren van de doelstelling «werk boven uitkering», waarbij de klant de maat der dingen is. Alle inspanningen dienen erop gericht te zijn werkzoekenden zo snel mogelijk (weer) aan het werk te helpen en waar dat niet snel genoeg lukt tijdig de juiste uitkering te verstrekken. Hiervoor was een breuk nodig met het verleden, omdat de uitvoering onvoldoende op activering was ingericht. In het SUWI-concept is het uitgangspunt van werk boven uitkering vorm gegeven door de werkzoekende te verplichten zich eerst te melden bij CWI. Daar wordt

eerst onderzocht welke mogelijkheden er zijn om iemand zo snel mogelijk (weer) aan het werk te helpen, waarbij de dienstverlening is afgestemd op het niveau van zelfwerkzaamheid van de werkzoekende.

Want diens persoonlijke inzet is doorslaggevend. Als de werkzoekende zich eerst voor werk moet melden bij CWI, dan is het logisch en klantvriendelijk dat de hiervoor benodigde gegevens ook gebruikt worden voor de uitkeringsintake. Vandaar dat ervoor is gekozen de uitkeringsintake door CWI te laten verrichten.

Het bereiken van de doelstelling «werk boven uitkering» staat of valt met een goede samenwerking tussen de ketenpartners UWV, CWI en gemeenten. Dat is een groeiproces. Voor het stevig verankeren van de samenwerking is tijd nodig, zeker waar het gaat om samenwerking tussen organisaties die ook nog eens intern orde op zaken moeten stellen. Niet voor niets is voor de volledige implementatie van SUWI een periode van 4 jaar uitgetrokken tot 1 januari 2006. CWI, UWV en gemeenten voeren thans op bestuurlijk niveau regelmatig met elkaar overleg om hun visies te delen en op elkaar af te stemmen. Ook op regionaal niveau raken de ketenpartners steeds vaker en intensiever met elkaar in gesprek en blijken dan prima met elkaar samen te werken. Verder wordt de samenwerking bevorderd door de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen met de werkzoekende als grote winnaar, omdat die voor de gehele dienstverlening op één plek terecht kan. Op dit moment zijn 16 bedrijfsverzamelgebouwen operationeel en naar verwachting komen er dit jaar nog 6 bedrijfsverzamelgebouwen bij (3e kwartaalverslag CWI).

Een andere positieve ontwikkeling vormt de eerder aan de Kamer gemelde totstandkoming van het Programma Ketenresultaten 2003–2004. In dit Programma hebben de bestuurders van UWV, CWI en gemeenten gezamenlijk afspraken gemaakt over de ketensamenwerking. Het Programma bevat bijvoorbeeld prestatieafspraken over het voorkómen van instroom in de Abw en de WW (de preventiequote), het voorkómen van doorstroom uit de WW naar de Abw (de doorstroomquote) en de verantwoordelijkheidsverdeling bij samenloopgevallen (als een werkzoekende bijvoorbeeld zowel recht heeft op een gedeeltelijke WAO als een Abw-uitkering). Daarnaast zijn er onder meer afspraken gemaakt over de uitkeringsintake, het reïntegratieadvies en de kennisgevingen verwijtbaar gedrag. In het Programma Ketenresultaten zijn derhalve prestatieafspraken gemaakt die de kern van de samenwerking tussen de drie ketenpartners raken.

Wat zijn de concrete resultaten tot nu toe?

Tijdens het algemeen overleg van 6 november jl. met de Vaste Commissie van SZW, is geconstateerd dat er vooruitgang wordt geboekt op het terrein van de uitvoering door de SUWI-organisaties. Dat geldt ook op het gebied van de samenwerking. Zo is CWI erin geslaagd de preventiequote Abw te laten stijgen van 34,1% in het eerste kwartaal tot 43,8% in het derde kwartaal (ten opzichte van een norm van 25%). Dat betekent dat CWI in staat is gebleken in 43,8% van de gevallen te voorkómen dat iemand een aanvraag moest indienen voor een bijstandsuitkering. Bij de WW blijven de prestaties op het gebied van preventie echter achter bij de verwachtingen. De preventiequote WW is in het derde kwartaal 2003 weliswaar gestegen (van 12,8% in het eerste kwartaal naar 16,4%), maar blijft beduidend achter bij de met CWI afgesproken norm van 25%. Voor een deel valt deze tegenvallende ontwikkeling toe te schrijven aan de huidige economische omstandigheden. Dit heeft geleid tot een veel groter aantal ontslagwerklozen, waardoor veel capaciteit ingezet moest worden voor de uitkeringsintake die anders voor

preventie had kunnen worden benut. Een ander belangrijk onderdeel van de samenwerking in de keten betreft de tijdigheid en volledigheid van de gegevensoverdracht van CWI richting gemeente resp. UWV. Gedurende de eerste drie kwartalen heeft CWI ca. 310 000 WW-dossiers aan UWV overgedragen met een tijdigheidspercentage van 79,7% en een volledigheidpercentage van 87,4%. Gedurende dezelfde periode zijn ca. 90 000 Abw-dossiers overgedragen. De tijdigheid bedroeg 95,5% en de volledigheid 82,4%.

3. Van SNO's naar prestatiecontracten

Gemeenten, UWV en CWI leggen samenwerkingsafspraken met elkaar vast in SNO's. Deels berust dit op een verplichting op grond van artikel 2.6. van de Regeling SUWI. In dit artikel is bepaald dat CWI met burgemeesters en wethouders en met UWV overeenkomsten sluit over de uitvoering van een aantal artikelen van de regeling. Dit betreft artikelen die over de uitkeringsintake en overdracht aanvraag door CWI handelen, waaraan dus in de SNO's vanuit de uitvoeringsverantwoordelijkheid van partijen, een nadere invulling moet worden gegeven. Daarnaast benutten partijen de SNO om over andere onderwerpen afspraken te maken. De tussen CWI, UWV en gemeenten afgesloten SNO's hebben een tweeledig karakter. Enerzijds vormen zij de manifestatie van de wil tot samenwerking in de vorm van prestatieafspraken. Hiermee bieden partijen elkaar duidelijkheid wat zij wederzijds van elkaar mogen verwachten. Anderzijds bieden SNO's de mogelijkheid om vast te stellen waar de oorzaak ligt van een tekortschietende samenwerking. Als de ene partij schade lijdt door het tekortschieten van de andere partij, bieden de in de SNO opgenomen prestatieafspraken de mogelijkheid om de andere partij in gebreke te stellen. Het komt mij voor dat de motie met name in het licht van dat tweede element moet worden gezien. Met andere woorden: zijn de huidige SNO's voldoende concreet om de benadeelde partij in staat te stellen de andere partij aan te spreken op diens prestaties en naleving van de afspraken alsnog af te dwingen?

Ten einde deze vraag te beantwoorden zal ik eerst nader ingaan op de algemene eisen die aan SNO's zouden moeten worden gesteld en het privaatrechtelijke karakter van een dergelijke overeenkomst.

Eisen te stellen aan SNO's

SNO's kunnen afspraken bevatten over tal van onderwerpen die de samenwerking tussen twee of meer partijen raken. Voorbeelden hiervan zijn afspraken over: tijdigheid en volledigheid van de gegevensoverdracht, tijdigheid en volledigheid van het reïntegratieadvies, de inzet van het reïntegratie-instrumentarium van gemeenten voor UWV-cliënten, de dienstverlening aan werkzoekenden die zowel een gedeeltelijke WW- als een gedeeltelijke Abw-uitkering hebben, de preventiequote, de doorstroomquote (het aantal personen dat vanuit de WW in de Abw terechtkomt), e.d.

Daarnaast kan gedacht worden aan afspraken over: handhaving in de keten, informatievoorziening (zowel tussen de SUWI-organisaties als richting de werkzoekende), gegevensverkeer, over de wijze waarop periodiek met elkaar wordt overlegd over de samenwerking, cliëntenparticipatie over de keten heen, etc.

Al naar gelang de (lokale) behoeften zullen de SNO's qua inhoud van elkaar verschillen. Aan het eerder in deze brief genoemde Programma Ketenresultaten zijn echter wel een aantal algemene eisen te ontleen die aan alle SNO's dienen te worden gesteld. Het zijn eisen waartoe de ketenpartners zich hebben verplicht door in te stemmen met het Programma. Het betreft de volgende eisen:

- de in SNO's op te nemen prestatieafspraken dienen concreet te zijn, meetbaar, realistisch en aan tijd gebonden;
- partijen dienen *gezamenlijk* te meten volgens een vooraf afgesproken methode of de afgesproken prestaties zijn geleverd;
- partijen dienen vooraf met elkaar af te spreken hoe zij zich jegens elkaar verantwoorden over de geleverde prestaties (of het gebrek daaraan).

Als een SNO aan de hierboven genoemde eisen voldoet, heeft de SNO volgens het kabinet het karakter van een prestatiecontract, op de naleving waarvan de partners elkaar kunnen aanspreken. Het is wellicht beter voortaan de term prestatiecontract te gebruiken in plaats van een Service Niveau Overeenkomst, omdat daarmee meer recht wordt gedaan aan de inhoud van de overeenkomsten die tussen de SUWI-organisaties worden afgesloten. Een prestatiecontract/SNO is een privaatrechtelijke overeenkomst met daarin in principe rechtens afdwingbare afspraken en bepalingen. Overigens is het via de rechter afdwingen van overeengekomen prestaties volgens het kabinet niet de meest aangewezen weg binnen het publieke domein.

Bij nadere analyse van de mogelijkheden om de in de prestatiecontracten/SNO's gemaakte afspraken te borgen, is het van belang de focus allereerst te richten op het voorkómen dat geschillen tussen partijen ontstaan. Partijen kunnen hieraan zelf een belangrijke bijdrage leveren door bijvoorbeeld frequent aan elkaar te rapporteren en door periodiek (voortgangs-)overleg over de uitvoering van in het prestatiecontract/de SNO gemaakte afspraken. Het regionaal ketenoverleg (Reko) kan hierin een functie vervullen. Elkaar goed op de hoogte houden en voorkomen dat de andere partij voor verrassingen wordt gesteld, is van cruciaal belang. De afspraak uit het Programma Ketenresultaten 2003–2004 dat een prestatiecontract/SNO afspraken dient te bevatten over het gezamenlijk meten van prestaties, moet in dat licht worden gezien. Er zal dus een serieuze beoordeling van elkaars samenwerkingsinspanningen gaan plaatsvinden. In een situatie waarin een open communicatie plaatsvindt, zal er ook ruimte zijn om elkaar te helpen corrigeren en bijsturen. Gaandeweg zo'n traject kan blijken dat een – niet van tevoren voorziene – aanvullende inspanning van één of meerdere partijen noodzakelijk is om de afgesproken resultaten te bereiken. Binnen een goede samenwerkings- en overlegstructuur is die ruimte er.

Toch kunnen er, ook na goed overleg, geschillen rond de uitvoering van afspraken ontstaan. Dan is het van belang over een door alle betrokken partijen onderschreven geschillenregeling te beschikken. Kanaliseren is beter dan escaleren. Het belang van het goed kanaliseren begint al op het moment dat het geschil zich in eerste aanleg voordoet. Partijen kunnen bijvoorbeeld vastleggen dat een partij die meent dat een geschil bestaat, dat schriftelijk aan de andere partij meedeelt, onder aanduiding van het geschil. Een volgende stap kan zijn dat de partijen binnen een bepaalde termijn hun zienswijze op het geschil, alsmede een voorstel voor een oplossing daarvan, aan de andere partij(en) toezenden. Aan de hand daarvan kunnen partijen (verder) overleggen.

Een andere mogelijkheid is dat een geschil met verzoek om bemiddeling of met verzoek om advies wordt voorgelegd aan een derde partij. Ik ben er voorstander van dat in elk prestatiecontract dat de SUWI-partners met elkaar afspreken een regeling wordt opgenomen over de te volgen procedure bij onverhoopt verschil van inzicht tussen partijen over de naleving van gemaakte afspraken. Een overeen te komen geschillenregeling dient uiteraard toegesneden te zijn op de bijzondere bestuurlijke verhoudingen van de bij het prestatiecontract betrokken partijen. Voor de zbo's geldt dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid niet lokaal of regionaal, maar centraal is gepositioneerd. Het heeft de voorkeur dat een

geschil op lokaal/regionaal niveau kan worden vermeden of – indien het eenmaal is ontstaan – wordt bijgelegd. Echter als het geschil op lokaal/regionaal niveau niet uit de wereld kan worden geholpen en de prestaties van het zbo in het geding zijn, dan moet de Raad van bestuur zijn verantwoordelijkheid nemen. Gebeurt dat niet, dan zal de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de voorzitter van de Raad van bestuur hierop aanspreken. CWI en UWV zijn immers verantwoording aan hem verschuldigd.

Geen financiële sancties tussen publieke organisaties

Zoals reeds in de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Werk en bijstand uiteengezet (kamerstukken II, 2002/'03, 28 870, nr. 13) is het kabinet geen voorstander van het introduceren van financiële verrekeningsmechanismen tussen publieke organisaties. Financiële sancties passen naar de mening van het kabinet niet in een werkrelatie tussen publieke organisaties. Deze opvatting is in lijn met de notitie «Incentives in de uitvoeringsstructuur», die u als bijlage bij de «Tussenrapportage SUWI» (kamerstukken 2001–2002, 26 448, nr. 44) is toegezonden. Het eerst aangewezen middel bij gerezen problemen, aldus deze notitie, is onderling overleg. Eerst op regionaal, in tweede instantie – indien nodig – op landelijk niveau. Als dat niet voldoet kan de minister partijen langs de bestuurlijke lijn aanspreken of bijsturen.

De prestaties die in dit stadium van het groeiproces op het gebied van samenwerking worden geleverd, geven naar mijn mening geen aanleiding om een vergaande ingreep in de relaties tussen de SUWI-organisaties te kunnen rechtvaardigen. Het mogelijk maken van financiële incentives tussen de SUWI-organisaties zou een wel zeer verstrekkende ingreep zijn. Niettemin lijkt mij een meer principiële beoordeling van de kwaliteit van de samenwerking en de bestuurlijke borging daarvan op zijn plaats. Mijn voorstel zou zijn om hierover een discussie te voeren aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie SUWI, die in mei 2005 naar de Tweede Kamer wordt gezonden. Dat biedt de mogelijkheid om op basis van gedegen onderzoek conclusies te trekken over de kwaliteit van de samenwerking en de geleverde prestaties in relatie tot de meest wenselijke taakverdeling. Belangrijke input hiervoor betreft ook de bevindingen van de Inspectie Werk en Inkomen.

4. Rol van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is bij het sluiten van de prestatiecontracten geen partij. Toch heeft de minister een betekenisvolle rol, die voortvloeit uit zijn «systeemverantwoordelijkheid» voor de SUWI-constellatie als zodanig. Vanuit die verantwoordelijkheid voert de minister ook regie op de keten. Deze regierol wordt voor een belangrijk deel ingevuld via het Algemeen Ketenoverleg, dat door SZW wordt voorgezeten. Ik acht het van belang zowel binnen als buiten het Algemeen Ketenoverleg de voortgang van de afspraken nadrukkelijk te bewaken en aan de orde te stellen.

Partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid, maar moeten daar ook op aangesproken (kunnen) worden. Ik zal er bij de ketenpartners op aandringen dat zij in elk prestatiecontract een geschillenregeling opnemen. Verder zal ik mij door CWI, UWV en gemeenten laten informeren over de wijze waarop zij de prestatiecontracten inrichten volgens de strekking van de motie Verburg. Met CWI en UWV is afgesproken dat zij periodiek rapporteren via de kwartaalrapportages, ook over de samenwerking in de keten. De kwartaalrapportages vormen een vast agendapunt van het bestuurlijk overleg met CWI en UWV. Voor wat betreft het

gemeentelijk domein komt de voortgang op het gebied van ketensamenwerking aan de orde in het periodieke bestuurlijke overleg met VNG en Divosa.

5. Conclusie

Naar mijn mening is SUWI in opzet voldoende om de samenwerking vorm te geven. Het is nu te vroeg om een oordeel te geven over de structuur als zodanig. De afgelopen periode laat een duidelijke verbetering in de samenwerking zien en de ketenpartners zijn in gesprek om prestatieafspraken met elkaar te maken door middel van de SNO's/ prestatiecontracten. Naar mijn mening zijn er voldoende mogelijkheden om de SNO's vorm te geven als goed geborgde prestatiecontracten met zowel kwalitatieve als kwantitatieve afspraken. De afgesproken doorvertaling van de afspraken uit het Programma Ketenresultaten 2003–2004, moet daar ook in resulteren. Het is aan partijen zelf om de aangegeven mogelijkheden zo goed mogelijk te benutten.

De onderlinge afhankelijkheden in de keten werk en inkomen zijn van dien aard, dat partijen niet zonder duidelijke en meetbare nadere samenwerkingsafspraken kunnen. Mijn rol daarin is regievoerend op procesniveau, met daarin zowel stimulerende als bewakende elementen. De samenwerking heeft opstarttijd en ontwikkeltijd nodig gehad, maar lijkt nu duidelijk vaart te krijgen.

Financiële sancties passen naar de mening van het kabinet niet in een werkrelatie tussen twee publieke uitvoeringsorganisaties. Ik zal er wel bij de ketenpartners op aandringen dat zij in elk prestatiecontract een geschillenregeling opnemen.

Op grond van de evaluatie Wet SUWI, die in mei 2005 naar de Tweede Kamer gaat, stel ik voor een principiële discussie te voeren over de kwaliteit van samenwerking en de geleverde prestaties in relatie tot de meest wenselijke taakverdeling. Belangrijke input hiervoor betreft ook de bevindingen van de Inspectie Werk en Inkomen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte