



Eerste evaluatie van de Wet SUWI

Bevindingen en conclusies ten aanzien van
drie aspecten in de SUWI-regelgeving:

- aanbesteding reïntegratie
- prikkels in de uitvoering
- uitvoering andere taken

1. Inleiding

Artikel 86 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) schrijft voor dat de minister gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet jaarlijks aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Met deze notitie wordt invulling gegeven aan het eerste verslag, over het jaar 2002.

Aangezien de Wet SUWI pas ruim een jaar geleden is ingevoerd, is het nog te vroeg om in te gaan op het bereiken van de hoofddoelstellingen van de wet, te weten effectiviteit (werk boven uitkering), klantgerichtheid en doelmatigheid. De structurele effecten van de wet treden immers pas op als de structurele situatie is bereikt, als op 1 januari 2006 de implementatie van de Wet SUWI afgerond is.

Het is echter wel van groot belang continu te bezien waar een effectieve uitvoering kan worden bevorderd door aanpassingen in regelgeving of aansturing van de uitvoering. Het bereiken van de doelstellingen van de wet is immers belangrijker dan de wet zelf. Dit vraagt om regelmatige evaluatie van het wettelijk kader. Vanuit dit perspectief wordt in de eerste evaluatie van de Wet SUWI ingegaan op een drietal aspecten van de regelgeving: de invulling die opdrachtgevers geven aan aanbesteding van reïntegratietrajecten, de werking van prikkels in de uitvoering en de mogelijkheid van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) om andere taken uit te voeren. Deze onderwerpen kwamen in de parlementaire behandeling van de Wet SUWI expliciet aan de orde en zijn om die reden ook opgenomen in het evaluatie-artikel van de wet (artikel 86).

Om te kunnen oordelen over eventueel benodigde aanpassingen in de regelgeving is een analyse gemaakt van de aanwezige verantwoordings- en beleidsinformatie, van de relevante literatuur en zijn de CWI, UWV, SVB en VNG specifiek op deze onderwerpen bevestigd. De rapportage beschrijft primair de stand van zaken op dit moment en de ontwikkeling die zich het afgelopen jaar heeft voltrokken op de drie aspecten. Zoals gezegd is het nog te vroeg om de effecten te meten, wel kan bezien worden of de praktijkervaringen al tot aanpassingen nopen.

Vanaf volgend jaar zal de evaluatie uit een uitgebreidere en meer geïntegreerde rapportage bestaan. Weliswaar is de structurele situatie pas in 2006 bereikt, maar tegelijkertijd wordt de behoefte vanuit het parlement onderkend om regelmatig geïnformeerd te worden over de voortgang bij het bereiken van de effecten van de Wet SUWI en de bijdrage van de individuele actoren daaraan. Hiertoe dienen de tussentijdse evaluaties van 2004 en 2005. Na voltooiing van de implementatie van de Wet SUWI per 1 januari 2006 zal later dat jaar een integrale evaluatie volgen.

Deze notitie gaat achtereenvolgens in op aanbesteding reïntegratie, prikkels in de uitvoering en andere taken. Aan het eind van de notitie wordt nog kort aandacht besteed aan de inrichting van de toekomstige evaluaties. Eerst volgt nu een samenvatting van de belangrijkste conclusies voor deze drie onderdelen.

2. Conclusies

2.1 Aanbesteding reïntegratie

De evaluatie leert dat de publieke opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt (UWV en gemeenten) vorderingen maken met de vormgeving van de aanbesteding conform de vereisten van SUWI en de nadere beleidsinvulling die daaraan in de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” (Kamerstukken II, 2002/2003, 28719, nr. 1) is gegeven. De publieke opdrachtgevers blijken goed in staat in te spelen op de knel- en verbeterpunten die zich in de praktijk aandienen. Bij het UWV is in de afgelopen jaren bij elke nieuwe aanbestedingsprocedure sprake van verbetering. Voor met name de kleinere gemeenten geldt dat de aanbesteding van reïntegratie nog enigszins in de kinderschoenen staat, maar dat niettemin werk wordt gemaakt van het opstellen van goede aanbestedingsprocedures. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat gemeenten een minder lange traditie op het terrein van aanbesteding hebben. Bovendien waren gemeenten bij de totstandkoming van de SUWI-regelgeving soms nog gebonden aan bestaande afspraken. Als verklarende factor voor de relatieve achterstand bij een aantal gemeenten kan mogelijk ook gelden dat er van gemeentezijde op meerdere momenten een kritische houding is getoond ten aanzien van zowel de verplichting tot uitbesteding als de aanbestedingsvoorschriften. Dit zou een voortvarende start met de invulling van het opdrachtgeverschap aanvankelijk kunnen hebben verhinderd.

Aanpassing van beleid of wet- en regelgeving behoeft op basis van de onderhavige evaluatie niet aan de orde te komen. Het is echter wel wenselijk dat ook in de toekomst het ministerie zowel de aanbestedingsprocedure zelf als de effecten daarvan volgt. Goede aanbestedingsprocedures zijn immers van groot belang voor een werkende reïntegratiemarkt. Bij dit alles kan niet worden voorbijgegaan aan het uitgangspunt dat de uitvoering van de aanbesteding tot de normale bedrijfsvoering van UWV en gemeenten behoort. Indien SZW sturing aan de uitvoering wenst te geven, zal de sturingswijze moeten passen binnen de bestaande bestuurlijke context en sturingsrelatie. Ten aanzien van gemeenten ligt het in de rede met name te focussen op het vervullen van een faciliterende rol, zodat op die wijze richting kan worden gegeven aan de gewenste ontwikkelingsrichting. Ten aanzien van het UWV kan SZW beleidsmatige wensen kenbaar maken, waarbij het wel van belang is dat deze tot de hoofdlijnen beperkt blijven. Er worden wel kaders voor de uitvoering gesteld, maar binnen die kaders is de vormgeving van het uitvoeringsproces een verantwoordelijkheid die bij de uitvoering hoort te liggen.

2.2 Prikkel in de uitvoering

Onderwerp van evaluatie met betrekking tot de prikkels in de uitvoering vormen UWV, CWI, SVB en gemeenten. De algemene conclusie van de evaluatie luidt dat het sturingsinstrumentarium naar huidig inzicht voldoende mogelijkheden biedt om invloed op de ZBO's en gemeenten uit te oefenen en in die zin adequaat is. De ZBO's en gemeenten lijken voldoende gestimuleerd te worden om de SUWI-doelstellingen na te streven. De prikkels in de relatie tussen uitvoeringsorganisaties onderling en tussen cliënten en uitvoeringsorganisaties zijn in opzet adequaat en toepasbaar. De invulling is in ontwikkeling. Verder bestaat er voldoende ruimte om binnen de eigen organisatie prikkels te hanteren, die ook wordt gebruikt door de ZBO's.

De belangrijkste toepassing van prikkelwerking binnen de aansturing, blijkt naast de planning- en controlcyclus het uitoefenen van druk op bestuurlijk niveau te zijn. In wet- en regelgeving zijn daartoe voorsnog voldoende toepassingsmogelijkheden aanwezig. De werking van een aantal andere instrumenten binnen het wettelijke SUWI-kader kan indien gewenst nog verder geïntensiveerd worden. Verwacht mag worden dat prikkelwerking op de

uitvoering zal worden versterkt door de totstandkoming van cliëntenparticipatie in 2003 en door meer systematische aandacht voor resultaten van kwaliteitsmeting en benchmarking. Daarnaast zullen de voorgenomen gezamenlijke kwaliteits- en resultaatmeting met en door de ketenpartners naar verwachting een prikkelend effect sorteren.

De ZBO's zullen continu uitgenodigd worden voorstellen te doen over de wijze waarop zij de beleidsaccenten en prioriteiten vertalen in concrete beslissingen met betrekking tot de uitvoering.

Bij al deze ontwikkelingen moet echter bedacht worden dat prikkelwerking in de collectieve sector slechts aanvullend werkt, en zo kan bijdragen aan de bestaande verantwoordelijkheid van organisaties voor een kwalitatief hoogstaande uitvoering van hun taken.

2.3 Andere taken

De evaluatie van de uitvoering van andere taken in de zin van de Wet SUWI, richt zich op de wijzigingen die sinds de invoering van SUWI op dit terrein hebben plaatsgevonden bij SVB, CWI en UWV. Het afgelopen jaar hebben zowel SVB, CWI als UWV één of meer nieuwe andere taken verworven. Het UWV heeft daarnaast een aantal andere taken afgescheiden.

Wanneer de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe andere taken in 2002 per uitvoeringsorganisatie afzonderlijk wordt bekeken, valt allereerst op dat de SVB zich richt op het behoud van andere taken en zich oriënteert op de mogelijkheid om nieuwe andere taken in het publieke domein te verwerven. Het UWV is vooral bezig met het afstoten van andere taken die in het private domein liggen, en richt zich daarmee op de doelmatige uitvoering van de kerntaken. CWI ten slotte voert momenteel slechts twee andere taken uit. Zelf voorziet CWI in de toekomst een eventuele uitbouw van het pakket aan andere taken. Gericht wordt bezien welke publieke taken CWI in de uitvoering van de kerntaken versterken.

Op basis van deze evaluatie kan de conclusie worden getrokken dat de voorwaarden voor het uitvoeren van andere taken, zoals neergelegd in de SUWI-regelgeving, in de praktijk voldoen. Aanpassing van regelgeving is dan ook niet aan de orde. De verschillende beleidslijnen bij SVB, CWI en UWV passen binnen het wettelijk kader zoals dat is neergelegd in de Wet SUWI en aanverwante regelingen.

3. Aanbesteding reïntegratie

3.1 Algemeen

Op grond van artikel 86, tweede lid, van de Wet SUWI dient in de eerste ‘SUWI-evaluatie’ aandacht te worden besteed aan de eisen die door UWV en gemeenten worden gesteld aan de contracten die zij met reïntegratiebedrijven sluiten. De hierna gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd op bestaand gepresenteerd (onderzoeks)materiaal. Dit materiaal is overwegend eerder gepresenteerd, maar wordt hier in een nieuwe context samengebracht en verwerkt.

In deze notitie is een bredere invalshoek gekozen dan de in artikel 86, tweede lid, Wet SUWI bedoelde contracteisen als zodanig. Hierbij is als uitgangspunt genomen de wenselijkheid om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop publieke opdrachtgevers hun opdrachtgeverschap feitelijk invullen. De aanbesteding van reïntegratietrajecten staat dan centraal, waarbij de contracteisen één van de belangrijkste thema’s vormen.

Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de toezegging, gedaan tijdens de behandeling van SUWI in de Tweede Kamer (Handelingen II, 27 juni 2001, 92-5793), om de bestuurlijke afspraken met de VNG (‘Agenda voor de toekomst’) over de uitbesteding van reïntegratie eerder dan na vier jaar te evalueren. Omdat de bestuurlijke afspraken op dit punt volstrekt overeenkomen met het deel van de regelgeving SUWI dat bij deze evaluatie betrokken is, zijn de bestuurlijke afspraken min of meer ‘van nature’ bij de onderhavige evaluatie inbegrepen.

Doel van deze evaluatie is tweeledig. In de eerste plaats gaat het erom een beeld te verkrijgen omtrent de ontwikkelrichting met betrekking tot aanbesteding van reïntegratie in de praktijk en deze af te zetten tegen vigerende regelgeving en beleid. In de tweede plaats is het van belang eventuele knelpunten op te sporen, zodat op basis hiervan conclusies kunnen worden getrokken voor het beleid en de aansturing.

In deze notitie komt eerst de stand van zaken en ontwikkelingen met betrekking tot de aanbesteding aan de orde. De daaropvolgende paragrafen bevatten *deelaspecten* die met de aanbesteding samenhangen: de transparantie van de aanbestedingsprocedure, de invulling van de contracteisen in de praktijk, de wijze waarop UWV en gemeenten verantwoording afleggen en de positie van aan de gemeente gelieerde bedrijven en diensten. In paragraaf 3.7 wordt een samenvattende totaalindruk geschetst.

Deze evaluatie komt circa een half jaar na het verschijnen van de beleidsnotitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” (Kamerstukken II, 2002/2003, 28719, nr. 1). In die notitie wordt voor een deel ingegaan op items die hier buiten beschouwing blijven, zoals toetreding en concurrentie op de reïntegratiemarkt, het persoonsgebonden reïntegratiebudget en het toezicht. De aanbestedingsprocedure en de contracteisen komen echter zowel in de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” als in de onderhavige evaluatienotitie aan de orde, wat op enkele punten tot overlap leidt.

Evenals bij genoemde notitie vormt het onderzoek van Regioplan “Op weg naar volwassenheid?” verreweg de belangrijkste empirische bron. Bovendien is – naast ander bronmateriaal - ook gebruik gemaakt van informatiebronnen die sinds “Naar een werkende reïntegratiemarkt” beschikbaar zijn gekomen. De “SUWI-monitor: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen bij gemeenten na één jaar wetgeving” en de rapporten van de Inspectie Werk en Inkomen “De praktijk van het aanbesteden” en “Toetreding van sociale werkvoorzieningsbedrijven tot de reïntegratiemarkt” zijn daar voorbeelden van. Omwille van de leesbaarheid is ervan afgezien in de tekst telkens de bron te vermelden of per tekstblok naar een bron te verwijzen. Een overzicht van gebruikte bronnen is in een aparte paragraaf opgenomen.

3.2 Stand van zaken en ontwikkelingen met betrekking tot het opdrachtgeverschap

Gemeenten

Verreweg de meeste van 47 medio 2002 geïnterviewde gemeenten zitten op dat moment in een omslagfase naar een andere manier van werken. Een belangrijk deel van de gemeenten kiest voor een gedifferentieerde benadering, meestal inhoudende dat ‘de grote bulk’ via aanbesteding wordt ingekocht, terwijl voor kleinere doelgroepen en projecten een ‘minder zware procedure’ wordt gevolgd. Bij de laatste projecten valt bijvoorbeeld te denken aan projecten in de sfeer van sociale activering, die volgens veel gemeenten in verband met de kleinschaligheid en de plaats in de gemeentelijke infrastructuur niet past bij de werkwijze van de aanbestedingsprocedure.

Een aantal kleinere gemeenten heeft de aanbestedingsprocedure uitgesteld, maar zit nu volop in een omslagfase, hetzij oriënterend, hetzij inclusief het al concreet doorvoeren van veranderingen. Het blijkt veel kleine gemeenten te ontbreken aan de benodigde tijd en kennis. Een deel van die gemeenten kiest voor samenwerking met andere gemeenten bij de inkoop. Per peildatum 31 december 2002 heeft ruim 80% van de gemeenten een programma van eisen voor de aanbesteding opgesteld (voor de grote gemeenten is dit 100%) en heeft eveneens ruim 80% opdrachtnemers voor de uitvoering van de reïntegratietrajecten geselecteerd.

Een deel van de gemeenten ervaart medio 2002 de voorschriften inzake uitbesteding van reïntegratie nog als onduidelijk. De geconstateerde diversiteit in aanpak, is hier mogelijk mede een gevolg van. De bestekken en contracten lopen qua inhoud fors uiteen, wat reïntegratiebedrijven als hinderlijk ervaren.

De meeste gemeenten volgen een zogenaamde niet-openbare procedure met een aparte selectie- en gunningsfase. Soms worden voorwaarden gehanteerd die nieuwe bedrijven bij voorbaat uitsluiten. In andere gevallen blijkt de gevolgde procedure reïntegratiebedrijven van buiten de regio te benadelen. Ongeveer de helft van de (42) bij één van de onderzoeken betrokken gemeenten maakt uitsluitend gebruik van regionale bedrijven. Bijna de helft van de gemeenten maakt gebruik van één reïntegratiebedrijf; de overige gemeenten hebben meer dan één bedrijf ingeschakeld. Eén gemeente, die geen hele trajecten maar producten heeft ingekocht, heeft contracten met 35 bedrijven gesloten.

Het vaststellen van de kwaliteit van de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven blijkt lastig. Vergelijkingsmateriaal om de kwaliteit te kunnen vaststellen is er (nog) nauwelijks. In één van de onderzoeken hebben 22 van de 28 gemeenten geen zicht op de plaatsingscijfers van de reïntegratiebedrijven. Gemeenten zeggen ook over te weinig informatie te beschikken om te kunnen beoordelen of de prijs die reïntegratiebedrijven vragen niet te hoog is.

Gebleken is dat gemeenten nauwelijks knelpunten ervaren met betrekking tot de uitkomsten van de aanbesteding. In één van de onderzoeken wordt door één gemeente aangegeven dat er te weinig aanbod is voor fase 4-cliënten. Een andere gemeente zegt dat er te veel aanbieders zijn, waardoor het onderscheid tussen goede en minder goede bedrijven niet te maken is.

Volgens één van de onderzoeken hanteren gemeenten veelal maatwerk bij het selecteren van cliënten voor reïntegratietrajecten. Hoewel een kwart van de gemeenten in dit onderzoek aangeeft nog niet voldoende kennis te hebben van het cliëntenbestand, zeggen toch bijna alle (24 van 28) gemeenten cliënten op basis van individuele kenmerken naar reïntegratiebedrijven te verwijzen. Het ongedifferentieerd doorverwijzen van cliënten vindt alleen bij uitzondering

plaats. Dit betekent dat een groep cliënten zonder oriënterende gesprekken gelijktijdig wordt doorverwezen naar het reïntegratiebedrijf.

UWV

Wanneer de aanbestedingsprocedure 2002 van het UWV wordt vergeleken met die van 2001, vallen een aantal veranderingen op. Het bestek 2002, waarin tevens de operationalisering van de selectie- en gunningscriteria is opgenomen, is vooraf bekend gemaakt. Tevens is er meer differentiatie in de opdrachten (o.a. regionale aanbestedingen en keuzemogelijkheden voor cliënten). Met betrekking tot de aanbestedingsprocedure UWV 2002 wordt de vraag opgeworpen of voldoende ruimte is gegeven aan het gedifferentieerde aanbod dat op de markt aanwezig is. Bovendien zou de kans voor reïntegratiebedrijven om een contract gegund te krijgen geringer zijn naarmate het bedrijf kleiner was en meer regionaal georiënteerd.

Aan de hand van het Programma van Eisen Reïntegratiecontracten 2003 van het UWV kan een actuelere schets worden gegeven. De belangrijkste ontwikkelingen zijn als volgt:

- Aanbesteding van niet-openbaar (2002) naar openbaar, dus zonder voorafgaande selectie direct offerte uitbrengen (2003);
- Geleidelijke overgang naar volledige resultaatfinanciering. Alleen voor doelgroepen die een intensiever traject nodig hebben geldt een 'no cure, less pay' systematiek.
- In tegenstelling tot voorgaande jaren zal het UWV meerdere malen per jaar aanbesteden.
- De - in aantal beperkte - doelgroepen worden aanbesteed in opdrachten van verschillende omvang. Hiermee wordt bereikt dat zowel regionale als landelijke reïntegratiebedrijven kunnen offereën. Met de omvang van de opdrachten is rekening gehouden met de mogelijkheid nieuwe toetreders tot de reïntegratiemarkt toe te laten;
- De klant heeft inspraak bij de keuze van een reïntegratiebedrijf. Om keuzevrijheid van de cliënt te ondersteunen zorgt elk reïntegratiebedrijf voor een cliëntkeuzesjabloon.

Voor het UWV zijn de belangrijkste knelpunten gelegen in de administratieve last van de aanbesteding (zowel voor het UWV als voor de bedrijven) en het gebrek aan verificatiemogelijkheden van in offertes gepresenteerde kwaliteit van dienstverlening. De administratieve lasten voor de opdrachtnemers kunnen een toetredingsbelemmering vormen. Van belang is ook dat het UWV over te weinig informatie lijkt te beschikken om de prijs die reïntegratiebedrijven vragen te kunnen beoordelen.

Als knelpunt met betrekking tot de twintig procent vrije ruimte uit de aanbestedingsprocedure van het UWV is genoemd dat het bestek dat voor dat deel geldt te vrijblijvend zou zijn, waardoor het ruimte overlaat voor eigen interpretaties.

Overigens zijn geen structurele belemmeringen geconstateerd. De belemmeringen die er zijn, hebben gedeels te maken met de ontwikkelingsfase waarin het opdrachtgeverschap zich bevindt.

Het UWV meent dat in artikel 4.1, derde lid, van het Besluit SUWI een sterke nadruk wordt gelegd op de kosten. Liever zou het UWV de keuze maken op basis van de verhouding kosten/effectiviteit. In deze beoordeling spelen dan de geleverde prestaties van aanbieders in het verleden in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin een steeds belangrijkere rol. Het UWV acht het van belang meer inzicht te krijgen in de effecten van reïntegratiediensten op het uitkeringsvolume. Het UWV is bezig een effectiviteitsmodel te ontwerpen, waarmee de effectiviteit van de inzet van instrumenten per doelgroep meer transparant wordt.

3.3 Transparantie van de aanbestedingsprocedure

UWV en gemeenten dienen een transparante en toetsbare *aanbestedingsprocedure* te volgen, waarbij meer offertes worden gevraagd op basis van vooraf vastgestelde criteria. Deze eis is vastgelegd in artikel 4.1 van het Besluit SUWI. De transparantie van de *reïntegratiemarkt* als zodanig is een aspect van andere orde en is dan ook niet in deze evaluatie meegenomen (voor dit aspect wordt verwezen naar de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt”).

Gemeenten

Medio 2002 is de meerderheid van 47 geïnterviewde gemeenten nog maar net begonnen met inkopen op de reïntegratiemarkt. Ze werken in het algemeen hard aan de inrichting van hun organisatie en inkooppraktijken conform de SUWI-vereisten. In veel gevallen hanteren gemeenten echter nog geen duidelijke gunningscriteria bij de selectie. In die gevallen is er vaak voor gekozen om bestaande contracten te verlengen en eventueel nog één of meer partners bij te zoeken (als tussenstap, mede ter betere vergelijking), om zich dan te kunnen concentreren op een nieuwe aanbestedingsprocedure. De koplopers hanteren wél duidelijke selectie- en gunningscriteria.

Gemeenten vinden het nog lastig om een goede en objectieve keuze uit de offertes te maken. Bij de gunning bekende bedrijven (waaronder aan de gemeente gelieerde bedrijven) hebben soms een voorsprong door het opnemen van ervaring in de regio als gunningscriterium. Het louter contracteren van ‘*preferred suppliers*’ gebeurt echter steeds minder.

Reïntegratiebedrijven blijken de aanbestedingsprocedure van gemeenten toch nog wel als te weinig transparant te ervaren. Met name de criteria die voor de gunning worden gehanteerd, zijn voor reïntegratiebedrijven vaak niet duidelijk.

UWV

De aanbesteding 2002 van het UWV voldoet op hoofdlijnen aan de gestelde uitgangspunten en bevat verbeteringen ten opzichte van die over 2001. Zo zijn maatregelen genomen om de uniformiteit van de beoordelingen te vergroten en de transparantie van het beoordelingsproces te verbeteren en zijn de mogelijkheden tot afroming door reïntegratiebedrijven beperkt. Op voorhand is meer duidelijkheid gegeven over de rangorde in gunningscriteria.

Wel is de transparantie nog voor verbetering vatbaar. Met name over de transparantie van de toepassing van het bestek bestaat er nog veel onvrede bij betrokken partijen. Er is meer duidelijkheid over bepaalde selectie- en gunningscriteria nodig want zij bieden veel subjectieve beoordelingsruimte. Een meerderheid van 82 geënquêteerde bedrijven vindt dat de transparantie van de verschillende opeenvolgende fasen van de aanbestedingsprocedure niet noemenswaardig is veranderd ten opzichte van de procedure die voor 2001 is gehanteerd. Van de bedrijven die ook de contracteringsfase hebben meegemaakt is bijna de helft wel van mening dat de contractering transparanter heeft plaatsgevonden dan in 2001.

Als gevolg van de interpretatieruimte die door het UWV gehanteerde selectie- en gunningscriteria in het verleden lieten, pakten beoordelingen van identieke offertes in de diverse regio's verschillend uit. Dit had tot gevolg dat een aantal offertes zijn herbeoordeeld. Herbeoordeling kan ten koste gaan van de uniformiteit en transparantie van het selectieproces. De beoordeling van offertes geschiedt inmiddels centraal.

Aspecten die het UWV in de beoordeling van de offertes betreft, beperken zich niet alleen tot de geoffreerde prijs en het plaatsingspercentage. Ook de eigen objectief meetbare ervaringen en resultaten in het verleden weegt het UWV mee. ‘Nieuwe’ bedrijven moeten een verklaring overleggen met hun resultaten ondertekend door degene voor wie de opdracht is uitgevoerd.

3.4 Invulling van contracteisen

De minimale contracteisen liggen vast in artikel 4.1 van het Besluit SUWI. De voorwaarden zijn in feite beperkt tot aspecten die samenhangen met gegevensverstrekking, toezicht, privacybescherming en geschillenregeling. De set van contractuele voorwaarden die in de uitvoeringspraktijk worden gehanteerd en die hierna in beschouwing wordt genomen, is aanmerkelijk breder.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat opdrachtgevers voornamelijk de nadruk leggen op de kwaliteit van de output. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de contracten hoofdzakelijk resultaatseisen bevatten en nauwelijks ingaan op de wijze waarop deze resultaten bereikt moeten worden. De vormgeving van de aanbesteding en de contracteisen kan afroming van de gemakkelijker te reïntegreren cliënten voorkomen, of juist in de hand werken.

In de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” wordt opgemerkt dat - vóór de aanbesteding 2003 van het UWV – resultaatfinanciering nog slechts beperkt wordt toegepast. Dit, in combinatie met de praktijk waarbij afgerekend wordt op trajectonderdelen in plaats van integrale trajecten, heeft onder andere tot gevolg dat reïntegratiebedrijven in verschillende stadia gedurende trajecten moeten rapporteren, waardoor zij tegen extra administratieve lasten oplopen.

De contracten kunnen uiteenlopende eisen bevatten, tot en met de eis dat het reïntegratiebedrijf ook na een gerealiseerde plaatsing een actieve rol blijft vervullen. Uit een enquête onder reïntegratiebedrijven blijkt dat bij 12 van de 42 bedrijven door de (publieke en private) opdrachtgever eisen aan de nazorg worden gesteld. De eisen op het punt van nazorg worden in slechts 6 op de 10 gevallen vastgelegd in het contract.

Contracteisen gemeenten

Bij gemeenten worden de volgende trends met betrekking tot afspraken in de contracten met reïntegratiebedrijven gesignaleerd:

- De meest voorkomende situatie is, dat uitsluitend of vooral complete trajecten worden ingekocht. Op de tweede plaats komt de inkoop van zowel complete, als deeltrajecten. Het uitsluitend inkopen van deeltrajecten komt het minst voor.
- Raamcontracten komen bij grotere gemeenten niet veel meer voor, bij ongeveer de helft van de kleinere nog wel.
- Ongeveer de helft van de gemeenten maakt volumeafspraken met reïntegratiebedrijven. Volumeafspraken met een min-max-karakter zijn in opkomst.
- Contracten worden meestal nog gesloten voor één jaar. De verwachting is, dat gemeenten zullen kiezen voor aanbestedingsprocedures om de circa twee à drie jaar.
- Steeds vaker worden over (de duurzaamheid van) de plaatsing afspraken gemaakt, meestal over plaatsingen voor ten minste een half jaar, maar ook een jaar komt voor.
- Over de maximale doorlooptijd van trajecten worden steeds vaker afspraken gemaakt. De meest gangbare zijn één of twee jaar.

De indruk is dat gemeenten in meerderheid volledige inputfinanciering toepassen, waarbij per gestart traject of product wordt betaald ongeacht het uiteindelijke resultaat. Niettemin lijkt een duidelijke tendens zichtbaar, dat een sterker accent op resultaatfinanciering wordt gelegd. Er zijn interessante verschillen tussen gemeenten waar het gaat om de risicospreiding over gemeente en aanbieders. Meestal wordt gekozen voor ‘no cure, less pay’. In enkele gevallen is sprake van ‘no cure, no pay’, soms zelfs bij fase 4-dienstverlening. Vaak zit het verschil in de wijze waarop het resultaat is benoemd: als een ruime of gedifferentieerde definitie is gekozen, is ‘no cure, no pay’ eerder haalbaar dan bij een enge plaatsingsdefinitie.

Dikwijls blijken reïntegratiebedrijven zelf ook voorwaarden te stellen, zoals met betrekking tot het instroomvolume, de kenmerken van de doelgroep en de spreiding van de toeleiding. Door een aantal gemeenten is aangegeven, dat het maken van afspraken over deze onderwerpen door beide partijen redelijk en logisch werd gevonden.

Bijna alle gemeenten (30 van de 32 in één van de onderzoeken) leggen de door het reïntegratiebedrijf te leveren informatie contractueel vast. Doorgaans laten de gemeenten zich elk kwartaal informeren over de voortgang van het traject op cliëntniveau. Tevens is er vaak sprake van een rapportage op geaggregeerd niveau.

De indruk is dat de meeste gemeenten geen definiëring van duurzaamheid van plaatsing in de contracten hebben opgenomen. Ruim eenderde in bovengenoemd onderzoek doet dit wel, waarbij veelal is uitgegaan van een periode van zes maanden uit de uitkering en werkzaam zijn in een betaalde baan. Eenderde van de onderzochte gemeenten maakt in het contract onderscheid naar doelgroepen. Overigens ervaren reïntegratiebedrijven de afgesproken resultaatverplichtingen niet altijd als duidelijk. Afspraken over percentage duurzame plaatsing blijken in de praktijk soms verschillend te kunnen worden geïnterpreteerd.

Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is erop gewezen dat gemeenten mogelijk problemen ondervinden met betrekking tot de evaluatie van de contracten en het meten van de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen. Hierbij gaat het ook om de problematiek van hoe opgedane ervaringen door te vertalen in gemeentelijk beleid en in toekomstige contracten.

Contracteisen UWV

Uitgangspunt bij het UWV is resultaatfinanciering. Een 'no cure, less pay' constructie is het meest gangbaar. Het UWV heeft voorafgaand aan de aanbesteding per doelgroep bepaald welke financieringsvorm bij gunning in het contract wordt vastgelegd. Binnen enkele doelgroepen zijn tevens per regio verschillende financieringsvormen vastgesteld. Indien een traject niet tot plaatsing leidt worden de kosten van een traject niet of niet volledig vergoed. Op de intake en diagnostische fase wordt geen resultaatfinanciering toegepast, deze worden volledig vergoed. Voor de meeste doelgroepen wordt een vast percentage van de geoffreerde prijs vergoed en wordt bij plaatsing de rest van het bedrag plus een bonus uitgekeerd. De bonus is afhankelijk van het plaatsingspercentage dat het reïntegratiebedrijf bereikt.

Een door respondenten binnen het UWV genoemd punt is dat bij de beperkte contractduur de continuïteit van reïntegratiebedrijven gevaar kan lopen. Het probleem kan volgens sommige respondenten worden ondervangen door het verlengen van de contracten bij goed functioneren, of door een contract te sluiten voor een termijn langer dan een jaar (bijv. 3 jaar).

Wat betreft de eerste tranche van de aanbestedingsprocedure 2003 zijn de contracteisen af te leiden uit de bij het Programma van Eisen gevoegde 'concept mantelovereenkomst reïntegratie AG UWV 2003'. Dit concept contract bevat onder andere bepalingen over de termijnen (zoals met betrekking tot de indiening van een plaatsingsplan), het opleveren van verantwoordingsinformatie en rapportages, inschakeling van derden door de opdrachtnemer (onderaanneming) en de financiering, waaronder de mogelijkheid van een bonus.

De mantelovereenkomst bevat een inspanningsverplichting voor het UWV om – met inachtneming van de cliëntkeuze van de individuele kandidaten - het in het Programma van Eisen geprognosticeerde aantal kandidaten aan te leveren.

3.5 Verantwoording uitvoerders

In de kabinetsreactie op het Beleidskader Werk en Inkomen 2002 van de Raad voor Werk en Inkomen is toegezegd (Kamerstukken II, 2001/2002, 26448, nr. 56) bij deze evaluatie aandacht te besteden aan de wijze waarop publieke uitvoerders verantwoording afleggen over inzet en resultaten. Op toezichtsaspecten wordt hier niet ingegaan; deze zijn eerder uitvoerig aan de orde gesteld (Kamerstukken II, 2000/2001, 27588 en 27665, nr. 41 en Kamerstukken II, 2001/'02, 26448, nr. 42).

Hierna wordt ook kort ingegaan op de verantwoordingslijn van reïntegratiebedrijven naar UWV en gemeenten. Reïntegratiebedrijven verantwoorden zich in rapportages, waarin onderwerpen worden behandeld als doorlooptijden, plaatsingspercentages, uitvalpercentages en duurzame plaatsingen. Het is echter onduidelijk op welke wijze UWV en gemeenten ook daadwerkelijk de controle houden over de werkelijke totale uitgaven voor trajecten per cliënt.

Gemeenten

Nagenoeg alle gemeenten ontvangen voortgangsrapportages. De frequentie is meestal eens per kwartaal, in een aantal gevallen eens per maand. Rapportage-afspraken die gemeenten vastleggen worden steeds fijnmaziger (input, throughput, output, individueel en op geaggregeerd niveau, kwalitatieve toelichting).

De verantwoording van de gemeenten aan de minister geschiedt langs de volgende lijnen. Met betrekking tot inzet en resultaten van reïntegratie-activiteiten dienen zij zich systematisch te verantwoorden via het model verslag over de uitvoering Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw). Daarnaast voorziet de monitor scholing en activering in – halfjaarlijks op te leveren – beleidsinformatie onder andere over de in uitvoering zijnde reïntegratietrajecten.

UWV

Wat het UWV betreft is de informatievoorziening door de reïntegratiebedrijven als volgt. Elk kwartaal dient het reïntegratiebedrijf een overzicht te geven van de aantallen ingestroomde, uitgevallen en geplaatste cliënten en het aantal gestarte trajecten. Minimaal één keer per kwartaal moet het bedrijf de resultaten kunnen toelichten. Op verzoek van het UWV moet inzicht in het dossier verschaft worden.

De verantwoording van het UWV aan de minister geschiedt langs de volgende lijnen. Relevante informatie wordt verkregen op basis van de Model Verantwoording UWV. Dit model, dat met de Vierde voortgangsrapportage SUWI aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 2002/'03, 26448, nr. 58), biedt een overzicht van items waarover het UWV dient te rapporteren.

Het UWV stapt over op een verantwoording per 'contractjaar', dat wil zeggen: de gegevens over de resultaten van alle trajecten die in een bepaald jaar zijn gestart komen bij elkaar in één rapportage. Omdat trajecten een looptijd hebben van maximaal twee jaar, kan zo'n rapportage pas twee jaar na afsluiting van het laatste traject in een contractjaar compleet worden gemaakt. De nieuwe systematiek wordt gebruikt voor contracten vanaf 1 april 2002. De resultaten van het reïntegratiebeleid en de aanbestedingsprocedures in termen van prestaties van reïntegratiebedrijven en aantal (duurzame) plaatsingen van uitkeringsgerechtigden zullen derhalve pas in 2004 en 2005 bekend zijn. Bovendien wordt door het UWV elk kwartaal een tussenrapportage gepresenteerd met daarin de meest actuele reïntegratieresultaten.

De verantwoording bestaat overigens niet alleen uit papierstromen; ook de diverse overleggen (waaronder op bestuurlijk niveau) tussen SZW en UWV fungeren als informatiekanaal.

3.6 Positie van aan de gemeente gelieerde bedrijven en diensten

In het kader van SUWI wordt een gelijk speelveld op de reïntegratiemarkt nagestreefd. Gemeenten mogen aan hen gelieerde bedrijven of diensten niet oneigenlijk bevoordelen.

Geconstateerd kan worden dat gemeenten de bestaande bijzondere banden met aanbieders aan het verzakelijken zijn en proberen minder gebruik te maken van preferred suppliers. Niettemin is nog sprake van een grote mate van afhankelijkheid, met name naar mate de gemeente kleiner is. Er is een concentratie van kennis, expertise en voorzieningen bij Wiw/Wsw-instellingen, waarvoor niet altijd alternatieven voorhanden zijn. Het proces van verzelfstandiging en geleidelijk aan meer op afstand plaatsen gaat echter door. Dit laat natuurlijk onverlet, dat bij de keuzebepaling van aanbieders bekendheid en vertrouwen een rol spelen. Niettemin blijkt in een regio als Rijnmond dat reïntegratie meestal niet wordt ingekocht bij Wiw- of Wsw-bedrijven, op een enkele uitzondering na.

In onderzoek naar de toetreding van Wsw-bedrijven tot de reïntegratiemarkt is gewezen op de (oneigenlijke) concurrentievoordelen van die bedrijven. Hun marktaandeel is op dit moment echter betrekkelijk klein. Bovendien blijven de bedrijven in de pas lopen met de gangbare marktprijzen. Er is geen melding gemaakt van concurrentievervalsing door ongelijke BTW-verplichtingen tussen aanbieders van reïntegratiediensten.

Er is wel een risico dat de subsidie die Wsw-bedrijven ontvangen voor hun primaire, wettelijke taak ook wordt ingezet voor de commerciële reïntegratieactiviteiten. Er is bij de onderzochte Wsw-organisaties geen volledige boekhoudkundige scheiding van commerciële activiteiten die gericht zijn op andere doelen dan de primaire doelstelling.

Bij verder doorvoeren van open aanbesteding zal blijken wat Wsw-bedrijven in vergelijking met de concurrentie te bieden hebben. Nu hebben gemeenten daar nog geen goed zicht op.

3.7 Samenvattende totaalindruk en leerpunten evaluatie

Algemeen

In de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” is beschreven waaraan een goede aanbestedingsprocedure moet voldoen. Dit zijn ondermeer: minder administratieve belasting, minder beoordelingscriteria en een heldere weging, een betere indeling op basis van objectieve klantkenmerken en meer ruimte voor reïntegratiebedrijven om maatwerk te kunnen leveren. Met betrekking tot de vormgeving – door de publieke opdrachtgevers - van de contracteisen en de aanbestedingsprocedure in bredere zin vallen duidelijk ontwikkelingen in de goede richting waar te nemen. De aanbesteding van reïntegratietrajecten wordt behoorlijk opgepakt. Uit verschillende onderzoeken komen nog tal van knel- en verbeterpunten naar voren, maar tot dusver is gebleken dat die veelal al werkende weg kunnen worden opgelost. Het einddoel zoals beschreven in de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” kan daarmee als realistisch worden aangemerkt, ook al moet worden erkend dat er op onderdelen nog een behoorlijke slag moet worden gemaakt. Aanpassing van beleid of wet- en regelgeving is daarvoor niet nodig en de onderhavige evaluatie biedt daar ook geen aanleiding toe.

Het is van belang vast te stellen dat de uitvoering van de aanbesteding tot de normale bedrijfsvoering van UWV en gemeenten behoort. Het is primair aan het UWV en gemeenten zelf om geconstateerde knel- en verbeterpunten op te pakken. Uiteraard kan SZW sturend optreden door richting het UWV beleidsmatige wensen kenbaar te maken, maar hierbij is het wel dringend gewenst dat deze sturing tot de hoofdlijnen beperkt blijft. Er worden wel kaders voor de uitvoering gesteld, maar binnen deze kaders is de vormgeving van het uitvoeringsproces een verantwoordelijkheid die bij de uitvoering hoort te liggen.

Die gestelde kaders gelden ook voor de gemeenten, zij het dat in de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” is aangegeven dat het aanbestedingsregime van het Besluit SUWI op termijn voor gemeenten kan vervallen. Het zij hier nog eens benadrukt dat het van belang is de verplichtingen tot die tijd te handhaven. Dat biedt een handvat om richting te kunnen geven aan de gewenste ontwikkelrichting. SZW faciliteert gemeenten door het opstellen of laten opstellen van handreikingen of formats en het communiceren van ‘good practices’, zoals in het verleden onder regie van het Steunpunt SUWI Gemeenten (nu Steunpunt Keten Samenwerking) is gedaan (zoals de handreiking “Inkoopstrategie” van januari 2003). Dit kan ook convergerend werken, waarmee tegemoet wordt gekomen aan het door reïntegratiebedrijven ervaren ‘hinderpunt’ van de grote mate van diversiteit in aanpak bij gemeenten. Deze facilitering is er mede op gericht te bevorderen dat gemeenten zich in hun aanbestedingsbeleid (meer) gaan richten op het bereiken van de streefsituatie zoals die in de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” is omschreven. Vanwege het grote financiële belang en de beleidsruimte die gemeenten krijgen is het voorschrijven van een exact model waar gemeenten aan zouden moeten voldoen, niet aan de orde.

UWV en gemeenten zijn lerende organisaties, waarbij mag worden aangenomen dat elke volgende aanbestedingsprocedure beter in elkaar zal zitten dan de daaraan voorafgaande. Bij het UWV is die verbetering in de achtereenvolgende aanbestedingsprocedures aantoonbaar, terwijl bij gemeenten ook een duidelijke tendens in de goede richting valt waar te nemen. De indruk is dat de meeste problemen nog bij de kleinere gemeenten zitten. Om de noodzakelijke professionaliseringsslag te maken biedt regionale samenwerking goede mogelijkheden. Dit kan variëren van informatie-uitwisseling tot gezamenlijke inkoop. Overigens hebben veel kleine gemeenten ofwel gezamenlijk ofwel door zich aan te sluiten bij een grote buurgemeente de aanbesteding gezamenlijk opgepakt.

Dat het UWV verder is dan de meeste gemeenten heeft ongetwijfeld ook te maken met het feit dat het UWV een langere traditie heeft met aanbesteding en dus meer ervaring heeft ontwikkeld. Bovendien waren gemeenten bij de totstandkoming van de SUWI-regelgeving soms nog gebonden aan bestaande afspraken. Een verklarende factor voor de relatieve achterstand bij een aantal gemeenten zou mogelijk ook kunnen zijn dat er van gemeentewege op meerdere momenten een kritische houding is getoond ten aanzien van zowel de verplichting tot uitbesteding als de aanbestedingsvoorschriften.

In onderzoeken geconstateerde knelpunten met betrekking tot de aanbestedingsprocedure van het UWV zijn op onderdelen al verminderd of weggenomen. Dit geldt bijvoorbeeld de kritiek inzake mogelijke benadeling van kleine en regionaal opererende reïntegratiebedrijven. Om die reïntegratiebedrijven een eerlijke kans te geven, geschiedt de aanbestedingsprocedure 2003 in diverse doelgroepen van verschillende omvang. Landelijk opererende bedrijven kunnen alleen op de grootste groepen inschrijven en komen niet in aanmerking voor de kleinere. De Inspectie Werk en Inkomen geeft in het jaarverslag 2002 aan te verwachten dat het UWV een steeds betere balans zal bereiken tussen een efficiënte aanbesteding, de verantwoordelijkheid voor de cliënt en het bevorderen van concurrentie op de reïntegratiemarkt.

Verhouding prijs/kwaliteit

Relevant punt is de opvatting van opdrachtgevers dat men tot nu toe over te weinig informatie beschikt om te kunnen beoordelen of de prijs die reïntegratiebedrijven voor een resultaat vragen niet te hoog is. De kwaliteit en vormgeving van de aanbesteding is hierbij van belang. Naarmate opdrachtgevers meer ervaring met het aanbesteden van reïntegratietrajecten opdoen, mag worden verwacht dat men beter in staat is zich een oordeel over de door

reïntegratiebedrijven geoffreerde prijs te vormen. Bij het UWV kan het aangekondigde onderzoek naar de effectiviteit van REA-budgetten hierbij van belang zijn.

Zicht op resultaten

Als gevolg van de doorlooptijd van trajecten zijn ten tijde van de volgende aanbesteding nog betrekkelijk weinig prestatiegegevens van reïntegratiebedrijven bekend. Uit één van de onderzoeken blijkt dat driekwart van de gemeenten geen zicht had op de plaatsingsresultaten van de bedrijven. Elders wordt geconstateerd dat het UWV problemen heeft om de kwaliteit van de reïntegratiebedrijven vast te stellen. Naarmate er meer ervaringscijfers beschikbaar komen (benchmark), zullen de objectieve gunningscriteria ‘resultaten uit het verleden’, ‘prijs’ en ‘doorlooptijd’ een grotere rol kunnen gaan spelen. Wel moet daarbij een zodanige vorm worden gekozen, dat de criteria niet op voorhand ongunstig uitvallen voor nieuwe toetreders. Gemeenten en UWV moeten dus kennelijk (ook) op dit punt nog werken aan verbetering van de kwaliteit van hun opdrachtgeverschap. Toenemende ervaring die betrokkenen naar verloop van tijd opdoen zal er, naar mag worden aangenomen, eveneens toe leiden dat het (knel)punt dat gemeenten kennelijk nog ondervinden met het evalueren van hun contracten en de effectiviteitsmeting van reïntegratie-inspanningen, gaandeweg afneemt. Ook het keurmerk van Borea zal een bijdrage kunnen leveren in het toepassen van de selectie van aanbieders.

Verantwoording publieke uitvoerders

De publieke uitvoerders leggen verantwoording over inzet en resultaten af aan de minister. Hiervoor bestaan verschillende rapportagelijnen. Vanwege doorlooptijd van trajecten ijlt de beschikbaarheid van informatie over resultaten in termen van prestaties van reïntegratiebedrijven enige tijd na. Recent heeft de Algemene Rekenkamer hier op gewezen (Kamerstukken II, 2002/2003, 28831, nr. 2), waarbij als SZW-reactie is aangegeven dat, ondanks het naijlen van informatie met betrekking tot resultaten, SZW nu al de voortgang kan monitoren en waar nodig het UWV tussentijds kan bijsturen. De wijze waarop de verantwoording door UWV en gemeenten is vormgegeven, voldoet naar het oordeel van SZW. Aanpassing of aanvulling van de informatieverplichtingen met de door de RWI in het Beleidskader 2002 genoemde kengetallen is niet noodzakelijk. De bestaande en toekomstige informatiebronnen dekken de informatiebehoefte, terwijl via evaluatief (beleids)-onderzoek - los van de verantwoording - additionele informatie kan worden verkregen.

Duurzaamheid plaatsing

Het kabinet definieert ‘resultaat’ als een duurzame plaatsing in een reguliere baan. Er is sprake van een duurzame plaatsing als betrokkene na afloop van het traject ten minste een half jaar een reguliere baan vervult (zie ook hoofdstuk 9 van de Vijfde voortgangsrapportage SUWI).

Geconstateerd kan worden dat het UWV in deze lijn handelt, waarbij het UWV bovendien bonussen toekent voor plaatsingen die qua duurzaamheid dit resultaat overtreffen.

Een aantal gemeenten hanteert eveneens een duurzame plaatsing van ten minste een half jaar als resultaat.

Resultaatfinanciering

Toepassing van volledige resultaatfinanciering is van belang om in de praktijk een betere economische afweging te kunnen maken van de kosten en baten van in te zetten instrumenten. In de brief van 10 december 2002 (Kamerstukken II, 2002/2003, 26448, nr. 63) is aangegeven dat resultaatfinanciering mogelijk is zonder dat dit gepaard gaat met afroming, althans voor gemakkelijk plaatsbare groepen; voor moeilijk plaatsbare groepen geldt een groeibenadering.

Gemeenten lijken steeds meer doordrongen van de voordelen van resultaatfinanciering, hoewel er verschillen zijn tussen gemeenten. Onlangs is een project gestart dat gericht is op het inventariseren en beschrijven van goede voorbeelden van resultaatfinanciering binnen en buiten de lokale gemeentelijke praktijk; het project moet leiden tot een handreiking voor gemeenten. Met een aantal gemeenten wordt mogelijk – afhankelijk van de uitkomsten van lopend onderzoek – een pilot resultaatfinanciering opgestart. In de toekomst zullen gemeenten vanuit hun financiële belang nog meer worden geprikkeld om resultaatfinanciering toe te passen.

Resultaatfinanciering is uitgangspunt bij de aanbesteding van het UWV. In genoemde brief van 10 december 2002 is toegezegd na de eerste nieuwe aanbesteding te bezien of er redenen zijn de ingezette lijn voort te zetten dan wel bij te stellen. Op basis van de verleende gunningen zal het UWV de nieuwe aanbesteding op een beperkt aantal items evalueren. Deze evaluatie – in de vorm van een ‘quick scan’ – wordt eind mei 2003 wordt eind mei 2003 gepresenteerd. De resultaten daarvan kunnen worden betrokken bij de volgende aanbestedingstranche die in de eerste helft van juni 2003 gepubliceerd wordt.

Transparantie van de aanbesteding

Transparantie heeft twee kanten: zowel transparantie van de reïntegratiemarkt als van de aanbestedingsprocedure is van belang. Een transparante aanbestedingsprocedure is van belang uit oogpunt van gelijk speelveld en goede marktwerking.

De indruk is dat bij gemeenten op dit punt een professionaliseringsslag gaande is, maar dat er nog wel wat te winnen valt. Er is voldoende aanleiding om te volgen hoe dit ontwikkelproces zich verder doorzet en zo nodig handvatten aan te reiken om gemeenten te ondersteunen.

De transparantie van de aanbestedingsprocedure UWV lijkt verder ontwikkeld dan gemiddeld genomen bij gemeenten. Het UWV maakt de criteria die zij toepast vooraf openbaar.

Contractverlenging

Het UWV pleit ervoor verlenging van contracten toe te staan. Een voorwaarde daarvoor is dat het contract en de daaraan voorafgaande stukken (advertentie, offerte-aanvragen, programma van eisen) in de mogelijkheid van verlenging voorzien. Voortzetting van contracten kan echter de kansen voor nieuwe toetreders verminderen. Daarom valt te overwegen om een maximumtermijn te stellen aan de totale looptijd van de contracten, inclusief verlenging.

Administratieve lasten

Het punt van de administratieve lasten van de aanbestedingsprocedures komt regelmatig in onderzoeksrapporten terug. Van belang is dat opdrachtgevers onderkennen dat het terugdringen van deze lasten ook hun eigen belang is, zowel om te voorkomen dat (potentiële) aanbieders door de administratieve lasten worden afgeschrikt, als vanwege het reële risico dat reïntegratiebedrijven de administratieve lasten doorvertalen in een hogere prijs.

Verschillen in gemeentelijke bestekken op het punt van uitvraag van procesbeschrijvingen en continuïteitswaarborgen genereren veel administratieve lasten voor reïntegratiebedrijven. Het is van belang te zoeken naar wegen om dit probleem te reduceren.

Gelijk speelveld voor gemeentelijke reïntegratiebedrijven

De positie van aan de gemeente gelieerde bedrijven en diensten kan mogelijk een oneigenlijk concurrentievoordeel opleveren. Hierbij dient als belangrijk gegeven wel te worden aangetekend dat aan gemeenten gelieerde bedrijven voor hun commerciële activiteiten BTW-plichtig zijn. De verdere ontwikkeling van een transparante, openbare aanbesteding door gemeenten, ingegeven door de aanbestedingsvereisten van het Besluit SUWI, vormt een belangrijke waarborg om transparantie en verzakelijking te bereiken tussen publieke en

private activiteiten in het gemeentelijk domein. In lijn ook met de bestuurlijke afspraken uit 'Agenda voor de Toekomst' gaat de tendens de goede kant op, maar het blijft van belang de ontwikkeling de komende jaren te blijven volgen. Een gelijk speelveld is immers essentieel voor een goede werking van de reïntegratiemarkt. Als de doelstellingen van transparantie, gelijk speelveld en scheiding tussen publieke en private activiteiten op termijn niet worden gerealiseerd, dan zijn alsnog maatregelen nodig, zoals eerder door het kabinet is aangegeven (Kamerstukken II, 2002/2003, 28719, nr. 1, pag. 13).

Vervolg op deze evaluatie

Deze evaluatie biedt inzicht in de actuele stand van zaken en ontwikkelingen met betrekking tot de aanbesteding van reïntegratietrajecten en de daarbij gehanteerde contracteisen. De hier besproken bevindingen bieden voldoende basis om te concluderen dat UWV en gemeenten goede vorderingen maken met de vormgeving van de aanbesteding conform de vereisten van SUWI. Het is wel zaak de ontwikkelingen te blijven volgen en - gezien het belang ervan - daarover te zijner tijd opnieuw aan het parlement te rapporteren.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat er een samenhang bestaat tussen de aanpak van de verschillende knelpunten. Zo zal het gebruik van goed vormgegeven resultaatfinanciering en een gelijk speelveld via betere marktwerking de kwaliteit van en het zicht op reïntegratie ten goede komen.

Het is de bedoeling najaar 2004 een derde 'Tendrapport' gereed te hebben, waarmee een vervolg wordt gegeven aan het onderzoek "Op weg naar volwassenheid?" (Regioplan, november 2002). Op basis van deze en andere bronnen zal het onderwerp contracteisen op een later moment opnieuw tegen het licht worden gehouden. Naarmate er over een langere periode ervaring met de aanbesteding van reïntegratietrajecten is opgedaan, moeten ook de resultaten in termen van effectiviteit (beter) in zicht kunnen komen.

3.8 Gebruikte literatuur

- Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer" (Kamerstukken II, 2002/2003, 28831, nr. 2).
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI): "De praktijk van het aanbesteden", een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure 2002 van het UWV, december 2002.
- IWI: "Toetreding van sociale werkvoorzieningsbedrijven tot de reïntegratiemarkt", november 2002.
- IWI: Jaarverslag 2002.
- Orbis: "De regie in reïntegratie", maart 2003.
- Regioplan: "Op weg naar volwassenheid?" (het zgn. "Tweede tendrapport"), november 2002.
- Regioplan: "Inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond", januari 2003.
- Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO): "Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten", december 2002.
- SZW: "Naar een werkende reïntegratiemarkt" (Kamerstukken II, 2002/2003, 28719, nr.1).
- SZW: "Praktijkvoorbeelden van gemeenten bij de inkoop van reïntegratieactiviteiten", april 2002.
- SZW: "SUWI-monitor: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen bij gemeenten na één jaar wetgeving", januari 2003.
- TNO: "Evaluatie aanbestedingsprocedure 2002", juni 2002.
- UWV: Programma van Eisen Reïntegratiecontracten 2003, februari 2003.

4. Prikkels in de uitvoering

4.1 Inleiding

Conform artikel 86 wordt in deze eerste evaluatie van de Wet SUWI aandacht besteed aan de werking van prikkels in de uitvoering. Doel hierbij is om na te gaan of er op dit moment – ruim een jaar na invoering van de Wet SUWI - aanleiding is om aanpassingen door te voeren in de mogelijkheden om prikkels in te zetten.

Aanleiding voor het opnemen van prikkels als wettelijk onderdeel van de eerste evaluatie waren vragen tijdens de parlementaire behandeling over de manier waarop uitvoeringsorganisaties voorzien worden van financiële prikkels. Achterliggende vraag was daarbij ook of nadere regelgeving nodig is om deze prikkels te verankeren. Het parlement is hierover geïnformeerd met de notitie “Incentives in de uitvoeringsstructuur werk en inkomen”, die in april 2002 als bijlage bij de Tussenrapportage SUWI (Kamerstukken II, 2001-2002, 26448, nr. 44) is verschenen. Kern van deze notitie was een overzicht van sturingsmiddelen met een prikkelkarakter, die inzetbaar zijn in de relatie tussen minister en uitvoeringsorganisatie, tussen uitvoeringsorganisaties onderling en tussen cliënt en uitvoeringsorganisatie:

- Beschreven werd dat de minister zich richting uitvoeringsorganisatie normaal gesproken baseert op de - in opzet adequate - instrumenten die de jaarcyclus biedt: het goedkeuren van jaarplan en begroting, het vaststellen van prestatie-indicatoren en het budget voor uitvoeringskosten en het voeren van periodieke overleggen naar aanleiding van kwartaalrapportages, en in dat kader te maken nadere afspraken. Na gebleken tekortkomingen kunnen aanvullend daarop zwaardere instrumenten ingezet worden zoals intensivering van toezicht door de IWI, schorsing of vernietiging van besluiten, aanwijzingen en schorsing of ontslag van leden van de Raad van bestuur.
- Over de relatie tussen uitvoeringsorganisaties onderling werd aangegeven dat een goede samenwerking hiervoor de basis moet vormen. De mogelijkheden voor financiële prikkels zijn beperkt. De voornaamste prikkel is bestuurlijk van aard en bestaat uit de onderlinge samenwerkingsrelatie als zodanig, waarbij de af te sluiten service niveau overeenkomsten (SNO's) tussen de respectievelijke organisaties een belangrijk handvat vormt. Bij problemen signaleert de toezichthouder en kan de minister interveniëren door overleg dan wel ingrijpen. Verder stimuleert de minister het gebruik van het instrument benchmark.
- De prikkels van de cliënt richting uitvoeringsorganisatie worden voornamelijk ontleend aan de Algemene Wet Bestuursrecht. Daarnaast biedt cliëntenparticipatie de mogelijkheid de kwaliteit van de dienstverlening van onderaf te beïnvloeden. En tenslotte kent de cliënt op grond van de materiewetten (met name ABW, WAO en WW) een set van rechten die een prikkel richting uitvoering vormen.

Inmiddels is SUWI ruim een jaar ingevoerd en speelt de vraag of dit samenstel aan prikkels naar tevredenheid werkt, of dat aanpassing van het instrumentarium gewenst is. Probleem dat daarbij opspeelt is dat de werking van prikkels niet objectief te meten is. Zo kan je geen verband leggen tussen de initiële prikkel en het effect daarvan op bijvoorbeeld de uitkeringslasten. Wel is het mogelijk een beeld te krijgen van de primaire werking van prikkels door waargenomen veranderingen in het handelen van de actor op wie een prikkel is gericht en hun ervaringen daarbij. Deze (gedrags)veranderingen moeten uiteindelijk bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen en daarmee aan de effectiviteit. Daarbij moet echter bedacht worden dat prikkelwerking slechts aanvullend werkt, en als zodanig kan bijdragen aan de verantwoordelijkheid van organisaties voor een kwalitatief hoogstaande uitvoering van hun taken.

Dit hoofdstuk beschrijft primair de inzet van prikkels op dit moment en de ontwikkeling die zich daarin het afgelopen jaar heeft voltrokken. Zoals gezegd is het nog te vroeg om de effecten te meten, wel kan bezien worden of de praktijkervaringen al tot aanpassingen nopen. Hiertoe zijn diverse documenten geanalyseerd (jaarplannen van de uitvoering, onderzoeksrapporten, IWI-rapportages) en zijn aan CWI, UWV, SVB en VNG enkele vragen voorgelegd.

In het hoofdstuk wordt eerst de plaats van prikkels in de sturingsfilosofie geschetst, gevolgd door de bevindingen en conclusies per uitvoeringsorganisatie en algemene conclusies.

4.2 Prikkels als onderdeel van de sturingsfilosofie

Alvorens in te gaan op ervaringen met de inzet van prikkels in het jaar 2002 is het goed eerst het kader te schetsen van waaruit besloten wordt over al dan niet inzetten van prikkels. Wat zijn prikkels, en hoe verhouden deze zich tot sturing in algemene zin?

Het in de notitie van april 2002 genoemde instrumentarium is in hoge mate gericht op het besluitvormende niveau van de organisaties en veel minder op het operationele niveau, hetgeen in overeenstemming is met de bestaande sturingsfilosofie.

Kern van die sturingsfilosofie is dat sturing plaatsvindt op het resultaat en niet op het proces. Deze sturing verloopt primair via de jaarplancycclus, waarbij voldoende distantie van de uitvoeringsorganisaties moet worden gehouden, zodat deze hun professionele verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Kort samengevat bepaalt de minister wat er moet gebeuren en het zelfstandige bestuur van een uitvoeringsorganisatie hoe dat moet gebeuren. Vanuit deze filosofie wordt ook besloten in welke mate gebruik gemaakt moet worden van (meer of minder) prikkelwerking.

Daarbij wordt de volgende operationalisering van het begrip prikkel gehanteerd:

‘Met prikkels wordt beoogd het gedrag van een actor te beïnvloeden door de kosten-batenverhouding van de verschillende gedragsalternatieven voor de actor te veranderen ten gunste van een alternatief dat de overheid wenselijk acht.’¹

Centraal in deze definitie staat sturing door de creatie of stimulering van het eigen-belang van de actor (in casu de uitvoeringsorganisatie of zijn personeel).

Niet alle sturende activiteiten van het ministerie zijn gebaseerd op prikkelwerking zoals hierboven gedefinieerd, maar prikkels vormen daar wel een belangrijk (en moeilijk te isoleren) onderdeel van. De dominante eigenschap van prikkels is, dat deze besluitvormingsprocessen (gedrag) kunnen beïnvloeden. Het instrument laat echter de keuze van de actor voor alternatief gedrag (en het aanvaarden van de consequenties daarvan) in principe vrij, maar maakt het gewenste gedrag extra aantrekkelijk. Van een afdwingbare verplichting is geen sprake. Het effect van prikkelwerking is een indirecte invloed op de uitkomsten van de processen.

In de rest van dit hoofdstuk staat de prikkelwerking binnen de sturing in 2002 centraal en wordt per actor ingegaan op de wijze waarop deze op hem toegepast is en of er reden is voor aanpassingen van het sturingsinstrumentarium.

4.3 Prikkels die gedurende 2002 op de ZBO'en gemeenten hebben ingewerkt.

In deze paragraaf wordt een inventarisatie - en voor zover mogelijk een globale beschrijving - gegeven van de prikkels per ZBO en gemeente gedurende 2002. Deze zijn gesorteerd naar de bronnen (minister, ketenpartners, cliënt) van waaruit ze op de desbetreffende ZBO's dan wel op gemeenten hebben ingewerkt.

¹ De Koning, J. Naar een evaluatiemethodiek voor incentiveregelingen, SEOR Rotterdam 2001, waarbij de term ‘incentive’ vervangen is door ‘prikkel’.

Daarbij moet conform bovenstaande redenering telkens bedacht worden dat waar geen melding wordt gemaakt van prikkelwerking niet geconcludeerd mag worden dat er ook geen sturing zou plaatsvinden. Bij de aansturing vanuit het departement wordt immers bewust de afweging gemaakt of een prikkel wordt toegepast of dat andere sturingsinstrumenten beter bij de situatie passen.

4.3.1 UWV

De bijdrage aan het bereiken van de SUWI-doelstellingen die van het UWV wordt verwacht ligt - zoals bekend - voornamelijk op het vlak van het bevorderen van reïntegratie (uitstroom uit de uitkeringen), een juiste en tijdige uitkeringsverstrekking en het voorkomen van uitkeringsinstroom van met name zieke werknemers.

Prikkels naar UWV vanuit de minister

Directe aansturing van het UWV heeft in 2002 vooral plaatsgevonden door middel van de zogenaamde planning- en controlcyclus, de budgettering van de uitvoeringskosten en het periodieke overleg met de minister. De beoogde resultaten, zoals afname uitkeringslasten en efficiencywinst bij de uitvoering, kunnen in financiële zin echter vrijwel niet ter beschikking van het UWV komen (zoals bij gemeenten gedeeltelijk het geval is). De doelgerichtheid van het UWV wordt vooral gestimuleerd door directe - op resultaat gerichte - afspraken met de minister.

De budgettering van de uitvoeringskosten geschiedt op basis van de gewenste ontwikkeling in de tijd van de totale kosten en niet (meer) op basis van aantallen verrichtingen. Efficiency van de uitvoering wordt nagestreefd door de opgelegde taakstelling van 25% t/m 2005. Deze taakstelling is intern doorvertaald in de managementcontracten met divisiedirecties.

Prikkelwerking is verder geïntroduceerd door UWV toe te staan een deel van de te bereiken kostenreductie in te zetten om het kwaliteitsniveau van de uitvoering te verbeteren. UWV heeft op dit punt wel een (zij het beperkt) voordeel van efficiencyvergroting.

UWV heeft desgevraagd aangegeven van het overleg met het ministerie een reële prikkelwerking in zijn richting te hebben ervaren. Het betreft hier onder meer met de SUWI-doelen samenhangende operationale uitvoerings- en beheersaspecten (behalen van de verplichtingen, wegwerken van achterstanden, kostenbeheersing/dekking, beleidsintensivering op het gebied van sanctiebeleid).

Ook van het overleg over de prestatie-indicatoren is een prikkel voor de uitvoering uitgegaan. In overleg met de ZBO's is vastgesteld welke prestatie-indicatoren door hen overgenomen zullen worden in hun jaarplannen en die de minister kan gebruiken om op te kunnen sturen.

Prikkels naar UWV vanuit cliënten

UWV heeft een dienstverleningsconcept ontwikkeld dat wisselwerking tussen de cliënt en het UWV mogelijk maakt, met als speerpunten verhoging van de duidelijkheid en snelheid van beslissen voor de klanten. Hiertoe is door het UWV een aantal initiatieven ontwikkeld waaronder overleg met grote werkgevers en branche-organisaties, centrale organisatie van de klachtenafhandeling, en de oprichting van een Klantcontactcentrum. Verder ontwikkelt UWV eigen prestatie-indicatoren om klantgerichtheid te meten zoals de mening van klanten over de bereikbaarheid van kantoren e.d. Individuele cliënten van het UWV kunnen sinds 1 april 2002 zelf bepalen bij welk reïntegratiebedrijf zij een traject willen volgen.

In 2002 heeft het UWV een klanttevredenheidsonderzoek gehouden waaruit verbeterpunten voor het uitvoeringsproces zijn gedestilleerd.

Gebruik van prikkels door UWV

Binnen de organisatie richten de prikkels zich op het bevorderen van een professionele attitude van het personeel. Daarbij wordt prestatiebeloning ingezet, wat kan bestaan uit variabele beloning, gratificaties, extra periodieken en uitlooperperiodieken. Verder is als complement van de in 2002 ingevoerde planning- en controlcyclus contractmanagement en een interne vorm van jaarlijkse vaststelling van prestatienormen en bijbehorende budgetten ingevoerd.

UWV gaat in de loop van 2003 deelnemen aan een benchmark waaraan ook andere SUWI-ZBO's deelnemen. UWV onderstreept dat hij externe benchmarking niet ziet als instrument in de aansturing door de minister maar als een instrument van en voor de deelnemers.

UWV heeft via het inter-bestuurlijk overleg de mogelijkheid om de andere uitvoeringsorganisaties te prikkelen. Concrete resultaten hebben hun weerslag reeds gevonden in de service niveau overeenkomst 2003 tussen UWV en CWI.

4.3.2 CWI

De SUWI-operatie heeft een belangrijke doelstelling bij het CWI neergelegd door zo veel mogelijk prioriteit te geven aan het (weer) aan het werk helpen van werkzoekenden en zodoende zo veel mogelijk te voorkomen dat werkzoekenden in een uitkerings situatie terechtkomen. De aansturing vanuit het ministerie is in het bijzonder op dit doel gericht.

Prikkels naar CWI vanuit de minister

CWI heeft - naast de prikkelwerking vanuit de eerste planning- en controlcyclus - in 2002 vanuit het Ministerie van SZW met name prikkels ontvangen die betrekking hebben op de vaststelling van het budget voor de CWI-organisatie in meerjarenperspectief.

Met behulp van dit instrument bleek dat medio 2002 een forse bijsturing in het uitgavenpatroon van de organisatie nodig was.

Bij de aansturing van CWI is verder - evenals bij UWV - het instrument bestuurlijk overleg gehanteerd. Op bestuurlijk niveau zijn afspraken gemaakt over intensivering van de poortwachtersrol van de CWI. De aandacht van CWI voor het nader invullen van de poortwachtersrol is onder druk van het ministerie en een aantal gemeenten sterk toegenomen. Op dit punt hebben de prikkels hun uitwerking volgens CWI niet gemist.

Begin 2003 zijn afspraken gemaakt met CWI met als doel verbeteringen aan te brengen op het gebied van de kwaliteit van bestuur, management en uitvoerend personeel en op het gebied van het financieel beheer van CWI.

Tenslotte was er - op initiatief van het ministerie - sprake van overleg op landelijk niveau tussen de ketenpartners ter bevordering van de samenwerking, van welk overleg eveneens een sterke stimulans richting CWI is uitgegaan.

Prikkels naar CWI vanuit andere ketenpartners

Tussen de ketenpartners was er volgens CWI geen sprake van financiële prikkels. Wel zijn van ketenpartners prikkels ondervonden die waren opgenomen in de service niveau overeenkomsten (SNO's). SNO's zijn afgesloten met het UWV en door het merendeel van de CWI's met de gemeenten in de werkgebieden van de CWI's. Met name de afspraken over tijdigheid en volledigheid van de dossieroverdracht door CWI, kregen veel aandacht. UWV en meer nog de gemeenten hebben hierop veel kritiek geleverd. Dit kan een van de oorzaken zijn voor de nadruk die heeft gelegen op de uitkeringsintake ten koste van actieve bemiddeling van werkzoekenden en de benadering van werkgevers in 2002 die ook IWI in zijn jaarverslag constateert. Daarnaast is in dit kader gebleken dat (mogelijke) publiciteit als prikkel wordt ervaren.

CWI meldt dat in overleg met de ketenpartners afspraken zijn gemaakt die voor het resultaat van de inspanningen van CWI van groot belang zijn. Daarenboven blijkt ook uit het jaarverslag van IWI dat door middel van nadere afspraken met UWV nog meer nadruk gelegd is op tijdige en volledige aanlevering van dossiers in 2003. De afstemming van werkprocessen op die van de andere ketenpartners is hierdoor gestimuleerd. Er zijn belangrijke aanzetten gemaakt tot gezamenlijke kwaliteit- en resultaatmeting.

Prikkels naar CWI vanuit cliënten

Van cliënten heeft CWI in beperkte mate prikkels ondervonden. Wel is in 2002 een regeling cliëntenparticipatie tot stand gebracht, die in 2003 tot daadwerkelijke cliëntparticipatie zal leiden.

Voor het onderdeel juridische zaken, het onderdeel waar bij uitstek sprake is van het nemen van beschikkingen (tewerkstellingsvergunningen, ontslagvergunning, verklaring Wet Vermindering Afdracht) die de cliënt rechtstreeks raken, vormen de binnenkomende bezwaarschriften, klachten en claims een belangrijke graadmeter voor de mate waarin cliënten van oordeel zijn dat de regelgeving niet juist is toegepast. De mate waarin cliënten hun toevlucht namen tot deze instrumenten bij een negatieve beschikking bleef in omvang beperkt.

Gebruik van prikkels door CWI

CWI beschouwt het jaar 2002 in belangrijke mate nog als een trainingsjaar. Veel instrumenten die een prikkelwerking kunnen hebben, verkeren nog in een ontwikkelfase.

Zo is in het jaar 2002 nog niet systematisch gebruik gemaakt van het instrument interne benchmarking. Uiteraard zijn voor de monitoring van productieresultaten van de vestigingen wel ad hoc cijfermatige analyses gemaakt waarin vestigingen onderling werden vergeleken, maar er is nog niet sprake van een structurele inbedding en landelijke aanpak hiervan als instrument. De balanced score cards waren in 2002 nog maar beperkt operationeel. Via de kantoorautomatisering zijn de balanced score cards van de organisatie als totaal en van de organisatie-onderdelen in 2002 raadpleegbaar gemaakt.

In de richting van het personeel zijn budgetsturing, afspraken in het kader van managementcontracten, monitoringgesprekken en het systeem van beoordelen en ontwikkelen van medewerkers in 2002 belangrijke instrumenten van sturing geweest. In de arbeidsvoorwaardensfeer zijn prikkels ingebouwd, zoals het afhankelijk maken van de eindejaarsuitkering van het ziekteverzuim en de uitbetaling van een beperkt, eenmalig bedrag in verband met de op de vestigingen in de eerste weken van 2002 ervaren grote drukte.

Daar waar de samenwerking niet functioneerde heeft CWI invloed uitgeoefend op de relatie met ketenpartners via de SNO-afspraken, het overleg tussen de raden van bestuur CWI en UWV, het Regionaal Keten Overleg en bilateraal overleg.

4.3.3 SVB

Bij de SVB ligt het zwaartepunt door het demografische karakter van de uit te voeren regelingen niet op Werk, maar op Inkomen. Rechtmatigheid, doelmatigheid en klantgerichtheid zijn dan ook de hoofditems. Een aantal van de SUWI-doelstellingen is daardoor niet in de taakopdracht van de SVB aanwezig. De SVB legt bij zijn activiteiten de nadruk op rechtsgelijkheid, rechtmatigheid en kwaliteit. Ook de sturing vanuit de minister heeft vooral betrekking op optimalisatie van de werkprocessen en is voornamelijk gericht op het streven naar grotere wetsconformiteit van de uitvoering.

Prikkels naar SVB vanuit de minister

Ook ten aanzien van de SVB is het belangrijkste sturingsinstrument vervat in de planning- en controlcyclus. In 2002 is een eerste cyclus doorlopen. Er kan worden geconcludeerd dat sprake is van een groeiproces.

Het budget 2002 was nog gebaseerd op de vaststelling door het Ctsv. Het jaarplan 2002 was nog in hoge mate procesgestuurd en in mindere mate gericht op prestaties. Prestatie-indicatoren waren nog in ontwikkeling.

Bij het jaarplan 2003 is een verdere verbetering zichtbaar van proces naar resultaatbeschrijving. Prestatie-indicatoren zijn door de SVB geformuleerd op het terrein van kwaliteit van de dienstverlening, kwaliteit van de productie, doelmatigheid en sociaal beleid.

De ontwikkelde indicatoren geven een transparant beeld van de afgesproken en gerealiseerde prestaties. In het regulier overleg tussen Raad van bestuur en bewindslieden van SZW kunnen deze worden besproken. Reeds in 2002 is geconstateerd dat dit een belangrijke prikkel voor het bestuur is geweest om optimaal te presteren.

Naast de directe prikkels wordt ook op andere wijze invloed uitgeoefend op het functioneren van de SVB. Belangrijke spelers hierbij zijn de IWI en de cliënten. Verder is de SVB deelnemer aan de rijksbrede benchmark met andere ZBO's en de benchmark gericht op de ICT huishouding. Deze externe benchmarks betekenen (ook naar de mening van IWI) duidelijke prikkels voor de SVB voor haar functioneren.

Prikkels naar SVB vanuit cliënten

SVB heeft een cliëntenraad ingesteld en er wordt periodiek klantenonderzoek uitgevoerd. Dit laatste gebeurde overigens al voor invoering van de Wet SUWI.

Gebruik van prikkels door SVB

De SVB heeft de prestatie-indicatoren ook intern doorvertaald richting de vestigingen. Er wordt ook intern benchmarking toegepast. Hierdoor kunnen gerichte maatregelen worden getroffen om de uitvoering te verbeteren per vestiging. Bijvoorbeeld in het kader van de verbetering van de rechtmatigheid van de Anw heeft deze aanpak zijn vruchten afgeworpen.

4.3.4 Gemeenten

Gemeenten worden door invoering van SUWI met name financieel meer geprikkeld om een reïntegratiebeleid te voeren. Ze hebben een reïntegratietraject, en moeten reïntegratiediensten zoveel mogelijk inkopen op de private markt voor reïntegratiediensten. Bovendien hebben zij middelen in handen waarmee zij de reïntegratieactiviteiten kunnen betalen.

Prikkels naar gemeenten vanuit de minister

Fonds voor Werk en Inkomen (FWI): Sinds januari 2001 bestaat het Fonds voor Werk en Inkomen. De middelen voor de bijstand zijn nu voor 25% gebudgetteerd (75% wordt gedeclareerd bij SZW). Dit betekent dat gemeenten indien zij een kostenbesparing realiseren op bijstandsuitkeringen doordat zij iemand weten te reïntegreren een financieel voordeel behalen. Gemeenten hebben dan ook een financieel belang bij een geslaagde reïntegratie.

Agenda voor de Toekomst: Met de grote gemeenten (G4 en G26) zijn afzonderlijke overeenkomsten gesloten over activering en uitstroom². Gemeenten leggen zich vast om een

² De overige gemeenten kunnen gebruik maken van een subsidieregeling voor casemanagement.

afgesproken aantal cliënten op trajecten te plaatsen en te laten uitstromen naar reguliere arbeidsplaatsen. Van rijkszijde wordt hiervoor een extra financiële impuls beschikbaar gesteld. Verkrijging van de afgesproken subsidie is afhankelijk van realisering van de bilateraal overeengekomen taakstellingen.

Prikkels naar gemeenten vanuit andere ketenpartners

Wat betreft de werking van prikkels tussen CWI en/of UWV en gemeenten, stelt VNG vast dat er nog nauwelijks sprake is van dergelijke prikkels. Het overleg tussen de ketenpartners, zowel landelijk als lokaal, heeft een start gemaakt.

Volgens de VNG is dat overleg tussen CWI en gemeenten lokaal soms uitstekend, maar soms ook moeizaam. Dit heeft volgens de VNG te maken met de centrale aansturing van de CWI's, in tegenstelling tot de lokale verankering van gemeenten.

Prikkels naar gemeenten vanuit cliënten

Bij de ontwikkeling van regionale cliëntenraden komen volgens een aantal regionale accountmanagers belemmeringen voor die naar hun oordeel aandacht behoeven. Mogelijk is dat vrees voor stigmatisering van ABW-ers een rem vormt op participatie in cliëntenraden voor de ABW. Ook dit gegeven heeft geen representatieve kracht, maar het signaal verdient aandacht.

Gebruik van prikkels door gemeenten

Gemeenten en CWI hebben de mogelijkheid om op decentraal niveau afspraken te maken over de specifieke inrichting van diverse uitvoeringsmodaliteiten. Deze afspraken worden vastgelegd binnen service niveau overeenkomsten. Volgens de VNG hebben gemeenten nog nauwelijks mogelijkheden om de CWI financieel te prikkelen dan wel te dwingen. VNG signaleert hier een potentieel probleem voor de toekomst als gevolg van het feit dat gemeenten afhankelijk zijn van het functioneren van CWI.

4.4 Conclusies

Prikkelwerking is een mechanisme dat een bijdrage kan leveren aan het naderbij brengen van de SUWI-doelen. Daarbij moet echter bedacht worden dat prikkelwerking slechts aanvullend werkt, en als zodanig kan bijdragen aan de verantwoordelijkheid van organisaties voor een kwalitatief hoogstaande uitvoering van hun taken. Verder is gezien de mogelijke ongewenste effecten van prikkelwerking, een evenwichtige dosering binnen de aansturing geboden.

Prikkels vanuit de minister

Prikkelwerking heeft in 2002 hoofdzakelijk de vorm gehad van de planning- en controlcyclus en het uitoefenen van druk op (inter)bestuurlijk niveau. In wet- en regelgeving zijn daartoe voorsnog voldoende toepassingsmogelijkheden aanwezig.

De ZBO's en gemeenten lijken voldoende gestimuleerd te worden om de SUWI-doelstellingen na te streven. De ZBO's stellen zich steeds als opgave gemaakte afspraken volgens plan uit te voeren.

Verwacht mag worden dat prikkelwerking op de uitvoering zal worden versterkt door de totstandkoming van cliëntenparticipatie in 2003 en door meer systematische aandacht voor resultaten van kwaliteitsmeting en benchmarking. Daarnaast zullen de voorgenomen gezamenlijke kwaliteits- en resultaatmeting met de ketenpartners naar verwachting een prikkelend effect sorteren.

Vertaling van de aansturing in operationele maatregelen (waaronder verankering van prikkelwerking bij de uitvoering) is onderwerp van permanente studie en van overleg met het

topmanagement van de ZBO's evenals de verdere ontwikkeling van de verantwoordingen van de ZBO's daarover (prestatie-indicatoren).

Prikkels vanuit andere ketenpartners

De ontwikkeling van service niveau overeenkomsten (SNO's) en de onderlinge uitwisseling van best practices alsmede deelname aan externe benchmarks zijn inspiratiebronnen voor verbetering van de uitvoering.

Op basis van het overleg in het kader van de SNO's zullen in 2003 afspraken tot stand komen waarin ook de prestaties van ketenpartners op basis van aanlevering van gegevens (reïntegratie-advies, kennisgevingen e.d.) zichtbaar zullen worden (principe van wederkerigheid).

De prikkelwerking onderling tussen ketenpartners is in ontwikkeling. Gemeenten voorzien op termijn een spanning tussen hun financiële resultaat-verantwoordelijkheid en hun (te grote) afhankelijkheid van andere ketenpartners (met name CWI).

Prikkels vanuit cliënten

De cliëntenraden ondergaan een positieve ontwikkeling en verwacht mag worden dat van hun functioneren een stimulans tot verbetering van de uitvoering zal uitgaan. Aandacht voor achterblijvende participatie –met name als gevolg van vrees voor stigmatisering bij cliënten van sociale diensten- blijft geboden maar lijkt vooralsnog voldoende aanwezig bij uitvoerders.

Gebruik prikkels binnen ZBO's

Er is voldoende ruimte aanwezig om binnen de eigen organisatie van ZBO's prikkelwerking in te bouwen (prestatie-beloning, interne budgettering, interne benchmark). De ZBO's hanteren deze instrumenten en ontwikkelen ze verder.

Algemene conclusies

Uit vorenstaande kan worden opgemaakt dat het instrumentarium in opzet adequaat is om ZBO's en gemeenten te prikkelen tot het nastreven van de SUWI-doelen. Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat de aansturing niet verbeterd zou kunnen worden. Voor zo'n conclusie bestaan nog onvoldoende analyses van in de uitvoering gelegen oorzaken van het bereiken of achterblijven van prestaties en onvoldoende inzicht in de concrete vorm van de maatregelen die door uitvoerders genomen worden om doelen te realiseren c.q. tekortkomingen te reduceren. Ongericht intensiveren van prikkelwerking moet echter worden vermeden.

Toename van (ongerichte) prikkels op budgetten, taakstellingen en resultaatafhankelijkheid, van de verantwoordelijke uitvoerder, dient in de collectieve sector gepaard te gaan met extra aandacht voor de presentatie van de te maken of gemaakte uitvoeringskosten en de ermee beoogde of behaalde resultaten. Een te groot belang van de uitvoerders bij de uitkomsten kan leiden tot flattering van die uitkomsten en moet worden voorkomen. Ook dit noodzaakt tot voorzichtigheid met uitspraken over de wenselijkheid en de werking van prikkels.

De ZBO's zullen continu uitgenodigd worden voorstellen te doen over de wijze waarop zij de beleidsaccenten en prioriteiten vertalen in concrete beslissingen met betrekking tot de uitvoering. Ze zullen daarbij de ruimte krijgen om ook voorstellen te ontwikkelen tot (her)allocatie van mensen en middelen in de richting van de gewenste accenten en intensiveringen (b.v. meer inzet op arbeidsbemiddeling en minder op uitkeringsverstrekking). Hierdoor kan ook de wijze waarop prikkels praktisch uitwerken en hun effect op de uitvoeringsstructuur beter zichtbaar en voorspelbaar worden hetgeen op zijn beurt weer een handvat vormt voor evaluatie van het departementale uitvoeringsbeleid.

In de meibrieven (onderdeel van de P&C-cyclus) is aan de uitvoerders gevraagd om in hun plannen voor het jaar 2004 expliciet aan te geven hoe zij de op hun terrein liggende SUWI-doelen dichterbij denken te brengen. Daarbij zijn de ZBO's uitgenodigd de relatie tussen de allocatie van de uitvoeringskosten en de resultaten op de grote geldstroom inzichtelijk te maken.

Actieve aansturing door het ministerie van de gemeenten geschiedt - aanvullend op het Fonds Werk en Inkomen en afspraken i.h.k.v. 'Agenda voor de Toekomst' - op bestuurlijk niveau. Realisatie van doelstellingen en afspraken wordt in toenemende mate geborgd door het voordeel dat gemeenten daarvan zelf hebben. Mede door deze toenemende zelfsturing van het systeem is uitbreiding van het instrumentarium niet noodzakelijk.

Aanpassing prikkels richting gemeenten

Reeds in oktober 2002 is een notitie naar het parlement gestuurd waarin de hoofdlijnen van een nieuwe bijstandswet zijn beschreven. Met de beoogde nieuwe bijstandsregeling, de Wet Werk en Bijstand, wordt beoogd meer beleidsvrijheid op zowel inkomens- als werkterrein bij de gemeenten neer te leggen. Hierbij geldt dat meer beleidsvrijheid gepaard dient te gaan met meer financiële verantwoordelijkheid. Vandaar dat binnen de WWB onder meer is gekozen voor een nieuwe invulling van het Fonds Werk en Inkomen waarmee een maximale prikkelwerking wordt beoogd. Een belangrijk aandachtspunt dat van de zijde van de VNG naar voren is gebracht, is dat gemeenten voor sommige "Agendaprestaties" afhankelijk zijn van CWI. De gemeenten vinden dat zij in de toekomst meer zullen worden afgerekend op een proces dat zij niet geheel zelf in de hand hebben. Dit vraagstuk zal de komende periode aandacht vragen.

4.5 Gebruikte literatuur

- Berenschot: "Eindrapport van een onderzoek naar de risico's bij de inwerkingtreding van SUWI", december 2001
- Berenschot: "Eindrapport van een audit van het functioneren van SUWI-organisaties en -keten in de eerste maanden van 2002", april 2002
- Berenschot: "Naar een methodisch kader voor ketenregie", oktober 2002
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI): "De praktijk van het aanbesteden", een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure 2002 van het UWV, december 2002
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI): "De ketens van werk en inkomen", januari 2003
- Jaarplannen 2003 CWI, BKWI, UWV, SVB, IB
- Jaarverslagen 2002 CWI, BKWI, UWV, SVB, IB
- Jaarverslag 2002 IWI
- Koning, J. de (SEOR): "Naar een evaluatiemethodiek voor incentiveregelingen", Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2001.
- Regioplan: "Op weg naar volwassenheid?", november 2002
- RWI: Advies inzake aansturing UWV en CWI d.d. 2 december 2002
- SEO: "Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten", december 2002
- SZW: Tussenrapportage SUWI, bijlage "Notitie incentives in de uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen" (Kamerstukken II, 2001-2002, 26448, nr. 44)
- SZW: "SUWI-monitor: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen bij gemeenten na één jaar wetgeving", januari 2003

5. Andere taken

5.1 Inleiding en plaatsbepaling

De Wet SUWI somt per uitvoeringsorgaan de taken op. Deze wettelijke taken vormen de kern van de activiteiten van de zelfstandige bestuursorganen UWV, CWI en SVB (gesloten taakhuishouding). Deze kern kan nog worden uitgebreid doordat bij of krachtens andere wet of bij aanwijzing via een ministeriële regeling taken kunnen worden opgedragen aan deze organen. Naast deze kerntaken kunnen UWV, CWI en SVB ook ‘andere taken’ uitvoeren. De evaluatie van de uitvoering van andere taken in het eerste werkingsjaar van de Wet SUWI is bepaald in art. 86 van deze wet. Bij de Derde Voortgangsrapportage SUWI (Kamerstukken II, 2001-2002, 26448, nr. 35) is als bijlage de “Notitie andere taken” meegezonden. In deze notitie wordt een kader voor de evaluatie aangegeven. Centraal staan de wijzigingen die sinds de invoering van de Wet SUWI bij UWV, CWI en SVB hebben plaatsgevonden ten aanzien van aard en omvang van het aantal andere taken en de toepassing van hetgeen de Wet SUWI en aanverwante regelingen op dit terrein voorschrijven.

In de parlementaire behandeling van de Wet SUWI en aanverwante regelgeving is financiering van private activiteiten met publieke middelen als belangrijk zorgpunt naar voren gekomen. De Kamer achtte dit toentertijd onwenselijk. De Kamer meent dat een heldere scheiding tussen private en publieke taken in beginsel geen ruimte biedt voor de uitvoering van private werkzaamheden door publieke organisaties. Een overheidsorganisatie dient zich primair te richten op de goede uitvoering van haar wettelijke taken. Het is niet de bedoeling dat zij er private werkzaamheden bij gaat doen. Wel is daarbij erkend dat de uitvoering van de andere taken voor private partijen kan leiden tot verlichting van de administratieve lasten voor werkgevers- en werknemersorganisaties.

Om de scheiding van private en publieke geldstromen te waarborgen is in de Wet SUWI het eerder geschetste onderscheid tussen bij wet opgedragen taken en andere taken (in principe zijnde taken die het uitvoeringsorgaan verricht voor private partijen) expliciet opgenomen. Tevens zijn aan het voornemen van UWV, CWI of SVB om een andere taak uit te voeren voorwaarden gesteld. Een besluit van de Raad van bestuur van UWV, CWI of SVB tot het uitvoeren van een andere taak dient conform artikel 13, eerste lid Wet SUWI, ter goedkeuring aan de minister te worden voorgelegd. De minister toetst het besluit en de wijze waarop het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) de andere taak wenst uit te voeren aan de in het Besluit SUWI neergelegde voorwaarden:

- Andere taken mogen een goede uitvoering van de in de Wet SUWI bedoelde (kern)taken niet in gevaar brengen;
- De andere taken worden in opdracht en voor rekening en risico van de opdrachtgever uitgevoerd;
- De taakuitoefening van IWI met betrekking tot het toezicht op de uitvoering van de wetten door CWI, UWV of SVB moet gewaarborgd zijn;
- Voor zover de Wet toezicht verzekeringsbedrijf van toepassing is, moet deze in acht worden genomen;
- De uitvoering van de andere taken moeten gescheiden van de uitvoering van de wettelijke taken plaatsvinden, voorzover de andere taak niet noodzaakt tot een gezamenlijke uitvoering.

Voorts bepaalt art. 1.6 van de Regeling SUWI dat het ZBO zodanige prijzen aan de opdrachtgever in rekening moet brengen dat de directe en indirecte kosten in verband met de uitvoering van die andere taak zijn gedekt.

Met betrekking tot de goedkeuring van de minister voor de uitvoering van andere taken door UWV, CWI en SVB zijn in de toelichting bij het Besluit SUWI enkele uitgangspunten weergegeven. Voor UWV en SVB geldt als uitgangspunt dat toestemming op grond van de Osv 1997 voor de uitvoering van (andere) taken wordt aangemerkt als goedkeuring in de zin van art. 13 Wet SUWI voor diezelfde taken (art. 26 Invoeringswet SUWI). Voor de uitvoering van nieuwe andere taken die UWV, CWI of SVB met private partijen willen overeenkomen, geldt dat goedkeuring door de minister slechts aan de orde is wanneer deze nieuwe andere taak naar het oordeel van de minister naar aard overeenkomt met regelingen die zij op grond van de Osv 1997 uitvoerden. In principe moeten dergelijke andere taken worden ondergebracht op de private markt. Slechts wanneer de uitvoering van marktactiviteiten naar het oordeel van de minister dienstig is voor de behartiging van het openbare belang is goedkeuring van uitvoering door UWV, CWI of SVB aan de orde.

In het vervolg van deze notitie wordt voor SVB, CWI en UWV afzonderlijk op de ontwikkelingen ingegaan. De notitie wordt afgesloten met een conclusie.

5.2 Andere taken SVB

De SVB voert andere taken uit ten behoeve van het ministerie van SZW, het ministerie van Justitie, het College van Zorgverzekeringen, de Stichting Financiering Voortzetting Pensioenverzekeringen (FVP), de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Met uitzondering van de taak die de SVB voor het FVP uitvoert, hebben de andere taken die de SVB uitvoert een publiek karakter.

In 2002 heeft de SVB tweemaal een besluit tot uitvoering van een andere taak aan de minister van SZW voorgelegd. Het betreft de uitvoering van de nieuwe PGB-regeling en de uitvoering van het Tijdelijk besluit tegemoetkoming verhuiskosten Antillianen en Arubanen. Beide bestuursbesluiten zijn goedgekeurd. Ten aanzien van het Tijdelijk besluit tegemoetkoming verhuiskosten Antillianen en Arubanen is daarbij een belangrijke overweging het feit dat deze regeling grote overeenkomsten vertoont met de Tijdelijke regeling tegemoetkoming verhuiskosten Antillianen die de SVB reeds uitvoerde en waarvoor op grond van de Osv 1997 toestemming is verleend. Dezelfde overweging is gehanteerd bij de goedkeuring van de uitvoering van de nieuwe PGB-regeling in opdracht van CVZ door de SVB. Daarbij komt dat uit de Europese aanbesteding door CVZ de SVB de enige serieuze kandidaat is gebleken. Met de staatssecretaris van VWS heeft de staatssecretaris van SZW geconcludeerd dat het publiek belang is gediend met uitvoering van de nieuwe PGB-regeling door de SVB.

De SVB voert in haar missie de wens om tot uitbreiding van het takenpakket van de SVB te komen. De SVB kampt met risico's en problemen met betrekking tot het werven, opleiden en behouden van kwalitatief goed personeel, een signaal dat door IWI in haar jaarverslag 2002 wordt bevestigd. De SVB schrijft in haar meerjarenbeleidsplan 2003 – 2007 dat zij nieuwe regelingen wil verwerven om een vitale organisatie te blijven. De SVB concentreert zich daarbij op taken in de publieke markt. Op deze manier denkt de SVB een aantrekkelijker werkgever te kunnen zijn. De SVB heeft de uitvoering van andere taken als PGB en FVP zowel organisatorisch als fysiek van de uitvoering van de kerntaken gescheiden. Deze wijze van inbedden in de organisatie draagt voorts bij aan de scheiding tussen geldstromen die gemoeid zijn met de kerntaken en geldstromen in verband met de andere taken, hetgeen een belangrijke rol speelt bij de goedkeuring van de uitvoering van deze andere taken.

5.3 Andere taken CWI

CWI voert in de zin van de Wet SUWI twee andere taken uit: advisering over de toepassing van anciënniteitsregels bij collectief ontslag ten behoeve van het UWV en de werkloosheidsverklaring A+O fonds Rijk. De eerste taak is tijdelijk van aard. Aan het besluit tot uitvoering van deze taak is goedkeuring verleend vanuit het oogpunt van efficiency en effectiviteit. De taak sluit nauw aan bij de werkprocessen en activiteiten die CWI reeds uitvoert. De uitvoering van de werkloosheidsverklaring A+O fonds Rijk wordt door CWI uitgevoerd ten behoeve van de Stichting A+O fonds Rijk. Voor deze taak is in 2002 toestemming verleend door de minister van SZW omdat CWI als rechtsopvolger van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, die voordien deze taak uitvoerde, de aangewezen partij is voor het afgeven van werkloosheidsverklaringen.

Eind 2002 heeft een CWI-vestiging samen met een gemeente een verzoek ingediend tot goedkeuring van de uitvoering van werkzaamheden die verband houden met de Abw door deze CWI-vestiging voor de betreffende gemeente. Op grond van art. 120 Abw, zoals dat luidt sinds de Invoeringswet SUWI, kunnen B&W van gemeenten CWI mandateren om besluiten in het kader van de Abw te nemen. De mogelijkheid tot mandatering is gekoppeld aan de goedkeurende rol van de minister omdat uitvoering van dergelijke werkzaamheden voor CWI een andere taak in de zin van de Wet SUWI is. Echter, een besluit tot uitvoering van deze andere taak dient ter goedkeuring aan de minister van SZW te worden voorgelegd door de Raad van bestuur CWI (inclusief een advies van de Raad van advies). De Raad van bestuur CWI en de betrokken gemeente is deze lijn medegedeeld.

De voorzitter van de Raad van bestuur CWI voorziet geleidelijk een uitbouw van het pakket van andere taken voor het CWI. Tevens heeft CWI aangegeven de procedure om te komen tot goedkeuring van andere taken in verband met het tijdrovende karakter (besluit van Raad van bestuur, advies van Raad van advies en goedkeuring door de minister van SZW) als knellend te ervaren.

5.4 Andere taken UWV

Het UWV is in 2002 gestopt met de uitvoering van een zestal andere taken:

- Personeelsregistratie en salarisverwerking, opdrachtgever: werkgevers- en werknemersorganisaties voor de Detailhandel en Ambachten, Reiniging en Grootwinkelbedrijf (UWV-Cadans)
- Signaalrapporten toetsing pensioengrondslag bij looncontroles bij werkgevers die collectieve pensioenregeling hebben bij Pensioenfonds (PVF) (UWV-GAK)
- Verstrekken van aanvulling op WW-uitkering bij scholing voor Scholingsfonds (UWV-SFB)
- Gezamenlijke excasso Vut- en pensioenfonds bij samenloop met een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen voor Vut- en pensioenfonds in de bouwnijverheid (UWV-SFB)
- Uitvoering arbeidsongeschiktheids-, invaliditeitspensioenen, de herplaatsingstoelage en de voorzieningen op grond van de Algemene militaire pensioenwetten en de vroegere militaire pensioenwetten in de zin van die wet voor Sector Defensie (UWV-USZO)
- Premieinning en volumebeleid voor Stichting Participatiefonds dat waarborgen biedt voor de kosten van de werkloosheidsuitkeringen voor het onderwijspersoneel (UWV-USZO)

Het betreffen allemaal andere taken die het UWV in opdracht van private organisaties heeft uitgevoerd. In dezelfde periode is er voor het UWV één nieuwe andere taak bijgekomen. Het betreft extra gegevensuitvraag voor de Stichting Beheer Horeca Secretariaten (SBH).

Eenzelfde taak verricht het UWV reeds voor de sector Bakkersbedrijf.

Hoewel het UWV aangeeft dat de financiering van de andere taken separaat van de uitvoering van de wettelijke taken wordt geadmistreerd, meldt het UWV ook dat de uitvoering van de andere taken veelal onderdeel uitmaakt van processen en systemen van wettelijke taken. De uitvoering van de wettelijke en de andere taken is derhalve grotendeels vervlochten. Het UWV heeft geconstateerd dat, gegeven deze vervlechting van processen en systemen, is gebleken dat de uitvoering van het pakket van andere taken in ernstige mate interfereert met het proces van uniformering en standaardisering van de processen en systemen voor de uitvoering van de wettelijke taken. De Raad van bestuur UWV ziet de beëindiging van de uitvoering van de andere taken als noodzakelijke voorwaarde voor de uniformering en de ontwikkeling van UWV-brede systemen en de transformatie van vijf uitvoeringsinstellingen tot één UWV. Om deze reden heeft de Raad van bestuur besloten tot de ontvlechting en afbouw van de uitvoering van de (private) andere taken. Het UWV wenst zich te beperken tot de uitvoering van de wettelijke taken en de activiteiten die in het publieke domein (voor CVZ en SVB) worden uitgevoerd. In navolging van deze beslissing wenst het UWV per 1 januari 2005 de contracten met de betrokken opdrachtgevers te beëindigen. Het UWV heeft daarbij een zorgvuldige afbouw van de andere taken toegezegd. In het verlengde van deze bestuursbeslissing merkt het UWV op dat de ontvlechting van andere taken tevens een noodzakelijke, vooraf te realiseren, voorwaarde vormt om de voornemens in het kader van het wetsvoorstel WALVIS (Kamerstukken II, 2001-2002, 28219) goed te kunnen invoeren en de samenwerking met de Belastingdienst (SUB) te kunnen realiseren.

De beslissing van het UWV past in de lijn die door de Eerste en Tweede Kamer tijdens de behandeling van de Wet SUWI is aangegeven. In die behandeling is door de leden van beide Kamers gepleit voor een horizonbepaling van de bovenwettelijke taken en zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de uitvoering van private taken door publieke organen. Door de beslissing van het UWV is de horizon voor beëindiging van private taken bepaald op 1 januari 2005. De Minister van SZW ziet er op toe dat de afbouw van de andere taken door de uitvoeringsorganisaties zorgvuldig plaatsvindt. Daartoe vinden in april en mei 2003 bijeenkomsten tussen betrokken partijen plaats. Doel van de bijeenkomsten is om ter voorbereiding op besluitvorming in een Ministerraad in juni 2003 de feiten omtrent de afbouw van de andere taken op een rij te krijgen, de consequenties van de beslissing van UWV voor de klant in beeld te brengen en oplossingen te zoeken voor mogelijk op te treden knelpunten en problemen zoals de eventuele administratieve lastenverzwaring die voor werkgevers kan ontstaan als de aanlevering van gegevens vanaf 1 januari 2005 via gescheiden stromen plaats moet vinden.

5.5 Conclusie

De Wet SUWI schrijft de kerntaken van UWV, CWI en SVB voor en biedt de mogelijkheid dat bij of krachtens andere wet of bij aanwijzing via een ministeriële regeling taken worden opgedragen aan UWV, CWI of SVB. Tevens biedt de wet de mogelijkheid dat deze organisaties besluiten om andere taken uit te voeren ter goedkeuring aan de minister voor te leggen. Belangrijk uitgangspunt bij de uitvoering van andere taken vormt, naast de voorwaarden genoemd in de SUWI wet- en regelgeving, de strikte scheiding tussen publieke en private middelen.

Het afgelopen jaar hebben zowel SVB, CWI als UWV één of meer nieuwe andere taken verworven. Het UWV heeft daarnaast een aantal andere taken beëindigd.

Gebleken is dat UWV, CWI en SVB een verschillend beleid voeren ten aanzien van andere taken. De SVB wenst de uitvoering van de huidige andere taken te behouden en spant zich in om nieuwe andere taken te verwerven. De SVB beperkt zich tot andere taken die in het

publieke domein liggen. De SVB beargumenteert deze beleidslijn met de notie op deze wijze een interessante werkgever te kunnen zijn, waardoor kwalitatief goed personeel voor de organisatie behouden blijft en tevens kwalitatief goed personeel kan worden aangetrokken.

UWV voert een beleid van afstoting van andere taken. Deze andere taken liggen in het private domein. UWV handhaaft uitvoering van andere taken in het publieke domein. UWV voert dit beleid omdat de uitvoering van de andere taken grotendeels is vervlochten met de uitvoering van de kerntaken, hetgeen het proces van uniformering en standaardisering van de processen en systemen voor de uitvoering van deze kerntaken belemmert. Tevens bemoeilijkt dit de heldere scheiding van de verschillende geldstromen. Door het afstoten van een deel van de andere taken beoogt het UWV de kwaliteit van de organisatie en de uitvoering van de kerntaken naar een hoger niveau te tillen.

In 2002 heeft het CWI twee andere taken verworven. Het CWI voorziet op termijn een uitbreiding van het pakket andere taken.

De verschillende beleidslijnen passen binnen het wettelijk kader zoals dat is neergelegd in de Wet SUWI en aanverwante regelingen. Uitvoering van andere taken uit het publieke domein kan, mits de uitvoeringsinstanties voldoen aan nader omschreven criteria, door de minister van SZW worden goedgekeurd. Uitvoering van andere taken uit het private domein dienen ten principale te worden ondergebracht in de markt en niet bij UWV, SVB of CWI.

6. Toekomstige evaluaties (2004, 2005 en 2006)

Artikel 86 van de Wet SUWI schrijft een periodieke evaluatie van de Wet SUWI voor. Zoals in de inleiding al is gememoreerd wordt daarbij een groeipad gehanteerd. In deze notitie is ingegaan op drie aspecten uit de SUWI-regelgeving: de invulling die opdrachtgevers geven aan aanbesteding van reïntegratietrajecten, de werking van prikkels in de uitvoering en de mogelijkheid van ZBO's om andere taken uit te voeren.

Gezien de complexiteit en ingrijpendheid van de veranderingen die de SUWI-wet met zich meebrengt, ligt het voor de hand in de komende jaren een meer uitgebreide evaluatie uit te voeren. Vanaf 2004 wordt met tussentijdse evaluaties een zo compleet mogelijk beeld geschetst van de voortgang bij het bereiken van de SUWI-doelstellingen. Hieronder wordt de aanpak voor de evaluatie toegelicht.

Integrale evaluatie 2006

Per 1 januari 2006 is de implementatie van SUWI afgerond. Daarmee is op dat moment de structurele situatie bereikt waarin de organisaties zodanig zijn ingericht dat ze optimaal kunnen bijdragen aan het bereiken van de met SUWI beoogde effecten. In 2006 zal de minister dan ook de integrale SUWI-evaluatie uitbrengen.

In deze integrale evaluatie wordt antwoord gegeven op de centrale vraag of de SUWI-doelstellingen worden bereikt. Het gaat hier dan om effectiviteit (werk boven uitkering), klantgerichtheid en doelmatigheid van de uitvoering. De mate waarin deze effecten zijn bereikt wordt daarbij uiteraard afgezet tegen de bijdrage die de diverse actoren daaraan geleverd hebben. En het zal ook aanleiding zijn om conclusies te trekken over eventueel gewenste aanpassingen in de wet- en regelgeving.

Basis voor de evaluatie vormt een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatiebronnen. Dit betreft prestatie-indicatoren, verantwoordingsinformatie, beleidsinformatie, secundaire analyses van de kwantitatieve informatie, aangevuld met gericht onderzoek dat in opdracht van diverse actoren op het SUWI-terrein tot dat moment is verricht. Dan gaat het primair om onderzoek van SZW, IWI, UWV, CWI, SVB, RWI en LCR.

Bij deze integrale evaluatie moet echter aangetekend worden dat het, zoals reeds is aangegeven in de memorie van toelichting op de SUWI-wet, niet eenvoudig is om de effecten van SUWI geïsoleerd in beeld te brengen. Zo is er enerzijds sprake van een sterke samenloop met economische en demografische ontwikkelingen en anderzijds met diverse bestaande en wellicht nog te nemen beleidsmaatregelen die ook invloed hebben op het bereiken van bovengenoemde hoofddoelstellingen. Van de huidige regelgeving interfereert onder meer de Wet verbetering poortwachter, de grotere financiële verantwoordelijkheid voor de gemeenten en de sluitende aanpak met SUWI.

Tussentijdse evaluaties in 2004 en 2005

De integrale evaluatie van 2006 zal worden voorafgegaan door twee evaluaties, die in mei 2004 en mei 2005 naar de Kamer worden verstuurd. Aangezien de implementatie van SUWI op dat moment nog niet voltooid is, en daarmee de effecten nog niet bereikt kunnen zijn, worden deze als tussentijdse evaluaties gepresenteerd. Hiermee wordt tevens de behoefte vanuit het parlement onderkend om regelmatig geïnformeerd te worden over de voortgang bij het bereiken van de effecten van SUWI en de bijdrage van de individuele actoren daaraan. Ook deze tussentijdse evaluaties zullen gebaseerd zijn op kwantitatieve en kwalitatieve informatiebronnen.

Uiteraard heeft de minister continu aandacht voor de realisatie van de beleidsdoelen en kunnen eventuele knelpunten waar nodig tot aanpassing van beleid en aansturing leiden.