

## **Eindrapportage departementale takenanalyse SZW**

### **1. Inleiding**

In deze eindrapportage wordt u een samenvattend overzicht geboden van de uitvoering van de departementale takenanalyse van SZW.

Conform het plan van aanpak van SZW is de takenanalyse uitgevoerd langs een drietal sporen. Het eerste spoor betreft een systematische takenanalyse per hoofddoelstelling van beleid (VBTB-niveau), aangevuld met een negental verkenningen.

Het tweede spoor betreft het uitvoeren van een specifieke takenanalyse, bij wijze van focus, van een viertal onderwerpen dat betrekking heeft op het realiseren van een modern en solide stelsel op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

Het derde spoor is van een andere orde en betreft de lange termijn doelstelling van de takenanalyse (borging van continu proces van vernieuwing). Deze doelstelling vergt separate aandacht voor de werkwijze van SZW als organisatie.

De visitatiecommissie heeft in zijn adviezen en gesprekken nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het overkoepelende thema verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving en in het verlengde daarvan voor de verhouding tussen beleid, uitvoering, controle en toezicht. De takenanalyse krijgt daarmee reliëf en wordt in een bestuurlijk kader geplaatst.

Onderstaand wordt eerst op dit algemene thema ingegaan, waarna vervolgens de feitelijke takenanalyse en de resultaten en werkwijze aan de orde komen. De aanvullende vragen van de commissie inzake synergie, subsidies en de gevolgen van de regelgeving van Europa voor de werkwijze van SZW, komen afzonderlijk aan bod.

### **2. Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving**

De commissie heeft de departementen van SZW, FIN en EZ aandacht gevraagd voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving. In respons hierop is een werkconferentie over dit thema met de commissie georganiseerd op 22 december 2004. “De werkconferentie heeft laten zien dat er goede mogelijkheden zijn om de eigen verantwoordelijkheden van de samenleving sterker te mobiliseren. Dit behoeft niet te betekenen dat de eindverantwoordelijkheid van de overheid verdwijnt, maar kan ook inhouden dat van spelers in de samenleving wordt verwacht dat zij het voortouw nemen

bij het vinden van oplossingen. Meer open regelgeving moet daarvoor de ruimte bieden, terwijl het overheidstoezicht gericht moet zijn op het aanspreken van die eigen verantwoordelijkheid. Dus niet zozeer zelf controleren, maar nagaan of private partijen voor een adequaat stelsel van toezicht en controle hebben gezorgd (tweedelijns-toezicht)”, aldus concludeert de commissie in zijn advies van 14 februari jongstleden over de tussenrapportage van december 2004, waarin hij tevens oproept tot een verder doordenken van deze problematiek, ook waar het gaat om de verhouding tussen beleid en uitvoering: welke lessen trekken de departementen uit deze werkconferentie?

SZW is het eens met het oordeel van de commissie dat er goede mogelijkheden zijn om de eigen verantwoordelijkheden van de samenleving sterker te mobiliseren. Met name op die beleidsterreinen waar sprake is van regelgeving, die rechtstreeks het gedrag van burgers en bedrijven beïnvloedt (bijvoorbeeld arboregelgeving, de Warenwet, kinderopvang, reïntegratie, etcetera), biedt zelfregulering mogelijkheden om de kennis en kunde van de betrokken burgers en het bedrijfsleven te benutten. SZW wil waar mogelijk gebruikmaken van die mogelijkheden en hanteert daarbij onder meer de instrumenten ‘convenanten’ en ‘certificering’ (certificering is met name geschikt omdat hiermee zoals bekend tevens wordt voorzien in eerstelijnstoezicht op de certificaten door de private certificerende instelling).

De toepassing op SZW-terrein van wetgevingsconcepten, die ruimte bieden voor eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en gemeenten past hierbij. Voorbeelden zijn onder andere: (a) het gebruik van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften (arboregelgeving); (b) het gebruik van geconditioneerde zelfregulering, waarbij door werkgevers en werknemers kan worden afgeweken van de wettelijke standaardregeling (zgn. maatwerkbepaling in de Arbowet en recent bepalingen over reikwijdte advies- en instemmingsrecht in het wetsvoorstel medezeggenschap werknemers), (c) het formuleren van globale verplichtingen, die ruimte laten voor afspraken tussen burgers en instellingen, zoals recent is gebeurd ten aanzien van de kwaliteitseisen in de nieuwe Wet Kinderopvang en (d) het gebruik van financiële prikkels in plaats van gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften (nieuwe Wet werk en bijstand). De toepassing van alternatieve reguleringsmodellen wordt gestimuleerd door het programma Bruikbare Rechtsorde (onderdeel van het programma Andere Overheid). SZW participeert hierin actief.

SZW besteedt voorts extra aandacht aan de inzet van alternatieven voor regelgeving. In het voorjaar van 2004 zijn praktische ervaringen binnen SZW met alternatieve instrumenten voor regelgeving gebundeld in een publicatie en in juni 2004 is een goed bezochte instrumentenmiddag georganiseerd, waarin SZW-medewerkers en externe betrokkenen hun praktische ervaringen met het gebruik van instrumenten als convenanten, taskforces, certificering en benchmarking door middel van interactieve workshops deelden met andere SZW-collega's. In september 2005 wordt een tweede instrumentenmiddag georganiseerd waarin het thema sturing centraal staat en waarbij onder meer ervaringen van andere departementen met verschillende instrumenten ‘naar binnen worden gehaald’.

De lessen die SZW trekt uit de werkconferentie hebben vooral betrekking op de aanscherping van het inzicht in slaag- en faalfactoren waar het gaat om het geven van een

grotere rol aan de samenleving op een bepaald beleidsterrein. Factoren die op de conferentie naar voren kwamen zijn: (1) politieke ruimte voor het loslaten van bepaalde overheidsverantwoordelijkheden, (2) noodzaak van heldere definiëring van (resterende) publieke verantwoordelijkheden, (3) aanwezigheid van sterke maatschappelijke stakeholders om verantwoordelijkheden op zich te nemen. Wat het verder doordenken betreft van het vraagstuk van verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving zal SZW zich de komende periode, naast de lopende trajecten op het terrein van de arbeidsomstandigheden (evaluatie Arbeidsomstandighedenwet) en arbeidsverhoudingen (herziening arbeids- en rusttijdenwetgeving en medezeggenschapswetgeving), met name richten op het terrein van werk en inkomen. Met de notitie “Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen” van september 2004 (reeds in uw bezit) heeft SZW reeds een aftrap gegeven, die wordt vervolgd met de specifieke analyse inzake langetermijnperspectief op de sociale zekerheid (zie hieronder paragraaf 4).

De commissie constateert in het algemeen in zijn advies van 14 februari 2005 over de tussenrapportage dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw in diverse sectoren marktwerking is geïntroduceerd, grote verzelfstandigingoperaties zijn doorgevoerd en er aanzienlijk meer toezicht is gekomen. Zij concludeert dat dit evenwel niet heeft geleid tot (grote) wijzigingen in de werkwijze of de omvang van het ambtelijke apparaat. De conclusie lijkt daarom gerechtvaardigd dat dit proces *per saldo* (nog) geen grotere ruimte voor de samenleving heeft opgeleverd, terwijl dat naast een slankere overheid en slim toezicht, wel het oogmerk was, aldus de commissie. De commissie vraagt voorts specifiek aandacht voor (de groei van) het toezicht en de mogelijke overlap tussen verschillende toezichthouders.

Onderstaand wordt beknopt nader ingegaan op de ontwikkeling van (a) omvang en werkwijze van het ambtelijk apparaat, (b) de ruimte voor de samenleving en (c) het toezicht.

#### *Omvang en werkwijze van het ambtelijk apparaat van SZW*

Als gevolg van de grote verzelfstandigingsoperaties begin jaren negentig (omvorming van het DG Arbeidsvoorziening, inclusief de gewestelijke arbeidsbureaus, in een zelfstandig bestuursorgaan en de privatisering van het Stoomwezen) is de omvang van het ambtelijk apparaat van SZW structureel gedaald (van bijna 7.000 fte in 1990 tot iets meer dan 3.000 fte eind 2004). De gevolgen van deze verzelfstandigingen (met name van DG Arbeidsvoorziening) voor de werkwijze zijn ingrijpend geweest: SZW heeft sindsdien nauwelijks meer een eigen uitvoeringsapparaat en realiseert vrijwel al zijn beleid via hetzij medewerking van gemeenten (uitvoering in medebewind), hetzij via zelfstandige bestuursorganen<sup>1</sup>. SZW is daarmee een bestuursdepartement geworden.

Zowel de verhouding met gemeenten als met de zelfstandige bestuursorganen heeft sinds 1990 een permanente ontwikkeling doorgemaakt.

---

<sup>1</sup> Sinds 2001 is de uitvoering van de ESF-regeling opgedragen aan SZW (voorheen Arbeidsvoorziening). Hiervoor is een agentschap ingericht.

Via opeenvolgende decentralisatie-impulsen en nieuwe inzichten omtrent het instrument specifieke uitkeringen zijn voorheen zeer gedetailleerde regelcomplexen als de Wet sociale werkvoorziening en de arbeidsmarkt- en bijstandswetgeving verregaand vereenvoudigd en is, met gebruikmaking van de dualisering van het gemeentebestuur, een grotere nadruk komen te liggen op sturing en toezicht door de gemeenteraad (mede door een gewijzigde financiële verantwoordelijkheidsverdeling). Deze decentralisatie richting gemeenten heeft ook geleid tot een omslag in het toezichtsbeleid en een zeer forse reductie van de toezichtscapaciteit van SZW (ruim 40%, zie verder bijlage 1: de Hervormingsagenda van SZW).

De ontwikkelingen ten aanzien van de organisatie van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening zijn sinds de jaren negentig ingrijpend geweest (tripartisering Arbeidsvoorziening, enquête-Buurmeijer naar organisatie sociale zekerheid, introductie marktwerking) en hebben uiteindelijk geresulteerd in het zgn. SUWI-stelsel met de vorming van drie zelfstandige bestuursorganen (CWI, UWV en SVB). Voor de werkwijze van SZW hebben deze ontwikkelingen geresulteerd in een rechtstreekse sturings- en verantwoordingsrelatie met de genoemde zbo's en de vorming van een zelfstandig gepositioneerde toezichthoudende Inspectie Werk en Inkomen binnen SZW (Agentschap IWI).

Samengevat hebben de ontwikkelingen sinds 1990 geleid tot een kleiner kerndepartement en een werkwijze die wordt gekenmerkt door sturing op afstand.

#### *Ruimte voor de samenleving*

Op het terrein van SZW is naar ons oordeel wél al sprake van het ontstaan van een grotere ruimte (én grotere verantwoordelijkheid) voor de samenleving. Als gevolg van (deels hiervoor genoemde ontwikkelingen zoals) verzelfstandiging (Arbeidsvoorziening), decentralisatie (bijvoorbeeld sociale werkvoorziening, bijstandswetgeving), introductie vraagsturing en marktwerking (kinderopvang, ontwikkeling reïntegratiemarkt) en privatisering (bijvoorbeeld Ziektewet en de loondoorbetalingsverplichting in het tweede ziektejaar, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, eigenrisicodragen in de WAO) zijn grote onderdelen van beleid en uitvoering in handen gelegd van gemeenten en marktpartijen en is er meer ruimte geschapen voor de keuzes van burgers. Dit proces is niet afgerond: op dit moment zijn verschillende trajecten in uitvoering, zoals de evaluatie van de Arbowet 1998, de deregulering van de arbeidstijdenwetgeving en het nieuwe WAO-stelsel en hierboven is al melding gemaakt van de lopende discussie op het terrein van werk en inkomen.

#### *Toezicht*

Terecht constateert de commissie dat de aandacht voor het thema toezicht de laatste jaren is toegenomen en datzelfde geldt voor opsporing en handhaving. Deze toename vloeit onder andere voort uit de toegenomen aandacht voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van het overheidsbestuur, zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de eis van de Algemene Rekenkamer om een gesloten toezichtsketen tot stand te brengen op de verschillende beleidsterreinen (sturing, beheersing, verantwoording, toezicht). De toegenomen aandacht voor inspectie, opsporing en handhaving heeft inmiddels geleid tot de oprichting van een volledig nieuwe Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

SIOD in het kader van de intensivering van de fraudebestrijding. Daarnaast krijgt de Arbeidsinspectie meer personeel toebedeeld.

SZW heeft de risico's van ongebreideld toezicht onderkend en voert actief beleid om de toezichtslasten terug te dringen:

- (a) door waar mogelijk gebruik te maken van eerstelijnstoezicht op decentraal niveau, in casu door de gemeenteraad. Dit is gebeurd bij de nieuwe Wet werk en bijstand en heeft zoals hiervoor gemeld geleid tot een sterke inkrimping van de landelijke Inspectie Werk en Inkomen (IWI);
- (b) door gebruik te maken van vormen van horizontale verantwoording, zoals bijvoorbeeld in het kader van certificering;
- (c) door gevalideerde verantwoordingsinformatie van de ondertoezichtgestelden te gebruiken (in plaats van eigen boekenonderzoek);
- (d) door het waar mogelijk schrappen van informatieverplichtingen in het kader van de vereenvoudigingsoperatie ('derapportage');
- (e) door actief te participeren in rijksbrede initiatieven om te komen tot gezamenlijke inspecties en gezamenlijke opsporingsacties (regionale fraudeteams, samenwerking SIOD en FIOD-ECD). Ook de fusie tussen de PVK en DNB is ingegeven door het streven overlap in toezicht op het pensioenveld te voorkomen.

SZW realiseert zich dat het zoeken naar een juiste balans tussen beleid, uitvoering, verantwoording en toezicht een permanente opgave is. De lopende discussie over de positie van zelfstandige bestuursorganen onderstreept dat feit.

### **3. De algemene takenanalyse en de Hervormingsagenda SZW**

Van alle hoofdtaken van SZW is een korte beschrijving opgesteld alsmede een beantwoording van de zeven "wat"- en "hoe"-vragen, zoals die in PAO-verband zijn geformuleerd (reeds in uw bezit). De beschrijving volgt de (hoofd)doelstellingen VBTB en biedt daarmee inzicht over de gehele breedte van het SZW-beleidsterrein. Bij alle doelstellingen is een korte beschrijving gegeven van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

#### *Uitkomsten algemene takenanalyse: de Hervormingsagenda*

De takenanalyse laat zien dat op vrijwel alle terreinen van SZW hervormingen op de agenda zijn gezet. Uiteraard begint SZW niet bij nul, de afgelopen maanden en jaren zijn grote complexen onder de loep genomen en aangepakt. Dit is ook terug te vinden in het Actieplan Vereenvoudiging SZW-regelgeving (TK 2004-2005, 29.800 XV, nr. 3), dat in 2002 is gestart. De takenanalyse ondersteunt deze vernieuwingen en plaatst hen in een rijksbreed kader.

De hervormingen op de SZW-terreinen raken nauw aan de zogenaamde "wat"- en de "hoe"-vraag: wat moet de rol van SZW zijn in het licht van de toegenomen mondigheid en zelfstandigheid van de burger en welke uitvoeringsmodaliteit past daar het beste bij. Vragen die nauw aansluiten bij de kabinetsvisie "Andere Overheid", waarin de modernisering van de overheid centraal staat. Deze modernisering moet in de eerste

plaats worden gezocht in een wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid, waarbij de burgers meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen, terwijl de overheid minder regels moet stellen, aldus de kabinetsvisie. De beleidsfilosofie, die aan de SZW-hervormingen ten grondslag ligt en de basis vormt van de modernisering van onze verzorgingsstaat, sluit hierop aan: (1) de sociale zekerheid en arbeidsmarkt moeten worden gemoderniseerd met behoud van solidariteit; dat betekent dat iedereen die dat kan, mee moet doen. Burgers moeten aangesproken worden op wat ze kunnen, (2) de burgers moeten de ruimte én de verantwoordelijkheid hebben om hun bestaan in te richten volgens hun eigen keuzes; de overheid moet faciliteren dat werk, scholing en zorg meer in evenwicht kunnen zijn dan nu en (3) preventie en voorzorg in plaats van nazorg: de regelingen van SZW moeten prikkelen tot een pro-actieve houding om een vermijdbaar beroep op collectieve voorzieningen te voorkomen. Dat betekent bijvoorbeeld: werk maken van een beroepsopleiding en een leven lang leren.

Genoemde hervormingen zijn per beleidsterrein samengevat in de Hervormingsagenda SZW (Bijlage 1). In vogelvlucht gaat het om de volgende ontwikkelingen.

Op het terrein van de arbeidsmarkt en bijstand wordt een groter appèl gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om zelfstandig te voorzien in hun bestaan. Zij kunnen daarbij worden ondersteund door gemeenten, die na decentralisatie van verantwoordelijkheden (ook financieel) en ontschotting van middelen maatwerk op het gebied van reïntegratie kunnen verzorgen. Het algemene arbeidsmarktbeleid ondersteunt de participatie op de arbeidsmarkt door het wegnemen van toetredingsbelemmeringen, zoals onvoldoende scholing. Zonodig wordt aanvullend beleid gericht op een specifieke groep of specifieke belemmering.

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen is sprake van een verschuiving in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger, als gevolg van vermindering van collectief geregelde voorzieningen ten faveure van ruimte voor keuzes van werkgevers en werknemers. Voorbeelden zijn de vraagsturing in de kinderopvang en de introductie van de levensloopregeling, die de mogelijkheid biedt zelf voorzieningen te creëren om arbeid en zorg beter te combineren, terwijl de overheid faciliteert.

Op het terrein van het arbeidsomstandighedenbeleid doet de overheid een stap terug via vermindering en vereenvoudiging van regelgeving. Aan de SER is gevraagd uiterlijk medio juni 2005 een advies hierover uit te brengen. Na ommekomst van het SER-advies zal de regering de Kamer een pakket maatregelen aanbieden waarin de regel- en administratieve druk op arboterrein zoveel mogelijk wordt teruggebracht.

Op het terrein van de sociale zekerheid werkt het kabinet aan een nieuw, evenwichtig stelsel van rechten en plichten, dat toekomstbestendig is. Centraal staat daarbij het streven om aansluiting te zoeken bij wat mensen wél kunnen (en die mogelijkheden te vergroten), in plaats van bij wat zij niet meer kunnen.

Op het terrein van het emancipatiebeleid focust de overheid zich op een agenderende en aanjagende rol, met als uitgangspunt de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties zelf.

Samengevat is de uitkomst van de takenanalyse dat SZW met het realiseren van de (voorgenomen) hervormingen een aantal forse stappen zet in de richting, zoals die bepleit wordt in de kabinetsvisie 'Andere Overheid'.

#### *Aanvullende verkenningen*

De concept-takenanalyse is voorgelegd aan de medewerkers, ambtelijke leiding en een aantal externen. De uitkomst van deze consultatie is voorgelegd aan de bewindslieden, met als resultaat dat een negental suggesties als apart thema nader is verkend op wenselijkheid en haalbaarheid. Hieronder passeren de resultaten van de negen verkenningen kort de revue. Voor de volledige rapportage wordt verwezen naar Bijlage 2.

#### *1. Ketensamenwerking SUWI*

Thema: verkennen welke verbeteringen in de aansturing van de ketensamenwerking SUWI mogelijk zijn.

Resultaat: (a) de verkenning bevestigt het beeld dat er zowel bij de ketenpartners (CWI, UWV, gemeenten) als bij het ministerie van SZW behoefte bestaat aan een verdere uitwerking van de rol van SZW in de keten. Aan de uitwerking daarvan wordt inmiddels gewerkt, de ketenpartners worden daarbij betrokken. Daarbij zal tevens de overlegstructuur onder de loep worden genomen en de mogelijkheid worden bezien incentives in te zetten om de prestaties te verbeteren. Planning is de uitwerking van de rol van SZW in de keten in de zomer van 2005 gereed te hebben.

(b) de verkenning heeft tevens geleid tot de inventarisatie van knelpunten in de ketensamenwerking in de praktijk. Deze worden thans onderzocht en er worden voorstellen voor praktische oplossingen uitgewerkt. Die zullen in de loop van 2005 en 2006 worden geïmplementeerd.

#### *2. Positionering opsporing*

Thema: toekomstige positionering van de bijzondere opsporing SZW.

Resultaat: (a) bevinding dat er thans geen aanleiding en steun is voor bundeling van de bijzondere opsporing in één landelijke organisatie; wel wordt de samenwerking tussen SIOD en FIOD-ECD geïntensiveerd, uitwerking hiervan is vastgelegd in een nieuw convenant per 10 maart 2005;

(b) besluit tot nadere verkenning van de mogelijkheid en wenselijkheid van concentratie van alle opsporingstaken binnen het SZW-domein.

#### *3. Communicatiefunctie SZW*

Thema: innovatie van de communicatiefunctie van SZW.

Resultaat: (a) stelselmatig wordt gevolgd d.m.v. opinieonderzoek en andere instrumenten hoe de samenleving reageert op beleid; via de publicatie 'Bericht van buiten' wordt dit breed gedeeld binnen het departement; de sturing op eenduidigheid van communicatie in brede zin is versterkt;

(b) helder inzicht is opgeleverd in de mogelijkheden van communicatie als sturingsinstrument en in de verschillende vormen van interactie die mogelijk zijn om de mening van burgers te betrekken in de ontwikkelingsfase van beleid (concreet product is de publicatie: "Wat vinden burgers ervan? Doe-het-zelf-boek doelgroepconsultatie).

(c) in de tweede helft van 2005 gaat de AI een proef doen met handavingscommunicatie in het kader van inspectieprojecten;

- (d) communicatie is zichtbaar voor en direct aanspreekbaar door de DG'en; communicatie-adviseurs zijn als vooruitgeschoven post bij intensieve communicatietrajecten een deel van de werktijd gehuisvest bij de betrokken beleidsdirectie; belangrijke beleidsnota's zijn steeds voorzien van een communicatieparagraaf;
- (e) de interdepartementale samenwerking en met name die tussen SZW, EZ, Fin en AZ op het terrein van communicatie is structureel verbeterd.

#### *4. Rol sociale partners bij tegengaan arbeidsmarktfricties*

Thema: Verkennen of en op welke wijze sociale partners een grotere rol dan nu kunnen vervullen bij het tegengaan c.q. oplossen van arbeidsmarktfricties.

Resultaat: op macro-niveau (SER, RWI, Stichting van de Arbeid) en meso-niveau (decentrale CAO-tafel, sectorale en brancheorganisaties) zijn sociale partners betrokken bij diverse vormen van arbeidsmarktbeleid. Winst wordt behaald op het concrete niveau van het bedrijfsleven door werkgevers praktisch meer te betrekken bij het lokale reïntegratiebeleid: SZW is samen met de VNG begonnen met het bevorderen van deze 'werkgeversbenadering' via het Innovatieprogramma Werk en Bijstand.

#### *5. Arbeidsmigratiebeleid*

Thema: Onderzoek of en in hoeverre stroomlijnen van Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en vreemdelingenwetgeving mogelijk is.

Resultaat: (a) een beschrijving van het huidige arbeidsmigratiebeleid en de knelpunten die zich daarin voordoen, alsmede van relevante actuele ontwikkelingen, op basis waarvan is besloten tot een bredere toekomstverkenning, die in februari 2005 is gestart;

(b) een startnotitie met een fundamentele vraagstelling naar een toekomstbestendig arbeidsmigratiebeleid; tot welke aanpassingen van het lopende beleid kunnen de relevante ontwikkelingen leiden, incl. aanpassing en vereenvoudiging van de regelgeving en op welke termijn. Gepland is dat de rapportage van deze bredere toekomstverkenning september 2005 gereed is.

#### *6. Ondernemerschap*

Thema: verkennen welke verbeteringen mogelijk zijn in het zelfstandigenbeleid van SZW (startende ondernemers).

Resultaat: (a) op basis van een korte verkenning is besloten tot de start van een project Stimulering Ondernemerschap SZW per 1 maart 2005; in de projectgroep zijn alle betrokken directies en de ministeries van EZ en OCW vertegenwoordigd;

(b) een klankbordgroep wordt opgericht waarin belanghebbenden als UWV, CWI en gemeenten zijn vertegenwoordigd;

(c) een projectplan is uitgewerkt op basis waarvan de projectgroep aan de slag gaat; vòòr 1 juli 2005 zullen te behalen quick wins worden gerapporteerd; 1 december 2005 volgt een 2<sup>e</sup> tussenrapportage met aanbevelingen voor de langere termijn; 1 april 2006 wordt het project afgesloten met een eindrapportage.

#### *7. Wetgeving gelijke behandeling*

Thema: verkennen of en in hoeverre stroomlijnen en integratie van de verschillende regelingen inzake gelijke behandeling mogelijk is

Resultaat: (a) concrete acties in Europa en op nationaal niveau om te komen tot



stroomlijning van regelgeving;

(b) een positief besluit tot versnelling en uitbreiding van de reeds lopende uitwerking van een wetsvoorstel tot integratie van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in de Algemene wet gelijke behandeling door nader te onderzoeken of ook de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen meteen in dit wetsvoorstel kan worden opgenomen.

#### *8. Emancipatie en bedrijfsleven*

Thema: verkennen of en zo ja op welke wijze SZW kan bevorderen dat het bedrijfsleven zich meer probleemeigenaar gaat voelen van emancipatie.

Resultaat: (a) de integratie tussen bevolkingsgroepen op de werkvloer wordt bevorderd door het gezamenlijk initiatief dat tot stand is gekomen via het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding.

(b) via benchmarking en monitoring (van bijvoorbeeld CAO-afspraken en eigen initiatieven van bedrijven en sectoren) wordt de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven geprikkeld.

(c) inzet is binnen het ESF-programma 2007-2013 ruimte te vinden voor ondersteuning van projecten van bedrijven en bedrijfstakken rond het thema dagindeling.

(d) bezien wordt of overdracht van het concept van het Ambassadeursnetwerk aan het bedrijfsleven zinvol en mogelijk is.

#### *9. Emancipatie en departementen*

Thema: verkennen of en in hoeverre sectorspecifiek emancipatiebeleid (niet-arbeidsgerelateerde onderwerpen) meer nog dan nu kan worden belegd bij de afzonderlijke departementen.

Resultaat: De noodzaak om algemene maatschappelijke doelstellingen te vertalen in realistische en precieze doelstellingen wordt onderkend. In het kader van de tussentijdse evaluatie van het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (2000-2010) wordt daarom gewerkt aan adoptie en verankering van concrete doelstellingen bij verschillende departementen.

## **4. Specifieke takenanalyses**

In het plan van aanpak, zoals aangeboden op 28 oktober 2004, is de selectie van deze onderwerpen toegelicht: SZW heeft voor de specifieke takenanalyse gezocht naar thema's die toekomstige opgaven voor beleid verkennen, waarbij wordt nagegaan of SZW in het licht van deze ontwikkelingen nog wel de juiste dingen doet, op de goede manier.

De gekozen thema's:

- middellange en lange termijnontwikkelingen arbeidsmarkt
- scholing en productiviteit
- arbeidsmigratie
- langetermijnperspectief op de sociale zekerheid

zijn geselecteerd omdat het thema's zijn, die fors onder invloed staan van een aantal maatschappelijke en economische trends (zoals internationalisering en vergrijzing) en die

daarom aandacht vergen in het licht van het bereiken van een toekomstbestendig stelsel op het terrein van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

De uitkomsten van de eerste drie genoemde specifieke verkenningen (middellange en lange termijn ontwikkelingen arbeidsmarkt, scholing en productiviteit, arbeidsmigratie) waren reeds in uw bezit. De uitkomst van de vierde specifieke takenanalyse: een langetermijnperspectief op de sociale zekerheid is bijgevoegd (Bijlage 3).

Met betrekking tot de onderzochte specifieke thema's concludeer ik dat de uitkomsten van de eerste twee thema's wel leiden tot wijzigingen in het beleid, maar niet tot grote veranderingen in de rol van SZW. Met betrekking tot het thema arbeidsmigratie geldt dat inmiddels is besloten tot een brede toekomstverkenning van de bestaande doelen/uitgangspunten van het arbeidsmigratiebeleid, op basis waarvan beleid en inrichting van de uitvoering opnieuw zullen worden gedefinieerd.

De uitwerking van het vierde thema: een langetermijnperspectief op de sociale zekerheid, bouwt voort op de denkrichtingen die zijn verwoord in de kabinetsnotitie "Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen" (reeds in uw bezit) en noemt vier mogelijke hoofdroutes voor een toekomstbestendige sociale zekerheid (cappuccino-model plus variant daarop, verdere hervormingen binnen het huidige stelsel (werknemersstelsel) en de ontwikkeling van een levensloopstelsel)<sup>2</sup>. Uit de analyse komt naar voren dat in alle stelsels een overheidsrol nodig blijft om bepaalde vormen van marktfalen te ondervangen en om de nodige solidariteit te waarborgen, maar dat de invulling van de overheidsrol en de mate van individuele verantwoordelijkheid van de burger respectievelijk de rol van collectiviteiten, zoals sociale partners, sterk verschilt per stelsel. Besluitvorming over dit thema zal, gelet op de aard van de thematiek zoals ook blijkt uit de kabinetsnotitie "Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen", pas aan de orde zijn bij de vorming van een nieuw kabinet.

## **5. Borging van continu proces van vernieuwing**

Het derde spoor van het plan van aanpak betreft de langetermijndoelstelling van de takenanalyse, te weten de borging van een continu proces van vernieuwing. Vernieuwing ontstaat niet vanzelf. Hiervoor zijn in de eerste plaats impulsen nodig: impulsen van buitenaf en interne impulsen. Van doorslaggevend belang is vervolgens het vermogen van een organisatie om deze impulsen op te vangen en op een constructieve wijze te verwerken (responsiviteit). Het gaat anders gezegd om het creëren van de condities waaronder vernieuwing een permanente plaats krijgt in het beleidsproces. Dit is des te meer van belang, omdat een kritische reflectie op de departementale beleidsinzet geen eenmalige actie dient te zijn. Structurele voorzieningen en investeringen in de werkwijze van de ambtelijke organisatie zijn nodig om het stellen van de wat-vraag en de hoe-vraag

---

<sup>2</sup> Dit thema betreft de tussenstand van een ambtelijke exercitie ter voorbereiding op de discussie over de kabinetsnotitie van 21 september 2004: "Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen", TK 2004-2005, 29.804, nr. 1.

en het consulteren van interne en externe stakeholders te verankeren in de beleidsvoorbereiding.

Deze langetermijndoelstelling van de takenanalyse sluit aan op ontwikkelingen en investeringen die recent binnen SZW in gang zijn gezet, zowel in de sfeer van structurele voorzieningen als de werkwijze.

#### *Structurele voorzieningen*

SZW kent een aantal voorzieningen, dat instrumenteel is in het continue proces van vernieuwing. Bestaande voorzieningen zijn ondermeer de periodieke strategische themabijeenkomsten van de politieke en ambtelijke top, waarbij regelmatig de inspiratie van en confrontatie met sprekers en ideeën van buiten SZW wordt gezocht, de kritische advisering door de adviesorganen zoals de SER en de RWI en de periodieke (externe) evaluatie van beleid op basis van een standaard-evaluatiebepaling in de regelgeving en de trainingen met de SZW-toets op basis waarvan zowel de “wat-” als de “hoe”-vraag aan de orde wordt gesteld bij nieuw beleid. Sinds maart 2004 wordt bovendien SZW-breed gewerkt aan een wisselend aantal thema's dat essentieel is voor het beleid op het terrein van werk en inkomen. Daarbij worden kolomoverstijgend dwarsverbanden gelegd en lijnen uitgezet voor de lange termijn (strategie) en indien mogelijk en nodig acties voor de korte termijn. Het bereiken van synergie en integraliteit staat voorop. De werkzaamheden worden uitgevoerd onder aansturing van een Regiegroep van DG-en en directeuren onder voorzitterschap van de SG.

#### *Investeren in de werkwijze van SZW*

Verankeren van kritische zelfreflectie in de beleidsvoorbereiding vraagt om een bijpassende wijze van werken en houding van de SZW-medewerker, zodat vernieuwing ook ‘van onderop’ tot bloei kan komen. Vanuit PAO-perspectief gaat het dan om kritische reflectie op de legitimiteit van het beleid en de wijze waarop het is vormgegeven, om het betrekken van de juiste interne en externe belanghebbenden en oog hebben voor het perspectief van de burger.

De wijze van werken staat momenteel centraal binnen SZW. Laten we onze manier van werken verbeteren, is de boodschap van een brief van de SG: ‘Investeren in onze werkwijze: een kwestie van doen’ (september 2004). De brief is een appèl van de ambtelijke leiding van SZW aan alle medewerkers en managers om te investeren in de nieuwe manier van werken. Iedere medewerker wordt hierin persoonlijk uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het werk. Dit moet leiden tot goede en betere resultaten, onder het motto: “het komt van SZW, dus is het goed”.

Naarmate de nieuwe werkwijze verder ingang vindt binnen SZW neemt de responsiviteit van de organisatie toe en zal de kwaliteit van de verbindingen toenemen, verbindingen die nu nog te vaak niet gelegd worden: verbindingen tussen beleidsdirecties onderling, tussen beleid, uitvoering en toezicht, tussen mensen die in het primaire proces werken en de mensen die dit proces ondersteunen en natuurlijk de verbinding tussen “buiten” en “binnen”. Voor een continu proces van vernieuwing zijn die verbindingen cruciaal.

Drie thema's zijn gekozen om het verbeterproces in gang te zetten: 'nieuwe werkwijze', 'van buiten naar binnen' en 'de kunst van het management'. Op alle niveaus in de organisatie wordt met veel elan de uitwerking ter hand genomen.

De drie thema's zijn in eerste instantie in managementconferenties met DG'en, directeuren en hun MT-leden uitgewerkt en uitgediept. Dit heeft onder meer geleid tot de vorming van acht groepen, die de voorstellen uit de brief concreet uitwerken en daarmee een impuls geven aan het investeren in een nieuwe werkwijze: de impulsgroepen. Zo worden initiatieven ontwikkeld om het kennisdelen binnen SZW te vergroten en mede daardoor beter samen te werken, de interne mobiliteit - ook horizontaal - te bevorderen en om signalen uit het werkveld terug te koppelen naar de beleidskolom door middel van stageprogramma's. Deze activiteiten worden in 2005 uitgevoerd.

De nieuwe werkwijze moet een "kwestie van doen" worden in de organisatie. Daarom wordt momenteel een voorstel voor 'resultaatgericht opleiden bij SZW in 2006 en 2007' voorbereid. Dit zal bestaan uit een verplicht opleidingsprogramma voor SZW-medewerkers waarin basale kennis, vaardigheden en spelregels aan bod komen, uit te werken door de Academie SZW, alsmede uit een vrijwillig deel bedoeld voor de verdere stimulering van de persoonlijke ontwikkeling en van de employability.

Om het veranderingsproces in stijl en werkwijze te laten slagen is goed, professioneel leiderschap één van de belangrijkste voorwaarden. Managers vertolken de voorbeeldrol bij wat de veranderingen beogen in het dagelijkse contact met de medewerkers. Niet voor niets is één van de drie thema's de kunst van het management. Het ontwikkelen van het management staat dan ook hoog op de agenda. In 2005 starten drie uitgebreide managementleergangen: perspectief (voor aankomende managers), opleiding nieuwe managers (voor nieuwe SZW managers) en de leergang leiderschap (voor huidige managers).

Ook projectmatig werken is een belangrijk middel om samenwerking te bevorderen en verkokering tegen te gaan. De recente beslissing om samen met OCW een gezamenlijke projectdirectie ten behoeve van "Leren en werken" op te zetten is een goed voorbeeld van vernieuwend werken.

Niet alleen de impulsgroepen dragen bij aan vernieuwing. Op diverse plekken in de organisatie nemen SZW-medewerkers initiatieven, die bijdragen en gezicht geven aan het verbeterproces. Ze kunnen heel inspirerend zijn, getuige het bijgevoegde boekje met de weergave van 15 gesprekken met de buiten-wereld van SZW, dat tot stand is gekomen naar aanleiding van het eerste schaduw-SG (bijlage 4).

Om aandacht te behouden voor het investeren in de werkwijze en vernieuwing te borgen, loopt communicatie als rode draad door de drie thema's heen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van diverse media, zoals het personeelsblad SoZaVox en het eigen SZW-web, worden er in 2005 nieuwe managementbijeenkomsten georganiseerd en blijft er formeel en informeel overleg plaatsvinden met de departementale ondernemingsraad (DOR) en Jong SZW over het investeren in de werkwijze. In september 2005 zal worden teruggekeken op de acties die tot nu toe zijn uitgevoerd en wat daarmee is bereikt.

## 6. Verantwoording procesvereisten

### *Algemeen*

De takenanalyse heeft plaatsgevonden onder aansturing van bewindslieden van SZW onder verantwoordelijkheid van de SG. Opzet, tussenresultaten en eindresultaat zijn uitvoerig in het overleg van SG en DG's aan de orde geweest en telkens aan bewindslieden voorgelegd en besproken.

Aan het Programma Andere Overheid en de departementale takenanalyse is bij wijze van startschot aandacht besteed via een - goed bezochte - algemene bijeenkomst voor geïnteresseerde medewerkers van SZW op 14 september 2004, waaraan onder andere de DG PAO heeft meegewerkt. Over de voortgang van PAO en de departementale takenanalyse wordt bericht in het personeelsblad (Sozavox), via de eigen site op het SZW-web en door periodieke publicaties op de PAO-site. Op 4 april 2005 is opnieuw een conferentie georganiseerd over PAO voor de medewerkers in de vorm van een 'Lagerhuisdebat'. Met de departementale ondernemingsraad vindt periodiek formeel en informeel overleg plaats.

### *Algemene takenanalyse*

De takenanalyse is uitgevoerd door een departementsbrede projectgroep, waarbij elk begrotingsartikel is doorgelicht door de eerstverantwoordelijke directie aan de hand van een analysekader, dat is gebaseerd op de zeven vragen, zoals aangegeven in het startdocument van PAO van april 2004.

De concept-takenanalyse is tweemaal bij wijze van intervisie kritisch besproken in de projectgroep. Het concept is vervolgens besproken met een delegatie van Jong SZW met als centrale vraagstelling: welke mogelijkheden ziet men om de overheidsrol op onderdelen van beleidsterreinen te beëindigen, te verminderen of anderszins te vullen? Voor deze bespreking is gebruik gemaakt van een zgn. Group Decision Room (Versnellingskamer) onder leiding van een professionele gespreksleider. Dezelfde werkwijze is gevolgd in een tweetal miniconferenties van een dagdeel met in totaal vijftien externe deskundigen uit bedrijfsleven, uitvoering en wetenschap en de eerstverantwoordelijke directeuren van SZW (zowel van beleidsdirecties als uitvoering). Separaat heeft een miniconferentie plaatsgevonden met deelname van de ambtelijke leiding van SZW, een delegatie van Jong-SZW en een zestal externe dwarskijkers over het thema maatschappelijke effectiviteit: in hoeverre sluiten de SZW-taken aan op de concrete behoeften van burger en maatschappij. De concept-takenanalyse is geplaatst op het intranet, met een oproep aan de medewerkers van SZW om te reageren (hierop is een bescheiden respons gekomen).

### *Negen verkenningen*

Uit het geheel is een veertigtal suggesties naar voren gekomen om de overheidsrol (in casu van SZW) anders vorm te geven. Deze zijn besproken door de ambtelijk en politieke leiding van SZW. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in de algemene takenanalyse. Zoals hiervoor vermeld is een negental onderwerpen naar voren gekomen dat nader is verkend op wenselijkheid/haalbaarheid. Bij deze verkenningen zijn waar mogelijk belanghebbende partijen, zoals ketenpartners, andere departementen, non-gouvernementele organisaties, externe deskundigen en het bedrijfsleven betrokken. Ook

heeft waar relevant een internationale oriëntatie plaatsgevonden, zoals bij de verkenningen arbeidsmigratie en bevordering zelfstandig ondernemerschap. In de eindrapportage van de verkenningen (bijlage 2) wordt per verkenning verslag gedaan van de wijze waarop aan de procesvereisten is of zal worden gedaan.

#### *Specifieke takenanalyse*

De vier geselecteerde onderwerpen: (1) middellange en lange termijn ontwikkelingen arbeidsmarkt, (2) scholing en productiviteit, (3) arbeidsmigratie en (4) langetermijnperspectief op de sociale zekerheid zijn behandeld door departementale werkgroepen, waarbij op onderdelen bijdragen zijn gevraagd van externe deskundigen. Met betrekking tot de eerste twee onderwerpen is tevens input gegenereerd door een werkconferentie met externe deskundigen en collega-ambtenaren van andere departementen. Met betrekking tot het vierde onderwerp wordt input gegenereerd door een uitgebreide consultatieronde langs deskundigen en uitvoerders en wordt daarnaast periodiek debat georganiseerd binnen het departement voor geïnteresseerde en betrokken medewerkers. Tevens is voorafgaand aan de verkenning een internationale vergelijking gemaakt van stelsels van sociale zekerheid en werkgelegenheid.

### **7. Aanvullende aandachtspunten van de commissie**

#### *Synergie*

Over dit onderwerp is een apart essay in voorbereiding dat u separaat zal worden aangeboden.

#### *Subsidies*

Naar aanleiding van de suggestie van de commissie zullen de Brusselse subsidies (ESF) worden opgenomen in het subsidie-overzicht.

#### *Europese dimensie van de takenanalyse*

De commissie heeft de vraag gesteld wat de steeds verdergaande Europeanisering betekent voor het departement en heeft daaraan de vraag gekoppeld welke (organisatorische) consequenties SZW verbindt aan de moeizame voortgang van de Lissabon-agenda.

Deze relevante vragen zijn aanleiding geweest voor een interne verkenning van het effect van Europa op het beleid van SZW in de praktijk. Omdat op het werkterrein van SZW verschillende coördinatievormen van toepassing zijn, is voor een achttal relevante beleidsterreinen beschreven welke coördinatievorm van toepassing is, welke Europese beleidsdoelen van kracht zijn en wat vervolgens de invloed is op het nationale beleid (Bijlage 5).

Op basis van het beeld dat uit de beschrijvingen naar voren komt kunnen enkele algemene conclusies getrokken worden. De invloed van Europa op het nationale beleid op het terrein van SZW blijkt over de hele linie aanzienlijk te zijn. Vroegtijdige betrokkenheid bij de ontwikkeling van het Europese beleid is noodzakelijk om de gewenste uitkomsten te bereiken (respectievelijk ongewenste consequenties te

voorkomen), het Europese beleid moet actief worden gevolgd en waar nodig worden geïmplementeerd en er moet voldaan worden aan soms forse rapportage-verplichtingen. De consequentie van “Europa” voor taken en werkwijze van SZW is in het algemeen, dat de hoeveelheid werk op het nationale niveau eerder toe- dan afneemt.

De Lissabon-agenda is een ook binnen de afbakening van het ministerie van SZW veelomvattend beleidsproces, dat direct of indirect stevige implicaties heeft voor de beleidsvorming op sociaal en werkgelegenheidsterrein. De verantwoordelijkheid voor het verbinden van deze Europese afsprakenlijst met de nationale beleidsagenda ligt bij de voor de deelterreinen verantwoordelijke beleidsdirecties. Nu de Europese Voorjaarsraad heeft besloten tot een meer integrale aanpak (één nationaal actieplan Lissabon gebaseerd op één geïntegreerde set van richtsnoeren) en ook in Nederland de Lissabon-coördinatie opnieuw wordt vormgegeven, vraagt dit (nog los van de intrinsieke wenselijkheid) ook om een meer gecoördineerde aanpak binnen SZW, in de vorm van gestructureerde informatievoorziening ten behoeve van het overleg van SG en DG's, op basis waarvan de voortgang op de verschillende beleidsterreinen kan worden bewaakt.

Meer in zijn algemeenheid staat dit jaar de internationale dimensie van beleid prominent op de SZW-agenda. De eerste resultaten van een project dat hierop is gericht zullen op 16 september worden gepresenteerd aan de ambtelijke leiding van SZW.

## **8. Afronding**

De takenanalyse bevestigt mijns inziens dat de hervormingen van SZW en de doelstellingen van het programma Andere Overheid voor een belangrijk deel in elkaars verlengde liggen, waarmee de kabinetsvisie Andere Overheid concreet wordt ingevuld op sociaal-economisch terrein. De takenanalyse is een momentopname. De hervormingen, de nadere verkenningen en daaruit volgende acties lopen uiteraard door. Verantwoording hierover zal plaatsvinden via de gebruikelijke kanalen zoals ministerraad en Tweede Kamer.