

Vergaderjaar 2011–2012

33 065

Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met aanpassing van de dienstverlening van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan werkgevers en werkzoekenden en de opheffing van de Raad voor werk en inkomen als publiekrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak en van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de inzet van het re-integratiebudget Werkloosheidswet en van loonkostensubsidies

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 oktober 2011 en het nader rapport d.d. 26 oktober 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2011, no.11.001756, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met aanpassing van de dienstverlening van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan werkgevers en werkzoekenden en de opheffing van de Raad voor Werk en Inkomen als publiekrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak en van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de inzet van het re-integratiebudget Werkloosheidswet en van loonkostensubsidies, met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² «Het UWV en de CWI zetten een gezamenlijk WERKbedrijf op dat aan de kop van het proces van dienstverlening aan cliënten, samen met gemeenten een volwaardig pakket aan dienstverlening aanbiedt dat past bij hetgeen de lokale/regionale arbeidsmarkt vraagt. In het WERKbedrijf worden de op werk (bemiddeling, activering, re-integratie) gerichte activiteiten van de betrokken organisaties (de CWI en het UWV) gebundeld.» (Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 514, nr. 3, par. 3.2).

Het voorstel strekt er primair toe om een nieuw dienstverleningsconcept van het WERKbedrijf van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) te introduceren.² Daarmee beoogt de regering een efficiëntere werking van de arbeidsmarkt te realiseren. Dit nieuwe dienstverleningsconcept kenmerkt zich door het vooropstellen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. De dienstverlening van het UWV WERKbedrijf is aansluitend en aanvullend op de dienstverlening door gemeenten en private partijen, zoals uitzendbureaus. De openbare kostenloze dienstverlening door het WERKbedrijf blijft in stand met een voor iedereen toegankelijk elektronisch registratiesysteem

waarbij gegevens van werkzoekenden en vacatures automatisch met elkaar verbonden worden. De dienstverlening door het WERKbedrijf inzake arbeidsbemiddeling wordt met ingang van 1 januari 2015 van face-to-face-dienstverlening voor 90 procent vervangen door digitale dienstverlening (ofwel E-coaching). Het aantal regionale werkpleinen wordt teruggebracht van 98 naar 30 en daarmee wordt aangesloten bij de bestaande arbeidsregio's. Met deze voorstellen wordt, blijkens de toelichting, mede invulling gegeven aan de taakstelling binnen het SZW-domein voor de jaren 2012–2015.

Voorts strekt het voorstel er toe de Raad voor werk en inkomen (RWI) op te heffen.

Ook vervallen de bepalingen die betrekking hebben op door het UWV in te kopen externe re-integratieverlening ten behoeve van personen die een uitkering op grond van de Werkloosheidswet ontvangen (WW-gerechtigden). Reden hiervoor is dat de regering heeft besloten het re-integratiebudget niet langer in te zetten voor WW-gerechtigden.

Ten slotte vervalt het re-integratieinstrument van de loonkostensubsidie.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de uitvoering daarvan. Die opmerkingen betreffen de digitale dienstverlening en het landelijk systeem, de verplichte samenwerking tussen UWV en gemeenten met betrekking tot de aanvraag op grond van de Wet werk en bijstand (WWB), de doorstroming vanuit de WW naar de WWB en de opheffing van de Raad voor werk en inkomen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 juli 2011, nr. 11.001756, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 14 oktober 2011, nr. W12.11.0276/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de uitvoering daarvan. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Hieronder wordt aangegeven op welke wijze de opmerkingen van de Raad van State zijn verwerkt.

1. Digitale dienstverlening en landelijk systeem

Op grond van het voorgestelde artikel 32^e van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) zal het verkeer tussen het UWV en burgers nog uitsluitend digitaal plaatsvinden. Dit betreft niet alleen de dienstverlening door het UWV met betrekking tot de door hem uit te voeren wetten¹, maar ook met betrekking tot de algemene taken als re-integratie en arbeidsbemiddeling, de registratie van werkzoekenden en de uitkeringsintake.² Besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn uitgezonderd van deze exclusieve elektronische werkwijze.

In de toelichting wordt voorts aangegeven dat het aantal vestigingen van waaruit het UWV opereert (de werkpleinen) de komende jaren wordt teruggebracht van 98 naar 30. Redengeving hiervoor is het terugdringen van kosten.³ Tevens is de gedachte bij dit voorstel dat de samenwerking

¹ Dit zijn de WW, de Wet inkomensvoorzieningen oudere werklozen en de Toeslagenwet.

² Het UWV neemt naast aanvragen om uitkering op grond van door hem uit te voeren wetten ook aanvragen in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW) en voor een werkleeraanbod op grond van de Wet investeren in jongeren (WIJ) in ontvangst.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2.

tussen het UWV en gemeenten op het terrein van re-integratie niet meer een geïntegreerde zal zijn, maar het karakter van een aanvullende samenwerking zal hebben.

De Afdeling merkt over de exclusieve digitale dienstverlening het volgende op.

a. Landelijk digitaal systeem

Er is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de samenwerking tussen gemeenten en het UWV op de werkpleinen. Daartoe is gezamenlijk een uniform systeem voor digitale gegevensverwerking ontwikkeld.¹ Dit landelijk systeem gaat de basis vormen voor de digitale dienstverlening. De digitale dienstverlening bestaat uit (toegang tot) een landelijk vacaturesysteem, digitale registratie van werkzoekenden en curricula vitae en de mogelijkheid om deze kenmerken te matchen. In de uitvoeringstoets van het UWV wordt gewezen op de risico's van de invoering van een dergelijk landelijk digitaal systeem op dit moment. Daarbij wordt het accent gelegd op de geringe ervaring met e-dienstverlening, de korte ontwikkelperiode hiervoor, de toegankelijkheid van e-dienstverlening, stabiliteit- en performanceproblemen van het systeem alsook het maatschappelijk draagvlak van deze vorm van digitale dienstverlening. De Afdeling merkt op dat de uitvoering van het voorstel in hoge mate afhangt van het welslagen van de opzet en invoering van deze digitale dienstverlening. De Afdeling onderschrijft de signalen van het UWV en wijst erop dat, als een systeem in de aanloop gebreken kent, daardoor het vertrouwen in de toepassing daarvan bij de gebruikers op de proef wordt gesteld of zelfs verloren kan gaan. In de toelichting wordt op de hiervoor genoemde risico's nauwelijks ingegaan. Er wordt een eindbeeld geschetst voor 2015. De Afdeling merkt op dat nog het nodige moet gebeuren om dat eindbeeld zonder problemen te kunnen bereiken.

De Afdeling adviseert om in de toelichting uiteen te zetten op welke gronden wordt verondersteld dat een landelijk digitaal systeem reeds op korte termijn zodanig ontwikkeld en betrouwbaar is, dat invoering verantwoord is en niet tot problemen voor uitkeringsgerechtigden en -aanvragers gaat leiden.

b. Bekostiging

Voor het thans bestaande uniforme systeem voor digitale gegevensverwerking bestaat een samenwerkingsverband tussen de gemeenten en het UWV op de locaties werk en inkomen (werkpleinen). Daarbij wordt een verrekensysteem gehanteerd waarbij door het UWV wordt betaald voor het gebruik van de gemeentelijke pc-infrastructuur op dat werkplein. Applicaties worden op kosten van het UWV aan gemeenten beschikbaar gesteld. Door het groeiend aantal gebruikers van deze applicaties en de financiële krapte is het UWV niet langer in staat om deze kosten te dragen. Het UWV heeft in de uitvoerbaarheidstoets er voor gepleit dat het UWV wordt betaald om deze applicaties ter beschikking van de gemeenten te stellen.² Het gebruik van deze applicaties is van wezenlijk belang om het systeem van digitale gegevensverwerking in stand te kunnen houden.

De Afdeling constateert dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de bekostiging van het in stand houden van het systeem voor digitale gegevensverwerking en de uitbreiding daarvan met digitale dienstverlening. Dat de regering met het UWV in gesprek is over de financiële middelen, zoals de toelichting vermeldt, biedt onvoldoende zekerheid en duidelijkheid.³ Een systeem dat goed is opgezet en functioneert – en daarvoor is een solide financiering een eerste vereiste – is een essentiële voorwaarde voor de uitvoering van het voorliggende voorstel. Hierbij merkt de Afdeling op dat sinds 2009 door zowel gemeenten als het

¹ Artikel 62, tweede lid, van de Wet SUWI.

² Brief van het UWV aan de minister en staatssecretaris van SZW d.d. 16 juni 2011 (kenmerk SBK/83182/HvS).

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3, blz. 17.

UWV fors is geïnvesteerd in de werkpleinen.¹ De investeringen door gemeenten worden door het verminderen van het aantal werkpleinen van waaruit het UWV werkzaam is voor een belangrijk deel teniet gedaan. Uit de toelichting blijkt niet of bij de berekening van het budgettaire kader van dit voorstel rekening is gehouden met dit aspect.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

c. Exclusieve elektronische dienstverlening en de gevolgen van deze wijziging voor de bereikbaarheid van werkpleinen

Op grond van het voorgestelde artikel 32e van de Wet SUWI zullen de activiteiten van het UWV primair elektronisch plaatsvinden. Dit betreft niet alleen de dienstverlening door het UWV met betrekking tot de door hem uit te voeren wetten², maar ook de algemene taken als re-integratie en arbeidsbemiddeling, de registratie van werkzoekenden en de uitkerings-intake³. Besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn uitgezonderd van deze exclusieve elektronische werkwijze.

De Afdeling onderkent dat in een steeds verder gedigitaliseerde samenleving ook overheidsorganen met belanghebbenden zoveel mogelijk communiceren via elektronische weg. Veel burgers zijn inmiddels bekend met deze wijze van communiceren. Daardoor kunnen zij zich vrij eenvoudig elektronisch melden voor een uitkering, alsook zoeken naar een nieuwe arbeidsplaats via de beschikbare programma's op internet. Er zijn echter nog steeds burgers die minder goed kunnen omgaan met de voorgestelde wijze van digitale dienstverlening.⁴ De Afdeling merkt op dat voor hen de voorgestelde wijziging mogelijk negatieve gevolgen kan hebben.

Wat de cliënten van het UWV betreft, wordt in artikel 32e Wet SUWI weliswaar een afwijkingsmogelijkheid voorgesteld⁵, maar uit de artikels-gewijze toelichting op dat artikel blijkt dat face-to-face-dienstverlening slechts voor een gequoteerde groep beschikbaar zal zijn.

De Afdeling merkt in dit verband verder op dat niet iedereen die met verlies van werk en inkomen wordt geconfronteerd, onmiddellijk de flexibiliteit heeft of beschikt over een mate van zelfredzaamheid om via internet naar een nieuwe functie of werkkring te zoeken. Dat geldt in versterkte mate voor degenen die niet goed met het digitaal systeem kunnen omgaan, dan wel inmiddels een grote achterstand tot de arbeidsmarkt hebben opgelopen.

Uitgesteld contact met de uitkeringsinstantie kan tot gevolg hebben dat het voor betrokkene steeds moeilijker wordt om werk te vinden enerzijds en dat hij langer een beroep moet doen op een uitkering anderzijds. In die zin zal de beperking van het face-to-face contact in het algemeen leiden tot kostenbesparing. Daar staat tegenover dat, doordat mensen minder snel uitstromen uit de WW, deze besparing gedeeltelijk teniet wordt gedaan.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijzigingen kunnen leiden tot uitholling van de rol van het UWV, als de betrokken werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden niet langer door het UWV worden bereikt en alternatieven niet kunnen worden aangeboden. Een andere wijze van uitvoering mag er naar het oordeel van de Afdeling niet toe leiden dat de dienstverlening door het UWV voor bepaalde groepen niet langer doelmatig is.

Het exclusieve digitale verkeer gaat ook gelden voor de aanvraag om algemene bijstand op grond van de WWB.⁶ De desbetreffende personen hebben over het algemeen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan WW-ers. Voor hen moeten zo min mogelijk drempels bij het zoeken naar

¹ Brief van de VNG en Divosa aan de minister en staatssecretaris van SZW d.d. 9 juni 2011 (kenmerk BAWI/U201101068).

² Dit zijn de WW, de Wet inkomensvoorzieningen oudere werklozen en de Toeslagenwet.

³ Het UWV neemt naast aanvragen om uitkering op grond van door hem uit te voeren wetten ook aanvragen in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW) en voor een werkleeraanbod op grond van de Wet investeren in jongeren (WIJ) in ontvangst.

⁴ Waaronder sommige jonggehandicapten of ongeschoolden.

⁵ Artikel 32e Wet SUWI, eerste lid: «...vindt ...het verkeer tussen het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en burgers...uitsluitend plaats langs elektronische weg, tenzij naar het oordeel van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen sprake is van omstandigheden die zich daartegen verzetten.»

⁶ Zie het voorgestelde artikel 32e Wet SUWI juncto huidig artikel 30c Wet SUWI.

betaalde arbeid worden opgeworpen. Mede naar aanleiding van de uitvoeringstoets van VNG en Divosa¹ besteedt de Afdeling hierna in punt 2 aandacht aan de gevolgen van de voorgestelde wijziging voor deze aanvragers.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande in de toelichting in te gaan op de bereikbaarheid en doelmatigheid van de dienstverlening door het UWV.

d. Automatische matching van vacatures voor WW-gerechtigden
Met het voorstel wordt de eigen verantwoordelijkheid van werkzoekenden voorop gesteld. Er wordt benadrukt dat de rol van de overheid bij arbeidsbemiddeling aanvullend is op onder andere private partijen als uitzendbureaus. In de toelichting wordt gesteld dat WW-gerechtigden zullen worden verplicht zich in te schrijven bij uitzendbureaus. Dit zal worden geregeld in het Besluit Sollicitatieplicht van het UWV.² In de toelichting wordt gesproken van «automatische matching van vacatures voor WW-gerechtigden». Ziet de Afdeling het goed, dan wordt hiermee bedoeld dat WW-gerechtigden die zich hebben ingeschreven bij uitzendbureaus, via het digitale systeem worden gekoppeld aan een vacature. In de toelichting wordt, naar het oordeel van de Afdeling terecht, opgemerkt dat hierbij rekening wordt gehouden met de bepalingen in de Richtlijn passende arbeid.³ Ook wordt opgemerkt dat de handhaving met betrekking tot WW-gerechtigden wordt afgestemd op de digitale dienstverlening en dat voor het UWV zichtbaar is welke acties WW-gerechtigden hebben ondernomen op basis van de automatische matching met vacatures.²

In de toelichting wordt de indruk gewekt dat als het niet accepteren van het aanbod tot het verrichten van betaalde arbeid dat uit de automatische matching volgt, direct een verwijtbare gedraging als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de WW oplevert. De Afdeling wijst er op dat aan het opleggen van een maatregel onderzoek naar de relevante aspecten van het individuele geval vooraf dient te gaan. Van een «automatische maatregel» kan derhalve geen sprake zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting naar aanleiding van het voorgaande aan te vullen.

1. Digitale dienstverlening en landelijk systeem

a. Landelijk systeem

De Afdeling adviseert om in de toelichting uiteen te zetten op welke gronden wordt verondersteld dat een landelijk digitaal systeem reeds op korte termijn zodanig ontwikkeld en betrouwbaar is, dat invoering verantwoord is en niet tot problemen voor uitkeringsgerechtigden en -aanvragers gaat leiden.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangevuld.

Het UWV heeft er inderdaad op gewezen dat de voorbereidingstijd kort is omdat het bij de digitale dienstverlening om een grotendeels nieuw concept van dienstverlening gaat. Om te voorkomen dat in de aanloopfase gebreken in de dienstverlening ontstaan – waardoor het vertrouwen in het gebruik zou kunnen wegvallen – zal het UWV een gedegen ontwikkelprogramma opzetten en voorzien in proefimplementaties op een aantal vestigingen.

Het UWV zal de komende jaren inzetten op een vergaande doorontwikkeling van de digitale dienstverlening. Daarbij zijn de voornaamste doelstellingen om de stabiliteit, beschikbaarheid en performance van de

¹ Brief van de VNG en Divosa aan de minister en staatssecretaris van SZW d.d. 9 juni 2011 (kenmerk BAWI/U201101068).

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

³ Stcrt. 2008, 123.

dienstverlening te borgen. Om dat te bereiken zullen nieuwe tools worden ontwikkeld, of bestaande tools worden doorontwikkeld, zoals:

- doorontwikkelen diagnose-instrument;
- verbeteren van de kwaliteit van de automatische matching;
- geïntegreerde intake voor inkomen en werk;
- doorontwikkelen digitale handhaving, zodat de klant wordt gemonitord en kan worden aangesproken op het nakomen van verplichtingen;
- ontwikkelen modules voor e-learning.

De verschillende gebruikersgroepen worden vanaf het begin bij de ontwikkeling van de dienstverlening betrokken om daarmee te borgen dat deze aansluit op de behoeften van de gebruiker.

b. Bekostiging

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de bekostiging van het in stand houden van het systeem voor digitale gegevensverwerking en de uitbreiding daarvan met digitale dienstverlening en op de vraag of de investeringen door gemeenten voor de werkpleinen teniet worden gedaan.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangevuld.

In de memorie van toelichting is een nadere onderbouwing gegeven van het budgettaire kader. Het uitgangspunt van de regering is dat de ketenpartners zelf verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van de verschillende systemen. Wel is eenmalig een budget beschikbaar gesteld aan het UWV en gemeenten als impuls voor de totstandkoming van deze systemen.

Met het UWV is steeds intensief overleg gaande over de dekking van benodigde kosten. Met betrekking tot deze kosten is de afspraak gemaakt dat het UWV daarvoor in de eigen begroting dekking zoekt. Voor de investerings- en frictiekosten die in 2012 gemaakt zullen worden voor het Redesign, geldt dat deze waarschijnlijk gefinancierd kunnen worden uit de bij het UWV beschikbare middelen. De kosten in de jaren na 2012 zijn nog onzeker. Het UWV streeft er echter naar deze zo veel mogelijk zelf te financieren.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de investeringen door gemeenten voor de werkpleinen volgens de regering niet teniet worden gedaan. In verband met de halvering van het budget en de keuze voor digitale dienstverlening hoeft en kan het UWV niet langer op alle werkpleinen aanwezig zijn. Het UWV en gemeenten hebben in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het tot stand brengen van de werkpleinen. De regering gaat ervan uit dat deze investeringen niet overbodig worden door de terugtrekking van het UWV. De regering ziet voor gemeenten mogelijkheden – gezien de verdere decentralisatieplannen van het Rijk – om de vrijgevallen ruimten anders te benutten. Daarnaast zal het UWV rekening houden met de afspraken met gemeenten en contracten uitdienen of afkopen.

c. Exclusieve elektronische dienstverlening en de gevolgen van deze wijziging voor de bereikbaarheid van werkpleinen

De Afdeling adviseert in te gaan op de bereikbaarheid en doelmatigheid van de dienstverlening door het UWV. De Afdeling merkt op dat niet iedereen zich zal kunnen redden met de digitale dienstverlening, waardoor het mogelijk langer zal duren voordat zij werk vinden. De Afdeling is van oordeel dat de wijziging van de dienstverlening er niet toe mag leiden dat de dienstverlening voor bepaalde groepen niet langer doelmatig is.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangevuld.

In een steeds verder gedigitaliseerde samenleving communiceert ook de overheid steeds meer via de elektronische weg. Veel burgers zijn inmiddels bekend met deze wijze van communiceren en kunnen zich vrij eenvoudig melden voor een uitkering (ruim 70% vraagt de WW-uitkering al digitaal aan), alsook zoeken naar werk via internet. Zoals ook onder punt a. uiteengezet is zal het UWV de komende jaren sterk inzetten op doorontwikkeling van de digitale dienstverlening. Daarbij wordt onderkend dat er altijd een groep blijft die minder goed kan omgaan met digitale dienstverlening. In de eerstkomende jaren zal door het UWV daarom nog een voorziening op de werkpleinen worden geboden om werkzoekenden behulpzaam te zijn bij het gebruik van de betreffende digitale diensten. Daarnaast wordt bij de doorontwikkeling van de digitale dienstverlening specifiek aandacht besteed aan de groepen die zich minder goed kunnen redden met digitale dienstverlening, zoals laagopgeleide ouderen en andere minder digivaardigen. Er zal onderzocht worden welke verbeteringen nodig zijn om zoveel mogelijk betrokkenen alsnog in staat te stellen om met elektronische dienstverlening hun weg te vinden c.q. het contact met het UWV te onderhouden.

d. Automatische matching van vacatures voor WW-gerechtigden
Volgens de Afdeling wordt de indruk gewekt dat het niet accepteren van het aanbod tot het verrichten van betaalde arbeid dat uit de automatische matching volgt, direct een verwijtbare gedraging als bedoeld in artikel 27 tweede lid van de WW oplevert. Het is niet zo dat het niet accepteren van een aanbod automatisch tot een maatregel leidt. Het UWV onderzoekt steekproefsgewijs of van maatregelwaardig gedrag sprake is. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangevuld.
Uitkeringsgerechtigden zijn verplicht om te solliciteren op voor hen passende functies. De automatische matching geeft banen die mogelijk passend zijn. De uitkeringsgerechtigde geeft in de werkm@p aan op welke vacatures hij heeft gesolliciteerd, en wat het resultaat daarvan is geweest. Op grond van steekproeven of anderszins (risicogroepen, systeemmatige signalen e.d.) zal het UWV, daar waar het uitkeringsgerechtigden van het UWV betreft, beoordelen of het sollicitatiegedrag van betrokkene toereikend is geweest en of betrokkene zich voldoende breed heeft georiënteerd op mogelijke banen. Deze beoordeling kan aanleiding geven om maatregelen aan te kondigen/toe te passen.

2. Verplichte samenwerking tussen UWV en gemeenten met betrekking tot de aanvraag op grond van de WWB

Op grond van het huidige artikel 10 van de Wet SUWI zijn UWV en gemeenten verplicht geïntegreerde dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden en werkgevers te verlenen. Zij werken daarbij samen in voldoende bereikbare locaties werk en inkomen (werkpleinen). UWV en gemeenten voeren daarbij taken uit die zijn gericht op het ondersteunen bij de arbeidsinschakeling en vacaturevervulling, rekening houdend met de regionale arbeidsmarkt. Voor het geval die samenwerking niet of niet voldoende van de grond zou komen, kunnen op grond van het tweede lid van dat artikel regels worden gesteld.¹

In dit voorstel wordt de voorgeschreven geïntegreerde dienstverlening losgelaten. Wel blijven UWV en gemeenten samenwerken ten aanzien van diensten aan werkgevers, taken met betrekking tot de regionale arbeidsmarkt en registratie van werkzoekenden en vacatures. Het vereiste van samenwerking op werkpleinen vervalt eveneens.

Met betrekking tot de thans voorgestelde samenwerking merkt de Afdeling het volgende op.

¹ Zie Kamerstukken II 2007/08, nr. 3, paragrafen 2.3 en 4.1.

Met het voorstel wordt artikel 30c van de Wet SUWI niet gewijzigd. Dit betekent dat ook in het nieuwe dienstverleningsconcept het UWV de aanvragen om bijstand op grond van de WWB en andere in dat artikel genoemde aanvragen¹ in ontvangst neemt. In het voorgestelde artikel 30e van de Wet SUWI wordt ook met betrekking tot de ontvangst van die aanvragen (ook: intake) bepaald dat verkeer met de burger in dat verband uitsluitend digitaal plaatsvindt.

De VNG en Divosa hebben in hun uitvoeringstoets opgemerkt dat niet duidelijk wordt hoe gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop het UWV voor de cliënten van gemeenten de intake verzorgt.² Zij wijzen op de beleidsvrijheid voor gemeenten als een van uitgangspunten van de WWB. Voorts is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Het werkt daarbij samen met het UWV.³ Mede in het licht van de verschuiving van geïntegreerde samenwerking naar complementaire samenwerking tussen het UWV en gemeenten, menen VNG en Divosa dat de intake van WWB-aanvragen door de gemeenten zelf zou moeten worden verzorgd. In de toelichting bij het voorstel wordt dit verzoek om de taken voor de intake van een WWB-aanvraag bij de gemeenten te leggen van de hand gewezen. Dit gebeurt met het argument dat daarmee de registratie van de gegevens in één systeem onvoldoende geborgd zou zijn.

De Afdeling merkt op dat gemeenten ook nu, op grond van artikel 62 van de Wet SUWI, verplicht zijn om onder meer aan het UWV gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet. Daarin wordt geen wijziging voorgesteld.

Blijkens de toelichting is er een landelijk elektronisch systeem gegevensverwerking dat de basis vormt voor de digitale dienstverlening waartoe, naast alle ketenpartners, ook alle werkzoekenden en werkgevers toegang hebben.⁴ In de toelichting is, naar het oordeel van de Afdeling, niet dragend gemotiveerd waarom de gemeente, gelet op haar beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB, de intake van een WWB-aanvraag niet zelf kan verzorgen. Evenmin blijkt waarom de aanvragers van een WWB-uitkering die werk dienen te zoeken, niet vervolgens door de gemeente kunnen worden aangemeld en geregistreerd in het onderdeel dienstverlening van het centrale digitale systeem. Daarmee zou invulling kunnen worden gegeven aan de complementaire samenwerking. De Afdeling merkt daarbij op dat de aanvrager van een WWB-uitkering als regel een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft dan degene die recent nog werkzaam is geweest en een WW-uitkering aanvraagt. Daar komt bij dat er ook aanvragers om een WWB-uitkering zijn voor wie contact met een medewerker direct vanaf het moment van aanvraag effectiever is, in die zin dat betrokkene sneller uit de uitkeringsituatie kan worden geholpen.⁴ In dat verband is tevens van belang dat het aantal werkpleinen wordt verminderd, van 98 naar 30. Afstemmen van het aantal werkpleinen op het aantal arbeidsregio's, zoals wordt voorgesteld, is op zichzelf begrijpelijk. Dat kan echter klemmen als de intake van aanvragers van een WWB-uitkering⁵ niet aan de gemeenten wordt overgelaten. Voor deze aanvragers is de bereikbaarheid van de instelling die de aanvraag in behandeling neemt en heeft, van groot belang. Door de aanvraag om een WWB-uitkering zelf in ontvangst te nemen, zou de gemeente, in het kader van haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB, invulling kunnen geven aan haar beleid om de aanvrager van een uitkering zo snel mogelijk weer aan het werk en uit het uitkeringstraject te helpen.

Tot slot merkt de Afdeling op dat op grond van artikel 9 van de WWB degene die een WWB-aanvraag heeft gedaan en degene die algemene bijstand ontvangt verplicht is zich te registreren bij het UWV. Deze

¹ Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; werkleeraanbod op grond van de Wet investeren in jongeren en in een later stadium ook de aangekondigde Wet werken naar vermogen.

² Brief van de VNG en Divosa aan de minister en staatssecretaris van SZW d.d. 9 juni 2011 (kenmerk BAWI/U201101068).

³ Artikel 7, eerste en tweede lid, van de WWB.

⁴ Gedacht kan worden aan nieuwe categorieën aanvragers om een uitkering op grond van de aangekondigde Wet werken naar vermogen.

⁵ Zie ook voetnoot 1, blz. 7.

personen zullen worden opgenomen in één systeem waarin ook vacatures zullen worden opgenomen, zodat werkzoekenden zo snel mogelijk op het spoor van betaald werk komen.¹ In de hiervoor aangehaalde uitvoerings-toets hebben de VNG en Divosa er op gewezen dat niet alle bijstandsge-rechtigden een sollicitatieplicht hebben. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan.

De Afdeling adviseert de keuze om de intake van de WWB-aanvraag door het UWV te laten verzorgen dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Verplichte samenwerking tussen het UWV en gemeenten met betrekking tot de aanvraag op grond van de WWB

De Afdeling adviseert de keuze om de intake voor de WWB door het UWV te laten verzorgen dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen. Daarbij wordt de vraag gesteld waarom de gemeente, gelet op haar beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB, de intake van een WWB-aanvraag niet zelf kan verzorgen. Evenmin blijkt waarom de aanvragers van een WWB-uitkering die werk dienen te zoeken, niet vervolgens door de gemeente kunnen worden aangemeld en geregistreerd in het onderdeel dienstverlening van het centrale digitale systeem. Daarnaast merkt de Afdeling op dat VNG en Divosa er in hun uitvoeringstoets op hebben gewezen dat niet alle werkzoekenden sollicitatieplicht hebben, en er derhalve geen noodzaak is hen allen in een landelijk systeem op te nemen, en dat hier in de toelichting niet op in wordt gegaan.

De memorie van toelichting is onder paragraaf 3 naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangevuld.

De samenwerking in het domein werk en inkomen, die ten grondslag ligt, aan de bepalingen in de Wet SUWI wordt in dit wetsvoorstel in essentie niet anders. Er is dan ook geen aanleiding om de taak met betrekking tot de aanvraag van een uitkering op grond van de WWB bij gemeenten te beleggen. De Afdeling wijst op artikel 62 van de Wet SUWI. Dat artikel regelt enerzijds de onderlinge gegevensuitwisseling binnen het SUWI domein, maar anderzijds ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting van de elektronische voorzieningen voor de verwerking van gegevens. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de gegevens die al binnen het publieke domein aanwezig zijn, zeker op het moment van aanvraag voor een uitkering. Dit systeem wordt beheerd door het UWV. Hoewel wordt uitgegaan van gezamenlijke voorzieningen, blijken in de praktijk nog niet alle gemeenten op dat systeem te zijn aangesloten; technisch bestaat deze mogelijkheid wel, maar nog niet alle gemeenten maken daar gebruik van. Om een transparante arbeidsmarkt te garanderen, is het juist van belang zoveel mogelijk vacatures en werkzoekenden in één systeem vast te leggen om zo alle vacatures voor iedere werkzoekende beschikbaar te stellen. De ketenpartners werken overigens wel toe naar aansluiting van alle ketenpartners en hebben hiervoor van SZW een stimuleringsbudget ontvangen. De taak van registratie van werkzoekenden en vacatures is de algemene arbeidsvoorzieningstaak die bij het UWV is neergelegd. De verplichting tot registratie voor degene, die een bijstandsuitkering aanvraagt vloeit voort uit artikel 9 van de WWB.

Door de aanvraag van de WWB-uitkeringen en de registratie van werkzoekenden bij het UWV neer te leggen is de initiële verwerking van alle basisgegevens – die voor de uitvoering van de WWB noodzakelijk zijn – gegarandeerd. Met de gegevens over de werkzoekende die het UWV aan gemeenten overdraagt, worden gemeenten in staat gesteld om het proces te starten voor (a) het beoordelen van welke dienstverlening moet worden aangeboden en (b) voor het beoordelen van de uitkeringsaanvraag.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

De Wet SUWI biedt ruimte aan gemeenten en het UWV om nadere afspraken te maken. Als het UWV daarmee instemt kan ook worden afgesproken dat gemeenten deze taak (deels) zelf uitvoeren, mits de gegevens ook in het centrale systeem worden geregistreerd. In de praktijk gebeurt dat nu ook wel voor de uitkeringsaanvraag.

Het UWV biedt de elektronische werkintake en uitkeringsintake zodanig aan dat deze voor klanten een doorlopend proces zijn. Door deze taken op te knippen gaat dat voordeel verloren. Ook de mogelijkheid voor het hergebruik van gegevens vervalt daardoor. De regering is daarom van mening dat het een vorm van desinvestering is als de taken voor de uitkeringsintake overgeheveld zouden worden naar gemeenten, en is van oordeel dat dat niet de meest efficiënte werkwijze en dienstverlening oplevert. De huidige ontwikkelingen rond de digitale dienstverlening waar het UWV aan werkt, bieden juist kansen aan gemeenten om hier zo goed mogelijk aansluiting bij te zoeken. Het digitale format voor de uitkeringsintake WWB wordt door het UWV in overleg met gemeenten tot stand gebracht.

Aan het UWV zal gevraagd worden met gemeenten tot goede afspraken te komen over de werkzoekenden die geen sollicitatieplicht hebben.

3. Doorstroming vanuit WW naar WWB

In de toelichting wordt aangegeven dat de regering heeft besloten geen re-integratiebudget meer in te zetten voor WW-gerechtigden.¹ Dit betekent dat het UWV voor deze groep geen middelen meer heeft om externe re-integratiedienstverlening in te kopen. Daarom vervallen met het voorstel bepalingen die zien op die inkoop van externe dienstverlening.² Het niet langer inzetten van re-integratiebudget voor WW-gerechtigden is blijkens de toelichting ingegeven door het uitgangspunt dat ieder primair zelf verantwoordelijk is voor het verkrijgen en behouden van betaald werk en dat de overheid alleen die mensen steunt, die dit echt nodig hebben. Daarbij is van belang dat WW-gerechtigden over het algemeen recente werkervaring hebben en derhalve een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

De Afdeling ondersteunt de gedachte dat werkzoekenden in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun re-integratie. Veel WW-gerechtigden zullen op eigen kracht en zonder hulp van het UWV zelf betaald werk kunnen vinden. Dit zal naar het zich laat aanzien niet voor alle WW-gerechtigden gelden. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat het risico dat door het ontbreken van re-integratieinstrumenten voor WW-gerechtigden betrokken personen na afloop van de periode waarin zij recht hebben op een WW-uitkering, zullen zijn aangewezen op bijstand. Een grotere instroom in de WWB zal financiële gevolgen hebben voor gemeenten. Zij zullen dan immers meer kosten hebben van begeleiding en scholing van bijstandsgerechtigden in het kader van hun re-integratie. Daar komt bij dat, ondanks het feit dat de arbeidsmarkt door ontgroening en vergrijzing minder concurrerend wordt of zal worden, recente werkloosheidscijfers laten zien dat het in economisch minder goede tijden toch moeilijk kan zijn om aan de slag te komen.³

De Afdeling heeft in de toelichting aandacht gemist voor de vraag in hoeverre verwacht mag worden dat WW-gerechtigden hun eigen re-integratieverantwoordelijkheid ook zodanig zullen nemen dat voor een verhoogde instroom in de WWB van ex-WW-gerechtigden niet hoeft te worden gevreesd.

De Afdeling wijst in dit verband op de volgende aspecten.

Allereerst merkt de Afdeling op dat in de toelichting wordt gesteld dat de structurele korting van het re-integratiebudget WW met € 67 miljoen een toename van de uitkeringslasten WW van € 33,5 miljoen met zich meebrengt.⁴ Ziet de Afdeling het goed, dan verwacht de regering dat de

¹ Zie paragraaf 2.4.1 van de memorie van toelichting.

² Het gaat hierbij om bepalingen over de aanspraken van WW-gerechtigden op re-integratievoorzieningen, het opstellen van een re-integratievisie of -plan, de verplichte uitbesteding van re-integratietrajecten en de mogelijkheid voor WW-gerechtigden om met behulp van een individuele re-integratie-overeenkomst hun re-integratie zelf ter hand te nemen.

³ Blijkens een persbericht van het CBS van 18 augustus 2011 bedroeg de werkloosheid in juli 2011 413 000 personen, hetgeen neerkomt op 5,3% van de beroepsbevolking. Volgens het CBS zijn dat er voor het eerst in 2011 meer dan 400 000.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

besparing op het re-integratiebudget WW tot een hoger aantal werklozen leidt die niet op eigen kracht een baan kunnen vinden en daardoor niet uitstromen uit de WW. Dat zou betekenen dat het ontbreken van middelen voor re-integratie van werklozen zich ook kan vertalen in een hogere instroom in de WWB.

Verder wijst de Afdeling op het verzoek van het Uitvoeringspanel dat het UWV gemeenten een signaal geeft over WW-gerechtigden die zonder ondersteuning niet uit de WW zullen stromen.¹ De regering reageert hierop met de opmerking dat zij het UWV heeft gevraagd in overleg met gemeenten een voorziening tot stand te brengen waardoor in bedoelde informatiebehoefte kan worden voorzien.

De Afdeling merkt op dat het enkele informeren van gemeenten over de verwachte instroom in de WWB van ex-WW-gerechtigden die instroom niet kan doen beperken. Gemeenten hebben hier immers geen invloed op.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

3. Doorstroming vanuit de WW naar de WWB

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre van WW-gerechtigden verwacht mag worden dat zij hun eigen verantwoordelijkheid ook zodanig zullen nemen dat niet voor een verhoogde instroom in de WWB hoeft te worden gevreesd. Een verhoogde instroom in de WWB leidt immers tot hogere uitgaven voor gemeenten. Tevens adviseert de Afdeling toe te lichten hoe een voorziening die gemeenten informeert over de te verwachten instroom in de WWB van ex-WW-gerechtigden, bijdraagt aan de vermindering van de instroom in de WWB.

In de memorie van toelichting zijn meerdere passages opgenomen waarin wordt ingegaan op de mogelijkheden die de digitale dienstverlening voor werkzoekenden biedt, alsmede welke ondersteuning geboden wordt om de digitale dienstverlening voor alle klanten toegankelijk te maken. Ik ben ervan overtuigd dat werkzoekenden hiermee in staat worden gesteld de eigen verantwoordelijkheid zo optimaal mogelijk in te vullen. Door de acties van de WW-gerechtigden te monitoren kan het UWV borgen dat de eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk goed wordt opgepakt. Met betrekking tot de verwijfsfunctie is duidelijker aangegeven dat verwijzen al vroeg in het proces dient te gebeuren zodat gemeenten in staat worden gesteld te bepalen of zij middelen uit het participatiebudget preventief willen inzetten om instroom in de WWB te voorkomen. In paragraaf 4 is een extra passage toegevoegd over de doorwerking van een eventuele hogere instroom in de WWB op de ramingen van het WWB-budget.

4. Opheffing Raad voor werk en inkomen

Met het voorstel wordt de RWI opgeheven. Blijkens de toelichting is het opheffen van de RWI ingegeven door het streven om te besparen op de uitgaven van het Ministerie van SZW.² In mei 2011 heeft de Tweede Kamer de motie Vermeij aangenomen.³ In die motie werd gewezen op de belangrijke rol die de RWI speelt in de informatievoorziening omtrent arbeidsmarktbeleid en werd gevraagd de expertise van de RWI te behouden.

In de toelichting bij het voorstel wordt met betrekking tot het behoud van de expertise van de RWI aangegeven dat de Staatssecretaris van SZW sociale partners en de VNG heeft uitgenodigd om hiervoor, binnen het taakstellings- en budgettaire kader, een voorstel te doen en dit met hem te bespreken. Uit de toelichting wordt duidelijk dat een dergelijke gedachte-wisseling nog niet heeft plaatsgevonden.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3, onder «Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid».

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 95.

Het valt de Afdeling op dat de opheffing van het RWI en deze bespreking elkaar in de tijd lijken op te volgen.

De Afdeling wijst er in dat verband op dat niet uit te sluiten valt dat, als het RWI is opgeheven, de expertise waarop de motie ziet, verloren is gegaan nog voordat mogelijk een voorziening tot behoud daarvan tot stand wordt gebracht. In de toelichting is daaraan geen aandacht besteed. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen.

4. Opheffing Raad voor werk en inkomen

De Afdeling adviseert alsnog aandacht te besteden aan de wijze waarop de expertise van de RWI kan worden behouden. Het is de Afdeling opgevallen dat de opheffing van de RWI en de bespreking met sociale partners en VNG over het behoud van expertise (motie Vermeij c.s, Kamerstukken II 2010/11 32 500 XV, nr. 95) elkaar lijken op te volgen waardoor het risico bestaat dat de RWI is opgeheven, voordat de benodigde expertise is overgedragen. In de memorie van toelichting is dit als volgt nader toegelicht. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in overleg met sociale partners en de VNG over de wijze waarop dit het beste vorm kan krijgen. Over het behoud van expertise rond (sectorale) arbeidsmarkt-informatie zijn de gesprekken met sociale partners en VNG nog niet afgerond. Naar verwachting zal het overleg eind 2011 worden afgerond, dus ruim voor de opheffing van de RWI.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekening van de Afdeling is verwerkt. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aanpassing door te voeren in het voorgestelde artikel 32e, eerste lid, van de Wet SUWI, en in de toelichting daarop. Daarin is de uitzonderingsgrond voor elektronische dienstverlening voor besluiten beperkt tot besluiten die betrekking hebben op de toekenning, herziening of intrekking van een uitkering op grond van de genoemde wetten. Hiertoe is besloten omdat het daardoor voor het UWV mogelijk wordt om zogenaamde «taakbesluiten» wel digitaal te kunnen communiceren. Het UWV kan dan via de Werkm@p ook individuele rechten en verplichtingen aangaande de re-integratie aan de klant meedelen. Voor zover het daarbij gaat om op de persoon toegespitste concrete rechten of verplichtingen (bijvoorbeeld een tijdelijke aanpassing van de vereiste frequentie van sollicitaties) zijn die taken besluiten.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om de artikelsgewijze toelichting op onderdelen te verhelderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken het gewijzigd voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

Bijlage

bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.11.0276/III met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

– In artikel 30a, tiende lid, van de Wet SUWI (voorheen artikel 30a, negende lid) de verwijzing naar «het derde en het achtste lid» vervangen door: het derde en het negende lid.