

Kenmerk	W12.19.0414/III
Datum aanhangig	18 december 2019
Datum vastgesteld	26 februari 2020
Datum advies	27 februari 2020
Datum publicatie	7 juli 2020
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 38499

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2019, no.2019002695, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met de regeling van samenwerking, regie en de werkgeversdienstverlening in arbeidsmarktregio's ten behoeve van de uitvoering van de arbeidstoeleidingstaak van UWV en de colleges van B&W en het matchen van werkzoekenden en werkgevers, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beoogt de samenwerking tussen UWV en gemeenten in de arbeidsmarktregio te verduidelijken. Daartoe wordt een aantal maatregelen voorgesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV), aangeven dat het UWV meer (manoeuvrer)ruimte nodig heeft van de Minister van SZW om de samenwerking tussen het UWV en de gemeenten in de arbeidsmarktregio te laten slagen. Het betreft hier de twee partijen die het besluit moeten uitvoeren. De Afdeling adviseert het besluit aan te passen door daarin op te nemen op welke wijze de (manoeuvrer)ruimte van het UWV wordt vergroot.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Ingevolge artikel 10 wet SUWI dienen UWV en gemeenten met elkaar samen te werken bij de dienstverlening aan werkgevers en het verrichten van andere taken in de arbeidsmarktregio's. Het gaat daarbij om de verantwoordelijkheid van UWV en gemeenten ter zake van de arbeidsbemiddeling van personen in het kader van verschillende regelingen die deze instanties uitvoeren. (zie noot 1) Daarbij werken zij ook samen met werknemers- en werkgeversorganisaties.

Om tot een duidelijker aanpak in de arbeidsmarktregio's te komen voorziet het ontwerpbesluit in een aantal maatregelen. De arbeidsmarktregio's worden voortaan jaarlijks

door het UWV vastgesteld. Bij ministeriële regeling wordt voor elke arbeidsmarktregio een centrumgemeente vastgesteld. Een centrumgemeente is verantwoordelijk voor de regie op de regionale samenwerking en het beheer van de daarmee gemoeid zijnde financiële middelen. Voorts dient per arbeidsmarktregio één gezamenlijk aanspreekpunt te worden ingericht voor de dienstverlening aan werkgevers. Daarbij treedt de centrumgemeente als regievoerder op.

2. Ruimte van UWV als voorwaarde voor effectieve samenwerking

Uit de toelichting maakt de Afdeling op dat bij zowel UWV als bij gemeenten (VNG) zorgen bestaan over de vraag of UWV over voldoende (manoeuvreer)ruimte beschikt om in de afzonderlijke arbeidsmarktregio's tot adequate samenwerking met de betrokken gemeenten te komen. Ook is het de vraag of daarbij voldoende rekening kan worden gehouden met alle differentiatie aan uitvoeringsvormen die daar zijn ontstaan. Door de VNG is daarbij aan de orde gesteld dat het ontwerpbesluit uit lijkt te gaan van "een blauwdruk" die onvoldoende recht doet aan onderscheiden organisatievormen, bestaande werkverbanden en differentiatie in de uitvoering die de praktijk te zien geeft. (zie noot 2)

Zo kan bij de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's op verschillende gebieden spanning ontstaan tussen de wens van landelijk uniform beleid en regionaal maatwerk. Daarbij merkt de Afdeling op dat het UWV zich de afgelopen jaren steeds meer is gaan toeleggen op e-coaching/online begeleiding. Daarbij heeft het UWV te maken met landelijk bepaalde regionale targets. Gemeenten zijn minder gericht op uniformiteit en digitale dienstverlening. Zij leggen zich sinds de decentralisatie juist toe op persoonlijke kennis en context van de betrokken huishoudens en op relaties met werkgevers in de lokale gemeenschap.

Zoals ook blijkt uit het rapport van de Inspectie SZW hebben de eerder doorgevoerde bezuinigingen bij UWV Werkbedrijf de regionale samenwerking tussen gemeenten en UWV onbedoeld geschaad. (zie noot 3) Dat rapport vormt in belangrijke mate de grondslag voor het voorliggende ontwerpbesluit. Ook wordt er in dat rapport op gewezen dat gemeenten en UWV elke hun eigen aansturingsstructuur, doelgroepen en doelstellingen hebben.

Een ander onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW concludeerde in 2015 dat bestuurlijke verschillen tussen UWV en gemeenten een belemmering vormen voor samenwerking. Tussen UWV en gemeenten is sprake van concurrentie bij de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. Beide partijen hebben belang bij de uitstroom van de eigen populatie, waarbij WW-gerechtigden relatief meer kans hebben op werk dan bijstandsgerechtigden. Tevens belemmert het verschil in aansturing effectieve samenwerking. Het UWV wordt landelijk aangestuurd, hetgeen een flexibele opstelling in de afzonderlijke regio's belemmert. Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich de gemeenten, die sterk gehecht zijn aan hun lokale autonomie. (zie noot 4)

Uit recent onderzoek naar ervaringen van gemeenten met de Participatiewet blijkt dat het verder uniformeren van de dienstverlening aan werkgevers op grenzen lijkt te stuiten. Die grenzen hebben te maken met de verschillende systemen van waaruit UWV en gemeenten werken. Regiomanagers van het UWV ervaren een structurele belemmering in de verschillende opdrachten die UWV en gemeenten hebben. Daarbij hebben gemeenten beleidsvrijheid in de instrumenten die zij werkgevers ter beschikking stellen, terwijl het UWV

deze vrijheid mist. (zie noot 5)

De toelichting vermeldt in reactie op deze zorgen dat het besluit de bestaande differentiatie aan uitvoeringsmodaliteiten en de bestaande bestuurlijke verhoudingen in stand laat. Verder wordt volstaan met de opmerking dat er voldoende ruimte voor het UWV blijft. (zie noot 6) Wat betreft de wens van het UWV om regionaal meer financiële en personele regelmogelijkheden te krijgen van het ministerie van SZW, stelt de toelichting dat dit aspect in het ontwerpbesluit niet wordt geregeld en daarom separaat zal worden besproken. (zie noot 7)

De Afdeling merkt op dat de (manoeuvree)ruimte in de verhoudingen tussen UWV en gemeenten een wezenlijk aandachtspunt is voor het slagen van de met het ontwerpbesluit beoogde verbeterde samenwerking. De verschillende bestuurlijke kaders vormen daarbij een spanningsveld. Het UWV is een centraal bestuurd zbo, terwijl tegelijkertijd sprake is van een diversiteit aan gemeenten die op grond van hun beleidsvrijheid elk hun eigen accenten leggen.

Om de samenwerking te kunnen laten slagen is inzet van mensen en middelen en voldoende flexibiliteit van alle betrokken partijen noodzakelijk. Dat geldt temeer nu het ontwerpbesluit leidt tot een strakkere regie in die samenwerking. Ook dan zal er binnen de arbeidsmarktregio's voldoende ruimte moeten blijven om met ieders rol en belangen rekening te kunnen houden. Dat is van belang om de betrokken volksvertegenwoordigingen op lokaal en nationaal niveau in de gelegenheid te stellen ieder hun eigen verantwoordelijkheden te dragen, met inbegrip van die op het budgettaire vlak.

De Afdeling merkt op dat voor het slagen van de samenwerking in de arbeidsmarktregio's en de regelmogelijkheden van het UWV voldoende (manoeuvree)ruimte van belang is. De twee partijen die het besluit moeten uitvoeren (gemeenten en UWV) geven er blijk van die ruimte thans onvoldoende te achten. Gelet daarop kan in de toelichting niet worden volstaan met een opmerking dat er voldoende ruimte blijft voor het UWV en de bespreking daarover wordt verschoven naar een separaat traject.

De Afdeling adviseert het besluit aan te passen door daarin op te nemen op welke wijze de (manoeuvree)ruimte van het UWV wordt vergroot.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 29 juni 2020

1. Inleiding

Goede werkgeversdienstverlening die aansluit op de werkzoekenden dienstverlening van iedere gemeente en van het UWV en die ook aansluit op scholing, vraagt om bereidheid van

de gemeenten en het UWV om dit op het niveau van de arbeidsmarktregio gezamenlijk te organiseren én dit waar relevant te verbinden met activiteiten van andere partners in de regio. De arbeidsmarktregio is het niveau waarop de matches op de arbeidsmarkt voor de doelgroepen van het UWV en de gemeenten veelal plaatsvinden en het niveau waarop veel werkgevers bediend willen worden. In het besluit wordt de al bestaande wettelijke verplichte samenwerking bij de werkgeversdienstverlening verduidelijkt en wordt de bestaande praktijk van de regierol van de centrumgemeente op de samenwerking in de arbeidsmarktregio geformaliseerd. Aangesloten wordt bij de indeling van de arbeidsmarktregio's zoals die al jaarlijks werden en worden vastgesteld door UWV.

2. Ruimte van UWV als voorwaarde voor effectieve samenwerking

Na ontvangst van het advies is gesproken met het UWV en de VNG ter verduidelijking van hetgeen de Afdeling opmerkt. Gezamenlijk is gekomen tot een onderverdeling in drie aspecten van de manoeuvreerruimte die hierna afzonderlijk worden beantwoord. Als eerste is er sprake van een eigen aansturing, doelgroep en opdracht bij het UWV en bij de gemeenten. Dit kan spanning opleveren bij de samenwerking op de schaal van de arbeidsmarktregio. Ten tweede zijn er vragen over de regelruimte bij het UWV om, binnen de landelijke aansturing door het ministerie van SZW, deel te nemen aan regionale samenwerking en ten derde spelen de beperkingen bij het UWV ten aanzien van de harmonisatie van instrumenten met de verschillende gemeenten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit aangevuld met paragraaf 6 over ruimte voor de samenwerking tussen partijen in de regio.

Landelijke versus lokale aansturing en de beweging naar samenwerking in de arbeidsmarktregio.

De Afdeling constateert dat uit onderzoek blijkt dat bestuurlijke verschillen tussen het UWV en de gemeenten een belemmering vormen voor samenwerking. (zie noot 8) De Afdeling brengt naar voren dat er ruimte moet zijn voor differentiatie gezien de verschillen in de aansturing tussen het UWV en de gemeenten. De Afdeling merkt tevens op dat het UWV zich de afgelopen jaren steeds meer is gaan toeleggen op e-coaching/online begeleiding. Daarbij heeft het UWV te maken met landelijk bepaalde regionale targets. Gemeenten zijn minder gericht op uniformiteit- en digitale dienstverlening. Zij leggen zich sinds de decentralisatie juist toe op persoonlijke kennis en context van de betrokken huishoudens en op relaties met werkgevers in de lokale gemeenschap.

Ik begrijp het punt van de Afdeling dat nauwere samenwerking spanning kan opleveren, omdat het UWV een landelijk gestuurde organisatie is en de gemeenten lokaal worden aangestuurd. Voor de nauwere samenwerking bij de werkgeversdienstverlening zoals beoogd in dit besluit is het nodig dat de gemeenten van lokaal naar regionaal kunnen bewegen en het UWV van landelijk naar regionaal. Dit betekent dat beide partijen naast voldoende ruimte om samen te werken in de arbeidsmarktregio ook voldoende ruimte nodig hebben om vanuit hun rol de eigen opgaven te realiseren.

Het besluit laat ruimte voor differentiatie aan uitvoeringsmodaliteiten en bestuurlijke verhoudingen tussen de regio's. In het Besluit SUWI is in artikel 2.5 opgenomen wat in elk geval in elk werkgeversservicepunt onder de dienstverlening valt (het wat). Daarnaast maken het UWV en de gemeenten op grond van artikel 2.6 in de regio afspraken over de wijze

waarop (het hoe). De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze afspraken blijft bij de partijen in de regio. Daarmee wordt geborgd dat het UWV en de gemeenten voldoende ruimte houden om binnen de gestelde beperkingen hun eigen uitvoeringsvormen te kunnen hanteren.

Tegelijkertijd biedt het opereren op verschillende niveaus (lokaal / regionaal / landelijk) ook kansen voor alle partijen in de arbeidsmarktregio om elkaar in een goede uitvoering van de dienstverlening te versterken en te ondersteunen. Het gedecentraliseerde beleid van de gemeenten heeft als voordeel dat de uitvoering meer ruimte heeft voor lokaal maatwerk en aansluiting op de dienstverlening in het sociaal domein zoals (schuld)hulpverlening. Het UWV draagt bij door middel van deskundigheid op het gebied van de arbeidsmarkt en brede contacten met werkgevers. Partijen vullen elkaar hiermee goed aan. Daarbij zij opgemerkt dat het UWV sinds 2016 - naast e-coaching en online begeleiding - de persoonlijke dienstverlening aan werkzoekenden sterk heeft geïntensiveerd en het kabinet in het huidige regeerakkoord daar bovenop extra middelen hiervoor heeft vrijgemaakt.

De Afdeling wijst erop dat er tussen het UWV en de gemeenten sprake kan zijn van concurrentie bij de plaatsing van uitkeringsgerechtigden. Beide partijen hebben belang bij de uitstroom van de eigen populatie, waarbij WWV-gerechtigden relatief meer kans hebben op werk dan bijstandsgerechtigden.

Het is efficiënter en effectiever om niet te concurreren, maar in plaats daarvan gezamenlijk werkgevers te benaderen om zo werkgevers een goede match, ongeacht uit welke populatie aan te kunnen bieden.

Zoals ik heb aangegeven in mijn reactie op de eindevaluatie van de Participatie wet bij Kamerbrief van 20 november 2019, is samenwerking op het regionaal niveau nodig voor goede werkgeversdienstverlening (Kamerstukken II 2019/20, 34352, nr. 187). Het realiseren van een hoogwaardige dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers is een gezamenlijke opgave van alle betrokken partijen. De gezamenlijke opgave op een doelmatige wijze uitvoeren betekent betrokkenheid bij elkaar. Het uitgangspunt van de gezamenlijke organisatie in het besluit is onderlinge betrokkenheid. Partijen zijn met elkaar in gesprek en leggen jaarlijks vast hoe zij werken in een uitvoeringsplan. Het uitvoeringsplan garandeert ook een uitvoering die gedragen wordt door de verantwoordelijke besturen. Om onderlinge concurrentie tussen uitvoerders te voorkomen leggen de gemeenten en het UWV voortaan de te behalen resultaten in de arbeidsmarktregio met betrekking tot de dienstverlening aan werkgevers in het werkgeversservicepunt vast. Daarnaast maken de gemeenten en het UWV afspraken over hoe vacatures en gegevens van werkzoekenden beschikbaar worden gemaakt, zodat er meer inzicht ontstaat in de profielen van de werkzoekenden van het UWV en de gemeenten.

2. Regelruimte bij het UWV

Gemeenten ervaren te weinig ruimte bij het UWV om mee te kunnen doen aan regionale initiatieven en netwerken. Zij wijten dat aan de wettelijke taak die het UWV vanuit het ministerie van SZW gekregen heeft en de daardoor beperkte beschikbare financiële en personele regelruimte bij het UWV voor samenwerking in de regio.

Het UWV heeft aangegeven dat het ernaar streeft zijn regionale aanwezigheid te vergroten.

Onder andere door inzet van de regionale arbeidsdeskundigen en regionale beleidsadviseurs. Samen met het UWV is geconstateerd dat het UWV, binnen de met het ministerie van SZW afgesproken kaders van het budget bemiddelingsdienstverlening, voldoende keuzeruimte heeft om het budget bemiddelingsdienstverlening op landelijke of regionale schaal in te zetten. De regionale samenwerking is een wettelijke taak van het UWV en kan daarom gefinancierd worden uit dit budget. Daarmee heeft het UWV voldoende vrijheid binnen de regels van het budget bemiddelingsdienstverlening om de in het besluit beoogde verbeterde samenwerking uit te voeren.

3. Harmonisatie van instrumenten

Het derde aspect betreft het verschil tussen de gemeenten en het UWV in de beleidsvrijheid in de instrumenten die zij aan werkgevers ter beschikking stellen. De Afdeling wijst op onderzoek waaruit blijkt dat de samenwerking wordt belemmerd omdat het UWV met de landelijke beschikbare instrumenten en voorzieningen minder kan meebewegen met gemeentelijke of regionale ontwikkelingen.

Op dit punt is ingegaan in het onderdeel 'harmoniseren' in paragraaf 3 van de toelichting bij het besluit. Vanuit de behoefte van werkgevers is het wenselijk om verdere stappen te zetten op het vlak van harmonisatie en eenduidige inzet van instrumenten tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en het UWV. Er is een onderscheid tussen landelijk harmoniseren en binnen de regio harmoniseren.

Als onderdeel van het Breed Offensief wordt aan de harmonisering op landelijk niveau gewerkt (Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 163). De VNG en Divosa zullen ten behoeve van de gemeenten een model of handreiking opstellen ter uitvoering van de onderwerpen en thema's die in het concept-wetsontwerp Breed Offensief zijn opgenomen, waaronder de persoonlijke ondersteuning. Het UWV geeft aan als uitgangspunt te streven naar harmonisatie van de inzet van voorzieningen en instrumenten tussen het UWV en de gemeenten. Indien uit de modelverordening van de VNG en Divosa aanknopingspunten naar voren komen voor harmonisatie met de instrumenten van het UWV kunnen deze worden gezien. De instrumenten - zoals jobcoaching - van het UWV zijn landelijk bepaald en het is niet wenselijk vanuit het oogpunt van werkgevers, die juist meer standaardisatie willen, dat het UWV deze moet kunnen differentiëren naar 35 regio's. Voor het slagen van de met dit besluit beoogde samenwerking is dit ook niet nodig.

Het besluit stelt harmonisatie in de regio niet verplicht, het verplicht de regio's alleen om aan werkgevers informatie en advies bieden over de in de regio beschikbare instrumenten en voorzieningen van de gemeenten en het UWV. Wel acht ik, naast de voorgenomen harmonisering op landelijk niveau, ook harmonisatie op het niveau van de arbeidsmarktregio's van belang. De verwachting is dat door verder inzicht in het aanbod en de verschillen hierin, er in de praktijk een beweging zal ontstaan tot verdere harmonisatie tussen de gemeenten onderling.

4. Conclusie

Ik dank de Afdeling voor het uitgebrachte advies en heb, zoals hierboven beschreven, de nota van toelichting aangevuld met een paragraaf die ingaat op de ruimte voor samenwerking in de regio.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een technische omissie te herstellen in artikel 2.5, eerste lid, door het opnemen van de colleges van burgemeester en wethouders en het UWV in plaats van een verwijzing naar de bestuursorganen. En in artikel 2.6, derde lid, is in lijn met de bedoeling en de toelichting opgenomen dat de colleges van burgemeester en wethouders in de arbeidsmarktregio en het UWV jaarlijks één gezamenlijk uitvoeringsplan vaststellen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Voetnoten

- (1) Zoals de Werkloosheidswet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (UWV) en de Participatiewet (gemeenten).
- (2) Bestuurlijke reactie VNG inzake concept-AMvB SUWI, 4 november 2019 (https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/reactie_amvb_suwi.pdf). Zie ook toelichting p. 12.
- (3) Inspectie SZW, Werk aan de ... uitvoering, Programmarapportage, oktober 2016, p. 15.
- (4) Sax, M. en P. Donker van Heel, 2015. De uitgestoken hand. Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia, p. 7.
- (5) Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen, 2019. Ervaringen van gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. Tilburg, CentERdata, p.5.
- (6) Nota van toelichting, p. 12.
- (7) Nota van toelichting, p. 12.
- (8) Sax, M. en P. Donker van Heel, 2015. De uitgestoken hand. Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014. Zoetermeer, Panteia, p. 7.

Gehele tekst ontwerpregeling en toelichting