

Vergaderjaar 2007–2008

31 514

Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enkele andere wetten in verband met de evaluatie van deze wet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 juni 2008 en het nader rapport d.d. 18 juni 2008, 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 Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 april 2008, no. 08.001275, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enkele andere wetten in verband met de evaluatie van deze wet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties op het terrein van werk en inkomen te verbeteren en de dienstverlening te versterken. De Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) worden samengevoegd. De sturing op de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties wordt versterkt.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozingsregeling, de wenselijkheid van sturing van de samenwerking en integrale dienstverlening en het gesloten stelsel van verstrekking van persoonsgegevens. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 april 2008, nr. 08.001275, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juni 2008, nr. W.12.08.0140/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozingsregeling, de wenselijkheid van sturing van de samenwerking en integrale dienstverlening en het gesloten stelsel van vertrekking van persoonsgegevens. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

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

1. Aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozingsregeling

Op grond van het voorgestelde artikel 10, eerste lid, Wet SUWI dragen het UWV en de colleges van burgemeester en wethouders zorg voor de instandhouding van de locaties werk en inkomen. Op grond van het voorgestelde artikel 10, tweede lid, kunnen regels gesteld worden omtrent de dienstverlening in, de inrichting van en de cliëntenparticipatie bij de locaties werk en inkomen en kunnen werkzaamheden van het UWV of de colleges van burgemeester en wethouders worden aangewezen die op één of meer locaties werk en inkomen worden verricht, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt naar regio's. Op grond van artikel 10, derde lid, kan de minister, indien hij met betrekking tot de uitvoering van artikel 10 ernstige tekortkomingen vaststelt, aan het UWV of het college van burgemeester en wethouders een aanwijzing geven met betrekking tot de uitvoering van de taken op grond van dit artikel. Indien de minister van oordeel is dat het UWV of het college van burgemeester en wethouders na afloop van de gestelde termijn niet aan de aanwijzing heeft voldaan kan de hij de noodzakelijke voorzieningen treffen.

Wat betreft de aanwijzingsbevoegdheid jegens het college van burgemeester en wethouders meent de Raad dat toekenning van deze specifieke toezichtbevoegdheid gelet op de positie van gemeenten en de verhouding tussen Rijk en gemeenten in het staatsbestel op bezwaren stuit. Wat betreft de taakverwaarlozingsregeling ten aanzien van het college is niet afdoende gemotiveerd waarom gelet op artikel 124 Gemeentewet een bijzondere regeling noodzakelijk is.

Voorts wordt onvoldoende aangegeven wat de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van het UWV toevoegt aan de algemene bevoegdheid van de minister om op grond van artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Op grond van artikel 23 van diezelfde wet geldt bovendien reeds een taakverwaarlozingsregeling voor het UWV. Voor een nadere invulling van beide bevoegdheden van de Kaderwet toegespitst op de onderhavige materie ziet de Raad geen noodzaak. De Raad adviseert artikel 10, derde lid, van het voorstel aan te passen.

1. Aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozingsregeling

In het wetsvoorstel wordt gemeenten (en UWV) een duidelijke richting gegeven ten aanzien van hun onderlinge samenwerking, maar wel met heel veel ruimte met betrekking tot de wijze waarop zij de samenwerking en de dienstverlening aan de klant concreet invullen. De wijze waarop de geïntegreerde dienstverlening wordt vormgegeven, behoort tot het domein van partijen. Dit is met name belangrijk voor gemeenten, gelet op hun eigen bestuurlijke positie. Het tot stand brengen van geïntegreerde dienstverlening vergt een zorgvuldig manoeuvreren tussen de klippen van enerzijds een systeem waarbij ieder van de samenwerkende partijen het geheel kan blokkeren en anderzijds een systeem waarin alle bevoegdheden in één hand worden gelegd. Er is voor gekozen voort te bouwen op de bestaande structuur van ketensamenwerking, zodat wat de afgelopen jaren opgebouwd is behouden blijft en verder versterkt kan worden. Om vast lopen van de ketensamenwerking te voorkomen hoort daar wel bij dat knopen kunnen worden doorgesneden. Dit is essentieel uit oogpunt van regievoering ten aanzien van de keten werk en inkomen, waarvan in de Evaluatie van de Wet SUWI het belang nadrukkelijk is onderstreept.

Het bijzondere karakter van de keten van werk en inkomen rechtvaardigt interbestuurlijk toezicht. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een verantwoordelijkheid voor het realiseren van de aan de Wet SUWI gekoppelde centrale doelen effectiviteit, klantgerichtheid en efficiency, waarbij zijn verantwoordelijkheid voor (de aansturing van) het zelfstandige bestuursorgaan UWV in dit kader vanzelfsprekend omvattender is dan die ten aanzien van gemeenten. Het is echter niet mogelijk (zo dit al wenselijk zou zijn) de verantwoordelijkheid van de minister voor de verschillende componenten binnen de keten werk en inkomen te ontvlechten. Er is één keten van werk en inkomen, met één toezichtregime, waarbij de instrumenten aanwijzing en taakverwaarlozingsregeling ook een functie hebben in de relatie met gemeenten. Blokkades of patstellingen in de samenwerking kunnen de dienstverlening in de hele keten werk en inkomen in gevaar brengen. Met het oog daarop moet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over

doorzettingmacht beschikken en kan het aanwijzingsinstrument niet worden gemist. Hierbij zij opgemerkt dat ook andere materiewetten op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het instrument aanwijzing al kennen. Een voorbeeld daarvan is de Wet werk en bijstand (WWB).

Bij gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid moet de uitvoering binnen een gegeven termijn met de aanwijzing in overeenstemming worden gebracht. Er mag op worden vertrouwd dat een bestuursorgaan dat met een aanwijzing wordt geconfronteerd het «bestuurlijk» gewicht daarvan haarscherp aanvoelt en de aanwijzing dan ook opvolgt. Mocht onverhoopt een bestuursorgaan de aanwijzing naast zich neerleggen, dan kan het echter niet zo zijn dat de minister met lege handen staat. Daarom is een taakverwaarlozingsregeling toegevoegd.

Gekozen is voor een bijzondere regeling ten opzichte van artikel 124 van de Gemeentewet. Artikel 124 van de Gemeentewet gaat uit van de mogelijkheid van in de plaats treding door gedeputeerde staten bij taakverwaarlozing. Gelet op het feit dat de provincie geheel geen taak en expertise heeft op het onderhavige beleidsterrein, is de mogelijkheid van in de plaats treding door gedeputeerde staten geen praktisch hanteerbaar instrument. Een variant waarbij de vakminister in de plaats van het gemeentelijke bestuursorgaan treedt, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Oosting (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, blz. 10), kan in de onderhavige situatie evenmin aan de orde zijn. Het valt niet goed in te zien hoe een eventuele in de plaats treding van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de SUWI-uitvoering (praktisch) handen en voeten gegeven zou moeten worden. De taakverwaarlozingsregeling zoals geformuleerd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft niet de beperking van het instrumentarium uit de Gemeentewet dat het sanctie-instrument bij taakverwaarlozing louter deze «in de plaats treding» omvat. De formulering dat «noodzakelijke voorzieningen» kunnen worden getroffen biedt als sanctie-instrument meer ruimte voor maatwerk in de bijsturing.

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan de minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door het zelfstandige bestuursorgaan en op grond van artikel 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan de minister noodzakelijke voorzieningen treffen bij taakverwaarlozing. Hoewel er strikt genomen geen wetgevings-juridische noodzaak voor is heeft het kabinet gemeend het bepaalde in artikel 10, derde lid, ook op het UWV van toepassing te doen zijn. De in het artikel geformuleerde samenwerkingsplicht is «ketenbreed». Met het oog op het ketenbrede karakter van het instrumentarium is besloten deze bevoegdheden in artikel 10, derde lid, voor wat het UWV betreft expliciet op de onderhavige materie toe te spitsen. De evenwichtigheid in samenwerkingsplicht en bijbehorend bijsturingsinstrumentarium wordt daarmee naar beide ketenpartners (gemeenten en UWV) toe benadrukt.

Gelet hierop kan aanpassing van artikel 10, derde lid, achterwege blijven. De toelichting is aangevuld, waarbij met de door de Raad gemaakte opmerkingen rekening is gehouden.

2. Wenselijkheid van sturing van de samenwerking en integrale dienstverlening

De uitvoeringsorganisaties op het terrein van werk en inkomen werken steeds meer samen om een betere dienstverlening te kunnen verzorgen ten behoeve van werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden en bedrijven. Het voorstel beoogt deze samenwerking te vergemakkelijken. Tegelijkertijd creëert het voorstel ook nieuwe bevoegdheden voor regering en minister om sturing te geven aan de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties. De Raad duidt hier in het bijzonder op het hierboven genoemde artikel 10, tweede lid, op grond waarvan regels kunnen worden gesteld inzake de dienstverlening in een locatie voor werk en inkomen en op artikel 9, derde lid, dat bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de vorm van de samenwerking, de afstemming van de samenwerking op de uitvoering van taken opgedragen bij of krachtens andere wetten en vergoeding van kosten. De toelichting biedt weinig inzicht in de motieven voor het creëren

van bevoegdheden om van bovenaf nader gestalte te geven aan de samenwerking, die tot nu toe in onderling overleg tussen ketenpartners in verschillende gradaties vorm heeft gekregen. Het refereren aan de verantwoordelijkheid van de minister voor een werkend stelsel en voor het beleidsmatig aansturen van het zelfstandig bestuursorgaan, zoals de toelichting doet, acht de Raad op dit punt onvoldoende.

De Raad merkt daarbij op dat de uitvoering van de WWB met name succesvol is, omdat gemeenten meer financiële verantwoordelijkheid hebben gekregen en tegelijkertijd ook meer beleidsruimte om uitkeringsgerechtigden naar werk te leiden¹. De Raad signaleert het risico dat de uitoefening van bevoegdheden die ertoe dienen om de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties te sturen, ten koste gaat van de beleidsruimte van gemeenten om zelfstandig uitvoering te geven aan de Wwb. Daarbij is ook van belang dat de financieringsystematiek van de Wwb een andere is dan die van de werknemersverzekeringen. Gelden die gemeenten niet behoeven te besteden aan uitkeringen, kunnen zij houden en naar eigen inzicht besteden. De sociale verzekeringswetten die het UWV uitvoert kennen een dergelijke prikkel niet.

De Raad adviseert in de toelichting nader op de hierboven gesignaleerde spanning in te gaan.

2. Wenselijkheid van sturing van de samenwerking en integrale dienstverlening

Het bestaan van sturingsbevoegdheden met betrekking tot de samenwerking in de keten van werk en inkomen is geen nieuw fenomeen. De huidige wet SUWI kent al een samenwerkingsvoorschrift (artikel 8), aangevuld met de bevoegdheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader regels te stellen omtrent deze samenwerking en werkzaamheden van het UWV, de SVB of de gemeenten aan te wijzen die in een of meer Centra voor werk en inkomen worden verricht.

Van de bestaande bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen is geen gebruik gemaakt. Dit laat het belang van de bevoegdheden om (nadere) sturing aan de samenwerking te geven, onverlet. Uit de evaluatie van de Wet SUWI kwam naar voren dat er, ondanks behaalde successen, juist op het terrein van de samenwerking in de keten van werk en inkomen een belangrijke verbetering noodzakelijk is (zie de brief van 19 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 26 448, nr. 342). De SUWI-ketenpartners moeten hun werkzaamheden beter op elkaar afstemmen, zodat de klant werkelijk met één loket wordt geconfronteerd. Het realiseren van de SUWI-doelstellingen effectiviteit, klantgerichtheid en efficiency vraagt nadrukkelijk om de in het onderhavige wetsvoorstel vervatte verbetermaatregelen, die dan ook niet vrijblijvend kunnen zijn.

Voor gemeenten geldt dat de context waarin zij sociale zekerheidstaken uitvoeren, niet alleen wordt beheerst door de WWB, maar ook – naast een grote verscheidenheid aan andere wetten – door de Wet SUWI. De komst van de WWB heeft het belang van samenwerking in SUWI-verband niet verminderd, integendeel. In de memorie van toelichting bij de WWB is hier al op gewezen: «De grotere verantwoordelijkheden die de gemeenten met dit wetsvoorstel krijgen, versterkt de noodzaak van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting tot intensieve samenwerking in de keten van werk en inkomen, in het bijzonder tussen de gemeenten en de CWI» (Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, pag. 4).

De ketensamenwerking is dus een gegeven voor gemeenten bij de uitvoering van de WWB. De door de Raad gesignaleerde spanning met de beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten is hanteerbaar door de substantiële ruimte die partijen houden om – binnen de (voor)gestelde kaders – eigen afwegingen met betrekking tot de dienstverlening te maken. De samenwerking – zowel de bredere samenwerking tussen het UWV, de gemeenten en de SVB – als de specifieke samenwerking gericht op het bieden van geïntegreerde dienstverlening in locaties werk en inkomen – is een proces dat van onderop gestalte moet krijgen. Partijen hebben ruimte nodig om met betrekking tot de invulling hun eigen keuzes te maken. Het implementatieproces zal een groeiproces zijn; daar wil het kabinet ook ruimte voor laten. Mocht gaandeweg blijken dat de samenwerking tekort schiet, dan kan via lagere regelgeving waar nodig meer richting worden gegeven aan de samenwerking. Op voorhand is dat niet de bedoeling, juist om de eigen

¹ Werkt de Wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, december 2007.

verantwoordelijkheid van partijen in het samenwerkingsproces – en voor hun eigen uitvoering als onderdeel daarvan – in tact te laten.

De memorie van toelichting is, rekening houdend met de opmerkingen van de Raad van State, aangepast.

3. Behoud van het gesloten stelsel van gegevensverstrekking
Voor het SUWI-stelsel geldt een gesloten verstrekkingenregime. Daarmee wordt bedoeld dat uitwisseling van gegevens over burgers slechts mogelijk is indien daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Het is de Raad niet duidelijk of de regering thans dit gesloten verstrekkingenregime wenst open te breken. De toelichting bij het voorgestelde artikel 62 Wet SUWI vermeldt: «Er is in die zin sprake van een gesloten systeem van gegevensverstrekking, dat bij de uitvoering van de Wet SUWI en andere opgedragen wetten gegevensverstrekking slechts mogelijk is, indien dit wordt toegestaan in bij wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Dat neemt niet weg, dat in andere omstandigheden door het UWV, de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders gegevens op het terrein van werk en inkomen kunnen worden verstrekt met toetsing aan de criteria van de WBP». Het is de Raad niet duidelijk op welke «andere omstandigheden» wordt gedoeld. Voorts meent de Raad dat het gesloten verstrekkingenregime als waarborg voor de bescherming van persoonsgegevens sterk aan waarde inboet, indien in bepaalde omstandigheden verstrekking van gegevens op het terrein van werk en inkomen mogelijk zou zijn zonder dat hiervoor een wettelijke grondslag bestaat.
De Raad adviseert geen twijfel te doen ontstaan over het gesloten verstrekkingenregime, en de toelichting aan te passen.

3. Behoud van het gesloten stelsel van gegevensverstrekking
De toelichting op artikel 62 is ten aanzien van het gesloten verstrekkingenregime aangepast, zoals de Raad adviseert. Er kan alleen sprake zijn van verstrekking van gegevens zonder expliciete wettelijke grondslag in omstandigheden, die niet direct de uitvoering van sociale verzekeringswetten ten aanzien van personen betreffen, en alleen indien dit met toepassing van de criteria van de Wet bescherming persoonsgegevens is toegestaan.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de wettekst en de memorie van toelichting nog enige technische wijzigingen aan te brengen.

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 hierbij gevoegde gewijzigde 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,
J. P. H. Donner