

Vergaderjaar 2005–2006

30 109

Werkloosheidswet en ontslagrecht

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2005

In het advies van 15 april 2005 over de toekomst van de Werkloosheidswet (WW)¹ heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) zich onder meer uitgesproken over de reïntegratie van WW-gerechtigden met grote kansen op de arbeidsmarkt. De SER stelt daarbij een aanpak voor waarbij bij het voortduren van werkloosheid tegelijkertijd sprake is van een toename van het beschikbare reïntegratie-instrumentarium, een verzwaring van de reïntegratieverplichtingen voor de uitkeringsgerechtigde en een verschuiving van het reïntegratie-initiatief van de uitkeringsgerechtigde naar de uitvoeringsorganisatie. Gedurende de eerste maanden ligt het initiatief voor reïntegratie-inspanningen vooral bij betrokkene zelf. Na drie maanden vindt een poortwachertoets plaats op deze reïntegratie-inspanningen. Bij een negatieve uitkomst zal dit leiden tot een sanctie. In dit kader adviseert de SER ook te komen tot meer maatwerk door de ketenpartners.

Het kabinet heeft in zijn kabinetsstandpunt over de WW en het ontslagrecht² ingestemd met het voorstel van de SER om na drie maanden van werkloosheid een toetsmoment in te lassen, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre de reïntegratie-inspanningen die betrokkene heeft verricht als adequaat zijn te bestempelen. Het kabinet heeft voorts te kennen gegeven zich te kunnen vinden in het voorstel om in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties operationele en realiseerbare voorstellen voor een effectieve poortwachertoets te formuleren. Gelet hierop heb ik overleg gevoerd met de uitvoeringsorganisaties (het CWI en UWV) en met de RWI. De door mij voorgestelde vormgeving van de poortwachertoets heeft de instemming van deze partijen.

In deze brief zal ik allereerst ingaan op enkele uitgangspunten uit het advies van de SER met betrekking tot het reïntegratiebeleid en de poortwachertoets in het bijzonder. Vervolgens zal ik ingaan op ontwikkelingen in de procesgang en de samenwerking tussen de ketenpartners UWV en het CWI. Daarna volgt een beschrijving van de concrete uitwer-

¹ SER-advies «Toekomstbestendigheid werkloosheidswet», publicatienummer 05/05, Den Haag 2005.

² Kamerstukken II, 2004–2005, 30 109, nr. 1.

king van de poortwachertoets. Tot slot zal worden ingegaan op de positie van overheidswerkgevers, de juridische vormgeving, de effectiviteit en de ingangsdatum van de poortwachertoets.

Uitgangspunten voor de vormgeving van de poortwachertoets

In het door de SER geschetste model van de poortwachertoets en het kabinetsstandpunt zijn de volgende uitgangspunten van belang voor de vormgeving van de poortwachertoets:

- de SER pleit voor differentiatie en maatwerk bij reïntegratie;
- met het oog op een effectieve inzet van het reïntegratie-instrumentarium bepleit de SER dat bij uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een zo vroeg mogelijk stadium een risico- en klantprofiel wordt opgesteld en dat op basis daarvan een reïntegratietraject met daarbij behorende verplichtingen wordt afgesproken;
- voor personen met relatief grote kansen op de arbeidsmarkt bepleit de SER een aanpak waarbij er een onderscheid in verplichtingen is tussen de eerste en tweede periode van werkloosheid, de verantwoordelijkheid en het initiatief liggen in de eerste periode van werkloosheid vooral bij de WW-gerechtigden zelf;
- daarmee is niet gezegd dat de situatie deze eerste periode geheel en al vrijblijvend is, ook in de eerste periode blijven de formele verplichtingen gelden, aldus de SER: bij de start van de uitkering moet UWV aangeven welke verplichtingen gelden en welke sancties aan het niet nakomen verbonden kunnen zijn;
- na afloop van de eerste uitkeringsperiode dient de zogeheten poortwachertoets plaats te vinden; op basis van de schriftelijke afspraken wordt teruggekeken op de inspanningen van de betrokkene én worden nieuwe afspraken gemaakt naar de toekomst toe (voor de tweede periode);
- indien wordt geconstateerd dat de betrokkene niet gedaan heeft wat van hem mag worden verwacht, wordt een sanctie opgelegd. Het toetsmoment ligt drie maanden na aanvang van werkloosheid. Een consequentie van de poortwachertoets is dat afhankelijk van de inspanningen van betrokkene, de uitkering geheel of gedeeltelijk geweigerd kan worden;
- de uitkeringsinstantie koppelt daartoe het sanctie-instrumentarium aan de reïntegratie-inspanningen aldus de SER en richt de controle zo in dat verwijtbaar gedrag snel opgespoord wordt;
- handhaving vraagt om maatwerk, risicoprofielen kunnen hiervoor een goede aanzet zijn aldus de SER;
- operationele en realiseerbare voorstellen voor een effectieve toets worden in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties geformuleerd;
- de SER geeft aan dat voorkomen moet worden dat de toets leidt tot administratieve lasten voor de uitvoeringsinstantie en de uitkeringsgerechtigde.

Ontwikkeling procesgang UWV en het CWI

Van belang is dat de door de SER voorgestelde poortwachertoets ingebed wordt in de samenwerking tussen UWV en het CWI. De ketenpartners zijn gezamenlijk experimenten gestart om invulling te geven aan het streven naar «werk boven uitkeren» en het verbeteren van de klantgerichte samenwerking, waarbij differentiatie en maatwerk centraal staan. Voor deze gedifferentieerde aanpak hebben UWV en het CWI een procesgang ontwikkeld waarin op basis van een verbeterde diagnosestelling aan de poort (A/B-routering, de routeplanner naar werk en het Ankermodel) de individuele arbeidsmarktsituatie, de nalevingsbereidheid en het banen-

aanbod, van de cliënt in kaart worden gebracht. Belangrijk is dat de klant-profilering niet alleen plaatsvindt op basis van statistische modellen en een professionele beoordeling maar dat de profilering ook plaats vindt op basis van het daadwerkelijke sollicitatiegedrag van de werkzoekende en risicoprofielen.

Binnen dit dienstverleningsmodel staat maatwerk voorop. Voor iedere klant de juiste aanpak. Centraal staan de eigen verantwoordelijkheid en de ondersteuningsbehoefte van de cliënt.

Binnen deze recent door het CWI en UWV ontwikkelde samenwerkingsafspraken en procesgang wordt bij de poort niet langer de afstand tot de arbeidsmarkt vastgesteld («fase-indeling»), maar is het antwoord op de vraag of iemand werk kan zoeken bepalend, ongeacht of het vinden van werk binnen een half jaar lukt (A/B-routering).

In route A ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid, het zoeken, solliciteren en faciliteren en in tweede instantie op gericht ondersteunen van de cliënt. Nadat de routing is vastgesteld wordt aandacht gegeven aan de meest effectieve manier om de eigen reïntegratieactiviteiten en het daarop afgestemde dienstverleningspakket vorm te geven.

Hiertoe is het zogeheten dienstverleningskwadrant ontwikkeld. Op basis hiervan wordt vastgesteld wat de gewenste dienstverlening en contact-frequentie is afhankelijk van het aanbod van banen (de kansen van betrokkene op de arbeidsmarkt) en de nalevingbereidheid.

Voor route B geldt dat er sprake is van belangrijke belemmeringen om werk te zoeken en in dat geval wordt de klant overgedragen aan de reïntegratiecoach van het UWV en worden in dat kader schriftelijke afspraken met betrekking tot de reïntegratie gemaakt.

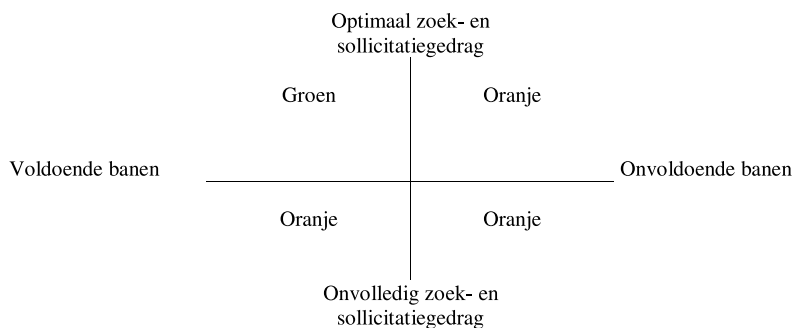
Beschrijving poortwachertoets WW

Gelet op dit uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid dat ten grondslag ligt aan de poortwachertoets, zal deze toets zich richten op de A-populatie, die zelf werk kan vinden. Binnen de A-populatie is echter sprake van een grote diversiteit aan uitkeringsgerechtigden, met verschillende competenties, vaardigheden en individuele behoeften. Dit betekent dat niet uitsluitend WW-gerechtigden met grote kansen op de arbeidsmarkt onder de poortwachertoets worden gebracht, maar ook personen, waarvoor het aanbod van banen beperkt is en die wat minder kansrijk zijn of waarbij risico's op het niet naleven van verplichtingen groter zijn. Deze diversiteit in de doelgroep vereist maatwerk bij reïntegratie.

Er zijn situaties denkbaar waarin een cliënt meer begeleiding nodig heeft gelet op het banenaanbod en de kansen op de arbeidsmarkt of dat stringenter afspraken noodzakelijk zijn en intensiever op naleving toegezien dient te worden.

Dit heeft tot gevolg dat er na de diagnosestelling op grond van het dienstverleningskwadrant *twee opties* zijn:

- a. betrokkene «scoort» goed op kansen en op nalevingbereidheid («groen»)
- b. betrokkene is minder kansrijk en/of «scoort» lager op nalevingbereidheid («oranje»).



Deze diversiteit en op maatwerk gerichte benadering bij reïntegratie stelt ook bijzondere eisen ten aanzien van vormgeving van de poortwachertoets. Voorkomen moet worden dat de poortwachertoets zo wordt vormgegeven dat deze de op maatwerk gerichte aanpak van het CWI en UWV doorkruist of leidt tot onnodige en ineffectieve administratieve lasten voor de uitkeringsgerechtigden en de uitvoeringsinstanties. Ook is gekeken naar de uitdrukkelijke wens van de SER om als uitgangspunt te nemen dat het initiatief gedurende de eerste drie maanden van werkloosheid bij de WW-gerechtigde zelf ligt. Dit uitgangspunt is van toepassing op de hoofdstroom (groen), tenzij betrokken minder kansrijk is of lager scoort op nalevingbereidheid (oranje). In dat geval moeten er binnen het model ook andere afspraken met de cliënt kunnen worden gemaakt, in die zin dat er sprake is van aangescherpte kaders (met meer contactmomenten of extra aandacht voor naleving) waarbinnen de cliënt zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen.

Voorts is van belang dat de poortwachertoets voldoende concreet is, wil er de gewenste preventieve werking van uitgaan. Bij de uitwerking van de poortwachertoets staan daarom de volgende twee basale elementen centraal:

- afspraken met cliënten en de gevolgen van het niet nakomen daarvan worden schriftelijk vastgelegd;
- toetsing van de afspraken na 3 maanden en zonodig gevolgd door een sanctie.

Deze elementen krijgen op de volgende wijze gestalte in de procesgang:

- *Diagnose aan de poort:* Het CWI stelt vast of betrokkene zelf werk kan zoeken, welke risico's er zijn voor wat betreft de nalevingsbereidheid en wat de kansen op werk zijn.
- *Schriftelijke afspraken:* Op basis van deze diagnose worden schriftelijk afspraken gemaakt, die de invulling van de wettelijke verplichtingen vormen. De werkmap die de cliënt krijgt zou daarvoor als basis kunnen dienen. Ook de gevolgen van het niet nakomen van verplichtingen worden duidelijk gemaakt.
- *Eigen verantwoordelijkheid:* Uitgangspunt voor de ketenpartners wordt dat verantwoordelijkheden, zeker in de eerste periode, zo veel mogelijk bij de WW-gerechtigde blijven. Dus betrokkene op afstand volgen en zijn eigen (digitale) werkplan laten invullen en uitvoeren¹. De cliënt kan uiteraard altijd het CWI om ondersteuning verzoeken. De eigen verantwoordelijkheid en de ondersteuningsbehoefte van de cliënt vormen het uitgangspunt, tenzij op grond van de diagnose van de nalevingsbereidheid en de kansen op de arbeidsmarkt, een intensievere benadering wenselijk is.
- *Toetsing:* Na de eerste periode van drie maanden wordt door het CWI op basis van de schriftelijke afspraken teruggekeken op de inspan-

¹ Cliënt krijgt een werkmap waarin de verschillende stappen zijn bijgehouden. Hij houdt zelf de voortgang van de verschillende (sollicitatie)activiteiten (digitaal) bij en bepaalt zelf voor een groot deel de instrumenten die hij wil gebruiken.

ningen van de betrokkene én worden nieuwe afspraken gemaakt naar de toekomst toe (voor de tweede periode).

- *Sanctionering:* Alleen indien geconstateerd wordt dat de betrokkene niet gedaan heeft wat redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht (bijvoorbeeld indien de afspraken niet zijn nagekomen) bestaat aanleiding voor het CWI om een kennisgeving aan UWV te zenden en wordt door het UWV een maatregel opgelegd. Indien de cliënt de afspraken met het CWI nakomt, wordt dit in ieder geval als voldoende aangemerkt.

Binnen het hiervoor geschetste model van de poortwachertoets kunnen dus verschillende accenten worden gelegd al naar gelang de kansen op de arbeidsmarkt en de nalevingbereidheid. Samenvattend leidt dit tot het volgende onderscheid:

Groen: Dit is de hoofdstroom. De verantwoordelijkheid en het initiatief ligt voor deze categorie bij de cliënten zelf. Zij worden na de intake op afstand door CWI gevolgd en gefaciliteerd en ook de poortwachertoets kan op afstand plaatsvinden. Na drie maanden vindt een klantcontact plaats dat (tevens) wordt benut om de eerste periode te bezien. Indien wordt vastgesteld dat betrokkene zijn afspraken na is gekomen, en er geen bijzonderheden zijn, wordt vooruitgekeken naar de komende periode. In deze situatie wordt er geen kennisgeving door het CWI aan het UWV gezonden. Indien afspraken niet of in onvoldoende mate zijn nagekomen, wordt de ondersteuning geïntensiveerd en een kennisgeving aan het UWV gezonden. UWV zal vervolgens beoordelen of er een maatregel moet worden opgelegd.

Oranje: Dit is de uitzondering. De risico's voor de nalevingbereidheid of de kansen op de arbeidsmarkt vormen aanleiding voor scherpere afspraken. De contacten met de cliënt zullen frequenter zijn en zullen meer aan het loket plaatsvinden. Dit betekent dat het CWI minder op afstand opereert en de controle zodanig inricht dat verwijtbaar gedrag tijdig aan het licht komt en zonodig gesanctioneerd kan worden. De afspraken worden ook hier in ieder geval na drie maanden getoetst. Deze toetsing na drie maanden laat overigens onverlet dat de verplichtingen op grond van de WW ook gelden gedurende de eerste drie maanden en dat op basis daarvan ook reeds voor het toetsmoment gesanctioneerd kan worden.

Onderwijs- en overheidswerkgevers

Onderwijs- en overheidswerkgevers nemen ten opzichte van de marktsector, als eigenrisicodragers voor de WW een enigszins afwijkende positie in. Op grond van de WW¹ is de overheidswerkgever niet alleen eigenrisicodragers voor de WW-uitkeringlasten maar ook voor de reïntegratie. De verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van werkloze onderwijs- en overheidswerknemers ligt dus bij de overheidswerkgever². Dit betekent dat de werkgever zelf reïntegratieactiviteiten kan ontplooiën, maar ook dat de werkgever reïntegratiediensten kan inkopen bij derden. Alhoewel de reïntegratieverantwoordelijkheid bij de overheidswerkgever ligt, blijft ook sprake van dienstverlening door de ketenpartners. Naast de uitkeringsintake verzorgt het CWI een werkintake (ondermeer de inschrijving en diagnosestelling). Gedurende de looptijd van de uitkering controleert UWV de naleving van de registratieplicht en aan de hand van werkbriefjes of in voldoende mate getracht is passend werk te vinden. Tijdens de werkintake zal het CWI moeten vragen of de ex-werkgever onderwijs- of overheidswerkgever is en daarom verantwoordelijk voor de reïntegratie is. De dienstverlening van het CWI kan dan zo vormgegeven worden dat deze complementair is aan de inspanningen van de overheidswerkgever. Dit betekent dat een poortwachertoets ook voor deze sector een toege-

¹ Artikel 72a van de WW.

² Die op of na 1 juli 2005 hun eerste werkloosheidsdag hebben.

voegde waarde kan hebben. Op verzoek van de onderwijs- of overheids-werkgever kan voor de (ex)overheidswerknemers een vergelijkbare toets verricht worden. Hierover zullen dan wel expliciete afspraken gemaakt moeten worden.

Juridische vormgeving

De poortwachertoets vereist geen nieuwe wetgeving, maar wordt ingepast binnen de huidige wetgeving. De WW en de Wet SUWI bieden voldoende aanknopingspunten om een poortwachterstoets WW vorm te geven. Verplichtingen voor de WW-gerechtigden zijn in de wet opgenomen en kunnen langs deze weg door het UWV ook worden gesanctioneerd. Indien een cliënt de gemaakte afspraken niet of in onvoldoende mate is nagekomen, stuurt het CWI een kennisgeving aan het UWV. UWV legt vervolgens een maatregel op.

Effectiviteit poortwachterstoets

Zoals hiervoor beschreven is, gaat van de introductie van de poortwachtertoets in de WW een belangrijke signaalwerking uit richting de uitkeringsgerechtigde en de uitvoeringsinstantie. Tegenover het recht op uitkering staat de verplichting om alle mogelijke middelen en instrumenten te benutten die er toe bijdragen dat een uitkeringsgerechtigde weer zelfstandig in zijn levensonderhoud kan voorzien. De uitvoering zal hier mede in het kader van de poortwachter strikt op toezien. De poortwachtertoets WW introduceert weliswaar geen nieuwe (wettelijke) verplichtingen, maar benadrukt meer dan in de huidige situatie het belang van verplichtingen en de gevolgen van niet naleving van verplichtingen. Daarnaast is het vaste toetsingsmoment nieuw. Ook hiervan gaat een belangrijke prikkel uit. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de kosten-batenafweging van de hier voorgestelde poortwachtertoets. Een eventuele besparing op de uitkeringslasten WW zal samenhangen met de gedragseffecten van uitkeringsgerechtigden. Deze zijn echter niet te kwantificeren. De uitvoeringskosten als gevolg van de intensievere controle en het geleverde maatwerk zullen beperkt zijn gelet op het feit dat de poortwachtertoets ingebed wordt in de op maatwerk gerichte samenwerking tussen UWV en CWI met betrekking tot reïntegratie. De toename van de uitvoeringskosten bij UWV bedraagt volgens UWV maximaal circa € 1 mln, samenhangend met het intensievere sanctiebeleid. Bij CWI leidt de toets niet tot extra uitvoeringskosten omdat de poortwachtertoets ingebed wordt in de reeds voorziene op maatwerk gerichte samenwerking, die gefinancierd wordt uit het reguliere budget.

Invoeringsdatum

De beoogde datum van invoering van de poortwachtertoets is 1 januari 2007. Dit hangt onder meer samen met de invoering van de andere diagnosemethodiek aan de poort (A/B-routing, de routeplanner naar werk en het Ankermodel) medio 2006 en de ontwikkeling van het digitale klantdossier. Om administratieve lasten als gevolg van de poortwachterstoets voor de uitvoeringsinstanties én de uitkeringsgerechtigde zo veel mogelijk te beperken, is de ontwikkeling van een digitale werkmap en het digitale klantdossier noodzakelijk. De verwachting is dat deze ontwikkelingen eind 2006 definitief vorm zullen krijgen.

De evaluatie van de poortwachtertoets kan in 2010 plaatsvinden tegelijk met andere elementen uit het SER-advies, zoals de Inkomensvoorziening

voor oudere werklozen en de bevoegdheid voor UWV om te ontheffen van de sollicitatieplicht.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus