

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/cd/ATR1591/2021-U018

Uw referentie

Datum 15 februari 2021

Betreft Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening Covid-19

Geachte heer Koolmees,

Op 2 februari 2021 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening Covid-19. Er is geen internetconsultatie voorzien vanwege het spoedeisende karakter van de regeling. Het verzoek aan ATR is om uiterlijk 17 februari 2021 te adviseren.

Aanleiding, context en inhoud

De coronacrisis heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarkt. In bepaalde sectoren verdwijnen banen, naar het zich laat aanzien ook structureel. Het kabinet wil daarom sterker van-werk-naar-werk-transities bevorderen, zodat werkloosheid en het beroep op de sociale zekerheid worden beperkt en bedrijven voldoende gekwalificeerd personeel kunnen krijgen of behouden. Daarom heeft het kabinet op 28 augustus 2020 een omvangrijk steun- en herstelpakket ter ondersteuning van de economie gepresenteerd. Om werkzoekenden goed te kunnen ondersteunen investeert het kabinet in totaal € 1,4 miljard in een aanvullend sociaal pakket bestaande uit vier bouwstenen. Regionale samenwerking in mobiliteitsteams is een belangrijk onderdeel van het pakket. Het kabinet heeft samen met werkgevers, werknemers, gemeenten en UWV een aanvullende regionale aanpak voor van-werk(loosheid)-naar-werk dienstverlening ontwikkeld. Op 30 november 2020 heeft een groot aantal belanghebbende partijen de afspraken daarover vastgelegd in een intentieverklaring. Het doel van de voorgenomen samenwerking is om mensen die als gevolg van de coronacrisis hun baan zijn verloren of dreigen te verliezen en die gebaat zijn bij extra ondersteuning, met aanvullende crisisdienstverlening snel en gericht te helpen naar ander werk. Werkgeversorganisaties, vakbonden, gemeenten en UWV gaan in 35 regionale mobiliteitsteams samenwerken.

De Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening Covid-19 stelt nadere regels aan de vormgeving van de regionale samenwerking, het proces van de uitvoering van de aanvullende crisis-dienstverlening, de benodigde gegevensverwerking en -uitwisseling, de bekostiging van de inzet van UWV en (centrum)gemeenten, en de gefinancierde inzet van aanvullende crisisdienstverlening door partijen. De mobiliteitsteams worden uit het budget van deze regeling gefinancierd. Het budget van de regeling kent geen schotten, waardoor het zich onderscheidt van het bestaande instrumentarium (waarbij budgetten gekoppeld zijn aan één specifieke uitvoerder of doelgroep). Voordat de teams van start gaan, maken UWV, gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties in de regio

afspraken over onder meer de inrichting van de teams, de kwartiermaker en de deelname door de werkgevers- en werknemersorganisaties.

Mobiliteitsteams kunnen mensen die tot de doelgroep behoren, als zij gebaat zijn bij extra ondersteuning, een aanbod doen voor aanvullende dienstverlening. Dit aanbod kan bestaan uit aanvullende crisisdienstverlening, scholing via praktijkleren in het mbo en werkfitbehoud. Een bijlage bij de regeling legt vast welke concrete diensten hiervan deel uitmaken. De bijlage legt per dienst vast welk maximumbedrag voor vergoeding uit het budget in aanmerking komt. De regeling is uitdrukkelijk bedoeld om aanvullend te zijn ten opzichte van de bestaande instrumenten. Het initiatief tot het aanbieden van een traject ligt bij één van de vier partijen uit de samenwerking. Zij kunnen een daartoe strekkend advies aan het mobiliteitsteam geven. De regeling geldt voor de jaren 2021 en 2022. In totaal is voor de twee jaar € 275 miljoen beschikbaar.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de tijdelijke regeling zijn in de toelichting uitgebreid beschreven. Alle partijen die bij de uitvoering van de regeling zijn betrokken, zijn het er over eens dat er extra inspanningen en aanvullende dienstverlening nodig zijn om van-werk-naar-werktransities te bevorderen, om werkloosheid en het beroep op de sociale zekerheid te beperken en om bedrijven toegang te blijven geven tot voldoende gekwalificeerd personeel. De toelichting bij het voorstel maakt de noodzaak tot extra inspanningen en aanvullende (crisis)dienstverlening in voldoende mate duidelijk. Het college heeft echter nog opmerkingen over de gekozen benadering en over de doelstelling.

Institutionele en instrumentele benadering

De regeling heeft een sterk institutioneel karakter: zij richt zich vrijwel uitsluitend op de uitvoerende partijen (UWV, gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties). Verder is de regeling ook instrumenteel van aard, in de zin dat zij instrumenten aan het bestaande arsenaal toevoegt. Dit institutionele en instrumentele karakter is verklaarbaar. Vanwege de acute situatie is er op korte termijn behoefte aan regelgeving die de juridische basis vormt voor de extra crisisdienstverlening aan werknemers en werkgevers. Tijd voor een nieuwe wet of aanpassing van bestaande wetten is er niet. Alleen de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI)¹ biedt de mogelijkheid om door middel van een ministeriële regeling te voorzien in die basis. De keuze hiervoor is dus uit nood geboren. Het gevolg is wel dat deze aanpak beperkingen voor de reikwijdte van de regels met zich meebrengt. Die kunnen uitsluitend gericht zijn op de uitvoerders en op het instrumentarium. De rol en positie van de werknemer bij de (aanvullende) crisisdienstverlening blijft dientengevolge onderbelicht, terwijl de dienstverlening met name voor hem is bedoeld. Het is niet duidelijk of de werknemer (ook) zelf het initiatief kan nemen om aanvullende crisisdienstverlening aan te vragen. Evenmin is duidelijk

¹ Artt.10a Wet SUWI en 2.3, vijfde lid, Besluit SUWI

welke betekenis toekomt aan zijn wensen ten aanzien van de dienstverlening. En tenslotte is niet duidelijk welke mogelijkheden en rechtsbescherming hij heeft als hem geen (passend) aanbod wordt gedaan. De tekst van de regeling beperkt zich qua rol tot de bepaling dat 'de werknemer zich moet inspannen als hem een aanbod wordt gedaan'.² Er staat geen sanctie op onvoldoende inspanningen. Hoewel de inrichting van de regeling gezien het voorgaande verklaarbaar is, neemt dat niet weg dat een (meer) centrale positie en actieve rol van de werknemer zullen bijdragen aan het succes van de regeling. Hij zou daarom ook zelf diensten moeten kunnen aanvragen, moeten kunnen meebeslissen over invulling van het aanbod, en rechtsbescherming moeten kunnen krijgen bij weigering of onvoldoende uitvoering van het aanbod.³⁴ Hoewel het vanuit wetgevingsperspectief begrijpelijk is dat rol en positie van de werknemer niet in de regeling zijn opgenomen, biedt de toelichting wel de mogelijkheid om daarop in te gaan. Hetzelfde geldt voor de communicatie-uitingen en middelen ten aanzien van de regeling. Bovendien kan de toelichting ook ingaan op de rol en positie van de werkgever, want ook die is belanghebbend bij de aanvullende crisisdienstverlening (bijvoorbeeld vanwege effect op de verschuldigde premie, loonaanvullingsverplichtingen en de behoud van de werkfitheid van zijn werknemers).

1.1 Het college adviseert om in de toelichting en communicatiemiddelen de centrale en actieve rol van werknemer en werkgever bij de uitvoering van de regeling te beschrijven dan wel te motiveren waarom de (uitvoering van de) regeling zich beperkt tot een institutionele en instrumentele benadering.

Meetbare doelstelling

De doelen van de regeling zijn algemeen geformuleerd. Daardoor is het niet duidelijk in welke mate de regeling naar verwachting leidt tot een toename van het aantal mensen dat aan werk wordt geholpen of dat zijn werk zal behouden. Een concrete doelstelling van deze regeling zou goed passen bij de concrete doelstellingen die het kabinet heeft bij alle andere arbeidsmarktmaatregelen, zoals bijvoorbeeld bij de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten.⁵ Het stimuleert de partijen om zich tot het uiterste in te zetten. Bovendien maakt zo'n doelstelling effectiviteit en doelbereik bij een evaluatie beter meetbaar.⁶

1.2 Het college adviseert om in de toelichting op te nemen in welke mate en wanneer de regeling zal leiden tot een toename van het aantal mensen die hun werk behouden of weer ander werk verkrijgen.

Noodzaak tot evaluatie van de regeling

² Art. 9 conceptregeling

³ Zie in dit verband ook het advies van prof. mr. M. Scheltema, over integrale geschilbeslechting in het sociaal, Kamerstukken II 2017/18, 34477, nr. 27 (aangeboden bij brief van 3 oktober 2017).

⁴ Zoals deze verplichting ook in reguliere regelgeving vastligt.

⁵ 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking in 2026.

⁶ Het college heeft al in eerdere adviezen geadviseerd over de noodzaak van meetbare doelstellingen bij arbeidsmarktmaatregelen. Zie onder andere het advies over het *Besluit en ministeriële regeling loonkostensubsidie en normbedragen studietoelage Participatiewet 2021*, dd. 7 oktober 2020, en het advies en de aanvullende zienswijze over de *Wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing uitvoering van de taal-eis*, dd. 16 januari 2020 en 5 maart 2020. De adviezen staan op www.atr-regeldruk.nl.

De regeling voorziet niet in een evaluatie. Die is om een aantal redenen gewenst. Natuurlijk dient zij allereerst om vast te stellen of de gestelde doelen zijn bereikt. Een evaluatie kan daarnaast duidelijk maken of aanpak en instrumenten van de regeling ook in een niet-crisissituatie toepasbaar en effectief zijn. Het college wijst op de goede ervaringen die in dit opzicht met de Crisis- en Herstelwet zijn opgedaan. Ook vanuit het perspectief van het verminderen van de regeldruk is een evaluatie interessant. De regeling bevat namelijk een ontschot budget, waarbij de beschikbare middelen niet zijn toebedeeld aan specifieke instrumenten maar voor alle instrumenten kunnen worden aangewend. Een dergelijk budget voorkomt dat middelen onbenut blijven, terwijl op een ander onderdeel een tekort is. Ook kan het veel "gedoe" voorkomen over wie wel en wie niet voor de middelen in aanmerking komt. Ten slotte merkt het college op dat een evaluatie ook nog vanuit een ander perspectief gewenst is. Werkgevers- en werknemersorganisaties gaan namelijk na lange tijd weer een rol in de uitvoering van regelingen vervullen. Na de Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1992-1993) werd dat niet meer wenselijk geacht.

1.3 Het college adviseert om de regeling te evalueren op effectiviteit en doelbereik en op de toepasbaarheid van aanpak en instrumenten in een niet-crisissituatie (bijvoorbeeld om de regeldruk te verminderen).

2. Minder belastende alternatieven

De regeling kiest voor een institutionele en instrumentele benadering. Daarmee wordt het risico gelopen dat er extra regeldruk voor werknemers optreedt (bijvoorbeeld vragen over diens mogelijkheden). Die kan worden voorkomen als de werknemer in de toelichting op de regeling een meer centrale en actieve rol toebedeeld krijgt, zoals hierboven al aangegeven.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De regeling heeft gevolgen voor werkgevers- en werknemersorganisaties, en voor individuele werknemers en werkgevers. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben de afspraken over de regionale aanpak ondertekend. Op grond hiervan mag worden verwacht dat zij hun rol werkbaar vinden.

Voor individuele werknemers en werkgevers ligt dat anders. De regeling zelf is overzichtelijk: zij biedt 'slechts' drie diensten (aanvullende crisisdienstverlening, scholing via praktijkleren in het mbo en werkfitbehoud). Individuele werkgevers en werknemers kunnen gebruik maken van deze instrumenten als het bestaande instrumentarium aan arbeidsmarktmaatregelen niet toereikend is en hen daartoe door de teams een aanbod wordt gedaan. Het aanvullend karakter vergt bekendheid van werkgevers en werknemers met het bestaande instrumentarium. Die is omvangrijk en in de criteria voor toepassing zeer divers. De vraag is dan ook of en in hoeverre individuele werknemers of werkgevers voldoende zicht kunnen krijgen op het geheel van de bestaande instrumenten en het nieuwe – aanvullende – instrumentarium. In de afgelopen jaren zijn er vele onderzoeken naar de 'doenbaarheid' van dit type instrumenten geweest. Daarbij zijn de veelheid en de complexiteit als knelpunt gesignaleerd. De toelichting zou daarom aan dit aspect aandacht moeten besteden, zodat het beoogde gebruik van de (nieuwe) instrumenten geborgd is.

3.1 Het college adviseert in de toelichting aan te geven op welke wijze individuele werknemers en werkgevers zicht wordt geboden op het reeds bestaande instrumentarium en de bijbehorende criteria en de samenhang met het nieuwe instrumentarium.

Het college wijst hierbij op de mogelijkheid om dit zicht te bieden via één servicepunt c.q. portal voor informatie, ondersteuning en aanvragen.

4. Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting en onderliggende documentatie brengen de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel voor werkgevers en werknemers in beeld. De regeldruk is voor werknemers op circa € 8 mln. geraamd en voor werkgevers op circa € 7,5 mln. De regeldrukparagraaf geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Dictum

Het college onderkent dat er extra maatregelen nodig zijn om mensen in coronatijd aan het werk te houden of te krijgen. De voorliggende regeling hanteert een institutionele en instrumentele benadering. Werkgevers en werknemers komen in de regeling slechts een passieve rol toe, terwijl effectiviteit en doelbereik van de regeling gediend zijn met een meer actieve rol. Het is zaak deze actieve rol en betrokkenheid van werkgever en werknemer in de toelichting te belichten. Verder schiet de aandacht voor de werkbaarheid tekort. Er is meer zicht nodig op de 'doenbaarheid' van de regeling voor individuele werkgevers en werknemers. De aanvullende dienstverlening komt bovenop een veelheid aan bestaande instrumenten waarvan bovendien de criteria voor toepassing zeer divers zijn.

Gelet op het voorgaande komt het college tot het volgende samenvattende oordeel:

De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van extra ondersteuning van werkgevers en werknemers tijdens de coronapandemie. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de thans voorliggende regeling onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris