

Vergaderjaar 2019–2020

35 394

Wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 december 2019 en het nader rapport d.d. 10 februari 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 september 2019, 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 11 december 2019, nr. W12.19.0295/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft geadviseerd het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. De tekst van het advies treft u hieronder cursief afgedrukt aan, voorzien van een reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2019, no. 201900198500, 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 Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief), met memorie van toelichting.

Het voorstel is onderdeel van een breed offensief om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. Het voorstel bevat een groot aantal wijzigingen om:

- a. het proces van werk vinden en behouden eenvoudiger en makkelijker te maken voor werkgevers en werkzoekenden;*
- b. het werken aantrekkelijker te maken voor mensen met beperkingen, en*
- c. bij te dragen aan duurzaam werk voor arbeidsbeperkten.*

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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de betekenis van enkele maatregelen voor de beleidsruimte van gemeenten. De Afdeling beschouwt deze maatregelen tegen de achtergronden en doelstellingen van de decentralisaties in het sociaal domein. De Afdeling plaatst deze opmerkingen in het licht van de eindevaluatie van de Participatiewet, die is uitgebracht nadat het voorstel ter advisering aan de Afdeling werd aangeboden. Deze eindevaluatie bevat conclusies die de kern van het wettelijk stelsel raken.

De Afdeling adviseert het voorliggende voorstel nader te bezien in het licht van eindevaluatie, en daarover het interbestuurlijk overleg te voeren vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid voor de werking van het stelsel van (onder andere) de Participatiewet.

Met dit wetsvoorstel streef ik ernaar om meer mensen met een beperking aan werk te helpen en te houden. De maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn erop gericht om de werking van belangrijke instrumenten voor mensen met een beperking die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet te versterken. Deze maatregelen maken onderdeel uit van de brede agenda Breed Offensief van 7 september 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 115) die in samenwerking met alle betrokken partijen is opgesteld en die ook in nauw overleg met alle betrokken partijen wordt ingevuld en uitgevoerd. De maatregelen uit dit wetsvoorstel betreffen allereerst de vereenvoudiging van loonkostensubsidie, meer waarborgen voor adequate ondersteuning op maat en het wegnemen van administratieve knelpunten van de no-riskpolis ingeval van loonkostensubsidie. Uit veel onderzoeken en het voortraject dat in nauw overleg met alle betrokken partijen heeft plaatsgevonden is gebleken dat dit essentiële instrumenten zijn om mensen met een beperking te ondersteunen naar werk. Al bij de invoering van de Participatiewet is onderkend dat voor werkgevers maar ook voor cliënten eenduidigheid in de werking van instrumenten van belang is (Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107). De ervaringen sinds de invoering van de Participatiewet bevestigen dat. Daarom zijn meer waarborgen nodig om werkgevers en cliënten te ondersteunen om recht te doen aan de doelstelling van de Participatiewet om mensen zoveel mogelijk aan het werk te helpen, bij voorkeur regulier werk. Tegelijk is en blijft het van belang dat gemeenten maatwerk kunnen leveren en integraal beleid kunnen voeren. Daarnaast wil ik met dit wetsvoorstel bevorderen dat werken meer lonend wordt voor degenen die in deeltijd met loonkostensubsidie werken. Tot slot wil ik voor een specifieke groep jongeren met een beperking een uitzondering maken op de vierwekenzoektermijn in de Participatiewet. Ik realiseer me terdege dat daarnaast ook andere maatregelen nodig zijn. Daaraan wordt in het kader van de brede agenda van Breed Offensief ook volop gewerkt, bijvoorbeeld via maatregelen om de werkgeversdienstverlening en uitwisseling van matchingsgegevens te verbeteren en programma's zoals Perspectief op Werk en Simpel Switchen in de Participatieketen. Mijn beleid is er de komende periode op gericht om samen met alle betrokken partijen (gemeenten, UWV, werkgevers, vakbonden en cliëntenorganisaties) de randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoeringspraktijk verder te verbeteren. In het wetsvoorstel dat ter advisering aan de Afdeling werd aangeboden kon nog geen rekening worden gehouden met de evaluatie van de Participatiewet. Deze is immers later beschikbaar gekomen. Bij brief van 20 november 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie van de Participatiewet en de beleidsconclusies die ik daaraan verbind (Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 187). Ik heb daarover ook gesproken met de VNG en gemeenten. De evaluatie van de Participatiewet geeft mij de bevestiging dat de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen noodzakelijk zijn. Voor de nieuwe doelgroep (mensen met een beperking) komen de voorstellen in het kader van dit wetsvoorstel

tegemeet aan in de evaluatie gebleken knelpunten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting aangevuld met een beschouwing over de evaluatie van de Participatiewet en de betekenis daarvan voor dit wetsvoorstel. Ik licht dit hieronder toe naar aanleiding van de punten van het advies van de Afdeling.

1. Inleiding

Het voorstel is onderdeel van een breed offensief om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden.² Daarvoor worden veranderingen in het bestaande juridische kader aangebracht, waarbij voorliggend voorstel in het bijzonder ziet op wijzigingen in de Participatiewet. Die zijn volgens de regering nodig om ondersteuning op maat aan te bieden aan arbeidsbeperkten en om het voor werkgevers eenvoudiger te maken om deze in dienst te nemen en te houden.³

Het gaat om een veelheid aan maatregelen inzake:

- het vereenvoudigen van de loonkostensubsidie;*
- het introduceren van een expliciete aanvraagmogelijkheid voor ondersteuning op maat (bijvoorbeeld jobcoaching) en het harmoniseren van ondersteunende instrumenten (de persoonlijke ondersteuning en andere werkvoorzieningen, zoals werkplekaanpassingen);*
- het wegnemen van administratieve knelpunten bij samenloop van de no-riskpolis en de ziekmelding;*
- vrijlating van arbeidsinkomsten bij werken met loonkostensubsidie;*
- een uitzondering op de vierwekenzoektermijn voor een groep jongeren met beperkingen, en de bevoegdheid voor gemeenten om zo nodig ondersteuning tijdens de vierwekenzoektermijn te bieden.*

Dit advies gaat in de punten 3 en 4 in het bijzonder in op onderdelen van de eerste twee genoemde maatregelen, die hieronder worden samengevat.

Het voorstel raakt in de eerste plaats de beleidsmatige ruimte in het kader van de regelgeving rond de loonkostensubsidie. Hierbij worden onder andere termijnen⁴ gesteld waarbinnen een beslissing over het recht op en de hoogte van de loonkostensubsidie moet zijn genomen. Ook wordt een mogelijkheid gecreëerd om bij lagere regelgeving de betaling van de loonkostensubsidie te bepalen. Daarnaast worden gemeenten verplicht om bij verordening het administratieve proces inzake de loonkostensubsidie vast te leggen. Daarbij wordt aan de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en Divosa gevraagd om een modelverordening te ontwerpen met het preferente administratieve proces.⁵ Hiermee beoogt de regering knelpunten weg te nemen die worden ervaren door (grote) werkgevers die arbeidsbeperkte werknemers uit verschillende gemeenten in dienst nemen.

In de tweede plaats wordt de mogelijkheid om persoonlijke ondersteuning aan te vragen geëxpliciteerd. Daarnaast worden gemeenten verplicht om het aanbod van werkvoorzieningen bij verordening te regelen. Bij persoonlijke ondersteuning gaat het om voorzieningen die worden ingezet om een persoon met een arbeidsbeperking op de werkplek te begeleiden. Gemeenten zullen onder andere in een verordening moeten vastleggen:

- a. voor welke periode en met welke intensiteit persoonlijke ondersteuning wordt ingezet,*

² Zo worden ook de regels omtrent de banenafpraak en het quotum vereenvoudigd en is reeds het voorstel om de Wet arbeidsongeschiktheidsregeling jonggehandicapten te vereenvoudigen en activerender te maken tot wet verheven.

³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁴ Afwijkend van de termijnen, opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

⁵ Bijvoorbeeld inzake landelijk te hanteren termijnen, brieven en beschikkingen. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

- b. *de wijze waarop wordt voorzien in integrale en domeinoverstijgende ondersteuning, en*
- c. *hoe wordt voorzien in het aanbod van aanbodversterkende voorzieningen als werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen en voorzieningen voor visueel beperkten.*

Deze maatregel wordt voorgesteld omdat werkgevers eenvoudig en eenduidig wensen over aanwezige voorzieningen voor persoonlijke ondersteuning, aangezien enerzijds een deel van de gemeenten terughoudend is met de inzet van persoonlijke ondersteuning en anderzijds omdat er verschillen bestaan in de inzet daarvan door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en gemeenten, en tussen gemeenten onderling.⁶

2. Eindevaluatie van de Participatiewet

Nadat het wetsvoorstel aan de Afdeling voor advies is voorgelegd, is de eindevaluatie van de Participatiewet verschenen.⁷ Uit de eindevaluatie komt een beeld naar voren dat wijst op structurele problemen in deze wet.⁸ De eindevaluatie constateert namelijk dat op diverse onderdelen de aannames van de Participatiewet niet (volledig) in overeenstemming blijken met de geconstateerde praktijk. Zo verschillen de visies van doelgroepen, gemeenten en beleidsmakers over de aanname dat mensen uit de doelgroep in staat zijn om te werken en dit ook graag willen. De aandachtspunten voor verbetering die de eindevaluatie geeft, gaan dan ook niet alleen over de uitwerking en de praktische aanpak van de Participatiewet, maar ook over de structuur ervan.⁹ Het SCP merkt hierover het volgende op. «Zo zouden signaleringsmechanismen ook de kwetsbare groepen in beeld moeten brengen. Er zou een financieringsstructuur moeten komen die motiveert om ook mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden. Verder is heroverweging van verwachtingen aan te bevelen. Ook de vermindering van complexiteit en inbedding van het matchingsproces vragen om aandacht».¹⁰ Omdat de eindevaluatie pas verscheen nadat het onderhavige voorstel voor advies aan de Afdeling was voorgelegd, kon de toelichting hier nog niet op ingaan.

In zijn reactie op de eindevaluatie heeft het kabinet wel geconstateerd dat de onderhavige voorstellen tegemoet komen aan de daarin gesignaleerde knelpunten. Zij vormen echter geen onderdeel van een volledig plan om gevolg te geven aan de resultaten van de eindevaluatie. De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog aandacht te besteden aan de eindevaluatie en de voorstellen in het licht daarvan opnieuw te bezien. Verder dienen de gevolgen die aan de eindevaluatie worden verbonden tot stand te komen op basis van een gelijkwaardig overleg met de gemeenten, als medeoverheden die een gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor de werking van de Participatiewet (zie nader punt 4).

Zoals aangegeven is naar aanleiding van het advies van de Afdeling Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting aangevuld met een beschouwing over de evaluatie van de Participatiewet en de betekenis daarvan voor dit wetsvoorstel. Hieronder geef ik eerst de kern van deze nadere beschouwing weer. Daarna ga ik in op het belang van overleg met de gemeenten en andere betrokken partijen.

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, november 2019.

⁸ Idem, p. 24.

⁹ Idem, p. 18.

¹⁰ Idem, p. 24.

De evaluatie van de Participatiewet is voor mij een aansporing om het ingezette beleid met kracht door te zetten. Dit beleid is erop gericht een inclusieve arbeidsmarkt te bevorderen, waarin iedereen naar vermogen kan meedoen. Daarbij streef ik geen nieuwe stelselwijziging na. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en dus ook voor de ondersteuning van mensen met een beperking. De uitvoering van de Participatiewet is niet gebaat bij nieuwe systeemwijzigingen, maar bij het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wijst er in de evaluatie van de Participatiewet op dat de uitvoering van de Participatiewet is gebaat bij het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering.

De Participatiewet beoogt dat mensen met een arbeidsbeperking die kunnen werken meer kansen krijgen op de arbeidsmarkt, bij voorkeur door regulier werk. Met de invoering van de Participatiewet werd de toegang tot de Wajong en de Wsw voor hen afgesloten en werden gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning aan deze mensen. Een andere belangrijke doelstelling van de Participatiewet is om te komen tot één regeling aan de basis van de arbeidsmarkt. Ook was een belangrijke overweging dat door de decentralisaties gemeenten meer mogelijkheden zouden krijgen om mensen, waar nodig, op basis van maatwerk integraal in het sociaal domein te ondersteunen. Om te bevorderen dat meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag gaan zijn nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen, zoals loonkostensubsidie, beschut werk, een uniforme no-riskpolis (via UWV). Van meet af aan was er het besef dat het goed zou zijn de ontwikkelingen op de voet te volgen. De Participatiewet is daarom op verzoek van het Ministerie van SZW geëvalueerd door het SCP. De evaluatie geeft een genuanceerd beeld en levert zo een belangrijke bijdrage aan het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt. Het SCP is kritisch en stelt dat er *«nog flink wat werk nodig is om op lange termijn succesvol te zijn»*. Het SCP formuleert in zijn rapport belangrijke aandachtspunten. In mijn beleidsreactie van 20 november 2019 ben ik daar uitvoerig op in gegaan. Uit de evaluatie komt naar voren dat *«Nederland in beweging is als het gaat om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking»*. De Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten die ook in 2015 werd ingevoerd hebben ertoe geleid dat meer jonggehandicapten aan het werk gekomen zijn, ook wanneer rekening gehouden wordt met de gunstige conjuncturele ontwikkeling van de afgelopen jaren. De baankans voor mensen die op 31 december 2014 op de Wsw-wachtnlijst stonden is afgenomen. Deze mensen konden niet meer, zoals voorheen het geval was, instromen in de Wsw. Zoals ik in mijn brief van 20 november heb aangegeven gaat het hier om een specifieke groep van ca. 11.000 die een bijstandsuitkering van gemeenten of een uitkering van het UWV ontvangen. De baankans van mensen op de Wsw-wachtnlijst is afgenomen van 55% naar 39% na invoering van de Participatiewet. Dit is ongeveer vergelijkbaar met het percentage jonggehandicapten dat onder de Participatiewet aan het werk is (38%). Het SCP constateert op basis van het onderzoek onder cliënten dat ca. driekwart van de mensen op de wachtnlijst naar eigen inschatting op dit moment niet in staat is te werken.

Per saldo zijn over de hele linie duidelijk meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk: 162.000 eind 2018 ten opzichte van 135.000 eind 2015. Voor 2019 zet deze trend door. Inmiddels staan circa 80.000 mensen uit de doelgroep Participatiewet geregistreerd in het doelgroepregister van de banenafpraak. Hiervan werken ruim 38.000 mensen (ultimo derde kwartaal 2019). Dit aantal zal de komende jaren nog flink toenemen. Tegelijkertijd staat nog circa 50% van de mensen uit de Participatiewet die onder de doelgroep van de banenafpraak vallen aan de kant. Het betreft

een kwetsbare doelgroep, bij wie aan het werk gaan en blijven niet altijd vanzelf gaat. Dit vereist de juiste ondersteuning.

Uit de evaluatie blijkt echter dat de match tussen werkzoekenden en werkgevers in de praktijk vaak nog niet tot stand komt. De bereidheid en de inspanningen van de werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen zijn wel toegenomen. Veel werkgevers vinden het echter lastig om hun plannen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen te realiseren. Vaak kunnen ze geen geschikte functies vinden binnen hun organisatie. Werkgevers wijzen verder op grote verschillen tussen gemeenten bij de inzet van het instrumentarium.

Het SCP legt terecht de focus op de dagelijkse uitvoeringspraktijk; daar moeten door goede dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers goede matches tot stand komen. Werkgevers moeten daartoe worden gefaciliteerd en ontzorgd. De brede agenda breed offensief levert hier een belangrijke bijdrage aan. Ik pas het SUWI Besluit aan en tref een aantal aanvullende maatregelen. In mijn brief van 15 november 2019 heb ik de Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 181).

De maatregelen houden in dat in elke arbeidsmarktregio gemeenten en UWV vanaf 2021 één helder publiek aanspreekpunt bieden voor werkgevers. Doel is dat werkgevers en werknemers elkaar gemakkelijker vinden om zo de arbeidsmarktkansen voor mensen die nu nog aan de kant staan te vergroten. Dit geldt voor een brede doelgroep, onder wie mensen met een arbeidsbeperking. Zij zijn gebaat bij gerichte ondersteuning in toeleiding naar de arbeidsmarkt. Kwalitatief goede werkgeversdienstverlening en goede samenwerking in de arbeidsmarktregio's zijn daarom van groot belang om hen aan het werk te helpen en houden.

Het werkgeversservicepunt biedt straks in elke arbeidsmarktregio hetzelfde basispakket aan diensten, zodat werkgevers in elke arbeidsmarktregio weten wat zij kunnen verwachten (bijvoorbeeld het vinden van passende kandidaten voor de werkgever en nazorg na plaatsing van een kandidaat, informeren en adviseren over alle beschikbare instrumenten in de arbeidsmarktregio, het informeren en adviseren over vraag en aanbod en over het passend maken van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Het ontwerpbesluit aanpassing van het Besluit SUWI is aan de Afdeling voorgelegd. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2021.

Voor het verbeteren van het inzicht in de profielen van werkzoekenden is het Ministerie van SZW samen met VNG en UWV het programma Verbeteren Uitwisselen Matchingsgegevens gestart. Dit programma moet uiteindelijk leiden tot één landelijke standaard voor matchingsgegevens en digitale gegevensuitwisseling. Om in de tussentijd bestaande kansen te benutten ben ik met werkgevers, gemeenten, UWV, onderwijsveld, vakbonden en het Ministerie van OCW gestart met de uitvoering van de gezamenlijke doe agenda Perspectief op Werk en is Perspectief op Werk een leertraject gestart om te bezien hoe de arbeidsmarktbemiddeling van deze groep verbeterd kan worden. Alle 35 arbeidsmarktregio's hebben inmiddels een regionaal actieplan opgesteld waarbij de relevante publieke en private partijen betrokken zijn (waaronder gemeenten, UWV, werkgevers, private intermediairs, onderwijsveld en de vakbonden). De focus in de regionale actieplannen ligt op een korte termijn doe-agenda voor de huidige kansen die krappe arbeidsmarkt biedt. De arbeidsmarktregio's zetten in op een betere arbeidsmarkttoeleiding langs de vier pijlers van de intentieverklaring van Perspectief op Werk, namelijk: aanbod (werkfitte kandidaten aanbieden in een transparant bestand), vraag (een baan, leerwerkplek of basisbaan aanbieden), route en scholing als onderdeel van de begeleiding. In de actieplannen ligt het zwaartepunt bij het inzichtelijk maken van werkzoekenden (wat kan en wil de werkzoekende), het bevorderen van de betrokkenheid van werkgevers, de aandacht voor nazorg en het aanbieden van leerwerkarrangementen. Door landelijke bijeenkomsten, een leeragenda en een lerende evaluatie worden de ervaringen van de regionale doe-agenda's breder toepasbaar

gemaakt. De regionale actieplannen en een aantal goede voorbeelden worden gedeeld via www.perspectiefopwerk.info.

Daarnaast hebben werkgevers behoefte aan eenvoudiger en eenduidiger regels. Die beoog ik met het wetsvoorstel Breed Offensief te treffen. Naar mijn oordeel vormt de evaluatie van de Participatiewet een ondersteuning voor nut en noodzaak van de maatregelen uit het wetsvoorstel, onder meer om loonkostensubsidie te vereenvoudigen en waarborgen te creëren voor adequate ondersteuning op maat.

Dit is ook nodig om meer werkgevers enthousiast te maken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het SCP constateert dat weliswaar meer werkgevers bekend zijn met de banenafpraak en plannen maken, maar dat uiteindelijk het nog beperkte aantal werkgevers dat mensen met een arbeidsbeperking in dienst neemt niet groeit.

In mijn brief over de evaluatie van de Participatiewet ben ik ook ingegaan op de concrete punten die de Afdeling benoemt.

Zo heb ik ten aanzien van signaleringsmechanismen opgemerkt dat voor het bieden van ondersteuning het van belang is dat gemeenten hun doelgroepen goed in beeld hebben. Uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten blijkt dat jonggehandicapten van VSO/Pro-scholen goed in beeld zijn. Jonggehandicapten die niet van deze scholen afkomstig zijn zijn minder goed in beeld. Volgens het SCP werken de signaleringsmechanismen tussen UWV en gemeenten nog niet voldoende om onder andere deze groep goed in beeld te krijgen. Daarom ga ik hierover in gesprek met UWV en gemeenten. Verder ondersteun ik gemeenten om de functionaliteit Jongeren in Beeld te implementeren. Hiermee kunnen gemeenten maandelijks een rapportage ontvangen van jongeren van 23 tot 27 jaar zonder startkwalificatie, zonder onderwijsinschrijving, zonder werk en zonder uitkering. Gemeenten mogen deze jongeren benaderen en begeleiding aanbieden.

Op dit moment nemen 165 gemeenten dit product af en elke maand komen er vijf tot tien gemeenten bij.

Verder heb ik ten aanzien van de huidige financieringswijze van loonkostensubsidies erkend dat deze in bepaalde gevallen negatieve financiële prikkels kent voor mensen met een lage loonwaarde en niet-uitkeringsgerechtigden. Daarom wordt nu, zoals ik in de brief over de evaluatie heb gemeld, de mogelijkheid van een alternatieve financieringswijze op basis van gerealiseerde uitgaven verkend. Ook wil ik onderzoeken of een beter verdeelmodel voor beschut werk mogelijk is.

Wat betreft de aanbeveling verwachtingen te heroverwegen merk ik het volgende op. Vanaf de start van het Breed Offensief stond voor alle betrokken partijen centraal dat het gewenst en urgent is om mensen met een beperking zoveel mogelijk te ondersteunen naar en in werk. Ook uit mijn gesprekken met mensen met beperkingen maak ik op dat veel mensen heel graag willen werken. En ik zie ook dat hiervoor soms blijvende ondersteuning nodig is. Voor mij staat voorop dat de arbeidsmarkt zo ingericht moet zijn dat deze mensen die kans om te werken ook krijgen. Mensen mogen van de overheid verwachten dat zij zich hiervoor inzet. Wel is het zo dat dit een proces van lange adem is, waarbij volgehouden inspanningen van alle partijen van belang zijn. Daarop ga ik hieronder in. Daarnaast blijkt uit de evaluatie van de Participatiewet dat verreweg het grootste deel van de «klassieke» bijstandsgerechtigden nog altijd aan de kant staat met een lage kans op werk. Deze groep staat weliswaar overwegend positief tegenover participatie en werk, maar geeft vaak aan op korte termijn niet aan het werk te kunnen gaan. Dit vind ik zorgelijk omdat ik wil dat iedereen naar vermogen mee kan doen in de samenleving. Daarom heb ik een wetsvoorstel in consultatie gegeven dat zich richt op passende ondersteuning voor alle bijstandsgerechtigden (<https://www.internetconsultatie.nl/>)

verbeteren_ondersteuning_bijstandsgerechtigden). Ook voor hen geldt dat de Participatiewet erop gericht is hen dat perspectief op meedoen, bij voorkeur in werk, te geven.

Hiervoor ben ik verder reeds ingegaan op de noodzaak de complexiteit te verminderen en het matchingsproces te verbeteren.

De Afdeling wijst verder op het belang van overleg met gemeenten. Ik onderschrijf dat.

Het Breed Offensief is tot stand gekomen na intensief overleg met alle betrokken partijen, waaronder gemeenten. Gezamenlijk zijn we tot de kern van de knelpunten gekomen en zijn we tot een set maatregelen gekomen. Daartoe zijn onder meer de inzichten benut van praktijktafels met gemeenten en werkgevers. Ik heb de Kamer daarover geïnformeerd in brieven van 7 september 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 115), 20 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138) en 23 mei 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 163). Naar mijn oordeel is een zorgvuldig proces gevolgd van overleg om stappen te zetten. En dat proces stopt niet met voorliggend wetsvoorstel. Uiteraard heeft iedereen daarbij een eigen verantwoordelijkheid en eigen belangen. Maar rode draad is dat maatregelen voortdurend getoetst worden op hun praktische uitvoerbaarheid door mensen uit de praktijk. Daarbij is een belangrijk uitgangspunt dat gemeenten maatwerk kunnen leveren, om mensen optimaal te kunnen ondersteunen. Dit wetsvoorstel verandert niets aan dit uitgangspunt.

Breed onderschreven is de ambitie en urgentie om de kansen op werk voor mensen met een beperking te bevorderen. Hiervoor zijn de inspanningen van alle partijen nodig. Via ambtelijk en bestuurlijk overleg wordt de voortgang van de brede agenda van Breed Offensief en de diverse maatregelen besproken en zo nodig aangepast.

Het Breed Offensief en de werking van het stelsel is daarnaast een belangrijk gespreksonderwerp in mijn afzonderlijke overleggen met de VNG en gemeenten. Met mijn brief van 23 mei 2019 heb ik de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het Breed Offensief. Ik ben daarin transparant geweest over de punten van consensus en van verschillen. Over veel punten is overeenstemming. Zo is er veel consensus bij alle partijen over het uitgangspunt dat er passende ondersteuning moet worden geboden als die noodzakelijk is, dus naargelang de vastgestelde ondersteuningsbehoefte. Soms liepen opvattingen uiteen. Door de betrokken partijen werd breed de inschatting gemaakt dat om dit mogelijk te maken, er substantieel meer budget nodig is voor gemeenten. Daarop ben ik mijn brief van 23 mei 2019 ook ingegaan.

Maar onverkort bleek de urgentie, de ambitie en het enthousiasme om in gezamenlijkheid meters te maken. Dit wetsvoorstel vloeit daaruit logisch voort.

In mijn brief van 23 mei 2019 heb ik aangegeven dat de omvang van de middelen een belangrijke randvoorwaarde is voor een goede ondersteuning. Met de invoering van de Participatiewet ontvangen gemeenten voor de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking middelen via het Gemeentefonds.

Deze middelen lopen jaarlijks op (van 150 mln. in 2020 naar 547 mln. structureel) en lopen in de pas met de geraamde groei van de nieuwe doelgroep. Ik ga ervan uit dat deze middelen toereikend zijn. Tegelijk vind ik het van belang om de vinger aan de pols te houden en de ontwikkeling te volgen van de kosten die gemeenten maken om de nieuwe doelgroep te ondersteunen. Zoals ik heb aangekondigd in genoemde brief laat ik daarom een extern onderzoek hiernaar uitvoeren. Dit onderzoek komt dit voorjaar beschikbaar. Ook vindt onderzoek plaats naar de kosten van de Wsw (Wsw-thermometer). Deze komt in het eerste kwartaal 2020

beschikbaar. Voorts merk ik op dat in het kader van Breed Offensief incidenteel 53 mln. beschikbaar is gesteld voor de jaren 2020 en 2021; over de besteding van deze middelen vindt nog overleg met gemeenten plaats.

Ook bij de andere maatregelen die ik genoemd heb in mijn beleidsreactie op de evaluatie van de Participatiewet werk ik samen met alle betrokken partijen, waaronder gemeenten, UWV, werkgevers, werknemers en cliënten(organisaties). Het bereiken van een inclusieve arbeidsmarkt vergt een investering van alle betrokken partijen.

3. Opbrengst van het voorstel

Het voorstel voorziet in een groot aantal wijzigingen, onder meer op het gebied van de loonkostensubsidie en de persoonlijke ondersteuning. Getracht wordt de uitvoering van deze instrumenten te harmoniseren.

De Afdeling onderschrijft de wens om de Participatiewet effectiever te maken voor in het bijzonder de groepen met een kwetsbaarder positie op de arbeidsmarkt. Zij waardeert het streven om instrumenten als loonkostensubsidie en persoonlijke ondersteuning daarvoor effectiever in te zetten. De vraag rijst echter of de voorgestelde harmonisatie van de uitvoering het meest geëigende en effectieve middel is om het voor werkgevers gemakkelijker te maken om werknemers in dienst te nemen en te houden, of dat deze doelstelling beter op een andere wijze kan worden bereikt.

Zo blijkt uit de eindevaluatie van de Participatiewet dat een meerderheid van de werkgevers niet op de hoogte is van het bestaan van de instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching.¹¹ Bovendien zijn die instrumenten op zichzelf niet voldoende om plaatsingen te realiseren. Zij helpen werkgevers te weinig over de drempel om arbeidsgehandicapten een baan te bieden. Meer nog dan de inzet van instrumenten is een persoonlijke inzet van alle betrokkenen cruciaal.¹² Maar ook een andere wijze van financiering van de loonkostensubsidie kan een positief effect hebben op de werkgelegenheid. Daar wijst het kabinet, in navolging van het Centraal Planbureau, ook op in de toelichting.¹³

De toelichting gaat niet in op eventuele alternatieven om het gewenste doel te bereiken. De Afdeling adviseert aan het voorgaande aandacht te besteden.

Het verheugt mij dat de Afdeling de wens onderschrijft om de Participatiewet effectiever te maken voor in het bijzonder de groepen met een kwetsbaarder positie op de arbeidsmarkt en het streven waardeert om instrumenten als loonkostensubsidie en persoonlijke ondersteuning daarvoor effectiever in te zetten.

Wat betreft het advies van de Afdeling in de toelichting in te gaan op eventuele alternatieven om het gewenste doel te bereiken merk ik het volgende op. De maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen zijn de uitkomst van een intensief en zorgvuldig proces met alle stakeholders om knelpunten in de uitvoering op te lossen om zo meer mensen met een beperking aan werk te helpen. Zoals opgemerkt zijn belangrijke onderdelen daarvan de vereenvoudiging van de loonkostensubsidie en extra

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, november 2019, p. 70.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, november 2019, p. 15.

¹³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

waarborgen voor ondersteuning op maat. Deze maatregelen zijn in de toelichting uitvoerig toegelicht en gemotiveerd. Dat wil niet zeggen dat alleen de maatregelen uit het wetsvoorstel afdoende zijn. Ook andere maatregelen uit het Breed Offensief zijn van belang, zoals de versterking van de werkgeversdienstverlening en communicatie naar werkgevers over de beschikbare instrumenten. Daarop ben ik hiervoor reeds ingegaan. De maatregelen genoemd in mijn reactie op de evaluatie van de Participatiewet, de maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel en de andere maatregelen uit het Breed Offensief moeten in samenhang worden gezien en versterken elkaar. Al deze maatregelen zijn naar mijn opvatting nodig om een inclusieve arbeidsmarkt te bereiken.

Ik onderschrijf daarnaast de opvatting van de Afdeling, zoals ook moge blijken uit het voorgaande, dat een persoonlijke inzet van alle betrokkenen cruciaal is.

Wat betreft het door de Afdeling genoemde alternatief van andere financieringswijze voor loonkostensubsidie merk ik op dat deze mogelijkheid ook in de toelichting wordt genoemd. Ook in het voorgaande ben ik hierop ingegaan.

Waar nodig zijn de betreffende maatregelen die in de memorie van toelichting zijn genoemd geactualiseerd (in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

4. Betekenis van het voorstel in het gedecentraliseerde sociaal domein

De in punt 1 (inleiding) genoemde maatregelen raken aan de beleidsmatige ruimte die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Participatiewet. Het doel van de in 2015 uitgevoerde decentralisatieoperatie was vierledig: integrale uitvoering door de gemeente als de overheid die het dichtst bij de burger staat, beleid op maat, democratische controle en beperking van de kosten. Gemeenten leveren maatwerk en bepalen per individu of de burger op eigen kracht aan de slag kan komen dan wel daarvoor ondersteuning nodig heeft. Indien ondersteuning nodig is, bepalen gemeenten vervolgens welk instrument zij inzetten, op basis van de mogelijkheden en de behoefte van het individu.¹⁴

Met de decentralisaties is welbewust gekozen voor de mogelijkheid dat in gelijke situaties verkerende individuen verschillend worden behandeld. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat gemeenten onderling verschillende keuzen maken bij het invullen van hun decentrale beleidsruimte, of doordat binnen één gemeente, op het niveau van een individuele burger, als gevolg van maatwerk tot een andere invulling wordt gekomen.

Verschillen binnen en tussen gemeenten zijn een inherent gevolg van de keuze voor zowel decentralisatie als voor maatwerk.

Waar onaanvaardbare verschillen ontstaan tussen het beleid van gemeenten, dienen de rijksoverheid en de decentrale overheden hiervoor een oplossing te vinden vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de goede werking van de Participatiewet. De te hanteren methoden daarvoor zijn overleg, ontwikkeling van beleid en wederzijdse overtuigingskracht. Met nadere landelijke regelgeving zal de wetgever terughoudend moeten zijn en deze mag in geen geval knellend zijn voor de uitvoering.¹⁵

De Afdeling constateert dat de twee genoemde maatregelen in het bijzonder zien op het door de regering nastreven van harmonisering van de uitvoering. Dit raakt de kern van de bij de decentralisatie van de Participatiewet aan gemeenten gegeven beleidsvrijheid. Gelet hierop ligt het in de rede dat de wetgever niet tot voorgestelde maatregelen overgaat dan nadat in interbestuurlijk overleg – gelet op ieders verantwoordelijk-

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 51.

¹⁵ Zie: En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het fysieke en sociale domein, p. 14 (bijlage bij Kamerstukken 2016/17, 34 550 VII, nr. 120).

heden – is komen vast te staan dat geen overeenstemming kan worden bereikt over de aanpassingen van het stelsel. Uit de toelichting van het kabinet en uit de reactie van de VNG blijkt dat bij dit wetsvoorstel wel sprake is geweest van veelvuldig overleg, maar dat niet duidelijk is of hierbij de spelregels van het interbestuurlijk overleg in voldoende mate in acht zijn genomen en wat de uitkomst van dat overleg was.¹⁶

Het voorgaande heeft betekenis voor de mogelijkheden van gemeenten om te komen tot de gewenste integrale afweging en maatwerk enerzijds en tot de eigen beleidsruimte per gemeente anderzijds.

a. Relatie tot integraliteit en maatwerk

Bij zowel de maatregelen inzake de loonkostensubsidie als de persoonlijke ondersteuning stelt de regering dat het uitgangspunt van maatwerk voluit overeind blijft.¹⁷

De Afdeling merkt echter op dat de maatregelen en de nagestreefde doelstellingen een ambivalente indruk maken. Gemeenten moeten enerzijds in algemene regels vastleggen hoe zij omgaan met voorzieningen, maar anderzijds tevens integraliteit en maatwerk behouden. De voorgestelde verordeningplicht berust daarmee op twee uitgangspunten die op gespannen voet met elkaar staan. Daarnaast is denkbaar dat de verordeningplicht leidt tot minder sturingsmogelijkheden voor gemeenten om binnen de gestelde financiële kaders te blijven. Het vastleggen van gemeentelijk beleid per verordening in algemene regels schept bovendien verwachtingen bij burgers dat zij op elke daarin genoemde maatregel aanspraak kunnen maken. Deze optie is echter moeilijk verenigbaar met een individuele beoordeling van de behoefte. De verordeningplicht bergt het risico in zich dat deze in de praktijk leidt tot schijn duidelijkheid. Gemeenten moeten immers toch een maatwerkbeoordeling opnemen die het mogelijk maakt van de toepassing van bepaalde instrumenten in concrete gevallen af te zien. Te verwachten valt dat dit zal leiden tot teleurstelling bij werkgevers en doelgroepen, naast onnodige juridisering en bureaucratie.

Dat dit effect zich zal voordien is niet bij voorbaat onlogisch. Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt immers dat in het bijzonder ervaren geldgebrek de reden is waarom meer persoonlijke ondersteuning achterwege blijft.¹⁸ Ook de VNG is er niet van overtuigd dat uitvoering van de voorgestelde maatregelen binnen de gestelde financiële kaders kan plaatsvinden, mede door de discussies die zullen ontstaan door het beoogde aanvraagrecht.¹⁹

b. Verschillen tussen gemeenten

Daarnaast richt het voorstel zich er op dat werkgevers gemakkelijker bereid zullen zijn moeilijk plaatsbare personen op te nemen, indien de regelingen van gemeenten gelijkkluidender zouden zijn. Ook hier geldt een spanning met het uitgangspunt van de decentralisatieoperatie van 2015 waarbij juist is aanvaard dat verschillen tussen gemeentelijk beleid kunnen ontstaan en noodzakelijk zijn om de regeling efficiënter te kunnen uitvoeren.

Daarbij speelt de vraag of de met dit wetsvoorstel beoogde harmonisatie tussen gemeenten wel een juiste en doeltreffende remedie is voor de complexiteit die door werkgevers en de doelgroepen wordt ervaren. Die

¹⁶ Zie de Code interbestuurlijke verhoudingen. Zo stelt artikel 1 van die Code dat het uitgangspunt een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor gemeenten is.

¹⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.1.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 135.

¹⁹ Zie de reactie op het wetsvoorstel van de VNG.

complexiteit kan immers ook en zelfs vooral voortvloeien uit de Participatiewet zelf, en dan met name uit de verschillende regelingen voor verschillende doelgroepen.²⁰ Door die verschillen bestaan er immers ook verschillende instrumenten op uitvoeringsniveau.

c. Conclusie

Het wetsvoorstel beoogt met de twee besproken onderdelen meer helderheid te verschaffen voor werkgevers en doelgroepen over de wijze waarop het instrumentarium om arbeidsbeperkten aan werk te helpen wordt ingezet. Deze maatregelen leiden in de praktijk tot een beperking van de beleidsruimte van gemeenten.

Het voorstel dient daarom in het licht van de beschikbare resultaten van de evaluatie van de Participatiewet nader te worden gezien. Daarnaast dient ten eerste aandacht te worden geschonken aan de noodzaak om dergelijke voorstellen in het kader van de decentralisatie van het sociaal domein in gelijkwaardig overleg tussen de betrokken medeoverheden tot stand te brengen. Ten tweede staan deze voorstellen op gespannen voet met de beleidsvrijheid van gemeenten en de mogelijkheid om maatwerk te leveren voor individuele burgers. De Afdeling adviseert te expliciteren hoe maatwerk enerzijds en harmonisatie en verordeningplicht anderzijds zich tot elkaar verhouden en hoe de afweging tussen beide in dit wetsvoorstel is gemaakt.

Alles overwegend adviseert de Afdeling daarom de noodzaak en effectiviteit van de besproken maatregelen in het licht van het voorgaande nader te motiveren. Indien niet in een dragende motivering kan worden voorzien, dienen deze maatregelen achterwege te worden gelaten.

Naar het oordeel van de regering zijn de in dit wetsvoorstel genomen maatregelen noodzakelijk en effectief. Ik licht dit graag toe.

Doelstelling van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Hiermee wordt een inclusieve arbeidsmarkt nagestreefd waar iedereen met arbeidsvermogen kan participeren en de kans krijgt om in zijn eigen inkomen te voorzien. Dit betekent dat mensen, indien nodig, ondersteuning ontvangen die aansluit bij hun behoefte. Een belangrijk uitgangspunt van het Breed Offensief is dat er passende ondersteuning moet worden geboden als die noodzakelijk is, dus naargelang de vastgestelde ondersteuningsbehoefte.

Oogmerk van de regering is meer waarborgen in de wet op te nemen gericht op passende ondersteuning van mensen met een beperking en meer transparantie te bereiken over het gevarieerde pakket van ondersteunende instrumenten die gemeenten kunnen aanbieden. Het gaat hierbij om een normering van het «wat» en niet van het «hoe». Het is van belang dat ondersteuning die nodig is wordt geboden, de wijze waarop deze wordt geboden staat ter beoordeling van gemeenten op basis van de door de gemeenten vastgestelde behoefte aan ondersteuning gericht op (duurzaam) werk.

Gemeenten hebben een breed scala van instrumenten beschikbaar om mensen met een beperking te ondersteunen. Zij hebben daarmee de mogelijkheid om ondersteuning op maat te leveren, toegesneden op de persoon. Dit uitgangspunt verandert niet door dit wetsvoorstel. Mensen met een arbeidsbeperking verschillen immers onderling in hun ondersteuningsbehoefte. Het is dus belangrijk dat gemeenten hierbij maatwerk en

²⁰ De eindevaluatie wijst erop dat er vanuit het streven om maatwerk te bieden allerlei argumenten zijn om doelgroepen verschillend te benaderen en ondersteunen, maar dat het systeem nu te omvangrijk en complex is. Hierdoor ontstaan er grote verschillen in de uitvoering. Zie: Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, november 2019, p. 18 en 23–24.

integraal beleid leveren, zoals ook beoogd bij de invoering van de Participatiewet. Om deze reden is een belangrijk punt bij de uitwerking van ondersteuning op maat dat gemeenten de ondersteuningsbehoefte vaststellen in een zorgvuldig onderzoek, in samenspraak met betrokkene en werkgever.

De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de Participatiewet is in handen van het Rijk en de gemeente als medeoverheid. Zoals ook in de memorie van toelichting aangegeven (par. 8.1) acht de regering een goede balans in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten van belang. De regering ziet gemeenten, naast werkgevers en werkzoekenden, als partners om de kansen op (duurzaam) werk voor mensen met een beperking te verbeteren. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van de Participatiewet. Daarmee is het verantwoordelijk voor de rechtszekerheid van de burgers.

Veel gemeenten ondersteunen actief mensen met een beperking naar werk. Uit onderzoeken van de Inspectie SZW, maar ook de evaluatie van het SCP blijkt echter dat er grote verschillen zijn. Veel gemeenten zijn proactief en op een breed terrein aan de slag. Een deel van de gemeenten is echter nog terughoudend en biedt onvoldoende ondersteuning. Dat gemeenten bepaalde vormen van ondersteuning op voorhand niet aanbieden, zonder de specifieke behoefte van de betreffende persoon te kennen, vormt een inbreuk op de bedoeling van de wetgever dat maatwerk geleverd moet worden. Het belemmert daarnaast ook de kans voor mensen op werk omdat werkgevers kunnen afhaken wanneer een bepaalde vorm van ondersteuning niet tot het aan te bieden pakket van gemeenten behoort. Daarom ziet het kabinet zich genoodzaakt om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat *alle* gemeenten een gevarieerd scala aan ondersteuning in hun aan te bieden pakket hebben. Het gaat hierbij dus uitdrukkelijk alleen om het «wat» en niet om het «hoe». De gemeenten onderzoeken de ondersteuningsbehoefte en kennen in een individueel geval zo nodig voorzieningen toe. De regering hecht er groot belang aan dat gemeenten hierbij maatwerk toepassen en hiervoor dan ook de beleidsruimte houden. In mijn ogen wordt met de voorgestelde maatregelen een goed evenwicht bereikt tussen de beleidsruimte van gemeenten en de waarborgen die werkgevers en werknemers nodig hebben.

De doelstelling van de Participatiewet (mensen naar hun mogelijkheden te laten werken, bij voorkeur in regulier werk) impliceert dat gemeenten de behoeften van mensen met een beperking moeten kennen, moeten weten wat werkgevers nodig hebben en de ondersteuning moeten bieden die nodig is.

Ook de wijzigingen sinds 2015 laten zien dat als het gaat om decentralisatie en beleidsvrijheid, het voortdurend zoeken is met de betrokken partijen in de uitvoeringspraktijk naar de juiste balans om het doel van een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen. Daarbij dient er goed oog te zijn voor de belangen van werkzoekenden en werkgevers. Beleidsvrijheid is en blijft een belangrijk uitgangspunt, maar een te grote mate van differentiatie tussen gemeenten kan ook contraproductief zijn. Het SCP wijst daar ook op.

Hierna licht ik de noodzaak toe van de twee maatregelen uit het wetsvoorstel die de Afdeling vooral noemt.

Veel werkgevers zijn enthousiast om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Maar er zijn nog teveel werkgevers die twijfelen. Het aandeel werkgevers dat mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft lijkt niet toe te nemen.

Een belangrijke maatregel in het wetsvoorstel en kernpunt uit de brede agenda Breed Offensief is daarom het vereenvoudigen van het instrument loonkostensubsidie. Financiële compensatie is voor werkgevers een

noodzakelijke voorwaarde om met mensen met een arbeidsbeperking die een verminderde productiviteit per uur hebben een arbeidscontract te sluiten. Loonkostensubsidie biedt die financiële compensatie. Maar werkgevers -vooral de grotere werkgevers met werknemers uit verschillende gemeenten- hebben aangegeven geregeld last te hebben van de complexiteit bij de inzet van het instrument. Het gaat hierbij om ervaren administratieve rompslomp en verschillen tussen gemeenten op het gebied van het werkproces rondom loonkostensubsidie. Maar ook om verschillen die worden veroorzaakt doordat gemeenten regels rondom loonkostensubsidie en flankerend beleid op eigen wijze inrichten. Ook uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat verschillen tussen gemeenten belemmerend kunnen werken voor werkgevers.

In nauw overleg met betrokken partijen zijn maatregelen in gang gezet om hier verbeteringen in aan te brengen. Zo zijn in praktijktafels afspraken gemaakt om het werkproces rond loonkostensubsidie te stroomlijnen. Hiervoor bestaat breed draagvlak, ook bij gemeenten. Aan de praktijktafels zijn ook afspraken gemaakt over realistische beslistermijnen, die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Op basis van pilots bij gemeenten met het gestroomlijnde werkproces is afgesproken welke betaaltermijnen haalbaar zijn. De betaaltermijnen worden geregeld in lagere regelgeving waarvoor onderhavig wetsvoorstel de gelegenheid creëert. De wettelijke beslistermijnen en de betaaltermijnen die in lagere regelgeving worden opgenomen betreffen administratieve termijnen. De voorgestelde bepalingen over termijnen staan gemeenten niet in de weg bij het leveren van maatwerk waar het gaat om de beleidsmatige keuze voor de inzet van instrumentarium voor individuele burgers. Gemeenten worden gestimuleerd en gefaciliteerd om het gestroomlijnde en geteste werkproces over te nemen. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat gemeenten bij verordening regels stellen over het administratieve proces loonkostensubsidie. Hoewel gemeenten hier zelf over beslissen, is uit oogpunt van eenvoud en eenduidigheid voor werkgevers en werknemers de ambitie dat alle gemeenten het gestroomlijnde werkproces binnen afzienbare tijd overnemen.

Eveneens in nauw overleg met betrokken partijen is een uniforme methode van loonwaardebepaling ontwikkeld die landelijk voor de Participatiewet gaat gelden. Gemeenten hebben hier een belangrijke bijdrage aan geleverd en onderschrijven nut en noodzaak. De uniforme loonwaardebepaling wordt breed gedragen en gemeenten behouden de vrijheid om te kiezen wie zij de loonwaardebepaling laten uitvoeren. De uniforme loonwaardebepaling is een belangrijke ontwikkeling die bijdraagt aan de kansen op een baan en op baanbehoud voor mensen met een arbeidsbeperking. In het wetsvoorstel staat een delegatiemogelijkheid die de gelegenheid biedt om de uniforme loonwaardebepaling in lagere regelgeving te borgen.

Als laatste van de maatregelen gericht op vereenvoudiging van loonkostensubsidie noem ik het verduidelijken van de reikwijdte van de toepassing van loonkostensubsidie en explicitering van de mogelijkheid om een aanvraag voor loonkostensubsidie in te dienen. De reikwijdte zelf verandert met deze maatregel niet. De verduidelijking en explicitering voorkomen dat sommige gemeenten de inzet van loonkostensubsidie beperken tot een bepaalde categorie mensen uit de wettelijk omschreven doelgroep loonkostensubsidie, hetgeen nimmer de bedoeling van de wetgever is geweest.

Uit het voorgaande moge blijken dat de maatregelen ter vereenvoudiging van loonkostensubsidie dus in nauw overleg met betrokken partijen, waaronder gemeenten, tot stand zijn gekomen. Het wetsvoorstel bevat enkele noodzakelijke wijzigingen waarover ook brede overeenstemming bestaat. Die wijzigingen werpen geen belemmeringen op voor gemeenten om maatwerk te bieden aan individuele burgers, omdat het maatregelen in de administratieve sfeer betreft dan wel maatregelen die als doel

hebben om de wetgeving, die sinds 2015 de inzet van loonkostensubsidie onder bepaalde voorwaarden voorschrijft, te verduidelijken.

Het is de ambitie van de regering om, in nauwe samenwerking met betrokken partijen, te bevorderen dat mensen met een beperking die ondersteuning nodig hebben, deze ondersteuning ook krijgen, afgestemd op hun mogelijkheden en beperkingen. Dit is niet alleen van belang om hen aan werk te helpen maar ook om hen perspectief te geven op duurzaam werk.

Zoals hiervoor ook is aangegeven blijkt uit onderzoek dat een deel van de gemeenten terughoudend is met het bieden van (persoonlijke) ondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking en dat er veel verschillen zijn tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV waardoor kansen worden gemist voor duurzame arbeidsrelaties. Dit wetsvoorstel beoogt meer waarborgen te bieden aan burgers zodat zij ondersteuning op maat kunnen krijgen. Kern van de beleidsinzet is dat de ondersteuning die mensen nodig hebben moet worden geboden. Het is aan de gemeente om de behoefte aan ondersteuning van betrokkene vast te stellen. Voorts expliciteert dit wetsvoorstel dat kandidaat-werknemers of -werkgevers ondersteuning op maat kunnen aanvragen. Deze mogelijkheid bestond impliciet al in de huidige wet. Het wetsvoorstel regelt verder dat gemeenten in een verordening helder aangeven op welke wijze zij een breed aanbod van op werk gerichte voorzieningen beschikbaar stellen om deze ondersteuning te bieden. Dit is van belang uit oogpunt van transparantie voor werkzoekenden en werkgevers. VNG en Divosa hebben het initiatief genomen om een modelverordening op te stellen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een breed pakket van beschikbare instrumenten die kunnen worden aangeboden, dus niet om een «standaardondersteuning», los van de ondersteuningsbehoefte van betrokkene. In de uitvoering blijft het uitgangspunt van maatwerk voluit overeind, omdat de ondersteuningsbehoefte van mensen verschilt. De regering heeft met haar voorstellen een goede balans gezocht om zowel het ondersteuningspakket te borgen als gemeenten de ruimte te bieden voor maatwerk naar gelang de ondersteuningsbehoefte van de individuele persoon.

Er is altijd een individuele beoordeling door de gemeente noodzakelijk. Zoals aangegeven kunnen de behoeften en mogelijkheden van mensen met beperkingen en van werkgevers sterk verschillen. Daarom dient altijd een beoordeling van de individuele mogelijkheden en beperkingen plaats te vinden om vast te stellen wat de ondersteuningsbehoefte is. Wel kan worden gesproken van een wettelijk recht op ondersteuning en op een naar het oordeel van de gemeente noodzakelijk geachte voorziening gericht op werk. Dit sluit aan op de wetsgeschiedenis en bij hetgeen in de Wajong en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is geregeld. De voorstellen in het wetsvoorstel zijn erop gericht om de inzet voor een adequate ondersteuning te versterken.

Wat betreft de explicitering van de aanvraagmogelijkheid om ondersteuning blijft er verschil van inzicht met gemeenten (zeker wat betreft het beschikbare budget). Hierop ben ik in het voorgaande reeds ingegaan. Wel is er consensus op het uitgangspunt: passende ondersteuning voor wie dat nodig heeft.

Ook hier laat de evaluatie Participatiewet zien dat er een risico is dat kwetsbare groepen onvoldoende geholpen worden (met forse verschillen tussen gemeenten). Een dragend uitgangspunt bij Breed Offensief is dat mensen die het nodig hebben de ondersteuning moeten krijgen die nodig is.

5. Delegatie

Het voorstel opent tevens de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur minimumeisen te formuleren waaraan gemeenten bij het opstellen van verordeningen moeten voldoen.²¹ De inhoud van de beoogde algemene maatregel van bestuur staat echter nog niet vast. Uit de toelichting blijkt slechts dat onder andere wordt gedacht aan het voorschrijven van minimumeisen inzake de kwaliteit van de jobcoach.²² Dit voorbeeld lijkt op zichzelf niet problematisch. Deze delegatie van bevoegdheden is echter zo open geformuleerd dat deze tot een veel ruimere invulling kan leiden. Een dergelijke open formulering past niet in het wetgevingsbeleid om delegatie te begrenzen.²³ Ook zou deze bevoegdheid kunnen leiden tot een verdere inperking van de beleidsruimte van gemeenten en de mogelijkheden om maatwerk te leveren, naast mogelijke financiële consequenties. Indien aan de maatregelen in het wetsvoorstel wordt vastgehouden, adviseert de Afdeling de delegatie van regelgevende bevoegdheden concreet en nauwkeurig te begrenzen.

De regering wil vasthouden aan het opnemen van een mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Het is juist dat het wetsvoorstel de mogelijkheid opent om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen. Het betreft nadrukkelijk een mogelijkheid om regels te stellen, dus een zogenoemde «kanbepaling». De onderwerpen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, met uitzondering van de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld, zijn in het wetsvoorstel ook opgenomen bij de uitbreiding van de verordeningplicht voor gemeenten. Het openen van deze mogelijkheid voor het treffen van regels wil niet zeggen dat de regering thans voornemens heeft om van die mogelijkheid ten aanzien van die onderwerpen gebruik te maken. Voorop staat dat VNG en Divosa zich bereid verklaard hebben om een modelverordening op te stellen om het aanbod van ondersteunende instrumenten meer te harmoniseren en transparant te maken voor werkgevers en werkzoekenden. Aan deze modelverordening wordt thans gewerkt. Als dit onvoldoende effect sorteert is er op grond van dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij lagere regelgeving regels te stellen die hierop zijn gericht.

De regering vindt het van belang deze delegatiemogelijkheid op te nemen gezien de doelstelling van het wetsvoorstel om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen en te houden en het belang dat het kabinet hecht aan persoonlijke ondersteuning op maat en harmonisering van persoonlijke ondersteuning en andere werkvoorzieningen. Een delegatiemogelijkheid bestaat nu reeds ten aanzien van het instrument loonkostensubsidie, maar niet ten aanzien van andere vormen van ondersteuning zoals de jobcoach, werkvoorzieningen, integrale, domeinoverstijgende ondersteuning. Voor mensen met een beperking zijn dit belangrijke zaken.

Met de Afdeling vindt de regering, mede in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid, concreet en nauwkeurig begrensde delegatiegrondslagen in de wet van belang. Dit komt de normerende kracht van de wet in formele zin ten goede en biedt rechtszekerheid. Daarom is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de in het wetsvoorstel opgenomen delegatiegrondslag aangepast. Allereerst is de reikwijdte van de delegatiegrondslag beperkt tot de strikt noodzakelijke wetsartikelen. Voorts is er een begrenzing aangebracht met betrekking tot de bij of krachtens

²¹ Artikel I, onderdeel G.

²² Toelichting, algemeen deel, slot van paragraaf 4.

²³ In weerwil van aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

algemene maatregel van bestuur te stellen regels over persoonlijke ondersteuning en andere werkvoorzieningen en het instrument loonkostensubsidie. Dit zijn belangrijke instrumenten voor mensen met beperkingen. Met betrekking tot deze twee onderwerpen kunnen slechts regels gesteld worden met betrekking tot limitatief in de wet opgenomen onderwerpen.

Ten aanzien van persoonlijke ondersteuning en andere werkvoorzieningen betreft dit regels als het stellen van kwaliteitseisen aan jobcoaches; integrale ondersteuning en voortgezette ondersteuning bij belangrijke overgangen voor mensen, bijvoorbeeld van onderwijs naar werk; en bepaalde, met name genoemde voorzieningen gericht op het werk (bijvoorbeeld vervoersvoorzieningen). Bij het instrument loonkostensubsidie gaat het om de loonwaarde en de wijze waarop deze wordt vastgesteld en de doelgroep loonkostensubsidie. Hierbij wordt opgemerkt dat in het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet reeds regels over de bepaling van de loonwaarde en de doelgroep zijn opgenomen. Dit besluit vindt zijn grondslag in de thans ongeclausuleerde delegatiegrondslag die met dit wetsvoorstel opnieuw wordt vastgesteld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal onderdelen in het wetsvoorstel te verduidelijken. Naar aanleiding van ambtelijk overleg met gemeenten is de reikwijdte van de gemeentelijke verordeningplicht op een paar onderdelen verduidelijkt (artikel I, onderdeel D).

Daarnaast is bij de aanvraagmogelijkheid verduidelijkt dat deze betrekking heeft op de behoefte aan ondersteuning (in plaats van één specifieke voorziening, artikel I, onderdeel E). Ten aanzien van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur het moment van betaling van de loonkostensubsidie door de werkgever vast te stellen is de wettekst aangepast (artikel I, onderdeel L) zodat er in de gedelegeerde regelgeving rekening kan worden gehouden met verschillende contractvormen en urenadministraties van werkgevers.

Tot slot zijn de wetsbepalingen over de no-riskpolis verduidelijkt (artikelen II en III) en is overgangsrecht opgenomen (artikelen I, onderdeel L, II, onderdeel B, en III, onderdeel C). Hiermee worden deze bepalingen in lijn gebracht met de wijze waarop de uitbetaling van de no-riskpolis in het reguliere ZW-systeem plaatsvindt en is de maatregel voor UWV uitvoerbaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark