

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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

#### **1. Aanleiding en doel wetsvoorstel**

##### Aanleiding

Bij brief van 7 september 2018<sup>1</sup> heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de Staatssecretaris) na consultatie van alle betrokken partijen een breed offensief aangekondigd om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. In deze brief heeft zij gemotiveerd aangegeven dat het kabinet afziet van het oorspronkelijke voornemen dat was opgenomen in het Regeerakkoord om loondispensatie in te voeren in de Participatiewet (hierna ook: de wet). Bij brief van 20 november 2018<sup>2</sup> heeft de Staatssecretaris voorstellen uitgewerkt om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Ook hiervoor zijn alle betrokken partijen in het kader van het breed offensief geraadpleegd. Dit wetsvoorstel formaliseert de voorgenomen maatregelen voor zover deze voorstellen wijziging van de Participatiewet en Ziektewet vergen.

##### Doel

De centrale beleidsinzet van het kabinet is dat meer mensen met een beperking aan het werk komen en blijven. Het betreft met name mensen met een beperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en vallen onder de doelgroep banenafpraak of aangewezen zijn op beschut werk. Het betreft hiermee mensen die onder de Participatiewet of de Wajong vallen. Voor deze mensen geldt dat zij als regel niet zonder ondersteuning vanuit de overheid aan het werk kunnen komen en blijven.

Het is een urgente opgave om mensen uit deze doelgroep aan duurzaam werk te helpen omdat ongeveer de helft van de mensen met een beperking nog aan de kant staat. Daarnaast zullen de komende jaren nog

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 115.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138.

meer, vooral jonge mensen met een beperking van school komen en zich melden bij gemeenten voor ondersteuning naar werk. Op termijn (tot 2026) moeten 125.000 extra werkplekken voor mensen met beperkingen zijn gerealiseerd bij reguliere werkgevers. Verder is ruimte geboden om gemeenten in de structurele situatie 30.000 beschutwerkplekken te laten realiseren. Dit is een proces van langere adem, waarvoor de inspanningen van alle partijen nodig zijn: van werkgevers, werkzoekenden en werknemers, gemeenten, UWV, en Rijk, zowel in de arbeidsmarktregio's als landelijk.

Voor het kabinet staan bij het breed offensief de mensen om wie het gaat centraal. Elk mens is uniek. Zowel wat betreft talenten als beperkingen. Waar de ene persoon lichte en tijdelijke ondersteuning nodig heeft, zal de andere persoon tijdelijk intensievere ondersteuning nodig hebben en een volgende persoon zal structureel veel ondersteuning behoeven. En dat kan ook nog eens per levensfase verschillen. Het is van belang dat professionals steeds goed met werkzoekenden en werkgevers kijken naar de mogelijkheden van mensen en die mogelijkheden stimuleren en versterken. Dit wetsvoorstel is erop gericht om, uitgaande van de brief van 20 november 2018, verbeteringen aan te brengen in het bieden van ondersteuning die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van de mensen om wie het gaat en het voor werkgevers eenvoudiger te maken om deze mensen in dienst te nemen en te houden. Doel is hun arbeidsmarktkansen daarmee te vergroten.

De inzichten en bevindingen van de afgelopen periode zijn duidelijk. Uit onderzoeken en gesprekken met stakeholders blijkt dat er knelpunten en complexiteiten zijn die dringend om een oplossing vragen:

- het moet eenvoudiger worden voor werkgevers en werkzoekenden;
- werken moet aantrekkelijker worden voor mensen met beperkingen;
- werkgevers en werkzoekenden moeten elkaar gemakkelijker kunnen vinden;
- de voorstellen moeten bijdragen aan duurzaam werk.

In de brief van 20 november 2018 is een groot aantal voorstellen gedaan. Deze voorstellen zijn vervolgens uitgewerkt in samenspraak met experts van gemeenten, praktijktafels met gemeenten en werkgevers, en na consultatie van ervaringsdeskundigen.

De volgende voorstellen vergen wijziging van de Participatiewet:

- vereenvoudiging loonkostensubsidie;
- expliciete aanvraagmogelijkheid ondersteuning op maat (bijv. jobcoach), harmonisering instrumenten;
- wegnemen administratieve knelpunten no-riskpolis/ziekmelding;
- vrijlating van arbeidsinkomsten bij werken met loonkostensubsidie;
- een uitzondering op de vierwekenzoektermijn voor een specifieke groep jongeren met beperkingen en de bevoegdheid voor gemeenten om andere jongeren als dat nodig is tijdens de vier weken zoektermijn ondersteuning te bieden.

Deze voorstellen worden in dit wetsvoorstel uitgewerkt. Enkele voorstellen in het kader van het breed offensief worden ook nog in lagere regelgeving en in de uitvoering uitgewerkt. De Staatssecretaris heeft in haar brief van 23 mei 2019<sup>3</sup> de stand van zaken van de uitwerking van haar voorstellen weergegeven.

Ook bevat het breed offensief voorstellen tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (hierna: Wajong). Deze worden vormgegeven in een afzonderlijk wetsvoorstel. Ook de voorstellen tot vereenvoudiging van de banenafpraak/quotum, zoals uiteengezet in de brief van 4 juli 2019<sup>4</sup>, worden via een afzonderlijk traject vormgegeven.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 163.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 168.

Verder wordt de komende periode via een wijziging van een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet Suwi voorzien in een aanscherping van de regelgeving inzake de werkgeversdienstverlening. De maatregelen in het kader van Breed offensief om werkgevers en werkzoekenden elkaar beter te laten vinden, gelden voor de brede groep werkzoekenden van UWV en gemeenten met afstand tot de arbeidsmarkt. In de brief van 15 november 2019 is de Kamer hierover geïnformeerd<sup>5</sup>.

De toelichting van dit wetsvoorstel is verder als volgt. Hierna wordt ingegaan op het bredere kader. Hoofdstuk 3 omschrijft de wijzigingen op het terrein van de loonkostensubsidie. Hoofdstuk 4 is gewijd aan ondersteuning op maat en de harmonisering van de ondersteunende instrumenten. Hoofdstuk 5 gaat in op de wijzigingen om werken lonend te maken. Hoofdstuk 6 is gewijd aan de wijzigingen rond no-riskpolis en loonkostensubsidie. De overige wijzigingen komen in hoofdstuk 7 aan bod. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de ontvangen commentaren na de uitvoeringstoetsen. Hoofdstuk 9 gaat in op de financiële effecten en de regeldruk.

## **2. Het bredere kader**

### *Algemeen*

Sinds 2015 zijn er met de Participatiewet, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten kaders gesteld om de ondersteuning van mensen naar werk in goede banen te leiden. Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten de taak gekregen om jongeren met beperkingen die voorheen aangewezen waren op de Wajong of de Wsw te ondersteunen naar werk. Het belang van mensen staat daarbij voorop.

De doelstelling van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Daarmee draagt deze wet bij aan de ambitie van de regering om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen aan de maatschappij. Werk biedt namelijk niet alleen zekerheid, het gaat om meer dan alléén inkomen; het biedt kansen op zelfontplooiing, geeft mensen eigenwaarde en zorgt voor sociale contacten. Een andere belangrijke doelstelling van de Participatiewet is om te komen tot één regeling aan de onderkant 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 en een uniforme no-riskpolis. De Participatiewet omvat daarom een breed palet van instrumenten die de colleges kunnen inzetten om die ondersteuning te bieden. Daarnaast is de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten van belang. Doelstelling is dat er in 2026 125.000 extra banen zijn voor mensen met een arbeidsbeperking. Jaarlijks worden de tussentijdse ontwikkelingen gemonitord. Het doel voor 2018 was 43.500. Uit de monitoring blijkt dat werkgevers eind 2018 bijna 52.000 extra banen hebben gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting voor mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep banenafpraak. Steeds meer mensen met een arbeidsbeperking werken dus bij reguliere werkgevers.

De Participatiewet is ook een vangnet voor mensen die het niet redden om op eigen kracht in het levensonderhoud te voorzien. In dit verband

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 181.

biedt de Participatiewet – onder voorwaarden – een bijstandsuitkering die het eigen inkomen aanvult tot het niveau van het toepasselijke sociaal minimum. De uitkering is zodanig vormgegeven dat deze de mensen motiveert om de bijstand uit te stromen. De inkomensondersteuning op grond van de Participatiewet heeft een complementair karakter: bijstand is altijd aanvullend op de eigen middelen. In bepaalde, nauw omschreven gevallen mag de belanghebbende (meestal tijdelijk) een deel van zijn inkomsten uit arbeid houden bovenop de bijstandsuitkering. Het doel hiervan is de arbeidsparticipatie te bevorderen, omdat iemand die gaat werken dan een hoger totaalinkomen heeft en de belanghebbende gestimuleerd wordt een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren. Voor mensen met een medische urenbeperking geldt een structurele vrijlating van arbeidsinkomsten omdat zij vanwege hun urenbeperking niet in staat zijn meer uren te werken om uit de uitkering te stromen. Omdat gebleken is dat werken thans niet loont voor mensen die met loonkostensubsidie in deeltijd werken voorziet dit wetsvoorstel voor hen in een tijdelijke vrijlating van arbeidsinkomsten, met de mogelijkheid om deze vrijlating onder voorwaarden te verlengen.

#### *Evaluatie Participatiewet en beleidsreactie*

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 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Op 19 november 2019 is de evaluatie van de Participatiewet gepubliceerd.<sup>6</sup>

Daaruit blijkt dat de baankans van jongeren met beperkingen is toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet. Gaandeweg stromen steeds meer jongeren die voor die tijd de Wajong of de Wet sociale werkvoorziening instroomden de Participatiewet in. Velen van hen komen uit het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs. De inkomenspositie van deze groep is blijkens de evaluatie sinds de invoering van de Participatiewet wel verslechterd. De baankansen van de mensen die eind 2014 op de Wsw-wachtlijst stonden is door de invoering van de Participatiewet afgenomen. Voor de klassieke bijstandsontvangers is de baankans licht toegenomen door de Participatiewet, maar deze blijft klein.

De evaluatie geeft een genuanceerd beeld en levert zo een belangrijke bijdrage aan het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt. Het SCP stelt dat «*Nederland in beweging is als het gaat om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking*» maar dat er «*nog flink wat werk nodig is om op lange termijn succesvol te zijn*». Volgens het SCP worden in de Participatiewet de «*lichtpuntjes overschaduwde door structurele problemen*». Daarom formuleert het SCP in het rapport een aantal belangrijke aandachtspunten. In de brief «*beleidsreactie evaluatie Participatiewet*» aan de Tweede Kamer van 20 november 2019 is uitvoerig op in gegaan op deze aandachtspunten.

De Participatiewet en de Wet banenafpraak 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. Per saldo zijn 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 als doelgroep Participatiewet geregistreerd in het doelgroepregister banenafpraak. Hiervan werken er ruim 38.000

<sup>6</sup> Zie Kamerstukken II 2019/20 34 352, nr. 187.

mensen<sup>7</sup>. Deze groep zal de komende jaren nog flink doorgroeien. Tegelijkertijd staat nog circa 50% van de mensen uit de Participatiewet die onder de doelgroep banenafpraak vallen aan de kant. Het betreft een kwetsbare doelgroep, bij wie aan het werk gaan en blijven niet vanzelf gaat. Zij verdienen de juiste ondersteuning daarvoor. Het is belangrijk dat deze ondersteuning geboden wordt, ook wanneer de gunstige conjunctuur om zou slaan.

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 en wijzen ze op grote verschillen tussen gemeenten bij de werkgeversdienstverlening. Dit leidt volgens het SCP tot onduidelijkheid bij (grote) werkgevers die te maken hebben met verschillende gemeenten. Deze complexiteit in het systeem weerhoudt werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

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 ontzorgd. Dat betekent eenvoudiger en geharmoniseerde regels en goede dienstverlening voor werkgevers. Het wetsvoorstel breed offensief levert hier een belangrijke bijdrage aan. Naar het oordeel van de regering vormt de evaluatie een ondersteuning voor nut en noodzaak van de maatregelen uit het wetsvoorstel, onder meer door voorstellen om loonkostensubsidie te vereenvoudigen en waarborgen te creëren voor adequate ondersteuning op maat.

De evaluatie van de Participatiewet is voor de regering 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 streeft de regering 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.

Op bepaalde onderdelen van de ondersteuning biedt het bestaande wettelijk kader te weinig houvast, op andere is het juist te stringent. Dit wetsvoorstel bevat voorstellen om hier wijziging in te brengen waardoor mensen met beperkingen worden geholpen.

Naast de maatregelen van dit wetsvoorstel zijn ook andere zaken van belang. Verbetering van de werkgeversdienstverlening is bijv. een belangrijk punt, zoals het SCP ook zegt. De brede agenda breed offensief levert hier een belangrijke bijdrage aan. Het Besluit SUWI wordt aangepast en de Staatssecretaris van SZW treft een aantal aanvullende maatregelen. In de brief van 15 november 2019 is de Kamer hierover geïnformeerd<sup>8</sup>. 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

<sup>7</sup> <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/nieuwsberichten/2020/uwv-58544-banen-van-banenafpraak-gerealiseerd.aspx> en <https://www.uwv.nl/werkgevers/werknemer-met-uitkering/archief-banenafpraak-doelgroepregister/detail/trendrapportage-banenafpraak>.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 181.

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 te 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 advisering van de Raad van State 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 is de Staatssecretaris van SZW 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.

In de brief over de evaluatie van de Participatiewet is ook ingegaan op concrete punten die het SCP benoemt.

Zo is 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 gaat de Staatssecretaris van SZW hierover in gesprek met UWV en gemeenten. Verder ondersteunt de Staatssecretaris van SZW 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. Daarnaast signaleert het SCP dat door de huidige financieringsstructuur van de Participatiewet gemeenten terughoudend zijn met het aan het werk helpen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het SCP vraagt zich daarom af of het huidige stelsel voldoende handvatten, prikkels en garanties biedt om ook de meest kwetsbare groepen de kansen te bieden die beoogd worden met de Participatiewet. Wat dit betreft heeft de Staatssecretaris van SZW 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 in de brief over de evaluatie en in Hoofdstuk 3 van deze memorie is gemeld, de mogelijkheid van een alternatieve financieringswijze op basis van gerealiseerde uitgaven verkend. Ook wil de Staatssecretaris van SZW onderzoeken of een beter verdeelmodel voor beschermt werk mogelijk is. Wat betreft de aanbeveling om verwachtingen te heroverwegen wordt het volgende opgemerkt. 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 aan werk te helpen. Ook uit gesprekken met mensen met beperkingen kan worden opgemaakt dat deze mensen heel graag willen werken. Voor de Staatssecretaris van SZW

staat voorop dat wij hen die kans moeten bieden. 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. 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 werk, maar geeft vaak aan op korte termijn niet aan het werk te kunnen gaan. Dit is zorgelijk omdat het gewenst is dat iedereen naar vermogen mee kan doen in de samenleving. Daarom heeft de Staatssecretaris van SZW een wetsvoorstel in consultatie gegeven dat zich richt op passende ondersteuning voor alle bijstandsgerechtigden. Ook voor hen geldt dat de Participatiewet erop gericht is hen dat perspectief op meedoen, bij voorkeur in werk, te geven. Daarnaast hebben werkgevers behoefte aan eenvoudiger en eenduidiger regels. Deze regels beoogt dit wetsvoorstel te treffen. Naar het oordeel van de regering vormt de evaluatie van de Participatiewet een ondersteuning voor nut en noodzaak van de maatregelen uit het wetsvoorstel, onder meer door voorstellen 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.

### **3. Wijzigingen loonkostensubsidie**

Veel werkgevers zijn enthousiast om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Maar er zijn ook nog teveel werkgevers die twijfelen. Het aandeel werkgevers dat mensen met een arbeidsbeperking in dienst neemt niet toe. Werkgevers vinden hoe dan ook financiële compensatie 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. Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt verder dat loonkostensubsidie bijdraagt aan de duurzaamheid van banen. 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 beleid rondom loonkostensubsidie en flankerend beleid op eigen wijze inrichten.

De Staatssecretaris van SZW heeft in haar brief van 20 november 2018 aan de Tweede Kamer laten weten dat zij dit wil veranderen. Daarbij heeft zij maatregelen aangekondigd die te maken hebben met het uniformeren van de loonwaardebepaling, de stroomlijning van de administratieve processen, de toepassing van forfaitaire loonkostensubsidie en het verduidelijken van de reikwijdte van de toepassing van loonkostensubsidie. Een aantal van deze maatregelen leidt tot vervolgacties die in de uitvoering worden opgepakt, daarnaast is het nodig dat op een aantal onderdelen de wetgeving wordt aangepast. Het gaat daarbij om:

- een aanscherping van een delegatiebepaling voor het in lagere regelgeving opnemen van voorwaarden waaraan de loonwaardebepaling moet voldoen;
- een verordeningsbepaling op grond waarvan gemeenten regels moeten stellen over het administratieve proces rondom loonkostensubsidie;
- de termijn waarbinnen een beslissing moet zijn genomen over het recht op loonkostensubsidie en een mogelijkheid voor het bij lagere regelgeving bepalen van het tijdstip van betaling ervan;

- het expliciteren van de mogelijkheid voor werknemer en werkgever om loonkostensubsidie aan te vragen;
- het schrappen van de verordeningsbepaling op grond waarvan een deel van de gemeenten het recht op loonkostensubsidie hebben beperkt;
- het verruimen van de mogelijkheid om loonkostensubsidie in te zetten als al een dienstverband is aangegaan.

In lagere regelgeving zullen voorwaarden worden opgenomen waaraan de loonwaardebepaling moet voldoen, zodat de uitvoering van deze uniforme voorwaarden uitgaat. In het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

### *Uniformering loonwaardebepaling*

Op grond van de Participatiewet is de loonwaarde van een werknemer – behalve bij de inzet van forfaitaire loonkostensubsidie – nodig om de omvang van loonkostensubsidie te bepalen. De gemeente is verantwoordelijk voor de loonwaardebepaling. In het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet is bepaald dat de loonwaarde schriftelijk moet worden vastgesteld op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek van de (potentiële) werknemer en met inbreng van de werkgever. Ook staat in het besluit dat de loonwaarde moet worden vastgesteld op basis van een beschreven objectieve methode en dat de vaststelling moet plaatsvinden door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. De gemeente moet ervoor zorgen dat de deskundige over voldoende deskundigheid beschikt. Dit zijn landelijk geldende eisen.

In het Besluit SUWI is geregeld dat de regionale werkbedrijven afspraken maken over onder andere de eisen waaraan een methodiek tot vaststelling van de loonwaarde moet voldoen. Om dit te ondersteunen heeft de onafhankelijke organisatie Blik op Werk (BOW) in opdracht van de Werkkamer een valideringsproces voor loonwaardemethodieken ingericht evenals een systeem voor certificering van degenen die de loonwaardebepaling uitvoeren. Voor de loonwaardebepaling kan gekozen worden uit de door BOW gevalideerde methodes. Er zijn op dit moment zes gevalideerde loonwaardemethodieken actief die voldoen aan de landelijke eisen van het Besluit loonkostensubsidie. De validering heeft eraan bijgedragen dat de resultaten van de loonwaardebepalingen door de verschillende aanbieders dichter naar elkaar toe zijn gegroeid. Dat is een positieve ontwikkeling. Los daarvan bestaan nog grote verschillen in werkwijze tussen de verschillende aanbieders. Werkgevers die te maken hebben met werknemers uit verschillende arbeidsmarktregio's vinden dat lastig. Het wegnemen van ervaren knelpunten draagt ertoe bij dat werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen en houden. Een werkgroep van experts van gemeenten, werkgevers, vakbonden, cliënten(vertegenwoordigers), UWV en andere relevante partijen heeft geadviseerd om op systematische wijze de uniformering van de loonwaardebepaling ter hand te nemen, met behoud van de mogelijkheid voor gemeenten om een keuze te maken uit meer aanbieders. Het Arbeidsdeskundig Kenniscentrum (AKC) en BOW hebben de uniformering van de loonwaardebepaling samen met experts op verzoek van de Staatssecretaris opgepakt. Behalve op de inhoud van de loonwaardebepaling (zoals een uniform begrippenkader en een uniforme berekeningswijze) heeft de uniformering zich ook op het proces gericht (zoals de verzameling van gegevens om tot een loonwaarde te komen, en de vorm van de loonwaarde rapportage) en de uitvoering (uniforme kwaliteitseisen voor de professionals). De resultaten van de uniformering worden geborgd in de opleiding van de professionals en in lagere regelgeving. Voor de lagere regelgeving zal de gebruikelijke procedure van consultatie en uitvoeringstoetsen worden gevolgd. Ook wordt zorg gedragen voor beheer van de uniforme loonwaardebepaling. Alleen mensen die de opleiding hebben



gevolgd aan de hand van de uniforme methode en die voldoen en blijven voldoen aan de overige uniforme kwaliteitseisen mogen straks de loonwaardebepaling voor de Participatiewet uitvoeren. Voor de borging van de uniforme methode en de uitvoering moeten het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet en het Besluit SUWI worden gewijzigd. Onderhavig wetsvoorstel bevat daartoe een aanscherping van de delegatiebepaling in de Participatiewet. Beoogd wordt dat de loonwaardebepaling op korte termijn uniform wordt uitgevoerd door verschillende aanbieders op basis van één methode.

#### *Stroomlijning administratieve processen*

Niet alleen bij de loonwaardebepaling, maar ook bij het administratieve proces rondom loonkostensubsidie in bredere zin ervaren werkgevers met werknemers uit verschillende gemeenten problemen doordat gemeenten het proces net even anders inrichten. Wanneer de verschillen tussen gemeenten in contactmomenten met werkgevers en potentiële werknemers en verschillen in de communicatie vanuit de gemeente worden weggenomen, wordt het voor werkgevers gemakkelijker om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Onder aansturing van De Normaalste Zaak heeft een werkgroep van gemeenten, werkgevers en cliëntenvertegenwoordigers een preferent administratief proces loonkostensubsidie ontworpen met landelijk te hanteren termijnen en landelijk te gebruiken brieven en beschikkingen. Bij 10 organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van 30 gemeenten is in een pilot het preferente werkproces ingevoerd en waar nodig aangepast. Het preferente proces is klaar om verder bij de gemeenten in het land te worden geïmplementeerd. De regering vindt het uit oogpunt van eenduidigheid en eenvoud voor werkgevers en werknemers van groot belang dat het preferente werkproces bij alle gemeenten wordt geïmplementeerd en heeft daarom De Normaalste Zaak gevraagd de implementatie in samenwerking met Divosa en VNG te stimuleren en begeleiden.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld dat gemeenten bij verordening regels stellen over het administratieve proces loonkostensubsidie. Langs deze weg kan het preferente werkproces worden geborgd. Aan VNG en Divosa is gevraagd een modelverordening te ontwerpen met het preferente werkproces. De modelverordening kan gemeenten behulpzaam zijn bij het ontwerpen van hun verordening. Het voorliggende wetsvoorstel regelt daarnaast nog een beslistermijn wat betreft de toekenning van loonkostensubsidie. Ook wordt met het wetsvoorstel een delegatiebepaling gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur regels ten aanzien van de betalingstermijn van loonkostensubsidie vast te leggen.

In het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet zullen regels worden gesteld over het verstrekken van gegevens over de loonwaardebepaling aan belanghebbenden.

#### *Forfaitaire loonkostensubsidie*

Niet alle gemeenten passen forfaitaire loonkostensubsidie toe. De Staatssecretaris heeft in 2018 de Werkkamer gevraagd om te rapporteren over de nut en noodzaak van een meer uniforme uitvoering van de forfaitaire loonkostensubsidie. De Werkkamer heeft in maart 2019 in antwoord hierop aangegeven forfaitaire loonkostensubsidie een belangrijk instrument te vinden maar dat nog niet alle gemeenten het instrument toepassen, omdat er knelpunten zijn.

Het eerste knelpunt is dat werknemers tijdens de fase van forfaitaire loonkostensubsidie niet altijd tot de doelgroep van de banenafpraak

behoren waardoor de voordelen van de uniforme no-riskpolis van UWV en het loonkostenvoordeel niet gelden. Ook tellen de banen tijdens de fase van forfaitaire loonkostensubsidie dan niet mee voor de banenafpraak.

Als tweede knelpunt ziet de Werkkamer de volgtijdelijke combinatie van proefplaatsing en inzet van forfaitaire loonkostensubsidie. Een technische werkgroep met vertegenwoordigers van geledingen uit de Werkkamer, UWV en SZW heeft de knelpunten en oplossingsrichtingen verkend. Uit de verkenning is naar voren gekomen dat van de mensen die met forfaitaire loonkostensubsidie werken slechts 20 procent niet tot de doelgroep voor de banenafpraak behoren. De genoemde voordelen van de no-riskpolis, het loonkostenvoordeel en het meetellen van de baan voor de banenafpraak gelden dus voor 80 procent van de mensen die met forfaitaire loonkostensubsidie wel. Het vergt ingewikkelde aanpassingen in het systeem en de uitvoering als de no-riskpolis en het loonkostenvoordeel ook van toepassing zouden moeten worden tijdens de fase van forfaitaire loonkostensubsidie voor die mensen die nog niet tot de doelgroep van de banenafpraak behoren (de genoemde 20 procent). De Werkkamer heeft aangegeven hier geen voorstander van te zijn. De Werkkamer kiest voor handhaving van de staande praktijk. Dat betekent dat gemeenten soms beginnen met de toekenning van forfaitaire loonkostensubsidie waarna een loonwaardebepaling plaatsvindt. De inzet van forfaitaire loonkostensubsidie dient altijd in overleg met de werkgever plaats te vinden. De loonwaardebepaling vindt dan bij voorkeur zo spoedig mogelijk plaats. Mensen die nog niet in het doelgroepregister staan stromen door de loonwaardebepaling bij een loonwaarde van minder dan 100 procent van het wettelijk minimumloon via de praktijkroute in het doelgroepregister voor de banenafpraak in. Het voordeel van de no-riskpolis gaat dan voor de werkgever gelden. Voor mensen die al in het doelgroepregister staan en met forfaitaire loonkostensubsidie gaan werken geldt naast de no-riskpolis ook het loonkostenvoordeel. De Werkkamer heeft ten aanzien van het als tweede genoemde knelpunt afgesproken dat het onwenselijk is om proefplaatsing en forfaitaire loonkostensubsidie volgtijdelijk toe te passen. Beoogd wordt de volgtijdelijke toepassing te voorkomen door dit in een modelverordening van VNG op te nemen. De in de Werkkamer gemaakte afspraken over forfaitaire loonkostensubsidie hebben geen wetswijziging tot gevolg.

#### *Verduidelijking reikwijdte loonkostensubsidie*

De regering vindt het belangrijk dat de reikwijdte van het instrument loonkostensubsidie wordt verduidelijkt en stelt in verband daarmee de volgende maatregelen voor.

#### *Aanvraagmogelijkheid loonkostensubsidie*

Op grond van de Participatiewet verstrekt een gemeente een werkgever loonkostensubsidie als de werkgever iemand in dienst neemt die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. In de praktijk zal de gemeente meestal contact leggen tussen een werkgever en een (potentiële) werknemer, zal de inzet van loonkostensubsidie besproken worden en tot ambtshalve verstrekking – dat wil zeggen zonder dat een werkgever of (potentiële) werknemer daartoe een aanvraag heeft gedaan – van loonkostensubsidie worden overgegaan. De regering juicht dit toe. Voor die situaties waarin een werkgever of (potentiële) werknemer van oordeel is dat inzet van het instrument loonkostensubsidie kan helpen om een duurzame plaatsing te realiseren, maar waarin de gemeente niet het initiatief neemt, stelt de regering voor de aanvraagmogelijkheid te expliciteren. In feite kan loonkostensubsidie nu ook al worden aangevraagd en moet een gemeente een dergelijke aanvraag behandelen. Door

de aanvraagmogelijkheid expliciet in de Participatiewet op te nemen is voor alle partijen duidelijk dat werkgever en (potentiële) werknemer een aanvraag voor loonkostensubsidie kunnen indienen en dat de gemeenten ten aanzien van die aanvraag ook een besluit zullen moeten nemen. Dit verstevigt de rechtspositie van werkgever en (potentiële) werknemer.

### *Schrappen verordeningsbepaling*

In de Participatiewet staat dat de doelgroep loonkostensubsidie bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die door de gemeente moeten worden ondersteund bij arbeidsinschakeling die met voltijdse arbeid niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen. Bij verordening stellen gemeenten regels over de doelgroep loonkostensubsidie, waarbij in ieder geval wordt bepaald op welke wijze wordt vastgesteld wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Ook de hoogte van loonkostensubsidie staat in de Participatiewet beschreven. De loonkostensubsidie bedraagt – kort samengevat – het verschil tussen het wettelijk minimumloon minus de loonwaarde van de werknemer, of – in geval van forfaitaire loonkostensubsidie gedurende maximaal de eerste zes maanden van een dienstbetrekking – 50 procent van het wettelijk minimumloon. De wet biedt gemeenten geen ruimte om op deze punten van de wettelijke bepalingen af te wijken, door bijvoorbeeld bij verordening te regelen dat alleen loonkostensubsidie wordt toegekend ten aanzien van mensen met een loonwaarde vanaf 60 procent of door niet-uitkeringsgerechtigden categoriaal uit te zonderen. Onderzoek van de inspectie SZW («Als je ze loslaat ben je ze kwijt» en «Aan het werk, voor hoelang?») geeft echter aan dat er gemeenten zijn die in hun gemeentelijke verordening restricties in de doelgroep aanbrengen bij de toekenning van loonkostensubsidie. Ook uit schriftelijke vragen uit juni 2018 van de leden Van Dijk van de SP-fractie en Peters van de CDA-fractie<sup>9</sup>, uit berichten in de media in 2018 en uit jurisprudentie<sup>10</sup> is dit beeld naar voren gekomen.

De regering wil ieder misverstand over de gemeentelijke beleidsruimte wegnemen. De betreffende verordeningsbepaling in de Participatiewet wordt om deze reden geschrapt.

### *Inzet loonkostensubsidie tijdens dienstbetrekking*

Als een werkgever van plan is een dienstbetrekking aan te gaan met iemand die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie verleent de gemeente loonkostensubsidie aan de werkgever als de dienstbetrekking tot stand komt. Inzet van loonkostensubsidie is niet mogelijk voor mensen die al in dienstbetrekking werken en bij wie tijdens het werk naar voren komt dat zij een verminderde productiviteit per uur hebben. Betrokkene behoort immers wanneer hij zonder voorziening vanuit de Participatiewet werkt, niet meer tot de doelgroep aan wie de gemeente ondersteuning moet bieden gericht op arbeidsinschakeling. Een uitzondering hierop is gemaakt voor schoolverlaters afkomstig uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of de entreeopleiding van het mbo die al zijn gaan werken bij een werkgever. Het gaat hierbij om kwetsbare jongeren die binnen een periode van zes maanden na het verlaten van de school de overgang naar werk hebben gemaakt. Deze uitzondering is gecreëerd naar aanleiding van signalen uit de praktijk dat wanneer deze jongeren enige tijd aan het werk zijn naar voren kan komen dat zij verminderd productief zijn. Verlenging of voortzetting van het contract vindt dan alleen plaats als er een loonkostensubsidie wordt verstrekt. De

<sup>9</sup> Kamerstukken 2018Z11050.

<sup>10</sup> Uitspraak van 25 april 2018 rechtbank Midden-Nederland.

wetgever heeft er destijds voor gekozen om te regelen om voor deze jongeren alsnog loonkostensubsidie te kunnen inzetten.

Er zijn praktijksignalen dat het ook in andere situaties waarin mensen al in dienstbetrekking werken, nodig kan zijn om alsnog loonkostensubsidie in te zetten. Het gaat dan om mensen die door gemeenten aan het werk zijn geholpen maar die kort na de start in een dienstbetrekking alsnog verminderd productief blijken te zijn. Als werkgevers niet worden gecompenseerd voor de later gebleken verminderde productiviteit bestaat het risico dat zij het arbeidscontract met de werknemer niet verlengen of voortzetten. Een terugval in de bijstand ligt dan op de loer. De regering vindt het van groot belang dat mensen die door gemeenten aan passend werk zijn geholpen dat werk kunnen behouden. En dat drempels die dit verhinderen worden geslecht. Daarom wordt de mogelijkheid gecreëerd dat voor mensen die vanuit de Participatiewet aan het werk zijn geholpen maar kort na de start verminderd productief blijken te zijn en met voltijdse arbeid niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen alsnog loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet kan worden ingezet. Werkgevers en werknemers kunnen hierom verzoeken. In het belang van een voortvarende afhandeling van de aanvraag is het verstandig als de aanvraag wordt voorzien van een goede onderbouwing. Voorstel is om voor deze mensen en voor bovengenoemde schoolverlaters de periode waarin de verminderde productiviteit moet zijn geconstateerd te beperken tot zes maanden na de start van de dienstbetrekking. Dit sluit aan bij de maximale termijn waarover forfaitaire loonkostensubsidie kan worden verstrekt en waarin dus ook in die situatie ervan wordt uitgegaan dat binnen dat tijdsbestek een goed beeld is ontstaan van de vaardigheden en capaciteiten van een werknemer.

#### *Verkenning financieringssystematiek loonkostensubsidie*

Uit eerdergenoemd onderzoek van de Inspectie komt naar voren dat de terughoudendheid van een deel van de gemeenten om loonkostensubsidie in te zetten veelal financiële redenen heeft. Tegen deze achtergrond is een verkenning uitgevoerd naar de financieringssystematiek van loonkostensubsidies. Ten behoeve van de verkenning heeft het CPB op verzoek van SZW een analyse gedaan van de financiële- en arbeidsmarkt-effecten van drie varianten om de financieringssystematiek aan te passen<sup>11</sup>. Het CPB verwacht positieve werkgelegenheidseffecten en een lichte stijging van de uitgaven als de financiering voor loonkostensubsidies gebaseerd zou worden op realisaties. De VNG heeft zich in beginsel positief uitgelaten over een financiering van loonkostensubsidies op basis van realisaties. Het kabinet zal de komende tijd benutten voor verdere gesprekken met de VNG en gemeenten over een eventuele aanpassing van de financieringssystematiek en zal daarna een integrale afweging maken. Een eventuele aanpassing van de financieringssystematiek voor loonkostensubsidies kan geregeld worden via een algemene maatregel van bestuur.

#### **4. Aanvraagmogelijkheid ondersteuning op maat en harmonisering van ondersteunende instrumenten**

##### *Kern van de voorstellen*

In de eerdergenoemde brief over de uitwerking van het breed offensief heeft de Staatssecretaris na overleg met alle betrokken partijen voorstellen gedaan om de ondersteuning op maat aan mensen met beperkingen te versterken. In de huidige Participatiewet zijn reeds kaders

<sup>11</sup> <https://www.cpb.nl/alternatieve-financiering-van-loonkostensubsidies>.

gegeven om ondersteuning op maat te bieden. Dit staat er ook niet aan in de weg dat hiertoe een aanvraag wordt ingediend. Veel gemeenten zijn proactief en op een breed terrein aan de slag. Maar een deel van de gemeenten is ook terughoudend met bijvoorbeeld de inzet van persoonlijke ondersteuning zoals een jobcoach. En er zijn verschillen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV. Daardoor worden kansen gemist voor duurzame plaatsingen van mensen met een beperking. Om persoonlijke ondersteuning te verbeteren en knelpunten weg te nemen worden in voorliggend wetsvoorstel de volgende wijzigingen voorgesteld:

- het expliciet in de wet opnemen van de mogelijkheid dat een (aspirant) werkgever of (aspirant) werknemer uit de gemeentelijke doelgroep een aanvraag bij de gemeente indient om ondersteuning op maat; deze mogelijkheid biedt zowel voor uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden met name soelaas wanneer gemeenten terughoudend zijn met het bieden van ondersteuning op maat;
- het aanscherpen van de verordeningsbepaling met betrekking tot persoonlijke ondersteuning en andere voorzieningen; gemeenten geven dan in de verordening aan welk gevarieerd aanbod voor ondersteuning beschikbaar is. In de verordening dienen bepaalde zaken die voor persoonlijke ondersteuning relevant zijn te worden bepaald. Het betreft met name de omvang, intensiteit, kwaliteit van de jobcoach, de integraliteit van de persoonlijke ondersteuning en het aanbod van andere werkvoorzieningen dat beschikbaar is. Uitgangspunt is dat het aanbod alle vormen van persoonlijke ondersteuning moet bevatten. VNG en Divosa werken in verband hiermee een modelverordening uit;
- het creëren van de mogelijkheid voor lagere regelgeving als dat nodig is.

De voorstellen worden hierna toegelicht.

De voorstellen zijn erop gericht om op landelijk niveau de speelruimte te verduidelijken waarbinnen gemeenten maatwerk kunnen leveren en integraal beleid kunnen voeren. In dit wetsvoorstel wordt daarbij een goede balans nagestreefd tussen het uitgangspunt van individueel maatwerk en het uitgangspunt van meer eenduidigheid en harmonisering van het aanbod van persoonlijke ondersteuning en andere werkvoorzieningen.

De voorstellen geven meer houvast en regie aan werkgevers en cliënten en richting aan de inzet van professionals om mensen (duurzaam) aan werk te helpen. 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.

Uitgangspunt blijft daarbij dat maatwerk wordt geboden naargelang van de individuele behoefte en mogelijkheden van mensen met beperkingen. Het is aan gemeenten om zorgvuldig na te gaan welke ondersteuning in de concrete situatie nodig is. Maatwerk is nodig omdat de behoeften en mogelijkheden van mensen met beperkingen en van (aspirant) werkgevers sterk kunnen verschillen. Om voldoende maatwerk te kunnen leveren dient het aanbod van instrumenten voldoende gevarieerd te zijn zodat een breed palet van ondersteuning beschikbaar is en deze naar gelang van de ondersteuningsbehoefte kunnen worden ingezet. Daarnaast is harmonisering van het aanbod van persoonlijke ondersteuning en andere werkvoorzieningen gewenst. Om dit te bereiken wordt in dit

wetsvoorstel de verordeningsplicht van gemeenten uitgebreid. Doel van deze wijzigingen is meer waarborgen te scheppen dat de ondersteuning die nodig is ook daadwerkelijk wordt geboden en bij te dragen aan harmonisering en transparantie van ondersteuning, met name voor werkzoekenden en werkgevers.

### *Uitgangspunten*

Het is van belang om de voorstellen in de juiste context te zien. Er zijn vaak (forse) inspanningen van alle betrokkenen nodig om mensen met een beperking aan (duurzaam) werk te helpen. Mensen verschillen qua mogelijkheden, talenten en beperkingen. Gemeenten hebben de wettelijke taak hen te begeleiden naar werk en passende ondersteuning te bieden naargelang de behoefte. De wet biedt daarvoor de kaders. Voorts hangt veel af van een goede uitvoering, in nauw overleg met de mensen om wie het gaat en (aspirant) werkgevers. Daarbij hoort een goed ingericht werkproces. Het is van belang dat aan de voorkant een goede diagnose plaatsvindt, gevolgd door een goede match op een passende werkplek. In dit proces kan in overleg met de (aspirant) werkgever en de (aspirant) werknemer worden bepaald welke ondersteuning nodig is om iemand (duurzaam) aan werk te helpen. Onderdeel daarvan is het bieden van persoonlijke ondersteuning op maat, bij voorbeeld via een jobcoach of interne werkbegeleider of via andere werkvoorzieningen indien die ondersteuning nodig is. Het belang daarvan is ook onderstreept door mensen met ervaringsdeskundigheid die zijn geraadpleegd.

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.

### *Huidige wettelijke kaders en uitvoeringspraktijk*

In de huidige wet wordt gesproken over persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van de aan die persoon opgedragen taken, indien die persoon zonder die ondersteuning niet in staat zou zijn die taken te verrichten. Persoonlijke ondersteuning bij het werk wordt ingezet om een persoon met een arbeidsbeperking op de werkplek te begeleiden om ervoor te zorgen dat hij werkzaamheden in een reguliere of beschutte omgeving kan uitvoeren. Dit draagt bij aan duurzaam werk voor mensen met een beperking. De intensiteit waarin persoonlijke ondersteuning wordt ingezet (aantal uren per week, duur) verschilt naargelang van de behoefte aan ondersteuning. In beginsel is de inzet van persoonlijke ondersteuning tijdelijk en kan deze na verloop van tijd worden afgebouwd.

Hierbij is van belang wat van een werkgever mag worden verwacht en wat van de overheid. De regering streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, waarbij deelname van mensen met en zonder beperking vanzelfsprekend is. De primaire verantwoordelijkheid voor de begeleiding van een werknemer ligt bij de werkgever. Van een werkgever mag in beginsel worden verwacht dat hij als goed werkgever de begeleiding en ondersteuning biedt die redelijkerwijs van hem mag worden verwacht. Voor mensen met een beperking (de doelgroep van dit wetsvoorstel) geldt echter veelal dat zij meer dan de gebruikelijke begeleiding nodig hebben. In dit wetsvoorstel worden de wettelijke kaders van deze ondersteuning verder toegelicht. De regering gaat ervan uit dat deze kaders in een (model) verordening verder worden uitgewerkt.

De wettelijke omschrijving laat een breed scala aan mogelijkheden toe die ruimte biedt om ondersteuning te bieden naargelang van de behoefte. Uit de uitvoeringspraktijk komt naar voren dat gemeenten diverse vormen van persoonlijke ondersteuning inzetten. Zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie<sup>12</sup> dat gemeenten jobcoaches van externe organisaties inzetten, maar ook interne jobcoaches vergoeden die door werkgevers zelf worden ingezet. Ook zetten gemeenten jobcoaches in die door de gemeenten zelf als jobcoach zijn aangesteld of klantmanagers die mensen met beperkingen begeleiden op de werkplek. Ook komt het voor dat gemeenten binnen de organisatie van de werkgever de mogelijkheden bezien of een collega de ondersteuning op zich kan nemen, bij voorbeeld de zogenoemde «Harries». «Harries» zijn naaste collega's van iemand met een beperking die de begeleiding op de werkplek op zich nemen, waarbij de focus doorgaans ligt op de dagelijkse werkbegeleiding op de werkvloer.

De begrippen persoonlijke ondersteuning en jobcoach zijn dus niet identiek; het begrip persoonlijke ondersteuning is ruimer en daarom als wettelijk begrip adequaat. Omwille van de transparantie wordt in dit wetsvoorstel onderscheid gemaakt tussen twee vormen waarin persoonlijke ondersteuning kan worden geboden. Dit is afhankelijk van de omstandigheden van de persoon die de ondersteuning nodig heeft. Het is aan de gemeente om te beoordelen welke vorm van ondersteuning geboden is.

Allereerst kan het gaan om de inzet van een erkende deskundige (hierna: jobcoach) die methodische ondersteuning biedt aan mensen met een arbeidsbeperking en aan zijn of haar werkgever. Daarnaast kan het ook gaan om iemand die binnen het bedrijf zorgdraagt voor de dagelijkse werkbegeleiding. Bij een jobcoach is sprake van een deskundige expert met specifieke kennis en vaardigheden die de werknemer begeleidt en ondersteunt. Een jobcoach kan ook de werkgever en directe collega's van de werknemer ondersteunen, bij voorbeeld door het gericht geven van advies hoe het dagelijks werk in relatie tot de arbeidsbeperkte werknemer het beste kan worden ingericht. Een jobcoach kan waar nodig ook signaleren dat er knelpunten zijn in de persoonlijke sfeer zodat deze kunnen worden opgepakt. Uiteraard is van belang dat een jobcoach aan kwaliteitseisen voldoet. Daarnaast kan zoals gezegd sprake zijn van collega's binnen het bedrijf die zorgdragen voor de dagelijkse werkbegeleiding op de werkvloer. Tot slot kunnen ook combinaties van persoonlijke ondersteuning, bijvoorbeeld van een jobcoach en een dagelijkse werkbegeleider, voorkomen. Deze variëteit aan ondersteuning behoeft op zich geen probleem te zijn, mits de ondersteuning past bij de ondersteuningsbehoefte van mensen en in voldoende mate wordt verstrekt. De huidige Participatiewet bevat dus al belangrijke kaders voor persoonlijke ondersteuning op maat. Gemeenten hebben de wettelijke taak mensen uit de Participatiewet te ondersteunen naar werk. Het betreft niet alleen uitkeringsgerechtigden maar ook niet-uitkeringsgerechtigden. In de Participatiewet is verder bepaald dat gemeenten hun re-integratiebeleid vastleggen in een verordening, waarbij zij ervoor moeten zorgen dat zij voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling evenwichtig verdelen over de mensen uit de doelgroep. Voorts is wettelijk vastgelegd dat mensen uit de Participatiewet overeenkomstig de verordening een aanspraak hebben op de naar het oordeel van de gemeente noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Expliciet is daarbij ook in de wet genoemd de persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van de aan die persoon opgedragen taken, indien die persoon zonder die ondersteuning niet in staat zou zijn die taken te verrichten<sup>13</sup>. Het is aan gemeenten om hieraan invulling te geven.

<sup>12</sup> Als je ze loslaat ben je ze kwijt, najaar 2016, paragraaf 5.4.

<sup>13</sup> Artikel 10, eerste lid, van de Participatiewet.

Blijkens de wetsgeschiedenis is er hiermee voor betrokkenen al een titel, zij het impliciet, om deze aanspraak op te eisen door het indienen van een aanvraag. De gemeente moet dit beoordelen op basis van een individuele afweging, mede op basis van de gemeentelijke verordening<sup>14</sup>. Voorts is nu in de Participatiewet vastgelegd dat mensen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie aanspraak hebben op persoonlijke begeleiding op de werkplek. De vorm, intensiteit, duur en kwaliteit van de ondersteuning, bij voorbeeld door een jobcoach, is op grond van de huidige wettelijke kaders aan gemeenten overgelaten.

#### *Belang van het instrument persoonlijke ondersteuning, gesignaleerde knelpunten*

Uit recent onderzoek, onder meer van de Inspectie, praktijktafels met werkgevers en gesprekken met ervaringsdeskundigen blijkt dat zich voor cliënten en werkgevers knelpunten voordoen bij de inzet van ondersteunende instrumenten, zoals persoonlijke ondersteuning. Persoonlijke ondersteuning in de vorm van een jobcoach of interne werkbegeleider kan een zeer waardevol instrument zijn om mensen met een beperking naar behoefte te ondersteunen op de werkvloer. Persoonlijke ondersteuning kan bevorderen dat mensen met een beperking aan het werk komen, en duurzaam aan het werk blijven.

Uit het onderzoek naar de werking en effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie<sup>15</sup> komt naar voren dat werkgevers eenvoudig en eenduidigheid willen, ook wat betreft de inzet van persoonlijke ondersteuning. Ook uit het onderzoek «Aan het werk voor hoelang?» van de Inspectie<sup>16</sup> blijkt het grote belang van een adequate inzet van persoonlijke ondersteuning. Dit bevordert volgens de Inspectie dat jongeren met een beperking duurzaam aan het werk worden geholpen en verkleint het risico op onvoldoende nazorg en van uitval. Het rapport van de Inspectie constateert dat een deel van de gemeenten terughoudend is met de inzet van persoonlijke ondersteuning en voorts dat er grote verschillen bestaan tussen UWV en gemeenten en met name tussen gemeenten onderling. Ook tijdens praktijktafels van gemeenten en werkgevers kwam de wens naar een adequate inzet van persoonlijke ondersteuning en meer harmonisatie naar voren.

Uit het onderzoek «Met de jobcoach lukt het wel», dat in opdracht van Cedris en SBCM is verricht blijkt dat werknemers als belangrijkste meerwaarde ervaren dat ze zonder jobcoach niet in staat zouden zijn om hun baan te behouden. Werkgevers zijn door de inzet van de jobcoach in staat om medewerkers met een beperking in dienst te hebben en te houden. Uitvoeringsorganisaties zien dat er, met de inzet van een jobcoach, minder uitval is. In dit onderzoek worden drie randvoorwaarden genoemd voor een succesvolle inzet van de jobcoach: draagvlak bij werkgever en werknemer; vertrouwen («klik») tussen werknemer en jobcoach en competentie van de jobcoach, met name op het communicatieve vlak. In de gesprekken ter voorbereiding van dit wetsvoorstel met ervaringsdeskundigen van cliënten zijn deze elementen bevestigd.

Ook de Tweede Kamer vindt het van belang dat adequate ondersteuning wordt geboden. De motie-Van Brenk/Nijkerken-De Haan nodigde de

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, hoofdstuk 3 van de toelichting. Overwegingen daarbij zijn blijkens de wetsgeschiedenis de individuele capaciteiten, mogelijkheden en omstandigheden, de noodzaak van een traject, de aanwezigheid van voorzieningen en zorg- en hulpverlening of alternatieven daarvoor, evenals de financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld door de gemeenteraad op basis van een gemeentelijke verordening.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 134.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 135.



regering uit in samenspraak met sociale partners het instrument van jobcoaching meer structureel en op grotere schaal inzetbaar te maken voor werkenden en werkzoekenden<sup>17</sup>. Verder verzocht de motie-Bruins de regering, om gemeenten, onderwijs- en zorginstellingen en de Ministeries van SZW, OCW, VWS en BZK bij elkaar te brengen en in gezamenlijkheid te werken aan continuïteit in de begeleiding over leeftijdsgrenzen en levensdomeinen heen.<sup>18</sup> Ook verzocht de motie-Van Brenk<sup>19</sup> c.s. naar aanleiding van recent onderzoek naar de inzet van jobcoaches onder Wajongers om jobcoaching en re-integratiedienstverlening beter op elkaar af te stemmen. De Staatssecretaris heeft aangegeven de inzichten uit het onderzoek te betrekken bij het breed offensief. Tot slot heeft de Staatssecretaris toegezegd dat in de uitwerking van de wetwijziging in de Participatiewet wordt gekeken naar een mogelijk wettelijk recht op jobcoaching. Deze moties en deze toezegging zijn bij de uitwerking van de voorstellen betrokken.

Naar aanleiding van de toezegging aan de Tweede Kamer<sup>20</sup> om te kijken naar een mogelijk wettelijk recht op persoonlijke ondersteuning c.q. jobcoaching wordt opgemerkt dat op grond van dit wetsvoorstel niet gesproken kan worden van een recht op een bepaalde, specifieke voorziening die zonder beoordeling door de gemeente, kan worden opgeëist. 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 noodzakelijk geachte ondersteuning. Dit sluit aan op de wetsgeschiedenis en bij hetgeen in de Wajong en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) is geregeld. De voorstellen in het wetsvoorstel zijn erop gericht om de inzet voor een adequate ondersteuning te versterken. Specifiek wat betreft de motie-Van Brenk c.s. om jobcoaching en re-integratiedienstverlening beter op elkaar af te stemmen merk ik het volgende op. De Tweede Kamer is onlangs over het onderzoek geïnformeerd (brief van 18 december 2019 over de stand van de uitvoering<sup>21</sup>). Dit onderzoek had betrekking op de inzet van de jobcoach in het kader van de Wajong. Een belangrijke conclusie uit het onderzoek was dat ruim de helft van de Wajongers die jobcoachbegeleiding kregen na drie jaar nog steeds werkt. Een kleine meerderheid daarvan heeft niet langer een jobcoach nodig. Het is van belang op te merken dat het onderzoek alleen onder Wajongers is gehouden. Het onderzoek had geen betrekking op de gemeentelijke doelgroep. Dit is van belang omdat gemeenten bij de ondersteuning meer beleidsruimte hebben om persoonlijke begeleiding op de werkvloer te bieden, bij voorbeeld door de inzet van een jobcoach die in dienst is bij de gemeente. Het onderzoek onderstreept wel het belang van goede persoonlijke begeleiding op de werkvloer voor duurzaam werk. Ook het genoemde onderzoek «Aan het werk voor hoelang?» van de Inspectie<sup>22</sup> wijst daarop. De regering sluit zich daarbij aan. Cruciaal is dat de ondersteuning die nodig is wordt geboden en dat deze ondersteuning gericht is op duurzaam werk dat bij iemand past. Het is aan gemeenten om die ondersteuning te bieden, naargelang van de vastgestelde ondersteuningsbehoefte. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in extra waarborgen.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 153.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 68 (gewijzigd).

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XV, nr. 69.

<sup>20</sup> Algemeen overleg Participatiewet, 23 januari 2019.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2019/20, 26 448, nr. 630.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 135.

Dit wetsvoorstel opent allereerst expliciet de mogelijkheid in de Participatiewet voor werkzoekenden of (aspirant) werknemers en (aspirant) werkgevers om bij de gemeente een aanvraag in te dienen voor ondersteuning op maat die past bij de mogelijkheden en beperkingen van de betrokkene. Overweging hierbij is dat dit de zorgplicht van de gemeente en de eigen regie van mensen die vallen onder de reikwijdte van de Participatiewet en van werkgevers versterkt. Zoals hiervoor aangegeven kent de Participatiewet nu al de aanspraak op noodzakelijk geachte ondersteuning, dit wetsvoorstel bouwt daarop voort door expliciet de aanvraagmogelijkheid voor ondersteuning op maat in de wet op te nemen.

Uiteraard is de aanvraagmogelijkheid geen verplichting; gemeenten kunnen ook zelf ambtshalve – dat wil zeggen zonder aanvraag – beoordelen wat nodig is. In de praktijk zal veelal sprake zijn van een ambtshalve beoordeling. Voor veel mensen met een beperking geldt dat zij actief door de gemeente naar een werkplek worden begeleid, waarbij tegelijk de vraag aan de orde is welke ondersteuning hierbij nodig is. Als gemeenten in samenspraak met de mensen om wie het gaat zorgen voor een goede match met een werkgever met passende ondersteuning hoeft het niet tot een aanvraag te komen. Als gemeenten hierin tekortschieten kan van de aanvraagmogelijkheid gebruik worden gemaakt. Het bieden van een specifieke aanvraagmogelijkheid biedt daarnaast de ruimte voor eigen initiatief van de werkzoekende of (aspirant) werknemer en de (aspirant) werkgever.

Bij het indienen van een aanvraag kan het gaan om de inzet van persoonlijke ondersteuning of om andere op werk gerichte voorzieningen. Hierbij kan worden gedacht aan aanbodversterkende voorzieningen die ook in de Wajong worden genoemd. Het kan bij voorbeeld gaan om een vervoersvoorziening die nodig is om betrokkene in staat te stellen zijn werk te bereiken, een hulpmiddel die nodig is bij een visuele of motorische handicap of om een meeneembare voorziening, bij voorbeeld voor de inrichting van de werkplek, de productie- en werkmethoden, of de bij het werk te gebruiken hulpmiddelen. De aanvraag kan ook betrekking hebben op het verstrekken van een vergoeding voor een interne jobcoach of werkbegeleider door een werkgever. De aanvraag wordt gedaan door de (aspirant-)werknemer of de (aspirant-)werkgever bij de gemeente waar de (aspirant-)werknemer woont (conform artikel 10, zesde lid (nieuw), in verbinding met artikel 40 e.v. van de wet).

De gemeente moet zorgvuldig onderzoeken wat gezien de mogelijkheden en beperkingen van betrokkene nodig is. Dit is niet alleen nodig bij een aanvraag, maar ook bij ambtshalve toekenning. Het ligt voor de hand dat de gemeente hiertoe overlegt met de werkzoekende of (aspirant) werknemer en de (aspirant) werkgever en rekening houdt met de wensen van de werknemer en de werkgever. Zoals aangegeven blijkt uit onderzoek dat een goede «klik» met werkgever en werknemer bij het bieden van persoonlijke ondersteuning op de werkplek van groot belang is. Het ligt dan ook in de rede dat gemeenten bij het bieden van ondersteuning rekening houden met de wensen van cliënten en werkgevers. Ervaringsdeskundigen hebben dit ook benadrukt. Het college beoordeelt uiteindelijk of de gevraagde ondersteuning nodig is en voor welke periode deze geldt. Als uit het onderzoek van de gemeente blijkt dat de inzet van persoonlijke ondersteuning of een andere voorziening noodzakelijk is voor de arbeidsinschakeling wordt de voorziening toegekend. De gemeente bepaalt daarbij ook de omvang van persoonlijke ondersteuning of voorziening, bij voorbeeld uit het aantal uren en voor welke periode persoonlijke ondersteuning wordt ingezet. Dit is maatwerk en kan

verschillen naargelang de ondersteuningsbehoefte in het individuele geval. De gemeente dient op een aanvraag een gemotiveerd besluit te nemen. Hiertegen staan de gebruikelijke rechtswaarborgen van bezwaar en beroep open.

#### *Voorstel voor een verordeningplicht over het aanbod van werkvoorzieningen*

Dit wetsvoorstel scherpt in de tweede plaats de verordeningplicht voor gemeenten aan. Gemeenten dienen op grond daarvan bij verordening het aanbod van persoonlijke ondersteuning, in al zijn verschijningsvormen, en andere werkvoorzieningen vast te leggen.

Uit gesprekken die zijn gevoerd met betrokken partijen (in praktijktafels en met experts), uit onderzoek, bij voorbeeld van de Inspectie SZW «Aan het werk, voor hoelang?» en uit de uitvoeringspraktijk van UWV bij de ondersteuning van jongeren met een beperking, komt naar voren dat diverse aspecten van essentieel belang zijn voor een adequaat ondersteuningsaanbod, met name wat betreft het aanbod van persoonlijke ondersteuning en andere aanbodversterkende voorzieningen. Daarbij is ook het instrument proefplaatsing genoemd.

Daarom is in dit wetsvoorstel geregeld dat in de verordening in elk geval de volgende zaken dienen te worden opgenomen:

- voor welke periode en met welke intensiteit persoonlijke ondersteuning kan worden ingezet. Dit onderdeel is, net als andere, niet bedoeld om op voorhand begrenzingen aan te geven, maar om transparant te zijn over het gevarieerd aanbod van ondersteuning dat beschikbaar is. Dit aanbod kan vervolgens worden toegesneden op wat in het individuele geval gezien de behoefte van iemand met een beperking nodig is. Het is daarbij van belang dat de inzet van persoonlijke ondersteuning, en daarmee de duur en intensiteit van de ondersteuning die op grond van de verordening beschikbaar is goed wordt afgestemd op die behoefte. In het algemeen geldt dat iemand met een beperking in de eerste periode van een dienstverband meer ondersteuning nodig heeft en na verloop van tijd minder. De intensiteit van ondersteuning kan na verloop van tijd afnemen. In beginsel is de duur van persoonlijke ondersteuning, net als bij de Wajong, dus begrensd in de tijd. Er zijn echter ook mensen voor wie een langduriger ondersteuning nodig is. En voor mensen die aangewezen zijn op beschut werk geldt vaak dat langdurige, intensieve ondersteuning wezenlijk is voor duurzaam werk. Het aanbod dat beschikbaar is dient dus te worden toegesneden op de diversiteit die zich voordoet. De verordening dient ook regels te bevatten over de kwaliteitseisen voor de jobcoach. Dit is een heel belangrijk onderdeel, omdat de kwaliteit een waarborg is voor een adequate inzet van een jobcoach die niet alleen werkbehoud, maar ook duurzaam werk kan bevorderen. Bij eisen over de kwaliteit van de jobcoach valt te denken aan eisen zoals opleiding en ervaring of het beschikken over een certificaat of voldoen aan een keurmerk;
- de wijze waarop voorzien wordt in integrale en waar nodig domeinoverstijgende ondersteuning niet alleen op het werk, maar zo nodig ook buiten het werk. Voor sommige mensen met een beperking volstaat het niet om alleen te kijken naar de werksituatie maar is ook de thuissituatie van belang. De gemeente kan hierbij integraal beleid inzetten, ook met de middelen van de Wmo 2015. Dit onderdeel ziet verder op het bieden van ondersteuning, als deze nodig is, bij de transities waar iemand met een beperking mee te maken kan krijgen. Dit kan het geval zijn bij de overgang van school naar werk en van werk naar werk.
- de vorm waarin persoonlijke ondersteuning wordt geboden dient gevarieerd te zijn, om aan te sluiten op de mogelijkheden en behoeften van werknemers en werkgevers. Het ondersteuningsaanbod dient in

ieder geval ook de mogelijkheid van een interne jobcoach te omvatten, zodat werkgevers aan aanvraag kunnen doen voor subsidie voor een interne jobcoach. In het algemeen zal dit zich kunnen voordoen bij grotere werkgevers die meer mensen met een beperking in dienst hebben. Ook kan het aanbod omvatten dat een zogenaamde «Harriet-training» voor begeleiding door collega's die als interne werkbegeleiders optreden mogelijk wordt gemaakt die voor vergoeding in aanmerking kan komen. Zo nodig kan ook een combinatie van een jobcoach en een interne werkbegeleider worden gefaciliteerd. Het aanbod kan ook inhouden dat een jobcoach van de gemeente zelf de ondersteuning biedt. Voor jobcoaches gelden daarbij kwaliteitseisen die geborgd dienen te worden (zie hierna). In het algemeen geldt dat bij complexere beperkingen een meer gespecialiseerde jobcoach beschikbaar dient te zijn;

- het aanbod van andere aanbodversterkende voorzieningen, zoals werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen, voorzieningen voor visueel beperkten;
- de voorwaarden waaronder gemeenten mensen met een beperking een proefplaatsing kunnen aanbieden. Proefplaatsing is een re-integratie-instrument dat zowel door gemeenten als UWV veelvuldig wordt ingezet waarmee uitkeringsgerechtigden hun kans op werk kunnen vergroten. In de Participatiewet ontbreekt een wettelijke bepaling omtrent dit instrument. Uit oogpunt van transparantie is daarom in dit wetsvoorstel een definitie van het begrip proefplaatsing opgenomen. Het gaat om het verrichten van werkzaamheden met behoud van uitkering die bij een werkgever voor een beperkte duur worden verricht en die zijn gericht op arbeidsinschakeling bij die werkgever. De werkgever kan tijdens de proefplaatsing de potentiële werknemer beter leren kennen; de werknemer krijgt de kans werkervaring op te doen en heeft zo meer kans om een dienstverband te krijgen. Werkgevers hebben aangegeven te hechten aan harmonisatie bij de inzet van een proefplaatsing. Daarom bevat dit wetsvoorstel hiertoe een verordeningsplicht voor gemeenten, met een duidelijke begrenzing van de maximale duur van de proefplaatsing. De periode van een proefplaatsing dient in het belang van de mensen om wie het gaat beperkt te zijn tot een reële termijn die gezien de omstandigheden en mogelijkheden van betrokkene nodig is. In dit wetsvoorstel is uit oogpunt van harmonisatie aangesloten bij de periode van twee maanden die UWV in de uitvoeringspraktijk als uitgangspunt hanteert, met de mogelijkheid om deze periode gelet op de individuele omstandigheden met maximaal vier maanden te verlengen<sup>23</sup>. Deze mogelijkheid tot verlenging biedt ruimte voor maatwerk. Uiteraard dient bij de uitwerking er de aandacht voor te zijn dat het risico op verdringing wordt voorkomen. De gemeente is verantwoordelijk om te borgen dat de inzet van proefplaatsingen niet leidt tot verdringing. Divosa heeft daarvoor een handreiking opgesteld<sup>24</sup>.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat een adequaat ondersteuningsaanbod niet betekent dat een streep gezet wordt door het uitgangspunt dat ondersteuning op maat geboden moet worden. Daarvoor zijn de verschillen in de ondersteuningsbehoefte in de doelgroep te groot. Het bieden van ondersteuning op maat en het beschikken over een gevarieerd ondersteuningsaanbod gaan hand in hand en zijn dienstbaar aan het doel om mensen met een beperking perspectief te geven op werk, niet alleen

<sup>23</sup> Voor UWV-cliënten is een wettelijke maximumduur opgenomen van zes maanden. UWV heeft in beleidsregels een standaard opgenomen van twee maanden, met de mogelijkheid van verlenging tot maximaal zes maanden (Beleidsregels UWV proefplaatsing, Stcrt. 2012, 25702).

<sup>24</sup> <https://www.divosa.nl/publicaties/verdringing-voorkomen-bij-het-bevorderen-van-arbeidsparticipatie>.

op korte, maar ook op langere termijn. Er moet dus steeds in de uitvoeringspraktijk gekeken worden naar wat betrokkene zelf kan en welke ondersteuning gezien iemands behoefte en mogelijkheden nodig is. De behoefte van mensen is dus leidend.

#### *Relatie met de op te stellen modelverordening*

De gemeente dient dus in zijn verordening invulling te geven aan deze onderdelen. Het is van belang dat op dit punt ook harmonisering plaatsvindt. Een geschikt instrument daarvoor is het opstellen van een modelverordening. De regering heeft veel vertrouwen in de toegevoegde waarde van modelverordeningen, omdat bekend is dat gemeenten die goed gebruiken.

Daarbij is het streven om het aanbod van jobcoaches en overige werkvoorzieningen tussen gemeenten en UWV zoveel mogelijk te harmoniseren. Deze items betreffen onder andere harmonisatie van begeleidingsregimes, het borgen van kwaliteitseisen van een jobcoach, de wijze waarop de persoonlijke ondersteuning beschikbaar wordt gesteld en harmonisering van de proefplaatsing. Deze items zijn opgenomen in de verordeningsplicht voor gemeenten.

VNG en Divosa hebben het initiatief genomen om de modelverordening op te stellen. De modelverordening dient als advies aan gemeenten en draagt bij aan de beoogde harmonisering van ondersteunende instrumenten, ook tussen gemeenten en UWV. Voor de goede orde zij opgemerkt dat VNG en Divosa hebben aangegeven dat de modelverordening eerst op basis van de definitieve tekst van het wetsvoorstel kan worden opgesteld.

De modelverordening kan gemeenten behulpzaam zijn bij het ontwerpen van hun verordening. Over het toepassen en overnemen van de modelverordening door gemeenten maakt de Staatssecretaris bestuurlijke afspraken met de gemeenten.

#### *Delegatiemogelijkheid*

Gezien het belang dat de regering hecht aan persoonlijke ondersteuning op maat en harmonisering van persoonlijke ondersteuning en andere werkvoorzieningen wordt verder voorgesteld om de bestaande delegatiemogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere uitwerking te geven aan kortgezegd het instrument loonkostensubsidie, uit te breiden met de bevoegdheid om nadere regels te stellen over de persoonlijke ondersteuning en overige werkvoorzieningen. Het gaat hierbij om zaken waarvan het voortouw bij de gemeenten ligt om bijvoorbeeld via de eerdergenoemde landelijke modelverordening het aanbod voor de jobcoaches en andere aanbodversterkende voorzieningen te harmoniseren. Waar nodig zullen echter minimale voorwaarden bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur kunnen worden neergelegd, waar de gemeenteraad in zijn verordening rekening mee zal moeten houden. Het kan hierbij onder meer gaan over minimumeisen inzake de kwaliteit van de jobcoach. Het spreekt vanzelf dat eventuele lagere regelgeving in het kader van de Participatiewet in overleg met medeoverheden tot stand komt.

### **5. Werken moet lonen: vrijlating arbeidsinkomsten**

Omdat de algemene bijstand in de Participatiewet als vangnet van de sociale zekerheid een complementair karakter heeft, worden – behoudens een aantal uitzonderingen – alle vermogens- en inkomensbestanddelen tot de middelen gerekend waarover betrokkene beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. De regering wil bevorderen dat werken, ook in deeltijd, voor mensen met beperkingen loont. Daarom wordt in dit wetsvoorstel

voor hen een specifieke tijdelijke vrijlatingsregeling van inkomsten uit arbeid voorgesteld met de mogelijkheid van verlenging. Mensen die niet uit de bijstand zijn gestroomd omdat zij in deeltijd werken met loonkostensubsidie, merken daardoor dat werken loont. Hieronder wordt deze wijziging toegelicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de motie van de leden Raemakers en Renkema<sup>25</sup> alsmede op de motie Van Brenk c.s.<sup>26</sup>

### *Huidige relevante vrijlatingen*

Werken moet lonen voor mensen die gaan werken vanuit de bijstandsuitkering. De Participatiewet biedt voor de colleges een aantal mogelijkheden om hen daartoe financieel te stimuleren. Hierbij wordt met name gedoeld op de gedeeltelijke vrijlating van inkomsten, voor zover het inkomsten betreft lager dan de toepasselijke bijstandsnorm, alsmede de vrijlating van stimuleringspremies die de colleges kunnen verstrekken om de uitstroom uit de bijstand te bevorderen. De reeds bestaande in dit verband relevante vrijlatingen in de Participatiewet betreffen:

- de algemene tijdelijke gedeeltelijke inkomstenvrijlating (artikel 31, tweede lid, onderdeel n, van de Participatiewet).  
Het gaat om 25% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 215,- per maand<sup>27</sup>. Deze vrijlating geldt voor een periode van maximaal 6 maanden. Voorwaarde is dat de werkzaamheden naar het oordeel van het college bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de belanghebbende. Deze vrijlating geldt niet voor personen tot 27 jaar;
- de tijdelijke inkomstenvrijlating alleenstaande ouder (artikel 31, tweede lid, onderdeel r)  
Het gaat om 12,5% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 134,35 per maand. Deze vrijlating geldt voor een periode van maximaal 30 aaneengesloten maanden. Ook deze vrijlating geldt niet voor personen tot 27 jaar;
- de structurele inkomstenvrijlating medisch uren beperkt (artikel 31, tweede lid, onderdeel y).  
Het gaat om 15% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 136,26 per maand. Het college moet op grond van een advies van UWV hebben vastgesteld dat de belanghebbende medisch urenbeperkt is. Deze vrijlating is structureel en ook van toepassing op belanghebbenden jonger dan 27 jaar;
- de incidentele vrijlating van een stimuleringspremie (artikel 31, tweede lid, onderdeel j)  
Ter bevordering van uitstroom/werkaanvaarding kunnen colleges een- of tweemaal per jaar een stimuleringspremie verstrekken. De totale premie kan jaarlijks maximaal € 2.570 bedragen. De overige voorwaarden zijn ter invulling aan de colleges. Deze vrijlating geldt niet voor personen tot 27 jaar.

### *Nieuwe vrijlatingsregeling van inkomsten bij werken met loonkostensubsidie*

Werknemers uit de doelgroep loonkostensubsidie met een deeltijddienstverband die met het naar rato verminderde WML/cao-loon een inkomen lager dan het sociaal minimum bereiken, krijgen nu aanvullende bijstand. Het karakter van deze aanvullende uitkering zorgt er echter voor dat werken niet «beloond wordt», in de zin dat het niet tot meer inkomen leidt dan een volledige bijstandsuitkering. Op dit moment is er – in aansluiting op de algemene tijdelijke gedeeltelijke vrijlatingsregeling en de vrijlatingsregeling alleenstaande ouder – geen specifieke vrijlatingsregeling van

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV nr. 62.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2018/19, 29 817, nr. 148.

<sup>27</sup> Genoemde bedragen zijn steeds naar stand 1 januari 2020.

arbeidsinkomsten voor deze groep van toepassing. Alleen ingeval de belanghebbende naast verminderde loonwaarde ook als medisch urenbeperkt wordt beschouwd, geldt de regeling structurele inkomensvrijlating voor medisch urenbeperkten.

Dit wetsvoorstel voegt aan de Participatiewet een vrijlatingsregeling toe voor mensen die vanwege een arbeidsbeperking met toepassing van loonkostensubsidie werkzaam zijn en een inkomen hebben dat lager is dan de toepasselijke bijstandsnorm en geen medische urenbeperking hebben. Het gaat hier om een vrijlatingsregeling die specifiek van toepassing is op inkomsten uit werkzaamheden die met toepassing van loonkostensubsidie worden verricht. Dit wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke vrijlating voor de duur van 12 maanden voor mensen die werken met loonkostensubsidie, met de mogelijkheid van verlenging van deze vrijlatingsduur wanneer er naar het oordeel van het college in de persoon gelegen omstandigheden zijn, die uitbreiding van de uren (vrijwel) onmogelijk maakt.

Het gedeeltelijk vrijlaten van het nettoloon uit arbeid wanneer iemand in deeltijd met loonkostensubsidie aan de slag is, levert voor de belanghebbende een financieel voordeel op. Voor de mensen met een arbeidsbeperking moet, naar de mening van de regering, ook het werken in deeltijd lonen. Juist vanwege de arbeidsbeperking is het namelijk moeilijker om aan het werk te blijven en uit de bijstand te stromen dan voor mensen zonder een arbeidsbeperking. Het is belangrijk om bij het formuleren van zo'n financiële prikkel ervoor te zorgen dat «werken blijft lonen» en dat een armoedeval zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Het doel van de nieuwe vrijlating is dus mensen met een verminderde loonwaarde die in deeltijd werken én daardoor aangewezen zijn c.q. blijven op aanvullende bijstand, in aansluiting op de bestaande vrijlatingen, een deel van hun inkomsten uit arbeid voornamelijk tijdelijk te laten behouden. Thans bestaat er geen specifieke vrijlatingsregeling voor deze groep, hetgeen een reden kan zijn om niet in deeltijd met een aanvulling vanuit de bijstand, te gaan werken. Met de nieuwe vrijlatingsregeling gaat voor deze groep, anders dan nu, óók werken in deeltijd daadwerkelijk lonen. Voorts geldt dat werknemers in het systeem van loonkostensubsidie een cao- of minimumloon ontvangen en over dat loon pensioen opbouwen. Dat stimuleert werknemers eveneens te gaan werken. Indien werknemers parttime werken, leidt uitbreiding van het aantal gewerkte uren dus tot een hoger loon, meer pensioenopbouw en uiteindelijk tot uitstroom uit de bijstand. Hiermee beoogt de regering ook voor deze doelgroep een goede balans te realiseren tussen de mogelijkheden voor gedeeltelijk vrijlating van inkomsten uit een loonkostensubsidie arbeidsverband, het vangnetkarakter van de bijstand en het stimuleren van volledige uitstroom uit de bijstand.

De voorgestelde vrijlatingsregeling is qua hoogte te vergelijken met de vrijlatingsregeling voor medisch urenbeperkten; niet qua duur. Mensen met een medische urenbeperking hebben in beginsel géén mogelijkheid om méér uren/dagen te (gaan) werken en daardoor uit de bijstand te stromen. Mensen met een medische urenbeperking die in deeltijd werken en daarmee een inkomen genereren dat lager is dan de op hen van toepassing zijnde bijstandsnorm, komen thans reeds in aanmerking voor aanvullende bijstand én de voor hen geldende structurele vrijlating. Hierdoor loont het reeds voor deze doelgroep om ook bij een beroep op aanvullende bijstand, naar vermogen te gaan en te blijven werken.

In de nieuwe vrijlatingsregeling voor mensen die met loonkostensubsidie werkzaam zijn, geldt voor wat betreft de partners, net als bij de overige reeds bestaande vrijlatingsregels, dat wanneer beide partners onder de

doelgroep vallen iedere partner afzonderlijk recht heeft op de inkomsten-vrijlating. Voorts geldt in dit verband dat ook de nieuwe vrijlatingsregels zijn gekoppeld aan de inkomsten in een maand ongeacht het aantal uren dat wordt gewerkt. De (aanvullende) bijstand wordt immers op maand-basis vastgesteld (artikel 45, eerste lid, van de Participatiewet).

#### *Mogelijkheid tot verlenging duur vrijlating*

Een structurele gedeeltelijke vrijlating van arbeidsinkomsten van een arbeidsbeperkte die geen medische urenbeperking heeft maar wel met loonkostensubsidie werkzaam is, zou de belanghebbende om financiële redenen kunnen weerhouden om zijn werkuren iets uit te breiden. Immers indien een arbeidsinkomen op of net boven bijstandsniveau wordt gegenereerd, dan is er geen recht meer op aanvullende bijstand, en dus ook niet op de vrijlating van inkomsten. Personen met een medische urenbeperking daarentegen kunnen in het algemeen gesteld hun werkuren niet uitbreiden; mensen die geen urenbeperking hebben, maar alleen een verminderde loonwaarde kunnen dat in beginsel wel, waardoor in individuele gevallen ook uitstroom uit de bijstand tot de mogelijkheden kan behoren. Dat laatste beoogt de regering ook met de nieuwe vrijlatingsregeling te stimuleren.

Om te voorkomen dat iemand die met loonkostensubsidie werkzaam is, langer dan nodig aangewezen blijft op aanvullende bijstand, is er in de voorgestelde nieuwe vrijlatingsregeling geen sprake van een structurele vrijlating, maar van een tijdelijke vrijlating voor de duur van 12 maanden. Langer in de bijstand blijven dan nodig, terwijl – gelet op de arbeidsmogelijkheden van de belanghebbende – uitstroom mogelijk moet worden geacht, wordt door de tijdelijkheid van de vrijlating op den duur financieel onaantrekkelijker. De tijdelijke vrijlating eindigt na de genoemde periode van 12 maanden. Na de eerste vrijlating beoordeelt het college of er sprake is van een situatie waarbij door in de persoon gelegen omstandigheden uitbreiding van de arbeidsuren niet of bijna niet mogelijk is. Als dat naar het oordeel van het college het geval is, zal de gemeente een nieuwe vrijlating toekennen. Deze wordt voortgezet zolang de belanghebbende – gelet op in de persoon gelegen individuele omstandigheden – niet meer uren kan werken, en daardoor een uitbreiding van de deeltijduren niet mogelijk wordt geacht. Voor het formeel beëindigen van deze verlengde vrijlating dient het college – na toetsing van de veranderde persoonlijke omstandigheden – een besluit te nemen, anders loopt de vrijlating door. De toekenning ervan vindt plaats aan personen waarvan geen wijziging in de omstandigheden is te verwachten en zal dan ook voortduren zolang die omstandigheden inderdaad niet veranderen. Wanneer er wel sprake is van veranderde omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de vrijlating van inkomsten, zullen deze op grond van artikel 17 van de wet aan het college moeten worden gemeld. Het college kan dan toetsen of nog steeds voldaan wordt aan de criteria van de vrijlating. Mocht dit niet langer het geval zijn dan zal het college de vrijlating formeel beëindigen en dit in een beschikking aan belanghebbende kenbaar maken. Met in de persoon gelegen omstandigheden doelt de regering hier niet op de aanwezigheid van een medische urenbeperking, maar bijvoorbeeld op eventuele individuele praktische belemmeringen die de belanghebbende ondervindt bij het uitbreiden van zijn werkuren en zijn feitelijke aanwezigheid op het werk. Deze belemmeringen kunnen uiteraard wel een relatie hebben met de individuele medische beperking van de belanghebbende. Te denken valt aan de beschikbaarheid van hulp van derden die voor de belanghebbende noodzakelijk is bij de dagelijkse verzorging, huishouding en vervoer van en naar het werk en die een voorwaarde is om meer uren aan het arbeidsproces deel te nemen. Voorts kan verlenging afhangen van andere aspecten ter beoordeling van het college,



waarmee belanghebbende met een arbeidsbeperking alleen wordt geconfronteerd indien een daadwerkelijke uitbreiding van de werkuren aan de orde is. Het betreft hier dus bij uitstek individueel maatwerk. In dit verband hecht de regering eraan om te benadrukken dat «het niet kunnen uitbreiden van werkuren, omdat die extra uren binnen de organisatie van de werkgever niet voor handen zijn», niet als een individuele belemmering wordt beschouwd.

Met dit wetsvoorstel zullen mensen die met loonkostensubsidie in deeltijd werken, én naar het oordeel van het college vanwege hun individuele omstandigheden niet meer uren kunnen werken voor langere tijd voor deze vrijlating in aanmerking kunnen komen.

#### *Het verstrekken en vrijlaten van stimuleringspremies*

Voor de belanghebbende waarbij een verlengde vrijlating niet aan de orde is, kan het college ervoor kiezen om de uitstroom van belanghebbende uit de bijstand te stimuleren door het verstrekken van een (half-)jaarlijkse premie gericht op arbeidsinschakeling. Vanwege de positieve prikkel die van de premie zal uitgaan bij de activering van de belanghebbende, is in de Participatiewet reeds voorzien in vrijlating van zo'n premie. Zowel de vraag of een verlenging van de vrijlatingstermijn in individuele gevallen aan de orde is, als het verstrekken van een uitstroompremie, is ter beoordeling aan het college.

#### *Personen tot 27 jaar die met loonkostensubsidie werkzaam zijn*

Jongeren tot 27 jaar met een arbeidsbeperking kunnen eveneens in aanmerking komen voor werk met toepassing van loonkostensubsidie. Ook voor hen geldt dat het vanwege de arbeidsbeperking moeilijker is om aan het werk te blijven en uit de bijstand te stromen dan jongeren zonder een arbeidsbeperking. De nieuwe vrijlatingsregeling geldt – in lijn met de vrijlating voor jongeren met een medische urenbeperking – ook voor hen. Ook wordt met dit wetsvoorstel de vrijlating van de stimuleringspremie op deze doelgroep van toepassing.

#### *Motie van de leden Raemakers en Renkema<sup>28</sup>.*

In deze motie wordt overwogen dat ruim 60% van de mensen die met loonkostensubsidie of loonkostensubsidie werken dat in deeltijd doet. In de motie wordt geconstateerd dat de regering voorstelt om voor mensen die in deeltijd werken maar geen medische urenbeperking hebben, een soortgelijke vrijlating in te voeren als voor de medisch urenbeperkten, maar dan als een incidentele vrijlating met mogelijkheid tot verlenging. De motie verzoekt de regering een beeld te geven van hoeveel uren deze doelgroep werkt en – voor zover bekend – wat de redenen zijn om in deeltijd te werken.

In reactie daarop het volgende. Ter uitvoering van de motie heeft de regering aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om onderzoek te doen naar het aantal personen dat gebruik maakt van loonkostensubsidie met een onderverdeling naar werkend/niet-werkend en met bijstand/zonder bijstand. Deze informatie heeft het CBS in maart 2019 geleverd en gepubliceerd.<sup>29</sup> In dit onderzoek heeft het CBS gekeken naar de daadwerkelijk gewerkte uren per week van personen met een vorm van loonkostensubsidie. Het kan gaan om een loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet, een forfaitaire loonkostensubsidie of een tijdelijke loonkostensubsidie. In de door het CBS gepubliceerde tabel

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 62.

<sup>29</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/12/loonkostensubsidie-en-omvang-baan-september-2018>.

worden alle personen met een vorm van loonkostensubsidie per eind september 2018, weergegeven naar het gemiddeld aantal gewerkte uren per week in september 2018. Uit het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat in totaal 16.830 personen met loonkostensubsidie werkzaam waren. Daarvan waren 1620 personen met loonkostensubsidie werkzaam én hadden daarnaast aanvullende algemene bijstand ontvangen. Dat is dus 10% van het totaal.

In dit kader is voorts het eindrapport «De werking en effectiviteit van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie<sup>30</sup>» van het bureau APE Public Economics & De beleidsonderzoekers, van belang. Uit dit rapport blijkt onder andere dat in de praktijk een deel van de gemeenten erop stuurde om werknemers te bemiddelen naar een baan voor ongeveer 28 uur per week: het punt waarop de werknemer net uit de uitkering is en de loonkostensubsidie voor gemeenten laag is. Dit kan werknemers belemmeren in hun professionele ontwikkeling en in het ontplooiën van hun verdien capaciteit. Desondanks werkt blijkens het onderzoek (peiljaar 2016) 40 procent van de werknemers die met loonkostensubsidie aan het werk is fulltime. Voorts werkt volgens het onderzoek 19 procent tussen de 32 en 36 uur, en 24 procent tussen de 24 en 32 uur. Voor het verkrijgen van inzicht in de redenen van deze doelgroep om in deeltijd te werken is navraag gedaan bij het uitvoeringspanel gemeenten. Hieruit is een wisselend beeld naar voren gekomen. De redenen/oorzaken van het werken in deeltijd die worden genoemd, variëren van de aanwezigheid van een medische beperking, dat werkgevers maar een dienstverband met een beperkt aantal uren aanbieden, tot een meer financiële reden, te weten «meer werken loont altijd, maar relatief minder, als je meer gaat verdienen».

#### *Motie Van Brenk c.s.<sup>31</sup>*

In deze motie wordt, overwegende dat het in mindering brengen van gratificaties en mogelijke bijzondere loonuitkeringen op de (Wajong-) uitkering bijzonder demotiverend werkt voor mensen met een arbeidsbeperking – de regering verzocht om bij de harmonisatie van de Wajong en de uitwerking van het breed offensief, de wet- en regelgeving op dit punt grondig door te lichten, en demotiverende effecten van wet- en regelgeving voor mensen met een arbeidsbeperking zo veel mogelijk weg te nemen.

In reactie daarop het volgende. De Participatiewet is – anders dan de Wajong – ingericht als vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid. Het uitgangspunt is dan ook dat de bijstand altijd complementair is op de eigen middelen (inkomen/vermogen) van de belanghebbende. In het voorliggende wetsvoorstel is er specifiek voor mensen die met loonkostensubsidie in deeltijd werkzaam zijn en daardoor op aanvullende bijstand zijn aangewezen een uitzondering op dit complementariteitsbeginsel gemaakt. Voor hen wordt met dit wetsvoorstel namelijk een tijdelijke vrijlatingsregeling voor inkomsten uit arbeid geïntroduceerd met de uitdrukkelijke mogelijkheid van verlenging daarvan voor personen waarbij uitbreiding van arbeidsuren (nog) niet aan de orde is. Deze vrijlatingsregeling is ook van toepassing op bijstandsgerechtigde personen jonger dan 27 jaar die met loonkostensubsidie werkzaam zijn. Naast het reguliere inkomen uit arbeid, vallen ook inkomensbestanddelen zoals gratificaties, dertiende maand, bonussen e.d. onder inkomen uit arbeid en dus óók onder de vrijlatingsregeling. Omdat aan de 15% vrijlating van de arbeidsinkomsten een maximumbedrag per maand is verbonden, betekent dat een incidentele verhoging van het inkomen (bijvoorbeeld

<sup>30</sup> <https://www.ape.nl/include/downloadFile.asp?id=1433>.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2018/19, 29 817, nr. 148.

door een gratificatie/bonus/of extra uren werken) alleen gevolgen voor het totale inkomen van de belanghebbende heeft indien het maximumvrijlatingsbedrag nog niet is bereikt. Bovendien kan het in de uitvoeringspraktijk voorkomen dat de genoemde incidentele extra inkomsten leidt tot een inkomen dat de toepasselijke bijstandsnorm (maand) overschrijdt. In dit kader wijst de regering nogmaals expliciet op de hiervoor reeds genoemde mogelijkheid van de colleges om in individuele gevallen een stimuleringspremie gericht op arbeidsinschakeling te verstrekken. De regering ziet derhalve geen aanleiding om een aparte vrijlating voor de eerdergenoemde inkomensbestanddelen in de Participatiewet op te nemen.

#### *Aangehouden motie Stoffer*<sup>32</sup>

Tijdens de behandeling van de begroting 2020 van het Ministerie van SZW heeft het lid Stoffer gevraagd naar de onderbouwing van de hoogte van de vrijlating van inkomsten uit arbeid (15%) van personen die medisch urenbeperkt zijn en een motie op dit punt ingediend. Het lid Stoffer acht deze regeling voor de doelgroep van wezenlijk belang door het wetsvoorstel vereenvoudiging Wajong, aangezien een deel van deze groep voor meer is aangewezen op een inkomensaanvulling uit de Participatiewet. De Staatssecretaris van SZW heeft in reactie hierop verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Breed offensief waarin op de betreffende vraagpunt zal worden ingegaan. Het lid Stoffer heeft daarop de motie aangehouden.

Voor mensen met een medische urenbeperking geldt een structurele vrijlating van 15% van de maandelijkse arbeidsinkomsten met een maximum van thans € 136,25 per maand. Structureel, omdat zij vanwege hun urenbeperking niet in staat geacht worden om méér uren te werken om zo uit de uitkering te kunnen stromen. Er is geen uitgebreide onderbouwing in de parlementaire geschiedenis van deze vrijlating is te vinden. Dat heeft te maken met het feit dat deze regeling bij amendement per 1 januari 2015 in de Participatiewet is gekomen. Dat betekent echter niet dat de hoogte van deze vrijlating willekeurig is gekozen. Het is een balans tussen enerzijds de stimulans om vanuit de bijstand (deeltijd) werk te aanvaarden en daarmee een wat hoger inkomen te generen en anderzijds zoveel mogelijk aansluiting te houden met de bestaande normensystematiek en de overige vrijlatingen van arbeidsinkomsten in de bijstand. Ten aanzien van de relatie met de Wajong geldt het volgende. Jonggehandicapten die met een medische urenbeperking recht op Wajong hebben, zijn voor hun inkomensaanvulling tot het sociaal minimum niet afhankelijk van de Participatiewet. De Wajong biedt deze jonggehandicapten namelijk reeds een individuele en ongetoetste uitkering op het niveau van het sociale minimum. Op het moment dat zij gaan werken ontvangen zij naast het loon een aanvullende Wajong-uitkering. Met het wetsvoorstel vereenvoudiging Wajong wordt de berekening van deze aanvullende Wajong-uitkering aangepast. Maximaal 70% van het inkomen van Wajongers met arbeidsvermogen wordt verrekend met de uitkering. Deze werkwijze is voor zowel Wajongers mét als zónder een medische urenbeperking gelijk.

#### **6. Wegnemen administratieve knelpunten no-riskpolis/ziekmelding**

Werkgevers komen via UWV in aanmerking voor compensatie van de kosten van loondoorbetaling als de werknemer onder de dekking van de no-riskpolis valt en ziek uitvalt. Sinds 1 januari 2016<sup>33</sup> vallen mensen uit

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35 300, nr 75.

<sup>33</sup> Stb. 2015, 547.

de gemeentelijke doelgroep banenafpraak en mensen met een beschutte werkplek in de Participatiewet onder de dekking van de no-riskpolis. De beschikbaarheid van de no-riskpolis kan op veel waardering rekenen. Er zijn echter onder meer tijdens de praktijktafels en uit onderzoek<sup>34</sup> ook administratieve knelpunten naar voren gekomen.

Eén van de voorstellen uit de eerdergenoemde brief met de uitwerking breed offensief is om administratieve knelpunten rond de no-riskpolis en ziekmelding in relatie tot loonkostensubsidie weg te nemen. Aan een expertgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, UWV, werkgevers, Inlichtingenbureau en SZW is begin 2019 gevraagd om daartoe voorstellen uit te werken.

De expertgroep heeft twee scenario's uitgewerkt, één voor verbeteringen binnen het huidige wettelijke kader en één voor een alternatief systeem. De expertgroep ziet het alternatief als de ideale oplossing voor de gesignaleerde knelpunten. In het alternatief betaalt UWV bij ziekte een ZW-uitkering (no-riskpolis) ter hoogte van het dagloon minus het bedrag aan loonkostensubsidie. De loonkostensubsidie van de gemeente aan de werkgever loopt dan (anders dan nu) gewoon door. Dit bespaart werkgevers veel bureaucratie. Dit alternatief vergt wetswijziging. Alle partijen hebben aangegeven dat het alternatief de voorkeur verdient. Op basis van alle ingezamelde inzichten voorziet dit wetsvoorstel in de benodigde wijzigingen van de Ziektewet en de Participatiewet. Hierna worden het huidige systeem, de gesignaleerde knelpunten en de voorstellen toegelicht.

#### *Huidige systeem*

Het huidige systeem houdt in dat bij ziekte een ziekmelding bij UWV moet worden gedaan. Bij toekenning van een ZW-uitkering uit hoofde van een no-riskpolis baseert UWV de ZW-uitkering op het loon<sup>35</sup>. Hiermee wordt de werkgever gecompenseerd voor de kosten van loondoorbetaling bij ziekte. Als betrokkene beter is stopt UWV de betaling. Dit is geregeld in de Ziektewet. UWV houdt dus in de huidige situatie geen rekening met eventuele bedragen aan loonkostensubsidie die de werkgever van de gemeente ontvangt. In de Participatiewet is in verband daarmee bepaald dat de gemeente geen loonkostensubsidie verstrekt over perioden waarin recht bestaat op ziekgeld op grond van de Ziektewet. Met het huidige systeem wordt beoogd te voorkomen dat de werkgever over dezelfde periode zowel loonkostensubsidie van de gemeente krijgt als loon vanuit de no-riskpolis van UWV. Daarmee zou hij worden overgecompenseerd. Het Inlichtingenbureau faciliteert bij het stopzetten en hervatten van loonkostensubsidie. Dit is nodig om gemeenten tijdig te informeren dat het stopzetten of hervatten van loonkostensubsidie aan de orde is.

#### *Knelpunten*

De uitvoeringspraktijk laat administratieve knelpunten zien. Een eerste knelpunt is dat werkgevers het lastig vinden dat ze een werknemer bij ziekte vaak bij twee loketten moeten ziek- en betermelden: bij UWV (vanwege de no-riskpolis) en bij de gemeente (vanwege het stopzetten van de loonkostensubsidie). Dit laatste is niet wettelijk voorgeschreven. Een aantal gemeenten heeft echter als voorwaarde bij het verstrekken van

<sup>34</sup> Het onderzoek naar werking en effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie, zie Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 134 en onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet, zie Kamerstukken II 2019/20 34 352, nr. 187.

<sup>35</sup> De wettelijke hoogte van de ZW-uitkering ligt thans in het eerste ziektejaar doorgaans op 100% van het dagloon. Werkgevers kunnen nl. het eerste ziektejaar verzoeken om een verhoging met 30% tot 100% van het dagloon. In het tweede jaar is de uitkering 70% van het dagloon.

een loonkostensubsidie opgenomen dat de werkgever de ziekmelding ook aan de gemeente moet doen.

Verder vinden werkgevers het systeem voor ziek- en betermelding weinig gebruiksvriendelijk. Het leidt tot allerlei verrekeningen tussen gemeenten en werkgevers omdat het werkproces van UWV bij de uitbetaling no-riskpolis en het proces bij gemeenten met loonkostensubsidie niet synchroon lopen. Het verrekenen van bedragen is voor werkgevers bewerkelijk, kost tijd en gaat niet altijd goed. Gemeenten en werkgevers maken afspraken hoe hiermee om te gaan, maar deze afspraken verschillen onderling.

#### *Voorstellen wetswijziging*

Allereerst wordt de Ziektewet gewijzigd. Door deze wijziging houdt UWV bij het vaststellen van de hoogte van een ZW-uitkering (no-riskpolis) direct rekening met een doorlopende loonkostensubsidie aan de werkgever.

Door de wijziging wordt de hoogte van de ZW-uitkering mede gebaseerd op het door de gemeente vastgestelde en geregistreerde loonwaardepercentage. UWV mag hierop afgaan.

In de tweede plaats wordt de bepaling in de Participatiewet geschrapt dat de loonkostensubsidie moet worden stopgezet tijdens de periode waarop recht bestaat op een ZW-uitkering in verband met een no-riskpolis. Als gevolg van deze wijziging loopt de loonkostensubsidie van de gemeente aan de werkgever na deze wetswijziging gewoon door. Er zijn dan veel meer minder mutaties in het verkeer tussen werkgever en gemeenten. Dit voorkomt verrekeningen tussen gemeenten en werkgevers en tussen UWV en gemeenten, dubbele ziekmeldingen en scheelt veel tijd en energie.

Tot slot wordt voor lopende gevallen overgangsrecht getroffen.

Deze wijzigingen hebben gevolgen voor de uitvoering. UWV moet kunnen beschikken over actuele en betrouwbare informatie over de bedragen die door gemeenten aan loonkostensubsidie worden betaald. Dit is geen sinecure, zoals ook bleek uit de uitgebrachte commentaren (zie ook hoofdstuk 8) <sup>36</sup>.

De regering heeft naar aanleiding van de uitgebrachte commentaren aan een externe expert (GIDSZ organisatieadvies) gevraagd om een advies uit te brengen over de (on)mogelijkheden en randvoorwaarden van een gemeentelijke gegevensbestand met actuele, betrouwbare gegevens over verstrekte loonkostensubsidiebedragen dan wel de (on) mogelijkheden van mogelijke alternatieven. GIDSZ organisatieadvies heeft hierover in september 2019 advies uitgebracht. Het advies is tot stand gekomen na consultatie van betrokken partijen (met name experts van UWV, VNG en Inlichtingenbureau). Het advies presenteert een oplossingsrichting ten aanzien van de uitvoeringsaspecten. Deze oplossingsrichting bevat de volgende elementen:

1. Tijdens ziekte van een werknemer, waarvoor de no-riskpolis en loonkostensubsidie van toepassing is, loopt loonkostensubsidie van gemeenten gewoon door. De loonkostensubsidie wordt dus niet verrekend;
2. De ziektewetuitkering (uitkering no-riskpolis) van UWV aan de werkgever wordt daarbij gebaseerd op de loonwaarde. Dit is een

<sup>36</sup> Eerder is deze route geprobeerd maar niet gelukt (Kamerstukken II 2014/15, 34 194, nr. 3). Er was toen niet de verwachting dat UWV tijdig zou kunnen beschikken over de benodigde gegevens. Daarom is destijds gekozen voor het huidige systeem. Verschil met toen is dat inmiddels duidelijk is dat de vaststelling van loonkostensubsidie sinds 2017 aanzienlijk is vereenvoudigd en dat het huidige systeem administratieve knelpunten oplevert voor werkgevers.

gegeven dat door gemeenten wordt vastgelegd en beschikbaar wordt gesteld aan UWV;

3. Het loonwaardegegeven wordt door gemeenten via het Inlichtingenbureau aan UWV verstrekt via een zgn. «routevoorziening» (mogelijk het DKD Re-integratiebericht).

Deze oplossingsrichting vergt technische uitwerking met betrokken partijen (VNG, UWV en Inlichtingenbureau). Met het oog op de technische uitwerking heeft UWV een aanvullende uitvoeringstoets uitgebracht. Hieruit blijkt dat deze wetswijziging vanwege de benodigde technische aanpassingen per 1 januari 2022 uitvoerbaar is.

De regering stelt met voldoening vast dat het advies een waardevolle bijdrage levert aan het realiseren van het beoogde doel, het wegnemen van administratieve lasten voor werkgevers bij de uitvoering van de no-riskpolis. Het advies biedt een oplossingsrichting voor de uitvoering van het daartoe strekkende voorstel. In plaats van het verrekenen van een loonkostensubsidie, gaat UWV bij het vaststellen van de no-risk uitkering uit van het bij onafhankelijke loonwaardemeting vastgestelde percentage voor de loonwaarde van een werknemer. De ZW-uitkering no-riskpolis biedt daarmee een compensatie voor de loonkosten bij ziekte voor het productieve deel van de loonkosten (loonwaarde). De loonkostensubsidie (die bij ziekte blijft doorlopen) biedt aanvullend een compensatie voor de verminderde productiviteit van de werknemer met een arbeidsbeperking. Het vaststellen van de hoogte van de no-riskpolis uitkering op basis van de loonwaarde sluit daarmee beter aan bij het doel van de no-riskpolis: het bieden van een financiële vergoeding voor doorlopende loonkosten bij ziekte. De regering heeft de wettekst daarop aangepast.

Ter illustratie: als de loonwaarde bij voorbeeld wordt vastgesteld op 60% berekent de gemeente op basis daarvan de hoogte van de loonkostensubsidie. Dat is dan 40% verhoogd met werkgeverslasten. Die loonkostensubsidie blijft op grond van dit wetsvoorstel bij ziekte doorlopen. De uitkering no-riskpolis die UWV dan uitkeert is dan  $60\% \times \text{dagloon}$ . In aansluiting bij de huidige berekening van de no-riskpolis wordt deze ook in dit voorstel in het tweede ziektejaar gebaseerd op 70% van het dagloon. In het tweede ziektejaar is de formule dus: 70% van het loonwaardepercentage maal het dagloon.

Met de inwerkingtredingsbepaling van dit wetsvoorstel wordt rekening gehouden met de mogelijkheid van een latere invoering van dit onderdeel door te kiezen voor de mogelijkheid van een gedifferentieerde inwerkingtreding. Voor lopende gevallen wordt voorzien in overgangsrecht. Dit betekent dat UWV en gemeenten bij nieuwe ziektegevallen vanaf 1 januari 2022 de nieuwe werkwijze toepassen. Bij ziektegevallen die zijn aangevangen voor de datum van inwerkingtreding en die voortduren tot na deze datum hanteren UWV en gemeenten nog de oude werkwijze. Bij betermelding geeft UWV dit door aan de gemeente, wordt de ZW-betaling beëindigd en de loonkostensubsidiebetaling hervat door de gemeente. Voor lopende ziektegevallen moet dus rekening gehouden worden met enige uitloop van de oude werkwijze, dit afhankelijk van de duur van de ziekte. Omdat de meeste ziektegevallen kortdurend zijn zal de uitloop in de meeste gevallen beperkt zijn.

## **7. Uitzondering vierwekenzoektermijn voor mensen met een beperking**

Dit wetsvoorstel stelt voor een uitzondering te maken op de bestaande vierwekenzoektermijn voor een specifieke groep jongeren met beperkingen, namelijk jongeren met een medische urenbeperking en jongeren die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie.

Bij een eerste melding van een jongere is dit echter nog niet bekend. Daarom stelt de regering in aanvulling hierop voor om ook jongeren uit te zonderen die in het jaar voorafgaand aan eerste melding en aanvraag bijstand het praktijkonderwijs (Pro) of het voortgezet speciaal onderwijs (Vso) hebben verlaten. De uitzondering van de vier weken zoektermijn voor deze jongeren geldt gedurende het eerste jaar na de eerste melding en aanvraag van bijstand.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel de bevoegdheid voor gemeenten om aan jongeren binnen de vier weken zoektermijn ondersteuning te bieden gericht op arbeidsinschakeling. Dit kunnen gemeenten nu weliswaar op grond van de algemene zorgplicht, maar hierover bestaat veel onduidelijkheid. Hieronder wordt dit toegelicht.

Op grond van de Participatiewet geldt voor jongeren tot 27 jaar dat een aanvraag om inkomensondersteuning niet eerder kan worden ingediend – en dat een gemeente een aanvraag niet eerder in behandeling kan nemen – dan vier weken na melding als werkzoekende. Gedachte hierbij is jongeren tot 27 jaar meer bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid om aan het werk te komen en het minder vanzelfsprekend te maken dat direct een beroep kan worden gedaan op bijstand. De vier weken zoektermijn is met ingang van 2012 van kracht.

Met ingang van 2015 is een grotere doelgroep kwetsbare jongeren onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gekomen, vanwege het afsluiten van de Wajong voor jongeren met een arbeidsbeperking die wel kunnen werken. Sindsdien geldt voor hen dus ook de vier weken zoektermijn.

In de brief aan de Tweede Kamer over Simpel Switchen in de Participatieketen van 27 december 2018<sup>37</sup> heeft de regering aangegeven dat het voor jongeren met een beperking extra lastig kan zijn om de stap vanuit de bijstand naar betaald werk te maken. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de vier weken zoekperiode financiële onzekerheid met zich meebrengt. Het belemmert jongeren met een beperking, anders dan beoogd, om werk te aanvaarden of om het aantal werkzame uren uit te breiden waarmee men zou kunnen uitstromen uit de bijstand. Het gaat hierbij om kwetsbare mensen die verder zonder ondersteuning van de gemeente een zeer geringe kans zouden hebben op arbeidsinschakeling. De huidige vierwekenzoektermijn kan voor hen dus een knelpunt vormen. Voorkomen moet worden dat deze kwetsbare jongeren geen stappen naar werk durven te zetten of volledig buiten beeld raken van de gemeente en daardoor niet meer naar werk kunnen worden toegeleid. De regering stelt daarom voor om de vierwekenzoektermijn op onderdelen aan te passen.

Het eerste voorstel betreft de ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling. Gemeenten gaan verschillend met de arbeidsondersteuning gedurende de vier wekenzoektermijn om, zo blijkt uit onderzoek, bij voorbeeld van de Inspectie SZW<sup>38</sup>. Er blijkt ook veel onduidelijkheid te zijn bij gemeenten over het wel of niet mogen ondersteunen van jongeren tijdens de vier weken zoektermijn.

De afgelopen jaren heeft de Staatssecretaris van SZW gemeenten in verschillende verzamelbrieven (nu: Gemeentenuws van SZW)<sup>39</sup> gewezen op de mogelijkheid van ondersteuning. Gemeenten hebben via de integratie-uitkering sociaal domein participatiemiddelen tot hun beschikking die vrij besteedbaar zijn. Met dit wetsvoorstel formaliseert de regering de bevoegdheid van gemeenten om jongeren tot 27 jaar ondersteuning te bieden indien zij die ondersteuning noodzakelijk achten.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 142.

<sup>38</sup> Als je ze loslaat ben je ze kwijt, najaar 2016, hoofdstuk 4.

<sup>39</sup> Verzamelbrief aan gemeenten, 2015-2, Verzamelbrief aan gemeenten, 2016-2, Gemeentenuws van SZW 2018-2.

Daarnaast stelt de regering voor om voor een specifieke doelgroep van jongeren tot 27 jaar een uitzondering te maken op de vierwekenzoektermijn waar het gaat om het in behandeling nemen van de aanvraag om inkomensondersteuning (bijstand).

Wat betreft de afbakening van deze specifieke doelgroep is als uitgangspunt genomen dat er een objectieve indicatie dient te zijn van de mensen voor wie de uitzondering moet gelden. Het gaat hierbij in de eerste plaats om jongeren tot 27 jaar die behoren tot doelgroep loonkostensubsidie alsmede de jongeren tot 27 jaar met een medische urenbeperking. Mensen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie kunnen vanwege hun arbeidsbeperking niet zelfstandig het wettelijk minimumloon verdienen. Voor hen geldt dat het vanwege de arbeidsbeperking moeilijker is om aan het werk te komen en uit de bijstand te stromen dan jongeren zonder een arbeidsbeperking. Ook sluit deze afbakening aan bij de vrijlating van arbeidsinkomen die in het wetsvoorstel is opgenomen. De uitzondering geldt ook voor mensen met een medische urenbeperking. Voor hen geldt dat zij vanwege hun arbeidsbeperking minder kunnen werken dan de normale arbeidsduur. Ook voor deze groep geldt dat ze vanwege deze arbeidsbeperking moeilijker aan het werk komen en vanwege de arbeidsbeperking vaak aangewezen zijn op aanvullende bijstand. Deze groep is in de Participatiewet ook bekend vanwege de voor hen reeds bestaande vrijlating van arbeidsinkomen.

Als een jongere zich voor het eerst meldt voor een aanvraag om bijstand is echter niet bekend of de betreffende jongere tot een van de bovengenoemde doelgroepen behoort. Om deze reden stelt de regering voor om de uitzondering op de vierwekenzoektermijn ook toe te passen op jongeren die ingeschreven hebben gestaan bij het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs, gedurende een jaar na het verlaten van school. Deze jongeren hebben een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Daarom ook is geregeld dat zij behoren tot de doelgroep van de banenafpraak wanneer zij zich schriftelijk melden bij UWV; een inhoudelijke beoordeling is daarbij niet aan de orde.

In het betreffende jaar na de eerste aanvraag om bijstand geldt de uitzondering op de vierwekenzoektermijn voor deze schoolverlaters van Vso/ Pro ook wanneer zij na te zijn gaan werken weer opnieuw uitvallen. Naar verwachting zal in dat jaar door gemeenten kunnen worden vastgesteld of zij daadwerkelijk tot de doelgroep loonkostensubsidie of medisch urenbeperkten behoren. Snelle uitval uit werk kan hiervoor een signaal zijn. De uitzondering op de vierwekenzoektermijn geldt na het eerste jaar vervolgens alleen voor jongeren die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie en voor jongeren met een medische urenbeperking. Jongeren die uitgezonderd zijn van de vierwekenzoektermijn hebben ook een *aanspraak* op arbeidsondersteuning.

## **8. Ontvangen commentaren en adviezen<sup>40</sup>**

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de VNG, UWV, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en voor een cliëntentoets aan de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Daarnaast heeft het wetsvoorstel opengestaan voor internetconsultatie. De regering gaat hieronder in op de uitgebrachte commentaren.

---

<sup>40</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



## 8.1. VNG

De VNG onderschrijft in haar bestuurlijke reactie de uitgangspunten (wegnemen complexiteiten, bijdrage aan duurzaam werk), en benoemt drie toetspunten: 1) zijn maatregelen realistisch?, 2) zijn bestuurlijke verhoudingen Rijk-gemeenten in balans? 3) is het budget toereikend?

De VNG benoemt dat veel wordt gevraagd van gemeenten, maar onduidelijk is wat van werkgevers en UWV wordt gevraagd. De VNG bepleit flexibiliteit van UWV in de samenwerking met gemeenten in arbeidsmarktregio's.

De regering vindt het van het grootste belang dat alle betrokken partijen in het kader van het breed offensief meewerken aan het realiseren van de doelstelling om meer mensen met een beperking aan werk te helpen. De regering stelt vast dat alle partijen deze ambitie en de urgentie onderschrijven. Werkgevers zijn degenen die de banen moeten realiseren. Gemeenten hebben de taak om mensen uit de Participatiewet te ondersteunen naar werk, bij voorkeur regulier werk, UWV heeft die taak voor mensen uit de Wajong. Naar aanleiding van de reactie van de VNG is hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting op dit punt nader verduidelijkt. De regering vindt het van belang dat in de arbeidsmarktregio's wordt ingezet op optimale dienstverlening aan werkgevers omdat zij voor de banen moeten zorgen. Daarbij wijst de regering op de voornemens die een werkgroep heeft uitgewerkt om de werkgeversdienstverlening structureel te versterken. Daarbij is de aandacht gevestigd op drie belangrijke randvoorwaarden om meer mensen aan het werk te helpen en daarover afspraken te maken met gemeenten en UWV: 1) een gezamenlijk herkenbaar, gezamenlijk, publiek aanspreekpunt voor werkgevers in elke arbeidsmarktregio, verzorgd door UWV en gemeenten. Ook private arbeidsbemiddelaars kunnen zich daarbij aansluiten, 2) inzicht in de profielen van de werkzoekenden van UWV en gemeenten op het regionale Werkgeversservicepunt, ook voor werkgevers en private arbeidsbemiddelaars en 3) instrumenten en processen binnen de regio zoveel mogelijk harmoniseren. Het besluit SUWI zal op deze onderdelen worden aangepast zodat voor alle partijen duidelijk is wat wordt gevraagd van elkaar. In dit traject wordt aandacht gegeven aan de ruimte bij UWV om in de regio's samen te werken met gemeenten.

De VNG merkt op dat extra kosten vooralsnog volledig voor rekening van gemeenten komen, waardoor gemeenten worden beperkt in het toeleiden naar werk van andere doelgroepen uit de Bijstand. Ook Divosa benoemt dit. De VNG vraagt voorts aandacht voor het CPB-rapport over wijziging van de financieringssystematiek loonkostensubsidie en de vragen rondom herverdeeldeffecten, vaststelling van het macrobudget, gevolgen voor het verdeelmodel BUIG en de effecten op de vangnetregeling.

De regering merkt op dat de beoogde voorstellen, met name de aanvraagmogelijkheid voor ondersteuning op maat, als doel hebben om een impuls te geven aan de begeleiding van mensen met een beperking naar of op werk. Gemeenten hebben met de invoering van de Participatiewet reeds de wettelijke taak gekregen om deze mensen te ondersteunen. Hiervoor ontvangen gemeenten ook middelen via het Gemeentefonds. Deze middelen lopen jaarlijks op en lopen in de pas met de geraamde groei van deze nieuwe doelgroep. Dit wetsvoorstel bouwt op de reeds bestaande taak voort door expliciet de aanvraagmogelijkheid voor ondersteuning op maat in de wet op te nemen. Naast de inzet van begeleiding is de inzet van loonkostensubsidies van evenzo groot belang. De inzichten uit de CPB-notitie over een andere financieringswijze van loonkostensubsidies neemt de regering mee in de verdere gesprekken

met o.a. gemeenten, VNG en Divosa over de wenselijkheid om loonkosten subsidies te financieren op basis van realisaties. Hierbij is ook aandacht voor de genoemde effecten op de verdeling van de middelen, de vangnetregeling en de budgettaire gevolgen. De regering heeft overigens voor het totale pakket van breed offensief 53 mln. vrijgemaakt voor de jaren 2020 en 2021. De tekst van Hoofdstuk 9.1 is hierop aangepast.

De VNG vindt dat de voorgestelde aanvraagmogelijkheid en uitbreiding van de verordeningplicht maatwerk belemmert en leidt tot meer bureaucratie en juridisering van re-integratie. De VNG vindt het wetsvoorstel hierin te stringent en onvoldoende recht doen aan bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

De regering heeft mede naar aanleiding van het commentaar van de VNG de wettekst en toelichting van hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting aangepast en verduidelijkt. De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de Participatiewet is in handen van het Rijk en de gemeente als medeoverheid. De regering acht een goede balans in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten van belang. De regering ziet Rijk en gemeenten, naast werkgevers en werkzoekenden, als partners om de kansen op (duurzaam) werk voor mensen met een beperking te verbeteren. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven blijkt uit onderzoek dat een deel van de gemeenten terughoudend is met bijvoorbeeld de inzet van persoonlijke ondersteuning en dat er veel verschillen zijn tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV waardoor kansen worden gemist voor duurzame plaatsingen van mensen met een beperking. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van de Participatiewet. Daarmee is het verantwoordelijk voor de rechtszekerheid van de burgers. Dit wetsvoorstel beoogt meer waarborgen te bieden aan burgers waar het gaat om het recht op ondersteuning op maat. Kern van de beleidsinzet is dat de ondersteuning die mensen naar het oordeel van de gemeente nodig hebben moet worden geboden. 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. Met de voorgestelde maatregelen wordt naar het oordeel van de regering een goed evenwicht bereikt tussen de beleidsruimte van gemeenten en de waarborgen die werkgevers en werknemers nodig hebben.

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 *aanbod* van beschikbare instrumenten, 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 adequate ondersteuning te borgen als gemeenten de ruimte te bieden voor maatwerk.

De VNG vraagt verder aandacht voor een aantal concrete punten. Zo bepleit de VNG de verordeningbepaling met betrekking tot de proefplaatsing te verruimen, te verduidelijken wat de reikwijdte is in de verordeningbepaling over integrale ondersteuning en in de verordening-

bepaling met betrekking tot het regime inzake persoonlijke ondersteuning niet te spreken over concrete bedragen. Het Uitvoeringspanel van gemeenten heeft vergelijkbare punten ingebracht.

Naar aanleiding van de reactie van de VNG is in de wettekst en toelichting verduidelijkt dat het bij de inzet van persoonlijke ondersteuning op de werkvloer kan gaan om een erkende deskundige, zoals een jobcoach, maar ook om een interne werkbegeleider. Ook is de verordeningsbepaling over de proefplaatsing wat betreft de maximale duur in lijn gebracht met de uitvoeringspraktijk van UWV. Verder is de verordeningsbepaling over het behandelingsregime van persoonlijke ondersteuning conform het voorstel van de VNG aangepast.

De VNG onderschrijft dat (meer) werken (meer) moet lonen, ook bij deeltijdwerk. De VNG verwacht echter dat het voorstel voor een extra vrijlating ervoor zorgt dat een werknemer die niet in staat is (of wordt gesteld) meer uren te werken na een jaar vrijlating weer terug is bij af en een inkomsterugval tegemoetziet. In de praktijk zal de verlengingsmogelijkheid volgens de VNG leiden tot extra bureaucrativering, ruis in de bemiddeling naar werk, onzekerheid voor betrokkenen en niet bijdragen aan vermindering van complexiteit. Als alternatief denkt de VNG aan maatregelen in de fiscale of toeslagensfeer.

In reactie hierop merkt de regering op dat thans het werken in een dienstverband met loonkostensubsidie voor de mensen die hierbij blijven aangewezen op aanvullende bijstand, niet lonend is. Uitgangspunt van de wet is immers dat de bijstandsuitkering complementair is op de eigen inkomsten. Op grond van de huidige wet vindt bij personen van 27 jaar en ouder na de duur van de bestaande reguliere algemene vrijlating van 6 maanden, geen vervolgvrijlating plaats. Dit betekent dat de belanghebbende thans na 6 maanden werken reeds te maken kan krijgen met een inkomsterugval indien hij zijn werkuren niet kan uitbreiden. Bij personen met een beperking jonger dan 27 jaar is – behoudens voor de medisch urenbeperkten – thans niet voorzien in een vrijlatingsregeling. De regering acht dit niet gewenst en wil hier binnen de kaders van de Participatiewet wijziging in aanbrengen. Juist omdat het gaat om mensen met een beperking wil de regering voor hen een specifieke nieuwe vrijlating in de Participatiewet opnemen. Wel is dit voorstel naar aanleiding van de reacties aangepast. Het voorstel houdt in een tijdelijke vrijlating voor de duur van 12 maanden voor mensen die werken met loonkostensubsidie, met de mogelijkheid van verlenging van deze vrijlatingsduur wanneer er naar het oordeel van het college in de persoon gelegen omstandigheden zijn, die uitbreiding van de uren (vrijwel) onmogelijk maakt. In deze zin heeft de regering zowel de wettekst als de memorie van toelichting aangepast. Aangegeven is dat het college na ommekomst van deze tijdelijk vrijlating beoordeelt of er sprake is van een situatie waarbij door in de persoon gelegen omstandigheden uitbreiding van de arbeidsuren niet of bijna niet mogelijk is. Als dat naar het oordeel van het college het geval is, zal de gemeente een nieuwe vervolgvrijlating toekennen. Deze wordt voortgezet zolang de belanghebbende gelet op in de persoon gelegen individuele omstandigheden – niet meer uren kan werken, en daardoor een uitbreiding van de deeltijduren niet mogelijk wordt geacht. Het formeel beëindigen van deze verlengde vrijlating vindt alléén plaats indien het college daartoe – na toetsing van de veranderde persoonlijke omstandigheden – een besluit heeft genomen. De toekenning ervan vindt plaats aan personen waarvan geen wijziging in de omstandigheden is te verwachten en zal dan ook voortduren zolang die omstandigheden inderdaad niet veranderen. Wanneer er wel sprake is van veranderde omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de vrijlating van inkomsten, zullen deze op grond van artikel 17 van de wet aan het college

moeten worden gemeld. Het college kan dan toetsen of nog steeds voldaan wordt aan de criteria van de vrijlating. Mocht dit niet langer het geval zijn dan zal het college de vrijlating formeel beëindigen en dit in een beschikking aan belanghebbende kenbaar maken.

De regering is van mening dat door de genoemde aanpassing het college op basis van maatwerk zelf de duur van de verlengde vrijlating kan vaststellen, waardoor er minder sprake is van bureaucrativering en minder complexiteit voor de uitvoering.

De VNG vindt het voorstel om administratieve knelpunten bij de no-riskpolis weg te nemen positief, maar is geen voorstander van het inrichten van een database om dit mogelijk te maken. Het bedrag dat gemeenten aan loonkostensubsidie verstrekken kan niet zomaar worden ontsloten en uitgewisseld, omdat dit wordt geadmistreerd in aparte gemeentelijke financiële systemen. Ontsluiting daarvan zal tot hoge kosten voor gemeenten leiden en kent een lange doorlooptijd. De VNG wil wel graag met SZW en UWV verkennen hoe oplossingen kunnen worden bedacht.

De regering hecht aan het wegnemen van administratieve knelpunten bij de no-riskpolis. De regering heeft daarom aan een externe expert gevraagd om advies uit te brengen over de (on)mogelijkheden en randvoorwaarden van een gemeentelijk gegevensbestand met actuele, betrouwbare gegevens over verstrekte loonkostensubsidiebedragen dan wel de (on) mogelijkheden van mogelijke alternatieven. Dit advies is in september 2019 beschikbaar gekomen. Naar aanleiding daarvan zijn de wettekst en hoofdstuk 6 van deze memorie aangepast. De regering moge daarnaar verwijzen.

## **8.2. Uitvoeringspanel**

Het Uitvoeringspanel stelt dat het de uitvoerbaarheid van het concept-wetsvoorstel nog niet goed kan vaststellen, omdat dit mede afhankelijk is van de lagere regels, de uitkomsten van de pilot stroomlijning werkproces loonkostensubsidie, en de te ontwikkelen modelverordeningen. Het Uitvoeringspanel geeft aan dat de tijdsplanning voor gemeenten te krap is om de wet met ingang van 2020 uit te voeren. Het Uitvoeringspanel geeft in algemene zin aan dat het huidige stelsel met de Participatiewet en de samenhang met de banenafpraak met de voordelen die daaruit voortvloeien gecompliceerd is en bepleit dat het niet gecompliceerder wordt vanuit uitvoerbaarheid en praktijk.

De regering zal de concept nadere regels die het voornemens is op te stellen voor een uitvoeringstoets voorleggen aan het Uitvoeringspanel. De regering is met het Uitvoeringspanel van mening dat het stelsel eenvoudiger moet worden, niet alleen voor werkgevers en werkzoekenden, maar ook voor de uitvoering. De voorstellen in het kader van het breed offensief zijn daarop gericht. Zoals hieronder wordt aangegeven heeft de regering mede naar aanleiding van de reactie van het Uitvoeringspanel het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast, juist in het belang van de uitvoerbaarheid. Wat betreft de implementatie merkt de regering op te streven naar plaatsing van dit wetsvoorstel in het Staatsblad op of rond 1 juli 2020. De regering zal voorzien in een adequate voorbereidingstijd en tijdige communicatie naar gemeenten. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt bij koninklijk besluit bepaald, waarbij het tijdstip voor de verschillende onderdelen kan verschillen.

Met betrekking tot de voorgestelde vrijlating van arbeidsinkomen geeft het Uitvoeringspanel aan dat het voor gemeenten lastig is dat er voor een nieuwe doelgroep (mensen die in deeltijd met loonkostensubsidie werken) een nieuwe vrijlating bijkomt. De doelgroep loonkostensubsidie

is volgens het Uitvoeringspanel in de praktijk moeilijk te onderscheiden van mensen met medische urenbeperking. Alternatief kan zijn om anders om te gaan met de bestaande algemene vrijlating.

De regering onderkent dat zowel mensen die in deeltijd met loonkosten-subsidie werken als mensen met een medische urenbeperking arbeidsbe-perkingen hebben. Verschil is wel dat voor mensen met een medische urenbeperking UWV dit heeft vastgesteld. Voor hen geldt daarom een structurele vrijlating. Van mensen die met loonkostensubsidie werken heeft de gemeente de loonwaarde vastgesteld. Voor mensen die in deeltijd met loonkostensubsidie werken wordt in dit wetsvoorstel ook een vrijlating voorgesteld, waarbij de gemeente beoordeelt of er aanleiding is tot verlenging van de vrijlating. Zoals opgemerkt heeft de regering het voorstel voor deze vrijlating aangepast. Hierdoor zullen uiteindelijk ook mensen die met loonkostensubsidie in deeltijd werken, én naar het oordeel van het college vanwege hun individuele omstandigheden niet meer uren kunnen werken op dezelfde voet voor deze vrijlating in aanmerking komen als mensen met een medische urenbeperking. Voor mensen die een medische urenbeperking hebben én in deeltijd met loonkostensubsidie werken geldt dan een structurele vrijlating van 15 procent van het arbeidsinkomen. Een en ander is in Hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting verduidelijkt.

Het Uitvoeringspanel heeft vragen bij het idee dat VNG/Divosa een modelverordening maken over harmonisatie van instrumenten. Het Uitvoeringspanel heeft een voorkeur voor regelgeving vanuit het Rijk, met behoud van maatwerk en ruimte voor de uitvoering.

Wat dit betreft merkt de regering op dat VNG en Divosa het initiatief hebben genomen om een modelverordening op te stellen om de instrumenten die nodig zijn voor ondersteuning te harmoniseren. Dit is nog in proces. De regering heeft veel vertrouwen in de op te stellen modelverordeningen van de VNG omdat bekend is dat gemeenten hier veel gebruik van maken.

Ook komt uit het Uitvoeringspanel de vraag naar voren of bij verhuizing de nieuwe gemeente waar betrokkene naartoe is verhuisd verantwoordelijk kan worden voor een eenmaal toegekende loonkostensubsidie. Reden van het verzoek is dat de nieuwe gemeente ook verantwoordelijk is voor de overige voorzieningen (en ingeval van aanvullende bijstand ook voor de verstrekking van die bijstand). Gedeelde verantwoordelijkheden kunnen zorgen voor onduidelijkheid en misverstanden. De regering kan zich deze redenering voorstellen en heeft dit voorstel overgenomen.

Het Uitvoeringspanel juicht de voorgestelde uitzondering inzake de vierwekenzoektermijn toe, maar merkt op dat het voorstel niet uitvoerbaar is. Het Uitvoeringspanel pleit voor meer eenvoud van regelgeving en een discretionaire bevoegdheid om voor kwetsbare jongeren al dan niet een vier weken zoekperiode vast te stellen.

De regering heeft goede notie genomen van de opmerking van het Uitvoeringspanel dat de vaststelling van de doelgroep medische urenbeperking of van de doelgroep loonkostensubsidie in de uitvoeringspraktijk niet binnen die vier weken is te realiseren. De regering heeft daarom in aanvulling daarop, gezocht naar een zodanige objectieve afbakening van de doelgroep, dat deze wel direct is vast te stellen, en heeft het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hierop aangepast. Het wetsvoorstel regelt dat naast de jongeren van wie reeds is vastgesteld dat zij tot de doelgroep loonkostensubsidie/medisch urenbeperkten

behoren, in het eerste jaar na de aanvraag om bijstand óók jongeren die uiterlijk één jaar voorafgaande aan de aanvraag om bijstand ingeschreven hebben gestaan bij het PRO of het VSO-onderwijs worden uitgezonderd van de vierwekenzoektermijn. Deze jongeren hebben een kwetsbare arbeidsmarktpositie. In dat jaar zal naar verwachting kunnen worden vastgesteld of zij daadwerkelijk tot de doelgroep loonkostensubsidie of medisch urenbeperkten behoren. In Hoofdstuk 7 wordt het voorstel uitgebreider toegelicht.

Het Uitvoeringspanel is positief over het voorstel inzake de no-riskpolis, maar meent dat één database van bedragen loonkostensubsidie vanuit gemeenten niet haalbaar is. Het Uitvoeringspanel denkt dat er alternatieven zijn.

Wat dit betreft wordt verwezen naar de reactie van de regering op de VNG.

Bij het voorgestelde nieuwe elfde lid van art 10d geeft het Uitvoeringspanel aan dat een beslistermijn van 40 werkdagen – zoals aan het Uitvoeringspanel was voorgelegd – voor een gemeente in de regel niet haalbaar is als de gemeente een proefplaatsing inzet na aanvraag of melding van het voornemen om loonkostensubsidie in te zetten. Ook willen de gemeenten liever dat de term «weken» wordt gehanteerd in plaats van werkdagen. De opmerkingen van het Uitvoeringspanel hebben aanleiding gegeven deze bepaling te herformuleren. Voorstel is om de beslistermijn te laten beginnen vanaf de datum van de loonwaardebepaling. De termijn wordt beperkt tot vijf weken. Zodra de loonwaarde bekend is kan het beschikken over de hoogte van de loonkostensubsidie immers binnen relatief kort tijdsbestek worden afgerond. In lagere regelgeving zal een termijn worden opgenomen waarbinnen redelijkerwijs een loonwaardebepaling kan worden verricht. Dit draagt enerzijds bij aan duidelijkheid voor de werkgever (en werknemer) wat hij op welk moment kan verwachten en anderzijds wordt voorkomen dat gemeenten aan onuitvoerbare termijnen worden gehouden. Om dezelfde reden wordt ook voor de beslissing ingeval van een aanvraag om of een voornemen tot inzet van forfaitaire loonkostensubsidie een termijn van vijf weken voorgesteld. De term «werkdagen» is tot slot conform het advies van het Uitvoeringspanel vervangen door de term «weken».

### **8.3. UWV**

UWV heeft zich met name gericht op de voorstellen die zijn bedoeld om het proces rondom het ziekmelden en aanvragen van no-riskpolis te vergemakkelijken voor werkgevers. UWV ondersteunt het streven een vereenvoudiging van het proces rondom de ziekmelding van personen uit de doelgroep banenafpraak en een soepele gegevensuitwisseling tussen UWV en gemeenten, zodat administratieve lasten voor werkgevers verminderen. Voor UWV zijn de wijzigingen (met name wijziging van de Ziektewet) alleen uitvoerbaar als UWV informatie kan betrekken uit een goed gevulde en actuele landelijke gegevensbron of database met de bedragen aan loonkostensubsidie die gemeenten aan werkgevers betalen. Voor UWV is dit voorstel zonder aanlevering van en garantie op betrouwbare gegevens niet uitvoerbaar.

Voor UWV staat voorop dat het proces geautomatiseerd uitgevoerd kan worden, dat UWV toegang heeft tot betrouwbare gegevens en dat de verantwoordelijkheid voor de bedragen-loonkostensubsidie volledig gedragen wordt door aanleverende gemeenten. UWV maakt zich met name zorgen over de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens. UWV is bereid om verder mee te denken over een verbetering van het

proces rondom ziekmelding van mensen die aan het werk zijn met loonkostensubsidie, maar de bovenstaande voorwaarden blijven daarbij onverkort van kracht.

Zoals ook in reactie op het commentaar van de VNG is aangegeven heeft de regering aan een externe expert gevraagd om advies uit te brengen over de (on)mogelijkheden en randvoorwaarden van een gemeentelijk gegevensbestand met actuele, betrouwbare gegevens over verstrekte loonkostensubsidiebedragen dan wel de (on) mogelijkheden van mogelijke alternatieven. Dit advies is in september 2019 beschikbaar gekomen. Naar aanleiding daarvan zijn de wettekst en hoofdstuk 6 van deze memorie aangepast. De regering moge daarnaar verwijzen. Voorts vraagt UWV aandacht voor een aantal andere punten. Volgens UWV is de combinatie beschut werk met loonkostensubsidie niet meegenomen in het conceptwetsvoorstel. Het wetsvoorstel is hieraan aangepast.

Daarnaast vraagt UWV aandacht voor mogelijke samenloop van loonkostensubsidie en ziekengeld wegens orgaandonatie, zwangerschap of bevalling of een WAZO-uitkering. Het wetsvoorstel is hieraan aangepast.

Naar aanleiding van het aangepaste wetsvoorstel heeft UWV een aanvullende toets uitgebracht. Hierin geeft UWV aan waardering te hebben voor de wijze waarop het aangepaste voorstel tot stand is gekomen. Voor UWV is van belang dat het proces geautomatiseerd uitgevoerd kan worden en dat UWV toegang heeft tot betrouwbare gegevens. De voorgestelde wijziging is voor UWV uitvoerbaar op 1 januari 2022. UWV wil ervan uit kunnen gaan dat de gegevens die UWV van gemeenten krijgen, correct zijn en dat de uitkeringen die UWV hierop baseren per definitie rechtmatig zijn. UWV verzoekt de toelichting bij het wetsvoorstel hierop aan te passen. De regering heeft daartoe Hoofdstuk 6 van deze memorie aangepast.

Voorts verzoekt UWV in de aanvullende uitvoeringstoets om overgangsrecht voor ziektegevallen. Geen overgangsrecht zou betekenen dat gemeenten op de inwerkingtredingsdatum voor alle lopende ziektegevallen de uitbetaling van de loonkostensubsidie moeten hervatten en dat UWV voor die lopende gevallen een aanvullende ZW-betaling moet doen. Dit is veel en foutgevoelig werk. UWV verzoekt daarom om overgangsrecht. Conform dit verzoek is het wetsvoorstel en de toelichting aangepast.

Tot slot vraagt UWV naar aanleiding van de door VNG en Divosa op te stellen modelverordening aandacht voor de harmonisering van instrumenten voor Wajongers en klanten van de Participatiewet. UWV vraagt op welke termijn en op welke wijze deze harmonisering ter hand zal worden genomen.

Zoals hiervoor aangegeven hebben de VNG en Divosa het initiatief genomen om een modelverordening op te stellen om de ondersteunde instrumenten te stroomlijnen. Zoals in de brief van 23 mei over de stand van zaken breed offensief is aangegeven is het streven om het aanbod van persoonlijke ondersteuning en overige werkvoorzieningen tussen gemeenten en UWV zoveel mogelijk te harmoniseren. Het is aan VNG en Divosa om hier vorm en inhoud aan te geven.

#### **8.4. Inspectie**

De Inspectie SZW heeft geen opmerkingen bij de toezichtbaarheid.

## **8.5. Adviescollege toetsing regeldruk**

Het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) is positief over de beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen. De ATR heeft drie aanbevelingen. De ATR adviseert allereerst om bij kleine bedrijven de werkbaarheid van het volledige pakket te toetsen (mkb-)toets. De maatregelen van het wetsvoorstel zijn volgens de ATR op zich werkbaar, maar de werkbaarheid van het hele pakket valt nog niet te beoordelen omdat nog geen zicht is op lagere regels en uitwerking door gemeenten. Ten tweede is in de communicatie met burgers en bedrijven voldoende aandacht voor de praktische gevolgen voor de verschillende doelgroepen (Participatiewet, Wajong, WIA) nodig, zodat zij hun weg kunnen vinden in het ook na deze wijzigingen nog complexe stelsel. Ten derde beveelt de ATR aan de toelichting aan te vullen met de gevolgen voor de regeldruk van het nieuwe systeem van berekening van de no-riskpolis (de ATR noemt dit op zich een vereenvoudiging).

De voorliggende wetswijzigingen zijn met alle betrokken partijen besproken. De voorstellen zijn in overleg met de partijen, waaronder werkgevers, tot stand gekomen. De meeste voorstellen worden nader uitgewerkt in de uitvoering en in lagere regelgeving. De regering acht het zinvol de werkbaarheid van de voorstellen bij kleine bedrijven te toetsen (mkb-toets) op het moment van het ontwerpen van de lagere regelgeving waarin de voorstellen nader worden uitgewerkt. De regering is zich bewust van de noodzaak om de partijen te informeren over de praktische gevolgen van de wijzigingen. Hiertoe zal dan ook tijdig het initiatief worden genomen. De gevolgen voor de regeldruk van het nieuwe systeem van berekening van de no-riskpolis worden in paragraaf 9.2 beschreven.

## **8.6. Landelijke Cliëntenraad**

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is gevraagd om het wetsvoorstel te toetsen vanuit cliëntperspectief. De LCR is daarbij gevraagd om suggesties te doen ten aanzien van het «doenvermoegn» van mensen met een beperking. De LCR heeft een uitvoerige cliëntentoets op het conceptwetsvoorstel uitgebracht. Deze toets is mede gebaseerd op input van een werkgroep, acht interviews met ervaringsdeskundigen en een aantal casus. De LCR noemt in haar toets een aantal positieve zaken. Zo vindt de LCR het schrappen van de vier weken zoektermijn voor met name genoemde mensen met een beperking een goed begin. Ook heeft het conceptwetsvoorstel aandacht voor domeinoverstijgende ondersteuning.

De LCR pleit voor meer sturing vanuit het Rijk en meer budget voor gemeenten, met name voor de bekostiging van loonkostensubsidie en de aanvraagmogelijkheid van ondersteuning op maat. De LCR noemt het achterwege blijven van meer budget een groot risico voor het realiseren van de nieuwe voorstellen. De LCR geeft in overweging om gemeenten passende voorschotten te verstrekken en een vereveningsfonds in te stellen voor extra dure instrumenten.

De regering onderschrijft dat de omvang van het budget een belangrijke randvoorwaarde is voor goede ondersteuning. Gemeenten ontvangen met de invoering van de Participatiewet reeds middelen voor de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. Er is op dit moment geen aanleiding om aan te nemen dat het budget dat gemeenten nu ontvangen, ontoereikend is. Wel vindt de regering het van belang om de ontwikkeling van de kosten die gemeenten maken te blijven volgen. Momenteel wordt hiernaar onderzoek verricht.



Zoals eerder opgemerkt loopt reeds een verkenning naar de financierings-systematiek van loonkostensubsidies. Over de wenselijkheid om deze te baseren op realisaties is de regering met o.a. gemeenten, VNG en Divosa in gesprek. De verdeling van de begeleidingsmiddelen voor de nieuwe doelgroep is onderdeel van de herijking van de middelen in het sociaal domein van het gemeentefonds. De middelen voor beschermt werk lopen niet mee in deze herijking, maar worden separaat via een decentralisatie-uitkering met een eigen verdeelsystematiek beschikbaar gesteld aan gemeenten.

De ondersteuningsmiddelen worden verstrekt aan gemeenten via het gemeentefonds. Deze middelen zijn vrij besteedbaar binnen het sociaal domein, zodat gemeenten zelf kunnen beslissen aan welke voorzieningen deze middelen besteed worden. Voor een vereveningsfonds zoals bepleit door de LCR ziet de regering dan ook geen aanleiding. Gemeenten hebben zelf binnen het budget de mogelijkheden om afwegingen te maken en te bepalen welke ondersteuningsmiddelen ingezet dienen te worden.

De LCR hoopt dat de voorstellen tot vereenvoudiging van de loonkosten-subsidie daadwerkelijk tot vereenvoudiging voor werkgevers leidt. De LCR pleit wat betreft de voorgestelde stroomlijning voor lagere regelgeving in plaats van een modelverordening van gemeenten. Verder bepleit de LCR dat de werknemer niet moet worden vergeten en goed wordt geïnformeerd, ook bij de loonwaardebepaling.

De regering heeft in voorliggend wetsvoorstel toegelicht dat diverse voorstellen tot stroomlijning in wetgeving worden opgenomen. Andere maatregelen die moeten leiden tot een gestroomlijnd proces rondom loonkostensubsidie moeten in een modelverordening worden geregeld. Ook de overige communicatie met werknemers in dit verband zou hierin een plek moeten krijgen. Bij voorkeur maken gemeenten van deze modelverordening gebruik. Deze opzet past binnen het systeem waarin sprake is van gedecentraliseerde bevoegdheden van gemeenten. Dit laat onverlet dat de regering graag zou zien dat landelijk een uniform werkproces loonkostensubsidie wordt gehanteerd. Dit met het oog op het door alle partijen onderschreven doel om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden en de in verband hiermee door belanghebbenden gewenste eenvoud en eenduidigheid.

De LCR heeft kritiek op de voorgestelde vrijlatingsregeling. Mensen die in deeltijd werken komen hierdoor niet uit de uitkering en het bijstands-regime. De voorgestelde vrijlatingsregeling is in beginsel tijdelijk, hetgeen volgens de LCR niet past bij mensen met een arbeidsbeperking die vaak een structurele beperking hebben waardoor ze niet méér kunnen werken. De voorgestelde vrijlating leidt tot onzekerheid en druk en administratieve lasten bij mensen. De LCR vindt dat de voorgestelde vrijlating niet in overeenstemming is met het VN-Verdrag voor mensen met een handicap. De LCR is van mening dat de voorgestelde vrijlating een groot beroep doet op het doenvermogen van mensen en werken nauwelijks aantrekkelijk maakt. De LCR pleit als alternatief voor een inclusietoeslag om mensen met een urenbeperking aan te vullen tot WML. Doel van de aanvulling is dat mensen met een urenbeperking extra's kunnen behouden omdat ze uit de uitkering geraken. Een andere mogelijkheid die de LCR noemt is de loonkostensubsidie substantieel te verhogen, zodat een vergelijkbaar arrangement kan worden gerealiseerd en mensen met een urenbeperking zich uit de uitkering kunnen werken.

In reactie hierop het volgende. De regering heeft in brieven van 20 november 2018 en 23 mei 2019 over «breed offensief» uitdrukkelijk

aangegeven dat dit voorstel buiten de kaders valt van het wetsvoorstel «Uitvoeren Breed offensief». Ook ziet de regering geen aanleiding om de loonkostensubsidie substantieel te verhogen, deze bedraagt thans reeds maximaal 70% van het WML.

Zoals in genoemde brieven aangegeven betreft de inclusietoeslag een majeure stelselwijziging die bovendien een grote impact heeft voor de uitvoering. Daarom is het idee van een inclusietoeslag meer iets voor de langere termijn agenda. In dit verband wijst de regering er bovendien op dat de keuze om de voorgestelde vrijlatingsregeling binnen de kaders van de Participatiewet vorm te geven, inherent is aan de eerdere keuze van de wetgever om per 1 januari 2015 de Wajong niet langer toegankelijk te laten zijn voor de groep jonggehandicapten die 18 jaar worden en arbeidsvermogen hebben. Zij vallen immers vanaf dat moment onder de Participatiewet, wat hen recht geeft op bijstand en hulp van de gemeente bij het vinden van werk.

De regering heeft derhalve een voorstel gedaan dat past binnen de kaders van de Participatiewet. Zoals opgemerkt is thans het werken in een dienstverband met loonkostensubsidie voor de mensen die hierbij blijven aangewezen op aanvullende bijstand niet lonend. De regering acht dit niet gewenst en brengt met dit wetsvoorstel binnen de kaders van de Participatiewet wijziging in aan. Juist omdat het gaat om mensen met een beperking introduceert de regering voor hen een specifieke nieuwe op hun situatie toegespitste vrijlatingsregeling van inkomsten uit arbeid. Dit voorstel is passend bij de vrijlatingen die voor andere groepen bestaan. Overigens blijkt uit recente onderzoeksgegevens van het CBS dat reeds een grote meerderheid van mensen die werkt met loonkostensubsidie (ca. 90%) daarbij niet is aangewezen op aanvullende algemene bijstand<sup>41</sup>. Naar aanleiding van de commentaren heeft de regering verder de wettekst en toelichting verduidelijkt.

De LCR is van oordeel dat het huidige voorstel niet voldoet aan het VN-Verdrag voor mensen met een handicap, omdat het met een inkomen onder het WML niet mogelijk is zelfstandig woonruimte te betrekken en zich zelfstandig te ontplooien in de Nederlandse samenleving.

De regering is van oordeel dat het huidige voorstel voldoet aan het VN-Verdrag voor mensen met een handicap. In artikel 28 van het VN-verdrag (Behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming) staat dat aan mensen met een handicap ook het recht op een behoorlijke levensstandaard toekomt. In Nederland biedt de Participatiewet/bijstand voor alle burgers, met of zonder handicap, een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Daarnaast bestaan er toeslagen, bij voorbeeld een huurtoeslag, die mensen in staat stellen om te kunnen wonen. Een behoorlijke levensstandaard wordt hierdoor geborgd.

Voorts wijst de regering erop dat het voorstel om arbeidsinkomsten gedeeltelijk vrij te laten voor mensen die in deeltijd werken met loonkostensubsidie voor hen een verbetering van de inkomenspositie betekent, omdat in de huidige situatie alle arbeidsinkomsten volledig met de uitkering worden verrekend. De regering is derhalve van mening dat het huidige voorstel voldoet aan de normen van het VN-Verdrag.

De LCR vindt de voorgestelde aanvraagmogelijkheid voor ondersteuning op maat op zich een goede maatregel maar mist verdere invulling. De LCR bepleit daarbij uniforme procedures. De LCR pleit verder als stip op de horizon voor het etalagebeginsel om passende ondersteuning voor mensen met een beperking in de Participatiewet en de Wajong te borgen.

<sup>41</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/12/loonkostensubsidie-en-omvang-baan-september-2018>.

Instrumenten zoals de jobcoach zouden uniform moeten zijn. Dit is transparant voor werkzoekenden, werkgevers en UWV en gemeenten. De LCR pleit voorts voor een helder onderscheid tussen een jobcoach en een interne begeleider en voor het recht op een jobcoach met een verzekerd recht en keuzevrijheid voor de cliënt. De LCR mist een kwaliteitsparagraaf.

Het verheugt de regering dat de LCR de voorgestelde aanvraagmogelijkheid op zich een goede maatregel vindt. Naar aanleiding van het pleidooi van de LCR voor uniforme processen en het etalagebeginsel als stip op de horizon merkt de regering op in dit wetsvoorstel diverse maatregelen voor te stellen die bijdragen aan harmonisering en een breed aanbod van instrumenten, met behoud van het uitgangspunt van maatwerk naargelang de vastgestelde ondersteuningsbehoefte. Deze maatregelen behelzen het expliciet openen van een aanvraagmogelijkheid voor ondersteuning op maat, uitbreiding van de verordeningsplicht en de mogelijkheid om lagere regels te stellen, onder meer met betrekking tot kwaliteitseisen voor de jobcoach. Het is verder aan de VNG en Divosa om een modelverordening op te stellen inzake harmonisering van instrumenten. 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.

Mede naar aanleiding van de reactie van de LCR is in de wettekst en toelichting verduidelijkt dat het bij de inzet van persoonlijke ondersteuning op de werkvloer kan gaan om een erkende deskundige, zoals een jobcoach, maar ook om een interne werkbegeleider. Wat betreft het pleidooi van de LCR voor een verzekerd recht en keuzevrijheid merkt de regering op er voorstander van te zijn dat de gemeente beoordeelt wat de ondersteuningsbehoefte is en hoe daarin het beste kan worden voorzien, naargelang de vastgestelde behoefte. Het is van belang dat de ondersteuningsbehoefte in nauw overleg met de betrokken kandidaat-werknemer en -werkgever wordt vastgesteld. Dit is in het belang van alle partijen. De regering heeft de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

Tot slot vraagt de LCR aandacht voor de onbedoelde effecten van het onderbrengen van jongeren met een beperking in de Participatiewet. De LCR pleit voor nader onderzoek naar de gevolgen van een werk/zorgarrangement voor mensen met een beperking.

Met de wetswijzigingen per 1 januari 2015 heeft de regering ervoor gekozen om de instroom in de Wajong te stoppen van jongeren met een arbeidsbeperking die wel arbeidsvermogen hebben. Ook is de instroom in de Wet sociale werkvoorziening vanaf dat moment gestopt. Vanaf dat moment is de Participatiewet op hen van toepassing en hebben gemeenten nieuwe instrumenten tot hun beschikking. De afgelopen jaren is de Participatiewet naar aanleiding van signalen op een aantal punten aangepast. Eind 2019 wordt het parlement geïnformeerd over de evaluatie van de Participatiewet. Dan zal ook bezien worden of er aanleiding tot bijstelling is.

## **8.7. Internetconsultatie**

Het wetsvoorstel heeft gedurende vijf weken opengestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft bijna 500 reacties opgeleverd, waarvan circa 120 niet-openbaar. Veel burgers en ervaringsdeskundigen hebben op het wetsvoorstel gereageerd, evenals veel betrokken partijen en deskundigen. Zo zijn reacties ontvangen van Iederin, Wij staan Op!, FNV, CNV, VCP, De Normaalste Zaak (DNZ), Divosa, een aantal gemeenten, Cedris en Oval. Over het algemeen worden de doelen van het wetsvoorstel gedeeld. Zo onderschrijven ook Divosa, Cedris, de FNV en de Wajonggroep FNV de route die gekozen is om de loonwaardebepaling te uniformeren om zo te

komen tot één uniform loonwaardebepalingssysteem. Met behoud van de mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen uit meer aanbieders. Tegelijk brengen respondenten vragen en zorgen naar voren. Mensen onderstrepen in het algemeen het belang van voldoende inkomenszekerheid en arbeidsondersteuning en verwachten grotere inspanningen van de overheid, niet alleen wat betreft de kaders, maar ook wat betreft de uitvoering in de praktijk. Gemeenten wijzen op het belang dat zij voldoende ruimte hebben en houden voor het leveren van maatwerk en het bieden van ondersteuning aan alle inwoners die ondersteuning nodig hebben.

De regering wil iedereen bedanken die commentaar heeft geleverd. De meeste opmerkingen zijn gemaakt over het voorstel voor een nieuwe vrijlatingsregeling en over het voorstel voor meer waarborgen voor ondersteuning op maat. Hieronder gaat de regering in op een aantal belangrijke reacties.

Een groot aantal respondenten heeft opmerkingen gemaakt over de voorgestelde vrijlatingsregeling, waarbij het veelal identieke reacties betreft. Uit deze reacties blijkt dat met name het feit dat de betreffende persoon die met loonkostensubsidie in deeltijd werkzaam en daardoor aangewezen blijft aan een aanvullende bijstandsuitkering, het grootste punt van kritiek is. Omdat de doelgroep op deze wijze afhankelijk blijft van sociale dienst, zou dit niet bij het streven naar economische zelfstandigheid en volwaardig werknemerschap passen. In dat kader wordt de vermogens- en partnertoets, de kostendelersnorm, het verrekenen van arbeidsinkomsten etc. genoemd. Bovendien wordt gewezen op de mogelijke onzekerheid voor de belanghebbende of vrijlating al dan niet wordt verlengd, hetgeen ook een demotiverend element met zich draagt. Gesteld wordt dat «werken loont» slechts tijdelijk geldt, voor de langere termijn zou er beter werkbare en structurele oplossing (bijvoorbeeld via de fiscaliteit) moeten komen.

Voorts wordt gewezen op de ingewikkeldheid van de regeling en de praktische/administratieve rompslomp voor zowel gemeenten, werkgevers als werknemers, en de verschillen in uitvoering tussen gemeenten. Ook wordt geopperd de voorgestelde vrijlatingsregeling te schrappen en in plaats daarvan de huidige instrumenten met betrekking tot stimuleringsubsidies en -premies in te zetten.

In reactie daarop het volgende. Ook deze reacties laten zien dat er bezwaren zijn tegen de voorgestelde vrijlatingsregeling, met name omdat de personen met een beperking die niet anders dan alleen in deeltijd kunnen werken niet los kunnen komen van het «bijstandsregime». De regering heeft echter gemeend dat het uitgangspunt «werken moet lonen» binnen de kaders van de Participatiewet vorm te moeten geven. Een en ander is naar de mening van de regering inherent aan de eerdere keuze van de wetgever om per 1 januari 2015 de Wajong niet langer toegankelijk te laten zijn voor de groep jonggehandicapten die 18 jaar worden en arbeidsvermogen hebben. Zij vallen vanaf dat moment onder de Participatiewet, wat hen recht geeft op bijstand en hulp van de gemeente bij het vinden van werk. Alleen jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen kunnen nog wel instromen in de Wajong. Zoals reeds hiervoor opgemerkt is thans het werken in een dienstverband met loonkostensubsidie voor de mensen die hierbij blijven aangewezen op aanvullende bijstand niet lonend. De regering acht dit niet gewenst en brengt met dit wetsvoorstel binnen de kaders van de Participatiewet wijziging in aan.

In dit verband is het ook van de belang te melden dat de regering zowel de wetstekst als de memorie van toelichting heeft aangepast door aan te geven dat de eerste termijn van de vrijlating van 12 maanden, na ommekomst daarvan kan worden verlengd, c.q. kan worden voortgezet, zolang de belanghebbende, naar het oordeel van het college – gelet op zijn of haar in de persoon gelegen individuele omstandigheden – niet meer uren kán werken, en daardoor een uitbreiding van de deeltijduren niet mogelijk acht. Voorts wijst de regering erop dat voor de belanghebbende waarbij een meer structurele vrijlating niet aan de orde is, het college er voor kan kiezen om de uitstroom van belanghebbende uit de bijstand te stimuleren door het verstrekken van een (half-) jaarlijkse premie gericht op arbeidsinschakeling.

Meerdere respondenten hebben opmerkingen gemaakt over de voorstellen met betrekking tot ondersteuning op maat.

Er zijn veel opmerkingen gemaakt bij het voorstel om expliciet te maken dat een werknemer en een werkgever persoonlijke ondersteuning, bij voorbeeld een jobcoach, bij de gemeente aan kan vragen. De aard van deze opmerkingen is divers. Diverse respondenten, met name uit de kring van cliënten, hun organisaties en vakbonden, zijn blij met dit voorstel; zij vinden dit voor mensen een steun in de rug. Zij wijzen daarbij onder meer op het belang voor niet-uitkeringsgerechtigden. Wel hebben zij opmerkingen die erop gericht zijn de positie van werknemers te versterken. Diverse respondenten, met name uit gemeentelijke kring, zien vooral risico's bij dit voorstel. Zij merken op dat het openen van een aanvraagmogelijkheid het risico van juridisering en bureaucratisering met zich meebrengt. Zij zijn van mening dat hoe gedetailleerder de wetgeving, hoe kleiner de ruimte voor professionals wordt. Deze respondenten stellen voor om het wetsvoorstel zo te formuleren dat professionals ruimte behouden om maatwerk te bieden.

Wat dit betreft merkt de regering het volgende op. Kern van de beleidsinzet is dat de ondersteuning die mensen naar het oordeel van de gemeente nodig hebben moet worden geboden, dat kandidaat-werknemers of -werkgevers zich realiseren dat zij ondersteuning op maat kunnen aanvragen en dat gemeenten in een (model) verordening helder aangeven dat een breed aanbod van op werk gerichte voorzieningen beschikbaar is om deze ondersteuning te bieden. Daarbij blijft het uitgangspunt van maatwerk voluit overeind, omdat de ondersteuningsbehoefte van mensen verschilt. De regering heeft deze uitgangspunten neergelegd in dit wetsvoorstel en een uitgebreide toelichting (met name hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting). De regering heeft hierbij een goede balans gezocht om zowel adequate ondersteuning te borgen als ruimte te houden voor maatwerk.

Veel respondenten, zowel uit gemeentelijke kring als uit de kring van vakbonden en cliëntenorganisaties, merken op dat het openen van een aanvraagmogelijkheid voor werknemers en werkgevers voor ondersteuning en het aanscherpen van de verordeningplicht logischerwijs leidt tot hogere kosten voor gemeenten. Als de middelen gelijk blijven is het gevolg dan dat implementatie van deze voorstellen ten koste gaat van dienstverlening aan andere inwoners, bijstandsafhankelijk of niet. Deze respondenten pleiten voor voldoende budget om adequate ondersteuning te bieden.

De regering verwijst naar haar reactie op vergelijkbare opmerkingen van de VNG.

Diverse respondenten hebben vragen gesteld over de verordeningplicht en het opstellen van een modelverordening. Een aantal respondenten vindt een (model)verordening te zwak. Zij bepleiten het direct opnemen in de wet van zaken als de kwaliteitseisen bij de inzet van een jobcoach. Dit schept ook helderheid voor de verwachtingen van mensen bij hun aanvraag.

Wat dit betreft merkt de regering op dat de verordeningplicht voor gemeenten in dit wetsvoorstel wordt uitgebreid om meer waarborgen te bieden voor een adequate ondersteuning. Dit is naar het oordeel van de regering passend bij het gedecentraliseerde karakter van de Participatiewet. Tegelijk is het ook op landelijk niveau van belang te werken aan harmonisatie van het aanbod van ondersteunende instrumenten. VNG en Divosa hebben het initiatief genomen om een modelverordening op te stellen om de instrumenten die nodig zijn voor ondersteuning te harmoniseren. Dit is nog in proces. De regering heeft veel vertrouwen in de op te stellen modelverordeningen van de VNG omdat bekend is dat gemeenten hier veel gebruik van maken. Voor de goede orde merkt de regering op dat de wet een delegatiebepaling bevat om lagere regels te kunnen stellen, bij voorbeeld ten aanzien van de kwaliteitseisen voor een jobcoach. Hiermee worden naar het oordeel van de regering passende kaders geboden om mensen de juiste ondersteuning te bieden.

Diverse respondenten merken op dat de aanvraagmogelijkheid het nodige vraagt van de gemeente om deze verzoeken zorgvuldig te beoordelen en een besluit te kunnen nemen over al of niet toekennen van een voorziening. Zij vragen of er voldoende expertise bij de gemeente is voor een zorgvuldige beoordeling.

Naar het oordeel van de regering behelst dit wetsvoorstel geen dusdanige fundamentele wijzigingen dat gevreesd moet worden voor onvoldoende expertise bij gemeenten. De regering merkt daarbij op dat de aanvraagmogelijkheid die in dit wetsvoorstel expliciet wordt geopend impliciet al in de Participatiewet stond. Voorts zijn mensen met een arbeidsbeperking sinds 2015 onder de Participatiewet gebracht. Uit ervaringsonderzoeken is bekend dat gemeenten geïnvesteerd hebben in kennisopbouw over de nieuwe doelgroep.<sup>42</sup>

Diverse respondenten bepleiten de positie van de (potentiele) werknemer te verstevigen. In dat kader wordt onder meer voorgesteld dat werknemers recht moeten hebben op een jobcoach, als zij daar om vragen, dat werknemers keuzevrijheid hebben bij de keuze van een jobcoach en dat een jobcoach meer structureel wordt ingezet. Een andere respondent bepleit een steviger rol van de werkgever bij de keuze voor de wijze van begeleiding/ondersteuning

Wat dit betreft merkt de regering op dat de voorstellen in dit wetsvoorstel (aanvraagmogelijkheid, uitbreiding verordeningplicht, mogelijkheid lagere regels) erop zijn gericht meer waarborgen te bieden dat adequate ondersteuning wordt geboden. De regering is er voorstander van dat de gemeente beoordeelt wat de ondersteuningsbehoefte in een concrete situatie is en hoe daarin het beste kan worden voorzien, naargelang de vastgestelde behoefte. Wel is het van belang dat de ondersteuningsbehoefte in nauw overleg met de betrokken kandidaat-werknemer en -werkgever wordt vastgesteld. Dit is in het belang van alle partijen. De regering heeft de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

---

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 76.

Respondenten uit de sector van jobcoachorganisaties geven aan te staan voor de inhoud en professionaliteit van het vak en kwaliteit van jobcoaches en jobcoachorganisaties. Zij doen vanuit hun professionele kennis en ervaring een aantal aanbevelingen, onder meer inzake de inhoud van het werk van een jobcoaching, de taak van een interne werkbegeleiding en kwaliteitseisen die daaraan dienen te worden gesteld.

Naar aanleiding van deze inbreng heeft de regering de wettekst en toelichting op een aantal punten aangepast en verduidelijkt. De regering heeft naar aanleiding van de commentaren vastgesteld dat er in het algemeen misverstanden bestaan wat bij voorbeeld onder een jobcoach moet worden verstaan en wat onder een interne werkbegeleider. Daarom is in de wettekst en toelichting onder meer verduidelijkt dat het bij de inzet van persoonlijke ondersteuning op de werkvloer kan gaan om een erkende deskundige, zoals een jobcoach, maar ook om een interne werkbegeleider.

Diverse respondenten merken op dat de combinatie van een interne en externe jobcoach niet terug te lezen is in het conceptwetsvoorstel.

De regering merkt hierover op dat in de toelichting is aangegeven dat de gemeente zo nodig ook een combinatie van een jobcoach en een interne werkbegeleider kan faciliteren.

Een respondent stelt voor om de ondersteuning via op werk gerichte instrumenten, zoals persoonlijke ondersteuning, werkplekaanpassingen landelijk onder te brengen in het sociale verzekeringsstelsel dat op solidariteit is gebaseerd. Ook wordt voorgesteld te voorzien in gelijke toegang tot hulp bij re-integratie en financiering van voorzieningen/ werkplekaanpassingen voor alle blinden en slechtzienden ongeacht de uitkerings- of arbeidsgehandicaptenstatus.

De regering merkt op hier geen voorstander van te zijn. Sinds 2015 is de ondersteuning voor mensen met een beperking die kunnen werken in het kader van de Participatiewet ondergebracht bij gemeenten. Van gemeenten wordt verwacht dat zij passende ondersteuning bieden naar werk en waar nodig in inkomen. Gemeenten kunnen zo maatwerk leveren en integraal beleid voeren, waar nodig in afstemming met andere gemeentelijke taken. Wel beoogt de regering met dit wetsvoorstel meer waarborgen te bieden dat de ondersteuning die nodig is ook daadwerkelijk wordt geboden.

Meerdere respondenten hebben opmerkingen gemaakt over het voorstel om een uitzondering te maken op de vierwekenzoektermijn. Zij zijn blij met deze wijziging, maar bepleiten de uitzondering te verruimen. De regering heeft goede notie genomen van deze reacties. De regering vindt het echter van belang om de uitzondering te begrenzen tot personen voor wie dit noodzakelijk is. Zoals in reactie op het Uitvoeringspanel is aangegeven is het wetsvoorstel en de toelichting wel aangepast met het oog op een objectieve en werkbare afbakening van de doelgroep. De regering moge daarnaar verwijzen.

Een respondent heeft opmerkingen gemaakt over verruiming van de mogelijkheden tot studeren in de bijstand.

De regering ziet daar, gegeven het karakter van de Participatiewet, geen aanleiding voor. De Participatiewet heeft een vangnetkarakter. Dit betekent dat indien mensen een beroep doen op andere inkomensvoorzieningen, dit in de Participatiewet gezien wordt als een voorliggende voorziening. Dan heeft men geen recht op bijstand.

Voor mensen jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen geldt dat regulier onderwijs (en bekostiging daarvan)

voorgaat. Als iemand studiefinanciering of een bijdrage op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) ontvangt heeft men geen recht op bijstand en als iemand bijstand ontvangt bestaat er geen recht op studiefinanciering. De Participatiewet biedt wel mogelijkheden tot scholing. Deze scholing moet gericht zijn op arbeidsmarkttoeleiding/re-integratie. Het behoort tot de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de gemeente om te beoordelen wat daarvoor nodig is.

Voor jongeren met een medische beperking die studiefinanciering of WTOS ontvangen en die structureel naast hun studie niet kunnen bijverdienen bestaat de individuele studietoelage. Deze studietoelage is alleen bedoeld voor personen die niet ook nog een andere uitkering (bijvoorbeeld: Wajong of WW) ontvangen. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2019 heb ik aangegeven op welke wijze de uitvoering van de individuele studietoelage wordt verbeterd. Uitgangspunt is harmonisatie van het normbedrag van circa 300 euro per maand. Daarnaast worden ook de afbakening en de toelatingscriteria geharmoniseerd. De Participatiewet wordt hierop aangepast.

Uit de reacties bij de internetconsultatie komen ook reacties op UUV en de uitvoering van de Wajong. Hierbij merkt de regering op dat de regering een afzonderlijk wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de Wajong bij de Tweede Kamer heeft ingediend<sup>43</sup>. Dit wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Eerste Kamer. In het kader van dat wetsvoorstel is ook ingegaan op de gehouden internetconsultatie bij dat wetsvoorstel. De regering moge daarnaar verwijzen.

## **8.8. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA)**

Met betrekking tot dit wetsvoorstel is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de maatregel(en)/het systeem voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen. Daarbij moet wel bedacht worden dat de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten plaatsvindt in een gedecentraliseerde setting. Gemeenten hebben daarbij een vergaande beleidsvrijheid. Daarbij hebben gemeenten ook hun eigen verantwoordelijkheid wat betreft de gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

Op basis van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling wordt het aanvullende risico van de voorgestelde wetswijziging ten opzichte van de huidige situatie als laag gekwalificeerd. Sinds 2015 zijn gemeenten in het kader van de Participatiewet reeds verantwoordelijk voor de arbeidsondersteuning en inkomensondersteuning voor mensen met arbeidsbeperking die arbeidsvermogen hebben. Het wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen met als doel om de arbeidsdeelname van deze mensen te bevorderen. Sommige onderdelen van de wetswijziging betreffen delegatiebepalingen. De nadere regelgeving die daarop wordt gebaseerd zal ook beoordeeld worden op het effect voor de gegevensbescherming.

## **9. Financiële gevolgen en regeldruk**

### **9.1 Financiële gevolgen**

Hierna gaat de regering in op de financiële gevolgen van de verschillende voorstellen. Voor de nieuwe vrijlatingsregeling komen structureel extra middelen beschikbaar, zie hieronder voor een nadere toelichting. De

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 213, nr. 1–3.



regering heeft voorts 53 mln. euro vrijgemaakt voor de jaren 2020 en 2021 voor de wijzigingen omtrent loonkostensubsidies en de aanvraagmogelijkheid op ondersteuning. In het verdere proces zal de regering de bestemming van deze middelen nader invullen. Dit hangt mede af van de uitkomsten van de pilots bij gemeenten om het proces rondom loonkostensubsidie meer te stroomlijnen en te uniformeren. De bestemming van de middelen zal ook met gemeenten worden besproken om tot een doelmatige besteding te komen.

#### *Maatregelen loonkostensubsidie*

Om de administratieve processen rondom loonkostensubsidie te stroomlijnen en meer te uniformeren, zullen gemeenten hun ICT-systemen en werkprocessen moeten aanpassen. Er is een pilot gestart waarin een preferent werkproces bij gemeenten wordt beproefd. De impact binnen gemeenten wordt onderzocht waarbij de noodzakelijk ict-ondersteuning wordt betrokken. Ook de perspectieven van werkgevers, cliënten en werknemers worden in de pilot meegenomen. Daarnaast wordt een uniformeringsoperatie loonwaardebepaling uitgevoerd. Hierbij wordt gewerkt aan uniformering van de werkwijze van de verschillende aanbieders van loonwaardemethodieken (zoals de gegevensverzameling, de interpretatie van basisbegrippen, de rapportage) en aan landelijke kwaliteitseisen voor degene die de loonwaardebepaling uitvoert. Op basis van de pilot en de uniformeringsoperatie loonwaardebepaling kunnen de budgettaire gevolgen hiervan in kaart worden gebracht. Een deel van de middelen die zijn vrijgemaakt voor het breed offensief is hiervoor bestemd.

#### *Aanvraagmogelijkheid ondersteuning op maat, adequate inzet jobcoach*

Met dit wetsvoorstel ontstaat de mogelijkheid voor werkgevers en werkzoekenden om ondersteuning op maat aan te vragen. Daarnaast wordt de verordeningplicht voor gemeenten van het aanbod van werkvoorzieningen uitgebreid. Hiermee beoogt de regering een impuls te geven aan de inzet van re-integratie-instrumenten waaronder de jobcoach. Gemeenten hebben reeds de wettelijke taak om mensen uit de doelgroep Participatiewet te ondersteunen naar werk. Met de invoering van de Participatiewet hebben zij hiervoor reeds middelen ontvangen waaruit zij de inzet van werkvoorzieningen kunnen financieren. De middelen zijn ontschot en maken deel uit van de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld voor het sociaal domein.

#### *Gedeeltelijke vrijlating inkomsten bij loonkostensubsidie*

De vrijlating houdt in dat 15% van het netto-inkomen van iemand die werkt met loonkostensubsidie, niet in mindering wordt gebracht op de aanvullende bijstand die deze persoon ontvangt. Hierdoor stijgen de bijstandsuitkeringslasten. Het betreft de groep werkenden met loonkostensubsidie, zonder medische urenbeperking, die naast loon uit arbeid en loonkostensubsidie recht heeft op een aanvullende bijstandsuitkering. In het jaar van invoering zal een groot deel van deze groep gebruik kunnen maken van de vrijlating en zullen de extra uitkeringslasten € 12 miljoen bedragen. Omdat de vrijlating in principe tijdelijk is, zullen in het jaar daarna minder mensen gebruik kunnen maken van de vrijlating en zullen de extra uitkeringslasten lager zijn. Daarna zullen de uitkeringslasten toenemen door de ingroei van de doelgroep. Structureel (omstreeks 2050) worden de extra uitkeringslasten geschat op € 40 miljoen. In de Begroting SZW worden de volgende bedragen toegevoegd aan het macrobudget voor participatiewetuitkeringen:

Macrobudget gebundelde uitkeringen	2020	2021	2022	2023	2024
Uitgaven vrijlating (x € mln.)	0	12	8	9	10

NB: in de raming wordt uitgegaan van invoeringsdatum 1 januari 2021.

De uitgaven aan loonkostensubsidie wijzigen niet, omdat deze maatregel alleen effect heeft op de hoogte van de aanvullende bijstand.

*Financiële gevolgen van de wijzigingen met betrekking tot no-riskpolis en loonkostensubsidie*

Wat betreft de financiële gevolgen van de wijzigingen geldt het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Wel is er sprake van verschuiving in financiële stromen.

Voor de invoering van de Wet harmonisatie instrumenten arbeidsbeperkten was iedere gemeente zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de no-riskpolis. Gemeenten financierden dit uit het Gemeentefonds (integratie-uitkering Participatie). Sinds de invoering van de wet harmonisatie instrumenten arbeidsbeperkten voert UWV de no-riskpolis uit voor de gehele doelgroep van de banenafpraak. Omdat deze landelijke no-riskpolis zijn basis vindt in de Ziektewet treden er kosten op in de begroting van SZW. Hiervoor zijn middelen ten behoeve van de no-riskpolis in het Gemeentefonds verschoven naar de begroting van SZW.

De uitname uit het Gemeentefonds heeft slechts betrekking op de loonwaarde van de werknemer en de verzekering daarvan. Er is echter nog een tweede financiële component aanwezig, namelijk de loonkostensubsidie van de gemeenten. Omdat UWV het volledige loon compenseerde bij ziekte was het wettelijk bepaald dat gemeenten de loonkostensubsidie aan de werkgever stop moesten zetten om overcompensatie voor werkgevers te voorkomen. Het gevolg hiervan was dat gemeenten minder uitgaven hadden in het inkomensdeel van de Participatiewet. Het Rijk maakte daarentegen meer kosten, doordat UWV het volledige loon compenseerde bij ziekte. Analoog aan de uitname uit het Gemeentefonds, zijn de kosten verschoven vanuit het inkomensdeel van de Participatiewet naar de Ziektewet.

Door de wijzigingen in dit wetsvoorstel blijft UWV de uitvoerder van de no-riskpolis, maar hoeven gemeenten de loonkostensubsidie aan de werkgever niet meer stop te zetten bij ziekte. Daarom dient de uitname uit het inkomensdeel van de Participatiewet te worden teruggedraaid.

De wijzigingen brengen uitvoeringskosten met zich mee. Onder andere voor het opzetten en ontsluiten van gegevensuitwisseling tussen UWV en gemeenten en het wijzigen van werkprocessen bij UWV. In zijn aanvullende uitvoeringstoets heeft UWV aangegeven de uitvoeringskosten structureel circa 1 mln. bedragen. Deze uitvoeringskosten worden gedekt binnen de bestaande middelen op de SZW-begroting.

Budgettaire effecten no-risk polis gemeentelijke doelgroep banenafpraak en beschut werk (afgerond op mln. euro)	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Terugboeking uitgaven Ziektewet (LKS-deel)</b>	0	0	- 24	- 26	- 28
<b>Terugboeking uitname inkomensdeel</b>	0	0	24	26	28
<b>Participatiewet</b>	0	1	1	1	1
<b>Uitvoeringskosten</b>	0	1	1	1	1

NB: in de raming wordt uitgegaan van invoeringsdatum 1 januari 2022.

Voor de no-riskpolis gemeentelijke doelgroep is een rekenregel vastgesteld<sup>44</sup>. De uitgaven aan de Ziektewet en uitvoeringskosten en respectievelijke uitname uit het Gemeentefonds worden in 2021 herijkt op basis van realisaties van de voorafgaande jaren.

### *Overige wijzigingen*

Het schrappen van de vierwekenzoektermijn voor jongeren met een arbeidsbeperking heeft naar verwachting geen budgettaire gevolgen. Het gaat hierbij om kwetsbare mensen die zonder ondersteuning van de gemeente een zeer geringe kans hebben op arbeidsinschakeling. Het doel van de vierwekenzoektermijn is om jongeren die zich melden voor bijstand eerst vier weken zelf te laten zoeken naar werk of scholing om hen hiermee bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid. Na ommekomst van de vier weken toetst de gemeente of de jongere voldoende inspanningen heeft verricht. Als dat het geval is en de jongere heeft desondanks nog geen werk of scholing gevonden dan kan alsnog vanaf de dag van melding bijstand worden verleend. Het is aannemelijk dat verreweg de meeste kwetsbare jongeren voor wie de vierwekenzoektermijn wordt geschrapt toch wel alsnog vanaf de dag van melding voor bijstand in aanmerking zouden zijn gekomen bij handhaving van de vier weken zoektermijn. Zonder ondersteuning hebben zij immers een zeer geringe kans op arbeidsinschakeling. De verwachting is dan ook dat de bijstandsuitgaven als gevolg van het schrappen van de zoektermijn voor deze kwetsbare jongeren niet substantieel zullen toenemen.

## **9.2 Regeldruk**

Deze paragraaf brengt de effecten ten aanzien van regeldruk voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingkosten voor burgers, bedrijven en professionals.

### *Maatregelen loonkostensubsidie*

Met deze maatregelen wordt beoogd dat gemeenten de administratieve processen rondom loonkostensubsidie stroomlijnen en meer uniformeren. Doel is het voor werkgevers eenvoudiger te maken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Er is een pilot gestart waarin een preferent werkproces bij gemeenten wordt beproefd. De impact binnen gemeenten wordt onderzocht waarbij de noodzakelijk ict-ondersteuning wordt betrokken. Ook de perspectieven van werkgevers, cliënten en werknemers worden in de pilot meegenomen. Daarnaast wordt een uniformeringsoperatie loonwaardebepaling uitgevoerd. Ook hiermee wordt beoogd het met name voor werkgevers eenvoudiger te maken.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 514, nr. 8.

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een verordeningsplicht om regels te stellen over het werkproces loonkostensubsidie. Hiermee wordt beoogd meer eenduidigheid te bereiken in de uitvoering van loonkostensubsidie bij gemeenten. Aan VNG en Divosa is gevraagd een modelverordening op te stellen met het preferente werkproces. In eerdergenoemde pilot inzake de impact van het preferente werkproces binnen gemeenten worden de gevolgen voor gemeenten onderzocht.

De loonwaardebepaling waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn wordt geüniformeerd. Beoogd wordt op korte termijn te komen tot een geüniformeerd loonwaardebepalingssysteem dat door verschillende aanbieders kan worden aangeboden.

De verwachting is dat met een gestroomlijnd en geüniformeerd werkproces loonkostensubsidie en een geüniformeerd loonwaardebepalingssysteem de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals zal verminderen. In welke mate dat het geval zal zijn kan na afloop van de pilot werkprocessen en na afronding van de uniformeringsoperatie loonwaardebepaling worden bepaald.

#### *Aanvraagmogelijkheid loonkostensubsidie*

Dit wetsvoorstel expliciteert de mogelijkheid voor werkgevers en werkzoekenden om loonkostensubsidie aan te vragen. Deze mogelijkheid bestaat feitelijk al en als mensen tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren moeten gemeenten ook loonkostensubsidie inzetten. Maar niet altijd nemen gemeenten hiertoe het initiatief. Om die reden wordt expliciet gemaakt dat een aanvraag loonkostensubsidie kan worden gedaan. De gevolgen voor regeldruk zullen zeer beperkt zijn omdat in de regel de gemeenten ambtshalve loonkostensubsidie toekennen als aan de voorwaarden wordt voldaan, en omdat feitelijk de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen al bestaat.

#### *Ondersteuning op maat*

Dit wetsvoorstel expliciteert de mogelijkheid voor werkgevers en werkzoekenden om ondersteuning op maat aan te vragen. Dit versterkt de eigen regierol van werkzoekenden en werkgevers. Op zichzelf kent de huidige wet al een wettelijke aanspraak op ondersteuning. Ook gaat het om een mogelijkheid, niet om een verplichting. Wat dit betreft zullen de gevolgen voor regeldruk dus zeer beperkt zijn. Verder breidt dit wetsvoorstel de verordeningsplicht van gemeenten uit en bevat het een delegatiemogelijkheid om lagere regels te stellen. Parallel hieraan werken VNG en Divosa aan een modelverordening om voorzieningen zoals jobcoach en andere aanbodversterkende werkvoorzieningen te harmoniseren. Doel is meer waarborgen te scheppen dat de ondersteuning die nodig is, zoals de jobcoach, ook echt wordt geboden en bij te dragen aan harmonisering en transparantie van ondersteuning voor werkzoekenden en werkgevers. Hiermee wordt een positief effect beoogd op ondersteuning van werkzoekenden en werkgevers. Bij de uitwerking in een modelverordening zal worden gezien welke effecten deze aanpassingen voor gemeenten zullen hebben.

#### *Nieuwe vrijlatingsregeling voor mensen die met loonkostensubsidie werken*

Het invoeren van de nieuwe vrijlating heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van uitkeringsgerechtigden. Immers voor wat betreft het beroep op aanvullende bijstand wordt het inkomen van de betrokkene die met loonkostensubsidie werkzaam is, thans ook reeds getoetst aan de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Dit onderdeel heeft geen gevolgen voor bedrijven. De gevolgen voor de gemeenten zijn

beperkt, immers de nieuwe vrijlating sluit qua hoogte van de vrijlatingsnorm naadloos aan bij de reeds bestaande vrijlating voor mensen met een medische urenbeperking. Alleen ten aanzien van de beoordeling van de duur van de vrijlating vindt één jaar na verlening daarvan een controle- c.q. beslismoment op basis van de individuele omstandigheden van de belanghebbende plaats.

*Uitzondering op de vierwekenzoektermijn voor specifieke groep mensen met een beperking*

Hier gaat het in feite om het vierweken naar voren halen van zowel de beslissing om bijstand te verlenen als het inzetten van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Per saldo heeft dit geen extra administratieve lasten voor zowel de uitkeringsgerechtigden als gemeenten tot gevolg. Er zijn geen administratieve lasten voor bedrijven.

*No-riskpolis*

Het voorstel tot wijziging van de berekening van de no-riskpolis heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers. Wel worden positieve gevolgen beoogd voor de regeldruk voor bedrijven en uitvoerders. Het vaststellen van de hoogte van de no-risk-uitkering door het UWV op basis van de loonwaarde (percentage) en het dagloon verlaagt per saldo de administratieve lasten voor werkgevers en gemeenten. De gemeente hoeft immers de loonkostensubsidie niet meer stop te zetten, eventueel terug te vorderen en te hervatten na vaststelling van ziekte door het UWV, maar laat de betalingen doorlopen tot de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd of de loonwaarde op 100 procent van het van toepassing zijnde wettelijk minimumloon. Hierdoor is het niet meer nodig dat gemeenten een ziek- en herstelbericht van het UWV ontvangen en op basis daarvan een besluit moeten nemen om betalingen aan de werkgever te wijzigen. De omvang van de administratieve lasten zijn voor de wijziging gerelateerd aan het aantal ziekte/herstelmeldingen. Voor het vaststellen van een no-risk uitkering op basis van loonwaarde en dagloon dienen gemeenten wel gegevens voor het UWV beschikbaar te maken. Via een nog te realiseren routevoorziening krijgt UWV rechtstreeks de beschikking over de vastgestelde loonwaarde van werknemers die onder de no-riskpolis vallen. Deze gegevens blijven onderdeel uitmaken van de gemeentelijke administratie.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### **ARTIKEL I. Wijziging van de Participatiewet**

#### *Onderdeel A (artikel 6)*

Ten eerste wordt voorgesteld om in artikel 6 een definitie toe te voegen van het instrument proefplaats. Het gaat hierbij om het verrichten van onbeloonde werkzaamheden bij een werkgever voor een beperkte duur gericht op arbeidsinschakeling bij die werkgever. Een specifiek kenmerk van de proefplaatsing is dat deze met behoud van uitkering plaatsvindt met het oog op het aangaan van een dienstbetrekking bij die werkgever. Het betreft dus een re-integratie-instrument. Het is van belang dat de inzet van dit instrument zorgvuldig plaatsvindt. Voorgesteld wordt daarom dat gemeenten bij verordening regelen onder welke voorwaarden iemand op een proefplaats werkzaamheden kan verrichten (zie hierna bij onderdeel D).

Verder wordt voorgesteld de plicht van de gemeente om bij verordening regels te stellen over de wijze waarop wordt vastgesteld wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort en de wijze waarop de loonwaarde

wordt vastgesteld, te schrappen. Zoals aangeven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting blijkt uit de wet wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Het is nooit de bedoeling geweest dat bij wijze van een verordening begrenzings worden gesteld aan de doelgroep loonkostensubsidie. Het kan echter wel wenselijk zijn om in een verordening of in beleidsregels vast te leggen hoe feitelijk de groep van mensen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie wordt beoordeeld. Te denken valt aan een bepaling dat het college of een externe partij om advies kan vragen met betrekking tot het oordeel of een persoon behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, bedoeld in artikel 10c, eerste lid. Een verordening *verplichting* is hiervoor echter niet nodig, het schrappen van het tweede lid van artikel 6 hoeft er dus niet aan in de weg te staan dat gemeenten toch het een en ander op dit punt regelen. Het schrappen van het tweede lid beoogt wel te verduidelijken dat gemeenten geen ruimte hebben om de doelgroep loonkostensubsidie, die wettelijk is gedefinieerd, te begrenzen. Wat betreft de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld is ook geen verordening *verplichting* nodig. De wijze waarop de loonwaarde moet worden bepaald kan in lagere regelgeving worden vastgelegd (zie onderdeel G). Gemeenten kunnen voor de uitvoering hiervan wel kiezen uit meer aanbieders (zie het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

#### *Onderdeel B (artikel 6a)*

Voor de overzichtelijkheid hebben alle artikelen in de Participatiewet een opschrift. Verzuimd was om dit bij artikel 6a op te nemen. Hiermee wordt deze omissie hersteld.

#### *Onderdeel C (artikel 7)*

In artikel 41, vierde lid, van de wet is de zogenaamde vierwekenzoekperiode opgenomen. De gevolgen van dit artikel zijn tweeledig. In de eerste plaats wordt de indiening van de aanvraag opgeschort met een termijn van vier weken. Daarnaast wordt in artikel 7, derde lid, onderdeel b, geregeld dat er ook geen aanspraak op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling bestaat in die periode. Zoals aangegeven in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting is dit geen wenselijke situatie voor sommige kwetsbare jongeren. Voorgesteld wordt daarom om aan onderdeel b een zinsnede toe te voegen die de gemeente de bevoegdheid geeft om in individuele omstandigheden een andere afweging te maken met betrekking tot de ondersteuning bij de arbeidsinschakeling. Het andere gevolg van de vierwekenzoekperiode blijft hiermee in stand. Dit is anders voor de groep jongeren met een beperking, zie hiervoor onderdeel J.

#### *Onderdeel D (artikel 8a)*

In artikel 8a, eerste lid, is de verordeningplicht voor de gemeenteraad opgenomen om regels te stellen voor re-integratievoorzieningen. In het tweede lid van artikel 8a is nader gespecificeerd wat in ieder geval in de verordening moet worden opgenomen. Voorgesteld wordt om dit uit te breiden met regels die specifiek zien op het aan het werk helpen en houden van mensen met een arbeidsbeperking. In de eerste plaats wordt in een nieuw onderdeel c voorgesteld dat de gemeenteraad in zijn verordening de wijze waarop het administratieve proces voor het verstrekken van het instrument loonkostensubsidie wordt vormgegeven opneemt. Door het vastleggen van de wijze waarop het proces wordt vormgegeven in een verordening weten werkgevers beter waar ze aan toe zijn. Niet is vereist dat in de verordening het administratieve proces zelf wordt beschreven, maar wel welk proces gevolgd wordt. Er kan inzake het

administratief werkproces worden volstaan met een verwijzing. Zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het preferente werkproces zoals beschreven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting. Voor de kenbaarheid van het werkproces kan dit eventueel als bijlage bij de verordening worden gevoegd. De gemeenteraad heeft de ruimte een eigen proces te hanteren; het verdient in dat geval aanbeveling dat in de verordening wordt toegelicht waarom en in hoeverre van het preferente werkproces wordt afgeweken. Vanzelfsprekend dienen de procedurele voorschriften binnen de kaders van de wet en van de Algemene wet bestuursrecht te worden vormgegeven. Het gaat bij het administratieve proces om een praktische uitwerking wanneer bijvoorbeeld welke (model)brieven worden verzonden. Maar het gaat bijvoorbeeld ook om het juridische proces van het verlenen en vaststellen van de loonkosten-subsidie. Voor het moment van het daadwerkelijk uitbetalen van de loonkostensubsidie wordt een nieuw artikel voorgesteld waarin een delegatiebepaling is opgenomen (zie onderdeel K).

In onderdeel d wordt voorgesteld dat in de verordening opgenomen wordt onder welke voorwaarden het college iemand tijdelijk kan toestaan om met behoud van uitkering op een zogenoemde proefplaats te gaan werken. Het betreft personen die een plicht tot arbeidsinschakeling ten opzichte van de gemeente hebben. Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is er voor gekozen om een standaard termijn van twee maanden op te nemen. Er is voor deze termijn gekozen uit oogpunt van harmonisatie met de wetgeving die uitgevoerd wordt door UWV en het door UWV gevoerde beleid. De termijn kan verlengd worden met maximaal vier maanden. De voorwaarden waaronder een dergelijke verlenging kan plaatsvinden, zullen moeten worden opgenomen in de (model)verordening. Ook voor de verdere uitwerking van de proefplaatsing in de verordening geldt dat het wenselijk is dat dit een plaats krijgt in een modelverordening, zodat voor met name grote werkgevers die in verschillende gemeenten werkzaam zijn meer duidelijkheid en harmonisatie over de voorwaarden voor proefplaatsing zal komen.

In onderdeel e wordt voorgesteld dat de verordening in ieder geval regels moeten bevatten voor de noodzakelijke persoonlijk ondersteuning op de werkplek. In het voorgestelde artikel 10, derde lid, wordt een onderscheid gemaakt tussen een jobcoach (zowel de externe als de interne deskundige) als een interne werkbegeleider (zie de toelichting bij onderdeel E). Onder het eerste subonderdeel wordt duidelijk gemaakt dat de gemeenteraad een breed aanbod van beschikbare instrumenten moet opnemen in de verordening. Het college kan een eigen jobcoach inzetten of een gespecialiseerde jobcoach inhuren en die bij een werkgever inzetten. Het kan ook zo zijn dat de werkgever een eigen jobcoach heeft en voor de inzet daarvan subsidie wenst te ontvangen. De werkgever zal in dat geval voor elke werknemer apart een verzoek moeten indienen voor de subsidie bij het college waar de werknemer zijn woonplaats heeft (zie ook de toelichting bij onderdeel E (zesde lid (nieuw))). Ook voor de inzet van een interne begeleider kan subsidie worden aangevraagd. Ook de werknemer zelf kan een verzoek indienen. Wat in een individueel geval noodzakelijk is hangt van de omstandigheden van het geval af en zal op gemeentelijk niveau beoordeeld moeten worden. De verordening zal in algemene zin ook regels moeten bevatten over de periode waarvoor subsidie voor een jobcoach of interne werkbegeleider verstrekt kan worden. Daarnaast zal de (model)verordening een regeling moeten bevatten over de mate van intensiteit van de begeleiding. In artikel 10, eerste lid, is in algemene zin beschreven dat er aanspraak bestaat op ondersteuning bij arbeidsinschakeling voor de gemeentelijke doelgroep. In onderdeel f wordt voorgesteld dat voor specifieke voorzie-

ningen die met name van belang zijn voor mensen met een arbeidsbeperking, in de verordening regels hierover worden opgenomen.

Ten slotte is in onderdeel g voorgesteld dat de gemeenteraad in zijn verordening ook regels moet opnemen over de samenwerking binnen het gehele sociale domein als dit nodig is voor een integrale ondersteuning van de persoon.

#### *Onderdeel E (artikel 10)*

In het voorgestelde derde lid wordt verduidelijkt wat onder persoonlijke ondersteuning, zoals dat is omschreven in het eerste lid van artikel 10, wordt verstaan. Persoonlijke ondersteuning kan in de eerste plaats bestaan uit begeleiding door een jobcoach (onderdeel a). Dit is een erkende deskundige die bijvoorbeeld werkt met een bepaald keurmerk of op andere wijze als deskundige staat geregistreerd. Het kan daarbij gaan om een erkende deskundige die het college zelf inhuurt om de noodzakelijke ondersteuning op de werkvloer te verlenen. Het kan ook gaan om een erkende deskundige die de werkgever inhuurt (beide worden als externe jobcoach aangeduid). Ook kan het gaan om een deskundige die een dienstbetrekking heeft bij de werkgever (interne jobcoach). De persoonlijk begeleiding kan ook bestaan uit begeleiding door een directe collega bij de dagelijkse werkzaamheden. Deze opgeleide collega's zijn geen jobcoaches maar zijn wel personen die persoonlijke ondersteuning op de werkvloer verlenen (onderdeel b). En voor de inzet van deze persoonlijke ondersteuners op de werkvloer kan subsidie aangevraagd worden. Het moet hierbij wel gaan om begeleiding die noodzakelijk is omdat anders de werknemer niet in staat is zijn werkzaamheden uit te voeren.

Uit artikel 10, eerste lid, van de wet en uit de wetsgeschiedenis ervan, blijkt dat een aanspraak op ondersteuning en de door het college noodzakelijk geachte voorzieningen bestaat voor personen bij de arbeidsinschakeling. Het gaat hierbij om noodzakelijke voorzieningen. In het vierde lid wordt duidelijker dan in de huidige tekst van het artikel aangegeven dat het college een onderzoek moet doen naar de behoefte van de persoon voor ondersteuning voor arbeidsinschakeling en wordt ook duidelijker voorgeschreven dat het college de noodzakelijke voorziening vervolgens dient te verstrekken. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting blijkt uit de wetsgeschiedenis dat dit ook nu de strekking en uitgangspunten zijn van artikel 10, eerste lid. Door in het derde lid dit te verankeren in het artikel zelf, krijgt het een sterkere juridische basis. Met betrekking tot loonkostensubsidie strekt het onderzoek zich uit tot de vraag wat de loonwaarde van de persoon is. Het gegeven dat de loonwaarde minder dan 100% van het minimumloon is, betekent dat het college loonkostensubsidie met een maximum van 70% zal verstrekken aan een werkgever die een dienstbetrekking aangaat met de persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie (artikel 10d, eerste lid, van de wet). Daarnaast strekt het onderzoek van de gemeente zich uit over de vraag welke ondersteuning daarnaast verder nodig is.

Verder wordt zoals aangegeven is in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voorgesteld een specifieke aanvraagmogelijkheid te introduceren om de aanspraak op ondersteuning en de door het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling te effectueren. Ook dit is een bestendinging van de huidige mogelijkheden op grond van artikel 10, eerste lid, maar voor de versterking van de eigen regie wordt deze specifieke aanvraagmogelijkheid toegevoegd aan artikel 10 door het nieuw voorgestelde vijfde lid. De aanvraagmogelijkheid ziet op de aanspraak ingevolge het eerste lid en



ziet derhalve op het gehele werkingsbereik van dit artikellid. De aanvraag kan worden ingediend door een persoon die aanspraak maakt op ondersteuning bij arbeidsinschakeling of de (potentiële) werkgever, ten behoeve van zijn (potentiële) werknemer. Met het vierde artikellid en de aanvraagmogelijkheid van het vijfde lid wordt tot uiting gebracht dat in het geval dat er een aanvraag wordt gedaan het college in ieder geval dient te onderzoeken of, gezien de omstandigheden en mogelijkheden van betrokkene, naar zijn oordeel een voorziening gericht op arbeidsinschakeling noodzakelijk is en op welke wijze daarin het beste kan worden voorzien. Het college neemt hieromtrent een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

In het zesde lid wordt in het kader van de explicitering van de aanvraagmogelijkheid verduidelijkt bij welk college de aanvraag kan worden ingediend. Als de aanvrager de (potentiele) werknemer is, dan gaat het om zijn woonplaats. Gaat het om de werkgever dan vraagt de werkgever het altijd ten behoeve van een (potentiele) werknemer aan. Weliswaar wordt bijvoorbeeld de loonkostensubsidie uitbetaald aan de werkgever, maar het toekennen van de loonkostensubsidie is ten behoeve van de arbeidsinschakeling van een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Wanneer de werkgever aanvraagt gaat het daarom altijd om het college van de woonplaats ten behoeve van wie de werkgever een voorziening aanvraagt. Vraagt een werkgever ten behoeve van meerdere werknemers subsidie aan voor een interne jobcoach, dan zal dit eventueel bij verschillende gemeentes aangevraagd moeten worden, als de werknemers ten behoeve van wie de interne jobcoach wordt ingezet, in verschillende woonplaatsen wonen. Dit geldt ook voor het aanvragen van bijvoorbeeld de loonkostensubsidie.

#### *Onderdeel F (artikel 10d)*

Met de wijziging onder 1 wordt de mogelijkheid tot aanvraag van loonkostensubsidie door een werkgever dan wel een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, expliciet opgenomen in de wet. Deze altijd al bestaande mogelijkheid wordt dus in de wet geëxpliciteerd naast de reeds bestaande mogelijkheid tot ambtshalve verlening van loonkostensubsidie door het college.

Op grond van het huidige tweede lid van de wet kunnen werkgevers voor hun werknemers alsnog loonkostensubsidie aanvragen als tijdens de dienstbetrekking blijkt dat ze een verminderde loonwaarde hebben én in de zes maanden voorafgaand aan de dienstbetrekking afkomstig waren van het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of mbo-entreeonderwijs. Met de aanpassing van het tweede lid wordt voorgesteld er een tweede groep aan toe te voegen, namelijk de werkenden die in de zes maanden voor de indiensttreding vielen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. In beide gevallen wordt ook een begrenzing in tijd gesteld waarbinnen de werkgever dat verzoek moet doen, namelijk binnen zes maanden na aanvang van de dienstbetrekking. Dit zou voldoende tijd moeten zijn om te beoordelen dat de persoon een verminderde loonwaarde heeft en niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon. Daarnaast wordt ook aan het tweede lid voor de werknemer zelf de expliciete mogelijkheid toegevoegd om tijdens het dienstverband alsnog een aanvraag in te dienen voor loonkostensubsidie. Voorgesteld wordt verder om het huidige tiende lid te laten vervallen. Wanneer iemand van de ene naar de ander gemeente verhuist, dienen bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, WMO-voorzieningen, voorzieningen op grond van artikel 10, eerste lid, van deze wet, opnieuw aangevraagd te worden in de gemeente waar de nieuwe woonplaats is. Het huidige tiende lid wijkt daarvan af in die zin dat de gemeente die oorspronkelijk loonkostensubsidie toekende verantwoordelijk blijft voor de loonkosten-

subsidie zolang de dienstbetrekking duurt. Uit oogpunt van harmonisatie en eenvoud wordt voorgesteld het tiende lid te laten vervallen. Aangezien het bepalen van de loonwaarde ook geüniformeerd wordt (zie hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting) evenals de procedure daarbij, is de verwachting dat de nieuwe gemeente uitgaat van de bestaande loonwaarde als de dienstbetrekking ongewijzigd blijft bij de verhuizing.

Het huidige twaalfde lid komt vanwege de wijzigingen in de uitbetaling van het ziekengeld op grond van de no-riskpolis te vervallen. Zie hiervoor hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting op artikel II.

Het twaalfde lid wordt opnieuw vastgesteld. Dit nieuwe twaalfde lid geeft een beslistermijn waarbinnen de beschikking tot loonkostensubsidie moet worden genomen. Het gaat hierbij alleen om de beschikking tot de loonkostensubsidie en niet over het daaraan voorafgaande proces. Zo kan bijvoorbeeld in bepaalde gevallen eerst sprake zijn van een proefplaatsing. Hierover zal een afzonderlijke beschikking moeten worden afgegeven. Is eenmaal de proefplaatsing afgerond en is de loonwaarde bepaald, dan zou een termijn van maximaal vijf weken voldoende moeten zijn om de formele beschikking inzake de toekenning van de loonkostensubsidie te nemen. Een termijn van vijf weken moet ook voldoende zijn als in overleg met de werkgever wordt besloten om te starten met een forfaitaire loonkostensubsidie.

#### *Onderdeel G (artikel 10e)*

In de Participatiewet is al een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de artikelen die – kort gezegd – op het verstrekken van loonkostensubsidie zien. Voorgesteld wordt om twee inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Er worden allereerst een artikel toegevoegd waarover regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld, namelijk artikel 10, op grond waarvan het college de noodzakelijke geachte voorzieningen kan verstrekken aan onder andere personen ten behoeve van wie loonkostensubsidie is verstrekt, zoals persoonlijke ondersteuning op de werkplek. Voorts wordt een clausulering voorgesteld ten aanzien van de te stellen regels met betrekking tot artikel 6 en 10. Hiertoe wordt de redactie van artikel 10e opnieuw vastgesteld. De bestaande opsomming van artikelen, met weglating van artikel 6, wordt het derde lid van artikel 10e. Dit nieuwe derde artikellid heeft behoudens het verwijderde artikel 6 dezelfde redactie als het bestaande artikel 10e. In de eerste twee leden wordt een inhoudelijke begrenzing aangebracht ten aanzien van artikel 6 (eerste lid) en artikel 10 (tweede lid).

Het eerste lid bepaalt ten aanzien van welke definities in verband met arbeidsinschakeling, zoals neergelegd in artikel 6, regels gesteld kunnen worden. Deze regels kunnen zien op de doelgroep loonkostensubsidie en de loonwaarde, alsmede de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld, respectievelijk artikel 6, eerste lid, onderdelen e en g. In het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet zijn reeds regels met betrekking tot deze onderwerpen gesteld op grond van het bestaande artikel 10e. Zo geeft artikel 1 van het Besluit loonkostensubsidie regels over wanneer er sprake is van mogelijkheden tot arbeidsparticipatie, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e. Eveneens zijn er reeds regels gesteld over de loonwaarde. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting blijft voor gemeenten de mogelijkheid bestaan om te kiezen uit meerdere aanbieders van de te uniformeren methode.

Op grond van het tweede lid kan de mogelijkheid regels te stellen ten aanzien van artikel 10 alleen betrekking hebben op de in de onderdelen a tot en met c benoemde onderwerpen. Onderdeel a geeft de mogelijkheid om regels te stellen over de persoonlijke ondersteuning die in het kader van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling wordt verleend. Hieronder wordt mede verstaan het stellen van eisen aan de kwaliteit van de jobcoach, hetgeen expliciet is opgenomen in dit onderdeel.

Onderdeel b opent de mogelijkheid om regels te stellen over de integrale en voortgezette ondersteuning bij voor mensen belangrijke overgangen, zoals van onderwijs naar werk, van werk met behulp van loonkostensubsidie of beschut werk naar regulier werk en andersom, indien werk met minder ondersteuning toch niet haalbaar blijkt. De mogelijkheid regels te stellen ziet aldus op een persoonlijke en «warme» overdracht bij dergelijke overgangen.

In onderdeel c zijn een aantal voorzieningen, zoals vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen die bij het werk of de opleiding gebruikt kunnen worden, opgenomen waarover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. Net als onder a kan de mogelijkheid om hierover regels te stellen van belang zijn om tot meer uniformiteit van de landelijke kaders te komen. Indien genoemde regels gesteld worden, wordt ten aanzien van deze voorzieningen een uniform landelijk kader gecreëerd.

#### *Onderdeel H (artikel 31)*

Artikel 31, tweede lid, bevat een opsomming van de middelen van de persoon die bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van een bijstandsuitkering buiten beschouwing blijven. Aan dit artikellid worden twee onderdelen toegevoegd, die bedoeld zijn voor personen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie en die, omdat zij in deeltijd werken, met hun inkomen onder het sociaal minimum vallen. Zij ontvangen dus algemene (aanvullende) bijstand naast het inkomen uit hun dienstbetrekking.

Deze groep kan gedurende de eerste zes maanden dat zij algemene bijstand ontvangt, gebruik maken van de algemene gedeeltelijke vrijlatingsregeling van artikel 31, tweede lid, onderdeel n. Daarin is geregeld dat inkomsten uit arbeid tot 25 procent van deze inkomsten, met een maximum van € 215,00 per maand (bedrag per 1 januari 2020), niet tot de middelen worden gerekend.

Het nieuwe onderdeel z, regelt dat na deze periode van zes maanden, gedurende een periode van 12 maanden voor iedereen die werkt met loonkostensubsidie en daarnaast een aanvullende bijstandsuitkering krijgt, een deel van de inkomsten niet tot de middelen wordt gerekend. Het betreft een nettobedrag. De inkomsten die worden vrijgelaten, zijn beperkt tot de inkomsten die de persoon ontvangt uit zijn dienstbetrekking met de werkgever die loonkostensubsidie ontvangt. Als de persoon nog andere inkomsten ontvangt, dan worden die onder deze regeling dus niet vrijgelaten.

De algemene gedeeltelijke vrijlatingsregeling van zes maanden (onderdeel n), is niet van toepassing op personen tot 27 jaar (artikel 31, vijfde lid). Deze personen zullen dus wanneer ze voldoen aan de voorwaarden van onderdeel z, direct in aanmerking komen voor de vrijlating van 12 maanden (deze hoeven niet aaneengesloten te zijn) zoals voorgesteld in dat onderdeel.

Het is mogelijk dat een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie na afloop van de periode van 12 maanden van onderdeel z, nog steeds niet in staat is het sociaal minimum te verdienen, omdat een uitbreiding van zijn arbeidsomvang (nog) niet mogelijk is gebleken. Het college heeft in dat geval de mogelijkheid de termijn van de vrijlating te verlengen voor zolang de omstandigheden ongewijzigd zijn waardoor

uitbreiding van de uren niet mogelijk is. In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn enkele voorbeelden gegeven van situaties waarin hier sprake van kan zijn. Het gaat hierbij steeds om situaties die samenhangen met de arbeidsbeperking van de persoon, en de gevolgen die dat heeft. Het percentage en het maximumbedrag aan vrij te laten middelen zijn bij dit onderdeel hetzelfde als bij onderdeel z. Voor personen met een medische urenbeperking is al een vrijlating geregeld in onderdeel y. Deze vrijlating is voor het percentage en het maximumbedrag aan vrij te laten middelen gelijk aan onderdeel z, maar in tijd onbeperkt (het betreft een structurele vrijlating). Omdat deze doelgroep al van deze vrijlating gebruik kan maken, is zij in onderdeel z uitgezonderd, zodat de vrijlatingen niet allebei tegelijk gelden. Uit de systematiek van de wet volgt dat deze groep ook niet in aanmerking komt voor de vrijlating van onderdeel aa.

Een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie zou eveneens kunnen vallen onder de vrijlating voor alleenstaande ouders (artikel 31, tweede lid, onderdeel r). Hetzelfde geldt voor personen met een medische urenbeperking. Het is de bedoeling dat deze personen eerst in aanmerking komen voor de (gunstigere) vrijlating van de onderdelen y, aa, of z en daarna pas onderdeel r. Met de wijziging van onderdeel y (het schrappen van de verwijzing naar onderdeel r) wordt dit uitdrukkelijk voor medisch urenbeperkten geregeld. Mochten de vrijlatingen van onderdeel y, aa, of z op enig moment niet meer van toepassing zijn, en de betreffende persoon voldoet op dat moment (nog steeds) aan de criteria van onderdeel r, dan zal hij gebruik kunnen maken van de vrijlating voor alleenstaande ouders. Met de wijziging van onderdeel r wordt geregeld dat als een persoon in aanmerking komt voor onderdeel y, z, aa, degene niet in aanmerking komt voor onderdeel r, zodat deze vrijlatingen niet allebei tegelijk gelden.

In het vijfde lid wordt voorgesteld dat de een- of tweemaalige premie van ten hoogste € 2.570,00 per kalenderjaar (bedrag per 1 januari 2020) wel vrijgelaten wordt als de premie verstrekt wordt aan een persoon jonger dan 27 jaar die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie.

#### *Onderdeel I (artikel 38)*

Met de nieuw voorgestelde onderdelen z en aa in artikel 31, tweede lid, is het noodzakelijk deze toe te voegen aan het derde lid van artikel 38.

#### *Onderdeel J (artikel 41)*

In deze aanpassing van het vierde lid worden bepaalde groepen uitgezonderd van de vierwekenzoektermijn. Zoals aangegeven bij de toelichting bij onderdeel C zijn de gevolgen van de vierwekenzoektermijn tweeledig. Het niet meer van toepassing zijn van de vierwekenzoektermijn heeft dan ook als gevolg dat vanaf het moment van melden gelijk een aanvraag voor een bijstandsuitkering kan worden gedaan en ook gelijk een aanspraak op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling ontstaat. In onderdeel a geldt dat wanneer binnen een jaar nadat een persoon het PRO of het VSO heeft verlaten, al dan niet met diploma, de vierwekenzoektermijn niet geldt. De uitzondering geldt voor mensen uit PRO/VSO, omdat zij een kwetsbare arbeidsmarktpositie hebben en ook niet inhoudelijk worden beoordeeld voor de banenafsprak.

Dit is echter niet onbeperkt van toepassing maar geldt alleen in het eerste jaar na melding. Als in het eerste jaar na verlaten van de PRO/VSO blijkt dat er sprake is van een arbeidsbeperking, dan zal het college in dat jaar iemand naar werk toe begeleiden met behulp van loonkostensubsidie of in dat jaar beoordeeld worden of iemand een medische urenbeperking heeft d.w.z. een geringer aantal uren kan worden belast dan een normale arbeidsduur. Als een van deze twee laatste situaties aan de orde zijn, dan

valt deze persoon daarna (ook) onder een van de twee andere categorieën waarvoor de vierwekenzoektermijn niet geldt, te weten die genoemd zijn in onderdeel b. Voor personen die behoren tot de doelgroep loonkosten-subsidie of die medisch urenbeperkt zijn, geldt – anders dan in de situatie genoemd in onderdeel a – dat de vierwekenzoektermijn structureel niet van toepassing is. Een jaar na melding kan dus alleen op die twee gronden wat betreft de inkomensondersteuning een uitzondering plaatsvinden voor de vierwekenzoektermijn.

#### *Onderdeel K (artikel 45a)*

In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting, onder «*Stroomlijning administratieve processen*» is aangegeven dat in een pilot bij gemeenten een ontwikkeld preferent werkproces loonkostensubsidie is beproefd. Het preferente werkproces wordt nu bij de andere gemeenten geïmplementeerd. In de huidige situatie hanteren colleges verschillende momenten waarop de loonkostensubsidie uitbetaald wordt aan de werkgever. Het gaat hierbij niet om de juridische vaststelling van de loonkostensubsidie, maar het moment waarop het daadwerkelijk op de rekening van de werkgever wordt gestort. De uitkomst van de pilot en de implementatie bij andere gemeenten bieden belangrijke informatie om een realistisch moment van uitbetaling te kunnen regelen. Daarom is er voor gekozen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de termijn waarbinnen de betaling aan de werkgevers moet zijn verricht. Het is wenselijk dat bij het stellen van de regels voor de termijn rekening kan worden gehouden met de aard van de dienstbetrekking. Zo kunnen bijvoorbeeld ook regels worden gesteld als sprake is van dienstverbanden met een vast en een flexibel aantal uren, waardoor bijvoorbeeld nabetalingen of verrekeningen achteraf noodzakelijk zijn.

#### *Onderdeel L (artikel 78ff)*

Dit artikel bevat overgangsrecht in verband met de wijzigingen in de uitbetaling van het ziekgeld op grond van de no-riskpolis. Verwezen wordt naar de laatste alinea van de artikelsgewijze toelichting bij artikelen II en III.

### **Artikelen II en III. Wijziging van de Ziektewet en de Wet arbeid en zorg**

Deze wijzigingen van de Ziektewet en van de Wet arbeid en zorg hangen samen met het voorstel om het huidige twaalfde lid van artikel 10d van de Participatiewet te laten vervallen. Het uitgangspunt wordt dat de loonkostensubsidie van de gemeente doorloopt zolang er sprake is van een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10d, eerste of tweede lid, van de Participatiewet, ongeacht of iemand recht op ziekgeld of een specifieke uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg heeft of niet. In verschillende artikelen in de Ziektewet en in een aantal artikelen in de Wet arbeid en zorg, zijn er verschillende redenen waarom iemand recht heeft op ziekgeld of een uitkering. In al deze gevallen is het nodig om rekening te houden met het recht van de werkgever op loonkostensubsidie, omdat anders de werkgever meer dan het totaal te betalen loon en werkgeverslasten krijgt uitgekeerd.

Het ziekgeld of de uitkering is een compensatie voor het deel van het loon en werkgeverslasten dat voor rekening komt van de werkgever. Het wetsvoorstel bepaalt dat de ziektewetuitkering of uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg, wanneer er sprake is van een recht op loonkostensubsidie, wordt verkregen door het door de gemeente vastgestelde percentage aan loonwaarde te vermenigvuldigen met het uit te keren bedrag aan ziekgeld of de uitkering op grond van de Wet arbeid en

zorg. UWV gaat bij de vaststelling van het ziekgeld uit van het door de gemeente aan UWV verstrekte percentage aan loonwaarde.

Met deze voorgestelde wijziging wordt, behoudens de koppeling aan het loonwaardepercentage, geen verdere wijziging van de berekening van het ziekgeld beoogd zoals dat op grond van die wet wordt berekend of een wijziging van de berekening van de uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg zoals berekend op grond van die wet. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om een werknemer waarvoor een no-riskpolis van toepassing is op grond van artikel 29b van de Ziektewet, geldt dat op verzoek van de werkgever voor het eerste jaar de uitkering van het ziekgeld 100% van het dagloon bedraagt (artikel 29b, zesde lid, van de Ziektewet) en voor het tweede jaar 70% van het dagloon (artikel 29b, vijfde lid, van de Ziektewet). Zie verder ook hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Bij ministeriële regeling kan deze systematiek nader worden uitgewerkt.

In artikel 3:13, zesde tot en met achtste lid, is met ingang van 1 juli 2015 via de Verzamelwet SZW 2015, overgangsrecht opgenomen in verband met de inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid. Dit overgangsrecht kan met ingang van 1 april 2020 vervallen. Op dat moment worden alle nieuwe WW-uitkeringen conform de nieuwe WW vastgesteld en zullen er geen personen meer zijn die nog onder het oude regime vallen (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 988, nr. 3, pagina 23 en 24). De leden vijf en zes worden gebruikt om de nieuwe bepalingen in verband met loonkostensubsidie in te voeren. Ook het achtste lid kan vervallen.

Op verzoek van UWV is overgangsrecht opgenomen in de Ziektewet (artikel II, onderdeel B), de Wet arbeid en zorg (artikel III, onderdeel C) en de Participatiewet (artikel I, onderdeel L) voor het nieuwe systeem voor samenloop tussen loonkostensubsidie en ziekgeld vanwege de no-riskpolis en de uitkering op grond van artikel 3:7 Wet arbeid en zorg. Het oude systeem blijft gelden voor werknemers die werken met loonkostensubsidie en wiens recht op ziekgeld vanwege de no-risk polis of de uitkering op grond van artikel 3:7 Wet arbeid en zorg ontstaat vóór de inwerkingtreding van deze wet. Hiermee wordt voorkomen dat UWV bij de inwerkingtreding van de wetwijziging voor bestaande gevallen de hoogte van het ziekgeld opnieuw moet vaststellen. Ook voor gemeentes zou het ontbreken van overgangsrecht consequenties hebben: zij zouden op het moment van de inwerkingtreding de betaling van de loonkostensubsidie moeten hervatten. Na het verstrijken van de maximale duur voor de verplichte loondoorbetaling bij ziekte, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de artikelen I, onderdeel F, II en III van deze wet, zal het overgangsrecht geen toepassing meer kunnen hebben.

#### **Artikel IV. Inwerkingtreding**

Onder andere vanwege het laten doorlopen van de loonkostensubsidie in geval van ziekte (zie Artikel I, onderdeel F, onder 3, en de artikelen II en III) kan het nodig zijn om verschillende artikelen en onderdelen daarvan op een verschillend (later) moment in werking te laten treden. Zo geldt voor de wijziging voorgesteld onder artikel III, onderdeel B, dat deze wijziging pas in werking kan treden als de Wet invoering extra geboorteverlof in werking is getreden. Het inwerkingtreden van het laten doorlopen van de loonkostensubsidie in geval van ziekte is beoogd met ingang van 1 januari 2022.

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