

Memorie van toelichting

Algemeen

1. Inleiding: aanleiding en doel wetsvoorstel

Aanleiding

Bij brief van 7 september 2018¹ 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 2018² 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 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 beschut werkplekken 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. 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. Daarbij zijn in de brief van 20 november 2018 vier ijkpunten benoemd:

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

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

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

In de brief van 20 november 2018 is een groot aantal voorstellen gedaan. Uit de begrotingsbehandeling van het Ministerie van SZW in november 2018 kwam naar voren dat de Tweede Kamer hier op hoofdlijnen steun aan gaf.

Deze voorstellen zijn vervolgens uitgewerkt in samenspraak met experts van gemeenten, praktijktafels met gemeenten en werkgevers, en na consultatie van ervaringsdeskundigen.

Een aantal van de voorstellen uit die brief vergt wijziging van de Participatiewet. Het betreft de volgende voorstellen:

- vereenvoudiging loonkostensubsidie;
- aanvraagmogelijkheid ondersteuning op maat (bijv. jobcoach), harmonisering instrumenten;
- wegnemen administratieve knelpunten no-riskpolis/ziekmelding;
- vrijlating van arbeidsinkomsten bij werken met loonkostensubsidie.

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een wijziging van de bepaling over de vierwekenzoektermijn. Deze voorstellen worden in dit wetsvoorstel uitgewerkt.

Het breed offensief bevat ook 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 worden via een afzonderlijk traject vormgegeven. 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 toelichting van dit wetsvoorstel is verder als volgt. Hierna wordt ingegaan op het brede kader. Hoofdstuk 3 omschrijft de wijzigingen op het terrein van de loonkostensubsidie. Hoofdstuk 4 is gewijd aan ondersteuning op maat en een adequate inzet van de jobcoach. 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 PM invullen na de uitvoeringstoetsen. Hoofdstuk 9 gaat in op de financiële effecten en de gelddruk.

2. Het bredere kader

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. De Participatiewet omvat 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. Jaarlijks worden de ontwikkelingen gemonitord. Werkgevers hebben eind 2017 bijna 37.000 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting voor mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep banenafpraak. Het doel voor 2017 was 33.000. 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 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.

Sinds de invoering van de Participatiewet stromen gaandeweg meer jongeren met beperkingen in de Participatiewet. Velen van hen komen uit het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs. Zij zijn aangewezen op adequate ondersteuning om ervoor te zorgen dat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en de samenleving. De ervaringen van de afgelopen jaren geven aan dat de ondersteuning aan hen verbeterd dient te worden. Op bepaalde onderdelen van de ondersteuning biedt het 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.

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 heeft blijkt minder dan 10 procent te zijn. 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. 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 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. Onderhavig wetsvoorstel bevat voorstellen voor de noodzakelijke wetswijzigingen op dit gebied. 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 tijdens een dienstverband.

In lagere regelgeving zullen landelijke voorwaarden worden opgenomen waaraan de loonwaardebepaling moet voldoen, zodat deze meer uniform wordt uitgevoerd. In het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

Uniformering loonwaardebepaling en stroomlijning administratieve processen

Een werkgroep van experts van gemeenten, werkgevers, vakbonden, cliënten(vertegenwoordigers), UWV en andere relevante partijen heeft in de eerste maanden van 2019 gewerkt aan een voorstel voor uniformering van de loonwaardebepaling en stroomlijning van de administratieve processen.

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 zij mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen en houden.

Eerdergenoemde werkgroep heeft geadviseerd om op systematische wijze de uniformering van de loonwaardebepaling ter hand te nemen, met behoud van de mogelijkheid om een keuze te maken uit meer aanbieders van gevalideerde loonwaardemethodieken. De resultaten van de uniformering worden geborgd in de nader te bepalen valideringssystematiek en in lagere regelgeving. Het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet en het Besluit SUWI moeten daarvoor worden gewijzigd. Onderhavig wetsvoorstel bevat daartoe een aanscherping van de delegatiebepaling in de Participatiewet.

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. Meer standaardisatie van de processen en op onderdelen optimalisering van de processen maakt het voor werkgevers gemakkelijker om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Een werkgroep van gemeenten, werkgevers en cliëntenvertegenwoordigers heeft een voorstel gedaan voor een preferent administratief proces loonkostensubsidie met landelijk te hanteren termijnen en landelijk te gebruiken brieven en beschikkingen dat landelijk moet worden geïmplementeerd. De impact van dit administratieve proces op gemeenten, werkgevers en cliënten is in een pilot onderzocht. **PM pilot is nog gaande. Afhankelijk van de uitkomst pilot aanvullen.**

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 een betalingsmoment 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

Bij brief van 14 december 2018 heeft de Staatssecretaris de Werkkamer gevraagd om voor 1 april 2019 te rapporteren over de nut en noodzaak van een meer uniforme uitvoering van de forfaitaire loonkostensubsidie. Voorts heeft de Staatssecretaris de Werkkamer gevraagd advies uit te brengen over het tijdelijk opnemen van werknemers die met forfaitaire loonkostensubsidie gaan werken in het doelgroepregister van de banenafspraken, de voor- en nadelen van deze mogelijkheid te onderzoeken en eventuele alternatieven te benoemen. Op 25 maart heeft de Werkkamer gereageerd op het verzoek van de Staatssecretaris. De Werkkamer geeft, samengevat, aan forfaitaire loonkostensubsidie een belangrijk instrument te vinden. Nog niet alle gemeenten passen forfaitaire loonkostensubsidie toe, omdat er knelpunten zijn om dit instrument in te zetten. De Werkkamer noemt als knelpunten dat op titel van forfaitaire loonkostensubsidie geen aanspraak bestaat op no-riskpolis en evenmin op het loonkostenvoordeel. Ook noemt de Werkkamer de combinatie van proefplaatsing en inzet van forfaitaire loonkostensubsidie. De Werkkamer wil dat de knelpunten worden opgelost, dat er een uniforme regeling komt, gericht op een duurzame plaatsing.

De regering is zich bewust van de wensen. Tegelijkertijd is het zo dat uitwerking geen eenvoudige zaak is en dat (uitvoerings)consequenties zorgvuldig afgewogen moeten worden. Dit vraagt dat de eventuele mogelijkheid tot aanpassing van de forfaitaire loonkostensubsidie moet worden uitgewerkt in overleg met alle betrokken partijen. Daarom is afgesproken met de partijen in de Werkkamer dat zij het voortouw nemen bij de uitwerking. In de uitwerking zullen de uitvoeringsaspecten van mogelijke varianten (waaronder tijdspad waarop varianten kunnen worden gerealiseerd), en de omvang van het probleem in relatie tot de complexiteit en impact van een variant worden betrokken.

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 moet een gemeente een werkgever loonkostensubsidie toekennen 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. De rechtspositie van werkgever en (potentiële) werknemer wordt hierdoor ook versterkt.

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-fractie³, uit berichten in de media in 2018 en uit jurisprudentie⁴ 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. 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 wetgever heeft er destijds voor gekozen om te regelen om voor deze jongeren alsnog loonkostensubsidie te kunnen inzetten.

Er zijn praktijksignalen waaruit blijkt 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 bij voorbeeld 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 op verzoek van de werkgever loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet kan worden ingezet. 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

³ 2018Z11050.

⁴ Uitspraak van 25 april 2018 rechtbank Midden-Nederland.

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.

Wijziging 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 arbeidsmarkteffecten van drie varianten om de financieringssystematiek aan te passen⁵. Het CPB verwacht positieve werkgelegenheidseffecten en een lichte stijging van de uitgaven als de financieringssystematiek gewijzigd zou worden. In het kader van de verkenning zal met gemeenten verder worden gesproken over de analyse van het CPB en de wenselijkheid om de financieringssystematiek aan te passen. **PM verkenning loopt nog.**

4. Aanvraagmogelijkheid ondersteuning op maat en harmonisering van ondersteunende instrumenten

Kern van de voorstellen

In de brief uitwerking 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 gegeven om ondersteuning op maat te bieden. Dit staat er ook niet aan in de weg dat hiertoe een aanvraag wordt ingediend. Knelpunten zijn nu echter dat een deel van de gemeenten terughoudend is met bijvoorbeeld de inzet van een jobcoach en dat er veel verschillen zijn 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 met name soelaas wanneer gemeenten onvoldoende persoonlijke ondersteuning op maat bieden;
- 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. Een expertgroep van gemeenten en andere experts werkt in verband hiermee een modelverordening uit, in elk geval inzake de jobcoach en andere aanbodversterkende werkvoorzieningen. 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 continuïteit en 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;
- 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.

⁵ <https://www.cpb.nl/alternatieve-financiering-van-loonkostensubsidies>

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. 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 verordeningplicht 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 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 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.

De wettelijke omschrijving laat een breed scala aan mogelijkheden toe die ruimte biedt om ondersteuning te bieden naargelang van de behoefte. De regering ziet geen aanleiding om deze wettelijke omschrijving te wijzigen. Uit de uitvoeringspraktijk komt naar voren dat gemeenten diverse vormen van persoonlijke ondersteuning inzetten. Zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie⁶ dat gemeenten jobcoaches van externe organisaties inzetten, maar ook jobcoaches vergoeden die door werkgevers zelf worden ingezet. Ook zetten gemeenten gespecialiseerde 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

⁶ Als je ze loslaat ben je ze kwijt, najaar 2016, paragraaf 5.4.

van de werkgever de mogelijkheden bezien of een collega de ondersteuning op zich kan nemen, 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 wettelijke begrip adequaat. Globaal kan onderscheid worden gemaakt tussen de inzet van een gekwalificeerde expert (jobcoach) en 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.

Waar hierna gesproken wordt over jobcoach worden uit oogpunt van leesbaarheid ook andere vormen van persoonlijke ondersteuning bedoeld, zoals de dagelijkse werkbegeleider die nodig kan zijn.

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 verrichten⁷. Het is aan gemeenten om hieraan invulling te geven.

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 verordening⁸. 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 jobcoach e.a., signaleerde knelpunten

Uit recent onderzoek, onder meer van de Inspectie, praktijktafels met werkgevers, gesprekken met ervaringsdeskundigen blijkt dat zich voor werkgevers en cliënten knelpunten voordoen bij de inzet van ondersteunende instrumenten, zoals de jobcoach. De jobcoach kan een zeer waardevol instrument zijn om mensen met een beperking naar behoefte te ondersteunen op de werkvloer.

⁷ Artikel 10, eerste lid, van de Participatiewet.

⁸ 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.

Een jobcoach 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 loondispensatie⁹ komt naar voren dat werkgevers eenvoud en eenduidigheid willen, ook wat betreft de inzet van de jobcoach. Ook uit het onderzoek 'Aan het werk voor hoelang?' van de Inspectie¹⁰ blijkt het grote belang van een adequate inzet van een jobcoach. 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 jobcoach 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 een jobcoach 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 regering uit in samenspraak met sociale partners het instrument van jobcoaching meer structureel en op grotere schaal inzetbaar te maken voor werkenden en werkzoekenden¹¹. 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.¹² Ook 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.

De regering onderschrijft het belang van de jobcoach volledig. Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen bleek ook dat zij een adequate inzet van een jobcoach van groot belang vinden.

Op diverse plekken in het land vindt de inzet van de jobcoach naar tevredenheid van werkgevers en mensen met een beperking plaats. De inzet van het aantal geregistreerde jobcoaches door gemeenten stijgt van 830 eind 2016 naar 2.180 eind 2017 en 4.010 eind 2018¹³. Maar ook is uit onderzoek duidelijk geworden dat gemeenten soms terughoudend zijn met de inzet van de jobcoach en dat er plekken zijn waar, door de wijze waarop de inzet van de jobcoach plaatsvindt, kansen worden gemist op (duurzaam) werk. Het is van belang dat het instrument jobcoach en andere aanbodversterkende voorzieningen aansluiten bij de behoefte van mensen en uniformer wordt toegepast. De cliëntenorganisaties hebben hier nadrukkelijk aandacht voor gevraagd. De regering vindt het van belang dat hierbij ruimte wordt geboden voor de professional om de ondersteuning in maatwerk af te stemmen op de behoefte en mogelijkheden van betrokkenen (werkgever en werknemer). Tegelijk is van belang dat voldoende ondersteuning plaatsvindt, dat niet op voorhand drempels worden opgeworpen en dat waar mogelijk harmonisering van

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 134.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 135.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 153.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 35000-XV, nr. 68 (gewijzigd).

¹³ Met nadruk zij opgemerkt dat dit het aantal geregistreerde jobcoaches betreft. Zoals ook uit het onderzoek naar werking en effectiviteit van loonkostensubsidie blijkt kan sprake zijn van een behoorlijke onderregistratie. Dit laat de gesignaleerde knelpunten onverlet.

instrumenten op een manier die voor de praktijk werkbaar is. Het wetsvoorstel stelt hierbij de kaders, uiteraard is het aan de uitvoering om daaraan, in samenspraak met de cliënt en de (aspirant) werkgever invulling te geven en daadwerkelijk ondersteuning op maat te leveren. Het wetsvoorstel zoekt hierin de juiste balans.

Naar aanleiding van de toezegging aan de Tweede Kamer¹⁴ om te kijken naar een mogelijk wettelijk recht op 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.

Voorstel voor aanvraagmogelijkheid van werkgevers en werkzoekenden

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 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. Het ligt meer in het algemeen in de rede dat gemeenten bij het bieden van ondersteuning rekening houden met de wensen van cliënten en werkgevers. Dit is in het belang van alle betrokken partijen. De ervaring van de geconsulteerde expertgroep is dat een goed overleg tussen werkgever, werknemer en gemeente vooraf meestal al de gewenste duidelijkheid oplevert over de behoefte aan ondersteuning.

Bij het indienen van een aanvraag kan het gaan om de inzet van een jobcoach 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 door een werkgever, waarbij er aandacht is voor de kwaliteit van de jobcoach.

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)

¹⁴ Algemeen overleg Participatiewet, 23 januari 2019.

werknemer en de (aspirant) werkgever en rekening houdt met de wensen van de werknemer en de werkgever. De gemeenten 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 een jobcoach of een andere voorziening noodzakelijk is voor de arbeidsinschakeling wordt de voorziening toegekend. De gemeente bepaalt daarbij ook de omvang van de jobcoach of voorziening, bij voorbeeld uit het aantal uren en voor welke periode de jobcoach wordt ingezet. 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 scherpert 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 een jobcoach 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 een jobcoach kan worden ingezet. Dit onderdeel is, net als andere, niet bedoeld om op voorhand begrenzings aan te geven, maar om het aanbod toe te snijden op wat gezien de behoefte van iemand met een beperking nodig is. Het is daarbij van belang dat de inzet van de jobcoach, en daarmee de duur en intensiteit van de ondersteuning 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 de jobcoach, 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 beschermt werk geldt vaak dat langdurige, intensieve ondersteuning wezenlijk is voor duurzaam werk. Het aanbod dient dus te zijn toegesneden op de diversiteit die zich voordoet;
- de wijze waarop voorzien wordt in een continue en waar nodig domeinoverstijgende ondersteuning niet alleen op het werk, maar zo nodig ook buiten het werk. Dit onderdeel ziet allereerst 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. Daarnaast kan het aanbod ook domeinoverstijgende ondersteuning omvatten. Voor sommige mensen met een beperking volstaat het niet 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;
- de vorm waarin 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 'Harrietraining' voor begeleiding door collega's mogelijk wordt gemaakt die voor vergoeding in aanmerking kan komen. Het aanbod kan ook inhouden dat een jobcoach van de gemeente zelf de ondersteuning biedt. Uiteraard 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;
- 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. De verordening dient daarom ook eisen te bevatten over de kwaliteit van de jobcoach. Te denken valt aan eisen zoals

- opleiding en ervaring, het beschikken over een certificaat of voldoen aan een keurmerk, etc.;
- het aanbod van andere aanbodversterkende voorzieningen, zoals werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen, voorzieningen voor visueel beperkten;
 - de mogelijkheid en voorwaarden waaronder gemeenten mensen met een beperking een proefplaatsing kunnen aanbieden, gericht op de reële vaststelling van de loonwaarde. Werkgevers hebben aangegeven te hechten aan harmonisatie bij de inzet van een 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. Wat betreft de maximale periode is in dit wetsvoorstel aangeknoopt bij de maximale periode van drie maanden om te komen tot de reële vaststelling van de loonwaarde, die vóór de Wet van 17 november 2016 tot wijziging van de Participatiewet, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met stroomlijning van de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet en enkele andere wijzigingen (Stb. 2016, nr. 444) in de Participatiewet was opgenomen. Deze maximale periode van drie maanden biedt ruimte voor maatwerk. Uiteraard dient bij de uitwerking er de aandacht voor te zijn dat het risico op verdringing wordt voorkomen.

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 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. Daarom werkt een breed samengestelde werkgroep van experts aan een modelverordening. Daarbij is het streven om het aanbod van jobcoach en overige werkvoorzieningen tussen gemeenten en UWV zoveel mogelijk te harmoniseren. Het aansluiten bij de modelverordening wordt door de regering toegejuicht omdat hiervan een meer uniforme en normerende werking naar ondersteuning uit kan gaan. Het werk van de expertgroep biedt kansen voor harmonisering en transparantie van ondersteuning. Aan VNG en Divosa is gevraagd een modelverordening te ontwerpen waarin het proces wordt geborgd. 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 werkvoorzieningen wordt verder voorgesteld om de bestaande delegatiemogelijkheid om bij 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 in 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.

5. Werken moet lonen: vrijlating arbeidsinkomsten

De regering wil bevorderen dat werken voor mensen met beperkingen loont. Daarom wordt in dit wetsvoorstel een tijdelijke vrijlatingsregeling 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.

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 € 209,- per maand. 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 € 130,70 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 € 132,56 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 rond € 2.500 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 arbeidsinkomsten voor deze groep van toepassing. Alleen ingeval de belanghebbende naast verminderde loonwaarde ook als medisch urenbeperkt wordt beschouwd, geldt de regeling structurele inkomstenvrijlating voor medisch urenbeperkten.

Dit wetsvoorstel voegt een vrijlatingsregeling toe aan de reeds bestaande vrijlatingen 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 mensen die werken met loonkostensubsidie, met de mogelijkheid van verlenging als aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan.

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 vooralsnog tijdelijk te laten behouden. Hierdoor gaat (meer) werken voor deze groep, anders dan nu, 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 nettoloon, 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, en het vangnetkarakter van 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 keuze 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, kunnen in aanmerking komen voor aanvullende bijstand en het extraatje van de voor hen geldende structurele vrijlating. Hierdoor loont het ook voor deze doelgroep om vanuit de bijstand naar vermogen te gaan en te blijven werken. Bij partners geldt, net als bij de overige vrijlatingsregels dat wanneer beide partners onder de doelgroep vallen iedere partner afzonderlijk recht heeft op de inkomstenvrijlating. 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 maandbasis 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, kan de belanghebbende echter om financiële redenen 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, maar ook niet meer op het extraatje van de vrijgelaten 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 bijstand, is er in de voorgestelde nieuwe vrijlatingsregeling geen sprake van een structurele vrijlating, maar van een tijdelijke, met de mogelijkheid van verlenging. 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.

Dat neemt niet weg dat de belanghebbende die naar het oordeel van het college - gelet op zijn of haar individuele omstandigheden - niet meer uren kan werken, wel voor verlenging van de vrijlatingsregeling in aanmerking komen. Het is aan de colleges om de vrijlatingstermijn met 6 of 12 maanden te verlengen *zolang* het college - gelet op de individuele omstandigheden van de belanghebbende – een uitbreiding van de deeltijduren niet mogelijk acht. Met individuele

omstandigheden doelt de regering hier niet op de aanwezigheid van een medische urenbeperking, maar 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.

Het verstrekken en vrijlaten van stimuleringspremies

Het college kan er in individuele gevallen ook voor kiezen om in plaats van een verlenging van de vrijlatingstermijn, de uitstroom van de betreffende 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.

6. Wegnemen administratieve knelpunten no-riskpolis/ziekmelding

Werkgever 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 2016¹⁵ vallen mensen uit 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 onderzoek¹⁶ ook administratieve knelpunten naar voren gekomen.

Eén van de voorstellen uit de brief uitwerking breed offensief is om administratieve knelpunten rond de no-riskpolis en ziekmelding in relatie tot loonkostensubsidie weg te nemen. Aan een expertgroep is gevraagd om daartoe voorstellen uit te werken.

De expertgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, UWV, werkgevers, Inlichtingenbureau en SZW, heeft voorstellen gedaan om administratieve knelpunten zoveel mogelijk weg te nemen. De expertgroep vindt dat het werkproces simpeler en meer uniform moet verlopen. 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

¹⁵ Stb. 2015, 547.

¹⁶ Het onderzoek naar werking en effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie, zie Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 134.

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 alternatief vergt wetswijziging. Harde randvoorwaarde is dat het alternatief uitvoerbaar is voor UWV en gemeenten. Mocht het alternatief niet haalbaar blijken dan adviseert de expertgroep in te zetten op verbeteringen van het huidige systeem. De stuurgroep breed offensief heeft zich hierbij aangesloten.

Met de expertgroep en de stuurgroep is de Staatssecretaris van oordeel dat het alternatief de voorkeur verdient. Daarom 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 loon¹⁷. 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 expertgroep heeft vastgesteld dat de huidige uitvoeringspraktijk een aantal administratieve knelpunten laat 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 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. Bij het vaststellen van de betaling van de ZW-uitkering bij

¹⁷ De precieze hoogte van de ZW-uitkering hangt af van de hoogte van het loon dat de werkgever moet doorbetalen bij ziekte van de werknemer. De hoogte ligt in het eerste jaar veelal op 100% van het dagloon, dit kan lager zijn (maximaal 70%) als dat door cao-partijen is afgesproken. In het tweede jaar is de uitkering 70% van het dagloon.

begeleid werken houdt UWV nu ook al rekening met de hoogte van de loonkostensubsidie aan de werkgever.

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. Gemeenten blijven uiteraard verantwoordelijk voor het betalen van de loonkostensubsidie. 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.

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 sinecure¹⁸. Om de voorgestelde wijziging te kunnen uitvoeren is nodig dat UWV beschikt over het bedrag aan loonkostensubsidie dat door gemeenten wordt verstrekt. Op dit moment is een dergelijk landelijke gegevensbestand (database) niet beschikbaar. Hoe dit kan worden vormgegeven en op welke termijn dient te worden uitgewerkt door UWV en VNG. Met de inwerkingtredingsbepaling van dit wetsvoorstel wordt hiermee rekening gehouden door te kiezen voor de mogelijkheid van een gedifferentieerde inwerkingtreding.

7. Overige wijzigingen

Uitzondering vierwekenzoektermijn voor mensen met een beperking

Dit wetsvoorstel stelt voor een uitzondering te maken op de bestaande vierwekenzoektermijn voor mensen met beperkingen. Op grond van de huidige Participatiewet geldt voor jongeren tot 27 jaar dat een aanvraag om inkomensondersteuning niet eerder kan worden ingediend dan vier weken na melding als werkzoekende. Gedachte hierbij is dat jongeren eerst zelf op zoek kunnen gaan naar werk. Gemeenten kunnen binnen deze vier weken wel arbeidsondersteuning bieden als zij dit vanwege de omstandigheden van de betrokkene nodig vinden, maar zij kunnen in deze periode geen bijstandsuitkering verstrekken. In de brief aan de Tweede Kamer over Simpel Switchen in de Participatieketen van 27 december 2018¹⁹ 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 zonder ondersteuning van de gemeente een zeer geringe kans zouden hebben op arbeidsinschakeling. Uit onderzoek, bij voorbeeld van de Inspectie SZW,²⁰ komt naar voren dat gemeenten wat betreft arbeidsondersteuning een verschillend beleid voeren. Zo past een deel van de gemeenten de vierwekenzoektermijn bij de arbeidsondersteuning van jongeren met beperkingen stringent toe, en een ander deel niet.

In het kader van het breed offensief dat zich richt op kwetsbare mensen met een beperking is de regering van mening dat het gerechtvaardigd is om een duidelijke norm te stellen. Voor jongeren met een beperking is continue ondersteuning van groot belang; de huidige vierwekenzoektermijn kan voor hen een knelpunt vormen. Voorkomen moet worden dat deze kwetsbare jongeren volledig buiten beeld raken van de gemeente en daardoor niet meer naar werk kunnen worden toegeleid. Daarom wordt voorgesteld om voor een specifieke doelgroep van jongeren tot 27 jaar een uitzondering te maken op de vierwekenzoektermijn.

¹⁸ 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.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 142.

²⁰ Als je ze loslaat ben je kwijt.

Wat betreft de precieze 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. Daarom betreft de uitzondering mensen die behoren tot doelgroep loonkostensubsidie alsmede de mensen 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 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.

8. Ontvangen commentaren en adviezen

Voorlopig PM

9. Financiële gevolgen en regeldruk

9.1 Financiële gevolgen

Wijzigen 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 worden de landelijke uitvoeringskosten voor gemeenten en het UWV geschat op € PM. Dit is gedekt binnen de Begroting SZW. Deze worden toegevoegd aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds en toegekend aan het UWV.

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-integratieinstrumenten 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 integratie-uitkering Participatie (voorheen integratie-uitkering sociaal domein), waaruit ook de begeleiding van mensen op een beschutte werkplek kan worden gefinancierd.

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 participatiewetuitkeringen:

Macrobudget gebundelde uitkeringen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Uitgaven vrijlating (x € mln.)	0	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 arbeidsbeprekten 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 arbeidsbeprekten 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. Analooq 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 van gegevensuitwisseling tussen UWV en gemeenten en het wijzigen van werkprocessen. De uitvoeringskosten bedragen PM.

Budgettaire effecten no-risk polis gemeentelijke doelgroep banenafpraak en beschut werk (afgerond op miljoenen euro's)						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Terugboeking uitgaven Ziektewet (LKS-deel)	0	0	-21	-24	-26	-28
Terugboeking uitname inkomensdeel Participatiewet	0	0	21	24	26	28
Uitvoeringskosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM

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

Voor de no-risk polis gemeentelijke doelgroep is een rekenregel vastgesteld ²¹. 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.

²¹ Kamerstukken II 2016/17, 34514, nr. 8.

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

Wijzigingen loonkostensubsidie

Zoals hiervoor aangegeven zullen 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.

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een verordeningplicht 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.

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 verordeningplicht van gemeenten uit en bevat het een delegatiemogelijkheid om lagere regels te stellen. Parallel hieraan werkt een expertgroep 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.

No-riskpolis

Het verrekenen van de loonkostensubsidie in de uitbetaling van de no-risk-uitkering door het UWV verlaagt per saldo de administratieve lasten voor werkgevers en gemeenten. De gemeente hoeft immers de loonkostensubsidie niet meer stop te zetten 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&herstelbericht van het UWV ontvangen en op basis daarvan een besluit moeten nemen om betalingen aan de werkgever te wijzigen. Dit voorkomt veel achterafverrekeningen tussen gemeenten en werkgevers. De omvang van de administratieve lasten zijn voor de wijziging gerelateerd aan het aantal ziekte/herstelmeldingen. Voor de verrekening van de loonkostensubsidie op de uitbetaling van de no-risk dienen gemeenten wel gegevens voor het UWV beschikbaar te maken. Het gaat daarbij om wijzigingen in de aanspraak op het bedrag aan loonkostensubsidie, dus bij wijziging in loonwaarde van de factor of aantal uren dat de werknemer volgens arbeidsovereenkomst werkzaam is.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I Wijziging van de Participatiewet

Onderdeel A (artikel 6)

Voorgesteld wordt 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 aangegeven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting blijkt uit de wet al duidelijk wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Het is niet gewenst dat bij wijze van een verordening begrenzings worden gesteld aan noodzakelijke ondersteuning. 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 bepaald. Te denken valt aan een bepaling dat het college een externe partij om advies kan vragen met betrekking tot het oordeel of een persoon behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie als 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 andere regelen. Wat betreft de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld is ook geen verordening *verplichting* nodig. Op grond van artikel 3:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht zal het college bekendmaken welke loonwaardemethodiek door het college gehanteerd wordt bij het bepalen van de loonwaarde.

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 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 voorgesteld dat de gemeenteraad in hun verordening het administratieve proces opnemen dat ze hanteren bij het verstrekken van het instrument loonkostensubsidie. Vanzelfsprekend binnen de kaders van de wet en van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat 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 subsidie. Voor het moment van het daadwerkelijk uitbetalen van de loonkostensubsidie wordt een nieuw artikel voorgesteld waarin een delegatiebepaling is opgenomen (zie onderdeel I). Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het de bedoeling dat hiervoor een modelverordening en een preferent werkproces wordt vastgesteld. De juridische verplichting om in een verordening het proces vast te leggen, zodat werkgevers beter weten waar ze aan toe zijn, wordt voorgesteld op te nemen in een nieuw onderdeel c.

In onderdeel d wordt voorgesteld om voor te schrijven 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. Aangesloten is bij de bepaling die vóór de Wet van 17 november 2016 tot wijziging van de Participatiewet, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met stroomlijning van de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet en enkele andere wijzigingen (Stb. 2016, 444) in de Participatiewet in artikel 10d, derde lid, was opgenomen. Het betreft personen die een plicht

tot arbeidsinschakeling ten opzichte van de gemeente hebben. Er is voor gekozen om de maximale termijn van drie maanden zoals die toen ook gold, ook nu op te nemen. 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 omtrent 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. 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. 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 verstrekt kan worden. De bedragen die aan subsidie kunnen worden verstrekt zal ook in algemene zin geregeld moeten worden. Begeleiding door een collega die een Harrie-training heeft gevolgd, zal samenhangen met lagere subsidiebedragen dan een gespecialiseerde jobcoach die een intensieve begeleiding aan de werknemer verstrekt, over een langere periode.

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 voorzieningen 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 noodzakelijk is voor een continue en integrale ondersteuning van de persoon. Het kan zijn dat de persoon naast een jobcoach ook begeleiding krijgt bij wonen op grond van een werkvoorziening op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het is dan van belang dat voorzien wordt in overleg, continuïteit van de begeleiding, en het belang van de persoon voorop staat.

Onderdeel D (artikel 10)

Uit artikel 10, eerste lid, van de wet en uit de wetsgeschiedenis ervan, blijkt dat een aanspraak op voorzieningen bestaat voor personen als ondersteuning bij de arbeidsinschakeling. Het gaat hierbij om noodzakelijke voorzieningen. In het derde lid wordt duidelijker dan in de huidige tekst aangegeven dat het college een onderzoek moet doen naar de behoefte van de persoon voor ondersteuning voor arbeidsinschakeling en wordt ook duidelijker dan in de huidige tekst 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. Daarnaast wordt zoals aangegeven is in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voorgesteld een specifieke aanvraagmogelijkheid te introduceren voor voorzieningen op maat. Ook dit is een bestendiging 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 vierde lid.

Onderdeel E (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 mogelijkheid wordt dus wettelijk geregeld 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.

Het vervallen van het huidige twaalfde lid (onder 3) hangt samen met wijzigingen in de uitbetaling van het ziekgeld op grond van de no-riskpolis. Zie hiervoor het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting op artikel II.

Het nieuw voorgestelde artikel 12 geeft een beslistermijn waarbinnen de beschikking tot loonkostensubsidie moet worden genomen. In de meeste gevallen zal het gaan om de situatie dat de gemeente in overleg met een werkgever en de (potentiële) werknemer kijkt wat nodig is om aan het werk te komen. Wanneer blijkt dat de (potentiële) werknemer een persoon is die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie zal de gemeente dit in beginsel zonder aanvraag toewijzen. Als de dienstbetrekking volgt op een proefplaats, zal gedurende de proefplaatsing de loonwaarde zijn vastgesteld, en zal binnen 25 dagen daaropvolgend de loonkostensubsidiebeschikking dienen te worden genomen. Het is dus niet zo dat vanaf het moment dat er met tussenkomst van het college contact is tussen een (potentiële) werkgever en een (potentiële) werknemer de termijn begint te lopen. Dit zal pas zijn na het moment dat of een loonwaarde bepaald is, of als er bijvoorbeeld gekozen wordt voor een forfaitaire loonkostensubsidie, uiterlijk 40 werkdagen na aanvraag of ambtshalve besluit daartoe.

Onderdeel F (artikel 10e)

In de Participatiewet is al een grondslag opgenomen om regels te stellen met betrekking tot de artikelen die – kort gezegd – op het verstrekken van loonkostensubsidie zien. Op grond van artikel 10 kan het college voorzieningen verstrekken aan onder andere personen ten behoeve van wie loonkostensubsidie is verstrekt, zoals een jobcoach. Om bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur eisen aan de kwaliteit van de jobcoach te kunnen stellen, wordt voorgesteld artikel 10 toe te voegen aan artikel 10e. Artikel 10da is bij amendement in het wetsvoorstel gekomen, voorgesteld wordt deze ook toe te voegen aan artikel 10e. Ook wordt voorgesteld om een aantal regels die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld, te specificeren. De regering kan met deze delegatiebepaling sneller inspringen op ontwikkelingen rondom bijvoorbeeld de jobcoach en andere voorzieningen die het voor arbeidsbeperkten makkelijker moet maken om aan het werk te komen en te blijven.

Onder d ten slotte is een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zal niet afgestapt worden van het huidige systeem waarbij meerdere aanbieders van verschillende gevalideerde loonwaardemethodieken bestaan. Wel wordt het van belang geacht om meer te uniformeren en bijvoorbeeld minimale kwaliteitseisen te stellen aan degene die de loonwaarde daadwerkelijk op de werkvloer bepaalt. Deze regels worden onder meer in een algemene maatregel van bestuur geborgd.

Onderdeel G (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 € 203,00 per maand, niet tot de middelen worden gerekend.

Het nieuwe onderdeel z, regelt dat na deze periode van zes maanden, gedurende een periode van 12 maanden de inkomsten uit een dienstbetrekking waarvoor aan de werkgever loonkostensubsidie wordt verstrekt, tot 15 procent van deze inkomsten, met een maximum van € 128,81 per maand (in 2019), niet tot de middelen worden gerekend. Het betreft een nettobedrag. Met deze vrijlating wordt bereikt dat werken voor deze groep ook daadwerkelijk loont.

De inkomsten die worden vrijgelaten, zijn beperkt tot de inkomsten die de persoon ontvangt uit zijn dienstbetrekking met de werkgever die loonkostensubsidie ontvangt. Indien de persoon eveneens uit anderen hoofde 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 zoals voorgesteld in dat onderdeel.

Het valt niet uit te sluiten 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 (minimaal) 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 steeds met 6 of 12 maanden te verlengen als zij van oordeel is dat een uitbreiding van de arbeidsomvang van de betreffende persoon gelet op zijn individuele omstandigheden (op dat moment) niet mogelijk is (onderdeel aa). In hoofdstuk 5 van de algemene toelichting zijn enkele voorbeelden gegeven van situaties waarin hier sprake van kan zijn. Het college heeft daarbij de vrijheid te beslissen of zij een verlengingstermijn van 6 of 12 maanden aanhoudt. Ook kan het college bijvoorbeeld besluiten om de eerste verlenging 6 maanden te laten duren en de tweede 12 maanden. 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 € 2.429,00 per kalenderjaar wel vrijgelaten wordt als de premie verstrekt wordt aan een persoon jonger dan 27 jaar die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie.

Onderdeel H (artikel 41)

Met deze wijziging wordt de vierwekenzoektermijn voor de doelgroep loonkostensubsidie en mensen met een medische urenbeperking buiten toepassing verklaard. De aanvraag om (aanvullende) bijstand wordt daardoor direct in behandeling genomen en niet pas vier weken na de meldingsdatum.

Onderdeel I (nieuw artikel 45a)

Momenteel loopt er nog een pilot ten aanzien van het preferente proces van de loonkostensubsidie. Duidelijk is dat gemeenten verschillende momenten hebben waarop de loonkostensubsidie uitbetaald wordt aan de werkgever. Het gaat dus 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 is van belang om een preferent moment van uitbetaling te kunnen regelen. Daarom is er voor gekozen om het daadwerkelijk moment van betaling bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

Artikel II Wijziging van de Ziektewet

Deze wijziging van de Ziektewet hangt samen met voorstel om het huidige twaalfde lid van artikel 10d van de Participatiewet te laten vervallen. Het uitgangspunt wordt dat de loonkostensubsidie 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 ziekengeld heeft of niet. De loonkostensubsidie is een compensatie voor de verminderde productiviteit van de werknemer die in dienst is.

Het ziekengeld is een compensatie voor het deel van het loon dat betaald wordt door de werkgever. Het wetsvoorstel bepaalt dat UWV op het dagloon het bedrag aan loonkostensubsidie in mindering brengt. Zie ook hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel III Inwerkingtreding

Onder andere vanwege het laten doorlopen van de loonkostensubsidie in geval van ziekte (zie Artikel I, onderdeel E, en Artikel II) kan het nodig zijn om verschillende artikelen en onderdelen daarvan op een verschillend (later) moment in werking te laten treden. Bijgaand artikel voorziet hierin.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark