

No.W12.19.0295/11I

's-Gravenhage, 11 december 2019

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2019, no.2019001980, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief), met memorie van toelichting.

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

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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de betekenis van enkele maatregelen voor de beleidsruimte van gemeenten. De Afdeling beschouwt deze maatregelen tegen de achtergronden en doelstellingen van de decentralisaties in het sociaal domein. De Afdeling plaatst deze opmerkingen in het licht van de eindevaluatie van de Participatiewet, die is uitgebracht nadat het voorstel ter advisering aan de Afdeling werd aangeboden. Deze eindevaluatie bevat conclusies die de kern van het wettelijk stelsel raken. De Afdeling adviseert het voorliggende voorstel nader te bezien in het licht van eindevaluatie, en daarover het interbestuurlijk overleg te voeren vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid voor de werking van het stelsel van (onder andere) de Participatiewet.

1. Inleiding

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

Het gaat om een veelheid aan maatregelen inzake:

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

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

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

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

Het voorstel raakt in de eerste plaats de beleidsmatige ruimte in het kader van de regelgeving rond de loonkostensubsidie. Hierbij worden onder andere termijnen³ gesteld waarbinnen een beslissing over het recht op en de hoogte van de loonkostensubsidie moet zijn genomen. Ook wordt een mogelijkheid gecreëerd om bij lagere regelgeving de betaling van de loonkostensubsidie te bepalen. Daarnaast worden gemeenten verplicht om bij verordening het administratieve proces inzake de loonkostensubsidie vast te leggen. Daarbij wordt aan de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en Divosa gevraagd om een modelverordening te ontwerpen met het preferente administratieve proces.⁴ Hiermee beoogt de regering knelpunten weg te nemen die worden ervaren door (grote) werkgevers die arbeidsbeperkte werknemers uit verschillende gemeenten in dienst nemen.

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

- a. voor welke periode en met welke intensiteit persoonlijke ondersteuning wordt ingezet,
- b. de wijze waarop wordt voorzien in integrale en domeinoverstijgende ondersteuning, en
- c. hoe wordt voorzien in het aanbod van aanbodversterkende voorzieningen als werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen en voorzieningen voor visueel beperkten.

Deze maatregel wordt voorgesteld omdat werkgevers eenvoud en eenduidigheid wensen over aanwezige voorzieningen voor persoonlijke ondersteuning, aangezien

³ Af wijkend van de termijnen, opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

⁴ Bijvoorbeeld inzake landelijk te hanteren termijnen, brieven en beschikkingen. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

enerzijds een deel van de gemeenten terughoudend is met de inzet van persoonlijke ondersteuning en anderzijds omdat er verschillen bestaan in de inzet daarvan door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en gemeenten, en tussen gemeenten onderling.⁵

2. Eindevaluatie van de Participatiewet

Nadat het wetsvoorstel aan de Afdeling voor advies is voorgelegd, is de eindevaluatie van de Participatiewet verschenen.⁶ Uit de eindevaluatie komt een beeld naar voren dat wijst op structurele problemen in deze wet.⁷ De eindevaluatie constateert namelijk dat op diverse onderdelen de aannames van de Participatiewet niet (volledig) in overeenstemming blijken met de geconstateerde praktijk. Zo verschillen de visies van doelgroepen, gemeenten en beleidsmakers over de aanname dat mensen uit de doelgroep in staat zijn om te werken en dit ook graag willen.

De aandachtspunten voor verbetering die de eindevaluatie geeft, gaan dan ook niet alleen over de uitwerking en de praktische aanpak van de Participatiewet, maar ook over de structuur ervan.⁸ Het SCP merkt hierover het volgende op. "Zo zouden signaleringsmechanismen ook de kwetsbare groepen in beeld moeten brengen. Er zou een financieringsstructuur moeten komen die motiveert om ook mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden. Verder is heroverweging van verwachtingen aan te bevelen. Ook de vermindering van complexiteit en inbedding van het matchingsproces vragen om aandacht".⁹

Omdat de eindevaluatie pas verscheen nadat het onderhavige voorstel voor advies aan de Afdeling was voorgelegd, kon de toelichting hier nog niet op ingaan. In zijn reactie op de eindevaluatie heeft het kabinet wel geconstateerd dat de onderhavige voorstellen tegemoet komen aan de daarin gesignaleerde knelpunten. Zij vormen echter geen onderdeel van een volledig plan om gevolg te geven aan de resultaten van de eindevaluatie.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog aandacht te besteden aan de eindevaluatie en de voorstellen in het licht daarvan opnieuw te bezien. Verder dienen de gevolgen die aan de eindevaluatie worden verbonden tot stand te komen op basis van een gelijkwaardig overleg met de gemeenten, als medeoverheden die een gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor de werking van de Participatiewet (zie nader punt 4).

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 34352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, november 2019.

Idem, p. 24.

⁸ Idem, p. 18.

⁹ Idem, p. 24.

3. Opbrengst van het voorstel

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

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

Zo blijkt uit de eindevaluatie van de Participatiewet dat een meerderheid van de werkgevers niet op de hoogte is van het bestaan van de instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching.¹⁰ Bovendien zijn die instrumenten op zichzelf niet voldoende om plaatsingen te realiseren. Zij helpen werkgevers te weinig over de drempel om arbeidsgehandicapten een baan te bieden. Meer nog dan de inzet van instrumenten is een persoonlijke inzet van alle betrokkenen cruciaal." Maar ook een andere wijze van financiering van de loonkostensubsidie kan een positief effect hebben op de werkgelegenheid. Daar wijst het kabinet, in navolging van het Centraal Planbureau, ook op in de toelichting.¹²

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

4. Betekenis van het voorstel in het gedecentraliseerde sociaal domein

De in punt 1 (inleiding) genoemde maatregelen raken aan de beleidsmatige ruimte die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Participatiewet. Het doel van de in 2015 uitgevoerde decentralisatieoperatie was vierledig: integrale uitvoering door de gemeente als de overheid die het dichtst bij de burger staat, beleid op maat, democratische controle en beperking van de kosten. Gemeenten leveren maatwerk en bepalen per individu of de burger op eigen kracht aan de slag kan komen dan wel daarvoor ondersteuning nodig heeft. Indien ondersteuning nodig is, bepalen gemeenten vervolgens welk instrument zij inzetten, op basis van de mogelijkheden en de behoefte van het individu.¹³

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 34352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, november 2019, p. 70.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 34352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, november 2019, p. 15.

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33161, nr. 107, p. 51.

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

Waar onaanvaardbare verschillen ontstaan tussen het beleid van gemeenten, dienen de rijksoverheid en de decentrale overheden hiervoor een oplossing te vinden vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de goede werking van de Participatiewet. De te hanteren methoden daarvoor zijn overleg, ontwikkeling van beleid en wederzijdse overtuigingskracht. Met nadere landelijke regelgeving zal de wetgever terughoudend moeten zijn en deze mag in geen geval knellend zijn voor de uitvoering.¹⁴

De Afdeling constateert dat de twee genoemde maatregelen in het bijzonder zien op het door de regering nastreven van harmonisering van de uitvoering. Dit raakt de kern van de bij de decentralisatie van de Participatiewet aan gemeenten gegeven beleidsvrijheid. Gelet hierop ligt het in de rede dat de wetgever niet tot voorgestelde maatregelen overgaat dan nadat in interbestuurlijk overleg - gelet op ieders verantwoordelijkheden - is komen vast te staan dat geen overeenstemming kan worden bereikt over de aanpassingen van het stelsel. Uit de toelichting van het kabinet en uit de reactie van de VNG blijkt dat bij dit wetsvoorstel wel sprake is geweest van veelvuldig overleg, maar dat niet duidelijk is of hierbij de spelregels van het interbestuurlijk overleg in voldoende mate in acht zijn genomen en wat de uitkomst van dat overleg was."

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

a. *Relatie tot integraliteit en maatwerk*

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

De Afdeling merkt echter op dat de maatregelen en de nagestreefde doelstellingen een ambivalente indruk maken. Gemeenten moeten enerzijds in algemene regels vastleggen hoe zij omgaan met voorzieningen, maar anderzijds tevens integraliteit

¹⁴ Zie: En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het fysieke en sociale domein, p. 14 (bijlage bij Kamerstukken 2016/17, 34550 VII, nr. 120).

¹⁵ Zie de Code interbestuurlijke verhoudingen. Zo stelt artikel 1 van die Code dat het uitgangspunt een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor gemeenten is.

¹⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.1.

en maatwerk behouden. De voorgestelde verordeningsplicht berust daarmee op twee uitgangspunten die op gespannen voet met elkaar staan. Daarnaast is denkbaar dat de verordeningsplicht leidt tot minder sturingsmogelijkheden voor gemeenten om binnen de gestelde financiële kaders te blijven.

Het vastleggen van gemeentelijk beleid per verordening in algemene regels schept bovendien verwachtingen bij burgers dat zij op elke daarin genoemde maatregel aanspraak kunnen maken. Deze optiek is echter moeilijk verenigbaar met een individuele beoordeling van de behoefte. De verordeningsplicht bergt het risico in zich dat deze in de praktijk leidt tot schijn duidelijkheid. Gemeenten moeten immers toch een maatwerkbepaling opnemen die het mogelijk maakt van de toepassing van bepaalde instrumenten in concrete gevallen af te zien. Te verwachten valt dat dit zal leiden tot teleurstelling bij werkgevers en doelgroepen, naast onnodige juridisering en bureaucratie.

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

b. *Verschillen tussen gemeenten*

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

Daarbij speelt de vraag of de met dit wetsvoorstel beoogde harmonisatie tussen gemeenten wel een juiste en doeltreffende remedie is voor de complexiteit die door werkgevers en de doelgroepen wordt ervaren. Die complexiteit kan immers ook en zelfs vooral voortvloeien uit de Participatiewet zelf, en dan met name uit de verschillende regelingen voor verschillende doelgroepen." Door die verschillen bestaan er immers ook verschillende instrumenten op uitvoeringsniveau.

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

¹⁸ Zie de reactie op het wetsvoorstel van de VNG.

¹⁹ De eindevaluatie wijst erop dat er vanuit het streven om maatwerk te bieden allerlei argumenten zijn om doelgroepen verschillend te benaderen en ondersteunen, maar dat het systeem nu te omvangrijk en complex is. Hierdoor ontstaan er grote verschillen in de uitvoering. Zie: Kamerstukken II 2019/20, 34352, nr. 187: Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, november 2019, p. 18 en 23-24.

c. *Conclusie*

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

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

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

5. Delegatie

Het voorstel opent tevens de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur minimumeisen te formuleren waaraan gemeenten bij het opstellen van verordeningen moeten voldoen.²⁰ De inhoud van de beoogde algemene maatregel van bestuur staat echter nog niet vast. Uit de toelichting blijkt slechts dat onder andere wordt gedacht aan het voorschrijven van minimumeisen inzake de kwaliteit van de jobcoach.²¹ Dit voorbeeld lijkt op zichzelf niet problematisch. Deze delegatie van bevoegdheden is echter zo open geformuleerd dat deze tot een veel ruimere invulling kan leiden. Een dergelijke open formulering past niet in het wetgevingsbeleid om delegatie te begrenzen.²² Ook zou deze bevoegdheid kunnen leiden tot een verdere inperking van de beleidsruimte van gemeenten en de mogelijkheden om maatwerk te leveren, naast mogelijke financiële consequenties.

²⁰ Artikel I, onderdeel G.

²¹ Toelichting, algemeen deel, slot van paragraaf 4.

²² In weerwil van aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Indien aan de maatregelen in het wetsvoorstel wordt vastgehouden, adviseert de Afdeling de delegatie van regelgevende bevoegdheden concreet en nauwkeurig te begrenzen.

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

De vice-president van de Raad van State,

|