

Vergaderjaar 2017–2018

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 115

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2018

Werk is voor veel mensen een ontzettend belangrijk deel van hun leven. Het biedt bestaanszekerheid, versterkt het sociale netwerk en vergroot het gevoel van eigenwaarde. Het deed mij dan ook veel toen ik begreep dat meer dan de helft van de mensen met een arbeidsbeperking geen werk heeft. Zeker mensen die al voor veel meer zaken in het leven moeten knokken, gun ik een eerlijke kans op een baan. En na alle gesprekken die ik met werkgevers heb gevoerd durf ik wel te stellen dat het een grote meerwaarde heeft om mensen in dienst te hebben met verschillende achtergronden en ook met beperkingen.

Vanuit deze inzichten ben ik nu bijna een jaar aan het werk. Ik heb het afgelopen jaar vele gesprekken gevoerd overal in het land. Op verschillende werkplekken, bij gemeenten, sociale werkplaatsen, grote en kleine bedrijven. Ook uw Kamer is erop uit geweest en heeft een hoorzitting gehouden waarin heel scherp duidelijk werd welke knelpunten er zijn waardoor zoveel mensen nu langs de kant staan.

Vanuit die drijfveren ben ik, in samenspraak met uw Kamer, bezig geweest met het uitwerken van een simpelere regeling zodat het voor werkgevers makkelijker wordt om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. En vanuit die drijfveren ben ik breder in kaart gaan brengen waar knelpunten zitten en ben ik op zoek gegaan naar maatregelen die daarbij horen om te zorgen dat mensen in hun dagelijks leven bij het zoeken naar werk worden geholpen.

Op 27 maart jl. stuurde ik u mijn hoofdlijnennotitie loondispensatie Participatiewet (Kamerstuk 34 352, nr. 98). Hierin zette ik in grote lijnen uiteen hoe ik het kabinetsvoornemen om loondispensatie in te voeren in de Participatiewet wilde vormgeven. Op 26 april heb ik uitgebreid met uw Kamer gedebatteerd over mijn notitie (Handelingen II 2017/18, nr. 79, items 4 en 7) en heeft uw Kamer een viertal moties aangenomen waarin zij mij oproep om een aantal onderdelen nader te onderzoeken en de

uitkomsten te betrekken bij de verdere uitwerking. Dit heb ik afgelopen maanden gedaan. De conclusies die ik daaruit trek, is dat het invoeren van loondispensatie in de Participatiewet niet de gewenste vereenvoudiging brengt. Daarom zet ik in op een breed offensief voor vereenvoudiging en meer werk voor mensen met een arbeidsbeperking zonder loondispensatie in de Participatiewet.

Met deze brief informeer ik u over de afwegingen om niet verder door te gaan met het uitwerken van loondispensatie en over het brede offensief om tot meer banen te komen. De kern van dit offensief:

- Het bestaande instrument loonkostensubsidie wordt verbeterd en vereenvoudigd;
- Werken met loonkostensubsidie moet lonen, ook voor mensen die in deeltijd werken;
- De matching tussen werkgevers en werknemers krijgt een extra impuls;
- De regels rond banenafpraak en quotum moeten eenvoudiger worden;
- De Wajongregels worden logischer en stimuleren mensen om te gaan studeren of meer te werken;
- Beschut werk krijgt een extra impuls.

Ontwikkelingen en doel

Uit de discussie van het afgelopen jaar kwam duidelijk naar voren dat het doel, meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk helpen, breed gedeeld wordt. Veel mensen willen zich hiervoor inzetten. Er is ook al veel gedaan. Vanaf 2015 zijn met de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten kaders gesteld om mensen met arbeidsbeperkingen aan werk te helpen. Dit is een proces van lange adem, waarbij steeds gekeken moet worden of we op de goede weg zijn. Met mijn brief van 2 juli 2018 (Kamerstuk 34 352, nr. 113) heb ik uw Kamer de resultaten van de banenafpraak eind 2017 (de drie-meting) gemeld. De resultaten laten zien dat werkgevers eind 2017 in totaal 36.904 extra banen ten opzichte van de nulmeting hebben gerealiseerd voor mensen met een arbeidsbeperking. Hoewel de overheidswerkgevers nog een inhaalslag moeten maken is de doelstelling van de banenafpraak over 2017 als geheel gehaald en hebben meer mensen met een arbeidsbeperking een plek op de reguliere arbeidsmarkt gevonden. Onder hen ook mensen uit de doelgroep van de Participatiewet.

De ontwikkeling van beschut werk verloopt steeds beter en laat na een moeizaam begin nu een stijgende lijn zien. Op 31 maart 2018 werkten 1.465 mensen op een beschut werkplek. Dit is een stijging met 24% ten opzichte van het totaal aantal mensen dat eind december 2017 op een beschut werkplek werkte (1.184 mensen). Eind 2016 waren dit er nog maar 313.

Maar de andere kant van het verhaal is dat nog steeds ruim de helft van de mensen uit de doelgroep banenafpraak niet aan het werk is. Meer dan de helft van de mensen die niet zelfstandig in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen heeft nu geen baan. Zonder ondersteuning komen zij niet vanzelf aan het werk. Daarnaast is (meer) werken bij het huidige instrument loonkostensubsidie niet lonend wanneer mensen in deeltijd werken. Uit de onderzoeken die ik uw Kamer tegelijk met de drie-meting gestuurd heb, blijkt dat er nog veel potentie is om banen te realiseren en dat we in den brede moeten inzetten op het verhogen van de kans op duurzame banen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak. En ondanks de stijgende lijn bij beschut werk lopen de resultaten nog

achter op de aantallen uit de ministeriële regeling, die uitgaan van 4.600 beschut werkplekken eind 2018. Dit moet dus echt nog beter.

Gesprekken met betrokken partijen

Ik vind het van belang de overwegingen van alle betrokken partijen en belanghebbenden goed te kennen. Uw Kamer heeft mij, onder meer via de motie van de leden Raemakers en Nijkerken-de Haan (Kamerstuk 34 352, nr. 103), ook verzocht om over de uitwerking van loondispensatie met alle betrokkenen in gesprek te gaan, daarbij praktijktafels te organiseren, en te onderzoeken hoe tegemoet gekomen kan worden aan de bezwaren die in de hoorzitting naar voren zijn gekomen. Ik heb gesprekken gevoerd met gemeenten, sociale partners, cliëntenorganisaties, het College voor de rechten van de mens en ervaringsdeskundigen, georganiseerd in de stichting Wij staan op!. Ook zijn praktijktafels georganiseerd. Vele mensen hebben met mij meegedacht door brieven te sturen. Ik ben erkentelijk voor alle betrokkenheid en input.

In de vele gesprekken die ik de afgelopen maanden gevoerd heb, is mij gebleken dat iedereen achter het doel staat om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. En ook voor de weg daar naartoe – het gemakkelijker maken voor werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen – is brede steun. Ook uw Kamer heeft hier aandacht voor gevraagd (onder meer in de motie van het lid Van Brenk c.s., Kamerstuk 34 352, nr. 106). Hier wil ik dan ook onverminderd op inzetten. Ik heb echter ook gezien dat er veel zorgen zijn bij het instrument loondispensatie en dat het debat gepolariseerd dreigt te worden. En dat terwijl we iedereen nodig hebben om gezamenlijk de schouders eronder te zetten om deze complexe opgave mogelijk te maken.

Van het begin af aan heb ik gezegd dat het voor de mensen om wie het gaat niet moeilijker moet worden. Alle betrokken partijen met wie ik heb gesproken, hebben het belang hiervan aangegeven en ook uw Kamer heeft zich hiertegen uitgesproken (motie van de leden Peters en Bruins, Kamerstuk 34 352, nr. 105). Uit mijn verkenning is gebleken dat het niet lukt om loondispensatie in de Participatiewet in te voeren zonder dat sprake is van zwaardere administratieve lasten voor de werknemers die het betreft. Gemeenten hebben aangegeven dat invoering van loondispensatie in de Participatiewet ook voor hen een aanzienlijke verzwaring van de uitvoeringslast tot gevolg heeft en een lange implementatieperiodes kent. En bij de uitwerking is gebleken dat de beoogde versimpeling voor werkgevers ook lastig te realiseren is. Kortom, het lukt niet om dit in te voeren op een manier die het voor iederéén simpeler en beter maakt. Daarmee constateer ik dat er geen draagvlak is voor deze verandering en dat invoering niet het effect zou hebben dat ik ermee beoog: meer mensen aan het werk door een eenvoudigere regeling.

Noodzaak van een breed offensief

Ik kies er daarom nu voor om het doel – mensen met een beperking aan het werk helpen – langs een andere weg te bereiken. Hier zet ik vol op in met een breed offensief. Op basis van de hoorzitting met experts in uw Kamer op 18 april jl., en alle gesprekken die ik heb gevoerd met betrokken partijen, is duidelijk geworden dat iedereen ervan doordrongen is dat verbeteringen binnen het huidige systeem mogelijk en nodig zijn. Ik heb er dan ook vertrouwen in dat wij samen met betrokken partijen uit het veld kunnen werken aan dit breed offensief waardoor meer mensen met een arbeidsbeperking duurzaam gaan participeren naar hun mogelijkheden. De onderstaande elementen maken hier in ieder geval onderdeel van uit. Kern van de maatregelen is dat zij erop gericht zijn het eenvoud-

diger te maken voor werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen en het aantrekkelijker maken voor mensen met een beperking om (meer) te gaan werken, hetzij in regulier werk, hetzij in beschut werk. Hieronder volgen de voorlopige uitwerkingen. Ik pak dit graag samen met alle partners op.

Vereenvoudiging loonkostensubsidie

Werkgevers moeten met minder rompslomp iemand met loonkostensubsidie kunnen aannemen. De verschillende werkwijzen van gemeenten bij de toepassing van dit instrument maken het voor werkgevers complex om mensen met een beperking in dienst te nemen. Dat wil ik oplossen.

Een voorbeeld van de complexiteit die werkgevers ervaren is de loonwaardebepaling, op basis waarvan wordt vastgesteld hoe hoog de loonkostensubsidie is die de werkgever krijgt van de gemeente ter compensatie voor de verminderde productiviteit van zijn werknemer. Er zijn nu verschillende methodieken in gebruik, wat het voor werkgevers lastig maakt om inzicht te krijgen hoe de loonwaarde tot stand komt, zeker als werkgevers in meerdere regio's opereren. Het is veel logischer om te komen tot één landelijke standaardmethodiek voor de loonwaardebepaling waar alle betrokken partijen vertrouwen in hebben. De uitvoering blijft dan decentraal: gemeenten maken zelf afspraken met professionals in hun regio die de loonwaardebepaling daadwerkelijk doen. Maar we creëren wel duidelijkheid over de manier waarop de loonwaarde wordt gemeten en inzichtelijk wordt gemaakt voor de werkgever.

Een tweede voorbeeld is de toekenning van loonkostensubsidie en de uitbetaling ervan. Ik wil helderdere afspraken maken over de manier waarop loonkostensubsidie wordt verstrekt en de wijze waarop deze tot uitbetaling komt. Dit zorgt ervoor dat een werkgever beter weet waar hij aan toe is als hij iemand met een verminderde loonwaarde in dienst wil nemen. Ik wil deze vereenvoudigingen samen met gemeenten en andere betrokken partijen nader uitwerken.

Werken moet lonen

Een belangrijk uitgangspunt voor het kabinet is dat werken moet lonen voor mensen met een arbeidsbeperking die gaan werken vanuit de uitkering. Ook uw Kamer heeft duidelijk gemaakt dat zij het belangrijk vindt dat mensen beloond kunnen worden als zij (meer) gaan werken (moties van de leden Nijkerken-de Haan en Peters, Kamerstuk 34 352, nr. 104 en van de leden Bruins en Raemakers, Kamerstuk 34 352, nr. 107). Dit is nu met het huidige instrument loonkostensubsidie niet altijd het geval, doordat arbeidsinkomsten één-op-één worden verrekend met de Participatiewetuitkering. Daarom denk ik aan een vrijlating van arbeidsinkomsten voor mensen die vanuit de Participatiewet gaan werken met loonkostensubsidie, vergelijkbaar met de vrijlatingsregeling die we reeds kennen voor mensen met een medische urenbeperking. Hierdoor behouden mensen met een beperking die in deeltijd werken een deel van hun inkomsten uit arbeid, waardoor (meer) werken, anders dan nu, altijd gaat lonen. Eenvoud en eenduidigheid voor mensen en voor de uitvoering staan hierbij voorop.

De matching een extra impuls geven in de regionale arbeidsmarkt

Vereenvoudiging en harmonisatie van de regels rondom de loonkostensubsidie maken het voor werkgevers gemakkelijker om banen aan te bieden. Daarnaast moeten werkgevers en werkzoekenden elkaar veel beter weten te vinden in de arbeidsmarktregio's. Belangrijke randvoor-

waarde is dat UWV en gemeenten in elke arbeidsmarktregio zorgen voor één herkenbaar, gezamenlijk, publiek aanspreekpunt voor werkgevers. Ook private partijen kunnen zich daarbij aansluiten. Randvoorwaarde om meer mensen aan het werk te krijgen is bovendien dat gemeenten en UWV hun werkzoekenden veel meer en beter inzichtelijk maken op het regionale Werkgeversservicepunt, ook voor werkgevers en private arbeidsbemiddelaars. Ik zal dan ook dit najaar nog komen met concrete plannen om te stimuleren dat er een herkenbaar werkgeversservicepunt komt in de regio dat de matching tussen werkzoekenden en werkgevers beter van de grond moet krijgen.

Het kabinet is in gesprek met betrokken partijen (werkgevers, gemeenten, UWV en MBO Raad) om de kans die de krappe arbeidsmarkt biedt te grijpen voor een extra, gezamenlijke impuls om meer mensen te laten participeren. Hiermee helpen partijen werkgevers aan extra krachten, én werkzoekenden aan werk, ook mensen met een arbeidsbeperking. Zo zijn er afspraken gemaakt om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in de zorg aan de slag te helpen. Vanuit de rijksoverheid ondersteunen wij deze impuls.

Vereenvoudiging Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

Ik constateer dat er nog altijd knelpunten zijn in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Kamerstuk 33 981). Zo is het nog steeds niet mogelijk om de inkoop van diensten correct mee te tellen bij de quotumregeling. Ook is het meetellen van inleenverbanden tijdens de quotumregeling (via de inleenadministratie) bewerkelijk. Daarom wil ik naar een eenvoudiger systeem waarmee werkgevers meer mogelijkheden krijgen om extra banen te realiseren voor de doelgroep en waarmee we tegelijkertijd de administratieve lasten verminderen. Het moet mogelijk worden dat banen via inkoop van diensten meetellen bij de inkoopende werkgever en de inleenadministratie zou overbodig moeten worden. Bovendien wil ik werkgevers belonen die méér dan het afgesproken aantal mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Dit zal werkgevers nog meer motiveren om mensen met een arbeidsbeperking een plek te geven op de arbeidsmarkt.

Vereenvoudiging Wajong

Uit de beleidsdoorlichting Wajong blijkt dat de Wajong, met drie verschillende regelingen en verschillen in rechten en plichten tussen deze regelingen, complex is geworden. Heel veel mensen geven aan dat zij bang zijn een stap naar werk te maken omdat zij angst hebben dan geen terugvaloptie meer te hebben. Ik wil een begrijpelijke regeling, waarbij werken lonend is, waarbij mensen die gaan studeren er niet op achteruit gaan en mensen niet langer bang hoeven te zijn dat ze hun uitkeringsrecht verliezen als ze gaan werken. Zodat Wajongers die nu ongewild langs de kant staan, betere mogelijkheden krijgen om te werken of te studeren. Daarom heb ik met de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting een pakket aan maatregelen aangekondigd (Kamerstuk 30 982, nr. 40). Dit pakket zal, naast een voorstel voor een eenduidige en uitlegbare inkomensondersteuning, ook maatregelen bevatten om belemmeringen weg te nemen om te gaan werken en Wajongers te stimuleren om zich te blijven ontwikkelen via studie of opleiding. Met een individuele garantieregeling kunnen individuele negatieve effecten vanwege de harmonisatie (die nodig is om de complexe huidige regelingen te vereenvoudigen) worden vermeden. Daarnaast trekt het kabinet extra middelen uit voor UWV om Wajongers te ondersteunen in het vinden en behouden van werk.

Extra impuls beschut werk

De verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij beschut werkplekken organiseren zijn enorm. Sommige gemeenten, zoals Den Haag, Den Bosch en Almere hebben nu al meer positieve adviezen beschut werk ontvangen dan het aantal beschutte werkplekken uit de Ministeriële Regeling voor 2018. Andere gemeenten blijven nog ver achter. Dit wijst erop dat er nog veel te winnen is. Daarbij kan de infrastructuur en expertise van de sociale werkvoorziening een belangrijke rol vervullen.

Samen met de Programmaraad voer ik het project «Beschut werk: leren van elkaar» uit. In dat kader worden, naast de mogelijkheid van één-op-één-ondersteuning van gemeenten aan elkaar, intervisiebijeenkomsten en regionale bijeenkomsten georganiseerd voor gemeenten. Deze bijeenkomsten zijn gericht op kennisoverdracht en uitwisseling van ervaringen en werkwijzen. In aanvulling hierop worden specifieke bijeenkomsten georganiseerd voor instellingen in de geestelijke gezondheidszorg, de verstandelijke gehandicaptenzorg en voor scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs om hen te wijzen op de mogelijkheden van beschut werk voor hun doelgroep.

Met het project «Simpel switchen in de participatieketen» bekijk ik waar zich belemmeringen voordoen voor mensen om te switchen tussen verschillende vormen van (arbeids)participatie. Eén van de elementen daarin is de relatie tussen arbeidsmatige dagbesteding en betaald werk, waaronder beschut werk. Ik vind het belangrijk dat mensen de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen en dat ze zich veilig voelen om een stap te maken als dat kan, bijvoorbeeld van dagbesteding naar beschut werk, of van beschut werk naar een reguliere baan in het kader van de banenafspraak. Net zo belangrijk is het dat mensen kunnen terugvallen op beschut werk als het niet blijkt te lukken in een reguliere baan. Beschut werk moet er zijn voor iedereen die het structureel of tijdelijk nodig heeft.

Tot slot is de wettelijke evaluatie van beschut werk gestart. Naast cijfermatig inzicht zal dit onderzoek informatie opleveren over het gehele uitvoeringsproces van beschut werk, waaronder de samenwerking tussen betrokken actoren (gemeenten, UWV, werkgevers) en de criteria om voor beschut werk in aanmerking te komen.

Verdere proces

Over deze en andere voorstellen, die ook in de gesprekken die ik heb gevoerd naar voren kwamen, ga ik de komende periode in overleg met alle betrokkenen. Daarbij zijn de in deze brief weergegeven uitgangspunten voor mij leidend. Ik nodig alle betrokken partijen uit om mee te praten en inbreng te leveren. Daarbij noem ik zeker ook de mensen met beperkingen die het betreft en cliëntenorganisaties, dit volgens het principe «nothing about us, without us». Eén ding staat voor mij voorop: de bijdrage aan een inclusieve arbeidsmarkt waar mensen naar hun mogelijkheden meedoen. Nog voor de begrotingsbehandeling ontvangt u de uitwerking van mijn voorstellen.

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