

Vergaderjaar 2024–2025

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 338

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2025

In 2024 is aan uw Kamer toegezegd dat er een invoeringstoets (hierna: i-toets) wordt uitgevoerd over de Wet Breed Offensief.¹ Een i-toets geeft een beeld van hoe een wet in de praktijk uitpakt, waarbij er bijzondere aandacht is voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Aangezien de i-toets een vroege en lichte toets is, kan met de i-toets nog niet bepaald worden of de doelen van de wet zijn behaald. Met de i-toets kunnen wel problemen die zich in praktijk voordoen in de uitvoering of bij de doelgroep in een vroeg stadium worden gesignaleerd en worden opgepakt.

In deze brief ga ik in op de belangrijkste bevindingen uit de i-toets en geef ik aan welke stappen ik zet rondom de gesignaleerde knelpunten. De volledige i-toets treft u als bijlage aan.

Breed Offensief

De maatregelen van het Breed Offensief zijn op verschillende momenten ingevoerd, waarbij de meeste 1 juli 2023 als invoeringsdatum hebben. Het Breed Offensief heeft als doel om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een arbeidsbeperking te vergroten. Hieronder vallen verschillende maatregelen, zoals verbeteringen rondom de loonkostensubsidie (LKS), een verordeningsplicht voor de gemeenten voor onder meer jobcoaching en ondersteuning van onderwijs naar werk, het wijzigen van de leeftijd van de kostendelersnorm², een uitzondering op de vierwekenzoektermijn voor jongeren met een evidente arbeidsbeperking en aanpassingen aan de studietoeslag.

Bij het tot stand komen van de maatregelen van het Breed Offensief was er een grote betrokkenheid van de partijen in het veld. Werkgevers, werknemers, ervaringsdeskundigen en de uitvoering hebben knelpunten

¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 34 352, nr. 281

² Het wijzigen van de leeftijd van de kostendelersnorm naar vanaf 27 jaar heeft als doel dat jongeren tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor hun huisgenoten.

benoemd, oplossingen aangedragen en meegedacht over de realisatie hiervan. Dit heeft eraan bijgedragen dat de maatregelen van het Breed Offensief succesvol zijn ingevoerd.

Invoeringstoets

Verschillende partijen hebben deelgenomen aan de i-toets: VNG, Divosa, UWV, SVB, Cedris, AWWN, VNO-NCW/MKB Nederland, de FNV, Valente, de LCR, Ieder(in), Wij Staan Op!, SWOM, Solgu & Inclusie en SAM. Ik ben deze partijen zeer dankbaar voor hun inzet.

Uit de i-toets blijkt dat het Breed Offensief grotendeels werkt zoals bedoeld. De gesproken partijen zien de maatregelen als een reële verbetering ten opzichte van de situatie vóór de invoering van het Breed Offensief. Daar ben ik blij mee. Tegelijkertijd is er nog ruimte voor verbetering en zijn enkele knelpunten benoemd. Hieronder ga ik op deze punten in en beschrijf ik hoe hiermee wordt omgegaan.

Signalen gerelateerd aan de loonkostensubsidie (LKS)

Communicatie

Ten eerste komt bij de i-toets naar voren dat als werknemers met LKS verhuizen naar een andere gemeente, zij correspondentie van de gemeente ontvangen die voor hen erg verwarrend kan zijn. Het taalgebruik sluit niet altijd aan bij dat van de doelgroep. Ik zie dan ook graag dat bij communicatie vanuit de overheid er waar mogelijk taalniveau B1 gehanteerd wordt.

Proefplaatsing en forfaitaire LKS

Verder benoemt de VNG dat in de praktijk er vraag is om een proefplaats in te zetten voorafgaand aan een dienstbetrekking met forfaitaire LKS. De Werkkamer³ heeft voorheen afgesproken om dit niet te doen. De Werkkamer, waar de VNG aan deelneemt, kan hierover weer nieuwe afspraken maken als die behoefte er is. Verder is het aan gemeenten om in hun verordening te regelen onder welke voorwaarden zij een proefplaats inzetten. Dit jaar laat ik onderzoeken op welke wijze de gemeenteraden invulling hebben gegeven aan de verordeningplicht die met Breed Offensief is geregeld.

Samenloop no-riskpolis⁴ en LKS

Daarnaast is er een aantal signalen benoemd als het gaat om de maatregel voor de verbetering van de samenloop van de LKS met de no-risk polis. De no-riskpolis biedt dekking tegen het werkgeversrisico van loondoorbetaling bij ziekte. Uitgangspunt is dat de no-riskpolis alleen bedoeld is voor mensen die vanwege een arbeidsbeperking of ziekte(verleden) een mogelijk verhoogd risico op verzuim hebben. Het idee is dat een no-riskpolis het voor de werkgever aantrekkelijker maakt om een werknemer met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Omdat het uitvoeren van de no-riskpolis veel administratie en terugvorderingen met zich meebracht, is er met het Breed Offensief voor gekozen om deze administratieve knelpunten weg te nemen. Zo werd voor de invoering van

³ De Werkkamer is een samenwerkingsverband tussen de Stichting van de Arbeid en de VNG.

⁴ De grootste groep mensen van deze samenloop komen in aanmerking voor een no-riskpolis. Voor deze samenloop komen echter meer mensen in aanmerking, het is namelijk de samenloop van de LKS met een ZW-uitkering (waar de no-riskpolis onder valt) en ook de samenloop met een zwangerschap- en bevallingsuitkering (WAZO) is hierbij mogelijk.

het Breed Offensief de LKS bij ziekmelding stopgezet en volledig vervangen door de Ziektewetuitkering op basis van de no-riskpolis. Na invoering van de nieuwe regels wordt de LKS door de gemeente doorbetaald bij een ziekmelding en betaalt UWV een aanvulling op grond van de no-riskpolis.

Er zijn twee kwesties gesignaleerd wat betreft de aanpassing van de samenloop van LKS met de no-riskpolis die met het Breed Offensief zijn gerealiseerd. Ten eerste heeft het UWV laten weten dat de aanpassing in de uitvoering nog niet altijd optimaal verloopt. Als gevolg van deze aanpassing betaalt de gemeente de LKS na ziekmelding door en betaalt het UWV een aanvulling op grond van de no-risk polis. Voor de berekening van de aanvulling is het UWV afhankelijk van de middelen die de gemeente vastgestelde loonwaarde van de door de betreffende werknemer verrichte werkzaamheden. Het UWV heeft vastgesteld dat het nog steeds voorkomt dat de gemeente een inaccuraat loonwaardepercentage registreert en doorgeeft. De VNG herkent dit signaal van het UWV niet. Bij de invoering van deze maatregel uit het Breed Offensief was dit signaal er ook en zijn er door de VNG technische aanpassingen aan het systeem gedaan om het probleem te verhelpen. Voor zover bij de VNG bekend is daarmee het knelpunt verholpen. Ik ga hier nog over in gesprek met beide partijen.

Het UWV heeft tijdens het wetgevingstraject voor het Breed Offensief haar zorgen geuit over de juistheid van de loonwaardegegevens die gemeenten aanleveren. De regering had geen aanleiding tot grote zorgen hierover en heeft op advies van het UWV, in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel opgenomen dat het UWV af mag gaan op de gegevens van de gemeenten en die gegevens als rechtmatig mag beschouwen. Het streven naar vereenvoudiging van de uitvoering gaf hierin de doorslag. Daarom kan het in de huidige situatie incidenteel voorkomen dat werkgevers meer compensatie ontvangen dan strikt genomen nodig zou zijn. Hoe vaak dit exact gebeurt is niet duidelijk. Dit is namelijk gebonden aan de gegevensuitwisseling van de loonwaardepercentages. Zoals genoemd ga ik hierover in gesprek met betrokken partijen. Voor nu zijn er geen aanwijzingen dat dit op grote schaal plaatsvindt. Dankzij eerdere aanpassingen door het UWV vindt er overigens geen ondercompensatie van werkgevers plaats.

Uit de i-toets blijkt ook dat het systeem onder aan de streep ook daadwerkelijk vereenvoudigd is ten opzichte van de situatie voor de invoering van het Breed Offensief. Ik houd vinger aan de pols en blijf open staan voor signalen en suggesties uit de praktijk die leiden tot verdere verbetering en vereenvoudiging.

Ten tweede beschrijft de i-toets dat werkgevers sinds het Breed Offensief minder compensatie ontvangen uit de no-riskpolis voor werknemers met LKS en een functieloon⁵ boven het wettelijk minimumloon (WML). Dit signaal over de verminderde compensatie is mijn inziens in lijn met het gedachtegoed dat de LKS het loon tot het WML aanvult. Immers het uitgangspunt van het geven van LKS is dat iemand niet in staat is om het WML per uur te verdienen. In praktijk betekent dit dat werkgevers, als ze hun werknemer met LKS meer dan het WML als loon uitbetalen, niet meer volledig gecompenseerd worden voor hun loonbetalingsverplichting.

⁵ Functieloon is het loon dat hoort bij de specifieke functie, daarbij zijn toeslagen en extra vergoedingen, zoals vakantiegeld en eindejaarsuitkeringen, niet meegenomen.

In de i-toets is benoemd dat de inkomensvrijlating die is geregeld in de Wet Breed Offensief leidt tot meer complexiteit. Want er zijn al verschillende vrijlatingen voor verschillende doelgroepen. Dit deel ik. Daarom wordt in het wetsvoorstel Participatiewet in balans⁶, dat momenteel bij uw Kamer voorligt, ingezet op harmonisatie van verschillende vrijlatingen. In het wetsvoorstel worden alle vrijlatingen geharmoniseerd naar 15% voor één jaar, met de mogelijkheid tot verlenging. De structurele vrijlating voor mensen met een medisch urenbeperking blijft bestaan.

Signaal vierwekenzoektermijn

Tijdens de i-toets kwam verder naar voren dat de uitzondering voor de vierwekenzoektermijn van het Breed Offensief door gemeenten als moeilijk uitvoerbaar wordt ervaren. De uitzondering is bedoeld voor jongeren uit de doelgroep loonkostensubsidie en medisch urenbeperkten. Op verzoek van gemeenten is tijdens het wetstraject de regeling verruimd, zodat deze in het eerste jaar na melding bij het UWV ook geldt voor jongeren uit het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Ondanks deze aanpassing blijkt het in de uitvoering lastig te zijn om te bepalen of iemand tot de doelgroep behoort. Want het is voor gemeenten niet duidelijk in hoeverre ze gegevens kunnen inzien van de aanvrager voor het uitvoeren van de vierwekenzoektermijn. Na verkenning is er een oplossing beschikbaar. Gemeenten mogen Suwinet raadplegen om te controleren of iemand tot de doelgroep behoort. Ik ga met de VNG in gesprek om te bezien hoe we deze mogelijkheid goed onder de aandacht kunnen brengen.

Vooruitblik

Op basis van de i-toets constateer ik dat de maatregelen van het Breed Offensief over het algemeen geslaagd zijn maar dat er ook nog verbeterpunten zijn.

Het Breed Offensief bestaat uit belangrijke maatregelen die verbeteringen bieden, maar tegelijkertijd hebben mensen met een arbeidsbeperking nog steeds te weinig kansen op de arbeidsmarkt, ondanks hun potentieel. Daar bovenop zijn er mensen met een arbeidsbeperking die veel zorgen over hun inkomen hebben. Er zijn flink wat stappen gezet om de uitgangspositie van mensen met een arbeidsbeperking te verbeteren. In dat verband heb ik de volgende zaken lopen.

Om te beginnen ligt het wetsvoorstel Participatiewet in balans bij uw Kamer voor. Dit is spoor 1 van het programma Participatiewet in balans dat als doel heeft om de Participatiewet te verbeteren. Spoor 1 betreft de directe verbetering van de wet waarin vertrouwen, menselijke maat en vereenvoudiging de uitgangspunten zijn. Met dit wetsvoorstel worden, zoals ik hierboven al heb aangegeven, de inkomensvrijlatingen geharmoniseerd en wordt de vierwekenzoektermijn verder aangepast.

Daarnaast werk ik aan spoor 2 van Participatiewet in balans om de wet fundamenteel te herzien. Uit de probleemanalyse⁷ en ook bij deze i-toets kwam naar voren dat de problematiek waar mensen in de Participatiewet tegen aanlopen niet volledig wordt opgelost met het wetsvoorstel Participatiewet in balans. Tot slot wordt via spoor 3 van Participatiewet in balans gewerkt aan het versterken van het vakmanschap in de uitvoering van de Participatiewet.

⁶ Tweede kamer 2023/24, 36 582, Nr. 2

⁷ Probleemanalyse Participatiewet (2024)

Door middel van het bevorderen van het vakmanschap kunnen mensen met een arbeidsbeperking beter en met maatwerk worden geholpen binnen hun gemeente.

Ook ligt momenteel het wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de Banenafpraak in de Eerste Kamer.⁸ Het wetsvoorstel regelt dat er een werkende quotumregeling komt en dat het loonkostenvoordeel van de banenafpraak structureel wordt gemaakt. De quotumregeling maakt momenteel nog onderscheid hoeveel banen de private en de publiek sector apart moeten realiseren. Dit onderscheid komt op termijn te vervallen waardoor meer banen gerealiseerd kunnen worden via samenwerking tussen deze sectoren.

Voor mensen die niet of niet direct bij reguliere werkgevers aan het werk kunnen, zet het kabinet in op de versterking van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en op het verder stimuleren van beschut werk. Hiervoor stelt het kabinet structureel € 100 miljoen beschikbaar. In de voortgangsbrief⁹ infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk is uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over de stappen die op dit moment worden gezet.

Verder blijkt uit de i-toets dat nog niet alle gestelde vragen beantwoord kunnen worden over de werking van het Breed Offensief en het realiseren van het doel van het Breed Offensief. Daarom wordt er in 2025 een apart onderzoek gedaan naar de verordeningsplicht van het Breed Offensief. Ook volgen er komende jaren evaluaties naar de financiering van de LKS op basis van realisatie en de wijzigingen van de studietoeslag. Deze inzichten zullen worden meegenomen bij de periodieke rapportage Bijstand & participatie in 2027.

Tot slot

Mensen met een arbeidsbeperking verdienen het om alle kansen te krijgen om mee te doen met de samenleving. Het is daarom belangrijk dat de overheid deze kansen zo groot mogelijk maakt en faciliteert. Werkgevers behoren dan ook zo min mogelijk hinder te ondervinden om deze groep met potentieel bij hen in dienst te nemen. Dat creëert meer kansen voor deze groep. Ook is het belangrijk dat (potentiële) werknemers met een arbeidsbeperking een goede stabiele uitgangspositie hebben zodat ze ook naar hun capaciteit kunnen werken, dit en het wegnemen van barrières voor werkgevers zijn twee zijden van dezelfde munt. Om beide doelen te realiseren is er nog veel te doen. Zoals genoemd, pak ik deze uitdaging graag op.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

⁸ Eerste Kamer 2023/24, 36 449, Nr. 2

⁹ Tweede kamer 2024/25, 34 352, nr. 326