

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR0640/2019-U064

Uw referentie

Datum 23 mei 2019

Betreft Wijziging Participatiewet en Ziektewet (breed offensief)

Geachte mevrouw Van Ark,

Op 26 april 2019 is aan ATR voor advies aangeboden het wetsvoorstel tot Wijziging van de Participatiewet en de Ziektewet in verband met het uitvoeren van het breed offensief. Er is ook een internetconsultatie gestart. De reactietermijn verstrijkt op 4 juni 2019.

Bij brief van 7 september 2018¹ heeft u na consultatie van alle betrokken partijen een breed offensief aangekondigd om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Uit onderzoeken en gesprekken met stakeholders is het kabinet gebleken dat er knelpunten zijn in het proces om arbeidsbeperkten aan werk te helpen. Bovendien is het proces complex. Het kabinet heeft aangegeven af te zien van het voornemen om loon-dispensatie in de Participatiewet in te voeren (in plaats van de huidige loonkosten-subsidie). Er zijn in de brief vier doelen gesteld:

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

In de vervolgbrief van 20 november 2018² heeft u uw voorstellen bekend gemaakt. De voorstellen zijn vervolgens verder uitgewerkt in samenspraak met experts van gemeenten, praktijktafels met gemeenten en werkgevers, en na consultatie van ervaringsdeskundigen. Een aantal voorstellen vergt wijziging van de Participatiewet en de Ziektewet:

- de vereenvoudiging van de loonkostensubsidie;
- het introduceren van een aanvraagmogelijkheid voor werkgevers en werknemers voor ondersteuning op maat (bijvoorbeeld een jobcoach);
- het wegnemen van administratieve knelpunten bij uitvoering van de no-riskpolis en de ziekmelding van werknemers met een loonkostensubsidie;
- de uitbreiding van de vrijlatingsmogelijkheden van arbeidsinkomsten bij werken met loonkostensubsidie.

Het wetsvoorstel bevat daarom de volgende wijzigingen:

- een aanscherping van een delegatiebepaling voor het in lagere regelgeving opnemen van voorwaarden waaraan de loonwaardebepaling moet voldoen;

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

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

- de opname in de Participatiewet van een bepaling op grond waarvan gemeenten regels moeten stellen over het administratieve proces rondom loonkostensubsidie;
- de vastlegging van de termijn waarbinnen een beslissing moet zijn genomen over het recht op loonkostensubsidie (25 werkdagen na vaststelling van de loonwaarde);
- de introductie van de mogelijkheid om bij lagere regelgeving het tijdstip van de betaling te regelen;
- het vastleggen van de mogelijkheid voor werknemer en werkgever om een loonkostensubsidie aan te vragen;
- het vastleggen van de mogelijkheid voor werkgever en werknemer om een aanvraag voor ondersteuning op maat (bijvoorbeeld jobcoach) te doen;
- het schrappen van de verordeningsbepaling in de Participatiewet op grond waarvan een deel van de gemeenten op dit moment het recht op loonkostensubsidie hebben beperkt (bijvoorbeeld het uitsluiten van niet-uitkeringsgerechtigden van de loonkostensubsidie);
- het verruimen van de mogelijkheid om de loonkostensubsidie in te zetten door het mogelijk maken van de inzet ervan tijdens de loop van een dienstverband.

In lagere regelgeving zullen landelijke voorwaarden worden opgenomen waaraan de loonwaardebepaling moet voldoen, zodat deze meer uniform wordt uitgevoerd. Daarnaast zullen ook wijzigingen in andere wetten, lokale regelgeving en de uitvoering (moeten) worden doorgevoerd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Onderbouwing nut en noodzaak

Nut en noodzaak van elk afzonderlijk onderdeel van de Wijzigingswet is in de toelichting uitgebreid beschreven. De wijzigingen zijn bedoeld om bij te dragen aan het bereiken van één of meerdere van de vier doelen: om arbeidsbeperkten eenvoudiger aan werk te helpen, om werken voor mensen met beperkingen aantrekkelijker te maken, het administratieve proces rondom de inschakeling van arbeidsbeperkten te vereenvoudigen en om tot duurzaam werk voor arbeidsbeperkten te komen. De maatregelen van het wetsvoorstel staan niet op zich zelf. Zij zijn onderdeel van een groter pakket aan maatregelen om de doelen te bereiken (breed offensief). Er zijn ook wijzigingen in de lagere regelgeving, lokale regelgeving en de uitvoering noodzakelijk. Die maken geen deel uit van dit wetsvoorstel. Zij zullen, voor zover zij binnen het mandaat van ATR vallen, in een latere fase aan ons worden voorgelegd. De beschrijving van nut en noodzaak is toereikend en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

2 Minder belastende alternatieven

De belangrijkste keuze van het wetsvoorstel was die van het instrument om werkgevers financieel tegemoet te komen bij het inschakelen van een arbeidsbeperkten: de loonkostensubsidie of loondispensatie. Met name de brief van 7 september 2018, waarnaar de toelichting ook verwijst, gaat op de keuze in. Anders dan het kabinet zich aanvankelijk had voorgenomen is gekozen voor het continueren van het huidige instrument van de

loonkostensubsidie. Het toepassen ervan moet overigens wel eenvoudiger. Bij de keuze voor het continueren van het huidige instrument hebben naast andere argumenten (bijvoorbeeld het effect op de pensioenopbouw) ook de werkbaarheid en administratieve belasting voor werkgevers een rol gespeeld. De toelichting geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

3.1 Werkbaarheid wetsvoorstel

Alhoewel een redelijk aantal maatregelen in het wetsvoorstel is opgenomen hebben slechts enkele rechtstreeks gevolgen voor werknemers en werkgevers. Dat komt doordat veel wijzigingen opdrachten aan gemeenten zijn. Zij moeten regels over onderwerpen stellen (bijvoorbeeld het administratieve proces). Wat de effecten bij die onderwerpen zullen zijn is afhankelijk van de invulling die de gemeenten daaraan geven. Die is nog niet bekend en kan dus nog niet in de beoordeling van dit wetsvoorstel worden betrokken. Tot de bepalingen die (wel) rechtstreeks effect voor werkgevers/bedrijven en burgers/werknemers hebben behoort de wettelijk geregelde mogelijkheid om een loonkostensubsidie en ondersteuning op maat aan te vragen. In de praktijk bestaat deze mogelijkheid overigens al. Het indienen van een dergelijke aanvraag levert in de praktijk geen problemen op. Ook van de wettelijke beslistermijn en de betaaltermijn gaat een effect op werknemers en werkgevers uit. Zij vergen echter geen specifiek handelen en zijn daarom in het kader van de beoordeling van de werkbaarheid niet relevant. Dat bij ziekte van de werknemer de loonkostensubsidie in het vervolg op het bedrag van het dagloon in mindering wordt gebracht is een vereenvoudiging. Zij komt de werkbaarheid ten goede. Op dit moment betaalt UWV bij ziekte nog ongekort het ziekgeld. Daarom moet de werkgever de werknemer ook bij de gemeente ziekmelden, zodat de gemeente de loonkostensubsidie kan stopzetten. Deze ziekmelding kan – na wijziging van de wet - achterwege blijven. Dat scheelt in de administratieve lasten voor de werkgever en werknemer. De rechtsvoorganger van ATR heeft al in 2015 aangedrongen op de afschaffing van deze dubbele ziekmelding (bij gemeente én UWV).³ Uit oogpunt van werkbaarheid heeft de mogelijkheid om de loonkostensubsidie ook tijdens een dienstverband aan te vragen geen effect. Dat komt omdat de procedures bij een dergelijke aanvraag en toekenning niet anders zijn dan bij het in dienst nemen van een werknemer. In zoverre geeft de werkbaarheid voor bedrijven en burgers van de maatregelen van dit wetsvoorstel geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

3.2 Werkbaarheid pakket aan maatregelen breed offensief: perspectief bedrijven

Hiervoor is al vermeld dat de wetswijziging onderdeel is van een omvangrijker pakket aan maatregelen (het 'breed offensief'). Zo zullen ook andere wetten (waaronder onder meer de Wajong⁴), lagere regelgeving, lokale regelgeving en uitvoering wijzigen. Het is daarom van belang om de werkbaarheid van de bepalingen van dit wetsvoorstel niet uitsluitend op zich zelf te beschouwen, maar ook in samenhang met de overige maatregelen van het breed offensief. Omdat niet alle overige maatregelen (in detail) bekend zijn is het voor ATR nog niet mogelijk om over de *werkbaarheid van het geheel (aan maatregelen)* een oordeel te geven.

³ Zie de brief hierover van Actal aan de Staatssecretaris SZW van 9 februari 2015, kenmerk JtH/RvZ/MK/2015/012, www.actal.nl

⁴ Zie voor het advies van ATR over deze wijziging de brief aan de staatssecretaris van SZW van 25 oktober 2018, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATRO406/2018-U143, gepubliceerd op www.atr-regeldruk.nl

De toelichting maakt duidelijk dat bedrijven naar de werkbaarheid van de wijzigingen van dit specifieke wetsvoorstel hebben gekeken. Dat is echter nog niet voor het geheel aan maatregelen gebeurd. De toelichting vermeldt dat een aantal onderwerpen wordt uitgewerkt, waardoor deze beoordeling nog niet mogelijk is. Omdat het van belang is tot een eenvoudig en werkend stelsel te komen is het uitvoeren van deze beoordeling wel noodzakelijk. Van belang is dat met name kleine bedrijven met relevante ervaring met de onderhavige problematiek naar de werkbaarheid van het geheel aan maatregelen kijken. Als onderdeel van deze (mkb-)toets kunnen zij aangeven of het volledige pakket aan maatregelen het stelsel om arbeidsbeperkten aan te nemen eenvoudiger maakt, of het geheel aan procedures ook eenvoudiger is geworden en of werkgevers en werzoekenden elkaar ook makkelijker kunnen vinden. Verder moet een aandachtspunt zijn of het geheel aan maatregelen voldoende rekening houdt met de kennis en expertise die bij kleine bedrijven voorhanden is. Tenslotte is van belang dat kleine bedrijven aangeven of het met de wijzigingen aantrekkelijker wordt om een arbeidsbeperkte aan te nemen.

3.1 Het college adviseert om een toets op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het *geheel aan maatregelen* van het 'breed offensief' uit te voeren, waarbij bedrijven worden geraadpleegd die relevante ervaring hebben. Het college adviseert om het wetsvoorstel en de toelichting op basis van de uitkomsten van de toets te wijzigen c.q. aan te vullen.

3.3 werkbaarheid pakket aan maatregelen breed offensief: communicatie

Het stelsel om burgers (financieel) te ondersteunen bij terugkeer in en deelname aan het arbeidsproces is complex. Diverse rapporten en adviezen, waaronder die van de rechtsvoorganger van ATR⁵, maken dat duidelijk. De onderhavige wetswijziging beoogt het stelsel op enkele onderdelen (de loonkostensubsidie) te vereenvoudigen. Op zich is dat een goede ontwikkeling, het neemt echter niet weg dat ook na de wetswijziging het stelsel als geheel complex en ondoorzichtig blijft. Dat is onder meer het gevolg van het verschil in regimes die van het stelsel deel uitmaken (Participatiewet, Wajong en WIA). Overigens betekent het tegelijkertijd ook dat de werkbaarheid van het stelsel als geheel niet wezenlijk zal wijzigen. Het stelsel blijft voor zowel burgers als bedrijven complex en ondoorzichtig. Dit moet naar het oordeel van het college gevolgen hebben voor de communicatie met burgers en bedrijven over de wijzigingen van het breed offensief. De communicatie zou zich allereerst niet moeten beperken tot de voorliggende wetswijziging. In de communicatie moeten de wijzigingen binnen de context van het stelsel inzichtelijk worden gemaakt. Ook moet helder zijn wat de wijzigingen – op praktisch niveau - betekenen voor de verschillende doelgroepen (Participatiewet, WIA en Wajong).

3.2 Het college adviseert in de communicatie met burgers en bedrijven de wijzigingen binnen de context van het stelsel inzichtelijk te maken en daarbij per doelgroep (Participatiewet, WIA en Wajong) aan te geven wat voor hen de gevolgen van het pakket maatregelen van het breed offensief zijn.

4 Berekening regeldrukgevolgen

In de toelichting is een paragraaf gewijd aan de gevolgen voor de regeldruk. Het beschrijft de onderwerpen met gevolgen voor de regeldruk van bedrijven. Dat zijn de aanvraag van de loonkostensubsidie en de ondersteuning op maat en de wijziging in de vaststelling van

⁵ Zie o.m. de brief van Actal aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën van 4 september 2014, kenmerk JtH/RvZ/MK/PO/2014/087, gepubliceerd op www.actal.nl

het dagloon in geval van ziekte van een werknemer met een loonkostensubsidie. Ten aanzien van de aanvraagmogelijkheid vermeldt de toelichting dat de gevolgen voor de regeldruk beperkt zijn, omdat het een mogelijkheid is en niet een verplichting. Het is naar de mening van het college juist dat de gevolgen van deze wijziging materieel beperkt zullen zijn. Dat is echter niet het gevolg van het feit dat het niet een verplichting is, maar wel van het feit dat een aanvraag nu al mogelijk is (en in de praktijk ook wordt aangevraagd). De toelichting beschrijft de gevolgen van de wijziging in de dagloonvaststelling, maar berekent die niet. Deze tekortkoming moet in de definitieve versie van de toelichting worden hersteld.

4.1 Het college adviseert de beschrijving en berekening van de gevolgen van de aanvraag en de dagloonvaststelling aan te vullen en aan te passen.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen en de minder belastende alternatieven is toereikend. De maatregelen van het wetsvoorstel zijn werkbaar. De werkbaarheid van het gehele pakket aan maatregelen van het breed offensief kan echter nog niet worden beoordeeld. Het is gewenst om bij kleine bedrijven die ervaring met de onderhavige problematiek hebben de werkbaarheid van het volledige pakket aan maatregelen te toetsen. In deze (mkb-)toets dient aan de orde te komen of de maatregelen voldoende rekening houden met de kennis en expertise die kleine bedrijven in deze hebben. In de communicatie met burgers (maar overigens ook bedrijven) is voldoende aandacht voor de praktische gevolgen voor deelnemers van de verschillende doelgroepen (Participatiewet, Wajong, WIA en dergelijke) nodig. Dat maakt het mogelijk dat zij hun weg kunnen vinden in het ook na deze wijzigingen nog complexe stelsel aan re-integratiemaatregelen. De toelichting op de gevolgen voor de regeldruk behoeft op onderdelen aanpassing en aanvulling.

Het wetsvoorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris