

Betreft reactie op internetconsultatie: wijziging Participatiewet en de Ziektewet

Aan staatssecretaris van Ark,

Meer dan vier jaar na inwerkingtreding van de Participatiewet blijken er nog immer een groot aantal verbeterpunten te bestaan om in ieder geval mensen die het Wettelijk Minimumloon niet kunnen verdienen goed en duurzaam op te nemen op de arbeidsmarkt. Daarom heeft u een wetsvoorstel in voorbereiding waar u via deze internetconsultatie reactie op vraagt. Op bladzijde 1 van de Memorie van Toelichting schrijft u dat dit wetsvoorstel erop is gericht om verbeteringen aan te brengen in het bieden van ondersteuning die aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van mensen om wie het gaat. Het gaat er om hun arbeidsmarktkansen te vergroten. In deze reactie wordt belicht of dat met het wetsvoorstel is gelukt en hoe daar eventueel verbetering in aangebracht zou kunnen worden. Deze reactie richt zich op twee elementen in de Participatiewet, te weten Jobcoaching en werken in combinatie met de Participatiewet.

1 Jobcoaching

U geeft een groot aantal punten aan waarom er rond jobcoaching aanpassingen gewenst zijn. De meeste van deze punten zijn beschreven in rapporten van de Inspectie SZW en worden door betrokken partijen naar voren gebracht.

- Werkgevers en werknemers willen meer eenduidigheid
- Gemeenten kennen onvoldoende uren toe en een te korte termijn
- De kwaliteit houdt te wensen over

In het kort stelt u voor de wet rond jobcoaching zo te wijzigen.

- Het recht op aanspraak van de jobcoach wordt versterkt, het wordt een soort maatwerkvoorziening zoals we in de WMO kennen. De versterkte aanspraak geldt voor werkgever en werknemer. Ambtelijk toekennen blijft mogelijk.
- Er komt een verordeningplicht voor jobcoaching en andere arbeidsplaatsvoorzieningen.
- De gemeente moet na onderzoek bepalen in elke mate en hoe lang de jobcoachondersteuning wordt geboden.
- De gemeente moet kwaliteitseisen formuleren en hoe die eisen worden geborgd.

Er wordt een voorbeeldverordening gemaakt die gemeenten kunnen gebruiken.

De voorgestelde wijzigingen bieden naar mijn oordeel bij elkaar opgeteld te weinig garantie voor het wegnemen van een groot deel van de opgesomde knelpunten. Er wordt onvoldoende tegemoetgekomen aan de mensen om wie het gaat. Dit heeft te maken met verschillende invalshoeken van de verschillende stakeholders. Eigenlijk willen werkgevers en werknemers een eenduidige landelijke regeling en de gemeenten niet. Met andere woorden, er is geen echte overeenstemming en dat zien we in de voorstellen terug.

Mensenrechtenperspectief ieders belang

Waar wij in Nederland er niet goed uitkomen, kan het mogelijk behulpzaam zijn te rade te gaan bij de handvatten waar op wereldniveau wel overeenstemming over is. Vrijwel alle landen in de wereld, ook de EU, heeft de tekst van het VN-verdrag inzake mensen met een handicap onderschreven (hier verder: VN-verdrag). Die tekst biedt veel houvast om in Nederland tot meer overeenstemming te komen. Niet overbodig om eraan toe te voegen dat de Nederlandse Staat dit verdrag heeft geratificeerd en dat in het verlengde hiervan gemeenten ook zijn gehouden aan dit verdrag. Bovendien is bij ratificatie de Participatiewet ook aangepast om helder te maken dat gemeenten ook met de implementatie van dit verdrag aan de slag horen te gaan (artikel 8d).

Hoe kan het VN-verdrag hulp bieden om jobcoaching in Nederland beter vorm te geven?

Op de eerste plaats heeft de overheid een verantwoordelijkheid in het waarborgen dat de toegankelijkheid op de arbeidsmarkt wordt gegarandeerd door te voorzien in redelijke aanpassingen (artikel 27.1). Dit vraagt om een toelichting vanuit de non-discriminatiebepalingen en de betekenis van toegankelijkheid.

Non-discriminatie

Een werkgever mag niet discrimineren op basis van een handicap (Wet Gelijke Behandeling). Hij is zelfs verplicht passende maatregelen te nemen, zolang die niet disproportioneel zijn. In het ratificatieproces is door de Regering aangegeven dat wetgeving erin voorziet dat werkgevers hierin tegemoet wordt gekomen via wettelijke geregelde vergoedingen voor arbeidsplaatsvoorzieningen, waaronder jobcoach. Zo zou in voldoende mate zijn gewaarborgd dat mensen met een beperking, die zonder een noodzakelijke arbeidsplaatsvoorziening niet kunnen werken, erop kunnen rekenen dat die voorziening beschikbaar is. Net als de werkgever. Daarom meende het toenmalige kabinet dat wijziging van wetgeving voorafgaand aan ratificatie niet nodig was. Inmiddels blijkt, ook volgens u, die waarborg in de participatiewet (artikel 10.1) ontoereikend en is het de vraag of de nieuwe wetgeving die waarborgen wel biedt.

Het waarborgen van het recht op een jobcoach via versterking van de aanspraak daarop is een verbetering voor de positie van cliënten/werknemers. En werkgevers. Maar ook voor gemeenten. Dit draagt bij aan een groter bewustzijn van het belang van de inzet van een redelijke voorziening als jobcoaching en draagt daarmee bij aan de implementatie van het VN-verdrag. Ook is het positief dat hier een zorgvuldige beoordeling bij nodig is en duidelijkheid wordt gegeven over de mate en duur van de jobcoachinzet. Onhelder in deze tekst is wat prevaleert als werkgever en werknemer beiden apart aanvragen. Ook wordt niet helder wat situatie is wanneer een werknemer een jobcoach aanvraagt terwijl de gemeente een jobcoach in natura wil bieden.

Toegankelijkheid

Bij arbeidsplaatsvoorzieningen gaat het over het toegankelijk maken van de arbeidsmarkt. In een inclusieve samenleving, dus ook in arbeidsorganisaties, bestaan 'geen drempels' meer. Idealiter doen we dat via een design for all-benadering. Als arbeidsorganisaties er volledig op zijn ingericht dat mensen met een beperking een door hen gekozen loopbaan kunnen doorlopen, zijn individuele aanpassingen niet meer nodig. Zo inclusief zijn arbeidsorganisaties (nog) niet. Zichzelf inclusief noemende werkgevers vinden de inzet van een jobcoach nog onmisbaar. Het is daarom belangrijk dat u de beschikbaarheid beter wil waarborgen. De toegang in werk is een zwaarder te nemen recht dan recht op werk. De

samenleving moet ervoor zorgen dat werk toegankelijk is en daar kun je via arbeidsplaatsvoorzieningen in voorzien. Recht op een baan is een 'zwakker' recht, je kunt mensen geen garantie op een baan op de vrije arbeidsmarkt geven (wel inspanningen om te komen tot evenredige arbeidsparticipatie).

U geeft het belang van jobcoaching zeker aan, ook een goede beschikbaarheid ervan. Het belang vanuit het perspectief van toegankelijkheid is een extra argument om die beschikbaarheid beter te waarborgen. Gemeenten realiseren zich dit onvoldoende en daarom is borging via wet en een daarop aansluitende communicatie, ook over de gemeentelijke verantwoordelijkheid hierin, een belangrijke bijdrage aan de gewenste verbeteringen. Wat voor jobcoaching geldt, is tevens van toepassing op alle arbeidsplaatsvoorzieningen.

Beoordeling

Wat van de werkgever verwacht mag worden aan het treffen van passende maatregelen vraagt ook om een verduidelijking. Wanneer is de werkgever verantwoordelijk voor de (meer)kosten en wanneer de overheid? Hierbij is het begrip 'algemeen gebruikelijk' van belang. De overheid vergoedt niet de kosten voor het bouwen van een lift in een nieuw gebouw wanneer dat bedrijf iemand in dienst heeft (of neemt) die rolstoelgebonden is. De eigenaar had bij de bouw rekening moeten houden dat mensen met een rolstoel het gebouw in moeten kunnen komen. In het voorzieningenbeleid van UWV wordt een lift als algemeen gebruikelijk gezien.

Arbeidsplaatsvoorzieningen onderscheiden zich van algemeen gebruikelijke voorzieningen omdat die op individuele basis noodzakelijk zijn om het opgedragen werk te kunnen verrichten. Voorop moet blijven staan dat de werknemer de noodzakelijke begeleiding krijgt. De redelijkheid wordt gebaseerd op de afweging dat de noodzakelijke begeleiding voor dat individu in die omgeving goed aansluit op wat de werkgever zelf kan bieden en de maximale vergoeding van de kosten van de ondersteuning. Vermoedelijk zullen individuele aanpassingen nodig blijven, maar hoe inclusiever de samenleving wordt, hoe minder (intensief) die, dus ook jobcoaching, noodzakelijk zijn.

De vaststelling wat algemeen gebruikelijk, noodzakelijk en redelijk is, is vanwege de non-discriminatiewetgeving en de verscherping van aanspraakrecht, een cruciale weging. Doordat gemeenten hier eigen, vaak verschillende afwegingen maken, is het voor werkgevers en werknemers niet meer helder in hoeverre de overheid (verschillende gemeenten en UWV) tegemoetkomingen biedt.

De voorgestelde wetsaanpassing leidt er onvoldoende toe dat verschillen in de beoordeling vanuit overheidswege worden weggenomen. Een voorbeeldverordening biedt ook onvoldoende waarborg. Zowel belanghebbende werknemers als werkgevers hebben belang aan eenvoud en helderheid. Gemeenten en UWV uiteindelijk ook. Het legitimeert hun rol als verstrekker van arbeidsplaatsvoorzieningen. Het is daarom beter wanneer de wetgever vastlegt op basis van welke criteria afwegingen worden gemaakt. De uitwerking hiervan zal in lagere wetgeving geregeld moeten worden.

Goede voorlichting

Met het verdrag heeft de overheid zich verplicht goede toegankelijke voorlichting aan de belanghebbenden te geven over instrumenten als arbeidsplaatsvoorzieningen (artikel 4.1.h). Hier ontbreekt het op dit moment aan, zowel voor de cliënten/werknemers als de

werkgevers. Zeker bij een versterkte aanspraakmogelijkheid, is het van belang dat werknemer en werkgever weten dat zij zelf mogen aanvragen, zeker ook als de aangeboden jobcoach te weinig uren ter beschikking heeft gekregen. Het gaat hier niet alleen om de vraag of en voor wie er recht bestaat op deze arbeidsplaatsvoorziening, even belangrijk is duidelijkheid te bieden over wat voor kwaliteit belanghebbenden op mogen rekenen.

Het is van belang dat u gemeenten eraan herinnert dat zij aan cliënten informatie geven over de mogelijkheden om een jobcoach aan te vragen. De verplichting om burgers te informeren over (rechten en plichten) van wetgeving waar zij mogelijk afhankelijk van zijn bestaat al, maar veel gemeenten geven veel te weinig voorlichting.

Kwaliteit jobcoaching

Er is geen duidelijk beeld wat een jobcoach zou moeten doen als het om een arbeidsplaatsvoorziening gaat. De naam jobcoach duikt overal op, maar de activiteiten van de jobcoach kunnen sterk verschillen. En dan wordt het beeld van de persoonlijke ondersteuning, zoals jobcoach in de wet wordt genoemd, ernstig vertroebeld. Komt nog eens bij dat jobcoaches zowel als interne als externe jobcoach vergoed kunnen worden. En bij gemeenten ook wordt geboden vanuit de gemeente zelf.

Bij de drie vormen worden variërend van geen tot verschillende kwaliteitscriteria gehanteerd. Daarom is voor werknemers en werkgevers niet meer helder wat van een jobcoach kan worden verwacht en met welke kwaliteit. U vraagt wel aandacht voor kwaliteit en dat is terecht. Maar kwaliteit blijft in uw voorstel een gemeentelijke aangelegenheid. Juist door zoveel varianten van jobcoaches is het van belang dat kwaliteit meer te uniformeren en bovendien kwaliteit te baseren op wat vanuit kennisinstituten kan worden ingebracht. Per gemeente vaststellen wat kwaliteit is werkt niet in het voordeel van de werknemers die u centraal stelt. Een criterium zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de voorziening moet aansluiten op evidence based methodieken van Supported Employment. Verder valt te denken aan goede bepalingen om te komen tot een beschermd beroep jobcoach. Artikel 4.1.g uit het verdrag geeft de regering een waarborgfunctie dat de jobcoaches voldoende kwaliteit kunnen bieden.

Stel in overleg met kennisinstituten vast wat kwaliteit van jobcoaching is. Vraag aan de belanghebbenden wat zij als kwaliteit ervaren en neem dat op in een (nieuwe) kwaliteitsparagraaf in de Participatiewet. Voer die tekst in bij dezelfde bepalingen in Wajong en WIA.

Autonomie/respect

Zeker als u het belang van de cliënt centraal als uitgangspunt neemt, is het belangrijk uit te gaan van een essentieel groundbeginsel uit het VN-verdrag. Artikel 3a: er is respect voor de inherente waardigheid, persoonlijke autonomie, met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen. Indien mensen met een beperking dit niet ervaren, is de samenleving nog niet inclusief. In de context van werk betekent dit dat mensen een loopbaan mogen volgen naar eigen wens. Indien er een jobcoach nodig is, zal er ook sprake moeten kunnen zijn van keuzevrijheid wie die jobcoach is. Het feit dat zij een beperking hebben, mag niet leiden tot overlast door regelingen om ondersteuning te krijgen van een jobcoach. Dat betekent dat er voor de cliënt/werknemer de wettelijke mogelijkheid moet bestaan te kunnen kiezen uit een jobcoach die het beste bij je past.

- Gemeenten die zelf jobcoaches toewijzen, moeten meer keuzemogelijkheden bieden.
- Aanpassingen zijn nodig om de autonomie voor cliënten/werknemers te waarborgen bij toekenning van een interne jobcoach. ISZW wijst op het risico dat 'het goede gesprek' niet wordt gevoerd omdat de jobcoach in dienst van de werkgever als onveilig wordt beschouwd. De nadelen voor werknemers zijn verder dat mensen te vaak met verschillende jobcoaches en andere begeleiders te maken krijgen (tijdelijke dienstverbanden, iemand die weer werk voor je zoekt en dan weer een andere interne jobcoach). Het is van weinig respect getuigen dat mensen met een beperking telkens weer te maken krijgen met andere begeleiders waar je zeer persoonlijke problematiek moet delen. Dat maakt hun leven met een beperking nog lastiger. Dit is een onevenredige overlast voor de werknemer. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de duurzaamheid van plaatsing gebaat is bij een langdurige begeleiding die langer doorloopt en over meerdere plaatsingen uitstrijkt.

U zou erin moeten voorzien dat keuzevrijheid voor een jobcoach wettelijk wordt gewaarborgd. Indien U vast wil houden aan interne jobcoach, zouden de voorwaarden daarvoor in de wet opgenomen moeten worden (ook bij UWV): alleen indien er sprake is van een dienstverband voor onbepaalde tijd en de werknemer zelf mag beschikken over een eigen jobcoach naast die interne jobcoach.

Geld

Belangrijkste drempel bij de invoering van werkelijk geharmoniseerde maatregelen blijken van budgettaire aard te zijn. Gemeenten vrezen dat meer aanspraakrecht ertoe leidt dat de kosten te hoog zullen worden. Ook kwaliteitseisen werken kostenverhogend. De staatssecretaris stelt geen extra geld beschikbaar. En als zij dat zou doen, zou dat onderdeel worden van het totale Sociaal Domeinbudget. En dan is nog steeds niet zeker dat die extra middelen voor jobcoaching beschikbaar komen. Daarmee komen we op de vraag of de huidige financieringswijze van de Participatiewet eigenlijk wel goed aansluit bij langlopende voorzieningen. Gemeenten worden in de Participatiewet geprikkeld mensen uit de uitkering te krijgen tegen zo laag mogelijke kosten. Investerings in de re-integratie en toepassing van arbeidsplaatsvoorzieningen als jobcoaching zijn relatief hoog en vormt een drempel bij de inzet van adequate jobcoach. Zeker NUG-ers met een begeleidingsnoodzaak kosten de gemeente alleen maar geld. Kortom: De financiering van noodzakelijke voorzieningen is in wezen een oneigenlijke opdracht in de Participatiewet en gemeente in een financiële knel kan brengen. Het aanpassen van de vangnetfunctie van de Participatiewet zou zeer ingrijpend zijn en daarom niet te verkiezen.

Het is veel logischer wanneer de financiering van deze arbeidsplaatsvoorzieningen wordt vormgegeven via een solidair verzekeringsstelsel. Via premies van de Sociale Verzekering (WIA-basispremie) van werkenden. Het principe hieronder is dat iemand die werkt en dat niet (meer) kan zonder arbeidsplaatsvoorziening als een jobcoach, daarvoor publiek verzekerd is. Zo komen alle werknemers, ongeacht inkomens of uitkeringsachtergrond, in aanmerking voor eenzelfde jobcoachvoorziening, dus ook werknemers die ziek uitvallen. Hoe meer mensen werken, hoe meer premie inbreng! Via deze verzekering waarborgt de regering de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt. 'Het loket' kan niet worden gesloten als, zo luidt tot slot de doelstelling van het

beleid, meer mensen met een beperking gaan werken en een noodzakelijke voorziening erbij nodig is.

De regering meent dat dit een te ingrijpend voorstel zou zijn. Om meerdere redenen kan het tegenovergestelde worden beweerd:

1. Dit is geen nieuw systeem, het is herleving van een eerder bestaand systeem. Voorheen waren alle werkvoorzieningen publiek verzekerd, ongeacht welke uitkering iemand ervoor had of zelf als die geen uitkering had.
2. Uitgaande van de wet banenafpraak en quotumregeling worden 'boetes' geheven via een verhoogde premie SV. Er is dus al een bestaande relatie met de Sociale Verzekeringen.
3. De uitvoering van Sociale Verzekeringen garandeert dat belanghebbenden aanspraak kunnen maken en na onderzoek duidelijkheid verkrijgen over mate en duur van de ondersteuning.
4. Mensen die vanuit de Participatiewet 2 jaar lang (zonder LKS) met een jobcoach werken, vallen erna alsnog onder de Sociale verzekeringen en lopen het risico dat zij met een ander beleid te maken krijgen en bijvoorbeeld van jobcoach moeten wisselen.
5. Ten behoeve van mensen met een auditieve beperking is de doventolk, ook als voorziening bij werk, overgeheveld van gemeente naar UWV. Dit vinden mensen met een auditieve beperking een grote vooruitgang.
6. De no-riskpolis, in eerste instantie in de Participatiewet ondergebracht, is al na een jaar weer teruggebracht onder de sociale verzekeringen. Zo ingrijpend is overheveling van Participatiewet naar Sociale Verzekering eigenlijk niet.
7. Gemeenten willen dat al hun inwoners met een beperking adequate jobcoachondersteuning krijgen. Zij kunnen daar beter in voorzien wanneer de jobcoach vanuit de Sociale Verzekeringen wordt vergoed. Gemeenten kunnen zelf jobcoaching organiseren, mits zij aan de kwaliteitsvoorwaarden voldoen.

Samengevat:

1. De voorstellen leiden onvoldoende tot de beoogde verbeteringen die aansluiten bij de behoefte en mogelijkheden van de mensen waar het om gaat.
2. Er is te weinig overeenstemming tussen gemeenten aan de ene kant en cliënten/werknemers en werkgevers aan de andere kant. Daarmee blijven vele onduidelijkheden bestaan en komt de gewenste eenduidigheid er onvoldoende.
3. Het is behulpzaam te rade te gaan bij het VN-verdrag inzake mensen met een handicap. Gemeenten kennen dit verdrag met verplichtingen die ook voor hen gelden onvoldoende als het om de Participatiewet gaat. Hier kennis van nemend, helpt anders te kijken naar de betekenis van jobcoaching als noodzakelijke voorziening om de toegankelijkheid op de arbeidsmarkt te waarborgen.
4. Ten aanzien van de wettelijke voorstellen:
 - Versterking van het aanspraakrecht is een verbetering (zowel voor jobcoaching en andere arbeidsplaatsvoorzieningen)
 - De verordeningsplicht biedt te weinig basis voor wat bij jobcoaching echt eenduidig moet worden: wijze van beoordelen, kwaliteitseisen. Dit zal ook moeten gelden voor UWV

- In de wet moet de werknemerspositie versterkt worden door keuzevrijheid te garanderen en nadere voorwaarden te stellen aan interne jobcoaching.
5. Hoewel de verplichting al bestaat goede voorlichting te geven over wetgeving die burger aangaat, zou bij gemeenten nog eens goed onder de aandacht gebracht moeten worden (ook) veel betere voorlichting te geven over de mogelijkheden van verkrijging van een jobcoach als werkvoorziening.
 6. De geldzorgen van gemeenten worden niet opgelost en blijken een grote hindernis om tot meer eenduidige inzet van jobcoaching te komen. De oorzaak hiervan zit in de systematiek van de Participatiewet. Die verandert niet met het wetsvoorstel. Daarom adviseer ik alle arbeidsplaatsvoorzieningen onder (of terug) te brengen in het sociaal verzekeringsstelsel dat op solidariteit is gebaseerd. Via zeven argumenten laat ik zien dat deze overheveling weinig ingrijpend is en in belang van cliënten/werknemers en werkgevers. En juist ook gemeenten die dan hun cliënten wel in aanmerking laten komen voor de jobcoachondersteuning die nodig is.

2 Inkomen via loon en uitkering

Inmiddels is al zeer lang gesproken naar hoe werken moet lonen. Ten opzichte van de oorspronkelijke plannen, introductie van loondispensatie in de Participatiewet, is het huidige voorstel voor een beperkt deel een verbetering. Steeds duidelijker is dat de oplossing van werken met een lagere loonwaarde en zeker bij een medische urenbeperking eigenlijk ontkoppeld moet worden van het ontvangen van een uitkering en zeker de bijstand waar mensen geen individueel recht hebben op een inkomen als zij samenwonen. Mensen die naar vermogen werken zouden verlost moeten worden van een uitkeringsregiem dat uitgaat van uitstroom als je werkt. U heeft begrip gekregen voor de bizarre situatie van mensen die er alles aan doen om te participeren op de arbeidsmarkt maar deels behandeld blijven worden als werkloze in de bijstand en werken niet of beperkt loont. En dat voor hun leven lang, zelfs al heb je zeven jaar voor gestudeerd. Een grote teleurstelling voor de mensen waar het u om gaat. Zij voelen zich achtergesteld in plaats van gelijkwaardig behandeld.

U heeft geen alternatieve oplossing voorgesteld die aan de behoefte van mensen om wie het gaat werkelijk tegemoet te komen. Een oplossing door een fundamentele wijziging in de Participatiewet waar partner- en vermogenstoets vervallen, is voor u blijkbaar een brug te ver. Via de belastingdienst oplossingen vinden wordt als bezwaarlijk beoordeeld vanwege druk op de belastingdienst.

Het ontsiert uw breed offensief dat er geen betere oplossing is gevonden om werken (naar vermogen) en uitkering om te zetten in werken waardoor je uitkeringsonafhankelijk kan worden. Het blijft een vraagteken of door u alsnog verder wordt gezocht naar mogelijkheden om binnen een jaar alsnog met een plan te komen dat daar wel in voorziet.