

Vergaderjaar 2020–2021

35 644

Initiatiefnota van de leden Jasper van Dijk en Peters over «Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf; op naar een gerevitaliseerde Sociale Werkvoorziening»

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2021

Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie van het lid Bruins die werd ingediend bij het overleg van 27 januari 2021 over de initiatiefnota «Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf» van de fracties van het CDA en de SP. De motie verzocht de regering om opties uit te werken voor de inrichting van een begeleidingsbonus die werkgevers ontzorgt bij het in dienst nemen van mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt, waarmee intensieve begeleiding en eventueel productieverlies kunnen worden gecompenseerd¹. De indiener vroeg met nadruk om uitwerking van een bonus voor de begeleiding die op de werkvloer in een regulier bedrijf nodig is om iemand goed aan het werk te houden en waardoor productieverlies bij collega's zou kunnen ontstaan.

Gezien de demissionaire status van het kabinet heeft deze brief het karakter van een technische verkenning. Een eventuele begeleidingsbonus is een instrument ten behoeve van werkgevers met als doel om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden. Om dit doel te bereiken zijn thans al diverse instrumenten beschikbaar. Daarom ga ik eerst in op de bredere beleidscontext. Daarbij gaat het om de beleidsinzet en de instrumenten die er al zijn, voorstellen die nog bij de Tweede Kamer ter behandeling liggen en de praktijk. Daarna wordt een aantal opties voor de inrichting van een begeleidingsbonus voor werkgevers beschreven, met relevante aandachtspunten. Het gaat om een schets van de opties op hoofdlijnen.

Deze brief is in concept voorgelegd aan betrokken partijen (sociale partners, gemeenten, UWV en de Landelijke Cliëntenraad). Hun commentaar is meegenomen in het opstellen van deze brief.

¹ Kamerstuk 35 644, nr. 8.

Bredere beleidscontext

Beleidsinzet en instrumenten

Dit kabinet streeft een inclusieve arbeidsmarkt na voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit is een grote opgave. Ca. 50% van de mensen met een arbeidsbeperking staat nog aan de kant. Het aandeel werkgevers met mensen met een beperking in dienst neemt toe maar is nog steeds beperkt, circa 12%².

Om regulier werk voor mensen met een beperking te bevorderen zijn de volgende instrumenten van belang:

- Loonkostensubsidie (Participatiewet)/loondispensatie (Wajong): dit instrument compenseert werkgevers voor loonkosten van mensen met verminderde productiviteit.
- No-riskpolis (UWV): compenseert werkgevers voor de kosten van loondoorbetaling bij uitval wegens ziekte van mensen met een arbeidsbeperking.
- Persoonlijke ondersteuning/jobcoach: biedt werkgevers en werknemers persoonlijke ondersteuning op de werkvloer bij de inschakeling van mensen met een beperking.
- Andere op werk gerichte voorzieningen (bijv. hulpmiddelen, werkplek-aanpassingen).
- Loonkostenvoordeel banenafpraak: biedt werkgevers een tegemoetkoming in de loonkosten als zij iemand uit de doelgroep in dienst nemen.
- Proefplaatsing: biedt werkgevers en werknemers gedurende een aantal maanden de kans om elkaar te wennen, met behoud van uitkering.

De beleidsinzet om meer mensen met een beperking aan werk te helpen wordt ondersteund door de afspraak dat werkgevers tot 2026 125.000 extra werkplekken zullen creëren in markt en overheid. Daarnaast worden gemeenten financieel in staat gesteld om in de structurele situatie 30.000 beschut werkplekken aan te bieden.

Wetsvoorstel Breed Offensief

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet uitvoeren Breed Offensief dat bij de Tweede Kamer ligt bevat aanvullend hierop voorstellen om meer mensen met een beperking aan (duurzaam) werk te helpen³. Het wetsvoorstel is controversieel verklaard, in afwachting van een nieuwe kabinetsperiode. Het wetsvoorstel stelt onder meer voor om de mogelijkheid voor een werkgever of (aspirant) werknemer om een aanvraag bij de gemeente in te dienen voor ondersteuning op maat te expliciteren. Ook scherpt het de verordeningsplicht voor gemeenten aan met als doel om in de verordening aan te geven welk gevarieerd aanbod voor ondersteuning beschikbaar is. Dit vergroot de kenbaarheid van het aanbod voor belanghebbenden.

Het wetsvoorstel markeert dat verschillende vormen van persoonlijke ondersteuning op de werkvloer ten behoeve van de werknemer met een arbeidsbeperking moeten kunnen worden geboden. Allereerst kan het gaan om de inzet van een erkende deskundige (jobcoach) die methodische ondersteuning biedt aan mensen met een arbeidsbeperking en aan zijn of haar werkgever. Daarnaast kan de ondersteuning ook worden geboden door iemand die binnen het bedrijf zorgdraagt voor de dagelijkse werkbegeleiding. Het is aan de gemeentelijke professionals om te beoordelen welke vorm van ondersteuning nodig is. Het ligt voor de hand

² Berendsen, E., van Deursen, C., Dumhs, L. en Stoutjesdijk, M. (2021) UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020. UWV.

³ Kamerstuk 35 394.

dat hierin de behoefte van werkgever en werknemer worden meegewogen. Dit past bij de decentrale opzet van de Participatiewet, waarbij het bieden van ruimte voor maatwerk en het voeren van een integraal beleid door gemeenten een belangrijk uitgangspunt is.

De praktijk

In de praktijk vindt nu ook al een gevarieerd aanbod van ondersteuning plaats. De Programmaraad, waarin VNG, Divosa, Cedris en UWV samenwerken, heeft een brochure opgesteld «Aan de slag met de jobcoach». ⁴ Hierin worden goede voorbeelden genoemd die laten zien dat op decentraal niveau al veel mogelijk is om werkgevers tegemoet te komen bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Zo kunnen gemeenten (voor de Participatiewet) en UWV (voor de Wajong en de WIA) nu al zowel externe jobcoaches als interne jobcoaches inzetten. Bij interne jobcoaches gaat het om de vergoeding van gekwalificeerde jobcoaches van het bedrijf zelf. Gemeenten zetten ook eigen gemeentelijke jobcoaches in. Ook komt het voor dat gemeenten binnen de organisatie van de werkgever de mogelijkheden bezien of een collega de ondersteuning op zich kan nemen, bijvoorbeeld de zogenoemde «Harries». «Harries» zijn naaste collega's van iemand met een beperking die de begeleiding op de werkplek op zich nemen, waarbij de focus doorgaans ligt op de dagelijkse werkbegeleiding op de werkvloer. Deze Harries kunnen daartoe een cursus krijgen die door de gemeente kan worden vergoed. Een ander goed voorbeeld is dat een arbeidsmarktregio een financiële compensatie voor de interne jobcoach bij een werkgever biedt. De regeling compenseert de werkgever voor dat deel van de loonkosten waarvoor de werknemer jobcoaching uitvoert. Dit is maximaal 6 procent van de werktijd of het dienstverband van de werknemer die gecoacht wordt. Ook bestaan er varianten van een begeleidingsbonus, waaronder in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam met als doel om de werkgever te stimuleren iemand met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Deze zijn lokaal ingericht. Een voorbeeld is de werkgeverscheque die vanwege harmonisatie van werkgeversinstrumenten in twee arbeidsmarktregio's wordt ingezet. Deze werkgeverscheque is bedoeld voor niet direct bemiddelbare kandidaten voornamelijk met een bijstandsuitkering. De werkgeverscheque kan worden ingezet als subsidie bij plaatsing van een individuele kandidaat bij een werkgever.

Mogelijke opties voor de inrichting van een begeleidingsbonus voor werkgevers

Voordat ik inga op mogelijke opties vind ik het belangrijk om een aantal aandachtspunten te benoemen voor de vormgeving van een eventuele begeleidingsbonus. Ik wil benadrukken dat het gewenst en noodzakelijk is om een begeleidingsbonus, in welke vorm dan ook, mee te nemen in een bredere, integrale beoordeling van wat nodig is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden. Daarbij zijn meerdere aspecten van belang: de afbakening van de doelgroep, het belang van voldoende ondersteunend instrumentarium dat zowel zo eenduidig mogelijk is als ruimte biedt voor maatwerk, ontzorging van werkgevers. Ook de Commissie Regulering van Werk heeft hiertoe voorstellen gedaan. Ik kom op het belang van een integrale beoordeling in het slot van deze brief terug.

Belangrijk voor het aan het werk helpen en houden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij een reguliere werkgever, is dat werkgevers

⁴ De brochure is uit 2017. Zie: <https://www.flex2rijk.nl/Citrix/DWR-StoreWeb/clients/HTML5Client/src/SessionWindow.html?launchid=1622442218681>.

voldoende gestimuleerd, ontzorgd en gecompenseerd worden voor begeleidingskosten, risico's en productieverlies en dat de uitvoering voldoende financiële middelen heeft voor passende ondersteuning. Een eventuele begeleidingsbonus moet hieraan bijdragen. Zoals hiervoor is aangegeven bestaan er al mogelijkheden die in de praktijk ook worden benut, zoals de inzet van een interne of externe jobcoach, de vergoeding van een Harrie training en het loonkostenvoordeel. De vraag is dan of een extra bonus om te voorzien in de kosten van collega's voor begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werkgevers over de streep zal trekken om meer mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Bovendien pleiten werkgevers voor eenvoud van het instrumentarium en eenvoud in de uitvoering. Het toevoegen van extra instrumenten, hoe sympathiek ook, kan een stapeling van instrumenten betekenen. Dat draagt niet bij aan een vereenvoudiging van het stelsel en meer eenduidigheid van instrumenten en regelingen. Voorts kan worden gesteld dat met name in het bestaande instrument loonkostenvoordeel banenafpraak de facto al een dergelijke bonus zit.

Hierna schets ik een aantal opties van een begeleidingsbonus voor de begeleiding die op de werkvloer in een regulier bedrijf nodig is om iemand goed aan het werk te houden, zoals de motie vraagt. Het gaat dus niet om compensatie van de verminderde loonwaarde van de persoon zelf. In geval van verminderde loonwaarde van de persoon zelf kan immers loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet of loondispensatie in het kader van de Wajong worden ingezet. In de opties die hierna worden geschetst is ervan uitgegaan dat de begeleidingsbonus zowel door gemeenten als UWV kan worden verstrekt, ongeacht de uitkering die iemand ontvangt. Dit is ook in de geest van de motie, die spreekt over het belang van ontzorging van werkgevers. Hierbij moet worden benadrukt dat bij de verdere uitwerking het begrip «afstand tot de arbeidsmarkt», waar de motie over spreekt, nader moet worden uitgewerkt.

De volgende opties zijn denkbaar:

- a. Centrale variant: via een wetwijziging zou kunnen worden bepaald dat gemeenten en UWV verplicht zijn werkgevers een begeleidingsbonus te verstrekken voor de kosten van begeleiding door collega's van iemand met afstand tot de arbeidsmarkt. Een dergelijke bonus kan alleen forfaitair worden bepaald. Het is immers, anders dan de loonwaardevaststelling van degene met verminderde productiviteit, uitvoeringstechnisch niet mogelijk en evenmin wenselijk om de directe kosten hiervan afhankelijk van de individuele situatie vast te stellen. Een forfaitair bedrag dient de eenvoud en uitvoerbaarheid. De bonus kan worden verstrekt aan het bedrijf dat iemand met verminderde productiviteit of extra ondersteuningsbehoefte in dienst neemt. De hoogte daarvan kan in deze variant landelijk uniform worden vastgesteld, bijvoorbeeld als een vast bedrag. Het is alleen zinvol om deze variant te overwegen als het bedrag voldoende substantieel is voor werkgevers om verschil te kunnen maken. Verder kan worden overwogen om aan de verstrekking van een begeleidingsbonus voorwaarden te verbinden zoals eventueel kwaliteitseisen. Hierbij is de uitvoerbaarheid een randvoorwaarde. Een aandachtspunt bij deze variant is de samenhang met het bestaande loonkostenvoordeel banenafpraak. Dit loonkostenvoordeel kan de werkgever aanvragen als hij iemand uit de doelgroep banenafpraak in dienst neemt. Het biedt de werkgever een jaarlijkse tege-

moetkoming⁵ in de loonkosten die hij desgewenst kan aanwenden voor de begeleidings- en ondersteuningskosten van de werknemer. Het kan ook worden aangewend ter compensatie van eventueel productieverlies van een begeleider. De hoogte van de tegemoetkoming⁶ is afhankelijk van het aantal gewerkte uren van de werknemer en dus afgestemd op de individuele situatie. De maximale duur is drie jaar, maar in de brief van 6 juli 2020⁷ is aangekondigd deze maximale termijn te laten vervallen zodat het loonkostenvoordeel blijft doorlopen zolang de dienstbetrekking voortduurt. Daarmee worden werkgevers gestimuleerd niet alleen mensen uit de doelgroep banenafpraak in dienst te nemen maar ook hen in dienst te houden. Dit komt de duurzaamheid van de banen ten goede.

Een voordeel van de centrale variant is de eenduidigheid en de kenbaarheid. Er zijn geen verschillen naargelang de uitkeringspositie of uitvoerder. Tegelijkertijd draagt, zoals aangegeven, het toevoegen van een extra instrument niet bij aan een vereenvoudiging van het stelsel en meer eenduidigheid van instrumenten en regelingen. Bij het incorporeren van de begeleidingsbonus in het loonkostenvoordeel banenafpraak door het loonkostenvoordeel banenafpraak te verhogen, wordt hieraan tegemoetgekomen. Dit heeft als voordeel dat er geen extra instrument hoeft te worden ingevoerd.

Een nadeel van de centrale variant is dat deze zich moeilijk verhoudt tot het uitgangspunt van de Participatiewet dat gemeenten veel beleidsruimte en maatwerk geeft.

- b. Een decentrale variant: in deze variant wordt het aan uitvoerders overgelaten op welke wijze invulling gegeven wordt aan een extra ondersteuningsbonus. Een verschil met de eerste variant is dat de inhoud en uitwerking van de bonus aan partijen in de uitvoering wordt overgelaten.

Kern van deze variant is om de uitwerking over te laten aan de regionale arbeidsmarktregio's, waarin gemeenten en UWV vertegenwoordigd zijn. Indien hiervoor wordt gekozen kan de uitwerking mogelijk opgenomen worden in het basispakket en het gezamenlijke regionale uitvoeringsplan in het kader van het Besluit SUWI dat per 1 januari 2021 in werking is getreden. Het voordeel van deze variant is dat dit meer ruimte geeft voor maatwerk en aansluiting bij de uitvoering. Het nadeel is de kans op verschillen tussen regio's onderling. Dit kan lastig zijn voor bovenregionaal werkende werkgevers.

Bij de beoordeling van deze varianten is een hoofdvraag in hoeverre het wenselijk is hierover vanuit het Rijk centrale regels te stellen of juist niet. Hierbij is relevant dat de Participatiewet uitgaat van veel ruimte voor maatwerk voor de burger en beleidsruimte voor gemeenten. Gemeenten hebben binnen de grenzen van de wet de ruimte om op decentraal niveau eigen keuzes te maken bij de inzet van instrumenten. Dit ligt anders voor UWV. UWV heeft als Zelfstandig Bestuursorgaan een duidelijke wettelijke basis nodig om instrumenten in te kunnen zetten.

Reactie sociale partners, gemeenten en Landelijke cliëntenraad (LCR)

Sociale partners en de LCR pleiten voor een centrale variant voor de begeleidingsbonus. Meer uniformiteit bevordert naar hun oordeel de helderheid van het beschikbare instrumentarium voor werknemer en werkgever en voorkomt verschillen per regio of per gemeente. Overigens

⁵ Het LKV banenafpraak wordt jaarlijks achteraf uitbetaald.

⁶ Het LKV banenafpraak bedraagt € 1,01 per verloond uur met een maximum van € 2.000 per jaar.

⁷ Kamerstuk 34 304, nr. 15.

twijfelen de vakbeweging en de LCR aan de toegevoegde waarde van een begeleidingsbonus naast de bestaande instrumenten om banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers zien die toegevoegde waarde wel. Volgens de LCR is een andere vorm van begeleiding wenselijk die meer inzet op de behoeften aan de kant van de cliënt. De LCR pleit ervoor om de gedachte van een begeleidingsbonus in samenhang te zien met het bestaande instrumentarium.

De geraadpleegde gemeenten hebben aangegeven bezwaar te hebben tegen een centrale variant. Zij vragen wat de toegevoegde waarde is van de begeleidingsbonus zoals voorgesteld in de motie. Zij hechten aan beleidsvrijheid voor gemeenten en geven aan dat het grootste probleem voor gemeenten is dat de financiële middelen om mensen te helpen bij re-integratie zeer beperkt zijn. Sociale partners zijn van mening dat de begeleidingsbonus niet ten koste mag gaan van het beschikbaar stellen van het instrument van een jobcoach en dat hiervoor voldoende middelen beschikbaar blijven voor gemeenten. Niet elke werkgever zal in staat zijn om de begeleiding intern vorm te geven en een externe jobcoach zal in die situaties van groot belang blijven.

Financiële gevolgen

De hiervoor geschetste opties betreffen de wijze van vormgeving. Daarnaast is de vraag aan de orde of hierbij meer budget voor gemeenten en UWV beschikbaar dient te worden gesteld. Dit kan onderdeel zijn van een bredere politieke afweging met betrekking tot de kosten van begeleiding, met name voor de gemeentelijke doelgroep. Eventuele meerkosten specifiek voor een begeleidingsbonus zoals bedoeld in de motie hangen af van de hoogte van de bonus, het al of niet verplichte karakter daarvan en van de reikwijdte van de doelgroep. Ter illustratie geeft onderstaande tabel de omvang van enkele potentiële doelgroepen weer.

Tabel 1: Omvang potentiële doelgroepen ultimo 2019

	Totaal	Waarvan werkend
Wajongers met arbeidsvermogen ¹	112.200	56.600
WGA volledig	137.200	12.000
WGA gedeeltelijk	62.900	29.700
WAO ¹	236.500	40.000
Participatiewetters in het doelgroepregister ²	84.200	39.100
Beschut werk	5.801	4.004
>2 jaar in de bijstand ³	303.000	16.000

¹ Deze groep neemt de komende decennia af.

² Deze groep neemt de komende decennia toe.

³ Afwijkend van de rest van de tabel gaat het hier om het totale aantal langdurig (>2 jaar) bijstandsgerechtigden einde 2018 en het deel van het dat in 2019 is uitgestroomd naar werk.

Tot slot

De ervaringen van afgelopen jaren met de Participatiewet en de banenafpraak en de onderzoeken die hierover zijn uitgevoerd, hebben een aantal bouwstenen opgeleverd voor een effectievere manier om werkgevers te motiveren om kwetsbare groepen een kans te geven op de arbeidsmarkt en volledig deel te laten maken van de werkvloer. Vanuit mijn departement zijn deze bouwstenen afgelopen periode ook met de meest betrokken stakeholders besproken en is er breed input opgehaald. Belangrijke elementen die veel terugkomen zijn onder meer het belang van een kwantitatieve afspraak, het vereenvoudigen van het systeem van de banenafpraak en de bijbehorende ondersteuning voor zowel de

doelgroep als werkgevers. Ook passende ondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt om tot participatie te komen en om uitval te beperken zo lang als het nodig is, is een belangrijk element. Daarvoor zijn voldoende financiële middelen noodzakelijk. Het is aan een volgend kabinet om hiermee verder te gaan en met de meest betrokken stakeholders deze bouwstenen verder te verkennen om een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen. Dit vraagt een bredere, integrale beoordeling van de vraag wat nodig is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden. Eventueel kan een begeleidingsbonus in enigerlei vorm hierbij betrokken worden. Daarbij moet worden aangemerkt dat de geschetste opties nadere uitwerking vergen. Cruciaal voor alle opties is dat, indien hiervoor wordt gekozen, gemeenten en UWV van meet af aan bij de uitwerking worden betrokken. Ook moet de samenhang met andere maatregelen op het gebied van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid worden gezien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees