

Reactie Schulinck n.a.v. Internetconsultatie wijziging
Participatiewet en Ziektewet in verband met het breed offensief

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Kader onderzoek 10 lid 3 Participatiewet	4
2. Artikel 10 lid 4 en 5 Participatiewet: welke gemeente is verantwoordelijk?	5
3. Aanvraagmogelijkheid werknemer loonkostensubsidie 10d lid 2 Participatiewet	5
4. Modelverordening en bestuurlijke afspraken	6
5. Artikel 41 lid 4 is niet praktisch uitvoerbaar	7
6. Conclusie	8
Meer weten/ contactgegevens	9

Inleiding

Schulinck¹ maakt graag gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet en de Ziektewet in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief). In algemene zin willen wij benadrukken dat uit de stukken blijkt dat hier reeds een goed doordachte wijziging ligt die recht doet aan de problematiek die bij de ondersteuning in de arbeidsinschakeling ervaren wordt door gemeenten in den lande. De ketenpartners hebben veel input gegeven wat ons inziens een positieve werking heeft op de constructie van dit conceptwetsvoorstel.

Er zijn ons enkele zaken opgevallen die naar ons idee aandacht behoeven. Daartoe komen de volgende vijf onderwerpen in deze reactie aan de orde.

1. Kader onderzoek artikel 10 lid 3 Participatiewet
2. Artikel 10 lid 4 en 5 Participatiewet: welke gemeente is verantwoordelijk?
3. Aanvraagmogelijkheid werknemer loonkostensubsidie 10d lid 2 Participatiewet
4. Modelverordening en bestuurlijke afspraken
5. Artikel 41 lid 4 Participatiewet is praktisch niet uitvoerbaar

¹ Schulinck ontwikkelt juridisch inhoudelijke content in kennissystemen voor de gemeentelijke sociale dienst, waaronder Grip op Participatiewet, waarvan ruim 90% van de Nederlandse gemeenten gebruik maakt. Zie voor meer informatie: <https://www.schulinck.nl/over-schulinck>.

1. Kader onderzoek 10 lid 3 Participatiewet

Het nieuwe artikel 10 lid 3 Participatiewet luidt als volgt: *“Voor het oordeel of de voorziening voor de arbeidsinschakeling noodzakelijk is, in welke mate en voor welke duur, verricht het college onderzoek en neemt een besluit met inachtneming van de resultaten van het onderzoek”.*

Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat door de introductie van dit artikellid een sterkere juridische basis wordt geboden voor het onderzoek, nu dit reeds uit het huidige artikel 10 lid 1 Participatiewet volgt.²

In dat opzicht is het aan te raden om het kader waarbinnen het onderzoek plaats dient te vinden nader wordt ingekleurd. Neem bijvoorbeeld het onderzoek dat het college dient te verrichten om te bekijken of en welke voorziening aangeboden dient te worden in het kader van de Wmo 2015. Daarin is het onderzoek dat plaats dient te vinden nader ingekaderd in artikel 2.3.2 Wmo 2015. Zo dient het college de volgende zaken te onderzoeken op grond van artikel 2.3.2 lid 4 Wmo 2015:

Het college onderzoekt:

- a. de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt;*
- b. de mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;*
- c. de mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;*
- d. de behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;*
- e. de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie, onderscheidenlijk de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;*
- f. de mogelijkheden om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang;*
- g. welke bijdragen in de kosten de cliënt met toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 2.1.4, verschuldigd zal zijn.*

Ook kan een belanghebbende op grond van artikel 2.3.2 lid 2 Wmo 2015 voordat het onderzoek van start gaat een persoonlijk plan inleveren waarin hij deze onderdelen zelf beschrijft en aangeeft welke maatschappelijke ondersteuning naar zijn mening het meest aangewezen is.

² Memorie van toelichting wijziging Participatiewet en Ziektewet ivm breed offensief, p. 24

Een equivalent van artikel 2.3.2 lid 2 Wmo 2015 zou ook overwogen kunnen worden voor het onderzoek naar de ondersteuning bij de arbeidsinschakeling. Hiermee wordt het onderzoek immers nog steviger verankerd dan dat met de voorgestelde wijziging het geval is. Tevens wordt met een equivalent van het persoonlijk plan ook wettelijk geregeld dat de eigen opvattingen van belanghebbende ten aanzien de ondersteuning in de arbeidsinschakeling en de daarvoor noodzakelijke voorzieningen worden meegenomen in het onderzoek door het college.

2. Artikel 10 lid 4 en 5 Participatiewet: welke gemeente is verantwoordelijk?

Artikel 10 lid 4 van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet en de Ziektewet in verband met het verbeteren van de regeling loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief) luidt:

“Een werkgever of een persoon als bedoeld in het eerste of tweede lid kan bij het college een aanvraag indienen voor een voorziening.”

Het huidige artikel 10 lid 3 Participatiewet wordt in het conceptwetsvoorstel vernummerd tot lid 5. Dit lid luidt:

“Artikel 40, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.”

Artikel 40 lid 1 Participatiewet luidt:

“Het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid, en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat bijstand aan een belanghebbende die niet is ingeschreven als ingezetene met een woonadres of briefadres in de basisregistratie personen wordt verleend door het college van een bij die maatregel aan te wijzen gemeente.”

De gemeente van een persoon als bedoeld in artikel 10, eerste of tweede lid, hoeft niet per definitie dezelfde gemeente te zijn van de werkgever. Dit heeft tot gevolg hebben dat een werkgever een voorziening aanvraagt in een andere gemeente dan de gemeente waarin de persoon die ondersteuning nodig heeft woont. Een andere gemeente dan de gemeente waarin de persoon woont is dan financieel verantwoordelijk voor de kosten gebonden aan een voorziening. De vraag is of dit is beoogd.

3. Aanvraagmogelijkheid werknemer loonkostensubsidie 10d lid 2 Participatiewet

In artikel 10d lid 2 Participatiewet wordt geregeld dat een werkgever binnen zes maanden na het begin van de dienstbetrekking alsnog loonkostensubsidie kan aanvragen voor bepaalde schoolverlaters en personen die voor aanvang van de dienstbetrekking tot de doelgroep van artikel 7 lid 1 onderdeel a Participatiewet behoorden.

In artikel 10d lid 1 Participatiewet wordt geregeld dat ook een belanghebbende die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie voorafgaand aan de dienstbetrekking loonkostensubsidie kan

aanvragen. De gedachte hierachter is dat zo de rechtspositie van de werkgever en (potentiële) werknemer wordt verstevigd.³

Het is in dat licht vreemd dat de rechtspositie van de potentiële werknemer alleen wordt verstevigd als de dienstbetrekking nog niet is ingegaan. Na aanvang van de dienstbetrekking is op grond van artikel 10d lid 2 Participatiewet alleen de werkgever gerechtigd om binnen zes maanden een aanvraag in te dienen. Waarom wordt hier niet ook de aanvraagmogelijkheid opengesteld voor een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie?

Daarbij is ook van belang dat het niet ondenkbaar is dat een werknemer als een derde-belanghebbende kan worden aangemerkt in de relatie tussen werkgever en het college.⁴ Als dat het geval is betekent dit dat een werknemer ontvankelijk is in een bezwaarschriftprocedure bij bijvoorbeeld een afwijzing van een aanvraag voor loonkostensubsidie die een werkgever heeft gedaan o.g.v. artikel 10d lid 2 Participatiewet.

4. Modelverordening en bestuurlijke afspraken

Het wetsvoorstel scherpt de verordeningsplicht voor gemeenten aan. Zie wijziging artikel I, onder C, inhoudende het toevoegen van de onderdelen c, d, e, f en g aan artikel 8a lid 2 Participatiewet. De gemeenteraad moet – kortweg - bij verordening het aanbod van persoonlijke ondersteuning, in al zijn verschijningsvormen, en andere werkvoorzieningen vastleggen. Ook moet de gemeenteraad regels vaststellen over het administratieve proces met betrekking tot het verstrekken van loonkostensubsidie.

In de Memorie van Toelichting wordt dit verder toegelicht. Zie bijvoorbeeld pagina 13: “Het is van belang dat op dit punt ook harmonisering plaatsvindt. Daarom werkt een breed samengestelde werkgroep van experts aan een modelverordening. Daarbij is het streven om het aanbod van jobcoach en overige werkvoorzieningen tussen gemeenten en UWV zoveel mogelijk te harmoniseren. Het aansluiten bij de modelverordening wordt door de regering toegejuicht omdat hiervan een meer uniforme en normerende werking naar ondersteuning uit kan gaan. Het werk van de expertgroep biedt kansen voor harmonisering en transparantie van ondersteuning. Aan VNG en Divosa is gevraagd een modelverordening te ontwerpen waarin het proces wordt geborgd. De modelverordening kan gemeenten behulpzaam zijn bij het ontwerpen van hun verordening. Over het toepassen en overnemen van de modelverordening door gemeenten maakt de Staatssecretaris bestuurlijke afspraken met de gemeenten.”

Het wetsvoorstel schrijft voor op welke onderdelen de gemeenteraad regels moet stellen. De regering hecht daarnaast aan harmonisatie. Met de verordeningsplicht wordt in ieder geval bereikt dat er meer harmonisatie wordt bereikt over welke regels de verordening iets moet regelen. Maar daarmee is niet bereikt dat de regels zelf ook inhoudelijk met elkaar overeenkomen.

In de Memorie van Toelichting wordt meerdere malen aangegeven dat de modelverordening wordt ingezet om harmonisering te bereiken. Wij vragen ons af of het aanscherpen van een verordeningsplicht wel het meest geëigende middel is om harmonisatie van ondersteuning voor werkzoekende en werkgevers te bereiken. Een gemeentelijke verordening is gericht op maatwerk en

³ Memorie van toelichting, p. 5

⁴ Zie over de derde-belanghebbende in het sociaal domein bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2019:669 en in het bijzonder de conclusie van A-G Widdershoven in ECLI:NL:CRVB:2018:3474.

brengt juist lokaal verschillende regels met zich mee. De regering wil dit ondervangen door het opstellen van een modelverordening door VNG en Divosa. Een modelverordening is echter primair bedoeld ter inspiratie van gemeenten en is slechts een hulpstuk bij het ontwerpen van een gemeentelijke verordening. Daar komt nog eens bij dat meerdere partijen modelverordeningen kunnen maken die gemeenten kunnen gebruiken. In de Memorie van Toelichting staat wel dat de staatssecretaris bestuurlijke afspraken met gemeenten gaat maken over het toepassen en overnemen van de modelverordening van de VNG en Divosa.

Als harmonisatie van de regels het primaire doel is, ligt een andere weg (ook) voor de hand. Zo zouden er landelijke regels kunnen worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel breidt immers ook de bevoegdheid om nadere regels te stellen uit met persoonlijke ondersteuning en overige werkvoorzieningen (wijziging artikel I onder F inhoudende een wijziging van artikel 10e Participatiewet). *Waar nodig zullen minimale voorwaarden in een algemene maatregel van bestuur kunnen worden neergelegd, waar de gemeenteraad in zijn verordening rekening mee zal moeten houden. Het kan hierbij onder meer gaan over minimumeisen inzake de kwaliteit van de jobcoach (Memorie van Toelichting, pagina 13).*

5. Artikel 41 lid 4 is niet praktisch uitvoerbaar

Het voorgestelde artikel 41 lid 4 Participatiewet luidt als volgt: *“Een aanvraag van algemene bijstand die alleen ziet op alleenstaanden en alleenstaande ouders jonger dan 27 jaar en gehuwden waarvan beide echtgenoten jonger dan 27 jaar zijn en die alleenstaanden, alleenstaande ouders, en gehuwden allen niet behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie of niet medisch urenbeperkt zijn wordt niet eerder ingediend dan vier weken na de melding, bedoeld in artikel 44, en wordt niet eerder dan vier weken na die melding door het college in behandeling genomen.”*

Voor personen die medisch urenbeperkt zijn of niet behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie geldt de zoekperiode niet. Zij kunnen dus direct na de melding een aanvraag indienen. De achtergrond van deze wijziging is gelegen in het gegeven dat het voor personen met een arbeidsbeperking moeilijker is om aan het werk te komen en uit de bijstand te stromen dan jongeren zonder een arbeidsbeperking.⁵ Voor deze uitzondering acht de wetgever een objectieve indicatie van belang. Ik citeer: *“Wat betreft de precieze afbakening van deze specifieke doelgroep is als uitgangspunt genomen dat er een objectieve indicatie dient te zijn van de mensen voor wie de uitzondering moet gelden.”*⁶

Daar zit nu juist het probleem qua uitvoerbaarheid van artikel 41 lid 4 Participatiewet. Als college weet je immers niet of een persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie hoort dan wel medisch urenbeperkt is. Beide moeten nog eerst vastgesteld worden. Doorgaans wordt er een medisch advies ingewonnen om te bezien of belanghebbende behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Op grond van artikel 6b lid 4 Participatiewet is het college verplicht om het UWV vast te laten stellen of een persoon die behoort tot de doelgroep van artikel 7 lid 1 onderdeel a Participatiewet medisch urenbeperkt is. Het UWV adviseert het college hier dan over.

Deze aantekening is van belang, omdat de zoekperiode voor een van jonger dan 27 jaar in beginsel begint te lopen vanaf datum melding. Er verstrijkt enige tijd voordat in de uitvoeringspraktijk is

⁵ Memorie van toelichting, p. 19

⁶ Memorie van toelichting, p. 19

vastgesteld of een belanghebbende behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie dan wel medisch urenbeperkt is. Vaak duurt die termijn langer dan vier weken.

Met dat in het achterhoofd rijst de vraag wat dan moet gebeuren in de tussenliggende periode. Het college kan immers de facto nog niet weten of de persoon jonger dan 27 jaar behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie of hij medisch urenbeperkt is. Er bestaan een aantal opties:

Handelswijze	Toelichting
1. De zoekperiode opleggen totdat bij belanghebbende objectief is vastgesteld dat de persoon hoort tot de doelgroep loonkostensubsidie of medisch urenbeperkt is.	Deze handelswijze is in strijd met artikel 41 lid 4 Participatiewet omdat de zoekperiode is opgelegd terwijl belanghebbende medisch urenbeperkt is of behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Dit is alleen nog niet vastgesteld. Als je dan toch de zoekperiode oplegt handel je in strijd met de bedoeling van de wetgever (nl. de objectieve indicatie) en het zorgvuldigheidsbeginsel.
2. Na datum melding van een persoon jonger dan 27 jaar vaststellen of deze medisch urenbeperkt is dan wel behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie en zolang dus geen zoekperiode opleggen.	Aan de andere kant is het ook zo dat als de objectieve indicatie wordt afgewacht de zoekperiode verstreken is omdat de termijn voor die indicatiestelling doorgaans langer dan vier weken bedraagt. Als dan blijkt dat belanghebbende toch niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort of medisch urenbeperkt is, kan de zoekperiode niet alsnog worden opgelegd omdat daar geen wettelijke basis voor bestaat. Ook brengt dit met zich mee dat bij iedere persoon jonger dan 27 jaar die algemene bijstand aanvraagt onderzocht moet worden of hij medisch urenbeperkt is dan wel behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Dat is een flinke kostenpost en we vragen ons af of dit nu wel de bedoeling is geweest van de wetgever.

6. Conclusie

Het conceptwetsvoorstel draagt bij aan een betere ondersteuning in de arbeidsinschakeling en dat juichen wij toe. De voorgestelde wetswijzigingen zitten op hoofdlijnen goed in elkaar. Wel verdienen voornoemde vijf punten de aandacht om te komen tot een werkbare uitvoeringspraktijk.

Meer weten/ contactgegevens

Deze aanbevelingen zijn opgesteld door drie juridisch specialisten uit het team Participatiewet van Schulinck, dé online kennisbank & helpdesk voor gemeenten:

- mr. Jeroen van Fessem (Pw)
- mr. Lance op den Camp (Pw)
- mr. Koen Mestrom (Pw)

Zij zijn mede-verantwoordelijk voor de kennisbank Grip op Participatiewet. Daarnaast ondersteunen zij gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet.

Wilt u meer weten over bovenstaande aanbevelingen, neem gerust contact met ons op via: helpdesk.wwb@schulinck.nl of 077- 475 8018.

Meer informatie over Schulinck, Grip op Participatiewet en Grip op schuldhulpverlening kunt u vinden op www.schulinck.nl.