

Kenmerk	W12.22.00214/III
Datum aanhangig	22 december 2022
Datum vastgesteld	1 maart 2023
Datum advies	1 maart 2023
Datum publicatie	6 maart 2023
Vindplaats	Staatscourant 2023, nr. 14692

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2022, no.2022002905, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels voor een experiment met de inzet van re-integratie-instrumenten voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte personen (Tijdelijk besluit experiment bredere inzet re-integratie-instrumenten), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe om bij wijze van experiment in afwijking van enkele wettelijke bepalingen toe te staan dat het bestaande re-integratie-instrumentarium ook kan worden ingezet voor de groep personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn verklaard. Onderzocht wordt daarbij of de inzet van deze instrumenten de arbeidsparticipatie van deze personen bevordert en in hoeverre deze dienstverlening en voorzieningen aansluiten bij de behoeften van die groep.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de wens om perspectief te bieden aan personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn verklaard. Het voorgestelde experiment kan een nuttige stap zijn om aan de behoeften van deze groep tegemoet te komen. Wel merkt zij op dat hiermee vooral inzicht kan worden verkregen in de (on)mogelijkheden van de inzet in betaalde arbeid voor deze groep. De Afdeling adviseert ook aandacht te schenken aan andere behoeften en mogelijkheden van de doelgroep en de daarbij passende ondersteuning. Voorts maakt zij enkele opmerkingen van meer technische aard.

In verband daarmee is aanpassing van het ontwerpbesluit en de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

a. Aanleiding

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) heeft op dit moment onder meer de taak om de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van personen met een WIA- of Wajonguitkering. (zie noot 1) Daarvoor is een breed re-integratie-instrumentarium

beschikbaar. Het UWV heeft deze wettelijke taak echter niet voor de groep personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is verklaard en daarom een Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA-uitkering) of een Duurzaam Geen Arbeidsvermogen-uitkering (DGA-uitkering) ontvangt. (zie noot 2) De re-integratieondersteuning van het UWV is voor hen daarom niet beschikbaar.

Ondanks hun arbeidsongeschiktheidsstatus wordt door personen met een IVA- of DGA-uitkering vaker gevraagd naar re-integratieondersteuning door het UWV, aldus de toelichting. (zie noot 3) Het UWV en het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) willen deze wens erkennen, omdat werk bijdraagt aan gelijkwaardige deelname aan de maatschappij en aan de persoonlijke ontwikkeling, het structuur brengt en sociale contacten. (zie noot 4) Ook verwijst de toelichting naar de ambitie in het coalitieakkoord om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden en het aantal beschutte werkplekken uit te breiden. (zie noot 5)

Bij brief van 16 februari 2022 heeft de Minister van SZW aangekondigd een experiment te willen opzetten, dat de inzet van het volledige re-integratie-instrumentarium voor deze groepen uitkeringsgerechtigden mogelijk maakt. (zie noot 6) Vooruitlopend op dit experiment wordt sindsdien gedoogd dat het UWV financiële middelen inzet om op verzoek activerende re-integratiedienstverlening aan te bieden aan personen met een IVA- of DGA-uitkering. (zie noot 7)

b. Inhoud ontwerpbesluit

Het voorliggende ontwerpbesluit regelt het eerder aangekondigde experiment. In afwijking van enkele wettelijk bepalingen (zie noot 8) zal het ministerie van SZW samen met het UWV gedurende vijf jaar onderzoeken in hoeverre de inzet van het bestaande re-integratie-instrumentarium de arbeidsparticipatie van personen met een IVA- of DGA-uitkering bevordert en in hoeverre deze dienstverlening en voorzieningen aansluiten bij de behoeften van de groep. Ook wordt nagegaan wat de maatschappelijke en individuele baten kunnen zijn van re-integratieondersteuning en werk voor deze groepen. Aangenomen wordt dat de inzet van ondersteuning de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie en maatschappelijk welzijn voor personen uit deze groep vergroot. (zie noot 9)

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk dat het gehele re-integratie-instrumentarium voor IVA- en DGA-uitkeringsgerechtigden kan worden ingezet, inclusief de instrumenten loondispensatie en proefplaatsing. Deelname aan het experiment is, zo vermeldt de toelichting, op eigen initiatief en geheel vrijwillig. Het UWV beoordeelt of een persoon in aanmerking komt voor deelname. Tegen deze beslissing staat bezwaar en beroep open. Door het meedoen aan het experiment ontstaat geen re-integratieverplichting voor de deelnemer. Wel bestaat op termijn de mogelijkheid van een herbeoordeling van het arbeidsvermogen. Volgens de toelichting gaat het naar verwachting om ongeveer driehonderd deelnemers per jaar. (zie noot 10)

2. Opzet van het experiment

De Afdeling waardeert de wens van het UWV en van SZW om de signalen van de betrokken arbeidsongeschikt verklaarde personen serieus te nemen. Zoals blijkt uit de toelichting bestaat er behoefte aan een voorziening voor de groep personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is verklaard, maar zich wel bij het UWV heeft gemeld met een verzoek om ondersteuning naar betaald werk. Het voorgestelde experiment kan een nuttige stap zijn om aan de behoefte van deze groep tegemoet te komen. In dat licht onderschrijft zij het belang van een experiment zoals voorgesteld.

De Afdeling constateert dat het experiment zich richt op een bredere inzet van de bestaande re-integratie-instrumenten. Uit de toelichting blijkt dat de bedoeling van het experiment ook is om te bezien welke ondersteuning aansluit bij de behoeften van deze groep. De Afdeling merkt over deze beide punten het volgende op.

a. Bestaande instrumenten

In de kern wordt in het experiment onderzocht of personen met een IVA- of DGA-uitkering geholpen kunnen zijn met het bestaande re-integratie-instrumentarium. De Afdeling wijst erop dat bij de groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikten is vastgesteld dat zij geen perspectief hebben op (betaald) werk. Voor een beperkt deel van de groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikten zal het inzetten van re-integratie-instrumenten door het UWV zeker een bijdrage kunnen leveren.

Zoals de toelichting vermeldt, kan daarbij wel spanning ontstaan met de regels inzake herbeoordeling. Ook kan deelname aan het experiment gevolgen hebben voor de uitkering van de deelnemers. (zie noot 11) Vrees voor aanpassing van de hoogte van de uitkering en mogelijk na vijf jaar verlies daarvan, kan invloed hebben op de bereidheid van de doelgroep om aan het experiment deel te nemen.

b. Behoeften van de doelgroep

Het aantal personen dat van het voorgestelde experiment gebruik zal kunnen maken wordt geschat op 300 per jaar. In totaal betreft de groep van volledig en duurzaam arbeidsongeschikten circa 280.000 personen. In dat licht moet er ook rekening mee worden gehouden dat bij anderen in deze groep andere wensen kunnen leven, bijvoorbeeld een behoefte aan een zinvolle dagbesteding, aansluitend bij de individuele mogelijkheden. Die zouden dan niet behoeven te voldoen aan de eis van voldoende productiviteit om voor betaling in aanmerking te komen. (zie noot 12) Uit de toelichting blijkt niet of is onderzocht in hoeverre ook hieraan behoefte bestaat bij de doelgroep.

De Afdeling adviseert ook aandacht te besteden aan de behoeften en mogelijkheden van een grotere groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikten met betrekking tot andere vormen van maatschappelijke participatie. (zie noot 13)

c. Conclusie

De Afdeling onderschrijft de wens om perspectief te bieden aan personen met een IVA- of DGA-uitkering. Het voorgestelde experiment kan een nuttige stap zijn om aan de behoeften van deze groep tegemoet te komen. Wel merkt zij op dat hiermee vooral inzicht kan worden verkregen in de (on)mogelijkheden van re-integratie in betaald werk voor deze groep.

De Afdeling adviseert ook aandacht te schenken aan andere behoeften en mogelijkheden van de doelgroep en de daarbij passende ondersteuning.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Uitwerking van het experiment

a. Betrokkenheid werkgevers

De toelichting vermeldt dat personen met een IVA- of DGA-uitkering niet behoren tot de doelgroep banenafspraak. (zie noot 14) Ook vallen zij niet onder de quotumregeling arbeidsbeperkten. Dit kan een belemmering vormen voor werkgevers om personen met een IVA- of DGA-uitkering aan te nemen. Volgens de toelichting zal de inzet van loondispensatie een belangrijk instrument zijn om deze belemmering te verkleinen. (zie noot 15)

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat werkgevers bij het experiment betrokken worden, omdat werkgevers onmisbaar zijn voor het verkrijgen van een arbeidsplaats. Uit de toelichting blijkt niet of werkgevers(organisaties) zijn geconsulteerd bij de voorbereiding van het experiment of anderszins betrokken zijn. Daardoor is onduidelijk hoe werkgevers tegen het experiment aankijken en wat deelnemers mogen verwachten van hun kansen op werk. In dat verband verdient het ook aanbeveling om de verwachtingen van het instrument loondispensatie nader te motiveren.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Evaluatie

Volgens de toelichting heeft de evaluatie van het beoogde experiment als doel het in kaart brengen van de doelgroep, het analyseren van de gebruikte re-integratie-instrumenten en het schetsen van een beeld van de mogelijke baten, kosten, ervaringen, knelpunten en verbeterpunten. (zie noot 16) Zodoende kan de bijdrage van de re-integratiedienstverlening aan de arbeidsparticipatie van de deelnemers beschreven worden. Om te bepalen of het experiment geslaagd is, wordt geanalyseerd in hoeverre deelnemers werk vinden, verrichten en behouden. Ook wordt gekeken naar overige baten voor deelnemers, ervaringen en naar de kosten van de re-integratieondersteuning.

De Afdeling merkt op dat de evaluatiecriteria, zoals omschreven in de toelichting, onvoldoende handvatten bieden voor een beoordeling van de resultaten. Zo is niet op voorhand duidelijk wat de precieze criteria zijn om het experiment als geslaagd te kunnen beschouwen. De Afdeling acht het van belang dat inhoud, omvang, evaluatiecriteria en de beoordeling van de resultaten een geheel vormen. Mede gelet op de geformuleerde doelstelling van het experiment, (zie noot 17) verdient het daarom aanbeveling om de criteria vooraf nader in te vullen. Daarmee kan worden voorkomen dat rondom de evaluatie nog discussie mogelijk is over het succes van het experiment.

De Afdeling wijst er voorts op dat op grond van de tussentijdse evaluatie een standpunt zal worden ingenomen over een eventuele wetswijziging. Voor die tussentijdse evaluatie is van belang dat daarbij nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de (externe) omstandigheid dat tot 1 oktober 2027 geen ambtshalve herbeoordeling van de doelgroep zal plaatsvinden indien tijdens deze periode gedurende een jaar meer dan 20% van het maatmaninkomen wordt verdiend. (zie noot 18) In het laatste halfjaar van het experiment zal het UWV weer op reguliere wijze herbeoordelingen uitvoeren. De Afdeling adviseert in de toelichting te vermelden hoe de representativiteit van de (tussentijdse) resultaten gewaarborgd wordt.

De Afdeling adviseert de toelichting op de genoemde punten aan te vullen.

c. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit regelt, naast de doelstelling en doelgroep, niet veel meer dan de discretionaire bevoegdheden van het UWV om re-integratie-instrumenten te kunnen inzetten voor de doelgroep en om deze inzet te kunnen beëindigen. (zie noot 19)

De Afdeling merkt op dat het, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, van belang is dat de uitgangspunten van het experiment, in het bijzonder de rechtspositie van de deelnemer, nadrukkelijk gewaarborgd worden in het tijdelijke besluit. In dat licht dient het tijdelijk besluit ten minste ook te bepalen dat deelname aan het experiment vrijwillig en op eigen verzoek is, dat deelnemers ook zelfstandig hun deelname aan het experiment kunnen beëindigen en of dat, evenals beëindiging door het UWV, geen (bestraffende) consequenties heeft. Verder

merkt de Afdeling op dat in het ontwerpbesluit een bepaling over de eindevaluatie van het experiment ontbreekt.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 5 april 2023

2. Opzet van het experiment

c. Conclusie

De Afdeling wijst er op dat bij personen die zijn aangemerkt als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is vastgesteld dat zij geen perspectief hebben op (betaald) werk. Zoals omschreven in de nota van toelichting betekent dit niet dat personen helemaal niet meer kunnen werken. Personen kunnen mogelijk nog wel tijdelijk of voor een beperkt aantal uren betaald werk verrichten. Ik erken dat mogelijk gedurende het experiment ontwikkelde arbeidscapaciteit in een uiterst geval kan leiden tot aanpassing van de hoogte van de uitkering en mogelijk na vijf jaar verlies daarvan. De kans dat dit zich voordoet is echter vrij klein, zoals beschreven in hoofdstuk 4 van de nota van toelichting. In situaties dat iemand opnieuw uitvalt is er onder de voorwaarden, zoals omschreven in de Wajong en de Wet WIA, de mogelijkheid om de oude uitkering te laten herleven. Met de Wet vereenvoudiging Wajong is het recht op herleven versoepeld. Zo kunnen bijvoorbeeld personen met een voormalige Wajong-uitkering die opnieuw uitvallen tot de AOW-gerechtigde leeftijd verzoeken om een herleving van het uitkeringsrecht op grond van de artikelen 1a:10, 2:17 en 3:20 van de Wajong. Voor personen met een Wet WIA-uitkering is herleving mogelijk indien voldaan wordt aan de voorwaarden in artikel 50 van de Wet WIA. Ook erken ik dat mogelijke gevolgen van werken invloed kunnen hebben op de bereidheid van de doelgroep om aan het experiment deel te nemen. Om deze redenen informeert UWV deelnemers van tevoren uitvoerig over mogelijke gevolgen en biedt hen actief een financieel adviseur aan.

Verder is dit experiment gericht op het onderzoeken of de inzet van re-integratie instrumenten de arbeidsparticipatie van deelnemers aan het experiment stimuleert. Andere vormen van maatschappelijke participatie staan reeds open voor deelnemers, zoals bijvoorbeeld arbeidsmatige dagbesteding via de gemeente. Dit is verduidelijkt in de nota van toelichting, onder hoofdstuk 2.

3. Uitwerking van het experiment

a. Betrokkenheid werkgevers

Ik erken dat uit de toelichting niet blijkt of werkgevers(organisaties) zijn geconsulteerd bij de voorbereiding van het experiment of anderszins betrokken zijn. De betrokkenheid van werkgevers middels de Stichting van de Arbeid is toegevoegd in de nota van toelichting onder hoofdstuk 9.g. De verwachtingen omtrent het instrument loondispensatie staan omschreven in hoofdstuk 2.

b. Evaluatie

Ik onderschrijf het belang dat inhoud, omvang, evaluatiecriteria en de beoordeling van de

resultaten een geheel vormen. De evaluatie beoogt, zoals omschreven in de nota van toelichting, een zo compleet mogelijke beschrijving te geven van de bijdrage van ondersteuning aan het beleidsdoel dat de arbeidsparticipatie van de deelnemers gestimuleerd wordt. De opgehaalde inzichten en kennis dienen ter ondersteuning van de besluitvorming door de bewindspersonen over het al dan niet structureel voortzetten van de dienstverlening, en eventueel daarmee verbonden wijzigingen in de Wet WIA en de Wajong. In hoofdstuk 8 van de nota van toelichting is verduidelijkt wat er kwalitatief met doelmatigheid en doeltreffendheid in dit experiment beoogd is.

De representativiteit van de tussentijdse resultaten is gewaarborgd doordat alle deelnemers onder dezelfde voorwaarden en omstandigheden meedoen aan het experiment. Gedurende de periode waarop de tussenevaluatie wordt gebaseerd vinden er geen ambtshalve beoordelingen plaats. In de eindevaluatie maakt UWV inzichtelijk hoeveel deelnemers zijn herbeoordeeld op eigen verzoek, en in het laatste half jaar van het experiment. Bij een eventuele voortzetting van het experiment wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het feit dat er gedurende de periode van het experiment geen ambtshalve herbeoordelingen plaatsvonden. Ook wordt het meegenomen in het kwalitatieve onderzoek.

c. Inhoud ontwerpbesluit

Ik onderschrijf het belang van een zorgvuldige wettelijke waarborging van de rechtspositie van deelnemers aan het experiment. Om die reden is de inzet van re-integratie-instrumenten door UWV op basis van het tijdelijke besluit gebonden aan dezelfde waarborgen die de wettelijke re-integratie-instrumenten kennen op basis van de Wet SUWI, de Wajong en de Wet WIA. Het bijbehorende wettelijk kader bij die instrumenten geldt ook onverkort bij de inzet in dit experiment. Voorts geldt er voor deelnemers geen re-integratieplicht. Daaruit volgt dat deelname aan dit experiment vrijwillig is, alleen op eigen verzoek van een deelnemer kan plaatsvinden, en dat deelnemers te allen tijde kunnen besluiten deelname aan het experiment te staken. Aangezien op deze punten dus niet van het wettelijk kader wordt afgeweken, en het tijdelijk besluit slechts regelt in welke zin bij wijze van experiment wél van het wettelijk kader wordt afgeweken, vind ik het onwenselijk om deze waarborgen ook in het tijdelijk besluit op te nemen. Dit zou juist tot onduidelijkheid kunnen leiden. Aangezien deelnemers geen re-integratieplicht hebben, heeft beëindiging op initiatief van een deelnemer geen andere consequentie dan dat UWV de inzet van het betreffende re-integratie-instrument zal beëindigen. Zoals toegelicht, kan een beëindiging van deelname wel meewegen bij een eventueel later besluit van UWV om voor dezelfde persoon wederom een re-integratie-instrument in te zetten.

In de nota van toelichting is in hoofdstuk 2 verduidelijkt dat deelname aan het experiment vrijwillig is en slechts op eigen initiatief van een potentiële deelnemer plaatsvindt. Ook is verduidelijkt dat een eventuele beëindiging op verzoek van de deelnemer geen gevolgen heeft voor de deelnemer, anders dan dat het re-integratie instrument eindigt.

Ik ben voornemens uiterlijk 1 juli 2029 een evaluatie van het experiment aan de Staten-Generaal te doen toekomen. Dit voornemen is nu ook opgenomen in het tijdelijke besluit. Hiertoe zijn aan artikel 5, eerste lid, de woorden 'tot dan toe' toegevoegd, en is een tweede lid aan dat artikel toegevoegd.

Bij gelegenheid van het nader rapport is voorts artikel 7 aangepast, zodat dit bepaalt dat inwerkingtreding van het besluit plaatsvindt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Deze wijziging is aangebracht omdat inwerkingtreding per 1 april 2023 niet meer haalbaar lijkt, maar zo snel mogelijke inwerkingtreding na die datum nog altijd de inzet van het kabinet is. Dit heeft ook

consequenties voor de datum van vervallen van dit besluit. Het algemeen en artikelsgewijs deel van de nota van toelichting is met het oog op deze wijziging aangepast. Bij gelegenheid van het nader rapport zijn nog enkele redactionele wijzigingen in de nota van toelichting aangebracht, evenals enkele voetnoten.

Ik bied U hierbij in overeenstemming met de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Voetnoten

- (1) Artikel 30a van de Wet SUWI.
- (2) Artikel 30a, derde lid, van de Wet SUWI. Zie ook de nota van toelichting, onder A.
- (3) Nota van toelichting, onder A. Zie ook de Knelpuntenbrief Wet- en Regelgeving van het UWV van juni 2021, p. 4-5 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 26448, nr. 652).
- (4) Nota van toelichting, paragraaf 1.
- (5) Zie het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', december 2021, p. 27.
- (6) Kamerstukken II 2021/22, 26448, nr. 668, p. 1.
- (7) Kamerstukken II 2021/22, 26448, nr. 668, p. 2. De instrumenten loondispensatie en proefplaatsing worden in deze periode niet ingezet.
- (8) Zie artikel 2 van het ontwerpbesluit.
- (9) Nota van toelichting, paragraaf 1.
- (10) Nota van toelichting, paragrafen 2 en 4.
- (11) Nota van toelichting, paragraaf 4.
- (12) Ter vergelijking wijst de Afdeling op de Evaluatie experimenten Participatiewet: effecten op brede baten, CPB, november 2022. Daaruit komt onder andere naar voren dat intensievere begeleiding in het kader van de Participatiewet ook bleek te leiden tot meer gebruik van Wmo-dagbesteding.
- (13) Dit kan betekenen dat de gekozen grondslag in de Wet SUWI moet worden verbreed, of dat zo mogelijk een andere grondslag moet worden gekozen.
- (14) Nota van toelichting, paragraaf 4.
- (15) Nota van toelichting, paragraaf 2.
- (16) Nota van toelichting, paragraaf 8.
- (17) Het onderzoeken in hoeverre het re-integratie-instrumentarium doelmatig en doeltreffend is voor de doelgroep (nota van toelichting, paragraaf 1).
- (18) Nota van toelichting, paragraaf 4. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 26448, nr. 685, p. 12 en Stcrt. 2022, 25857.
- (19) Respectievelijk de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerpbesluit.