

Vergaderjaar 2021–2022

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 224

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2021

1. Inleiding

In het pensioenakkoord is afgesproken dat werkgevers met het kabinet onderzoeken of voor het geheel aan instrumenten in de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl), waaronder het lage inkomensvoordeel (LIV), tot een effectievere invulling gekomen kan worden.¹ Daarbij is afgesproken dat het huidige instrumentarium van de Wtl en de resterende middelen binnen de Wtl als kaders gelden. Met mijn brief van 6 juli 2020 heb ik u geïnformeerd over de uitkomst van de gesprekken met werkgevers en de hoofdlijnen geschetst van de uitwerking van de effectievere invulling van de Wtl.²

Ik heb daarin als uitkomst van de gesprekken met werkgevers aangegeven dat de gelden die gemoeid zijn met het LIV gerichter op doelgroepen worden ingezet, wat de effectiviteit vergroot. De Wtl wordt (nog meer) een arbeidsmarktinstrument dat werkgevers stimuleert om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen en te houden. Ik heb met werkgevers afgesproken om het LIV om te vormen tot een loonkostenvoordeel specifiek gericht op jongeren met een (potentieel)

¹ Dit in aanvulling op de afspraken dat ter dekking van de temporisering van de AOW-leeftijd het hoge LIV en het JLIV per 2020 wordt gehalveerd, het J-LIV per 2024 wordt afgeschaft en een taakstelling van € 200 miljoen cumulatief voor de Wtl. Dit laatste is in de begroting verwerkt als een structurele taakstelling van 14 mln. per jaar.

² Kamerstuk 34 304, nr. 15.

kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.³ De bedoeling is dat werkgevers dit loonkostenvoordeel gaan ontvangen voor jongeren met een substantiële baan rondom het wettelijk minimum(jeugd)loon. De bestaande parameters van de minimumjeugdloonvoordeel (jeugd-LIV) en het LIV worden daarvoor gebruikt. Dit zijn het leeftijdscriterium, de urennorm en de uurloonnorm.

In dezelfde brief heb ik samen met werkgevers daarom voorgesteld het loonkostenvoordeel te gaan verstrekken voor jongeren in de leeftijd van 18 tot 27 jaar (leeftijdscriterium), die minstens 1.248 uur per kalenderjaar bij een werkgever werken (urennorm) en tussen 100 en 125 procent van het minimum(jeugd)loon verdienen (uurloonnorm). Het is de bedoeling dat voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar een getrapt (lager) urencriterium zal gaan gelden.

Om vast te stellen of de beoogde doelgroep van potentieel kwetsbare jongeren daadwerkelijk met deze parameters wordt bereikt, heb ik ook toegezegd om, voordat de regeling in werking treedt, onderzoek te doen naar de doelgroep.⁴ Dit om de mogelijkheid open te houden om de parameters aan te passen om de gerichtheid te vergroten als blijkt dat de beoogde doelgroep onvoldoende wordt bereikt.

Bij deze brief stuur ik u het toegezegde onderzoek naar de vormgeving en gerichtheid van het loonkostenvoordeel voor jongeren⁵. Het onderzoek is door SEO Economisch Onderzoek uitgevoerd. Ik heb de resultaten van het rapport met werkgevers besproken. Uitkomst van deze gesprekken is de gedeelde wens om meer (potentieel) kwetsbare jongeren te bereiken door de gerichtheid van het loonkostenvoordeel zoveel mogelijk te verhogen met het doel de regeling zo effectief mogelijk te laten zijn. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat met de oorspronkelijk voorgestelde parameters meer dan de helft van de beoogde doelgroep wordt bereikt, kan via aanpassingen van de parameters de gerichtheid verder worden verhoogd. Dit verhoogt de effectiviteit van de regeling. Het onderzoek heeft hiervoor meerdere opties onderzocht, die ik hieronder in paragraaf 2 kort schets. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 3 de variant die naar mijn oordeel het meest tegemoet komt aan de gedeelde wens om de gerichtheid van het loonkostenvoordeel te verhogen. In deze variant wordt de leeftijd verlaagd van 27 jaar naar 25 jaar en de urennorm van 1.248 uur naar 1.000 uur. Deze combinatie zorgt ervoor dat er meer jongeren met een (potentieel) kwetsbare arbeidsmarktpositie worden bereikt.

Gezien de demissionaire status van het kabinet is het aan een volgend kabinet om een definitieve afweging te maken over de toekomstige vormgeving van het loonkostenvoordeel voor jongeren. Daarbij wil ik benadrukken dat ik zeer hecht aan de gemaakte afspraken in het pensioenakkoord om de gelden die gemoeid zijn met het LIV ten goede te laten komen aan werkgevers en dat nu, in overleg met werkgevers, een gerichtere en effectievere arbeidsmarktregeling wordt voorgesteld. Ook moet de samenhang met toekomstige maatregelen op het gebied van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid, waaronder maatregelen op het gebied van het wettelijk minimumloon, worden gezien.

³ Naast een loonkostenvoordeel voor jongeren is ook afgesproken om het huidige loonkostenvoordeel banenafpraak structureel te maken (in plaats van nu maximaal drie jaar) en beschikbaar te stellen voor mensen die werkgevers al dienst hebben. Daarnaast is een compensatie afgesproken voor mensen die werken op een beschutte werkplek en voor mensen met een Wsw-indicatie die werken binnen een Wsw-bedrijf omdat voor hen geen recht op LKV banenafpraak bestaat.

⁴ Zie voetnoot 2.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Verder maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer als bijlage het rapport van het onderzoek naar de duurzaamheid van de banen in de banenafpraak toe te sturen⁶. Dit onderzoek voert UWV uit in opdracht van het Ministerie van SZW en wordt jaarlijks herhaald.⁷ In paragraaf 5 licht ik dit onderzoek kort toe.

2. Uitkomsten onderzoek parameters loonkostenvoordeel jongeren

Definitie (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt

De hoofdvraag van het onderzoek is in welke mate het voorgestelde loonkostenvoordeel voor jongeren daadwerkelijk jongeren met een (potentieel) kwetsbare arbeidsmarktpositie bereikt. Om het bereik van dit loonkostenvoordeel te kunnen vaststellen, is het van belang te weten welke jongeren een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Het onderzoek heeft daarom als eerste gedefinieerd welke jongeren dat zijn. Dat zijn in ieder geval jongeren zonder startkwalificatie (maximaal mbo1-diploma). Daarnaast kunnen ook jongeren mét startkwalificatie een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Om deze tweede groep te onderscheiden zijn er kenmerken voor potentiële kwetsbaarheid bepaald op basis van een analyse van CBS Microdata en een literatuurstudie. Jongeren met een startkwalificatie worden ook (potentieel) kwetsbaar op de arbeidsmarkt geacht als tenminste één van de volgende risicokenmerken voor hen geldt: een mbo-opleiding in een niet-kansrijke richting hebben gevolgd, alleenstaande ouder zijn, 18 jaar oud zijn, weinig werkervaring hebben, hoge zorgkosten hebben, verdachte zijn geweest van een misdrijf of problematische schulden hebben.

Gerichtheid van de parameters

Vervolgens is onderzocht in welke mate met de oorspronkelijk voorgestelde parameters van het loonkostenvoordeel voor jongeren daadwerkelijk jongeren met een (potentieel) kwetsbare arbeidsmarktpositie worden bereikt. Op basis van die parameters zou 54 procent van de banen die onder het loonkostenvoordeel voor jongeren vallen worden ingevuld door jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt: 24 procent door jongeren zonder startkwalificatie en 31 procent door jongeren met startkwalificatie en ten minste één risicokenmerk van (potentiële) kwetsbaarheid.⁸

Vormgeving

Het onderzoek heeft ook gekeken naar de verschillende manieren waarop het aandeel (potentieel) kwetsbare jongeren dat wordt bereikt met het voorgestelde loonkostenvoordeel voor jongeren, verhoogd kan worden. Het is mogelijk de gerichtheid te verhogen door aanpassingen in de vormgeving via het verhogen of verlagen van de parameters (leeftijd, urennorm, uurloonnorm), maar dergelijke aanpassingen brengen ook nadelen met zich mee. In het algemeen geldt:

- Een verlaging van de urennorm (nu 1.248 uur per jaar) verhoogt het aandeel (potentieel) kwetsbare jongeren dat met het loonkostenvoor-

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Over het laatste onderzoek bent u op 22 december 2020 geïnformeerd (Kamerstuk 34 352, nr. 205).

⁸ Vanwege afrondingsverschillen zit er een verschil tussen de som van de percentages (54 procent) en de individuele percentages (24 procent en 31 procent).

deel voor jongeren wordt bereikt.⁹ Een (te) grote verlaging leidt wel tot meer en kleinere banen die onder het loonkostenvoordeel jongeren zouden vallen. Dan gaat het niet meer om substantiële banen, maar om het financieren van bijbaantjes, terwijl het beoogde instrument is bedoeld om de arbeidsmarktpositie van (potentieel) kwetsbare jongeren structureel te verbeteren. Aanpassingen aan de uurloonnorm zorgen er slechts zeer beperkt voor dat meer jongeren met een (potentieel) kwetsbare arbeidsmarktpositie worden bereikt.¹⁰

- Een verlaging van de maximale leeftijd (voorgesteld 27 jaar) verhoogt het aandeel (potentieel) kwetsbare jongeren dat met het loonkostenvoordeel voor jongeren wordt bereikt¹¹, maar heeft als nadeel dat dit niet in lijn is met de definitie van «jongeren» in de Participatiewet. Een andere leeftijd kan gerechtvaardigd worden omdat meer jongeren met een (potentieel) kwetsbare arbeidsmarktpositie worden bereikt.
- Een aanpassing van de berekeningsperiode van jaarlijks naar maandelijks of driemaandelijks zorgt er slechts zeer beperkt voor dat meer jongeren met een (potentieel) kwetsbare arbeidsmarktpositie worden bereikt.¹² Een dergelijke aanpassing is ook lastig uitvoerbaar voor UWV en Belastingdienst.
- Combinaties van voorgaande aanpassingen zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld het verlagen van de urennorm in combinatie met het verlagen van de uurloonnorm of het verlagen van de leeftijd in combinatie met het verlagen van de urennorm. Deze laatste combinatie heeft van deze twee het grootste effect op de gerichtheid.¹³

3. Aanpassing van de vormgeving

Jongeren zijn door de coronacrisis hard geraakt.¹⁴ Maar ook al daarvóór was de positie van jongeren kwetsbaar en ervoeren jongeren problemen op het terrein van leren en ontwikkelen, werken, wonen en klimaat.¹⁵ Zij kunnen hier ook na de crisis nog nadelen van ondervinden, vooral jongeren in een kwetsbare positie. Dit is ook van invloed op hun positie op de arbeidsmarkt. Het is van belang om werkgevers te stimuleren jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt een kans te bieden om werk te verwerven en te behouden. Werk betekent immers zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Dit betekent voor werkgevers dat zij de nodige inspanningen moeten verrichten om deze jongeren te begeleiden en te ondersteunen. Met een gerichte lastenverlichting in de vorm van een loonkostenvoordeel voor jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt worden werkgevers hiervoor gecompenseerd en zodoende gestimuleerd deze jongeren in dienst te nemen en te houden. Om zoveel mogelijk jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te bereiken, is het van belang om het loonkostenvoordeel voor jongeren zo gericht mogelijk te maken. Omdat de bedoeling is dat werkgevers het loonkostenvoordeel kunnen ontvangen voor jongeren met een substantiële baan rondom het wettelijk minimum(jeugd)loon, moeten de parameters hierbij aansluiten.

Ik heb daarom met werkgevers gekeken op welke wijze de oorspronkelijk voorgestelde parameters in lijn met de bedoeling van de regeling kunnen worden aangepast. Dit om meer jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te bereiken. Hoewel met de oorspronkelijk

⁹ Zie tabel 3.6 en 3.7 uit het onderzoeksrapport.

¹⁰ Zie tabel 3.6 en 3.7 uit het onderzoeksrapport.

¹¹ Zie tabel 3.9 uit het onderzoeksrapport.

¹² Zie tabel 3.11 uit het onderzoeksrapport.

¹³ Zie tabel 3.13 en 3.14 van het onderzoeksrapport.

¹⁴ De ongelijke effecten van de coronacrisis – en opties voor beleid (cpb.nl).

¹⁵ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2021/en-nu-daden.pdf>.

voorgestelde parameters meer dan de helft van de beoogde doelgroep wordt bereikt (54%), leidt een aanpassing van de maximumleeftijd in combinatie met een aanpassing van de urennorm tot een aanzienlijke verhoging van het aantal jongeren met een (potentieel) kwetsbare arbeidsmarktpositie dat met het loonkostenvoordeel jongeren wordt bereikt. Door de maximumleeftijd te verlagen van 27 jaar naar 25 jaar in combinatie met het verlagen van de urennorm van 1.248 uur naar 1.000 uur per kalenderjaar¹⁶ stijgt de gerichtheid met 7-procentpunt van 54 procent naar 61 procent. Het gaat dan om 27 procent jongeren zonder startkwalificatie en 34 procent jongeren met startkwalificatie en ten minste één risicokenmerk van (potentiële) kwetsbaarheid. In het oorspronkelijke voorstel was dit respectievelijk 24 procent en 31 procent. Voor beide groepen wordt de gerichtheid vergroot. Met deze aanpassing wordt een substantieel deel van de banen die onder het loonkostenvoordeel voor jongeren vallen, ingevuld door jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

De verlaging van de leeftijd naar 25 jaar past binnen het beleid om jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te ondersteunen. Weliswaar is deze leeftijd niet in lijn met de in de Participatiewet gehanteerde leeftijdsgrens van 27 jaar, maar het is van belang te bezien of de leeftijd aansluit op de individuele en situationele kenmerken van de doelgroep en het doel van het loonkostenvoordeel voor de betreffende groep.¹⁷ Het onderzoek laat zien dat een verlaging van de maximumleeftijd het aandeel (potentieel) kwetsbare jongeren verhoogt dat met het loonkostenvoordeel voor jongeren wordt bereikt.¹⁸ Met name het aandeel banen dat wordt ingevuld door jongeren zonder startkwalificatie neemt sterk toe. Bekend is dat vooral jongeren zonder startkwalificatie (langdurig) een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben.

Ook met de voorgestelde verlaging van de urennorm worden werkgevers gestimuleerd om met het loonkostenvoordeel jongeren substantiële banen te realiseren voor (potentieel) kwetsbare jongeren. Met de verlaging van het urencriterium naar 1.000 uur per kalenderjaar (op weekbasis ongeveer 19 uur), is namelijk nog steeds sprake van substantiële banen rondom het wettelijk minimumloon. Ook het aantal banen dat onder de aangepaste parameters van het loonkostenvoordeel voor jongeren valt, komt grotendeels overeen met het aantal banen onder het oorspronkelijke voorstel.

De hoogte van het loonkostenvoordeel voor jongeren wordt bepaald aan de hand van de omvang van de doelgroep, die weer afhangt van de gekozen parameters. Op basis van de aangepaste parameters zou, met de huidige inzichten, het loonkostenvoordeel voor jongeren maximaal € 2.000 op jaarbasis (maximaal € 1,01 per verloond uur) bedragen. Het is de bedoeling dat voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar een getrappt lager maximumbedrag gaat gelden. De berekening van de omvang van de doelgroep en deze bedragen zullen worden geactualiseerd bij de definitieve invoering van dit instrument. Het huidige LIV-budget is in zijn geheel gereserveerd voor de effectievere invulling van de Wtl.

¹⁶ Het is de bedoeling dat voor 18, 19, en 20-jarigen een getrappt (lager) criterium zal gaan gelden.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 31 839, nr. 621.

¹⁸ Zie tabel 3.9 van het onderzoeksrapport.

4. Tenslotte

Jongeren maken zich zorgen over hun kansen op de arbeidsmarkt.¹⁹ Ze hebben vaker dan andere leeftijdsgroepen een flexibel contract of werken in tijdelijke banen. Ook kan er sprake zijn van multiproblematiek. Bovendien werken veel jongeren in sectoren die hard zijn getroffen door de coronacrisis. Maar we zien ook dat er in andere sectoren grote krapte is. In de brief van 5 juli 2021 is de aanpak voor herstel en perspectief voor de jeugd gepresenteerd.²⁰ Het loonkostenvoordeel voor jongeren is een instrument dat hieraan kan bijdragen. Dit loonkostenvoordeel ondersteunt werkgevers om (potentieel) kwetsbare jongeren op de arbeidsmarkt een kans te geven op de arbeidsmarkt.

Uit het onderzoek waarover ik u in deze brief heb geïnformeerd, blijkt dat een verlaging van de leeftijd in combinatie met een verlaging van de urennorm ervoor zorgt dat meer jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bereikt worden. Tegelijkertijd vergt invoering van het loonkostenvoordeel voor jongeren wetswijziging. Met het oog op de demissionaire status van het kabinet laat ik de indiening van deze wetswijziging over aan het nieuwe kabinet.

5. Onderzoek naar de duurzaamheid van de banen voor de banenafpraak

UWV onderzoekt op verzoek van het Ministerie van SZW jaarlijks de duurzaamheid van de banen in de banenafpraak. Dit jaar vindt dit onderzoek voor de vijfde keer plaats. De onderzoeksperiode voor het meest recente rapport loopt van het derde kwartaal van 2019 tot aan het derde kwartaal van 2020.

Invloed corona op onderzoek

De onderzoeksperiode omvat deels de periode vanaf maart 2020 waarin de coronacrisis en de bijbehorende maatregelen een sterke invloed hebben gehad op de arbeidsmarkt. Dit is vooral terug te zien in de beperkte instroom van personen in nieuwe banen. De toename van het aantal werkzame personen in de banenafpraak is in de onderzochte periode namelijk aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren. De coronacrisis heeft daarentegen geen aantoonbare negatieve impact gehad op de duurzaamheid van de banen voor de doelgroep banenafpraak. Over het algemeen is de duurzaamheid van de banen in de banenafpraak stabiel gebleven ten opzichte van afgelopen jaren. Het onderzoek bekijkt verschillende aspecten van de duurzaamheid van werk. De belangrijkste resultaten worden hieronder kort toegelicht.

Werkzaam zijn en werkzaam blijven

Uit het onderzoek blijkt dat van alle werkzame mensen in de banenafpraak in het derde kwartaal van 2019 een jaar later 84 procent nog steeds werk had. Twaalf procent van deze groep heeft het werk verloren en vier procent is uit het doelgroepregister gestroomd. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met eerdere jaren.

¹⁹ SER Denktank Coronacrisis, Neem iedereen mee: Kwetsbare Groepen op de Arbeidsmarkt, 11 december 2020; 2021-04-14-Open-brief-VNONCW-FNV.pdf, «Noodpakketten afbouwen, maar meer steun voor jongeren en zzp'ers» | Nieuwsuur (nos.nl). <https://www.fnv.nl/getmedia/173f29b2-5199-431a-bc6f-3f12c3065461/2021-04-14-Open-brief-VNONCW-FNV.pdf>; <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2374934-noodpakketten-afbouwen-maar-meer-steun-voor-jongeren-en-zzp-ers>.

²⁰ Kamerstuk 35 883, nr. 1, p. 40.

64 Procent van de werkzame personen in de banenafsprak in het derde kwartaal van 2019 werkt een jaar later nog in de dezelfde baan. Ook dit cijfer is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Het aantal personen dat een jaar later dezelfde baan heeft, verschilt tussen de verschillende doelgroepen binnen de banenafsprak: voor de doelgroep Participatiewet is dit 48 procent, voor de groep met een grondslag Wajong 62 procent en voor de groep met een grondslag WSW of WIW/ID 80 procent.

Werkzaam worden en blijven

UWV heeft ook specifiek gekeken naar de groep mensen die in de periode van het vierde kwartaal van 2018 tot en met het derde kwartaal van 2019 begonnen is met werken. Van deze groep heeft 63 procent een jaar later nog steeds werk. Dit is iets lager dan afgelopen jaren. Van deze groep is 33 procent nog werkzaam in dezelfde baan. Dit is ook iets lager dan de afgelopen jaren.

Vast of tijdelijk contract

Net als in de afgelopen jaren steeg ook in de onderzochte periode het totaal aantal gewerkte uren van mensen uit de doelgroep banenafsprak. Dit jaar was de stijging slechts gering. Het aandeel van het totaal aantal gewerkte uren op basis van een vast contract, is gestegen van 57 procent in het derde kwartaal van 2019 naar 64 procent in het derde kwartaal van 2020. Dit is een trendbreuk met de afgelopen vier jaar waarin dit percentage steeds daalde. Dit is deels te verklaren doordat er meer vaste contracten zijn afgesloten. Daarnaast is een verklaring dat in het afgelopen jaar de instroom in nieuwe banen, die vaak op basis van een contract voor bepaalde tijd zijn, gering was.

Duur contracten

Ook de gemiddelde duur van contracten toont een trendbeuk met afgelopen jaren. Waar afgelopen jaren de gemiddelde duur van contracten elk jaar daalde (als gevolg van instroom van nieuwe banen), is de gemiddelde contractduur met 5,8 jaar in 2020 ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van een jaar eerder. Dit is met name het gevolg van de geringe toename van nieuwe banen. Nieuwe banen hebben namelijk per definitie (nog) een korte duur.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees