

Hoofdpijnennotitie Loondispensatie Participatiewet

Beleid van de afgelopen jaren: stand van zaken

De afgelopen periode heeft de wetgever de kaders gesteld voor beleid om mensen met een arbeidsbeperking betere kansen te geven op werk. Daarmee zijn belangrijke stappen gezet richting een inclusieve samenleving waarin mensen zo veel mogelijk kunnen participeren op de arbeidsmarkt, met ondersteuning op maat. In 2015 zijn de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten ingevoerd. Met de Participatiewet zijn gemeenten ook verantwoordelijk geworden voor mensen die voorheen een beroep zouden doen op de Wajong of de Wsw, mensen met arbeidsbeperkingen die wel over arbeidsvermogen beschikken. Het doel van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten is om mensen met een arbeidsbeperking meer kansen te geven op een reguliere baan, en zo bij te dragen aan een inclusieve arbeidsmarkt. De inzet van werkgevers om tot 2026 125.000 extra werkplekken bij reguliere werkgevers te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking is daarmee verbonden. Om dit te stimuleren zijn voor werkgevers instrumenten en financiële tegemoetkomingen beschikbaar gesteld. Mensen met arbeidsvermogen wordt zo perspectief geboden op werk bij een reguliere werkgever, uiteraard rekening houdend met hun mogelijkheden.

Voor mensen die alleen onder beschutte omstandigheden betaald werk kunnen verrichten kent de Participatiewet de voorziening beschut werk. Hiervoor gelden aparte criteria. Het vorige kabinet stelde middelen beschikbaar voor 30.000 beschut werkplekken in de structurele situatie (2050).

Sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet zijn wijzigingen doorgevoerd om gebleken knelpunten weg te nemen. Zo is een uniforme no-riskpolis structureel beschikbaar gekomen voor de gehele doelgroep van de banenafpraak en beschut werk, is de zogenaamde praktijkroute als extra toegang tot de doelgroep banenafpraak gecreëerd en zijn de regels aangescherpt voor gemeenten om beschut werk aan te bieden wanneer daaraan behoefte bestaat. Vanaf 1 januari 2018 blijven de banen waarop mensen uit de doelgroep van de banenafpraak werken meetellen voor de banenafpraak, ook als zij niet langer aan de criteria voldoen, doordat ze bijvoorbeeld zelfstandig het wettelijk minimumloon zijn gaan verdienen. Deze wijzigingen zijn een stimulans voor werkgevers om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen en langer in dienst te houden.

Periodiek worden de ontwikkelingen van zowel de banenafpraak als de Participatiewet gemonitord. Met de brief over de tweemeting banenafpraak is de Kamer op 30 juni 2017 door mijn ambtsvoorganger geïnformeerd over de voortgang van de banenafpraak¹. De resultaten van deze tweemeting laten zien dat de werkgevers eind 2016 in totaal 22.554 banen ten opzichte van de nulmeting hebben gerealiseerd voor mensen met een arbeidsbeperking. Met dit resultaat is voldaan aan de doelstelling dat alle werkgevers tezamen eind 2016 in totaal 20.500 banen realiseren. Werkgevers in de sector markt hebben de doelstelling eind 2016 ruimschoots gehaald, werkgevers in de sector overheid niet.

Met mijn brief van 8 december jl. heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van de Participatiewet.² Hieruit blijkt dat er veel voortgang is geboekt, maar dat we er nog niet zijn. De arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking vergt op de langere termijn nog veel inspanningen: van mensen zelf, van werkgevers, gemeenten, UWV en van de overheid. We willen nu het instrumentarium kiezen waarmee we ook op langere termijn zo veel mogelijk mensen duurzaam aan werk kunnen helpen.

¹ Kamerstukken II 2016-2017, 34 352, nr. 60.

² Kamerstukken II 2017-2018, 34 352, nr. 76.

Regeerakkoord: meer middelen voor ondersteuning richting (beschut) werk en invoering van loondispensatie

In het Regeerakkoord zijn maatregelen benoemd om op korte en langere termijn meer mensen met beperkingen effectief aan de slag te helpen. Het budget voor dienstverlening aan mensen in een kwetsbare positie wordt verhoogd. Gemeenten krijgen hiermee ruimte voor activering, om bijvoorbeeld meer beschutte werkplekken te organiseren, om werkgevers te ontzorgen en om maatwerk te bieden dat aansluit bij de behoeften van burgers. Om deze extra inzet te financieren, is in het Regeerakkoord de keuze gemaakt om loonkostensubsidie in de Participatiewet te vervangen door loondispensatie. Dit geldt ook voor het instrument beschut werk in de Participatiewet. Ook bij de keuze voor loondispensatie heeft het kabinet primair voor ogen om mensen met een arbeidsbeperking meer kansen te geven op duurzaam werk. Om mensen die kansen te geven op werk is een eenduidig instrumentarium voor werkgevers nodig. Het kabinet kiest daarbij voor loondispensatie. Loondispensatie wordt al jaren in de Wajong toegepast. Met name vanuit de kant van werkgevers is hiertoe een oproep gedaan uit oogpunt van eenvoud en eenduidigheid³. Het instrument loondispensatie zorgt ervoor, ook op termijn, dat de werkgever in geval van verminderde loonwaarde (productiviteit) van een werknemer alleen loon hoeft te betalen voor diens daadwerkelijke productiviteit, net zoals werkgevers dat nu gewend zijn voor mensen uit de Wajong. Dit biedt zekerheid aan werkgevers die mensen uit de doelgroep banenafpraak/quotumregeling in dienst willen nemen en houden.

Bij loondispensatie hoort een adequate vorm van inkomensaanvulling voor de werknemer, waarbij werken loont als je vanuit de uitkering gaat werken. De nieuwe systematiek met loondispensatie en een aanvullende uitkering gaat gelden voor nieuwe arbeidsrelaties; voor bestaande arbeidsrelaties blijft de huidige systematiek met loonkostensubsidie gelden.

Uitgangspunten

Hieronder schets ik de hoofdlijnen van de maatregel loondispensatie zoals ik die voor ogen heb. Bij het bepalen van deze hoofdlijnen heb ik een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze sluiten in belangrijke mate aan bij de uitgangspunten die afgelopen december door de heer Peters (CDA) zijn ingebracht bij de begrotingsbehandeling.

- Werken loont, en méér werken loont, ook voor mensen die vanuit de bijstand gaan werken met loondispensatie. We willen mensen stimuleren, ook financieel, om te werken naar vermogen.
- Doorgroei en uitstroom uit de uitkering wordt niet belemmerd. Mensen die gaan werken met loondispensatie kunnen zich immers ontwikkelen en kunnen groeien in loonwaarde. Ik vind het wenselijk dat mensen die zichzelf ontwikkelen en zelfstandig het minimumloon kunnen gaan verdienen, er niet op achteruit gaan in inkomen zodat we ontwikkeling en uitstroom uit de uitkering niet ontmoedigen.
- Loon plus aanvullende uitkering leiden tot een inkomen dat stijgt tot een niveau conform minimumloon als iemand voltijds gaat werken vanuit de bijstand.
- Voor werkgevers moet het gemakkelijk zijn om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit vergroot de kansen op werk voor deze groep. Een eenduidig ondersteunend instrumentarium voor zowel UWV- als gemeentelijke cliënten is daarvoor belangrijk. Ook moeten de benodigde procedures zo eenvoudig mogelijk zijn.
- Voor alle betrokken partijen (werkgevers, werknemers en gemeenten) wil ik letten op de uitvoerbaarheid en het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lasten.

Daarbij stelt het Regeerakkoord de budgettaire kaders.

³ Zie tienpuntenplan, mei 2017 en website VNO/NCW, december 2019, <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/stel-werkzekerheid-centraal-arbeidsmarktbeleid>.

Gesprekken met betrokken partijen

Ik streef een zorgvuldig proces na waarbij alle betrokken partijen hun inbreng kunnen leveren bij de uitwerking van de maatregelen. Deze hoofdlijnennotitie is tot stand gekomen na consultatie van gemeenten, sociale partners en cliëntenorganisaties. Uit de gesprekken bleek een grote mate van overeenstemming over het doel: het vergroten van het perspectief op werk voor mensen met een arbeidsbeperking.

Werkgeversorganisaties zijn voor een eenvoudiger en eenduidiger instrumentarium om het voor werkgevers gemakkelijker te maken deze mensen in dienst te nemen. In dit kader pleiten zij onder andere in hun tienpuntenplan⁴ voor loondispensatie in de Participatiewet, net als in de Wajong. Werknemersorganisaties hebben grote bezwaren tegen de wijze van beloning van mensen met een arbeidsbeperking zoals zij ook hebben verwoord in een brief aan uw Kamer⁵. De voorgestelde loondispensatie leidt volgens hen niet tot volwaardig werknemerschap en kent voor betrokkenen grote nadelen, waaronder het ontvangen van inkomen uit meerdere bronnen waardoor de bureaucratie voor werknemers toeneemt. Werkgevers en werknemers hebben aangegeven dat zij met elkaar in gesprek zijn over de knelpunten bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking; ik neem hun bevindingen graag mee in het verdere proces. Gemeenten hebben een voorkeur voor behoud van loonkostensubsidie. Zij hebben verschillende inhoudelijke bezwaren naar voren gebracht en zien vooralsnog niet in voor welk probleem het voorstel een oplossing zou zijn. Het voorstel draagt naar de mening van gemeenten niet bij aan de inclusieve samenleving, is onnodig complicerend, ook voor betrokken werknemers die blijvend zijn aangewezen op de bijstand, en draagt naar hun oordeel niet bij aan de gewenste uniformering van instrumenten en vereenvoudiging van de uitvoering.

Cliëntenorganisaties (Landelijke Cliëntenraad en Ieder(in)) hebben aangegeven zich niet te kunnen vinden in de wijze waarop loondispensatie nu wordt uitgevoerd in de Wajong en in het systeem dat wordt voorgesteld voor de Participatiewet. Zij verwijzen naar hun brief aan de Tweede Kamer van 1 februari jl. waarin zij een alternatief voorstel hebben gedaan. In het Algemeen Overleg van 8 februari heb ik aangegeven dat ik het sympathiek vind dat cliëntenorganisaties een alternatief voorstel hebben gedaan. Ik heb verder aangegeven dat het voorstel nog veel onduidelijkheden bevat en dat er wel veel haken en ogen aan zitten. Cliëntenorganisaties benadrukken het belang om voorgenomen beleid te toetsen aan het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Ik onderschrijf dit en kom hier onderstaand op terug.

Ik heb de zorgen en aandachtspunten van alle partijen zoveel mogelijk meegenomen in deze notitie en neem deze ook mee in de verdere uitwerking van de maatregel in een wetsvoorstel.

Loondispensatie en loonkostensubsidie vergeleken

Om te bereiken dat zoveel mogelijk mensen mee gaan doen op de arbeidsmarkt is het belangrijk dat werkgevers worden gestimuleerd om ook mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Voor werkgevers is het belangrijk dat zij worden gecompenseerd indien mensen met een arbeidsbeperking een productiviteit hebben die lager ligt dan de totale arbeidskosten op minimumloonniveau. Momenteel bestaan er twee instrumenten voor dat doel: loondispensatie in de Wajong en loonkostensubsidie in de Participatiewet.

De opzet van beide instrumenten verschilt. De werkgever wordt bij loondispensatie toegestaan loon te betalen conform de productiviteit (loonwaarde) van de werknemer en betaalt daarbij een loon dat ligt onder het wettelijk minimumloon (WML). De werknemer krijgt zo nodig een aanvullende uitkering van UWV of van de gemeente. Loondispensatie wordt al jaren gebruikt in de Wajong. In 2016 werkten ruim 17.000 Wajongers met loondispensatie.

⁴ Zie voetnoot 3.

⁵ Zie <https://www.fnv.nl/over-fnv/nieuws/nieuwsarchief/2017/december/bonden-roepen-kabinet-op-loondispensatieplan-in-te-trekken-2/>

Bij loonkostensubsidie ontvangt de werknemer van de werkgever een loon conform de cao voor de uren die hij werkt (of ten minste het wettelijk minimumloon als er geen cao van toepassing is). Daarnaast krijgt de werknemer zo nodig een aanvullende uitkering van de gemeente, in het geval het aantal uren dat hij werkt te weinig is om boven het sociaal minimum uit te komen. De werkgever krijgt loonkostensubsidie ter hoogte van het verschil tussen het WML en de (lagere) loonwaarde van zijn werknemer. De loonkostensubsidie vergoedt ook de af te dragen werkgeverspremies, waaronder het werkgeversdeel van de pensioenpremie. Het aantal verstrekte loonkostensubsidies in de Participatiewet is sinds 2015 gestaag gestegen en bedraagt ultimo 2017 bijna 11.000.

Vormgeving van de aanvullende uitkering bij loondispensatie

De invoering van loondispensatie in de Participatiewet betekent dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om werkgevers dispensatie te verlenen voor het betalen van ten minste het wettelijk minimumloon aan werknemers met een verminderde productiviteit. Bij loondispensatie hoort een aanvullende uitkering van de gemeente voor de werknemer die vanuit de bijstand gaat werken. Immers, zonder speciale aanvulling kan iemand die werkt met loondispensatie meestal niet boven bijstandsniveau uitkomen⁶. Dit kabinet wil dat werken loont voor mensen met een arbeidsbeperking die vanuit de bijstand gaan werken, ook voor mensen die gaan werken met loondispensatie. Dat betekent dat de aanvullende uitkering het loon moet aanvullen tot méér dan bijstandsniveau. In mijn contourenbrief aan uw Kamer d.d. 14 december 2017 heb ik al aangegeven dat ik wil koersen op een aanvulling die ervoor zorgt dat het inkomen stijgt tot een niveau conform minimumloon wanneer iemand voltijds werkt. Hieronder zal ik schetsen hoe ik dat wil realiseren binnen de financiële kaders van het Regeerakkoord.

Zo eenvoudig mogelijk, binnen de kaders

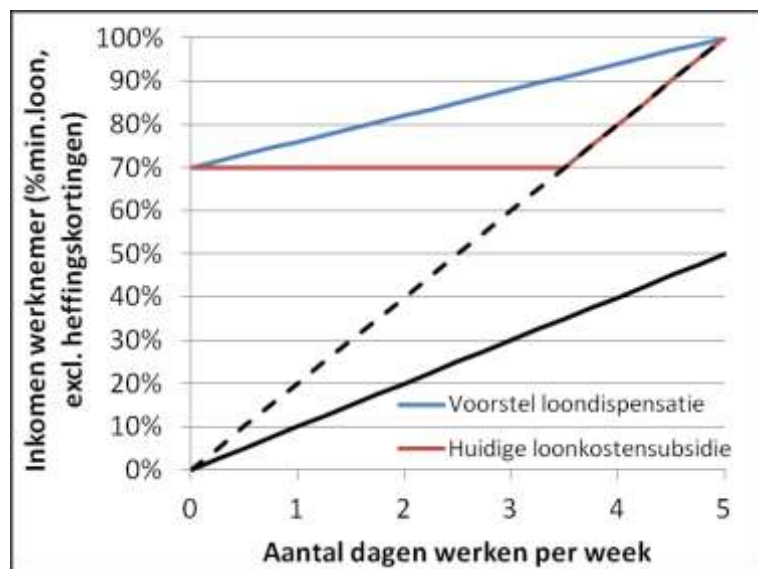
De eenvoudigste vormgeving is een aanvullende uitkering volgens één vaste formule, zodanig dat het totale inkomen stijgt naarmate iemand meer uren per week werkt met loondispensatie, tot een niveau conform minimumloon. Een aanvulling in één vaste lijn is het eenvoudigst en best uitlegbaar. Bovendien gaat werken hiermee lonen vanaf dag 1.

In de figuur hieronder volgt een grafische weergave hoe deze aanvulling er op hoofdlijnen uit ziet. Het inkomen wordt in een rechte lijn aangevuld vanaf de uitkeringsnorm (bij niet werken) tot een niveau van 100% minimumloon per maand (bij voltijd werken). Deze figuur gaat uit van een alleenstaande of alleenstaande ouder met een loonwaarde van 50% van het minimumloon per uur. Als deze persoon niet werkt, krijgt hij algemene bijstand conform het sociaal minimum van 70% van het referentieminimumloon⁷ waar hij recht op heeft. Als hij met loondispensatie gaat werken, krijgt hij de helft van het minimumloon per gewerkt uur van zijn werkgever (zwarte lijn). De aanvullende uitkering vult aan tot de blauwe lijn. Als hij voltijd werkt, krijgt hij aangevuld tot 100%; daartussen neemt zijn totale inkomen toe van 70% naar 100% van het minimumloon. Werken loont voor hem, ook in deeltijd.

⁶ De Participatiewet kent wel een aantal vrijlatingen van inkomsten, zoals de algemene vrijlating van 25% van de arbeidsinkomen tot een maximum van ca. 200 euro p.m. gedurende 6 maanden (deze geldt niet voor jongeren tot 27 jaar) en een vrijlating van 15% voor mensen met een medische urenbeperking met een maximum van ca. 126 euro per maand. In deze notitie, die specifiek gaat over loondispensatie en de aanvullende uitkering, wordt hiervan geabstraheerd. In het wetsvoorstel zal worden aangegeven hoe dit specifieke regime zich verhoudt tot de bestaande vrijlatingen.

⁷ Het netto referentieminimumloon is gekoppeld aan het nettoloon van een werknemer die het wettelijk minimumloon verdient, echter zonder arbeidskorting, en met een correctie voor de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

Fig.1: Schematische weergave van de voorgestelde aanvulling bij loondispensatie (blauw), versus de huidige loonkostensubsidie (rood) voor een alleenstaande of alleenstaande ouder (70%-bijstandsnorm).⁸



Ter vergelijking: in geval van loonkostensubsidie zou hij loon conform ten minste minimumloon krijgen (zwarte stippellijn), en zou de aanvullende uitkering indien nodig het inkomen aanvullen tot sociaal minimum (rode lijn).

In formulevorm ziet de voorgestelde aanvulling bij loondispensatie er als volgt uit:

$$\text{Aanvulling} = \text{bijstandsnorm} + (\text{referentieminimumloon} - \text{bijstandsnorm}) * \text{deeltijdfactor} - (\text{inkomen} - \text{arbeidskorting}).$$

Als iemand niet werkt, is zijn aanvullende uitkering conform de 'standaard' bijstandsnorm, die bijvoorbeeld 70% van het referentieminimumloon bedraagt voor een alleenstaande of alleenstaande ouder. Naarmate iemand meer gaat werken met loondispensatie, neemt zijn totale inkomen toe, tot maximaal 100% van het netto referentieminimumloon als hij voltijd werkt. Daarnaast neemt zijn netto inkomen toe vanwege de arbeidskorting waar hij recht op krijgt. Naarmate iemand meer loonwaarde ontwikkelt en benut, neemt zijn arbeidsinkomen en zijn arbeidskorting toe, en gaat hij er in inkomen verder op vooruit.

Bovenstaande figuur schetst de aanvullingsregeling op hoofdlijnen. In de bijlage staan preciezere berekeningen weergegeven, in netto eurobedragen inclusief heffingskortingen, voor een aantal verschillende huishoudensituaties. De positie van de niet-uitkeringsgerechtigden en de implicaties voor pensioenopbouw en werknemersverzekeringen zijn niet uit de figuur af te leiden, en worden hieronder beschreven.

⁸ Ca. 85% van de aanvragers met algemene bijstand is alleenstaande of alleenstaande ouder. Ongeveer 10% van hen is kostendeler. Ca. 15% van de bijstandsgerechtigden ontvangt bijstand op basis van de norm voor paren met een gemeenschappelijke huishouding. Onder de potentiële doelgroep loondispensatie kan deze verdeling er (structureel) anders uitzien.

Positie van niet-uitkeringsgerechtigden

De aanvullingssystematiek die ik hierboven heb geschetst geldt voor bijstandsgerechtigden die gaan werken met loondispensatie. Bij de begrotingsbehandeling heb ik aan de heer J. van Dijk (SP) toegezegd te zullen kijken naar de positie van niet-uitkeringsgerechtigden, die ook tot de doelgroep van de Participatiewet behoren. Het gaat kortweg om mensen die op grond van de wet als werkzoekende staan ingeschreven bij UWV, maar niet in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. Geen recht op bijstand bestaat voor mensen die zelf over voldoende middelen beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien. Ook bestaat geen recht op bijstand als iemand een gezamenlijke huishouding vormt met een ander en die ander beschikt over voldoende inkomen of vermogen voor hen beiden. Een deel van hen zal niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen. Daarom is het belangrijk dat het instrument loondispensatie ook beschikbaar komt voor niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Werkgevers kunnen hen dan ook in dienst nemen tegen een beloning conform hun productiviteit. Zo worden hun arbeidsmarktkansen vergroot.

Het budgettaire kader uit het regeerakkoord voorziet niet in een aanvullende uitkering voor niet-uitkeringsgerechtigden. Niet-uitkeringsgerechtigden gaan er altijd op vooruit wanneer zij met loondispensatie gaan werken. Zij gaan immers loon ontvangen.

Financiële en administratieve gevolgen voor betrokkenen

De invoering van loondispensatie heeft, ten opzichte van het huidige systeem van loonkostensubsidie, op hoofdlijnen de volgende financiële en administratieve gevolgen voor betrokken partijen.

Werknemers

De aanvullende uitkering heeft met de vormgeving zoals ik die hierboven heb geschetst veelal een positief effect op het inkomen van de werknemer die vanuit de bijstand gaat werken met loondispensatie, zoals ook al te zien was in figuur 1. Werken gaat lonen vanaf de eerste dag. Dat is gunstig voor deze doelgroep, die vaak niet (direct) voltijds kan gaan werken. Met loonkostensubsidie begint werken pas te lonen vanaf het moment dat je boven bijstandsniveau uitkomt; voor een alleenstaande of alleenstaande ouder is dat pas vanaf 3,5 dagen werken per week bij een loon conform minimumloon. Tot dat moment blijf je met loonkostensubsidie op bijstandsniveau. Onderstaande rekenvoorbeeld illustreert het verschil in euro per jaar, inclusief heffingskortingen (algemene heffingskorting en arbeidskorting).

Tabel 1. Rekenvoorbeeld van het netto inkomen van een alleenstaande bijstandsgerechtigde met een loonwaarde van 50% van het minimumloon die drie dagen per week werkt: huidig systeem van loonkostensubsidie vergeleken met het voorgestelde systeem van loondispensatie.⁹

	<i>Loonkostensubsidie (huidig)</i>	<i>Loondispensatie (voorstel)</i>
Netto loon	€ 11.062	€ 6.167
Aanvullende uitkering	€ 870	€ 8.942
Totaal inkomen	€ 11.932	€ 15.109

⁹ Deze bedragen zijn indicatief op basis van fiscale parameters 2018. De bedragen zullen anders uitvallen door belastingherzieningen en de reguliere indexatie van de fiscale parameters. In beide situaties is ervan uitgegaan dat de werknemer geen pensioenpremie afdraagt. De loonkostensubsidie die de gemeente in de huidige situatie aan de werkgever betaalt, blijft in deze tabel buiten beeld.

Voor het netto besteedbaar inkomen van mensen is ook de doorwerking naar de toeslagen (bijv. de huurtoeslag en de zorgtoeslag) relevant. Deze hangt af van de precieze situatie van mensen. In bovenstaande rekenvoorbeeld zal het hogere totale inkomen bij de voorgestelde vormgeving van loondispensatie betekenen dat er minder recht op toeslagen is dan in het huidige systeem van loonkostensubsidie, waardoor het verschil in netto besteedbaar inkomen kleiner zal zijn. Ik zal deze doorwerking de komende tijd in kaart brengen en meenemen in de verdere uitwerking.

Met loondispensatie krijgt een groter deel van de werkende mensen met een arbeidsbeperking te maken met twee inkomstenbronnen: loon van de werkgever, en een aanvullende uitkering van de gemeente. Momenteel hebben mensen die in deeltijd werken met loonkostensubsidie, en daarmee niet boven bijstandsniveau uitkomen, daar al mee te maken (zie ook bovenstaande voorbeeld). In hun belastingaangifte en eventuele aanvraag van toeslagen moeten zij beide inkomstenbronnen opgeven. Het is belangrijk dat de uitvoering oog heeft voor het beperken van de administratieve lasten voor de werknemer, ook voor de werknemers die hier nu al mee te maken hebben. Ik wil hier samen met gemeenten en andere betrokken partijen bij de verdere uitwerking van het voorstel naar kijken.

Werkgevers

Werkgevers die iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen, krijgen straks met één systeem te maken – loondispensatie – of diegene nu uit de UWV- of de gemeentelijke doelgroep afkomstig is. Zij betalen hun werknemer direct conform diens loonwaarde; er is geen geldstroom meer nodig van de gemeente naar de werkgever voor mensen uit de gemeentelijke doelgroep. De werkgever krijgt meer zekerheid dat hij betaalt conform de productiviteit van de werknemer, en dat hij slechts financiële verplichtingen aangaat ter hoogte van diens loonwaarde.

Gemeenten

Een deel van de mensen met een arbeidsbeperking, die met loonkostensubsidie voldoende zouden kunnen verdienen om uit de uitkering te komen, houdt in geval van loondispensatie recht op een aanvullende uitkering van de gemeente. Het aantal aanvullende uitkeringen dat gemeenten moeten verstrekken, en waarvoor zij een inkomstenverrekening moeten maken, neemt dus toe. Daar staat tegenover dat gemeenten geen loonkostensubsidies meer hoeven te verstrekken aan werkgevers.

Pensioenopbouw en werknemersverzekeringen

Het inkomen van mensen die in het kader van de Participatiewet gaan werken met loondispensatie zal bestaan uit loon en (indien van toepassing) een aanvullende uitkering. Deze twee inkomenscomponenten verschillen van karakter, hetgeen van invloed is op de mate waarin mensen met loondispensatie aanvullend pensioen kunnen opbouwen en in de mate waarin zij verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Bij de behandeling van de SZW-begroting in december jongstleden heeft uw Kamer gevraagd in te gaan op de mogelijkheden van pensioenopbouw en op de rechten in het kader van de werknemersverzekeringen in geval van werken met loondispensatie.

Op 7 oktober 2016 heeft mijn voorganger desgevraagd uw Kamer, mede namens de toenmalige staatssecretaris van Financiën, op de hoogte gebracht van haar antwoord aan de Stichting van de Arbeid op de vraag naar een mogelijkheid voor meer pensioenopbouw bij loondispensatie in het kader van de Wajong (kenmerk: 2016D37981). Vraag was of verruiming van de mogelijkheid om aanvullend pensioen op te bouwen bij loondispensatie noodzakelijk en wenselijk is. Een aanvullend pensioen is een pensioen dat het basispensioen -de AOW-uitkering- aanvult en wordt opgebouwd over loon. Bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd voorziet de overheid in een basispensioen, de AOW-uitkering. Vanwege dat basispensioen kennen pensioenregelingen een drempelbedrag, de AOW-franchise, waarover geen pensioenopbouw plaatsvindt en waarover dus

ook geen pensioenpremies voor aanvullend pensioen hoeven te worden afgedragen. Aanvullend pensioen wordt alleen opgebouwd over het deel van het loon dat boven deze franchise ligt. Dit betekent dat mensen die met loondispensatie werken meestal weinig of geen aanvullend pensioen opbouwen. Daartegenover staat dat de werkgever en de werknemer ook nauwelijks of geen premies voor aanvullend pensioen hoeven af te dragen.

Wat betreft de werknemersverzekeringen geldt dat mensen die in dienstbetrekking werken in dat kader verzekerd zijn tegen de risico's van loonverlies als gevolg van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. In verband hiermee worden over het loon premies werknemersverzekeringen (WW, ZW, WIA) afgedragen. Ook mensen die met loondispensatie werken, zijn voor het loondeel verzekerd in het kader van de werknemersverzekeringen. Dit betekent dat in geval van werkloosheid de hoogte van de WW-uitkering ook gerelateerd is aan het door de werkgever betaalde loon. Voor de opbouw van de duur van WW-rechten maakt het niet uit of iemand een beperkte loonwaarde heeft of niet. Bij ziekte heeft de werkgever een loondoorbetalingsverplichting¹⁰. Als het dienstverband afloopt, komt een zieke werknemer in aanmerking voor een uitkering op grond van de ZW. Doorbetaling van de aanvullende uitkering ligt dan niet voor de hand, aangezien er op dat moment geen sprake is van een dienstbetrekking met loondispensatie. Na twee jaar ziekte kan recht ontstaan op een WIA-uitkering. De hoogte van de ZW- en WIA-uitkering is ook afhankelijk van het door de werkgever betaalde loon. Als de hoogte van een uitkering in het kader van de werknemersverzekeringen lager is dan het voor iemand geldende sociaal minimum kan recht op een toeslag in het kader van de Toeslagenwet en zo nodig op aanvullende bijstand bestaan. Mensen die met loondispensatie werken of mensen die tegen ten minste het minimumloon werken (maar korter dan twee jaar gewerkt hebben als zij uitvallen) blijven, net als nu, onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeente vallen, ook als zij een ZW-, WW- of een WIA-uitkering hebben. Zo wordt geborgd dat zij in beeld blijven bij de gemeente.

Budgettaire effecten

Het budgettaire pad in het Regeerakkoord is gebaseerd op het terugdraaien van het extra budget voor gemeenten dat was overeengekomen in het sociaal akkoord van april 2013 om loonkostensubsidie in te voeren. Het uitgangspunt was de vormgeving van loondispensatie zoals in toenmalig wetsvoorstel Werken naar vermogen¹¹, dat nooit is ingevoerd. Voor de overgang van loondispensatie a la Werken naar vermogen naar loonkostensubsidie zoals we dat nu kennen in de Participatiewet is bij het sociaal akkoord een bedrag oplopend tot structureel 500 miljoen euro aan extra middelen toegevoegd. Het terugdraaien hiervan levert het budgettaire beeld uit onderstaande tabel op. In de structurele situatie, die omstreeks 2050 wordt bereikt, is in het Regeerakkoord een besparing van 500 mln euro geboekt. In essentie betekent dit dat het budgettaire kader is gebaseerd op een aanvullende uitkering voor loondispensanten zoals in het wetsvoorstel Werken naar vermogen, inclusief bijbehorende uitvoeringskosten.¹² De bespaarde middelen blijven bij gemeenten voor intensivering van de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking.

De aanvullende uitkering die ik voor ogen heb, zal ten opzichte van het Regeerakkoord op korte termijn tot minder besparing leiden doordat de aanvulling vanaf dag 1 hoger is dan waarmee impliciet is gerekend in het Regeerakkoord. Het wetsvoorstel Werken naar vermogen bevatte

¹⁰ Voor mensen die behoren tot de doelgroep banenafsprake en voor mensen in beschut werk geldt evenwel de uniforme no-riskpolis van UWV waarmee voor werkgevers het risico van de loondoorbetalingsverplichting is gedekt.

¹¹ Kamerstukken II 2011-2012, 33 161, nr. 1-3.

¹² Bij de overgang van loondispensatie naar loonkostensubsidie is geen uitname gedaan uit het macrobudget vanwege een vermindering van de uitvoeringskosten van gemeenten. Derhalve wordt nu ook niet uitgegaan van een toename van de uitvoeringskosten.

immers een aanvullende uitkering in twee fases waarbij die in de eerste fase relatief beperkt was. Op de lange termijn is het voorstel budgettair neutraal, omdat in de tweede fase in wetsvoorstel Werken naar vermogen een hogere loonaanvulling volgde tot minimummaandloon, ook voor mensen die in deeltijd werken. In de structurele situatie zou een gedeelte van de mensen in deze fase hebben gezeten. In onderstaande tabel staan de reeksen uit het Regeerakkoord en het budgettaire effect van de hierboven gepresenteerde uitwerking. In deze reeks is gerekend met een geleidelijke ingroei van de vrijlating van de arbeidskorting in de aanvullende uitkering, ter compensatie van de onvoltooide afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, conform wetsvoorstel Werken naar vermogen.

Tabel 2. Budgettaire effecten, in mln euro

	2019	2020	2021	structureel
Budgettair pad Regeerakkoord Loondispensatie	-10	-25	-40	-500
Budgettaire effecten t.o.v. Regeerakkoord	8	20	30	0
Nieuw budgettair pad Loondispensatie	-2	-5	-10	-500
Budgettair pad Regeerakkoord Activering en dienstverlening, beschut werk	15	42	69	480
Budgettaire effecten t.o.v. Regeerakkoord	-8	-20	-30	0
Nieuw budgettair pad Activering en dienstverlening, beschut werk	7	22	39	480

Wanneer er, anders dan het kabinet voorstelt, voor zou worden gekozen om voor niet-uitkeringsgerechtigden die gaan werken met loondispensatie te voorzien in een aanvulling tot het niveau van minimumloon per gewerkt uur zou ongeveer de helft van de opbrengst van de invoering van loondispensatie in de Participatiewet teniet worden gedaan. Zoals eerder is aangegeven in antwoord op vragen van de heer G. van Dijk (PvdA)¹³ is de groep niet-uitkeringsgerechtigden die gaan werken met verminderde loonwaarde weliswaar beperkt (in de ramingen voor de meerkosten van loonkostensubsidie is destijds uitgegaan van circa 10% van het totaal aantal mensen dat gaat werken met loonkostensubsidie), maar vormen de meerkosten circa de helft van het structurele bedrag van 500 miljoen euro.

Meer middelen voor ondersteuning richting (beschut) werk

De besparing die gerealiseerd wordt door loonkostensubsidie te vervangen door loondispensatie wordt ingezet om de activering van en dienstverlening aan mensen in een kwetsbare positie te verhogen. Gemeenten kunnen met deze extra beschikbare middelen in de structurele situatie - omstreeks 2050 - 20.000 extra beschut werkplekken realiseren. Beide maatregelen zijn communicerende vaten: gemaakte keuzes bij de ene maatregel beïnvloeden de mogelijkheden binnen de andere maatregel.

Ik wil benadrukken dat het doel van beide maatregelen is dat meer mensen met een beperking betaald kunnen gaan werken. Een belangrijk principe van de Participatiewet is het bieden van maatwerk. Maatwerk betekent dat altijd moet worden gekeken naar het meest passende instrumentarium om mensen naar hun mogelijkheden te laten participeren. Beschut werk is een

¹³ Zie antwoord op Kamervragen G. van Dijk, 18 december 2017, 2017Z15540.

belangrijk instrument voor mensen die veel begeleiding of aanpassingen nodig hebben om mee te kunnen doen. Dit draagt bij aan de inclusieve samenleving die ons voor ogen staat. Het kabinet wil dan ook gemeenten met de extra financiële middelen faciliteren zodat zij meer beschut werkplekken kunnen realiseren waar de behoefte is. Als de extra beschut werkplekken gezien de behoefte niet nodig zijn, kunnen de middelen worden ingezet om mensen met een beperking op een andere manier te ondersteunen richting werk.

Vanaf 2017 - sinds burgers ook zelf een advies beschut werk bij UWV kunnen aanvragen – is het aantal adviezen beschut werk sterk gegroeid van ruim 100 in 2015, naar ruim 375 in 2016 tot ruim 1.600 in 2017, in totaal een kleine 2.100. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten. Dit laat zien dat de invulling van beschut werk nog in ontwikkeling is. Het is nu nog niet uitgekristalliseerd hoeveel beschut werkplekken er daadwerkelijk nodig zijn. Ik zie hierin zeker nog mogelijkheden. Zowel bij de inzet op beschut werk door gemeenten en het vinden van potentiële kandidaten in hun eigen bestanden als bij de inzet vanuit PrO-VSO scholen en andere organisaties om samen met hun scholieren of cliënten een advies beschut werk aan te vragen.

Mijn doel is dus niet om uiteindelijk 20.000 beschut werkplekken extra te realiseren als dat niet nodig is. Het gaat om het bieden van maatwerk, zodat mensen ondersteuning krijgen naar behoefte en waarbij beschut werk maximaal wordt gefaciliteerd.

Flankerend beleid

Bij het instrument loondispensatie zorg ik voor een zorgvuldig vormgegeven aanvullende uitkering voor werknemers, zoals op hoofdlijnen hierboven beschreven. Voor werkgevers betekent de keuze voor loondispensatie in de Participatiewet een stap richting een eenduidiger en eenvoudiger instrumentarium. Bij het instrument loondispensatie hoort echter een bredere context die ik met betrokken partijen wil herzien.

Loonwaardebepaling

Bij loondispensatie betaalt de werkgever alleen het loon ter hoogte van de loonwaarde aan de betrokken werknemer. Het loon wordt vastgesteld aan de hand van een loonwaardebepaling. Het loon is dus rechtstreeks afhankelijk van de loonwaarde. Dit geldt ook voor de aanspraak op werknemersverzekeringen en deels de pensioenopbouw. Het is daarmee des te belangrijker dat er een objectieve vaststelling van de loonwaarde is.

Op dit moment is in het kader van loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet geregeld dat de loonwaarde op de werkplek moet worden vastgesteld, met inbreng van de werkgever, op basis van een beschreven methodiek, door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. Dit zijn landelijk geldende minimeisen. Op verzoek van sociale partners en VNG verenigd in de Werkkamer heeft de onafhankelijke stichting Blik op Werk een proces ingericht voor validatie van de methodieken en certificering van degene die de loonwaardebepaling uitvoert. Iedere arbeidsmarktregio moet een gevalideerde methodiek kiezen waarmee de gemeenten in die regio de loonwaarde vaststellen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de loonwaardebepaling. De methodieken worden aangeboden door marktpartijen en UWV. De wijze waarop de loonwaardebepaling op dit moment is geregeld lijkt niet voor iedereen goed te werken. Vooral grote landelijk opererende werkgevers hebben aangegeven problemen te hebben met de verschillende methodieken die worden gehanteerd.

Uit onderzoek van Regioplan¹⁴ is naar voren gekomen dat met het huidige systeem veel oorzaken kunnen leiden tot verschillen in uitkomsten tussen methodieken en in uitkomsten tussen mensen die met dezelfde methodiek werken. Als oorzaken worden onder meer genoemd dat de validatie van de methodiek slechts beperkte invloed heeft op de nauwkeurigheid van de loonwaardebepaling

¹⁴ Loonwaardebepalingen in de praktijk, Eindrapport juni 2017.

en dat er veel variatie is in achtergrond en vaardigheden van degene die de loonwaardebepaling uitvoert. Ik neem deze bevindingen serieus. Zeker nu het belang van de loonwaardebepaling voor de werknemer bij loondispensatie toeneemt. De loonwaarde moet de prestatie van de werknemer weergeven; de objectiviteit van de loonwaardebepaling moet zo goed mogelijk geborgd zijn. Zo krijgt de werknemer het loon waar hij recht op heeft en betaalt de werkgever alleen voor de productiviteit van de werknemer.

Ik wil bekijken op welke wijze de loonwaardebepaling in het kader van de Participatiewet zo kan worden ingericht dat deze voldoet voor de nieuwe situatie waarin loondispensatie het dragend instrument is en in welk kader een meer objectieve, zorgvuldige en eenduidige loonwaardebepaling essentieel is. Ook hierbij betrek ik sociale partners, gemeenten en cliëntenorganisaties.

Geen forfaitaire loondispensatie

Met de wet van 17 november 2016 (Stb.444) is gemeenten de mogelijkheid geboden om een forfaitaire loonkostensubsidie van 50 procent van het wettelijk minimumloon in het kader van de Participatiewet voor mensen met een arbeidsbeperking in te zetten. Forfaitaire loonkostensubsidie vereenvoudigt en bespoedigt de plaatsing van een kandidaat met een arbeidsbeperking in een dienstbetrekking bij een werkgever. Door deze maatregel hoeft niet langer in alle gevallen bij het begin van de plaatsing een loonwaarde op de werkplek te worden vastgesteld. Werkgevers hebben hierdoor eerder een beeld van de financiële gevolgen van het aannemen van de kandidaat. Dit is belangrijk bij de totstandkoming van dienstbetrekkingen. Forfaitaire loonkostensubsidie kan gedurende maximaal zes maanden worden ingezet. Tijdens die zes maanden wordt de loonwaarde op de werkplek vastgesteld. De hoogte van de loonkostensubsidie kan gedurende die zes maanden verschillen van de loonkostensubsidie die gebaseerd zou zijn op de objectief op de werkplek vastgestelde loonwaarde van een werknemer. De werknemer ondervindt geen financieel voor- of nadeel van de forfaitaire loonkostensubsidie. Bij loonkostensubsidie in de Participatiewet ontvangt de werknemer immers cao-loon of ten minste het WML van de werkgever.

In de aanloop van de wet waarmee de forfaitaire loonkostensubsidie is geregeld, is ook verkend of bij inzet van het instrument loondispensatie voor Wajongers een vergelijkbare werkwijze mogelijk is als bij de voorgestelde forfaitaire loonkostensubsidie. De uitkomst van de verkenning was dat dit inderdaad mogelijk is, maar dat dit nadelige inkomenseffecten voor Wajongers met zich mee kan brengen. Dit heeft te maken met het verschil in systematiek tussen loonkostensubsidie en loondispensatie. Zoals hierboven aangegeven is –anders dan bij loonkostensubsidie- bij loondispensatie de loonwaarde bepalend voor het loon, de aanspraak op werknemersverzekeringen en deels de pensioenopbouw. Vanwege de nadelige inkomenseffecten voor Wajongers is destijds geen mogelijkheid voor forfaitaire loondispensatie in de Wajong geregeld. Om diezelfde reden lijkt het mij ook ongewenst om nu bij de overgang van loonkostensubsidie naar loondispensatie in het kader van de Participatiewet een mogelijkheid van forfaitaire loondispensatie te creëren.

Betaling bij loondispensatie

Het inkomen van mensen die in het kader van de Participatiewet gaan werken met loondispensatie zal bestaan uit loon van de werkgever en (indien van toepassing) een aanvullende uitkering van de gemeente. Ik realiseer me dat het ontvangen van inkomsten uit twee inkomstenbronnen zeker voor mensen in een kwetsbare positie ingewikkeld kan zijn. Deze situatie komt nu al voor bij mensen die in deeltijd werken met loonkostensubsidie en daarmee niet boven de voor hen geldende bijstandsnorm uitkomen; zij krijgen momenteel een aanvullende bijstandsuitkering van de gemeente tot sociaal minimum. Als oplossing voor dit probleem van twee inkomstenbronnen wordt regelmatig genoemd het gezamenlijk uitbetalen van het loon en de aanvullende uitkering.

Tijdens een pilot met loondispensatie¹⁵ heeft KPMG in 2011 de wenselijkheid en mogelijkheid onderzocht van het gezamenlijk uitbetalen door de *werkgever* van het loon en de aanvullende uitkering. Het idee hierachter was dat gezamenlijke uitbetaling van loon en aanvulling voor een werknemer een positief psychologisch effect zou hebben. Uit het onderzoek van KPMG kwam naar voren dat circa 35% van de mensen met een arbeidsbeperking voorkeur heeft voor uitbetaling van loon en aanvullende uitkering door de werkgever. Als redenen gaven de mensen aan dat dit overzichtelijker is, dat zij hierdoor het geld op dezelfde datum ontvangen en dat het dan lijkt op loon. Het gevoel afhankelijk te zijn van de gemeente wordt minder. Werkgevers gaven destijds aan dat er sprake moet zijn van vrijwilligheid aan de kant van de werkgever om loon en aanvulling gezamenlijk uit te betalen aan de werknemer. Een verplichting tot gezamenlijke uitbetaling zou werkgevers minder motiveren om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Gezamenlijke uitbetaling bleek fiscaal gezien echter niet eenvoudig. Loon en aanvullende uitkering hebben een ander karakter en in verband daarmee zijn verschillende loonbelastingtabellen op deze inkomenscomponenten van toepassing. Het is daardoor voor een werkgever –die dan door de fiscus als inhoudingsplichtige wordt gezien– niet mogelijk om één loonstrookje met één bruto- en nettobedrag te creëren zonder dat dit forse fiscale consequenties heeft. Het alternatief van twee betalingen (loon en aanvullende uitkering) door de werkgever met elk zijn eigen bruto- nettotraject leidt voor de werkgever tot extra administratieve lasten. Daarbij komt dat uit het onderzoek naar voren kwam dat het voor mensen met een arbeidsbeperking bij gezamenlijke uitbetaling van loon en aanvullende uitkering door de werkgever moeilijker wordt om zich bewust te blijven van de verplichtingen die zij vanwege de aanvullende uitkering hebben. Daarnaast bestaat een grote kans dat werknemers zich met vragen over (mutaties in) hun inkomen tot de werkgever zullen wenden, ook als daar mutaties in de aanvullende uitkering aan ten grondslag liggen waar de werkgever geen uitleg bij kan geven. Ook dit leidt tot een toename van de administratieve lasten voor werkgevers.

De in het onderzoek van KPMG beschreven uitgangspunten en de daaruit getrokken conclusies zijn naar mijn oordeel ook nu nog relevant. Hoewel gezamenlijke uitbetaling van loon en aanvullende uitkering op zich een logisch idee lijkt, kleven er grote bezwaren aan.

Aanvraagprocedure

Werkgevers signaleren dat zij nu in de praktijk aanlopen tegen verschil in uitvoering bij de verstrekking van loonkostensubsidie door gemeenten¹⁶. Er zijn blijkens onderzoek van de Inspectie SZW¹⁷ gemeenten die onder- en bovengrenzen hanteren bij de verstrekking van loonkostensubsidie en er zijn gemeenten die terughoudend zijn bij de inzet van het instrument voor niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een lage productiviteit. Bij de invoering van loondispensatie kan worden overwogen om wat dit betreft in de wettelijke kaders meer eenduidigheid aan te brengen. Doel is vermindering van de bureaucratie, meer eenduidigheid voor werkgevers en daardoor vergroting van het arbeidsperspectief voor mensen met een arbeidsbeperking.

Ik denk daarbij concreet aan het volgende. In de Wajong is nu bepaald dat UWV op verzoek van de betrokken werkgever of werknemer besluit om het instrument loondispensatie toe te kennen en de werkgever toe te staan om onder het wettelijk minimumloon te betalen als is vastgesteld dat iemand niet het wettelijk minimumloon kan verdienen. De Wajong gaat dus uit van een aanvraag waarop UWV een gemotiveerd besluit moet nemen. Dit is voor Wajongers eenduidig geregeld.

In de Participatiewet is loonkostensubsidie nu qua proces anders geregeld. Eerst moet de gemeente bepalen of iemand tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Tot de doelgroep

¹⁵ Het betreft één van de pilots Werken naar Vermogen, de pilot loondispensatie die van 2010 tot 2013 heeft gelopen en waarbij de inzet van het instrument loondispensatie bij 32 gemeenten werd getest.

¹⁶ Zie voetnoot 3.

¹⁷ Als je ze loslaat ben je ze kwijt, Kamerstukken II 2016-2017, 34 352, nr. 50.

loonkostensubsidie behoren mensen voor wie de gemeente verantwoordelijk is om ondersteuning bij arbeidsinschakeling te bieden, van wie is vastgesteld dat zij niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, maar die wel mogelijkheden hebben om te werken. Deze vaststelling gebeurt ambtshalve of op schriftelijk verzoek van betrokkene. Dit is de eerste stap. Als een werkgever vervolgens voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan met een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, kan de gemeente loonkostensubsidie verstrekken. De Participatiewet kent dus bij loonkostensubsidie een andere, meer diffuse procesgang dan loondispensatie bij de Wajong. Verder is uit onderzoek van de Inspectie SZW¹⁸ bekend dat niet alle gemeenten deze volgtijdelijke stappen bij loonkostensubsidie in de praktijk volgen. Veel gemeenten bepalen pas of iemand tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort als er een matching met een werkgever tot stand is gekomen.

Daarom overweeg ik om in de Participatiewet te bepalen dat loondispensatie wordt toegekend op verzoek van de betrokken werkgever of werknemer, net als in de Wajong. Dit leidt naar verwachting tot meer eenduidigheid en helderheid voor betrokken werkgever en (aspirant)werknemer en versterkt de positie van de cliënt.

Schoolverlaters

Ik merk op dat het van belang blijft dat gemeenten schoolverlaters in beeld hebben en er een goede overdracht plaatsvindt bij de overgang van school naar werk. Dit geldt in het bijzonder voor schoolverlaters uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Voor de goede orde merk ik hierbij op dat schoolverlaters recht op een uitkering op grond van de Participatiewet hebben als zij aan de reguliere voorwaarden voldoen. In het bijzonder is het recht op een uitkering voor thuiswonende schoolverlaters niet afhankelijk van het inkomen of vermogen van de ouders. De voorgestelde maatregel brengt hierin geen wijziging. Gemeenten hebben de taak arbeidsondersteuning te bieden aan zowel uitkeringsgerechtigde als niet-uitkeringsgerechtigde schoolverlaters. Mijn beeld is dat gemeenten zich hiervan ook bewust zijn. Uit de laatste monitor Participatiewet blijkt dat gemeenten redelijk positief zijn over de mate waarin deze schoolverlaters in beeld zijn.¹⁹ Ook de Inspectie SZW constateerde in 2016 dat deze jongeren goed in beeld zijn.²⁰ Daarbij wijs ik ook op het Project Ingeschakeld dat op initiatief van werkgevers, koepelorganisaties VSO/PrO en gemeenten is gestart. Doel van het project is de directe samenwerking tussen scholen VSO/PrO, gemeenten, en werkgevers verder te brengen, te optimaliseren waar nog kan en te borgen in de bestaande vaste structuren in de regio's zodat leerlingen uit PrO en VSO rechtstreeks vanuit het onderwijs naar werk kunnen om het risico op uit beeld raken en thuis op de bank belanden, te verkleinen. Het project duurt tot en met eind 2019.

Toetsing aan het VN-verdrag inzake personen met een handicap

Bij de begrotingsbehandeling SZW heb ik naar aanleiding van vragen van mevrouw Voortman (GroenLinks) toegezegd bij de uitwerking van de maatregel terug te komen op de vraag hoe we het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: het VN-verdrag) naleven. Het VN-verdrag is eind 2006 tot stand gekomen en medio 2016 door Nederland geratificeerd. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de (verdere) implementatie van het VN-verdrag en rapporteert hierover periodiek aan de Tweede Kamer. In maart 2017 is een implementatieplan voor het VN-verdrag aan de Kamer aangeboden. In het implementatieplan hebben de Rijksoverheid, de Alliantie, de VNG en VNO-NCW/MKB Nederland afspraken gemaakt over de wijze waarop het VN-verdrag wordt geïmplementeerd. Het onderwerp werk is daarbij ook meegenomen. De minister van VWS werkt op dit moment als coördinerend bewindspersoon aan

¹⁸ De weg naar extra banen, aangeboden bij brief van 12 september 2016.

¹⁹ Kamerstukken II, 34352, 2017-2018, nr. 76.

²⁰ Als je ze loslaat ben je ze kwijt, Kamerstukken II, 2016-2017, 34 352, nr. 50.

een programma voor de verdere invulling van de implementatie. Hij zal de Kamer in mei over dat programma informeren.

Zoals ook door mijn ambtsvoorganger bij de invoering van de Participatiewet is aangegeven²¹ komen de doelstellingen van het VN-verdrag en van de Participatiewet overeen. Het VN-verdrag heeft tot doel "het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen". Het doel van het VN-verdrag is, kortom, te bevorderen dat mensen met een beperking 'op gelijke voet met anderen' kunnen deelnemen aan de maatschappij, dus ook aan werk. Oftewel: een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen. Hiermee hangen de beginselen van het VN-verdrag samen: non-discriminatie, gelijke kansen, toegankelijkheid en respect voor inherente waardigheid en persoonlijke autonomie.

Doel van de Participatiewet is om mensen die nu (nog) moeilijk aan het werk komen meer kansen op regulier werk te bieden. En als dat nog niet mogelijk is, hun ondersteuning te bieden om op andere manieren in de samenleving te participeren. De Participatiewet levert daarmee een bijdrage aan de versterking van gelijke kansen voor mensen met een beperking en sluit aan bij de doelstelling van het VN-verdrag en meer specifiek artikel 27 daarvan.²² Doel van de Participatiewet is dus eveneens om een inclusieve samenleving dichterbij te brengen.

In artikel 5 van het VN-verdrag is het beginsel van gelijke behandeling weergegeven: iedereen is gelijk voor de wet en heeft recht op dezelfde bescherming en voordelen van de wet. Dit beginsel staat overigens ook in vele andere internationale verdragen en in Nederlandse regelgeving. In artikel 27 van het VN-verdrag (Werk en werkgelegenheid) wordt 'gelijke beloning voor werk van gelijke waarde' gerekend tot de arbeidsomstandigheden die ook voor personen met een handicap moeten worden gerealiseerd. Hieruit kan worden afgeleid dat werk van ongelijke waarde in de relatie tussen werkgever en werknemer anders kan worden beloond en dat loondispensatie in beginsel mogelijk is. Loondispensatie beoogt om werkgevers over de streep te trekken om iemand met verminderde productiviteit in dienst te nemen.

Daarnaast staat in artikel 28 van het VN-verdrag (Behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming) dat aan mensen met een handicap ook het recht op een behoorlijke levensstandaard toekomt. Een behoorlijke levensstandaard wordt geborgd door de voorgestelde aanvullende uitkering. De nieuwe systematiek met loondispensatie en een aanvullende uitkering gaat gelden voor nieuwe arbeidsrelaties; voor bestaande arbeidsrelaties blijft de huidige systematiek met loonkostensubsidie gelden.

Het VN-verdrag staat er in beginsel aan in de weg dat er maatregelen worden genomen die de mogelijkheden van arbeidsbeperkten verzwakken om op gelijke voet met anderen deel te nemen aan de maatschappij. In artikel 4, tweede lid, staat dat bij economische en sociale rechten de Staat steeds nader tot een algehele verwezenlijking van het VN-verdrag erkende rechten dient te komen. Het kabinet beoogt met de maatregelen om een verbetering te brengen in het perspectief op werk en inkomen van mensen met een arbeidsbeperking die nu nog vaak aan de kant staan. Het kabinet is er alles afwegende van overtuigd dat de invoering van het instrument loondispensatie een verbetering is ten opzichte van het huidige instrument loonkostensubsidie. Het kabinet erkent dat aan loondispensatie voor individuen ook nadelen verbonden zijn, zoals met betrekking tot de opbouw van aanvullende pensioenen en de omvang van het recht op werknemersverzekeringen. Het kabinet verwacht dat mensen met een beperking door de invoering van loondispensatie meer mogelijkheden krijgen om duurzaam werk te vinden. Door de invoering

²¹ Kamerstukken II, 33.161, nr. 190.

²² In dit artikel wordt bepaald dat staten die partij bij het verdrag zijn het recht van personen met een handicap erkennen op werk, op voet van gelijkheid met anderen. De verwezenlijking van dit recht moet worden gewaarborgd en bevorderd door het nemen van passende maatregelen.

van loondispensatie komt er een eenduidig instrumentarium voor werkgevers, waardoor werkgevers worden gestimuleerd om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Het is daarbij van bijzonder belang om de vele werkgevers die nu nog niet werken met arbeidsbeperkten over de streep te trekken om iemand met arbeidsbeperkingen in dienst te nemen. Verder gaat werken lonen voor mensen met een arbeidsbeperking, ook als ze in deeltijd werken. Ook worden middelen anders aangewend om de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking te verhogen. Deze voordelen zijn van belang voor de positie van mensen met arbeidsbeperkingen die nu nog aan de kant staan. Vanwege deze overwegingen is het kabinet van mening dat de invoering van de loondispensatie een belangrijke verbetering is voor mensen met een arbeidsbeperking.

Monitoring

Het is van belang om bij de invoering van het instrument loondispensatie de ontwikkelingen nauwgezet te monitoren. Ik heb bij de begrotingsbehandeling toegezegd om bij de uitwerking de suggestie van de heer Bruins (CU) te betrekken om bij te houden of loondispensatie er ook toe leidt dat werkgevers iemand gemakkelijker in dienst nemen als die een beperking heeft. In deze fase kan ik daarover het volgende opmerken.

Het is zeker mijn voornemen om bij invoering van het instrument loondispensatie te monitoren in welke mate dit instrument wordt toegepast. Momenteel wordt via de Statistiek Re-integratie Gemeenten en het CBS bijgehouden hoe vaak loonkostensubsidie wordt verstrekt. Ik wil daarom met het CBS overleggen op welke wijze bij een overgang naar loondispensatie de betreffende kerninformatie kan worden bijgehouden via de reguliere informatiestromen.

Deze reguliere informatiestromen geven nog geen antwoord op de vraag of werkgevers iemand gemakkelijker in dienst nemen als die een beperking heeft wanneer het nieuwe instrument wordt toegepast. Dat vereist apart onderzoek en vergt ook een gedegen onderzoekopzet. Ik wil daar graag naar kijken en hierop terugkomen in het kader van het op te stellen wetsvoorstel. Ik wil daarbij graag ook de samenhang met de motie-Strik (GroenLinks) bezien²³. Een aandachtspunt is dat de waarnemingsperiode voldoende zal moeten zijn voor een verantwoord onderzoek. Daarnaast zal goed gekeken moeten worden naar de methodologische aspecten van een mogelijk onderzoek²⁴.

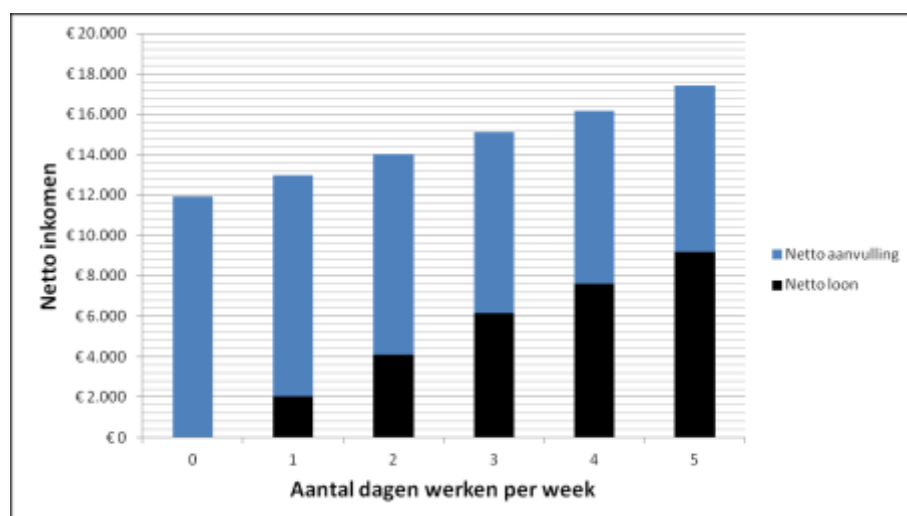
²³ Kamerstukken I, 2017/18, 34.775, J. De motie-Strik verzocht maximaal drie jaar na invoering een evaluatie te houden van de effecten van de maatregelen om de arbeidsparticipatie te verbeteren van mensen met een beperking, arbeidsongeschikten en Wajongers op de feitelijke inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van deze groepen.

²⁴ Mogelijk kunnen bij deze afweging ook de uitkomsten worden betrokken van het lopende vergelijkend extern onderzoek naar de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie. Dit onderzoek vindt in opdracht van SZW plaats op verzoek van de Kamer (Kamerstukken II, 33 161, nr. 174) en loopt door, ook nu het regeerakkoord heeft gekozen voor loondispensatie. De Kamer is hierover geïnformeerd in de schriftelijke vragen bij de begroting SZW. Het onderzoek beoogt niet alleen inzicht te verschaffen in de effectiviteit, maar ook meer inzicht te bieden in de werking van de instrumenten en de context van de uitvoering in de praktijk. Hier kunnen lessen uit getrokken worden voor de praktijk. Bovendien is het onderzoek van belang voor de eindevaluatie van de Participatiewet in 2019. De definitieve uitkomsten van dit onderzoek komen eind 2018 beschikbaar.

Bijlage: inkomenseffecten van loondispensatie en aanvullende uitkering

In onderstaande figuren staat weergegeven wat het inkomen wordt van mensen die vanuit de bijstand gaan werken met loondispensatie, in euro netto per jaar. Deze figuren gaan uit van iemand met een loonwaarde van 50% van het minimumloon per uur. In de eerste figuur staat weergegeven hoe de aanvulling uitwerkt voor een alleenstaande of alleenstaande ouder. Als deze persoon niet werkt, krijgt hij algemene bijstand conform het sociaal minimum van 70% van het referentieminimumloon. Als hij met loondispensatie gaat werken, krijgt hij de helft van het minimumloon per gewerkt uur van zijn werkgever (zwarte deel). De aanvullende uitkering vult aan (blauwe deel). Als hij voltijd werkt, krijgt hij aangevuld tot 100%; daartussen neemt zijn totale inkomen toe van 70% naar 100% van het netto referentieminimumloon.

Fig.1: Loon bij loondispensatie voor een alleenstaande (bijstandsnorm 70%) met een loonwaarde van 50% minimumloon (zwart), aangevuld met een aanvullende uitkering (blauw).^{25,26}



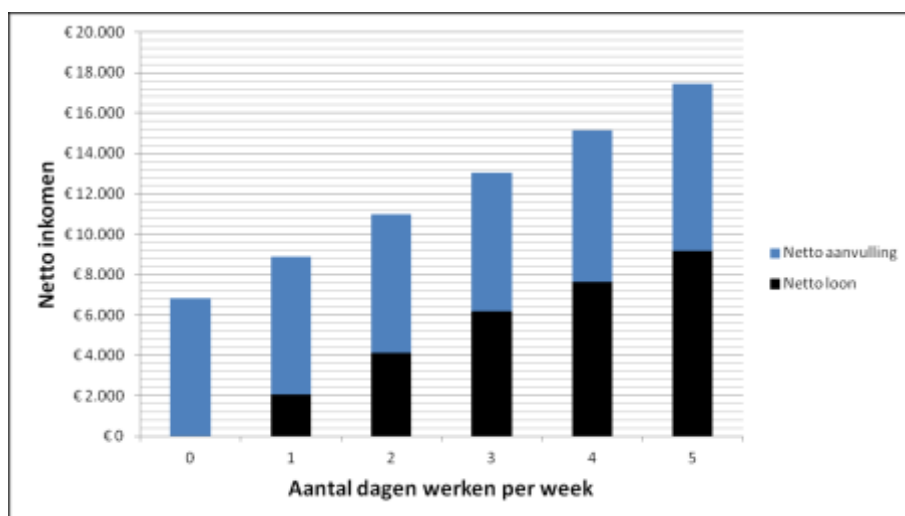
In figuur 2 staat hetzelfde weergegeven voor een alleenstaande met een uitkeringsnorm van 40% van het referentieminimumloon. Dit is de kostendelersnorm in geval van vier kostdelers. Werken loont in dit geval nog meer, doordat de uitkering op een lager niveau begint voor een kostendeler die nog niet werkt. Het loon en de aanvullende uitkering van een kostendeler worden niet in mindering gebracht op andere kostdelers op hetzelfde adres, tenzij sprake is van een gemeenschappelijke huishouding (zie onder).²⁷

²⁵ Ca. 85% van de aanvragers met algemene bijstand is alleenstaande of alleenstaande ouder. Ongeveer 10% van hen is kostendeler. Ca. 15% van de bijstandsgerechtigden ontvangt bijstand op basis van de norm voor paren met een gemeenschappelijke huishouding. Onder de potentiële doelgroep loondispensatie kan deze verdeling er (structureel) anders uitzien.

²⁶ Zie ook de voetnoot bij Tabel 1.

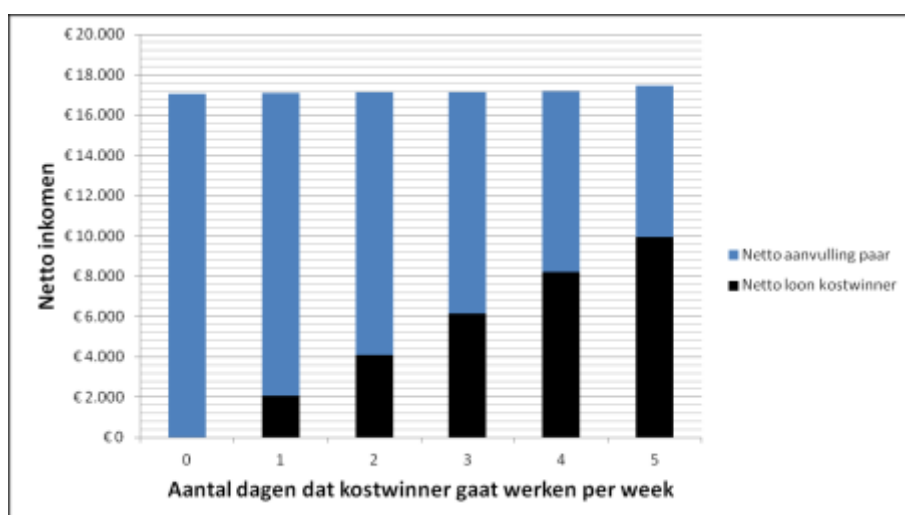
²⁷ Merk op dat de kostendeler uit dit voorbeeld een hoger arbeidsinkomen heeft dan zijn bijstandsnorm als hij vier of vijf dagen werkt. Hij houdt desondanks recht op een aanvullende uitkering als hij werkt met loondispensatie aangezien voor loondispensanten een hogere uitkeringsnorm geldt die stijgt met het aantal gewerkte uren.

Fig. 2: Loon bij loondispensatie voor een kostendeler (uitkeringsnorm 40%) met een loonwaarde van 50% minimumloon, aangevuld met een aanvullende uitkering (blauw).



In geval van partners met een gemeenschappelijke huishouding geldt een uitkeringsnorm van 100% van het referentieminimumloon en geldt de partnertoets, wat inhoudt dat het inkomen van beide partners wordt verrekend met elkaars (aanvullende) uitkering. Omdat de uitkeringsnorm in geval van niet werken reeds 100% bedraagt, stijgt het totale inkomen van de partners met maximaal de arbeidskorting wanneer een van beiden gaat werken. Werken loont dus wel, maar beperkter; dit is een direct gevolg van de uitkeringsnorm van 100% van het referentieminimumloon. Werken kan voor paren niet lonender gemaakt worden zonder dat uitstroom uit de uitkering naar regulier werk op minimumloonniveau leidt tot een inkomensachteruitgang. Dat zou onwenselijk zijn omdat dit doorgroei en uitstroom kan remmen.

Fig. 3: Loon bij loondispensatie voor een kostwinner (uitkeringsnorm 100%) met een loonwaarde van 50% minimumloon, aangevuld met een aanvullende uitkering (blauw).



In geval van een tweeverdienerpaar waarbij beide partners met loondispensatie gaan werken geldt hetzelfde, behalve dat nu tweemaal de arbeidskorting – van beide partners – wordt vrijgelaten. Dit is weergegeven in figuur 4 voor de situatie dat de hoofdkostwinner reeds voltijd werkt met loondispensatie en de partner een of meerdere dagen per week gaat werken. Deze voorbeelden

van paren laten zien dat er een spanningsveld is tussen de doelstelling van de bijstand als inkomensvoorziening, de doelstelling dat werken vanuit de bijstand moet lonen en de doelstelling dat doorgroei uit de uitkering niet financieel moet worden belemmerd.

Fig. 4: Loon bij loondispensatie voor tweeverdieners (uitkeringsnorm 100%) met beiden een loonwaarde van 50% minimumloon, aangevuld met aanvullende uitkering (blauw).

