

Vergaderjaar 2022–2023

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 261

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2022

Tijdens het tweeminutendebat met uw Kamer van 29 maart 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 65, item 18) over de Participatiewet en het Breed Offensief is een motie van de leden Palland en Ceder ingediend over verdere vereenvoudiging van de methode voor loonwaardebepaling in het kader van de Participatiewet.¹ De motie werd op 5 april door uw Kamer aangenomen. Met deze brief wil ik, na een korte schets van de historische context, graag reageren op de motie.

Historische context

Op grond van artikel 10d van de Participatiewet zetten gemeenten loonkostensubsidies in voor mensen van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het WML, of wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. De hoogte van de loonkostensubsidie is wettelijk bepaald en afhankelijk van de loonwaarde.²

Tot 1 juli 2021 werden zes loonwaardemethodes gebruikt. Uit gesprekken met werkgevers in het kader van het Breed Offensief kwam naar voren dat de verschillen tussen deze loonwaardemethodes voor werkgevers, en zeker voor werkgevers met werknemers uit verschillende arbeidsmarktregio's, belemmeringen veroorzaakten om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen of te houden. Om meer uniformiteit en objectiviteit bij de loonwaardebepaling te bereiken, is samen met betrokken partijen een landelijk uniforme methode voor loonwaardebe-

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 243.

² Loonkostensubsidie kan tijdelijk ook forfaitair worden verstrekt en bedraagt dan standaard 50% WML. Deze vorm wordt gezien het verzoek in de motie verder buiten beschouwing gelaten in deze brief.

paling ontwikkeld³ en er zijn uniforme kwaliteitseisen voor de loonwaardeskundige geregeld⁴. Het besluit en de regeling zijn per 1 juli 2021 in werking getreden. UWV sluit voor de loonwaardebepaling in het kader van de Wajong aan bij de regels voor uniforme loonwaardebepaling.

De motie Palland en Ceder

In de motie constateren de leden Palland en Ceder dat de loonwaardebepaling in het kader van het Breed Offensief is geüniformeerd. Verder constateren deze leden dat de nieuwe uniforme loonwaardemethode een exact getal oplevert en geen rekening houdt met stijgende loonwaardes, waardoor in relatief korte tijd herhaalde metingen nodig zijn. Bij de overwegingen noemen deze leden dat de loonwaardebepaling geen exacte wetenschap is, dat (kleine) veranderingen in productiviteit een herhaalde loonwaardemeting nodig maken, dat herhaalde loonwaardemetingen ongewenste lastenverzwaringen met zich meebrengen voor uitvoerders en werkgevers, en dat het invoeren van een staffelsysteem met een vast percentage loonkostensubsidie belemmeringen wegneemt voor werkgevers en gemeenten om mensen met beperkte loonwaarde aan het werk te helpen. Deze leden verzoeken de regering om te onderzoeken op welke wijze verdere vereenvoudiging van loonwaardemeting te realiseren is, waarbij ook het invoeren van een «staffelsysteem» wordt meegenomen.

Uitvoering van de motie Palland en Ceder

Bij de uitvoering van de motie heb ik adviezen van het College van Deskundigen Uniforme Loonwaardebepaling (hierna: CvD UL)⁵ en van Blik op Werk (hierna: BOW)⁶ betrokken. Deze instanties zijn bij uitstek deskundig op dit terrein.

Ik acht het gewenst dat verbeteringen gedragen worden door de partijen die betrokken zijn bij de loonwaardebepaling.

Daarnaast houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op en doet onderzoek naar de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling in het publieke domein. De onderzoeksresultaten worden eind mei 2023 verwacht.

Inhoudelijke reactie op de motie Palland en Ceder

Reflectie op de constatering en overwegingen

Alvorens in te gaan op mogelijkheden om de loonwaardebepaling verder te vereenvoudigen, wil ik reflecteren op de constatering in de motie dat de uniforme loonwaardemethode een exact getal oplevert en geen rekening zou houden met stijgende loonwaardes, waardoor in relatief korte tijd herhaalde metingen nodig zouden zijn. Daarbij wil ik tevens enkele overwegingen uit de motie betrekken.

³ Opgenomen in het Besluit loonkostensubsidie en minimumbedragen studietoeslag Participatiewet 2021 (Stb. 2021, nr. 113).

⁴ Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021 (Stcrt. 2021, nr. 9937).

⁵ Het CvD UL is bij de totstandkoming van de uniforme loonwaardemethode met subsidie van SZW door de bij loonwaardebepaling betrokken partijen opgericht met het oog op het beheer en de doorontwikkeling van de nieuwe uniforme methode en om de uitvoeringspraktijk te ondersteunen. Hierin participeren vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, cliënten, VNG, Cedris, UWV, Oval en private aanbieders van loonwaardebepaling.

⁶ Aan BOW is subsidie verleend om de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling in de praktijk te monitoren en hierover te rapporteren.

De loonwaardebepaling vindt plaats op de werkplek en is als zodanig een momentopname. Uit de loonwaardebepaling komt inderdaad een exact percentage. Uit oogpunt van transparantie is dit gewenst. De loonwaarderapportage maakt inzichtelijk hoe de loonwaarde tot stand komt. De eerste loonwaardebepaling vindt meestal plaats tijdens of na een periode waarin de (potentiële) werkgever en (potentiële) werknemer ervaring met elkaar hebben kunnen opdoen. Daardoor wordt bereikt dat de eerste loonwaardebepaling al zoveel mogelijk een realistische loonwaarde weergeeft. De loonwaarde van een werknemer kan zich ontwikkelen, zowel in positieve zin als in negatieve zin. Daarom is het belangrijk dat iemands loonwaarde als daar aanleiding voor is met regelmaat wordt bepaald.

De loonwaardedeskundige geeft overeenkomstig de wet- en regelgeving, in zijn rapportage aan wanneer een herbepaling van de loonwaarde nodig is. Dit wordt met de werkgever en betrokkene besproken. Een herbepaling van de loonwaarde is nodig als er een reële kans is dat een substantiële verandering in de loonwaarde zal optreden. Als vuistregel wordt in de praktijk een verwachte verandering van 10% loonwaarde gehanteerd. Als de loonwaardedeskundige bijvoorbeeld verwacht dat de loonwaarde na een jaar substantieel zal veranderen, adviseert hij een herbeoordeling in de periode van 6 tot 12 maanden na de laatste loonwaardebepaling. Uit de audits die BOW heeft uitgevoerd is niet gebleken dat veel herbeoordelingen in korte tijd plaatsvinden. Er zijn ook geen signalen bekend waaruit naar voren is gekomen dat uitvoerders, werknemers, werkgevers of andere betrokkenen ongewenste lastenverzwaring ondervinden.

Tijdens gesprekken met professionals in de uitvoeringspraktijk heb ik wel het signaal gekregen dat de loonwaardebepaling niet geschikt zou zijn voor mensen die over een bepaalde korte periode instabiel zijn in hun arbeidsprestatie. Zij zouden bij een loonwaardebepaling op de ene dag bijvoorbeeld een loonwaarde van 100% kunnen hebben, en de volgende dag een loonwaarde van minder dan 100%. De loonwaardedeskundige zou hier in beginsel rekening mee moeten houden bij de loonwaardebepaling. Niettemin wil ik het CvD UL vragen zich over deze kwestie te buigen en mij hierover te adviseren. Ik zal uw Kamer tegelijk met de resultaten van het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie voor het zomerreces 2023 hierover informeren.

Mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging loonwaardebepaling

De tussentijdse bevindingen van CvD en BOW hebben tot op heden geen aanleiding gegeven de methode op zich, die is geregeld in eerdergenoemd besluit uit 2021, aan te passen. Eind mei 2023, als de onderzoeksresultaten van de Nederlandse Arbeidsinspectie worden verwacht, is een nieuw ijkmoment. In combinatie met de bevindingen uit de lopende monitor van BOW zal dan worden gezien of de loonwaardemethode aanpassing behoeft. Ik zal uw Kamer ook hierover voor het zomerreces 2023 nader informeren. Duidelijk is dat met de nieuwe methode en de kwaliteitseisen voor de loonwaardedeskundige belangrijke stappen zijn gezet voor een uniforme loonwaardebepaling. Wel hebben inhoudelijk betrokkenen nog wensen tot verdere vereenvoudiging. Deze voorzie ik hieronder van mijn appreciatie.

Een eerste suggestie, van werknemersvertegenwoordigers, is dat de loonwaarde voor langere tijd, bijvoorbeeld twee jaar, wordt vastgesteld. De bedoeling hiervan is dat voor een kwetsbare doelgroep op deze manier rust wordt gecreëerd. Zoals gezegd is volgens audits van BOW geen sprake van veel herbeoordelingen in korte tijd. Er zijn ook geen signalen bekend over ongewenste lastenverzwaring voor betrokkenen als gevolg

van herhaalde loonwaardebepalingen. Niettemin vind ik het belangrijk de vinger aan de pols te houden. De lopende monitor van BOW en het lopende onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie moeten meer inzicht geven in de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling. Als daaruit naar voren komt dat kwetsbare mensen of andere betrokken partijen onnodig belast worden met herhaalde loonwaardebepalingen zal ik met de uitvoerders en deskundigen bezien op welke wijze hierin verbetering kan worden aangebracht.

Een tweede suggestie richt zich op speciaal voor de doelgroep gearceerde of gecreëerde functies, vaak voorkomend binnen sociaal ontwikkelbedrijven.

Voor de bepaling van de loonwaarde gaat de uniforme loonwaardemethode uit van de prestaties van iemand met een arbeidsbeperking in een bepaalde functie, vergeleken met de prestaties van iemand zonder arbeidsbeperking in diezelfde functie (de normfunctie). Bij een gearceerde of gecreëerde functie kan een vergelijking met iemand zonder arbeidsbeperking echter niet op functieniveau plaatsvinden. In de praktijk hanteren loonwaardedeskundigen verschillende manieren om hiermee om te gaan. Deze verschillen in de uitvoering ondermijnen de gewenste uniformiteit. Een landelijke database met meest voorkomende normfuncties kan hiervoor een oplossing bieden. Alternatief is om bij gearceerde of gecreëerde functies geen loonwaardebepaling te doen en bijvoorbeeld een vast percentage loonkostensubsidie uit te betalen aan de betreffende werkgever. Dit vereist echter een wijziging van de wet. Ik wil daarom onderzoek laten doen naar het ontwikkelen van een landelijke database. Een database zal naar verwachting meer houvast bieden voor de loonwaardedeskundige en meer uniformiteit in de uitvoering. Bij dit onderzoek zal ik ook het alternatief betrekken van het uitbetalen van een vast percentage loonkostensubsidie.

Een andere suggestie die door enkele partijen binnen het CvD UL is gedaan betreft het samenvoegen van de drie elementen die een rol spelen bij het bepalen van de prestaties (tempo, kwaliteit, netto werktijd) tot één element (outcome). Ook bestaat het vermoeden binnen het CvD UL dat de berekening van de loonwaarde eenvoudiger kan. Ik ben voornemens het CvD UL te vragen deze suggesties nader uit te werken. Ik zal uw Kamer ook hierover voor het zomerreces 2023 nader informeren.

Staffelsysteem

De motie vraagt ook om de invoering van een zogenoemd «staffelsysteem» te onderzoeken. De motie overweegt dat de invoering van een staffelsysteem met een vast percentage loonkostensubsidie belemmeringen wegneemt voor werkgevers en gemeenten om mensen met beperkte loonwaarde aan het werk te helpen.

De vraag over de invoering van een staffelsysteem is door leden van fracties van CDA, ChristenUnie en GroenLinks ook gesteld bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel Breed Offensief in de Tweede Kamer. De regering heeft in antwoord hierop destijds gesteld⁷ dat het invoeren van een staffelsysteem geen vereenvoudiging van de loonwaardebepaling met zich meebrengt. De loonwaarde moet ook met een staffelsysteem namelijk nog steeds worden bepaald. Een staffelsysteem voegt nog een extra stap toe aan het werkproces loonkostensubsidie. Verder doet een dergelijk systeem geen recht aan de daadwerkelijk vastgestelde loonwaarde van een werknemer. Ook stimuleert een

⁷ Kamerstuk 35 394, nr. 8.

staffelsysteem een werknemer minder om zich te ontwikkelen⁸. Het hanteren van staffels leidt daarnaast tot afrondingen van vastgestelde loonwaardes naar boven of beneden, hetgeen zeker voor mensen die met loondispensatie in het kader van de Wajong werken tot onverantwoorde gevolgen kan leiden omdat hun inkomen van de loonwaarde afhankelijk is.

Een belangrijke vraag is voor welk probleem een staffelsysteem de oplossing is. Ook met een staffelsysteem moet op een objectieve wijze de loonwaarde worden bepaald en opnieuw worden bepaald bij substantiële verandering in positieve of negatieve zin.

Van belang vind ik verder dat verwacht kan worden dat een staffelsysteem, waarbij bijvoorbeeld een indeling van mensen met een arbeidsbeperking plaatsvindt in de categorieën 30–50% loonwaarde, 50–70% loonwaarde, 70–99% loonwaarde, leidt tot discussies over de loonwaarde van mensen rondom de grenswaardes. Die discussies worden intenser doordat de hoogte van de loonkostensubsidie bij een staffelsysteem afhankelijk wordt van de categorie waarin een werknemer wordt ingedeeld. Verwacht kan worden dat werkgevers vooral mensen in dienst willen nemen met een maximale loonwaarde binnen een categorie. Er ontstaat een reëel risico dat mensen met een lage loonwaarde binnen een categorie daardoor minder kans op werk hebben. Betrokkenen bij loonwaardebepaling⁹ die door CvD UL hierover zijn geïnterviewd vrezen voor dit effect.

Ik constateer op basis van het bovenstaande dat het invoeren van een staffelsysteem leidt tot ongewenste effecten en dat het niet bijdraagt tot vereenvoudiging van de loonwaardebepaling.

Tot slot

Het is een belangrijke opgave voor alle partijen om mensen met een arbeidsbeperking die mogelijkheden hebben om te werken aan een goede passende baan te helpen. Belemmeringen in het instrumentarium voor werkgevers, werknemers en uitvoering moeten worden weggenomen. In het kader van het Breed Offensief (Kamerstuk 35 394) zijn hiervoor belangrijke maatregelen getroffen. Het invoeren van de uniforme loonwaardemethodiek is één van die maatregelen. De doorontwikkeling daarvan is belegd en er loopt onderzoek naar. Daarover zal ik uw Kamer voor het zomerreces in 2023 informeren. Als aanpassingen van die methode kunnen leiden tot verbetering en vereenvoudiging van het instrumentarium en daarmee tot het wegnemen van belemmeringen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, dan maak ik mij daar sterk voor.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

⁸ Het CvD UL geeft aan dat het voor de mensen zelf voldoening geeft als de loonwaarde stijgt.

⁹ Waaronder vertegenwoordigers van gemeenten, werkgevers, werknemers.