

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
2514 CV52

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2022-0000236254

Bijlage(n)
Afschrift reactiebrief aan Tweede
Kamer motie Palland en Ceder

Datum 29 november 2022
Betreft Afschrift reactiebrief aan Tweede Kamer motie Palland
en Ceder (Kamerstukken II, 34352, nr. 243)

Hierbij doe ik u ter kennisname toekomen een afschrift van mijn brief aan de
voorzitter van de Tweede Kamer inzake de motie van de leden Palland en Ceder
over verdere vereenvoudiging van loonwaardebepaling in het kader van de
Participatiewet.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag
2595 BD6

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2022-0000234629

Datum 29 november 2022
Betreft Reactie motie Palland en Ceder (Kamerstukken II,
2021/22, 34352, nr. 243)

Tijdens het tweeminutendebat met uw Kamer van 29 maart 2022 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 loonwaardebepaling ontwikkeld³ en er zijn uniforme kwaliteitseisen voor de loonwaardedeskundige 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.

¹ Kamerstukken II, 2021/22, 34352, 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.

³ Opgenomen in het Besluit loonkostensubsidie en minimumbedragen studietoelage Participatiewet 2021 (Staatsblad 2021, 113).

⁴ Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021 (Staatscourant 2021, 9937)

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.

Datum

29 november 2022

Onze referentie

2022-0000234629

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. 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.

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 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.

Datum

29 november 2022

Onze referentie

2022-0000234629

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 gecarvede 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 gecarvede 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 gecarvede 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.

Datum

29 november 2022

Onze referentie

2022-0000234629

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 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.

⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 35394, nr. 8

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

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 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

Datum

29 november 2022

Onze referentie

2022-0000234629

⁹ Waaronder vertegenwoordigers van gemeenten, werkgevers, werknemers.

Minister is akkoord met verzenden
(24/11)



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Wij praden op brief. Graag
verwerken. Daarna
afgehandeld.

28-11

Aan

Minister voor APP

TER BESLISSING

Datum

15 november 2022

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Uiterlijk bij

19 november 2022

Bijlage(n)

3

nota

Nota motie Palland en Ceder vereenvoudiging
loonwaardebepaling

Aanleiding

Aanleiding voor deze nota is de op 5 april jl. in de Tweede Kamer aangenomen motie Palland/Ceder (zie bijlage) inzake een onderzoek naar verdere vereenvoudiging van de loonwaardebepaling. Bij deze nota is een conceptbrief aan de Tweede Kamer gevoegd met uw reactie op de motie, alsmede een conceptbrief aan de Eerste Kamer waarmee u hen een afschrift van uw reactie doet toekomen.

Geadviseerd besluit

We adviseren u akkoord te gaan met de reactiebrief en die te laten verzenden naar de TK en EK vóór de SZW-begrotingsbehandeling in de TK.

Kernpunten

- In de motie Palland/Ceder wordt gevraagd om te onderzoeken op welke wijze verdere vereenvoudiging van loonwaardemeting te realiseren is, waarbij ook het invoeren van een 'staffelsysteem' wordt meegenomen en de Kamer voor de begrotingsbehandeling SZW 2023 hierover te informeren.
- Loonwaardebepaling is nodig voor het berekenen van de hoogte van loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet. UWV gebruikt voor het berekenen van loondispensatie op grond van de Wajong ook de hierna genoemde landelijk uniforme methode voor loonwaardebepaling.
- Belanghebbenden en ter zake deskundige partijen¹, verenigd in het College van Deskundigen Uniforme Loonwaardebepaling (CvD UL), zijn vanwege hun expertise en hun zicht op de uitvoeringspraktijk gevraagd zich te buigen over de vragen in de motie.
- De onafhankelijke organisatie Blik op Werk (BOW) heeft tot taak om de uitvoeringspraktijk te monitoren. Ook Blik op Werk is geconsulteerd voor de uitvoering van de motie.
- De bevindingen van CvD UL en BOW zijn verwerkt in bijgevoegde conceptbrief.

¹ Dat zijn: vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, VNG, Cedris, LCR, Oval, UWV, private aanbieders

Toelichting

Politieke context

De motie Palland Ceder (Kamerstukken II, 34352, 243) is aanleiding voor deze nota en reactiebrief. De uniformering van de loonwaardebepaling (waarvoor de regels bij lagere regelgeving zijn geborgd) maakt onderdeel uit van de brede agenda Breed Offensief, gericht op verbetering van de arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidsbeperking. Het wetsvoorstel Breed Offensief dat hiervan deel uitmaakt, ligt bij de Eerste Kamer. De memorie van antwoord is op 14 november naar de Eerste Kamer gestuurd.

Datum

15 november 2022

Onze referentie

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Reactiebrief motie Palland en Ceder	Verzenden aan TK	
2	Afschrift reactiebrief motie Palland en Ceder aan Eerste Kamer	Verzenden aan EK	Graag afschrift van getekende brief aan de TK (nr 1) verzenden aan EK
3	Motie Palland en Ceder	Ter informatie (niet verzenden)	