

Vergaderjaar 2014–2015

33 161

Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet)

Nr. 196

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2014

In mijn brief van 10 april 2014 (Kamerstuk 33 161, nr. 190) heb ik toegezegd de Kamer in het najaar te informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar aanleiding van de motie-Heerma (Kamerstuk 33 161, nr. 175). Met deze brief geef ik gevolg aan deze toezegging. Uw Kamer verzocht in de motie om te onderzoeken hoe toepassing van het middel loondispensatie voor mensen met een arbeidshandicap op individuele basis mogelijk gemaakt kan worden indien zij daartoe zelf een expliciet verzoek doen.

Uitkomsten nader onderzoek

In mijn brief van 10 april heb ik al aangegeven dat gemeenten binnen de Participatiewet het instrument loondispensatie niet in kunnen zetten en dat het kabinet ook niet het voornemen heeft de Participatiewet op dit punt te wijzigen. Ik heb verder aangegeven dat het om een complexe materie gaat die om nader onderzoek vraagt.

De afgelopen periode heb ik nader onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden om, naast het instrument loonkostensubsidie, op individuele basis ook toepassing te geven aan het instrument loondispensatie. In deze brief schets ik eerst de vraagstelling van de motie en de werking van loondispensatie en loonkostensubsidie. Hierna komen de implicaties van de motie aan bod, zowel voor de wetgeving als voor betrokken partijen. In het onderzoek zijn beleidsmatige, juridische, uitvoeringstechnische en financiële aspecten betrokken. Tevens is in kaart gebracht wat de gevolgen zijn voor cliënten, gemeenten, werkgevers en het Rijk.

Vraagstelling van de motie

De motie vraagt om onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing binnen de Participatiewet van loondispensatie op individueel verzoek. In de Participatiewet is het instrument loonkostensubsidie al opgenomen. De implicatie van de motie is dat naast loonkostensubsidie ook loondispensatie voor dezelfde doelgroep kan worden ingezet wanneer een individuele cliënt hierom vraagt.

Hoe werken de twee instrumenten?

Het is van belang om eerst de aard en werking van beide instrumenten te schetsen. Beide instrumenten hebben een belangrijke overeenkomst. Zij komen beide de werkgever tegemoet in loonkosten wanneer hij iemand uit de doelgroep met verminderde productiviteit in dienst wil nemen. De werkgever betaalt in beide systemen in beginsel alleen de vastgestelde loonwaarde. Zowel bij loonkostensubsidie als bij loondispensatie moet deze loonwaarde worden vastgesteld.

Naast deze belangrijke overeenkomst zijn er ook duidelijke verschillen. Kern van het verschil is dat bij loondispensatie wordt toegestaan dat de werknemer loon van de werkgever ontvangt dat onder WML-niveau ligt. Voor de inkomensvoorziening is de werknemer naast het loon dat hij ontvangt aangewezen op een aanvullende uitkering. De werknemer ontvangt zijn inkomen dus uit twee bronnen, loon van de werkgever en een aanvullende uitkering van de uitkerende instantie.

Bij loonkostensubsidie, zoals dat in de Participatiewet is geregeld, ontvangt de werknemer loon van de werkgever. Dit loon ligt op het geldende cao-niveau, maar tenminste op WML-niveau. De werkgever krijgt het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de vastgestelde loonwaarde door de gemeente vergoed, waarbij de loonkostensubsidie maximaal 70 procent van het WML bedraagt.

Loondispensatie wordt toegepast in het kader van de Wajong. Wajongers die met loondispensatie werken krijgen via UWV een aanvullende uitkering conform de wettelijke polisvoorwaarden van de Wajong. Deze mogelijkheid blijft vanaf 1 januari 2015 in de Wajong bestaan voor het zittend bestand. Loonkostensubsidie kan met ingang van 1 januari 2015 door gemeenten worden toegekend aan werkgevers die mensen uit de Participatiewet met verminderde productiviteit in dienst willen nemen.

Hierna worden de implicaties beschreven wanneer naast het instrument van de loonkostensubsidie, het instrument loondispensatie op verzoek van betrokkene door de gemeente ingezet zou kunnen worden.

Implicaties voor de wetgeving

Zoals ook in de brief van 10 april is aangegeven, is het zonder daartoe strekkende wettelijke bepaling voor gemeenten niet mogelijk om loondispensatie toe te passen. Op degene die in dienstbetrekking werkt zijn immers de bepalingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag van toepassing. Deze wet schrijft onder andere voor dat degene die in dienstbetrekking werkt minimaal aanspraak heeft op het minimumloon. Alleen bij wet kan hiervan worden afgeweken. Om gelijktijdig loondispensatie te kunnen toepassen binnen de Participatiewet is dus wetswijziging nodig.

Het gaat hierbij niet alleen om het openen van de wettelijke mogelijkheid. Ook is nodig om binnen de Participatiewet een aanvullende uitkeringssystematiek op te nemen, die recht doet aan mensen die met loondispensatie werken. Een dergelijke systematiek was opgenomen in het eerdere wetsvoorstel Wet Werken naar vermogen. Uitgangspunten in de beloningssystematiek waren: werken moet lonen, productiever worden

moet lonen, en loon en loonaanvulling samen mogen niet meer bedragen dan 100 procent van het minimumloon. Het ligt in de rede om – als er sprake zou zijn van een wetswijziging – bij deze aanvullende uitkerings-systematiek aan te sluiten, omdat de aanvullende uitkering een prikkel voor de werknemer inhoudt om meer te werken en zich te ontwikkelen. Deze aanvullende uitkering zou in het kader van het wetsvoorstel Wet Werken naar vermogen overigens alleen voor uitkeringsgerechtigden hebben gegolden, niet voor niet-uitkeringsgerechtigden. De aanvullende uitkering dient bij wetswijziging te worden verwerkt in een apart hoofdstuk van de Participatiewet. Ook de financiële gevolgen zullen moeten worden verwerkt. Gemeenten kunnen de inzet van loonkosten-subsidie nu financieren vanuit het inkomensdeel. Als loondispensatie als instrument zou worden toegevoegd moet ook worden geregeld hoe gemeenten dit kunnen financieren. Het ligt voor de hand dit dan ook uit het inkomensdeel te doen.

Uiteraard heeft wetswijziging gevolgen voor degenen die hiermee te maken krijgen: gemeenten, cliënten en werkgevers. Daarnaast zal moeten worden onderzocht of en zo ja hoe pensioenopbouw voor mensen met loondispensatie kan worden bevorderd.

Praktische implicaties van gelijktijdige toepassing van loondispensatie

Wat zijn de praktische implicaties van gelijktijdige toepassing van loonkostensubsidie en loondispensatie? Dit kan het beste worden geschetst aan de hand van een concreet voorbeeld.

De motie gaat ervan uit dat loondispensatie op individueel verzoek van mensen met een arbeidsbeperking kan plaatsvinden. Gesteld dat de motie wordt omgezet in wetgeving dan impliceert dit dat binnen één gemeente twee soorten instrumenten tegelijk moeten worden toegepast. Voor persoon X zal de gemeente op diens verzoek moeten vaststellen of loondispensatie kan worden toegestaan en zal de gemeente een aanvullende uitkering moeten berekenen. Voor persoon Y zal de gemeente de bepalingen van loonkostensubsidie moeten toepassen. Gemeenten moeten dus twee systemen naast elkaar kunnen uitvoeren.

Een legitieme vraag is wat de toegevoegde waarde is wanneer naast loonkostensubsidie ook loondispensatie op individueel verzoek mogelijk gemaakt zou worden. Beleidsmatig en uit oogpunt van wetgeving is dus de vraag aan de orde of hiermee een redelijk doel wordt gediend.

Dit kan meer in concreto worden beoordeeld vanuit verschillende perspectieven: dat van de arbeidsbeperkte, van de werkgever, van de gemeente en van het Rijk.

- **Perspectief arbeidsbeperkte:** De mogelijkheid van twee systemen naast elkaar kan voor de arbeidsbeperkte tot onduidelijkheid en verwarring leiden. De arbeidsbeperkte komt met de Participatiewet in aanmerking voor loonkostensubsidie als hij arbeidsmogelijkheden heeft en minder dan het WML kan verdienen. Hij kan op grond van de Participatiewet een individueel verzoek doen om in aanmerking te komen voor inzet van loonkostensubsidie (artikel 10c, eerste lid, onderdeel a, Participatiewet). Daar zou dan de mogelijkheid bijkomen een individueel verzoek te doen om loondispensatie. Het ligt niet in de rede dat veel arbeidsbeperkten uit eigen beweging een dergelijk verzoek zullen doen. Voor de arbeidsbeperkte is dit immers geen aantrekkelijke optie. Bij loonkostensubsidie ontvangt hij zijn volledige loon rechtstreeks van de werkgever, met de daaraan verbonden voordelen, zoals een grotere kans op pensioenopbouw. Het loon kan cao-loon zijn, maar bedraagt ten minste WML. Bij loondispensatie wordt hij betaald onder het WML-niveau en ontvangt hij een aanvullende uitkering van de gemeente tot aan maximaal WML-niveau. Het is, zo bezien, niet heel erg waarschijnlijk, dat een arbeidsbeperkte uit eigen beweging hierom zal verzoeken. Voor niet-uitkeringsgerechtigden geldt dit nog in

sterkere mate. Het is wel mogelijk dat in bepaalde gevallen arbeidsbeperkten door aspirant-werkgevers worden aangemoedigd om een verzoek om loondispensatie te doen. Een werkgever kan namelijk van mening zijn daarmee financieel beter uit te zijn, bijvoorbeeld omdat loonkostensubsidie wel het verschil tussen WML en de loonwaarde vergoedt, maar niet het loon dat boven het WML ligt. Bij een dergelijke casus komt wel de vraag op hoe vrijwillig een verzoek van een arbeidsbeperkte is, zoals de motie veronderstelt.

- Perspectief gemeente: Voor persoon X zal, zoals opgemerkt, de gemeente op diens verzoek moeten vaststellen of loondispensatie kan worden toegestaan en zal de gemeente een aanvullende uitkering moeten berekenen. Voor persoon Y zal de gemeente de bepalingen van loonkostensubsidie moeten toepassen. Voor gemeenten levert dit een extra uitvoeringslast op. Dit is ook het geval als het aantal verzoeken beperkt blijft. De gemeente moet immers twee systemen naast elkaar kunnen uitvoeren. Het ene systeem bevat de kaders voor loonkostensubsidie, het andere de kaders voor loondispensatie met daaraan gekoppeld een systeem van aanvullende uitkering. De gemeente zal de gevolgen hiervan moeten doorvertalen naar beleid en praktische uitvoering. Toepassing van loondispensatie betekent dat betrokkene blijft vallen onder het regime van de bijstand met alle daaraan verbonden (administratieve) handelingen en uitvoeringskosten. Daarnaast moet de gemeente beide systemen ook financieel verantwoorden. Voorts moet de gemeente in haar communicatie naar burgers en werkgevers kunnen uitleggen wat de gevolgen van beide systemen zijn.
- Perspectief werkgever: Bezien vanuit werkgevers zijn er twee mogelijke effecten. Sommige individuele werkgevers zullen het instrument loondispensatie aantrekkelijker vinden, zoals hiervoor is aangegeven; andere werkgevers zullen graag bereid zijn met inzet van loonkostensubsidie hun werknemers met een arbeidsbeperking te belonen volgens de geldende cao of tenminste het WML. Werkgevers geven in het algemeen aan te hechten aan een zo eenduidig mogelijk instrumentarium en zo min mogelijk bureaucratie en administratieve belasting. Het structureel en gelijktijdig naast elkaar bestaan van twee systemen binnen dezelfde regeling en met hetzelfde oogmerk draagt daaraan niet bij. De komende tijd gelden nog twee instrumenten naast elkaar. Met de zesde nota van wijziging Participatiewet is ervoor gekozen om het regime voor het zittend bestand Wajong in stand te laten. Voor hen geldt het instrument loondispensatie. Voor mensen uit de doelgroep Participatiewet komt het instrument loonkostensubsidie beschikbaar. Omdat het zittend bestand Wajong gaandeweg afloopt, zal na verloop van tijd alleen het instrument loonkostensubsidie overblijven.
- Perspectief Rijk: vanuit het perspectief van het Rijk is het grootste belang dat de wettelijke en financiële kaders zo staan dat gemeenten en andere betrokkenen hierdoor worden gestimuleerd om effectief uitvoering te geven aan de beleidsdoelstelling om mensen met en zonder arbeidsbeperking op een volwaardige manier te laten deelnemen aan de arbeidsmarkt. Daarnaast is het van belang dat de financiële verantwoording ordelijk verloopt. Deze twee doelstellingen komen in het gedrang als binnen één regeling twee instrumenten tegelijk worden gehanteerd voor hetzelfde doel.

Slot

Met deze brief heb ik uitvoering gegeven aan het verzoek van de motie om te onderzoeken hoe toepassing van het middel loondispensatie voor mensen met een arbeidshandicap op individuele basis mogelijk gemaakt kan worden binnen de Participatiewet. Hiervoor is wetswijziging nodig.

Uit het onderzoek valt de conclusie te trekken dat daaraan veel haken en ogen zitten voor gemeenten, arbeidsbeperkten, werkgevers en het Rijk. Het ligt niet in de rede dat veel arbeidsbeperkten uit eigen beweging een dergelijk verzoek zullen doen. De achterliggende gedachte achter loonkostensubsidie in de Participatiewet is dat arbeidsbeperkten volwaardig conform cao of tenminste het wettelijk minimumloon worden betaald. Zeker is dat wetswijziging een verzwaring van taken voor gemeenten oplevert, terwijl gemeenten nu al heel druk zijn met alle decentralisaties die op hen afkomen. Wetswijziging kan verder tot veel onduidelijkheid bij arbeidsbeperkten en werkgevers leiden. Onzeker is of wetswijziging zal leiden tot meer perspectief op extra banen, gegeven de afspraken die daarover met werkgevers zijn gemaakt. Van belang is verder dat nog geen ervaringen zijn opgedaan met loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet.

Zoals ik in mijn brief van 10 april ook al heb aangegeven zal het kabinet niet het initiatief nemen om de wet op dit punt te wijzigen. Wel ben ik bereid uitvoering te geven aan de motie Van Weyenberg/Heerma inzake de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie (Kamerstuk 33 161, nr. 174). Dit onderzoek zal binnen drie jaar na invoering van de Participatiewet beschikbaar zijn. Het voordeel daarvan is dat dat onderzoek evidence-based zal zijn, omdat daarin de feitelijke werking van loondispensatie voor Wajongers en loonkostensubsidie voor mensen uit de doelgroep Participatiewet kan worden vergeleken. Ik ben naar aanleiding van de motie-Heerma bereid aan onderzoekers de vraag mee te geven wat betrokkenen vinden van het naast elkaar bestaan van beide instrumenten binnen de Participatiewet.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma