

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Dr. K. Arib
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Hoofdlijnennotitie Loondispensatie
Participatiewet

Datum
12 april 2018
Ons kenmerk
2018/0067/AvD/KdJ/IC

Geachte mevrouw Arib,

Op 27 maart 2018 heeft de staatssecretaris van SZW de Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet aan de Tweede Kamer toegestuurd. Het College voor de Rechten van de Mens gaat in deze brief in op de vraag hoe deze plannen zich verhouden tot mensenrechten.

Het College onderschrijft de ambitie van het kabinet om zoveel mogelijk mensen met een beperking aan het werk te laten komen. Dit is in lijn met artikel 27 van het Internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, (verder: het VN-verdrag handicap) en artikel 15 lid 2 van het Europees Sociaal Handvest. Werkgevers zouden in het huidige systeem ervan weerhouden worden om mensen met een beperking in dienst te nemen, omdat de aanvraag en uitwerking van loonkostensubsidie veel onduidelijkheid en onzekerheid met zich meebrengen. Gemeenten kunnen het geld dat vrijkomt inzetten om meer mensen met een beperking ondersteuning richting werk te bieden. De regering hoopt dat werkgevers hierdoor sneller overgaan tot het in dienst nemen van mensen met een beperking.

Plannen loondispensatie

De plannen voor loondispensatie in de Participatiewet zijn gebaseerd op de bestaande situatie in de Wajong en houden het volgende in. De werkgever betaalt aan personen met een beperking die in dienst komen en een verminderde arbeidsproductiviteit hebben een salaris ter hoogte van de loonwaarde van deze persoon. De werknemer kan daar bovenop een aanvullende uitkering aanvragen bij de gemeente of het UWV. De staatssecretaris geeft aan dat het loon en de aanvullende uitkering leiden tot een inkomen dat stijgt tot een niveau conform het minimumloon als iemand voltijds gaat werken vanuit de bijstand. De plannen voor loondispensatie gelden alleen voor nieuwe arbeidsrelaties. Voor bestaande arbeidsrelaties blijft de loonkostensubsidie gelden.

Verhouding tot mensenrechtenverdragen

Het College ziet in de Hoofdlijnennotitie een aantal knelpunten. Bezien vanuit de mensenrechten, zoals onder andere vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het VN-verdrag handicap, lijken vooral de mogelijkheid tot pensioenopbouw, de mogelijkheid een cao-loon te verdienen en de toegang tot werknemersverzekeringen problematisch te zijn. Vooral op die onderdelen is sprake van een vermindering van rechten ten opzichte van de huidige situatie.

Pensioenopbouw

Onder het huidige systeem van loonkostensubsidie bouwen werknemers op dezelfde manier pensioen op als anderen binnen de arbeidsorganisatie. Onder het voorgestelde systeem van loondispensatie bouwen zij minder pensioen op dan nu het geval is. Zij ontvangen alleen ter hoogte van hun arbeidswaarde loon, waarover zij pensioen opbouwen. Over de aanvullende uitkering bouwen zij geen pensioen op. In dat opzicht verslechtert de positie van mensen met een arbeidshandicap ten opzichte van de huidige situatie.

Cao-loon

Een ander nadeel van loondispensatie is dat mensen met een beperking onder de voorgestelde regeling hoogstens een inkomen tot het minimumloon kunnen ontvangen. In de huidige situatie kunnen mensen met een beperking, waarvoor de werkgever loonkostensubsidie ontvangt, een cao-loon ontvangen. Dat is in het algemeen hoger dan het wettelijk minimumloon. De beloning naar loonwaarde met aanvullende uitkering maakt dat een beloning hoger dan het wettelijk minimumloon niet meer mogelijk is.

Daarnaast verschuiven de administratieve lasten van de werkgever naar de werknemer, omdat zij zelf moeten zorgen voor aanvraag en onderhoud van hun uitkering.

Werknemersverzekeringen

Verder heeft een beloning op basis van loonwaarde tot gevolg dat mensen met een beperking bij werkloosheid minder WW kunnen ontvangen, omdat de hoogte hiervan aan het loon is gerelateerd. Hetzelfde geldt voor uitkeringen op grond van de Ziektewet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

Recht op aanvullende uitkering

Daarnaast zijn er mensen met een beperking die geen recht op een aanvullende uitkering hebben, zoals mensen die zelf over voldoende middelen beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien. Maar ook mensen die samenwonend dan wel kostendeler zijn hebben in voorkomende gevallen geen recht op de aanvullende uitkering. Dit omdat het inkomen van de samenwonende partner wordt meegerekend bij het recht op de uitkering. Onder de huidige loonkostensubsidie speelt het inkomen van de partner hooguit een rol bij de berekening van toeslagen.

Mensenrechtennormen

Als algemeen uitgangspunt geldt dat staten maatregelen nemen om steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in de verdragen gegarandeerde economische en sociale rechten te komen. Deze plicht tot geleidelijke verwezenlijking vloeit voort uit het IVESCR en het VN-verdrag handicap.

Achteruitgang in rechten

Beloning (waaronder pensioen) en sociale zekerheid (aanspraak op werknemersverzekeringen) zijn gegarandeerd in het IVESCR en het VN-verdrag handicap. Een stilstand of achteruitgang in deze rechten is niet toegestaan, tenzij de staat kan aantonen dat hij een zorgvuldige afweging van alternatieven heeft gemaakt en de maatregel gerechtvaardigd kan worden in het licht van de realisatie van alle rechten van het verdrag en de volledige benutting van beschikbare financiële middelen.¹ Dat lijkt hier niet het geval te zijn. Er is geen gebrek aan middelen, het kabinet wil immers een deel van het budget om de toegang tot de arbeidsmarkt van mensen met een beperking te verbeteren, anders besteden. Dat wil hij bereiken door een achteruitgang in hun recht op billijke beloning en sociale zekerheid. Dat staat haaks op de plicht van de staat "to ensure that persons with disabilities are paid no less than the relevant minimum wage and do not lose the benefit of disability allowances when they start work".²

Gelijke behandeling

Het recht op gelijke behandeling houdt in dat staten geen maatregelen mogen nemen die discriminatie en ongelijke behandeling van groepen in een achterstandspositie tot gevolg hebben. Ook mogen zij de mechanismen die deze individuen en groepen beschermen niet verzwakken.³ Het voorstel voor loondispensatie brengt de mensen die nu de arbeidsmarkt op gaan in een positie die voor hen op verschillende fronten nadelig uitpakt. Dat schuurt met het recht op arbeid en het recht op sociale zekerheid, gelezen in samenhang met de verplichting om steeds nader tot algehele verwezenlijking van deze rechten te komen. Dat deze achteruitgang hen treft omdat zij mensen met een beperking zijn, is niet in overeenstemming met het recht op gelijke behandeling.⁴ Het recht op gelijke behandeling geldt onmiddellijk, dat wil zeggen dat hier geen sprake mag zijn van geleidelijke verwezenlijking.

In dat verband stelt het College vast dat het VN-verdrag handicap de staat verplicht te waarborgen dat mensen met een beperking toegang hebben tot

¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 19 (2007): The right to social security (article 9)*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 februari 2008, para. 42.

² Committee on the rights of persons with disabilities, *General Comment no. 5 (2017): Living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, par. 67 (c).

³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 18 (2005): Right to work*, E/C.12/GC/18, par. 31(b).

⁴ Committee on the rights of persons with disabilities, *General Comment no. 5 (2017): Living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, par. 18(a)

pensioenuitkeringen (art. 28, lid 2, onder (e)). De opbouw van regulier pensioen over de aanvullende uitkering is niet mogelijk. De beperking in de toegang tot pensioenuitkeringen komt niet overeen met het VN-verdrag handicap.

'Nothing about us, without us'

Mensen met een beperking en hun organisaties moeten betrokken worden bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving en beleid. Dat zegt het VN-verdrag handicap. De cliëntenorganisaties Landelijke Cliëntenraad en leder(in) hebben wel met de staatssecretaris gesproken over de hoofdlijnennotitie, maar hebben aangegeven zich niet te kunnen vinden in het systeem van loondispensatie. De verdragsverplichtingen vergen dat wordt gemotiveerd hoe door hen naar voren gebrachte bezwaren of argumenten zijn meegewogen in de besluitvorming. Uit de hoofdlijnennotitie wordt niet duidelijk in hoeverre dat is gebeurd.

Ten slotte

Het College vraagt aandacht voor het effect van de voorgestelde maatregel op mensen met een beperking en de beeldvorming over hen. Werk is een manier om volwaardig mee te doen in de samenleving. De doelstelling van het kabinet om meer mensen aan het werk te krijgen verdient dan ook alle steun. Voor veel werknemers met een beperking heeft het systeem van loondispensatie echter tot gevolg dat zij, in tegenstelling tot werknemers zonder beperking, minder dan het minimumloon betaald zullen krijgen. Dat zal bij velen leiden tot gevoelens van minderwaardigheid en het idee niet voor vol te worden aangezien. In de Nederlandse samenleving, waar nog veel moet gebeuren om tot gelijke behandeling en inclusie van mensen met een beperking te komen, zou juist de werkplek een plaats moeten zijn waar gelijkwaardigheid de norm is.

Het College verzoekt u bovenstaande punten mee te nemen in het overleg met de staatssecretaris over de plannen voor loondispensatie in de Participatiewet.

Bij vragen over de inhoud van deze brief, of voor nadere informatie, kunt u contact opnemen met Keirsten de Jongh (senior beleidsadviseur). Zij is te bereiken via 030-8883855 of k.de.jongh@mensenrechten.nl.

Met vriendelijke groet,



Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
Voorzitter