

Vergaderjaar 2022–2023

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 302

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2023

Met deze brief doe ik uw Kamer de rapportage van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) toekomen over het onderzoek naar de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling, alsmede mijn reactie daarop. De NLA verrichtte onderzoek naar de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling in het publieke domein. De uniforme loonwaardebepaling is één van maatregelen uit het Breed Offensief, een uitgebreid pakket maatregelen met als doel om de participatie op de arbeidsmarkt van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen. Om meer uniformiteit en objectiviteit bij de loonwaardebepaling in het kader van de Participatiewet te bereiken is samen met betrokken partijen een landelijk uniforme methode voor loonwaardebepaling ontwikkeld¹ en er zijn kwaliteitseisen voor de loonwaardedeskundige ontwikkeld². De regels zijn per 1 juli 2021 in werking getreden. UWV hanteert de regels ook voor de loonwaardebepaling in het kader van de Wajong. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de loonwaardebepaling in het kader van de Participatiewet.

Bij de totstandkoming van de uniforme methode hebben de partijen betrokken bij de totstandkoming een College van Deskundigen Uniforme Loonwaardebepaling (hierna: CvD UL)³ opgericht om de (kwaliteit van de) uitvoeringspraktijk te ondersteunen en om het ministerie namens de sector te kunnen adviseren over de doorontwikkeling van de uniforme methode. Blik op Werk (hierna: BOW) heeft de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling in het private domein gemonitord. De monitor van BOW vult het onderzoek van de NLA aan. Ik betrek bij mijn reactie op de

¹ Opgenomen in het Besluit loonkostensubsidie en minimumbedragen studietoeslag Participatiewet 2021 (Stb 2021, nr. 113).

² Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021 (Stcrt. 2021, nr. 9937).

³ Hierin participeren vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, cliënten, VNG, Cedris, UWV, Oval en private aanbieders van loonwaardebepaling.

rapportage van de NLA tevens de informatie die de monitor van BOW heeft opgeleverd.

Zoals aangekondigd in mijn reactie van 29 november 2022⁴ op de motie⁵ van uw leden Palland en Ceder ga ik in deze brief tevens in op een aantal voorstellen voor verdere verbetering van de uniforme loonwaardebepaling waarover het CvD UL op mijn verzoek advies heeft uitgebracht. Kort samengevat geven de rapportages en het advies mij aanleiding tot de volgende acties:

- Met deskundigen bekijk ik hoe we de uniforme loonwaardemethode kunnen aanpassen zodat deze ook toepasbaar wordt dienstverlenende functies.
- Het verlenen van een opdracht voor het ontwikkelen van een database met de meest voorkomende normfuncties.
- Met de VNG en CvD UL zal ik bezien hoe de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling verder kan worden verbeterd.
- Met relevante partijen zal ik me verder verdiepen in het signaal dat bij de loonwaardebepaling bij beschut werk onvoldoende rekening wordt gehouden met de «omzetwaarde» van mensen.

Hieronder ga ik hier verder op in. Ik reageer per thema waarbij ik de bevindingen en eventuele suggesties van de NLA, BOW en/of het CvD UL meeneem.

Uniforme loonwaardemethode is goede stap

De NLA heeft vanuit haar wettelijke taak behalve naar de uitvoering ook naar de doeltreffendheid van de uitvoering van de uniforme loonwaardemethode gekeken.

Uit het rapport komt naar voren dat de uniforme loonwaardemethode zowel door loonwaardedeskundigen als door werkgevers over het algemeen gezien wordt als een vooruitgang ten opzichte van de situatie van vóór 1 juli 2021 waarin zes verschillende loonwaardemethodes operationeel waren. De methode wordt door betrokkenen positief gewaardeerd vanwege de helderheid en de eenduidigheid. Werkgevers stellen het gesprek met de loonwaardedeskundige bij de loonwaardebepaling erg op prijs, zo blijkt uit het rapport. Dit vergroot het draagvlak bij de werkgever. De bevindingen geven mij het beeld, dat de uniforme loonwaardemethode leidt tot een vermindering van belemmeringen voor werkgevers en dat we hiermee dus een juiste stap hebben gezet. Tegelijkertijd zie ik dat er meer nodig is voor het doel dat wij nastreven: een inclusieve arbeidsmarkt.

Andere factoren belangrijker voor werkgevers

Uit het rapport van de NLA blijkt dat overwegingen als het leveren van een bijdrage aan inclusiviteit, social return on investment en persoonlijke betrokkenheid voor werkgevers belangrijker zijn bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Evenals de inzet van instrumenten als de jobcoach en de no-riskpolis, en administratief ontzorgen. De intrinsieke gedrevenheid van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen doet me deugd. Dat is naar mijn opvatting de belangrijkste factor om een inclusieve arbeidsmarkt te bereiken. Dat laat onverlet dat we samen met sociale partners, de uitvoerders en de mensen om wie het gaat moeten blijven bezien hoe we de goede randvoorwaarden kunnen creëren om die inclusieve arbeidsmarkt te laten functioneren. Met de maatregelen uit het Breed Offensief zijn stappen gezet. Maar ook zijn er bijvoorbeeld ideeën voor versterking

⁴ Kamerstuk 34 352, nr. 261.

⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 243.

van de banenafpraak en bijbehorende ondersteuning. Ik heb uw Kamer hierover met mijn brief⁶ van 7 juni jongstleden geïnformeerd. Ik heb u verder met mijn brief⁷ van 6 juli jongstleden in kennis gesteld van de uitkomsten van onderzoek naar de (toekomstige) infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk en de vervolgstappen.

Ontwikkelpunten (uitvoering) uniforme methode

De uniforme loonwaardebepaling wordt blijkens het NLA-rapport positief gewaardeerd, zowel door werkgevers als door uitvoerders, maar er zijn mogelijkheden voor verbetering. Het gaat hierbij zowel om de methode zelf als om de uitvoering ervan.

1. Loonwaardebepaling bij dienstverlenende functies

Uit het NLA-onderzoek is naar voren gekomen, dat de methode goed werkt en het meest uniform is bij productiewerk. Dat komt omdat prestaties in dat geval goed meetbaar zijn. Op dienstverlenende functies, zoals bijvoorbeeld de functie van receptionist, is de methode minder goed toepasbaar. Dan is vindingrijkheid van de loonwaardedeskundige nodig om tot een loonwaardebepaling te komen. De uitkomst van de loonwaardebepaling is daarmee veel meer afhankelijk van het professionele, maar subjectieve oordeel van een loonwaardedeskundige.

Met de deskundigen zal ik binnen het CvD UL bekijken of en zo ja op welke manier we de methode kunnen aanpassen, zodanig dat deze ook voor dienstverlenende functies beter toepasbaar is en uniform kan worden uitgevoerd. Ik informeer uw Kamer hier in 2024 over.

2. Loonwaardebepaling bij gecreëerde of gearcarvede functies

Verder blijkt uit het NLA-onderzoek dat er in sommige situaties geen normfunctie is waarmee de arbeidsprestatie van een werknemer met een arbeidsbeperking in het kader van de loonwaardebepaling moet worden vergeleken. Dat komt vooral voor binnen sociaal ontwikkelbedrijven en bij gecreëerde of gearcarvede functies. De loonwaardedeskundigen zoeken en vinden voor deze situaties verschillende oplossingen. Het zoeken van oplossingen door een loonwaardedeskundige, waar de methode zelf niet goed toepasbaar is, kan tot verschillende resultaten leiden en ondermijnt de uniformiteit.

De kwestie van het ontbreken van een normfunctie ingeval van gecreëerde of gearcarvede functies is eind 2022 ook door het CvD UL gesignaleerd. Ik schreef uw Kamer in eerdergenoemde brief van 29 november 2022 dat het CvD UL naar aanleiding hiervan adviseerde, net als de NLA nu, om een database met normfuncties te ontwikkelen. Het CvD UL heeft hier op 31 mei jongstleden nader advies over uitgebracht. De database kan volgens het CvD UL bestaan uit veel voorkomende taken, functies, cao's, handleidingen en tips. Volgens inschatting van het CvD UL kan een database van 20 tot 25 functies behulpzaam zijn bij 70 tot 80% van het totale aantal loonwaardebepalingen. Het CvD UL adviseert ook tot onderhoud van de database om op die manier de actualiteit te garanderen. De database kan worden ontwikkeld door deskundigen op het gebied van loonwaardebepaling en (vertegenwoordigers van) werkgevers. Ik ben voornemens binnenkort opdracht te geven tot het ontwikkelen van een database.

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 281.

⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 300.

3. Loonwaardebepaling bij wisselende productiviteit

Zoals ik aangaf in de brief van 29 november begreep ik uit gesprekken met professionals in de uitvoeringspraktijk dat de loonwaardebepaling niet geschikt zou zijn voor mensen met een instabiele arbeidsprestatie binnen een bepaalde korte periode. In recent verdiepend onderzoek van Significant APE naar de financiering van beschut werk (februari 2023) is dit signaal ook afgegeven in relatie tot beschut werk. Het CvD UL heeft in haar recente nadere advies bevestigd dat de uniforme methode wel degelijk geschikt is om in deze situaties de loonwaarde te bepalen. De arbeidsprestatie moet volgens de methode worden beoordeeld over een relevante periode.

Die relevante periode wordt door de loonwaardedeskundige bepaald op basis van de situatie van de werknemer en de aard van de werkzaamheden. De loonwaardedeskundige beoordeelt of in een individuele situatie sprake is van wisselende productiviteit en kan zo nodig een langere relevante periode in aanmerking nemen. Ik constateer dat het gesignaleerde probleem niet aan de methode ligt, maar aan de uitvoering ervan. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de loonwaardebepaling in het kader van de Participatiewet. Ik zal in samenwerking met het CvD UL en de VNG gemeenten informeren over de ruimte die de loonwaardemethode in dit opzicht biedt. Ik ben voornemens te laten monitoren of de uitvoering op dit punt de komende tijd verbetert.

4. Andere ontwikkelpunten in de uitvoering

Hoewel de rapportages van de NLA en BOW mij de indruk geven dat de uitvoering van de loonwaardebepaling in het algemeen goed verloopt en positief wordt ervaren, kan hierin nog een verbetering gemaakt worden. Dat blijkt uit het onderzoek van de NLA. Hetzelfde constateert BOW in haar recente rapportage over de monitor van de private uitvoeringspraktijk. Zo verschilt de manier waarop de loonwaardedeskundigen de verschillende stappen uit het proces ter bepaling van de loonwaarde in de praktijk uitvoeren. Soms heeft dit te maken met het feit dat loonwaardedeskundigen rekening willen houden met de kwetsbaarheid van de mensen van wie zij de loonwaarde bepalen, soms zijn er pragmatische redenen. Regelmatig worden bepaalde stappen weggelaten, zoals bijvoorbeeld het meenemen van de inbreng van de werknemer bij de loonwaardebepaling of de observatie van de werkzaamheden van een werknemer op de werkplek. Juist die observatie door een loonwaardedeskundige is nodig om de inbreng van de werkgever en werknemer bij de loonwaardebepaling te kunnen wegen. Soms worden zelfs loonwaardebepalingen verricht zonder dat de werknemer aanwezig is. Dit lijkt mij in de weg staan aan een goede beoordeling van de arbeidsprestatie van de werknemer. Ook wordt aan de werkgever en werknemer niet altijd de gelegenheid geboden om hun zienswijze op de bepaalde loonwaarde te delen en ontbreekt geregeld de toelichting in de loonwaarderapportage ter onderbouwing van de verminderde arbeidsprestatie. Die toelichting en het bieden van gelegenheid om de zienswijze te delen is voorgeschreven op grond van eerdergenoemde regelgeving. Aan de hand van de toelichting is voor de belanghebbende partijen herleidbaar hoe een loonwaardedeskundige tot een bepaalde loonwaarde is gekomen. Die toelichting is verder nodig uit oogpunt van doorontwikkeling van de uniforme uitvoering.

Hoewel de NLA constateert dat er over het algemeen aandacht is voor de onafhankelijke uitvoering van de loonwaardebepaling, wordt ook aangegeven dat in een enkel geval een loonwaardedeskundige ruimte neemt bij de loonwaardebepaling die hij feitelijk niet heeft. Bijvoorbeeld om een werkgever te compenseren voor een extra inspanning die een werkgever verricht om mogelijk te maken dat iemand met een beperking

in zijn organisatie te laten werken. Hierbij kan gedacht worden aan compensatie voor constante/ extra begeleiding van de werknemer, of voor regelmatig verzuim. Juist om tot een uniforme en objectieve loonwaardebepaling te komen is het belangrijk dat de loonwaardebepaling wordt verricht door een onafhankelijke loonwaardedeskundige. Voor compensatie van de werkgever in verband met extra inspanningen beschikken gemeenten over andere middelen.

Uitgangspunt voor de uniforme loonwaardebepaling is de uniforme methode die sinds 1 juli 2021 geldt, met daarbinnen de verschillende stappen uit het proces ter bepaling van de loonwaarde. Niet alle stappen uit de uniforme methode worden door alle loonwaardedeskundigen gezet. Ik ga over de in de rapportages van de NLA en BOW omschreven bevindingen in de uitvoering in gesprek met de VNG en het CvD UL om beter te kunnen begrijpen waarom niet alle stappen in de uitvoering van de loonwaardebepaling worden gezet en om te bezien wat nodig is om naleving van a het in de uniforme methode beschreven proces ter bepaling van de loonwaarde in de praktijk te bevorderen.

5. Vast percentage loonkostensubsidie

In de brief van 29 november heb ik aangegeven aan het CvD UL te vragen in zijn nadere advies over een database ook in te gaan op het alternatief van het uitbetalen van een vast percentage loonkostensubsidie, dus zonder dat daar een loonwaardebepaling aan voorafgaat. Het CvD UL merkt naar aanleiding hiervan op dat het vanuit het perspectief van werkgevers een voordeel kan zijn vooraf te weten welk percentage loonkostensubsidie zij kunnen verwachten. Het CvD UL ziet echter een risico dat werkgevers dan vooral mensen met een relatief geringe beperking in dienst nemen. De arbeidsmarktkansen voor werknemers met een waarschijnlijk lage loonwaarde nemen daardoor af. Het CvD UL adviseert in verband hiermee niet het alternatief van een vast percentage loonkostensubsidie in te voeren. Ik vind het belangrijk dat ook mensen met een lagere loonwaarde de kans krijgen om mee te doen op de arbeidsmarkt. Ik ben gevoelig voor het door het CvD UL genoemde risico dat met het invoeren van een vast percentage loonkostensubsidie de kans op werk voor deze mensen afneemt ten gunste van de mensen met een hogere loonwaarde. Ik wil echter nog niet de deur dichtdoen voor de invoering van een vast percentage loonkostensubsidie. De reden hiervoor is dat in februari 2023 Significant APE (hierna: Significant) verdiepend onderzoek heeft uitgebracht naar de financiering van beschut werk. Significant geeft aan dat loonwaardebepalingen niet altijd goed lijken aan te sluiten bij de praktijk van beschut werk. Volgens Significant komt dit onder andere door de zogenaamde «omzetwaarde» van mensen in beschut werk (dus wat mensen met hun werkzaamheden feitelijk kunnen verdienen). In eerdergenoemde brief van 6 juli 2023 over de (toekomstige) infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven heb ik aangegeven hier met partijen vertegenwoordigd in het CvD UL, waaronder VNG, Cedris en UWV in gesprek te gaan.

6. Samenvoegen tot outcome

Enkele partijen binnen het CvD UL adviseerden eind 2022 de drie elementen die een rol spelen bij het bepalen van de loonwaarde (tempo, kwaliteit en netto werktijd) samen te voegen tot één element (outcome). Ik heb het CvD UL destijds gevraagd dit nader uit te werken. In haar recente advies geeft het CvD UL aan dat er verschillende opvattingen bestaan ten aanzien van deze suggestie. In zijn algemeenheid bestaat twijfel binnen het college of de loonwaardebepaling door dit voorstel eenvoudiger wordt. De huidige methode die uitgaat van genoemde drie elementen tempo, kwaliteit en netto werktijd voorziet ook in drie gescheiden

beschrijvingen, hetgeen leidt tot herkenbaarheid en herleidbaarheid van de vastgestelde loonwaarde. Dat wordt ingewikkelder als de drie elementen worden samengevoegd. Herkenbaarheid en herleidbaarheid zijn van belang voor het draagvlak van de loonwaardemethode. Het is voor werkgevers en werknemers van belang dat helder is hoe hun inbreng is meegenomen en meegewogen bij de loonwaardebepaling. In verband hiermee lijkt het me dan ook niet verstandig over te gaan tot het samenvoegen van de drie genoemde elementen tot het element «outcome». Het CvD UL geeft in zijn recente advies nog de overweging mee om onderzoek te doen naar eventueel aanvullende indicatoren voor de bepaling van de loonwaarde. Ik geef er de voorkeur aan eerst de huidige methode en de uitvoering ervan verder te ontwikkelen aan de hand van de eerder in deze brief genoemde suggesties.

Tot slot

De invoering van de uniforme loonwaardebepaling heeft geleid tot een uniformere loonwaardebepaling. Dit wordt gewaardeerd door de werkgevers en de uitvoerders. Dat verheugt mij. De methode is goed, maar voor verbetering vatbaar op een aantal punten. Daar ga ik aan de hand van de constatering en aanbevelingen uit de rapportages van de NLA en BOW en de nadere advisering door het CvD UL mee aan de slag. De uitvoering van de loonwaardebepaling blijft mensenwerk. Ik had niet de verwachting dat op 1 juli 2021 de loonwaardebepaling geheel uniform zou worden uitgevoerd. Dat is een kwestie van doorontwikkeling. De uitvoering van de loonwaardebepaling is gedecentraliseerd aan gemeenten. De rapportages van de NLA en BOW geven goede aangrijpingspunten om in de uitvoering rekening mee te houden. Ik constateer dat deze maatregel uit het Breed Offensief een bijdrage levert aan de vermindering van drempels voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Maar ik constateer ook dat er meer nodig is. Samen met alle betrokken partijen blijf ik mij ervoor inzetten dat meer mensen met een arbeidsbeperking kansen krijgen om mee te doen op de arbeidsmarkt.

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