

Vergaderjaar 2009–2010

32 165

Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 maart 2010

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Doel en evaluatie pilot loondispensatie	2
2.1 Doel	2
2.2 Evaluatie	5
2.3 Loonkostensubsidie en loondispensatie	7
3. Vormgeving pilot loondispensatie	8
3.1 Doelgroep	8
3.3 Toegangstoets	10
3.3 Toeleiding naar arbeid	11
3.4 Loonwaardebepaling	12
3.5 Dienstbetrekking, loondispensatie en de aanvullende uitkering	15

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Met genoegen stelt zij vast dat de meeste fracties de doelstelling van het wetsvoorstel onderschrijven, te weten het omwille van toekomstige besluitvorming beantwoorden van vragen en het wegnemen van onzekerheden ten aanzien van de werking van een nieuwe systematiek, waarbij het instrument loondispensatie centraal staat, om de participatie van mensen met een arbeidsbeperking in zo regulier mogelijke arbeid en gegeven de bestaande budgetten te vergroten.

Naast een algemene reactie hebben de leden van de VVD-, PvdA-, SP-, ChristenUnie- en SGP-, GroenLinks-, en OSF- en D66-fractie vragen gesteld over het onderhavige wetsvoorstel en over het ontwerp-Uitvoeringsbesluit (in het kader van de voorhangprocedure daarvan).

In deze memorie van antwoord gaat de regering in op voornoemde vragen. Omwille van de overzichtelijkheid zijn de vragen gerangschikt naar onderwerp, waarbij grotendeels de indeling van de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel is gevolgd.

2. Doel en evaluatie pilot loondispensatie

2.1 Doel

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom de pilot loondispensatie nodig is en welke stappen er nog meer nodig zijn om sw-bedrijven zich te laten ontwikkelen tot een arbeidsontwikkelbedrijf. Ook vragen zij of het niet wenselijk zou zijn om in de pilot een beperking in de tijd aan te brengen.

Het is belangrijk dat ook mensen met een arbeidsbeperking naar vermogen meedoen in de samenleving: voor hen zelf en voor de samenleving. Het lukt nog te weinig om mensen met een arbeidsbeperking via regulier werk te laten deelnemen op de arbeidsmarkt. De Wet sociale werkvoorziening (hierna: Wsw) heeft te kampen met structureel lange wachtlijsten. Daarnaast werkt de overgrote meerderheid van de Wsw-ers (75%) in een beschutte omgeving bij sw-bedrijven, terwijl velen van hen met de nodige begeleiding en ondersteuning op de werkplek wel bij een reguliere werkgever zouden kunnen werken.

Gelet op deze problematiek heeft het kabinet begin 2008 de commissie fundamentele herbezinning Wsw (commissie De Vries) gevraagd om advies uit te brengen over mogelijke maatregelen ter verhoging van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking, bij gelijkblijvende budgettaire middelen.

Het advies van de commissie De Vries behelst een ingrijpende wijziging van het stelsel van werk en inkomen. Daarom wil de regering – conform het advies – eerst de effectiviteit en de toepasbaarheid van de nieuwe systematiek onderzoeken in vier pilots. Op grond van de (tussentijdse) evaluatie van de pilots kunnen vervolgens gefundeerde beslissingen over een mogelijke stelselwijziging worden genomen.

De pilots zijn dan ook tijdelijk en zullen lopen tot eind 2012. In het voorstel voor de Tijdelijke wet pilot loondispensatie is vastgelegd dat de wet vervalt met ingang van 1 januari 2013. Wel is in het wetsvoorstel een overgangsbepaling opgenomen om, als besloten zou worden tot structurele invoering, de loondispensatiemogelijkheid voor bestaande dienstbetrekkingen te handhaven tot inwerkingtreding van nieuwe wetgeving.

Het kabinet is van mening dat het instrument loondispensatie voor mensen met een arbeidsbeperking kansen kan bieden. Met dit instrument zouden aanzienlijk meer mensen met de bestaande budgetten aan de slag geholpen kunnen worden bij een reguliere werkgever. De systematiek van loondispensatie heeft prikkels zowel voor de uitvoering als voor de mensen die met loondispensatie gaan werken. Het systeem zorgt ervoor dat meer werken en productiever worden voor mensen met een arbeidsbeperking ook loont. Zo worden ook mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit financieel gestimuleerd om het beste uit zichzelf te halen. De vraag die in deze pilot centraal staat is of loondispensatie als instrument en de wijze waarop dit instrument wordt gehanteerd door gemeenten die deelnemen aan de pilot, bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking.

De regering deelt de mening van de PvdA-fractie dat het wenselijk en nodig is om extra stappen te nemen om de sw-bedrijven zich te laten ontwikkelen tot arbeidsontwikkelbedrijf. De pilot loondispensatie zal, als uw Kamer instemt met het voorliggende wetsvoorstel, de laatste van de vier pilots zijn die van start gaat. Inmiddels zijn al drie pilots gericht op werkgevers, sw-bedrijven en Werkpleinen begonnen.

Als eerste is in 2009 de pilot werkgevers gestart. Hierin staat het creëren van meer werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking bij regu-

liere werkgevers centraal. Het aantal deelnemende toonaangevende werkgevers neemt toe, inmiddels doen zeventien bedrijven mee. Daarnaast loopt in deze pilot het project «Sw en MKB samen aan het werk». Dit is een al langer lopend drie jarig project waarvan de resultaten dit jaar verspreid worden over de sw-sector en het MKB (midden- en kleinbedrijf). Doel van het project is de doorstroom van mensen met een arbeidsbeperking vanuit de sw-bedrijven naar het midden- en kleinbedrijf te bevorderen. Belangrijk daarbij is dat sw-bedrijven geprikkeld worden tot het opzetten en uitvoeren van een werkgeversbenadering. Tegelijkertijd moeten werkgevers een reëel beeld krijgen van opdrachten en activiteiten van sw-bedrijven en de mogelijkheden die dit voor werkgevers biedt. Inmiddels zijn zeven lokale projecten gestart met elk een specifieke aanpak. Ook zijn projecten met Kenniscentra (schakel tussen bedrijfsleven en beroepsonderwijs in branches) gestart. Met een aantal van deze kenniscentra wordt bekeken of leerwerkbedrijven en opleidingsinstituten ook voor mensen met een arbeidsbeperking kunnen dienen als toegangspoort tot de arbeidsmarkt.

De pilot sw-bedrijven heeft als doel het verder stimuleren van de ontwikkeling van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelingsbedrijven. Begin 2010 zijn 33 projecten van start gegaan.

In de pilot Werkpleinen starten in 2010 acht projecten gericht op het verbeteren van de dienstverlening op de werkpleinen aan en voor mensen met een arbeidsbeperking.

De VVD-fractie vraagt zich af of iemand die op de wachtlijst voor de sociale werkplaats staat en bereid is een reguliere baan met de instrumenten als in deze pilot omschreven te accepteren, toch niet uiteindelijk zal kiezen voor de beschutte omgeving als hij de kans krijgt.

Voor de duur van de pilot blijven de rechten van Wsw-geïndiceerden (dus ook hun plek op de wachtlijst) in stand. Dit betekent dat als zij gedurende de pilot een Wsw-plek aangeboden krijgen, zij deze kunnen accepteren. Het is mogelijk dat betrokkene tevreden is over de reguliere werkplek waar hij of zij in de pilot aan het werk is gegaan en deze wil behouden. In dit geval kan de werkplek worden omgezet in een begeleid werken plek waarvoor de rechten en plichten van de Wsw van toepassing zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen wat in de pilot de extra prikkels zijn voor gemeenten, omdat de gemeente ook nu al iemand die onder de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) of de Wet investeren in jongeren (hierna: WIJ) valt bij de sociale werkplaats kan plaatsen. De leden van de fractie van Groenlinks vragen wat de prikkels zijn voor gemeenten om niet de voorkeur te geven aan het werken in het sw-bedrijf tegen lagere arbeidsvoorwaarden.

Voor de doelgroep uit de pilot geldt dat deze niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen. Gemeenten hebben nu geen re-integratie instrumenten om hen structureel te ondersteunen naar werk. Door de inzet van het instrument loondispensatie mogelijk te maken kan deze groep wel aan de slag worden geholpen. Gemeenten hebben hiertoe ook een financiële prikkel om daarbij maatwerk te bieden doordat de besparingen op de uitkering vrij besteedbaar zijn. Het loont voor gemeenten dan ook niet om zonder meer iemand te plaatsen bij een sw-bedrijf aangezien afgeschermdde arbeid bij een sw-bedrijf ten opzichte van reguliere arbeid meer kosten met zich meebrengt.

De SP- en PvdA-fracties vragen naar aanleiding van een brief van ABVA-KABO, of iemand die deelneemt aan de pilot en werkt bij een sw-bedrijf, dit doet tegen slechtere voorwaarden dan iemand die niet deelneemt aan de pilot.

Iemand die deelneemt aan de pilot is werkzaam onder andere arbeidsvoorwaarden dan mensen die niet met loondispensatie werken. Dit is inherent aan het doel van de pilot. De pilot beoogt immers inzicht te verschaffen in de vraag of inzet van het instrument loondispensatie leidt tot toename van de arbeidsparticipatie van de doelgroep. Wanneer zij werkzaam zijn in het sw-bedrijf geldt voor de pilotdeelnemers dat zij niet onder de Wsw-cao vallen en dus onder andere arbeidsvoorwaarden dan anderen in het sw-bedrijf werken. Het doel van de pilot is dat een gemeente alleen diegenen die niet op een reguliere werkplek kunnen werken en aangewezen zijn op een afgeschermd werkplek bij een sw-bedrijf plaatst. Overigens is het nu ook zo dat binnen de sociale werkvoorziening niet iedereen onder dezelfde arbeidsvoorwaarden werkt. Het sw-bedrijf fungeert al als arbeidsontwikkelbedrijf voor verschillende groepen. Dus ook nu al werken binnen veel sw-bedrijven andere doelgroepen (bijvoorbeeld in het kader van work-first). De regering vindt deze verschillen gerechtvaardigd. De regering kiest voor «werken naar vermogen» boven «aan de kant staan».

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat deze wet, gelet op de beoogde budgetneutraliteit, ertoe leidt dat mensen met een ernstige arbeidshandicap en een lage verdien capaciteit verder worden uitgesloten van arbeidsbemiddeling. Tevens vragen deze leden of de regering kan ingaan op de bezwaren van de vakbonden en cliëntenraden, dat de samenvoeging van de verschillende doelgroepen en budgetten de zwakkere groepen bedreigt, en dat ze geen recht doet aan de noodzaak van een passende aanpak voor elke groep. Zijn er prikkels die ervoor zorgen dat gemeenten niet bepaalde mensen binnen de doelgroep benaderen door een selectief aanbod van begeleiding naar werk?

Gemeenten hebben de ruimte om maatwerk te bieden aan de meest kwetsbare groepen (diegenen waarvoor de kosten voor voorzieningen de besparing op de uitkering dan wel inkomstenvoorziening te boven gaan). In de pilot is gekozen voor eenvoud en wordt aangesloten bij de financieringssystematiek van de WWB en de WIJ. Inherent daaraan is een prikkel voor gemeenten om mensen uit de uitkering, dan wel inkomstenvoorziening te laten uitstromen. De besparingen op de uitkering, dan wel inkomstenvoorziening, die ontstaan doordat mensen gaan werken zijn immers vrij besteedbaar. Deze prikkel geldt voor moeilijke en voor minder moeilijke groepen.

In de pilot kunnen gemeenten de kosten (voor de toeleiding naar arbeid en voor voorzieningen ter ondersteuning van de werkgever en de werknemer) niet alleen financieren uit de besparingen op de uitkering die ontstaan doordat de doelgroep met loondispensatie gaat werken, maar ook uit het participatiebudget, dat bedoeld is om de participatie te bevorderen.

Daarbij komt dat gemeenten ook een verantwoordelijkheid hebben om juist de meest kwetsbare burgers uit hun gemeente in staat te stellen om te participeren. In de evaluatie van de pilot zal speciale aandacht uitgaan naar de inspanningen die aan de pilot deelnemende gemeenten verrichten om de meest kwetsbare groep toe te leiden naar arbeid.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering in de inleiding van de nota naar aanleiding van het verslag aangeeft dat het oplossen van de wachtlijsten in de Wsw ongeveer € 1 miljard zou kosten en dat de wens van de regering juist is meer mensen met een beperking aan het werk te krijgen zonder extra kosten, namelijk met gelijkblijvend budget. Tegelijkertijd schrijft de regering dat de verwachting is dat de wachtlijsten zullen toenemen, omdat het aantal mensen dat een beroep doet op de Wsw harder stijgt dan het macrobudget toelaat. Deze leden willen van de regering weten of hier in het verleden een onjuiste inschatting is gemaakt.

Waarom neemt het beroep op de regeling toe? Was dit reeds voorzien of is er sprake van een nieuwe ontwikkeling? Hoe voorziet de regering de ontwikkeling met betrekking tot de toekomst momenteel?

Op dit moment gaat er ongeveer € 2,5 miljard om in de Wsw. Daarmee worden ongeveer 100 000 personen aan het werk gehouden. De subsidie per arbeidsjaar ligt op € 27 000. Er is op dit moment een wachtlijst van circa 18 000 personen met een gemiddelde wachtduur van 15 maanden. Het is de verwachting dat de wachtlijsten op lange termijn zullen verdubbelen. Tegenover de 100 000 Wsw-werknemers komen dan ongeveer 40 à 50 000 wachtenden te staan. Het structureel wegwerken van de wachtlijst en het opvangen van de structurele groei van de Wsw alleen al zal meer dan € 1 miljard extra kosten. Daarom kiest de regering voor de voorgestelde aanpak in de pilot loondispensatie, omdat via deze aanpak naar verwachting meer mensen kunnen gaan werken naar vermogen dan binnen de huidige Wsw-systematiek.

Een van de oorzaken van de steeds groter wordende groep mensen die een beroep doet op de Wsw is dat de laatste jaren verschillende uitkeringsregimes activerender zijn geworden. Ook is in het algemeen sprake van een toename van het aantal jongeren dat een beroep doet op ondersteuning vanwege een handicap of beperking. Deze is niet alleen zichtbaar in de Wsw, maar ook in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), het speciaal onderwijs, de leerling-gebonden financiering, de jeugdzorg en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) (persoonsgebonden budgetten). Niets wijst erop dat de oorzaak van deze groei komt door een significante groei van het aantal ernstige ziektes of handicaps. De oorzaak voor de grotere aanspraak op de verschillende regelingen is veeleer gelegen in de toenemende complexiteit van de samenleving (waar een lichte beperking al snel wordt gezien als een grote belemmering op de arbeidsmarkt), de grotere bekendheid van de regelingen, de vroege indicatiestelling in de Wajong en het school- en zorgsysteem voorafgaand aan het achttiende jaar (dat in veel gevallen is afgestemd op wat een jongere niet kan en te weinig op het stimuleren van wat een jongere wel kan)¹.

2.2 Evaluatie

De leden van de fracties van PvdA, SP en GroenLinks hebben vragen gesteld over de evaluatie. Wat is de te volgen procedure, wat zijn de evaluatiecriteria, wanneer is sprake van een succes en wat zijn hiervoor de kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren? Wat is de exacte onderzoeksvraag waaraan de pilots worden getoetst?

Met de pilot wil het kabinet kijken of het stimuleren van zowel de mensen zelf als de uitvoering ertoe leidt dat met de bestaande budgetten op effectievere en efficiëntere wijze meer mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit kunnen werken naar vermogen. De pilot is dan ook succesvol als op basis van de tijdens de looptijd van de pilot vergaarde gegevens en op basis van de eindevaluatie een gefundeerde beslissing kan worden genomen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek. Alle elementen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel spelen hierbij een rol.

Dit doel zal in ieder geval aan de hand van de volgende indicatoren worden beoordeeld:

1. het aantal mensen dat met loondispensatie aan de slag gaat;
2. de duurzaamheid van de arbeidsrelaties (de match);
3. de tevredenheid en ervaringen van alle betrokkenen (werknemer, werkgever en gemeente);
4. de werking van de financiële prikkel naar gemeenten en mensen zelf;
5. de administratieve belasting;

¹ Een uitgebreidere beschrijving van de oorzaken staat in het TNO-rapport Participatiemogelijkheden van Wajongers uit 2008.

6. de afbakenende werking van de toegangstoets;
7. de objectiviteit van de methode voor het bepalen van de loonwaarde;
8. het door de gemeenten geboden voorzieningenniveau (begeleiding en ondersteuning);
9. de inspanningen van gemeenten voor de meest kwetsbare groep;
10. de kosten;
11. de opnamebereidheid van werkgevers;
12. mogelijke verdringingseffecten en andere onvoorziene neveneffecten.

De evaluatie van deze wet is geen andere dan de evaluatie van andere wetten. In de evaluatie wordt bezien of het doel wordt bereikt en wordt gekeken wat daaraan wel en niet bijdraagt. Omdat er sprake is van een tijdelijke wet, betekent dit wel dat er na afloop een duidelijk afwegingsmoment is voor beslissingen over toekomstige vormgeving van het systeem. De pilot is bedoeld om van te leren door te kijken hoe het beleid in de praktijk uitwerkt. Op deze wijze zal inzicht ontstaan in zaken die goed gaan en zaken die wellicht verbetering behoeven. Dit draagt bij tot gefundeerde besluitvorming over een mogelijke stelselwijziging.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de reikwijdte is van de taak van de begeleidingscommissie en welke rol zij heeft ten aanzien van de uitvoering van de pilots? Welke rol hebben cliëntenraden tijdens de uitvoering van de pilots en bij de evaluatie?

De pilots zijn bedoeld om de besluitvorming over een mogelijke stelselwijziging te voeden met feiten en ervaringen uit de praktijk. De pilots zullen dan ook nauwlettend gemonitord en (tussentijds) geëvalueerd worden. Er wordt een begeleidingscommissie ingesteld die het onderzoek naar de uitvoering van de vier pilots begeleidt. Deze commissie wordt ingesteld om de kwaliteit van het halfjaarlijks onderzoek naar de pilots en de samenhang tussen de onderzoeksrapportages te waarborgen. De regering vindt het van belang om hierbij het uitvoeringsveld, maar ook werkgevers, werknemers en cliëntenorganisaties te betrekken. In deze begeleidingscommissie zullen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), Brancheorganisatie sociale werkgelegenheid & arbeidsintegratie (Cedris), de Verbond Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW), de Koninklijke Vereniging Midden en Kleinbedrijf Nederland (MKB NL), de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), Algemene Bond Van Ambtenaren en de Katholieke Bond van Overheidspersoneel (ABVAKABO), de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad) vertegenwoordigd zijn. Deze organisaties zijn ook betrokken bij de verdere uitwerking van de onderzoeksvragen.

Daarnaast zijn cliënten, werknemers- en werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Overleg, waarin zij hun opvattingen over de voorbereiding en uitvoering van de pilots kunnen inbrengen. Tenslotte is er een stuurgroep met daarin vertegenwoordigers van VNG, UWV, Cedris en Divosa.

De pilots zullen halfjaarlijks worden geëvalueerd. De evaluatie zal worden besproken in het bestuurlijk overleg en in de stuurgroep. Daarna zal de Kamer hierover worden geïnformeerd. Na afloop van de pilots ontvangt de Kamer het eindverslag.

Bovendien zal voor betrokkenheid van de doelgroep de cliëntenparticipatie in de pilots extra ondersteund worden vanuit het Programma Versterking Cliëntenpositie.

2.3 Loonkostensubsidie en loondispensatie

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat het voor werkgevers niet aantrekkelijk is om mensen in dienst te nemen die niet volledig inzetbaar zijn. Maar zou dat niet op te lossen zijn met behoud van het minimumloon, door een loonkostensubsidie aan de werkgever te verstrekken? De werknemer die naar vol vermogen werkt, zou op deze manier een volwaardige arbeidsrelatie hebben en niet deels terugvallen in een uitkerings situatie.

De instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie zijn beide specifiek bedoeld om werkgevers financieel te compenseren voor het in dienst nemen van iemand met een verminderde arbeidsproductiviteit. Mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit zullen immers zonder inzet van deze instrumenten niet door werkgevers in dienst worden genomen, omdat de loonkosten hoger zijn dan de arbeidsproductiviteit die de werkgever ervoor terug krijgt.

Bij een loonkostensubsidie ontvangt de werknemer het normaliter (rechtens) geldende loon en krijgt de werkgever van de overheid een subsidie om het gat tussen de verminderde arbeidsproductiviteit en het normaliter geldende loon te dichten. Bij loondispensatie wordt de werkgever vrijgesteld (gedispenseerd) het normaliter geldende loon te betalen en ontvangt de werknemer een loon van de werkgever dat overeenkomt met de verminderde arbeidsproductiviteit en een aanvullende uitkering van de overheid.

De regering is van mening dat loondispensatie een aantal voordelen heeft ten opzichte van loonkostensubsidie. In de eerste plaats biedt het instrument loondispensatie de mogelijkheid om invulling te geven aan het uitgangspunt dat (meer) werken moet lonen. Dit is ook het leidende principe geweest bij de nieuwe Wajong. Wordt iemand die werkt in de pilot productiever, dan leidt dat in de regel tot een hoger inkomen¹. Op deze wijze worden mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit net als «gewone» werknemers financieel gestimuleerd het beste uit zichzelf te halen. Zij krijgen de ruimte om hun talenten en vermogen tot werken verder te ontwikkelen. Werken mensen op den duur naar vermogen dan krijgen zij een aanvulling op het zelf verdiende loon, zodat het totale inkomen gelijk is aan het wettelijk minimumloon. Met het instrument loonkostensubsidie kan aan het uitgangspunt dat (meer) werken moet lonen geen invulling gegeven worden. Zoals ook de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) constateert in het advies «Kansrijker werken met Wajongers»² verkrijgt iemand bij inzet van een loonkostensubsidie een hoger loon dan diens feitelijke arbeidsproductiviteit rechtvaardigt. Betrokkene ontvangt immers direct het voor de functie normaliter geldende loon en de werkgever krijgt ter compensatie van de verminderde arbeidsproductiviteit een loonkostensubsidie. Daardoor ontbreekt de financiële stimulans tot ontwikkeling. Wordt iemand productiever dan vertaalt dit zich niet in een hoger inkomen. Het inkomen weerspiegelt niet de waarde van de (toegenomen) prestatie zoals bij «gewone» werknemers en bij inzet van het instrument loondispensatie. Door de relatief hoge beloning is er voor de betrokken werknemers ook geen prikkel om naar een andere baan door te stromen.

Daarnaast kan door het instrument loondispensatie in te zetten aan het uitgangspunt worden voldaan om met de bestaande budgetten (Wsw, re-integratie, uitkeringen) meer mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit aan de slag te helpen. De kosten die zijn gemoeid met de inzet van het instrument loondispensatie voor mensen die langdurig/structureel verminderd arbeidsproductief zijn, zijn immers aanmerkelijk lager,

¹ Voor de doelgroep gehuwden zal dit uitgangspunt niet van toepassing zijn. De hoogte van de uitkering van deze groep bedraagt immers al 100% van het WML.

² RWI advies van 12 oktober 2009 te vinden op www.rwi.nl

hetgeen tevens resulteert in een grotere financiële stimulans voor gemeenten om de doelgroep aan het werk te helpen. De bestaande budgetten zijn evenwel ontoereikend om iedereen die verminderd arbeidsproductief is met een loonkostensubsidie aan de slag te helpen. De kosten verbonden aan het instrument loonkostensubsidie zijn namelijk aanzienlijk hoger, doordat direct een inkomen wordt verworven conform het normaliter geldende loon. Hoe hoger vervolgens de CAO-schalen zijn, hoe groter het verschil is tussen de verminderde arbeidsproductiviteit en het loon dat middels de loonkostensubsidie overbrugd moet worden en hoe hoger derhalve de kosten zullen zijn. Op dit moment met de Wsw-wachlijsten als resultante. Het tekort aan budget zou betekenen dat in de toekomst keuzes gemaakt moeten worden voor wie een loonkostensubsidie wordt ingezet. Indien gemeenten zelf de keuze hebben dan is de kans aannemelijk dat, gegeven de financiële prikkel in de WWB, voornamelijk de relatief meest productieve mensen een gesubsidieerde baan verkrijgen. Alternatief is dat er wederom stringente regels in het leven worden geroepen om onderscheid te maken binnen de groep mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit wie wel en wie niet met inzet van het instrument loonkostensubsidie aan het werk mag. Voorgaande is contrair aan het uitgangspunt om meer mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit aan de slag te helpen en niet regelingen maar mensen centraal te stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toelichten per betrokken partij op welke wijze de prikkel groter is bij de loondispensatie dan bij de loonkostensubsidie. Verder vragen zij of de regering de mogelijkheid heeft onderzocht om de loonkostensubsidie af te stemmen op de arbeidsproductiviteit van de werknemer.

Bij loonkostensubsidie ontvangt de werknemer het functieloon (wat gelijk of hoger kan zijn dan het wettelijk minimumloon) ongeacht de hoogte van zijn/haar arbeidsproductiviteit. Bij loondispensatie ontvangt een werknemer maximaal het wettelijk minimumloon. Zoals hierboven al uiteengezet ervaren werknemers bij loondispensatie een sterkere prikkel omdat zij meer zullen gaan verdienen naarmate ze productiever worden of geheel uitstromen naar regulier werk. Bij loonkostensubsidie blijven zij hetzelfde salaris ontvangen, ongeacht een verandering in productiviteit. Gemeenten zullen loondispensatie prefereren ten opzicht van loonkostensubsidie omdat bij loondispensatie het loon hoogstens wordt aangevuld tot het wettelijk minimumloon, terwijl bij loonkostensubsidie het loon altijd aangevuld wordt tot het functieloon (wat hoger kan zijn dan het wettelijk minimumloon). De kosten voor een werkgever zijn bij loonkostensubsidie en loondispensatie hetzelfde. Werkgevers kunnen wel profiteren van de sterkere prikkel die werknemers ervaren om hun productiviteit te verbeteren.

3. Vormgeving pilot loondispensatie

3.1 Doelgroep

De leden van de ChristenUnie-fractie en van de SGP-fractie vragen om een uiteenzetting over de samenhang tussen het functioneren van andere wettelijke regelingen die arbeidsparticipatie beogen en deze pilot. Tevens vragen deze leden of de regering haar visie kan geven op deze pilot in samenhang met de verdere ontwikkeling van Wajong- en Wsw-regelingen?

De leden van de OSF- en D66-fracties vragen of de regering de beperking van de doelgroep tot personen met een arbeidsbeperking buiten de sociale werkplaatsen als voorlopig ziet, of zou, als de pilot slaagt, het systeem voor iedereen met een arbeidsbeperking moeten of kunnen

worden toegepast? Tevens vragen deze leden of de consequentie dan zou zijn dat ook sociale werkplaatsen reële lonen betalen en echt als bedrijven zouden kunnen functioneren en volledig geprivatiseerd of zelfs opgeheven kunnen worden?

Momenteel zijn er verschillende regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren zijn regelingen als de WWB en de Wajong activerender gemaakt en is de WIJ ingevoerd voor jongeren tot 27 jaar. De WWB en Wajong hebben gemeen dat zij zich zowel richten op het verschaffen van inkomenszekerheid als op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. De WIJ richt zich in beginsel op het bevorderen van arbeidsparticipatie. Het bieden van inkomenszekerheid is een afgeleide. De regelingen gaan daarbij uit van wat betrokkenen wel kunnen in plaats van wat ze niet kunnen. Regulier werk bij een reguliere werkgever staat hierbij voorop. Ook de Wsw zal die kant op moeten. De commissie De Vries heeft geadviseerd tot een fundamentele wijziging van het stelsel van werk en inkomen. Werk moet voor alle personen met een arbeidsbeperking meer centraal komen te staan. Mensen moeten in staat worden gesteld te werken naar hun vermogen, het liefst op de reguliere arbeidsmarkt. Daarbij stelt de commissie De Vries een uniforme benadering voor van alle personen met een arbeidsbeperking bij de inschakeling in arbeid. Een belangrijk instrument bij deze uniforme benadering is de inzet van het instrument loondispensatie.

De vraag die in de pilot loondispensatie centraal staat is of loondispensatie als instrument en de wijze waarop dit instrument wordt gehanteerd door gemeenten die deelnemen aan de pilot, bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking. Doel van de pilots is om op basis van de tijdens de looptijd van de pilot vergaarde gegevens en op basis van de eindevaluatie een gefundeerde beslissing kan worden genomen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek. De regering heeft voor de overzichtelijkheid van de pilot gekozen voor een beperkte doelgroep. Een beslissing over een verdere uitbreiding naar een brede doelgroep en over de toekomstige inrichting is afhankelijk van de (tussentijdse) uitkomsten van het onderzoek naar de pilot.

De leden van de ChristenUnie-fractie en van de SGP-fractie willen een verduidelijking over de bepaling in de wet (art. 4, lid 1) waarin gesproken wordt over «inwoners ... die niet ... behoren tot de doelgroep van de Wet sociale werkvoorziening» die verplicht kunnen worden mee te werken aan een onderzoek naar het al dan niet bestaan van een arbeidsbeperking.

De regering is van mening dat ook in de benadering van mensen met een beperking vrijblijvendheid in beginsel niet past. Daarmee komt niet alleen tot uitdrukking dat mensen en hun mogelijkheden serieus worden genomen, maar ook dat van iedereen die een beroep doet op een vorm van inkomensondersteuning in beginsel verlangd mag worden dat hij zijn capaciteiten zoveel mogelijk benut.

De regering heeft voor ogen de doelgroep voor de pilot te laten bestaan uit:

1. personen die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB of een inkomensvoorziening op grond van de WIJ, die beschikken over een geldige Wsw-indicatie en op de huidige Wsw-wachlijst staan (of gedurende de pilot komen); en
2. personen die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB of een inkomensvoorziening op grond van de WIJ, die niet beschikken over een geldige Wsw-indicatie en die vanwege structurele lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperkingen niet in

staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, doch wel ten minste 20 procent daarvan.

Voor deze laatste groep wordt bepaald of zij tot de doelgroep behoren door middel van de toegangstoets. Betrokkene is uit hoofde van de uitkering dan wel inkomensvoorziening en onderhavig wetsvoorstel verplicht mee te werken aan onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, waaronder ook de toegangstoets.

3.2 Toegangstoets

De leden van de VVD-fractie vragen wat het karakter zal zijn van de «toegangstoets» en of deze landelijk gaat gelden voor de betreffende doelgroep(en).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een aantal vragen met betrekking tot de toegangstoets. Deze leden hebben gevraagd waarom de regering niet heeft gekozen voor een onafhankelijke uitvoering van de toegangstoets en waarom de gemeenten niet verplicht worden de taak te laten uitvoeren door een arbeidsdeskundige. Verder vragen zij of de regering het risico ziet dat er een soort willekeur ontstaat in de uitvoering van de toets, welke minimale waarborgen er zijn te geven voor de kwaliteit van de uitvoering en op welke wijze de regering hiervoor een garantie geeft.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de inschakeling van een externe deskundige geheel afhankelijk is van het oordeel van de uitvoerder en hoeveel invloed kan een klant uitoefenen op het advies of op het besluit tot externe advisering, los van zijn bezwaarmogelijkheid. En wat zijn de criteria voor gereede twijfel vragen deze leden? Deze leden vragen hoe een uitvoerder de vraag kan beantwoorden of iemand 100% van het wettelijk minimumloon kan verdienen (wat als iemand is uitgevallen tijdens een baan) en hoe een uitvoerder kan beoordelen of de beperkingen al dan niet gevolgen hebben voor het functioneren zonder de benodigde praktijkervaring. Tevens vragen deze leden hoe wordt gewaarborgd dat er een mate van eenduidigheid is in de beoordelingen van de verschillende uitvoerders en of de regering voornemens is om bepaalde toetsingscriteria nader uit te werken.

De toegangstoets is een beslisschema om te beoordelen of iemand, die een WWB uitkering of inkomensvoorziening WIJ heeft en die geen Wsw indicatie heeft, tot de doelgroep behoort. Dit schema zal in een ministeriële regeling worden opgenomen.

Het schema bestaat uit drie hoofdvragen:

1. heeft betrokkene één of meer beperkingen;
2. is betrokkene, ondanks deze beperkingen, in staat tot het verdienen van het wettelijk minimumloon (zo ja dan valt betrokkene niet onder de doelgroep); en
3. is betrokkene, ondanks de beperkingen, in staat tot het verdienen van 20% van het wettelijk minimumloon (zo nee dan valt betrokkene niet onder de doelgroep).

Deze hoofdvragen zijn onderverdeeld in een aantal subvragen. De gemeente dient deze vragen te beantwoorden om zo te bepalen of iemand tot de doelgroep behoort. Elke deelnemende gemeente dient hetzelfde beslisschema te gebruiken.

In het beslisschema is opgenomen dat een cliënt een beperking moet hebben van lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale aard. Lichamelijke, verstandelijke en psychische beperkingen zijn reeds gangbare begrippen die bijvoorbeeld al gebruikt worden bij de Wsw. In de handreiking toegangstoets (hierna: de handreiking) voor diegenen die de toegangstoets namens de gemeente zullen uitvoeren, is opgenomen dat

psychosociale beperkingen duiden op de samenhang tussen psychisch functioneren van een persoon en diens functioneren in interactie met sociale omgeving. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de toegangstoets een precieze omschrijving zal geven van de beperking, of dat veel ruimte zal worden gelaten aan de gemeenten om de criteria nader in te vullen.

Er zal in een ministeriële regeling worden opgenomen dat bij twijfel een arts, een arbeidsdeskundige of een andere deskundige door de gemeente moet worden ingeschakeld. Tot slot is de uitkomst van de toegangstoets een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing.

Er zijn geen nadere criteria opgenomen over wanneer er sprake is van gerede twijfel, dit is immers van de betrokkene en situatie afhankelijk en zal per geval moeten worden beoordeeld. Dit is overeenkomstig de indicatiestelling Wsw waarbij ook geen verplichting is opgenomen om een arbeidsdeskundige te betrekken en ook geen criteria voor gerede twijfel zijn opgenomen.

Tevens bevat de handreiking een procesbeschrijving waarin alle stappen zijn uitgewerkt vanaf de aanmelding voor de toegangstoets tot en met het definitieve besluit. Daarin is onder andere opgenomen dat een gesprek met betrokkene plaats dient te vinden over het voorgenomen besluit. Over een voorlopige beslissing zal dus overleg met cliënt plaatsvinden. Ook bevat de handreiking een lijst met eisen waaraan een beoordelaar zou moeten voldoen. De handreiking bevat bij alle vragen een uitgebreide toelichting en suggesties voor de beoordelaar. De handreiking is zo opgesteld dat een werkcoach van de gemeente de toegangstoets moet kunnen uitvoeren.

TNO Kwaliteit van Leven heeft de toegangstoets en de handreiking ontwikkeld. Ook zal TNO een korte training voor geselecteerde gemeenten verzorgen.

Bij de keuze om niet aan gemeenten op te leggen door wie zij de toegangstoets moeten laten uitvoeren wordt aangesloten bij de beleidsvrijheid van gemeenten op grond van de WWB en de WIJ. Daarbij dient aangetekend te worden dat de toegangstoets bepaalt of iemand wel of niet tot de doelgroep behoort en dus nog geen loonwaardebepaling is. Met het in een ministeriële regeling opgenomen beslisschema, de handreiking en de training voorafgaand aan de pilot wordt de kwaliteit en eenduidigheid gewaarborgd. Hierbij moet wel worden aangetekend dat bij indicatiestelling echter altijd sprake is van enige vorm van subjectiviteit.

Doel van de pilot is onder meer te bezien of de toegangstoets naar behoren functioneert. Daarbij zal ook worden gekeken naar de uitvoering van de toegangstoets door gemeenten.

3.3 Toeleiding naar arbeid

De leden van de ChristenUnie-fractie en van de SGP-fractie vragen of de lokale overheid ook optreedt als werkgever die meedoet aan de pilot en dus mensen met een arbeidsbeperking in dienst neemt?

Ook de lokale overheid kan optreden als werkgever die meedoet aan de pilot. De gemeenten hebben een belangrijke taak bij de re-integratie van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De VNG heeft in haar arbeidsvoorwaardennota opgenomen met bonden te willen overleggen op welke manier gemeenten kunnen worden ondersteund in het werven van meer mensen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, zoals Wajongers en Wsw-ers. Tevens is de 1%-regeling van het

Rijk (per 1 januari 2011 is 1% van het totaal aantal fte's bij het Rijk gereserveerd voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt) in de verzamelbrief van de voormalig Staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid aan gemeenten onder de aandacht gebracht, hopende dat dit goede voorbeeld opvolging zal krijgen.

De leden van GroenLinks-fractie vragen of de regering het van belang acht dat werkzoekenden met een indicatie een persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) kunnen krijgen, waarmee ze meer regie hebben over de toeleiding naar een werkgever? Zo ja, waarom heeft de regering dit recht op een PRB niet in deze wet geregeld? Is ze bereid om in elk geval meer randvoorwaarden en ondersteuning, zoals een onafhankelijk advies, te regelen om een goed gebruik van een PRB mogelijk te maken? Is ze van plan om het recht op een PRB te regelen als de pilot succesvol blijkt en de wet een meer structurele vorm zou krijgen?

In de pilot is aangesloten bij de WWB en de WIJ waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben ten aanzien van het al dan niet toepassen van het instrument persoonsgebonden re-integratiebudget. Het PRB is één van de instrumenten die gemeenten in het kader van de pilot kunnen gebruiken. Gemeenten zijn vrij of zij dit instrument al dan niet willen inzetten. Wel zullen gemeenten door Divosa worden gestimuleerd en ondersteund om het PRB in de pilot toe te passen. In het onderzoek naar de pilot zal worden gezien in hoeverre het toepassen van onder andere het instrument PRB bijdraagt aan succesvolle plaatsing. Het genereren van informatie ten behoeve van besluitvorming over eventuele toekomstige vormgeving van het PRB is echter niet het doel van deze pilot.

3.4 Loonwaardebepaling

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP gaan ervan uit dat de arbeidscapaciteit van de persoon met een arbeidsbeperking volgens de gangbare UWV-procedures wordt vastgesteld. Deze leden hebben gevraagd of de regering kan schetsen wat de rol van de werkgever en het college zal zijn als het moet komen tot vaststelling van de verdien capaciteit en wie hier uiteindelijk beslist?

De leden van de GroenLinks fractie geven aan dat de Raad voor werk en inkomen (hierna: de RWI) heeft geadviseerd om te komen tot een uniformering van het loonwaardebegrip. Deze leden vragen of de regering het daarmee eens is en zo ja, op welke wijze de regering zal komen tot een uniformering. De leden van de GroenLinks-fractie plaatsen vraagtekens bij de wijze waarop de loonwaardemethodiek ingezet wordt. Terwijl de RWI allerlei methodes heeft getest en een aantal daarvan geschikt heeft bevonden, zijn gemeenten vrij om voor elke loonwaardemethodiek te kiezen. Waarom heeft de regering het advies van de RWI in dit opzicht niet opgevolgd vragen deze leden? Hoe zijn de andere wijzen van loonwaardebepaling te beoordelen op wat ze meten vragen deze leden en is de regering voornemens bij de andere dan de vier geselecteerde methodieken het onderzoek te herhalen?

De leden van de OSF- en de D66-fractie vragen of de loonwaarde beschouwd moet worden als een op een bepaald moment min of meer objectief gegeven, of dat deze afhankelijk zal zijn van de (bedrijfs)omstandigheden waarin de betreffende persoon toevallig geplaatst kan worden? Als dat het geval is, vragen deze leden of de vaststelling van de loonwaarde dan niet meer een resultaat van onderhandelen wordt dan een vaststellen van feitelijkheden.

In november 2009 heeft de RWI zijn rapport «Aan de slag met loonwaarde meting» gepubliceerd. In zijn rapport adviseert de RWI om in de pilot loondispensatie vier methoden voor loonwaardemeting te gebruiken. De RWI adviseert deze methoden te gebruiken omdat deze methoden een loonwaarde meten volgens de definitie: een arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens eventuele arbeidsbeperkingen in een bepaalde functie op een bepaald moment. Tevens zijn deze vier methoden ver genoeg ontwikkeld en voldoende in de praktijk gebruikt. Het advies van de RWI om alle vier deze methoden in de pilot te gebruiken is door de regering overgenomen.

Bij ministeriële regeling wordt geregeld welke methoden van loonwaardebepaling van toepassing zijn. Er zal worden opgenomen dat alle vier de door RWI geadviseerde methoden in de pilot worden gebruikt.

De RWI heeft in augustus en september 2009 zijn inventariserende fase van het onderzoek uitgevoerd. De start van de pilot loondispensatie zal waarschijnlijk aan het begin van de zomer van 2010 plaatsvinden. Dit is dus bijna een jaar na deze inventariserende fase. Om methoden die sinds deze inventariserende fase verder zijn ontwikkeld niet uit te sluiten van het gebruik in de pilot zal in genoemde ministeriële regeling worden opgenomen dat, op verzoek van het college, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan besluiten dat een gemeente een andere methode mag gebruiken bij de pilot. Dit kan de minister besluiten indien deze methode een beschreven methode betreft die voldoet aan de door de RWI bij haar onderzoek gebruikte definitie. De gemeente dient bovendien voorafgaand aan de pilot al gebruik te hebben gemaakt van de methode. Het is dan ook niet zo dat, zoals de leden van de GroenLinks-fractie vragen, het gemeenten vrij staat om voor elke loonwaardemethode te kiezen.

De loonwaarde wordt gemeten op een bepaalde functie op een bepaalde werkplek en de loonwaarde is dus mede afhankelijk van de werkplek. De uitkomst van de loonwaardemeting is bepalend voor de loondispensatie. Er vindt in de pilot geen onderhandeling met de werkgever plaats over deze uitkomst van de loonwaardemeting. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de OSF- en de D66-fractie.

Zoals hierboven al uiteengezet, zal per gemeente in de pilot één methode van loonwaardebepaling worden gebruikt. Wel zullen er vermoedelijk meerdere methoden in de pilot gebruikt worden. Het is dus mogelijk dat er verschillende uitkomsten zijn. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het kan het zijn dat het ene systeem meer loonwaarde van een persoon vaststelt dan een ander systeem en wie dan bepaalt welk systeem wordt gebruikt en wat de consequentie is voor de betrokkene bij gebruik van een ongunstig systeem.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze, met een grote diversiteit aan loonwaardemethodieken, bij de evaluatie een vergelijking tussen loonkostensubsidie en loondispensatie zal kunnen worden gemaakt? Als er per gemeente maar één methode wordt gebruikt/getest, hoe is dan te meten of de verschillende methoden leiden tot hetzelfde resultaat vragen deze leden? De RWI heeft volgens deze leden geadviseerd om alle vier de geselecteerde methoden toe te passen, zodat bij de evaluatie een adequate vergelijking kan worden gemaakt. Deze leden vragen hoe de regering met dit advies omgaat. Tevens vragen deze leden ten aanzien van loonkostensubsidie en loondispensatie of het voor een vergelijking niet van belang is dat gedurende de looptijd van de pilot beide systemen met vergelijkbare criteria en randvoorwaarden worden toegepast?

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom het, zolang geen goede vergelijking van die systemen mogelijk is, niet verplicht is standaard met twee systemen te werken en vervolgens bij verschillen te middelen.

Zoals al aangegeven, heeft de regering er voor gekozen om alle vier de door RWI geadviseerde methoden toe te passen in de pilot, juist ook om verschillende methoden met elkaar te kunnen vergelijken. Er is echter niet voor gekozen om meerdere methoden bij één betrokkene toe te passen omdat dit voor zowel de betrokkene, de werkgever als de gemeenten belastend is en moeilijk uitvoerbaar.

Het onderzoek naar de pilot zal kijken naar de elementen van de loonwaarde methoden en dus ook naar de eventuele verschillen. Ook zal worden gezocht naar een manier om, zonder uitvoering, de doelgroep en de werkgever extra te belasten, een vergelijking te maken tussen de verschillende systemen, toegepast op eenzelfde persoon. Zoals al eerder toegezegd aan de Tweede Kamer zal ook onderzoek worden gedaan naar de voor- en nadelen voor werkgevers, werknemers en de uitvoering van de inzet van zowel loonkostensubsidie als loondispensatie. Het onderzoek naar loondispensatie zal zo worden ingericht dat de uitkomsten ervan goed kunnen worden vergeleken met de ervaringen die worden opgedaan met loonkostensubsidie.

De leden van GroenLinks geven aan dat volgens de RWI de loonwaardebepaling pas kan plaatsvinden, nadat betrokkene voldoende tijd heeft gehad om ingewerkt te zijn. Stelt de regering dit moment vast voor alle gemeenten, zodat de metingen straks vergelijkbaar zijn vragen deze leden.

In artikel 6 van het wetsvoorstel is opgenomen dat, als een potentiële werkgever is gevonden, de gemeente met het oog op een reële vaststelling van de arbeidsprestatie ervoor kan kiezen om een persoon uit de doelgroep een beperkte periode van maximaal drie maanden met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening te laten werken bij de potentiële werkgever. Door de mogelijkheid te bieden eerst een periode met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening te werken, krijgt betrokkene de ruimte om arbeidsritme op te doen, om ingewerkt te raken en te laten zien wat hij waard is, ook aan zichzelf. Ook de werkgever krijgt hiermee de tijd om een reëel beeld van de potentiële werknemer te verkrijgen. Voordat de werkgever daadwerkelijk een arbeidsrelatie aangaat, zal hij immers meestal willen weten wie hij in huis haalt. Op de gemeente rust gedurende de periode waarin met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening wordt gewerkt, de verplichting om goed in kaart te brengen welke voorzieningen noodzakelijk zijn om betrokkene te ondersteunen en te begeleiden bij zijn werkzaamheden en hierin te voorzien.

Er is geen minimum termijn van werken met behoud van uitkering opgenomen. Reden hiervoor is dat het voor een deel van de doelgroep mogelijk zal zijn om in een korter tijdsbestek over te gaan tot een reële vaststelling van de arbeidsprestatie. Als blijkt dat al snel overgegaan kan worden tot een loonwaardebepaling (en dus een mogelijke arbeidsovereenkomst met loondispensatie) heeft dit de voorkeur boven het betrokkene blijven laten werken met behoud van uitkering.

Alle gemeenten zullen de eerste loonwaardebepaling dus plaats laten vinden binnen drie maanden. Tevens zal de loonwaarde periodiek vastgesteld dienen te worden omdat loonwaarde geen statisch gegeven is. Bij ministeriële regeling zal worden geregeld dat deze periodieke vaststelling eens per zes maanden plaats dient te vinden. In het onderzoek naar de pilot zal worden bezien wanneer een loonwaarde wordt vastgesteld en hoe dit door de betrokkene wordt ervaren.

De leden van de OSF- en de D66-fractie vragen of het hebben van een loonwaarde onder het minimumloon er toe kan leiden dat de loonwaarde van personen met een arbeidsbeperking straks zo laag wordt vastgesteld, dat hun concurrentiepositie op de arbeidsmarkt in feite beter wordt dan die van personen met een minimumloon en zonder formele arbeidsbeperking maar met eigenschappen die ook hun loonwaarde negatief beïnvloeden?

Voor elke werknemer, die deelneemt aan de pilot, wordt voorafgaand aan de dienstbetrekking een loonwaardebepaling uitgevoerd. Tevens zal, na het aangaan van een dienstbetrekking, elk half jaar de loonwaarde worden vastgesteld. Op die manier betaalt de werkgever een loon dat correspondeert met de productiviteit van de werknemer. Een werknemer die werkt met loondispensatie is dan goedkoper dan een reguliere arbeidskracht, maar heeft ook een lagere arbeidsproductiviteit.

De leden van de OSF- en de D66-fractie vragen of het aannemelijk is dat de vast te stellen loonwaarde de conjunctuur zal moeten volgen om effectief te kunnen zijn.

De loonwaardemeting is in principe conjunctuurafhankelijk. Wel heeft de conjunctuur invloed op de hoogte van het loon en daarmee op het gedispenseerde loon. Ook is het zo dat de bereidwilligheid van een werkgever om iemand aan te nemen niet alleen afhangt van de productiviteit van een werknemer, maar ook van de conjunctuur en de daarmee samenhangende krapte op de arbeidsmarkt.

3.5 Dienstbetrekking en loondispensatie en de aanvullende uitkering

De leden van de ChristenUnie- en de SGP-fractie vragen of in de pilot rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat mensen met een beperkte arbeidscapaciteit zich kunnen verbeteren in de werksituatie. De nieuwe Wajong gaat immers uit van een zodanige prikkel dat betrokkenen invloed hebben op hun verdien capaciteit en deze kunnen vergroten.

De inkomensondersteuning in de nieuwe Wajong is zodanig vormgegeven dat (meer) werken lonend is. Dit stimuleert dat jonggehandicapten hun arbeidsvermogen volledig proberen te benutten en te vergroten. Bij het vormgeven van de beloningssystematiek in het kader van deze pilot zijn drie uitgangspunten gehanteerd.

Het eerste uitgangspunt is dat werken moet lonen. Het loon en de aanvullende uitkering samen zijn dan ook altijd minimaal even hoog als de oorspronkelijke uitkering.

Het tweede uitgangspunt is dat productiever worden moet lonen. De aanvullende uitkering wordt zo berekend, dat het totale inkomen (loon en de aanvullende uitkering) stijgt als de loonwaarde van een deelnemer stijgt. De betrokkene gaat er dus bij een stijging van de loonwaarde daadwerkelijk op vooruit.

Het derde uitgangspunt is dat het loon en de aanvullende uitkering samen niet meer mogen bedragen dan 100% van het netto wettelijk minimumloon. Het laatstgenoemde uitgangspunt is om te voorkomen dat geheel reguliere uitstroom wordt belemmerd (een geheel regulier dienstverband blijft financieel aantrekkelijk).

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP of te allen tijde een aanvullende uitkering tot minimumloon wordt gegeven of tot het niveau van de uitkering die de betreffende persoon voorheen ontving, wil de regering het volgende opmerken.

De aanvullende uitkering voor alleenstaande werknemers en voor werknemers die alleenstaande ouder zijn wordt zo berekend, dat het totale

inkomen van betrokkene altijd meer is dan de uitkering dan wel inkomensvoorziening maar minder dan het wettelijk minimumloon. Gehuwden krijgen, net als bij hun uitkering dan wel inkomensvoorziening, 100% van het wettelijk minimumloon. Tevens hebben personen die werken recht op de fiscale arbeidskorting.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen ook op welke manier rechtsgelijkheid in deze wordt nageleefd.

In antwoord op deze vraag merkt de regering op, dat hieraan uitvoering wordt gegeven doordat voor de hierboven genoemde categorieën dezelfde systematiek bij het berekenen van de aanvullende uitkering wordt gehanteerd.

De leden van de PvdA-fractie en van de GroenLinks-fractie vragen naar de maximale duur dat een werknemer onder het wettelijk minimumloon mag werken. Tevens hebben de leden van de OSF- en de D66-fractie gevraagd of aangenomen moet worden dat bij definitieve invoering van het systeem van loondispensatie een persoon met een duurzame arbeidsbeperking ook duurzaam een loonwaarde, en dus ook een loon, lager dan het minimumloon moet verwachten en of de regering het toestaan van loondispensatie voor de betreffende personen in het algemeen ziet als opstap naar een situatie van een volwaardig loon?

De leden van de OSF- en de D66-fractie vragen of door middel van het minimumloon een bodem in de loonbepaling is gelegd die nu (bij wijze van proef) doorbroken wordt voor personen met een arbeidsbeperking. Beschouwt de regering het minimumloon als een absoluut minimum voor personen die zonder beperkingen hun arbeid kunnen leveren vragen deze leden. Als dat het geval is, vragen deze leden of dit dan betekent dat de regering meent dat zulke personen altijd een loonwaarde hebben die ten minste gelijk is aan het minimumloon of kan het voorkomen dat ook een volwaardige werknemer een te lage loonwaarde vertegenwoordigt (zoals ook de Raad van State memoreert)? En als dat laatste het geval is, vragen deze leden of de regering dan voor de toekomst de mogelijkheid als reëel ziet, dat voor meer doelgroepen loondispensatie wordt toegepast (ook al is de regering dat nu nog zeker niet van plan), of kan dan beter het minimumloon worden verlaagd, of zijn er nog andere economische mechanismen die in werking kunnen treden om de onevenwichtigheid op te lossen?

In de pilot zullen betrokkenen maximaal het wettelijk minimumloon gaan verdienen. De keuze van de regering om maximaal tot het wettelijk minimumloon aan te vullen is ingegeven omdat vermeden moet worden een «fuik» te creëren: mensen stromen immers minder snel volledig uit naar regulier werk als dat voor hen vanuit financieel oogpunt niet aantrekkelijk is. Voorts is het ook in het belang van de acceptatie van betrokkene door zijn directe collega's die – zonder arbeidsbeperking en aantoonbaar productiever – in sommige gevallen wel het wettelijk minimumloon zullen verdienen. Ook in de nieuwe Wajong wordt de randvoorwaarde gehanteerd dat het totale inkomen niet uitstijgt boven het wettelijk minimumloon.

De periode waarin onder het wettelijk minimumloon wordt gewerkt dient volgens de regering begrensd te zijn, net zoals in de nieuwe Wajong. Na een periode waarin ontwikkeling voorop staat, komt er een moment waarop de verdiencapaciteit kan worden vastgesteld, en de betreffende persoon dus werkt naar vermogen. In deze tweede fase dient de overheid het verdiende loon aan te vullen tot het wettelijk minimumloon. De duur van de pilot zal benut worden om te bezien hoe lang er sprake is

van die doorontwikkeling. De duur van de pilot zal tevens benut worden om te bezien hoe met die doorontwikkeling omgegaan moet worden en wat de redelijke termijn is waarna iedereen die naar vermogen werkt, een aanvulling krijgt tot het wettelijk minimumloon.

De eventuele beslissing om de doelgroep uit te breiden is mede afhankelijk van de eindevaluatie van de pilots. Het doel van de pilots is immers om een gefundeerde beslissing te kunnen nemen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het principe dat werken moet lonen werkt voor iemand die bij de aanvang van het werken in deze pilot een loonwaarde heeft van 25% en na verloop van bijvoorbeeld twee jaar een loonwaarde van 70% minimumloon. Krijgt zo iemand netto meer geld in handen of verdient hij weliswaar meer, maar wordt dat weer gekort door een verminderde aanvulling vragen deze leden.

Onderstaande tabel toont het netto inkomen van de verschillende groepen die worden onderscheiden in de pilot loondispensatie. In de formule voor de berekening hiervan wordt rekening gehouden met de hierboven genoemde uitgangspunten van de aanvullende uitkering. Deze groepen zijn gebaseerd op de WWB, namelijk alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden. Het totale inkomen bestaat uit loon uit arbeid en een aanvullende uitkering. De methode om de hoogte van de aanvullende uitkering te bepalen staat in artikel 6 van het uitvoeringsbesluit van de onderhavige wet.

	aantallen*	Loonwaarde		
		25%	70%	100%
Alleenstaand	170 000	€ 934	€ 1 153	€ 1 299
Alleenstaand met kind	70 000	€ 1 177	€ 1 250	€ 1 299
Gehuwden	39 000	€ 1 299	€ 1 299	€ 1 299

* Aantallen Wwb-gerechtigden per december 2009 (afgerond op duizendtallen).

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat het uitkeringsdeel van hun uitkering geen vast gegeven is. Zij vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het uitkeringsdeel niet te behandelen als een deel van het loon, en daarom niet afhankelijk te stellen van een erfenis of gift. In antwoord op de vraag van deze leden merkt de regering op, dat de pilot van toepassing is op inwoners van een aan de pilot deelnemende gemeente met een bijstandsuitkering of een inkomensvoorziening op grond van de WIJ. Bij de vaststelling van het recht op en de hoogte van bijstand danwel inkomensvoorziening wordt óók rekening gehouden met inkomen en vermogen. Er is voor gekozen om op de aanvullende uitkering in het kader van de pilot hierbij aan te sluiten en de middelentoets uit de WWB respectievelijk WIJ van overeenkomstige toepassing te verklaren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of de doelstelling van volledige participatie voor Wsw-geïndiceerden wordt gerealiseerd als ze op de werkvloer als een soort tweederangswerknemer kunnen worden beschouwd. Heeft de regering zich de consequenties van hun positie op de werkvloer gerealiseerd, nu zij wel naar vol vermogen hun werkzaamheden verrichten, maar niettemin deels afhankelijk blijven van een uitkering? De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat als iemand naar vol vermogen arbeid verricht, maar daarmee niet de loonwaarde van het minimumloon heeft, hij daar niet voor hoeft te worden gestraft door het uitkeringsregime van toepassing te laten zijn. Dit systeem bevestigt

naar het oordeel van genoemde leden de onvolwaardigheid van de positie als werknemer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder nog op welke andere wijze werknemers in een nadeliger positie komen dan hun collega's, omdat ze deels in een uitkeringssituatie belanden.

De regering vindt niet dat bedoelde werknemers in een «onvolwaardiger positie» komen dan hun collega's. Op voorhand gaat de regering uit van de positieve effecten van de mogelijkheid van het toepassen van loondispensatie op de doelgroep. De regering vindt het vooral belangrijk dat mensen met een bijstandsuitkering of inkomensvoorziening op grond van de WIJ, die een arbeidsbeperking hebben die anders niet zouden kunnen werken bij een reguliere werkgever, deze kans op een plek op de arbeidsmarkt met loondispensatie wél krijgen. Uitgangspunt van de pilot loondispensatie is dat werkgevers loon betalen op basis van loonwaarde en dat dit wordt aangevuld tot maximaal het wettelijk minimumloon. Dit betekent dat werknemers deels een uitkering ontvangen. Waarschijnlijk zal op de werkvloer vooral de werkhouding van betrokkene van belang zijn en niet zozeer de regeling waar hij of zij uit betaald wordt. In het onderzoek naar de pilot zal aandacht worden besteed aan de beleving van dit aspect door werkgevers en werknemers.

Ook zal er in de pilot worden gekeken naar het effect van het krijgen van één loonstrookje. Gemeenten die zijn geselecteerd voor de pilot zullen worden gestimuleerd om afspraken te maken met werkgevers om te bezien of het wenselijk en haalbaar is om werkgever op verzoek van betrokkene het totale inkomen, zowel het zelfverdiende loon als de aanvullende uitkering van de gemeente, te laten verstrekken.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat het advies dat de regering inwint over (het ontbreken van) pensioenopbouw ingeval van loondispensatie pas in april valt te verwachten. De leden vragen of een volledige pensioenopbouw niet geregeld moet zijn voordat de pilot in werking treedt.

De regering wil hierover het volgende opmerken. Ten aanzien van het maken van afspraken over pensioenopbouw zijn sociale partners verantwoordelijk. Op 29 december 2009 is – zoals de leden terecht aangeven – aan de Stichting van de Arbeid (STAR) gevraagd te bezien in hoeverre sprake is van gemiste pensioenopbouw bij inzet van het instrument loondispensatie. Verder is de STAR gevraagd, voor zover sprake is van gemiste pensioenopbouw, aan te geven welke mogelijkheden er zijn om dit te ondervangen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een recht is op een scholingsbudget en of gemeenten hiervoor een deel van het Werkdeel beschikbaar stellen.

Gemeenten kunnen gebruik maken van het participatiebudget. Gemeenten bepalen hoe dit ingezet wordt en kunnen dit budget ook inzetten voor scholing.

De leden van de SP-fractie merken op dat de werkgever wel baat heeft bij voortzetting van de loondispensatie. Wellicht kan of wil hij niet meer betalen, zelfs niet als de arbeidscapaciteit toeneemt. Is de regering het met deze leden eens dat doorstroming in dat geval alleen tot de mogelijkheden behoort indien er voor de betreffende werknemer bij een andere werkgever een passende betrekking kan worden gevonden?

Kern van het systeem van loondispensatie is dat de werkgever betaalt voor de mate van arbeidsproductiviteit van de werknemer. Als een werkgever niet bereid is om bij stijging meer te betalen betekent dit inderdaad

dat bij een andere werkgever een passende baan gevonden moet worden. Het is dan ook van belang dat gemeenten richting werkgevers benadrukken dat het systeem inhoudt dat de werkgever meer gaat betalen op het moment dat de arbeidsproductiviteit toeneemt. Overigens kan de werkgever in bezwaar als hij het niet eens is met de vastgestelde loonwaarde.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner