

Vergaderjaar 2020–2021

**34 352**

## **Uitvoering en evaluatie Participatiewet**

**Nr. 204**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2020

Met deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik voornemens ben uitvoering te geven aan de motie van het lid Nijkerken-de Haan c.s. van 19 november 2020.<sup>1</sup> Tevens informeer ik u over de realisatie van laagste loonschalen in cao's n.a.v. de rapportage over 2019 en welke conclusie ik daaraan verbind, na overleg hierover met sociale partners.

Ten slotte maak ik van de gelegenheid gebruik te reageren op twee vragen die mevrouw Van Brenk heeft gesteld bij de laatste SZW-begrotingsbehandeling (Handelingen II 2020/21, nrs. 25 en 27, debat over de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Ik heb toen toegezegd bij de wetsbehandeling Breed Offensief (Kamerstuk 35 394) terug te komen op deze vragen.

Een reactie op de initiatiefnota van het CDA en de SP «Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf» (Kamerstuk 35 644, nr. 2) kunt u tegemoetzien in de aanloop naar het nota-overleg van 27 januari 2021 met uw Kamer.

### **Financiering van loonkostensubsidies op basis van realisaties**

#### *Aanleiding en besluit*

Zoals mijn voorganger in brieven van 20 november 2018 en 23 mei 2019 reeds heeft aangegeven staan de financiële prikkels van de huidige financiering van loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet niet altijd goed.<sup>2</sup> Dat leidt ertoe dat vooral mensen met een lage loonwaarde en mensen zonder uitkering minder kansen krijgen om via de inzet van loonkostensubsidie aan het werk te komen. In verband hiermee heeft mijn voorganger besloten een verkenning uit te voeren naar een alternatieve financiering van loonkostensubsidie. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel breed offensief is reeds toegezegd dat de regering zo spoedig mogelijk na afloop van de besluitvorming over een

<sup>1</sup> Kamerstuk 35 570 XV, nr. 32

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 352, resp. nrs. 138 en 163

alternatieve financiering van loonkostensubsidies uw Kamer zal informeren.<sup>3</sup> Verder heeft uw Kamer ingestemd met de motie Nijkerken-de Haan c.s. waarin opgeroepen wordt om de loonkostensubsidies op basis van realisaties te financieren. Ik kan u melden dat ik daar gevolg aan wil geven en dit met ingang van de budgetten voor 2022 door wil voeren. Daarmee worden gemeenten aangemoedigd om het instrument loonkostensubsidie vaker in te zetten en kunnen meer mensen die vallen binnen de doelgroep banenafpraak of die zijn aangewezen op beschut werk aan het werk komen. De gewenste financiële prikkel werkt meteen, omdat wat gemeenten vanaf komend jaar aan loonkostensubsidie inzetten al van invloed is op hun budget vanaf 2022. Ik zal de extra middelen die nodig zijn voor de invoering van de maatregel vanuit de eigen begroting van het Ministerie van SZW beschikbaar stellen.

### *Overwegingen bij dit besluit*

Loonkostensubsidies worden momenteel gefinancierd uit het macrobudget Participatiewetuitkeringen.<sup>4</sup> Daar is bij invoering van de Participatiewet voor gekozen, omdat gemeenten met de inzet op loonkostensubsidie konden besparen op de bijstandsuitgaven. Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt echter dat een deel van de gemeenten aangeeft om financiële redenen terughoudend te zijn met de inzet van loonkostensubsidie.<sup>5</sup> Om die reden is mijn voorganger een verkenning gestart om te bezien of het mogelijk is en in hoeverre het wenselijk is om de verdeling van de middelen voor loonkostensubsidies meer te baseren op realisaties. Onderdeel van de verkenning was een onderzoek van het Centraal Plan Bureau (CPB).<sup>6</sup> Het CPB geeft aan dat van de huidige financieringswijze negatieve prikkels kunnen uitgaan voor de inzet van loonkostensubsidie voor mensen met een lage loonwaarde en mensen zonder uitkering (niet-uitkeringsgerechtigden).

Bij inzet van loonkostensubsidie voor niet-uitkeringsgerechtigden is er immers geen bijstandsuitkering waarop bespaard kan worden. Voor mensen met een lage loonwaarde wordt bij inzet van loonkostensubsidie weliswaar bespaard op de uitkering, maar weegt de besparing niet op tegen de kosten van de inzet van loonkostensubsidie. Verder beredeneert het CPB dat gemeenten er financieel baat bij hebben om personen te bemiddelen naar deeltijd dienstbetrekkingen.<sup>7</sup> Dergelijke financiële afwegingen staan, hoe begrijpelijk ook, haaks op de centrale beleidsdoelstelling: mensen zoveel mogelijk laten participeren. Het eerdergenoemd onderzoek van de Inspectie SZW bevestigt deze redenering van het CPB in de praktijk.

Het CPB concludeert dat van een verdeling van middelen voor loonkostensubsidies op basis van gerealiseerde uitgaven een positief werkgelegenheidseffect uitgaat. Verder verwacht het CPB een lichte stijging van de uitgaven, gebaseerd op het saldo van extra uitgaven aan loonkostensubsidies en meer besparingen op bijstandsuitkeringen. De lichte stijging van de uitgaven slaat neer bij het Rijk.

Een nadere technische verkenning heeft uitgewezen dat financiering van loonkostensubsidies op basis van realisaties praktisch uitvoerbaar is, ingevoerd kan worden in 2022 en dat deze op steun kan rekenen van gemeenten, Divosa, Cedris en de VNG. Hierna licht ik toe hoe ik deze maatregel zou willen vormgeven.

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 394, nr. 8

<sup>4</sup> Het macrobudget Participatiewetuitkeringen voorziet in uitkeringen en loonkostensubsidies op grond van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en het Bbz 2004.

<sup>5</sup> Inspectie SZW, 2018: «Aan het werk, maar voor hoe lang?», InspectieSZW.nl

<sup>6</sup> CPB, 2019: «Alternatieve financiering van loonkostensubsidies, CPB.nl

<sup>7</sup> Met een baan van maximaal 28 uur verdient iemand genoeg om volledig uit de bijstand te komen. Als gemeenten naar meer uren in de week met loonkostensubsidie bemiddelen kost dat extra geld, want gemeenten besparen niet extra op de uitkering.

### Technische aspecten

Ik streef ernaar om voor 1 oktober 2021 de lagere regelgeving te hebben gewijzigd, zodat gemeenten met ingang van januari 2022 op basis van realisaties gefinancierd worden voor het betalen van de loonkostensubsidies voor mensen met een verminderde productiviteit.<sup>8</sup> Gemeenten ondervinden hierdoor niet langer financiële belemmeringen om loonkostensubsidie in te zetten voor de mensen waarvoor die is bedoeld. De inzet van loonkostensubsidie helpt werkgevers om mensen zonder uitkering en mensen, voor wie een onafhankelijke toets heeft vastgesteld dat ze een verminderde loonwaarde hebben, in dienst te nemen. Naar verwachting zullen in het eerste jaar na invoering ca. 1.000 mensen met een beperking extra aan het werk komen en loopt dat aantal vervolgens jaarlijks met ca. 300 mensen op richting structureel 3.000 mensen extra aan het werk met loonkostensubsidie.

De maatregel heeft gevolgen voor zowel de manier waarop de budgetten richting gemeenten worden verdeeld (verdeelsystematiek) als de manier waarop het budget voor loonkostensubsidies wordt vastgesteld (macrobudget). Ik zal gemeenten in de nadere uitwerking nauw betrekken.

De nieuwe verdeelsystematiek komt in de plaats van de verdeling van middelen voor loonkostensubsidies via het objectieve verdeelmodel van het macrobudget Participatiewetuitkeringen.<sup>9</sup> De nieuwe verdeling geldt ook voor loonkostensubsidies voor beschermt werk. Zoals bij elke wijziging in de verdeling is het onvermijdelijk dat sommige gemeenten erop vooruit zullen gaan en andere gemeenten erop achteruit zullen gaan in hun budget. Daarbij wil ik benadrukken dat de budgetten in de nieuwe situatie beter zullen aansluiten bij de daadwerkelijke uitgaven aan loonkostensubsidies.

Voortaan wordt voor gemeenten een apart macrobudget voor loonkostensubsidies geraamd, waarbij rekening wordt gehouden met de oploop a.g.v. de groei van de doelgroep. Het budget wordt jaarlijks vastgesteld op basis van realisaties uit het vorige jaar en gecorrigeerd voor de gevolgen van beleid en de loon- en prijsontwikkeling.

De maatregel leidt naar verwachting tot hogere uitgaven aan loonkostensubsidies, maar hier staat tegenover dat er bespaard zal worden op de bijstand. Per saldo zullen de Rijksuitgaven naar verwachting stijgen. Aanvankelijk met een paar miljoen euro, maar vanwege de ingroei van de doelgroep in de Participatiewet lopen de kosten gestaag op. In de structurele situatie (in 2050) is € 12 miljoen aan extra uitgaven voor het Rijk geraamd.

Bedragen in € miljoen	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struct
Historische financiering loonkostensubsidies			3,3	3,8	4,4	4,9	12,0

Ik zal de middelen vrijmaken binnen de SZW-begroting. De middelen komen bovenop de incidentele middelen van € 53 miljoen voor implementatie van de maatregelen in het kader van het wetsvoorstel breed offensief en structureel € 40 miljoen voor extra vrijlating van inkomsten van mensen die in deeltijd werken met loonkostensubsidie. De middelen tezamen vormen het financieel kader rondom het uitvoeren van het breed offensief.

Met het financieren van loonkostensubsidies op basis van realisaties wordt een bijdrage geleverd aan het doel van het breed offensief om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden.

<sup>8</sup> De lagere regelgeving betreft het Besluit Participatiewet (algemene maatregel van bestuur).

<sup>9</sup> Het huidige verdeelmodel voorspelt met objectieve factoren de kans dat een huishouden bijstand of loonkostensubsidie ontvangt. Gemeenten ontvangen middelen op basis van deze inschattingen voor elk huishouden in Nederland.

Ik zal uw Kamer in de tweede helft van 2021 informeren over de nadere uitwerking en de beoogde inwerkingtreding van het Besluit Participatiewet voor 1 oktober 2021.

### Laagste loonschalen in cao's

In het kader van de invoering van de banenafpraak heeft het kabinet in 2014<sup>10</sup> met sociale partners afspraken gemaakt over de realisatie van laagste loonschalen in cao's voor mensen die met loonkostensubsidies aan de slag gaan. Sociale partners kregen drie jaar de tijd om volgens een bepaald ritme in alle cao's loonschalen op te nemen die starten bij 100 procent wettelijk minimumloon (wml) en door kunnen lopen tot 120 procent wml om personen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie in dienst te kunnen nemen. Ultimo 2015 diende volgens dit ritme 55 procent van de cao's hieraan te voldoen, ultimo 2016 85 procent en ultimo 2017 dienden alle cao's hieraan te voldoen. Als zou blijken dat niet alle cao's aan de afspraken voldoen, kan worden besloten dat een (nog niet in werking getreden) artikel in de Participatiewet wordt geactiveerd. Het artikel regelt dat een werkgever de wettelijke mogelijkheid krijgt om iemand die aangewezen is op loonkostensubsidie ten behoeve van de banenafpraak, op individuele basis aan te nemen in een loonschaal van 100 procent van het wml.

Afgesproken is om de gemaakte cao-afspraken te monitoren. Op verschillende momenten is uw Kamer geïnformeerd over de resultaten. De laatste keer middels een brief van 20 november 2018<sup>11</sup> waarmee het onderzoek naar laagste loonschalen in cao's 2017 was meegestuurd. Conclusie op basis van die monitor was dat de doelstelling van 100% eind 2017 nog niet behaald was. Die resultaten zijn besproken met sociale partners en zij hebben voorgesteld om samen met het Ministerie van SZW een laatste oproep te doen aan cao-partijen die nog niet hebben voorzien in laagste loonschalen. De toenmalige Staatssecretaris heeft daarop samen met de sociale partners die brief verzonden en de afspraak is gemaakt om in het voorjaar van 2020, nadat de resultaten over 2019 bekend zijn geworden, de balans op te maken. Met deze brief informeer ik u over de resultaten van het onderzoek naar laagste loonschalen in cao's 2019 en welke conclusie ik daaraan verbind na overleg met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid over het activeren van genoemde bepaling in de Participatiewet. De rapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd<sup>12</sup>.

Uit het onderzoek naar laagste loonschalen in cao's 2019 blijkt dat eind 2019 in 49% van de cao's een laagste loonschaal tussen 100 en 120% van het wml, te beginnen op 100% wml is opgenomen. In vergelijking met eind 2017 betekent dat, ondanks de herhaalde oproep om laagste loonschalen te realiseren, geen verbetering. Onderstaande tabel toont de cijfers sinds 2015. Wel ligt het percentage werknemers dat valt onder deze cao's iets hoger dan eind 2017.

	2015	2016	2017	2018	2019
% laagste loonschaal op 100% wml	38%	46%	49%	48%	49%
% werknemers onder cao's met laagste loonschaal op 100% wml	75%	76%	76%	78%	80%

De groei is de laatste jaren beperkt en ik verwacht alleen al op basis daarvan dat de percentages niet veel verder zullen oplopen. Daarnaast is het niet realistisch gebleken te verwachten dat de afspraak in alle cao's zou landen. Een van de redenen daarvoor is dat laagste loonschalen voor

<sup>10</sup> Kamerstuk 33 801, nr. 23

<sup>11</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 138

<sup>12</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

een deel van de bedrijven niet passen bij de sector (denk aan cao's voor piloten en artsen).

Geconcludeerd moet worden dat de doelstelling niet behaald is. Toch wil ik, na overleg te hebben gevoerd met sociale partners, nu niet overgaan tot het activeren van de bepaling in de Participatiewet waarmee bedrijven mensen uit de doelgroep kunnen aannemen op wml niveau. Een eerste reden is dat uit het onderzoek naar laagste loonschalen in cao's blijkt dat inmiddels bijna alle werknemers (97%) wel aanspraak kunnen maken op een loonschaal die start onder de 110% wml. Dat was 88% in 2015.

Daarnaast komt uit het onderzoek dat van de cao's waarin geen laagste loonschaal beginnend op 100% wml bestaat wel circa de helft van deze cao's (het gaat om 24% van het alle cao's) een verwijzing heeft naar de Participatiewet, dan wel een inspanningsverplichting voor het creëren van arbeidsplaatsen voor de doelgroep. Zo hebben ook enkele bedrijven aan mij laten weten dat ze beleid hebben om mensen met een beperking aan te nemen in een reguliere cao-schaal.

Uit de evaluatie van de Participatiewet is verder niet naar voren gekomen dat het ontbreken van een laagste loonschaal een belemmering is voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De voornaamste belemmeringen die wel naar voren zijn gekomen zitten in andere zaken zoals het bestaan van geschikte vacatures en de inspanningen die het kost om te komen tot een goede match. Daarmee is het op dit moment maar zeer de vraag of activering van de wettelijke bepaling ertoe zal leiden dat meer mensen met een beperking aan de slag gaan. Daarbij is bekend dat sociale partners erg hechten aan het cao-instrument en de onderhandelingsruimte om samen tot passende cao-afspraken te komen.

De onzekerheid over de negatieve gevolgen van het ontbreken van laagste loonschalen beginnend op 100% wml en die over de positieve gevolgen van de activering van de wettelijke bepaling maken dat ik het activeren van de wettelijke bepaling als strikte consequentie van het niet behalen van de afspraak nu niet vind opwegen tegen de ingreep in de cao-vorming door van bovenaf het beloningsniveau te bepalen. De sociale partners onderschrijven deze conclusie.

Dat laat onverlet dat het van belang is dat er voldoende mogelijkheden zijn om mensen met loonkostensubsidie op laagste loonschalen aan te nemen. Ik constateer ook in dit verband dat een groot deel van de werkgevers nog niet mee doet met de banenafpraak. Daarom is het van belang dat bij het maken van afspraken voor nieuwe cao's sociale partners zich blijven inzetten voor laagste loonschalen. SZW wil daarom ook de komende jaren de ontwikkelingen monitoren bij de nieuw afgesloten cao's. Hierbij wil ik niet alleen het percentage cao's blijven monitoren met een laagste loonschaal, maar ook het percentage cao's met expliciete aandacht voor de doelgroep van de Participatiewet. De bepaling in de Participatiewet laat ik voorlopig staan. Dat biedt een komend kabinet de ruimte om alsnog de bepaling in de Participatiewet te activeren indien daartoe aanleiding bestaat.

Ik ben blij dat werkgevers en werknemers de noodzaak onderschrijven van het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking en dat zij zich hiervoor ook willen inspannen, zoals o.a. blijkt uit de resultaten van de banenafpraak. Daarin trekken we ook samen op zoals in de afgelopen periode met het doordenken van de maatregelen uit het Breed Offensief en straks bij de uitvoering ervan.

### **Vragen van mevrouw Van Brenk bij de begrotingsbehandeling**

Bij de begrotingsbehandeling heb ik toegezegd bij de wetsbehandeling Breed Offensief nog terug te komen op twee vragen van mevrouw Van Brenk. Van de gelegenheid maak ik gebruik om hierop in deze brief reeds in te gaan.

De eerste vraag van mevrouw Van Brenk was hoe de stap wordt gezet van integratie naar inclusie op de arbeidsmarkt voor mensen met een beperking.

Dit is een belangrijke, maar ook veelomvattende vraag. Het kabinet werkt uit overtuiging aan stappen richting een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt waarin mensen met en zonder arbeidsbeperking meedoen naargelang van hun mogelijkheden. Met het wetsvoorstel Breed Offensief zetten we een volgende stap en ligt er een pakket met gerichte verbeteringen voor. Daarnaast worden met de Wet vereenvoudiging Wajong per 1 januari 2021 verbeteringen doorgevoerd. Wajongers die gaan werken kunnen bijvoorbeeld tot hun pensioengerechtigde leeftijd terugvallen op de Wajong-uitkering als het toch niet lukt. En er zijn meer acties via het programma Simpel Switchen in de participatieketen. Daarover heb ik u bij brief van 9 november jl. geïnformeerd (Kamerstuk 34 352, nr. 198).

Het betekent niet dat we er zijn. Ik vind het belangrijk om kritisch te blijven kijken naar wat beter kan. Daarom blijf ik luisteren naar de ervaringen van de mensen om wie het gaat. En blijf ik met de sociale partners, gemeenten en UWV in gesprek om met hen te kijken naar hoe we mensen met een beperking aan het werk helpen én houden in deze moeilijke tijd, maar ook op de langere termijn na de crisis. Want het uitgangspunt is en blijft dat iedereen moet kunnen werken en dat niemand langs de zijlijn staat.

De tweede vraag van mevrouw Van Brenk was welke stappen er worden gezet om mensen met een beperking die geen aanspraak maken op de banenafpraak, gelijkwaardig te kunnen laten deelnemen aan de inclusieve arbeidsmarkt. Hierover merk ik op dat gemeenten mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet die niet onder de banenafpraak vallen afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte kunnen ondersteunen met een breed scala aan reguliere instrumenten, zoals scholing, jobcoach, training, tijdelijke loonkostensubsidie, proefplaatsing of andere op re-integratie gerichte trajecten. Mocht op de werkvloer blijken dat iemand een verminderde loonwaarde (onder wml) heeft dan kan de werkgever binnen de kaders van het wetsvoorstel Breed Offensief alsnog aanspraak maken op een loonkostensubsidie en telt de betreffende persoon mee voor de banenafpraak.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout