

Format - Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen.

1. Wat is de aanleiding?

Het Concept-Besluit loonkostensubsidie en normbedragen studietoelage Participatiewet 2021 (met de daarop gebaseerde Concept-regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021) bevat 3 onderwerpen: regels voor uniforme loonwaardebepaling, regels voor betaalmomenten loonkostensubsidie en normbedragen studietoelage en vrijlating stagevergoeding. In de beantwoording van de vragen van het IAK wordt waar nodig onderscheid gemaakt tussen deze onderwerpen. Het Concept-besluit en de Concept-regeling vervangen het huidige Besluit loonkostensubsidie Participatiewet en de huidige ministeriële regeling loonkostensubsidie Participatiewet integraal. In het huidige besluit en de huidige ministeriële regeling staan nog andere bepalingen, die ongewijzigd worden overgenomen in het voorliggende Concept-besluit (bepaling over de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie) en in de voorliggende Concept-regeling (bepaling over de vergoeding van werkgeverslasten). De beantwoording van de vragen in dit IAK gaat niet in op die bepalingen.

Vereenvoudiging voor werkgevers

Circa de helft van de mensen die niet het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen heeft geen werk. Een kleine minderheid (ca 12 %) van de werkgevers heeft iemand met een arbeidsbeperking in dienst¹. Op 7 september 2018 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in een brief aan de Tweede Kamer² een breed offensief aangekondigd om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. In deze brief is op basis van gesprekken met betrokken partijen geconstateerd dat alle betrokken partijen ervan doordrongen zijn dat verbeteringen binnen het systeem van (onder andere) de Participatiewet mogelijk en nodig zijn om dat doel te bereiken. Het breed offensief is een brede agenda die erop gericht is om de arbeidsmarktkansen van mensen met een beperking te vergroten en daardoor de inclusieve arbeidsmarkt een stap dichterbij te brengen. De maatregelen uit het breed offensief zijn in samenspraak met de betrokken partijen –waaronder werkgevers, werknemers, cliënten(organisaties), UWV- opgepakt en uitgewerkt. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over haar maatregelen in dit verband en de stand van zaken van die maatregelen, onder meer met haar brieven van 20 november 2018³ en 23 mei 2019⁴. Een aantal maatregelen is opgenomen in het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt⁵.

Eén van de pijlers van het breed offensief is dat het voor werkgevers eenvoudiger moet worden om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De regels voor uniforme loonwaardebepaling en voor de betaalmomenten loonkostensubsidie komen hieruit voort.

Doeltreffender en doelmatiger studietoelage

De staatssecretaris van SZW heeft op 3 maart 2020 een nota van wijziging ingediend⁶ op het eerdergenoemde wetsvoorstel uitvoeren breed offensief. Deze nota van wijziging heeft betrekking op de herziening van de Individuele studietoelage (IST) waarmee de regering het instrument studietoelage in de Participatiewet doeltreffender en doelmatiger wil maken. De regering wil hiermee mensen uit de beoogde doelgroep die als gevolg van een structureel aanwezige ziekte of gebrek - oftewel: een structurele medische beperking - niet in staat zijn om inkomsten te verwerven náást de tijd die aan studie wordt besteed (inclusief alle voorbereidings- en reistijd), eenvoudiger toegang geven tot het instrument studietoelage op grond van artikel 36b van de Participatiewet. Deze herziening is door de Staatssecretaris van SZW in een brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2019

¹ Bron: monitor arbeidsparticipatie 2019 van UWV.

² Kamerstukken II 2017/18, 34352, 115

³ Kamerstukken II 2018/19, 34352, 138

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34352, 163

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35394, nr 1,2,3

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35394, nr.5

aangekondigd.⁷ De normbedragen voor studietoeslag en het bedrag voor vrijlating van stagevergoeding komen hieruit voort.

2. Wie zijn betrokken?

VNG, gemeenten, loonwaarde-experts, werkgevers, werknemers, cliënten en hun vertegenwoordigers (LCR, Wij staan op!), UWV, De Normaalste Zaak (DNZ). Bij de wetwijziging studietoeslag zijn naast VNG en gemeenten betrokken: DUO, LSVB en ISO (Interstedelijk studentenoverleg)

3. Wat is het probleem?

Loonwaardebepaling

Werkgevers hebben aangegeven dat er nog grote verschillen zijn tussen de loonwaardemethodes die door gemeentes worden gebruikt voor het bepalen van de hoogte van loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet. Werkgevers, en zeker de werkgevers met werknemers uit verschillende arbeidsmarktregio's, worden hierdoor belemmerd om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen of te houden. Daarnaast zijn uit praktijksignalen vraagstukken bij de loonwaardebepaling naar voren gekomen -bijvoorbeeld over welke normfunctie in een bepaalde situatie moet worden gekozen- die om een eenduidige oplossing vroegen, die onder de huidige omstandigheden niet kan worden geboden.

Uitbetaling loonkostensubsidie

Werkgevers hebben niet alleen last van verschillende loonwaardemethodes, maar ook met de verschillende werkprocessen loonkostensubsidie van gemeentes. Daardoor bestaan ook verschillen tussen gemeentes waar het gaat om het moment van uitbetalen van de loonkostensubsidie. Het is voor werkgevers met werknemers uit verschillende gemeentes extra bewerkelijk om het overzicht te bewaren.

Normbedragen studietoeslag en vrijlating stagevergoeding

Uit onderzoek van de Inspectie SZW kwam naar voren dat aanzienlijk minder personen dan verwacht, gebruik hebben gemaakt van de individuele studietoeslag en dat er daarom door de gemeentes ook aanzienlijk minder aan de individuele studietoeslag is uitgegeven dan geprognosticeerd. Verder lopen de hoogte van de toeslag en de vrijlating van stagevergoeding uiteen aangezien gemeentes dit zelf mogen vaststellen. Het effect hiervan is dat studenten die soms op dezelfde instelling studeren verschillende bedragen aan studietoeslag ontvangen afhankelijk van de gemeente waarin ze wonen. In de herziening van het instrument individuele studietoeslag in de Participatiewet wordt een aantal verbeteringen doorgevoerd om de regeling doeltreffender en doelmatiger te maken. De normbedragen studietoeslag en vrijlating stagevergoeding in onderhavig besluit komen voort uit de genoemde herziening van de huidige individuele studietoeslag. Zoals hierboven vermeld is de herziening bij nota van wijziging opgenomen in het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt.

4. Wat is het doel?

Het uniformeren van de loonwaardebepaling is één van de noodzakelijke maatregelen om het voor werkgevers eenvoudiger te maken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Met de nieuwe uniforme regels voor loonwaardebepaling, die juridisch de nieuwe afspraken met de uitvoeringspraktijk borgen, beoogt de regering aan de hierboven benoemde knelpunten tegemoet te komen. Naast uniforme regels voor loonwaardebepaling worden ook regels gesteld voor het tijdstip van betalen van loonkostensubsidie. Doel is dat werkgevers te maken krijgen met eenvoudiger uitvoering van het instrument loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet door gemeentes, waardoor de arbeidsmarktkansen van mensen met een arbeidsbeperking toenemen.

⁷ Kamerstuk II 2018/2019, 34352 nr.169

In het voorliggende besluit worden ook de normbedragen geregeld voor de vernieuwde studietoeslag en het bedrag voor vrijlating van stagevergoeding. Hiermee wordt de hoogte van de studietoeslag geharmoniseerd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Regels voor uniforme loonwaardebepaling

Het is voor mensen met een arbeidsbeperking niet eenvoudig om aan het werk te komen of te blijven. Zij zijn hiervoor afhankelijk van ondersteunend instrumentarium. Circa de helft van de mensen die niet het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen heeft geen werk. Een kleine minderheid (ca 12 %) van de werkgevers heeft iemand met een arbeidsbeperking in dienst. Uit onderzoek⁸ blijkt dat de inzet van instrumenten in het kader van de Participatiewet voor werkgevers een noodzakelijke voorwaarde is om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De markt zelf voorziet dus niet of slechts beperkt in het realiseren van de doelstelling om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, waardoor overheidsinterventie gerechtvaardigd is. De overheid moet instrumenten creëren die het aantrekkelijker maken mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Het instrument loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet is daarvoor zeer geschikt: de werknemer ontvangt een salaris van ten minste het wettelijk minimumloon en de werkgever ontvangt loonkostensubsidie ten bedrage van het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde, met als maximum 70% van het wettelijk minimumloon. De loonwaarde is dus essentieel voor de hoogte van de compensatie die de werkgever ontvangt en in het verlengde daarvan voor de arbeidsparticipatie van iemand met een arbeidsbeperking. De loonwaarde moet secuur, transparant en onafhankelijk worden bepaald. De gemeente maakt bij de vaststelling van de loonwaarde gebruik van een loonwaardemethode. Er worden op dit moment zes gevalideerde loonwaardemethodes gebruikt. In bijna alle 35 arbeidsmarktregio's is sinds 2015 gekozen voor één gevalideerde loonwaardemethode. Door de keuze in bijna alle arbeidsmarktregio's voor één loonwaardemethode is bereikt dat tussen gemeenten in een arbeidsmarktregio geen verschillen bestaan in gebruikte methode. Werkgevers hebben echter aangegeven dat er nog grote verschillen zijn tussen de loonwaardemethodes die worden gebruikt. Dit belemmert werkgevers, en zeker de werkgevers met werknemers uit verschillende arbeidsmarktregio's, om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Daarnaast zijn uit praktijksignalen vraagstukken bij de loonwaardebepaling naar voren gekomen die om een eenduidige oplossing vragen, die tot op heden –vanwege de verschillende loonwaardemethodes- niet kon worden geboden. Met de nieuwe uniforme regels voor loonwaardebepaling die landelijk gaan gelden, kan aan deze knelpunten tegemoet worden gekomen. De nieuwe regels zijn met experts uit de praktijk tot stand gekomen en worden door alle bij het breed offensief betrokken partijen onderschreven. De regering wil hiermee de omstandigheden creëren die nodig zijn om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen.

Regels betaalmomenten loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie wordt uitgevoerd door gemeenten in het kader van de Participatiewet. Gemeenten hebben hun eigen werkproces hiervoor ingericht. Werkgevers met werknemers uit verschillende gemeenten ondervinden hinder van de verschillende werkprocessen bij gemeenten. Aan praktijktafels met gemeenten en werkgevers is onder regie van De Normaalste Zaak een preferent werkproces loonkostensubsidie tot stand gekomen. In het kader van dat preferente werkproces zijn afspraken gemaakt over de momenten waarop de loonkostensubsidie wordt betaald. Uniforme betaalmomenten geven de werkgever duidelijkheid en werken voor de werkgever drempelverlagend om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Om te borgen dat alle gemeenten dezelfde betaalmomenten voor loonkostensubsidie hanteren worden deze momenten in voorliggend besluit opgenomen.

⁸ Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP, november 2019

Normbedragen studietoelage en vrijlating stagevergoeding

De basis voor de nieuwe studietoelage wordt (via nota van wijziging) opgenomen in het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief. Voor de bedragen van deze studietoelage en het bedrag voor vrijlating van de stagevergoeding wordt een delegatiebepaling voorgesteld. Voorliggend besluit voorziet in de bedragen van de studietoelage en de vrijlating.

6. Wat is het beste instrument?

Met de sector zijn afspraken gemaakt om mensen tot loonwaardedeskundige op te leiden in de uniforme loonwaardemethode. Alleen de mensen die de opleiding met goed gevolg hebben gevolgd en ook voldoen aan de overige kwaliteitseisen die in de regelgeving is opgenomen, mogen in de nieuwe situatie de loonwaardebepaling uitvoeren. Om de uniforme loonwaardebepaling juridisch te borgen zijn de bepalingen in voorliggend Concept-besluit en in voorliggende Concept-regeling opgenomen.

De bestaande regels met betrekking tot het bepalen van de loonwaarde maken het mogelijk om per arbeidsmarktregio een andere methode voor het bepalen van de loonwaarde te hanteren. Voor het uniformeren is dus wijziging van de toepasselijke regelgeving noodzakelijk. De bestaande regels zijn in een algemene maatregel van bestuur (amvb) op grond van de Participatiewet en de Wet SUWI neergelegd.

De bepalingen ten aanzien van het moment van uitbetaling van loonkostensubsidie maken deel uit van een preferent werkproces loonkostensubsidie dat onder leiding van DNZ aan praktijktafels van werkgevers en gemeenten is uitgedacht. Dit preferente werkproces wordt op dit moment uitgerold over de gemeenten in Nederland. Gemeenten krijgen met het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief een verordeningsplicht om hun werkproces loonkostensubsidie in een verordening te regelen. De VNG bereidt een modelverordening voor waarin het preferente werkproces is opgenomen. Betrokken partijen vinden het wenselijk dat het moment van uitbetaling van loonkostensubsidie juridisch wordt geborgd. Met betrekking tot het moment van uitbetaling van de loonkostensubsidie en de bedragen voor de studietoelage stelt het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief dat deze zaken bij amvb *moeten* worden geregeld. Hierbij is een amvb dus het enige instrument dat ter beschikking staat.

Een algemene maatregel van bestuur is daarmee nodig om regels ten aanzien van de loonwaardebepaling, de betaalmomenten loonkostensubsidie en de normbedragen studietoelage en de vrijlating stagevergoeding te stellen. Dit betreft regels over de uitvoering en niet over de fundamentele rechten van betrokkenen. Enerzijds zorgt een algemene maatregel van bestuur voor regels die door de regering ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State waardoor de regels een grondige juridische toetsing ondergaan. Anderzijds geeft een algemene maatregel van de bestuur de gezien de aard van de regels nodige flexibiliteit om binnen relatief korte tijd aanpassingen aan te brengen die noodzakelijk zijn in het kader van een correcte uitvoering.

Met betrekking tot de regels over het bepalen van de loonwaarde wordt tevens subdelegatie naar een ministeriële regeling mogelijk gemaakt. Nadere regels worden in ieder geval gesteld met betrekking tot de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgelegd en de kwaliteitseisen die aan de loonwaardedeskundige worden gesteld. Tevens kunnen er nadere regels gesteld worden met betrekking tot wie er tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort en het bepalen van de normfunctie. Deze nadere delegatie betreft zaken van meer administratieve aard en voorschriften die waar nodig snel gewijzigd moeten kunnen worden, waardoor een ministeriële regeling het beste instrument is.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?⁹

⁹ De regels hebben geen gevolgen voor het milieu.

Regels voor uniforme loonwaardebepaling

Burgers werden altijd al betrokken bij de loonwaardebepaling en dat blijft zo. De loonwaardebepaling betreft immers een meting van de arbeidsprestatie van een werknemer op de werkplek. De loonwaardemethodes die nu nog gehanteerd worden verschillen in werkwijze. Met de uniforme regels voor loonwaardebepaling wordt ook een uniforme werkwijze beoogd. Ook werkgevers/ bedrijven zullen dit zo ervaren. Anders dan op dit moment het geval is hoeven partijen in de arbeidsmarktregio's vanaf de inwerkingtreding van het voorliggende besluit geen afspraken te maken over een loonwaardemethode in die regio. Lokale overheden kunnen zelf voor een aanbieder kiezen die de loonwaardebepaling voor hen uitvoert of zij kunnen dit zelf organiseren.

Regels betaalmomenten loonkostensubsidie

De regels voor betaalmomenten loonkostensubsidie zijn er vooral voor werkgevers, zodat zij geen hinder ondervinden van de verschillende betaalmomenten van de verschillende gemeenten. Het effect op burgers is indirect: doordat het voor werkgevers eenvoudiger wordt ondervinden zij minder belemmeringen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit bevordert de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Lokale overheden moeten hun betaalmoment loonkostensubsidie aanpassen aan de regels voor zover zij daar nu van afwijken.

Normbedragen studietoelage en vrijlating stagevergoeding

Met de herziening van de individuele studietoelage in de Participatiewet wil de regering het instrument studietoelage doeltreffender en doelmatiger maken. Dit is dus positief voor burgers. Voor werkgevers heeft dit geen gevolgen. Conform de doelstelling van de nieuwe studietoelage is de verwachting dat de doelgroep beter bereikt wordt en dat gemeenten dit instrument vaker inzetten. De harmonisatie van normbedragen voor de studietoelage zal de huidige gemeentelijke normen voor de individuele studietoelage vervangen.

