
349

Besluit van 6 oktober 2014 tot het stellen van nadere regels ten aanzien van de verstrekking van loonkostensubsidie (Besluit loonkostensubsidie Participatiewet)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 juni 2014, nr. 2014-0000080869;

Gelet op de artikelen 10c, 10d en 10e van de Participatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 14 augustus 2014, nr. W12.14.0183/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 oktober 2014, nr. 2014-0000112828;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie bij loonkostensubsidie

1. Een persoon heeft mogelijkheden tot arbeidsparticipatie indien die persoon:
 - a. een taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie;
 - b. over basale werknemersvaardigheden beschikt;
 - c. aaneengesloten kan werken gedurende ten minste een periode van een uur; en
 - d. ten minste vier uur per dag belastbaar is of ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.
2. Onder minimumloon per uur wordt in dit artikel verstaan het bedrag, dat op grond van artikel 8 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag voor de werknemer als minimumloon geldt, vermindert tot een bedrag per uur. Bij de vermindering, bedoeld in de vorige zin, wordt uitgegaan van een normale arbeidsduur als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, van 38 uur per week.
3. Een taak als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, is de kleinste eenheid van een functie en bestaat uit één of meerdere handelingen.
4. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot het eerste lid nadere regels worden gesteld.

Artikel 2 Vaststelling loonwaarde

1. Het college stelt de loonwaarde schriftelijk vast op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek van een persoon uit de doelgroep loonkostensubsidie bij de werkgever en met inbreng van de werkgever, die voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan dan wel een dienstbetrekking is aangegaan met die persoon.

2. Het college stelt de loonwaarde vast op basis van een beschreven objectieve methode en deze vaststelling vindt plaats door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. Het college draagt er zorg voor dat de deskundige over voldoende deskundigheid beschikt.

Artikel 3 Nadere regels vaststelling loonwaarde

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld aan de methode ter vaststelling van de loonwaarde. Deze nadere regels betreffen tenminste eisen:

- a. ten aanzien van de bestanddelen, die worden meegenomen bij de bepaling van de loonwaarde;
- b. in welke gevallen het een functie betreft, waarbij sprake is van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort; en
- c. ten aanzien van de wijze waarop de loonwaarde wordt berekend en de bestanddelen daarvan worden gewogen.

Artikel 4 Beoordeling methode van loonwaardebepaling

1. Indien de colleges in een samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 2.3 van het Besluit SUWI voornemens zijn op grond van afspraken over eisen als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onderdeel i, van het Besluit SUWI, een methode van loonwaardebepaling toe te passen, dan wel voornemens zijn om een methode van loonwaardebepaling te wijzigen, meldt het bestuur van het samenwerkingsverband namens die colleges de desbetreffende methode uiterlijk een maand voorafgaand aan de datum waarop de methode zal worden toegepast, dan wel zal worden gewijzigd, aan Onze Minister.

2. Indien een methode van loonwaardebepaling is gemeld als bedoeld in het eerste lid, stelt Onze Minister vast of die methode voldoet aan artikel 2. Indien die methode voldoet aan artikel 2, zijn de op grond van artikel 3 vastgestelde regels niet langer op die methode van toepassing.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het eerste en het tweede lid.

Artikel 5 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit loonkostensubsidie Participatiewet.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop artikel I, onderdeel F, van de Invoeringswet Participatiewet in werking treedt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 6 oktober 2014

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Uitgegeven de *veertiende* oktober 2014

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

In de Participatiewet wordt geregeld dat het instrument loonkostensubsidie kan worden ingezet voor mensen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, doch wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. In dit besluit wordt geregeld wanneer iemand mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.

Daarnaast worden in het onderhavige besluit de uitgangspunten benoemd voor een zorgvuldige loonwaardebepaling. De bedoeling is dat in de regionale Werkbedrijven nadere afspraken worden gemaakt over minimumeisen waaraan methodes voor loonwaardebepaling moeten voldoen. Zolang de regionale Werkbedrijven hierin niet hebben voorzien, gelden de op basis van dit besluit bij ministeriële regeling gestelde eisen.

Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie

Loonkostensubsidie kan door gemeenten worden ingezet voor personen, die met voltijds arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, doch wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Het gaat dus om personen die een verminderde productiviteit per uur hebben. De gemeente bepaalt dit.

Het is van belang dat duidelijk wordt afgebakend of iemand onder de Participatiewet valt of onder de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Voor de bepaling of iemand mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft wordt daarom in deze algemene maatregel van bestuur aangesloten bij hetgeen in het kader van de Wajong in artikel 1a van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten wordt bepaald met betrekking tot het *niet* hebben van mogelijkheden tot arbeidsparticipatie.

Recht op een uitkering op grond van de Wajong ontstaat als iemand duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. In het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten is gedefinieerd wanneer iemand géén mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. Wanneer in het kader van de Wajong wordt geoordeeld dat iemand mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, heeft hij geen recht op een uitkering op grond van de Wajong. De Participatiewet is dan op hem van toepassing.

De Participatiewet biedt mensen aanspraak op ondersteuning.

Gemeenten beschikken met de Participatiewet over een breed palet aan instrumenten om mensen te activeren en idealiter aan een reguliere baan te helpen. Welk instrument een gemeente in een individueel geval inzet, is mede afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt van het individu. Zo kan een gemeente iemand vanaf 27 jaar die door persoonlijke werkbelemmeringen vooralsnog niet naar werk kan worden bemiddeld een participatieplaats aanbieden. Het doel hiervan is om diegene dichter bij de arbeidsmarkt te brengen. Voor iemand met een iets minder grote afstand tot de arbeidsmarkt kan de gemeente bijvoorbeeld een leerwerktraject of stage inzetten. De gemeente kan diegene die in beginsel direct aan het werk kan, helpen met solliciteren.

Aan het palet instrumenten waarover gemeenten beschikken is met de Invoeringswet Participatiewet het instrument loonkostensubsidie toegevoegd. De gemeente stelt vast of iemand voor loonkostensubsidie in aanmerking komt.

Op grond van de Participatiewet is de hoogte van de loonkostensubsidie het verschil tussen het wettelijk minimumloon (WML) en de vastgestelde loonwaarde van betrokkene met als maximum 70% van het WML. De loonwaarde en de bepaling daarvan is daarmee een essentieel onderdeel van het instrument loonkostensubsidie. De loonwaarde is bepalend voor de omvang van de loonkostensubsidie en van belang voor alle partijen. De gemeente bepaalt de loonwaarde op de werkplek met inbreng van de werkgever die voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan met de betrokken potentiële werknemer. Ook van deze potentiële werknemer zal de gemeente veelal informatie vragen in verband met de loonwaardebepaling. Om tot een reële loonwaardevaststelling te komen mag de gemeente de potentiële werknemer gedurende maximaal drie maanden met behoud van uitkering op een proefplaats laten werken. Het is mogelijk dat een werknemer voorafgaand aan de plaatsing al werkzaamheden heeft verricht op een participatieplaats of stageplek. De ervaringen wat betreft de mogelijkheden van de werknemer die hiermee zijn opgedaan kunnen de gemeente en werkgever ook betrekken bij de vaststelling van de loonwaarde van de potentiële werknemer in de overeen te komen dienstbetrekking.

In het sociaal akkoord is afgesproken dat de vaststelling van de loonwaarde jaarlijks moet worden herhaald en voor mensen die via de voorziening beschut werk aan de slag zijn driejaarlijks. De kans bestaat immers dat de loonwaarde zich in positieve of negatieve zin ontwikkelt. Wanneer een belanghebbende van oordeel is dat de omstandigheden dusdanig gewijzigd zijn dat een hernieuwde tussentijdse vaststelling van de loonwaarde nodig is, kan hij op grond van artikel 4.6 van de Algemene wet bestuursrecht hiertoe een verzoek bij de gemeente indienen, onder vermelding van de nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden.

De gemeente maakt bij de vaststelling van de loonwaarde gebruik van loonwaardemethodes. De methode kan worden ingekocht of ingehuurd dan wel door de gemeente zelf worden ontwikkeld. De gemeente legt de gekozen methode vast in een gemeentelijke verordening. Het is evident dat de door de gemeente gekozen methode moet voldoen aan de hierna te noemen uitgangspunten en minimumeisen. De regering vindt het van belang dat een zorgvuldige, zo objectief mogelijke vaststelling van de loonwaarde plaatsvindt. De loonwaarde moet de prestatie van de werknemer weergeven. De methode van loonwaardebepaling is onderwerp van gesprek geweest in de Werkkamer van gemeenten en sociale partners, waar de afspraken uit het sociaal akkoord van 11 april 2013 nader zijn uitgewerkt. Het is de bedoeling dat in vervolg hierop op regionaal niveau in de 35 regionale Werkbedrijven tussen gemeenten en sociale partners afstemming plaatsvindt over de minimumeisen voor de loonwaardebepaling, die een zorgvuldige, objectieve vaststelling van de loonwaarde waarborgen. Bij minimumeisen waaraan een loonwaardemethode moet voldoen, gaat het om eisen op het gebied van de transparantie van de methode (inzichtelijke beschrijving hoe tot een loonwaarde wordt gekomen), op het gebied van de inhoud van de methode (bijvoorbeeld welke elementen moeten worden betrokken bij de loonwaardebepaling en hoe worden de bestanddelen gemeten) en op het gebied van degene die de loonwaardebepaling uitvoert. Uit experimenten met loonwaardebepaling¹ die in het verlengde van één van de pilots Werken naar Vermogen (de pilot loondispensatie) zijn uitgevoerd kwam naar voren dat vooral op de twee laatstgenoemde gebieden de aan de

¹ «Van deelnemer naar werknemer». Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk. (Research voor Beleid, 2011) en «Naar dezelfde loonwaarde». Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardemethoden. (Panteia, 2012)

experimenten deelnemende methodes niet op één lijn zaten waardoor de loonwaarderesultaten onderling van elkaar konden verschillen. Met het vaststellen van minimumeisen waaraan de methodes moeten voldoen, wordt beoogd te komen tot methodes, die op een zorgvuldige en zo objectief mogelijke manier de prestatie van de werknemer meten.

De regering vindt het van belang dat een aantal uitgangspunten rondom loonwaardebepaling landelijk gelden en verankert deze daarom in onderhavig besluit. Eén van de uitgangspunten is dat de loonwaarde op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek wordt vastgesteld. Een ander uitgangspunt is dat de loonwaarde wordt vastgesteld door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. Het is van belang dat de loonwaarde wordt vastgesteld door of onder verantwoordelijkheid van iemand met een zekere scholing, vakbekwaamheid en kennis van de arbeidsmarkt. Hierbij kan gedacht worden aan een gecertificeerde arbeidsdeskundige. Het is evenwel goed mogelijk dat ook een andere deskundige over dezelfde kwaliteiten beschikt. De regering laat aan gemeenten de keuze door of onder verantwoordelijkheid van welke deskundige zij de loonwaardevaststelling laten doen. De loonwaardevaststelling moet tot slot in ieder geval plaatsvinden op basis van een beschreven methode, zodat voor een ieder transparant is hoe tot een loonwaarde wordt gekomen.

Deze uitgangspunten dragen bij aan een zorgvuldige en objectieve loonwaardebepaling, evenals de minimumeisen waarover de regionale Werkbedrijven afspraken maken. In de Werkkamer is gesproken over de kwaliteit van de uitvoering, onder meer over aanbevelingen tot validering van de methode van loonwaardebepaling en certificering van degene die de loonwaarde uitvoert. De aanbevelingen zijn gepubliceerd op de websites van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en de Stichting van de Arbeid. De Werkkamer heeft de onafhankelijke stichting Blik op Werk gevraagd om met financiële ondersteuning van het Ministerie van SZW voorstellen te doen voor de inrichting van een proces van validering en certificering.

De regering constateert dat de regionale Werkbedrijven eerst vanaf 1 januari 2015 operationeel worden. Het is daarom niet mogelijk voor die datum te komen tot regionaal afgestemde nadere afspraken over minimumeisen waaraan een loonwaardemethode moet voldoen. Daarom zal de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Minister), hierop vooruitlopend, hieromtrent lagere regelgeving treffen. De lagere regelgeving in de vorm van de ministeriële regeling loonkostensubsidie Participatiewet richt zich op de inhoud van de loonwaardemethode. De Minister geeft in de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet zijn visie over welke bestanddelen (kwaliteit, tempo, inzetbaarheid) bij de vaststelling van de loonwaarde moeten worden betrokken, de functie waartegen de prestaties van de betrokken (potentiële) werknemer moeten worden afgezet en de wijze waarop de loonwaarde wordt berekend. De basis voor deze lagere regelgeving wordt ook in het onderhavige besluit gelegd. Het is daarbij uitdrukkelijk de bedoeling dat deze lagere regels een tijdelijk karakter hebben, namelijk totdat de afspraken in regionaal verband over de minimumeisen tot stand zijn gekomen. De bepalingen van het onderhavige besluit en de daarbij behorende meldingsplicht blijven steeds van toepassing.

Ontvangen commentaren en adviezen

Het onderhavige besluit en de hierop gebaseerde ministeriële regeling zijn tot stand gekomen in overleg met de VNG en sociale partners en voorgelegd aan de VNG, het Uitvoeringspanel gemeenten, het Uitvoe-

ringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW).

Voorts is overlegd met cliëntenorganisaties over de inhoud en uitvoerbaarheid van het besluit en de ministeriële regeling. Cliëntenorganisaties hebben bepleit om de minimumeisen voor de methode van loonwaardebepaling die in de ministeriële regeling zullen worden gesteld op te nemen in dit besluit. De regering is van oordeel dat dit geen recht zou doen aan de ruimte voor partijen in de Werkbedrijven om zelf een methode van loonwaardebepaling te kiezen. Wel is naar aanleiding van het overleg met cliëntenorganisaties in de toelichting verduidelijkt welke elementen naar het oordeel van de regering bij de vaststelling van de loonwaarde moeten worden betrokken.

VNG

De VNG concludeert dat de regelgeving in onderhavig besluit en onderhavige ministeriële regeling gemeenten voldoende ruimte en houvast geeft in de uitvoering van de Participatiewet. De VNG beoordeelt de regelgeving voor de vaststelling van de doelgroep voor loonkostensubsidie, die bestaat uit het spiegelbeeld voor de vaststelling van de doelgroep Wajong, als positief.

De VNG is eveneens positief over de in het onderhavige besluit opgenomen landelijke criteria voor loonwaardebepaling.

De beoordeling door de Minister van door werkbedrijven gemelde methodes van loonwaardebepaling, ziet de VNG als een formaliteit om vast te kunnen stellen dat de eisen die in de ministeriële regeling zijn gesteld niet langer van toepassing zijn. De VNG gaat uit van een doorlooptijd hierbij van één maand en zij vraagt om een terughoudende opstelling bij het stellen van nadere eisen aan de indiening van de melding. De regering neemt deze opmerkingen ter harte.

De VNG adviseert om de passage over het bestuur van het samenwerkingsverband aan te passen. De regering merkt op dat de bedoelde passage aansluit bij die in de voorgenomen aanpassing van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties.

De regering heeft er daarom voor gekozen de betreffende passage te handhaven.

Uitvoeringspanel gemeenten

Het Uitvoeringspanel heeft aangegeven het besluit en de ministeriële regeling uitvoerbaar te vinden. Naar aanleiding van de inbreng van het Uitvoeringspanel is de toelichting op artikel 3 onderdeel b van onderhavig besluit, alsmede de toelichting op artikel 2 van de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet verduidelijkt. Een ander punt dat het Uitvoeringspanel heeft ingebracht betreft de vraag wie (het werkbedrijf of de gemeente) de keuze maakt voor een loonwaardemethode. In de hierna volgende toelichting op de reactie van UWV gaat de regering hierop in.

UWV

UWV gaat er in zijn reactie terecht van uit dat onderhavige regelgeving enkel van toepassing is voor de loonwaardebepaling voor mensen met loonkostensubsidie in de zin van de Participatiewet en niet voor de loonwaardebepaling voor Wajongers die werkzaam zijn met inzet van loondispensatie.

UWV concludeert op basis van de voorliggende regelgeving dat de methode die UWV hanteert voor de bepaling van loonwaarde na enkele

aanpassingen bruikbaar zal zijn voor de loonwaardebepaling van mensen met loonkostensubsidie in de zin van de Participatiewet.

UWV vraagt hoe de afspraken over loonwaardebepaling van de Werkkamer zich verhouden tot voorliggende lagere regelgeving.

In de Werkkamer, waaraan gemeenten en sociale partners deelnemen, worden momenteel afspraken over de loonwaardebepaling voorbereid die door de regionale Werkbedrijven kunnen worden overgenomen. De regering gaat ervan uit dat de Werkbedrijven vervolgens met instemming van alle in de regio deelnemende gemeenten en sociale partners afspraken zullen maken over minimumeisen voor loonwaardebepaling. Hiermee wordt bereikt dat gemeenten in een arbeidsmarktregio met één en dezelfde loonwaardemethode werken die de instemming heeft van alle betrokken partijen. Dit zorgt voor de gewenste regionale eenduidigheid voor werkgevers en potentiële werknemers. Zoals eerder in deze nota van toelichting opgemerkt gelden de in de ministeriële regeling opgenomen criteria zolang in een arbeidsmarktregio deze afspraken over minimumeisen nog niet tot stand zijn gekomen. Zodra een Werkbedrijf in een regio een methode kiest en deze meldt aan de Minister, zal deze toetsen of de methode voldoet aan de in onderhavig besluit opgenomen landelijke criteria. Zodra dat het geval is, kan de methode in de regio worden gehanteerd en zijn de criteria van de ministeriële regeling niet langer van toepassing. De Participatiewet bepaalt dat de methode van loonwaardebepaling waarvoor wordt gekozen in de gemeentelijke verordening wordt vastgelegd.

Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft geen opmerkingen met betrekking tot de toezichtbaarheid van de onderhavige regelgeving.

De opmerkingen van de Inspectie SZW van technische en redactionele zijn verwerkt in artikel 4 van het onderhavige besluit en de artikelsgewijze toelichting. De Inspectie merkt op dat uit artikelen en toelichting van het besluit niet duidelijk naar voren komt hoe de gemeentelijke verplichting om bij verordening te regelen hoe de loonwaarde wordt vastgesteld, zich verhoudt tot artikel 4 van het onderhavige besluit op grond waarvan het werkbedrijf namens de colleges een methode van loonwaarde meldt bij de Minister. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders toestaat om het bestuur van het werkbedrijf te machtigen om de methode van loonwaardebepaling waarover in de regio overeenstemming bestaat te melden bij de Minister. Diezelfde gemeenteraad stelt ook de verordening vast waarin die methode wordt genoemd en op basis waarvan de desbetreffende gemeente de loonwaardebepaling zal uitvoeren.

Regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het besluit is daaraan getoetst.

In het besluit wordt bepaald dat de loonwaarde wordt vastgesteld op basis van feitelijke werkzaamheden op de werkplek en met inbreng van de werkgever. Daarnaast ligt het in de rede dat voor de vaststelling van de loonwaarde ook van de werknemer informatie wordt gevraagd. Omdat dit plaatsvindt op de werkplek en onder werktijd, heeft dit geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers. Het betekent wel dat het besluit in principe gevolgen heeft voor de regeldruk voor werkgevers. Degene die voor de gemeente de loonwaarde bepaalt (hierna: de deskundige) zal voorafgaand aan het in dienst nemen van een werknemer met een arbeidsbeperking overleg voeren met de werkgever in verband met de loonwaardebepaling. Daarnaast ligt het – zoals gezegd – in de rede dat de

deskundige ook een gesprek heeft met de werknemer. In de meeste gevallen zal het in dienst nemen vooraf worden gegaan door een proefplaatsing en zal dit gesprek plaatsvinden tijdens de proefplaatsing. Omdat de werknemer tijdens de proefplaatsing werkt met behoud van uitkering, levert het gesprek met de werknemer voor de werkgever geen kosten op.

Jaarlijks wordt de loonwaarde opnieuw vastgesteld (in geval van beschut werk driejaarlijks). De deskundige zal hiervoor opnieuw gesprekken voeren met werkgever en werknemer. Deze gesprekken kunnen beperkter zijn in duur omdat de relevante taken en normen veelal al zijn vastgesteld. In beginsel zal deze herbepaling van de loonwaarde ook plaatsvinden op de werkplek. De regering kan zich voorstellen dat hiervan in bijzondere gevallen wordt afgezien. Hierop wordt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van dit besluit nader ingegaan.

Niet in alle gevallen zal de loonwaardebepaling leiden tot een toename van regeldruk voor werkgevers. Werkgevers hebben nu ook al te maken met loonwaardebepaling als zij Wajongers met arbeidsvermogen inzetten met het instrument loondispensatie. Vanaf 1 januari 2015 wordt de Wajong afgesloten voor nieuwe instroom en komt deze doelgroep onder de Participatiewet te vallen. Zij kan dan door werkgevers in dienst worden genomen met het instrument loonkostensubsidie. Voor deze doelgroep verandert er voor werkgevers daarom niets.

Voor mensen met arbeidsvermogen die vanaf 2015 door het afsluiten van de instroom in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) niet meer in de Wsw terecht kunnen en in aanmerking komen voor de nieuwe participatievoorziening «beschut werken» bij een reguliere werkgever is de loonwaardebepaling nieuw. Voor deze reguliere werkgevers nemen de administratieve lasten op korte termijn vanwege de geleidelijke ingroei van de doelgroep beperkt toe met circa 0,1 miljoen in 2015 oplopend tot 0,3 miljoen in 2019. Op lange termijn kunnen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven per saldo toenemen tot maximaal € 1 miljoen, te bereiken rond 2050, afhankelijk van het deel van de doelgroep dat via het bedrijfsleven aan de slag gaat.

Voor deze reguliere werkgevers nemen de administratieve lasten op korte termijn vanwege de geleidelijke ingroei van de doelgroep beperkt toe. Op lange termijn kunnen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven per saldo toenemen tot maximaal € 1 miljoen, te bereiken rond 2050, afhankelijk van het deel van de doelgroep dat via het bedrijfsleven aan de slag gaat.

Artikelsgewijs

Wellicht ten overvloede wordt gemeld dat de begripsbepalingen uit de Participatiewet doorwerken naar lagere regelgeving zoals onderhavig besluit. Om die reden is het niet nodig die begrippen opnieuw te definiëren.

Artikel 1

Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie bestaan indien iemand het vermogen heeft om doelgerichte handelingen in een arbeidsorganisatie te verrichten die resulteren in producten of diensten die een economische waarde hebben. Met «economische waarde» wordt bedoeld dat een werkgever bereid is een loon te betalen voor de verrichte taak.

Iemand heeft mogelijkheden tot arbeidsparticipatie indien hij:

- a. een taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie;
- b. basale werknemersvaardigheden heeft;
- c. ten minste een uur aaneengesloten belastbaar is; en

d. ten minste vier uur per dag kan werken.

Deze criteria kunnen als volgt worden toegelicht:

a. Een taak kunnen uitvoeren

Het eerste punt van de beoordeling richt zich op de vraag of iemand een taak die verricht wordt in een arbeidsorganisatie kan uitvoeren. Een taak is de kleinste eenheid van een functie en bestaat uit een of meer handelingen. Een arbeidsorganisatie is een georganiseerde vorm waarbinnen arbeidsprestaties geleverd worden.

Voor de beoordeling of iemand een taak kan uitvoeren, is het nodig te beoordelen of iemand de handelingen kan verrichten waaruit de taak bestaat. Als iemand in staat is buiten de arbeids sfeer bepaalde taken uit te voeren, zou hij dat in beginsel ook binnen de context van betaalde arbeid moeten kunnen. Is er geen taak te vinden die iemand kan uitvoeren (bijvoorbeeld door ontbrekende fysieke mogelijkheden of door verstandelijke beperkingen), dan is er geen arbeidsvermogen.

b. Basale werknemersvaardigheden

Als iemand bepaalde handelingen kan verrichten die samen een taak vormen, wil dat nog niet zeggen dat hij die handelingen ook in een arbeidsorganisatie kan verrichten. Het functioneren binnen de context van een arbeidsorganisatie staat immers los van het type arbeid en het type organisatie, een aantal eisen waaraan altijd moet worden voldaan. Dergelijke eisen zijn basale werknemersvaardigheden. Het gaat hierbij om andere vaardigheden dan die nodig zijn om aan de specifieke eisen van de taken uit het takenbestand te kunnen voldoen. Een voorbeeld van een basale werknemersvaardigheid is het na kunnen komen van afspraken die met de werkgever zijn gemaakt. Zo een afspraak kan bijvoorbeeld gaan over het op tijd op het werk verschijnen.

c. Aaneengesloten werken

De gedachte achter het derde vereiste is dat, wanneer het zelfstandig functioneren zo beperkt is dat met een te grote frequentie moet worden bijgestuurd, er te veel van de arbeidsorganisatie wordt gevergd in de zin van verstoring van de continuïteit van het productieproces. Het gaat er bij dit punt uitsluitend om dat niet vaker dan een keer per uur een substantiële onderbreking van het productieproces noodzakelijk is om de belanghebbende bij te sturen.

d. Minimale belastbaarheid

In het kader van dit criterium wordt beoordeeld of er sprake is van een verminderde duurbelastbaarheid, de zogenoemde urenbeperking. Indien een betrokkene alleen inzetbaar is voor minder dan vier uur per dag zijn de mogelijkheden tot het verrichten van een arbeidsprestatie met een economische waarde marginaal. De persoon in kwestie is in dat geval te weinig productief om nog van arbeidsvermogen te kunnen spreken. De verhouding tussen kosten en baten is dan immers niet realistisch. De grens van vier uur is afgeleid uit de richtlijn die door UWV wordt gehanteerd bij arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen. Een uitzondering doet zich voor als iemand minder dan vier uur, maar wel belastbaar is voor ten minste twee uur per dag en per uur ten minste het minimumloon kan verdienen. In een dergelijk geval is sprake van arbeidsvermogen.

Artikel 2

In het sociaal akkoord van 11 april 2013 (Kamerstukken II, 2012/2013, 33 566, 15) is afgesproken dat de gemeente de loonwaarde bepaalt in samenspraak met de werkgever. Dit houdt geenszins in dat de loonwaarde tot stand komt door middel van onderhandeling tussen gemeente en

werkgever. De betrokkenheid van de werkgever is evenwel van belang omdat de loonwaardebepaling plaatsvindt op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkvloer. De werkgever weet als geen ander welke vaardigheden voor het uitvoeren van bepaalde taken en een bepaalde functie vereist zijn en hoe deze taken en functie door een werknemer zonder arbeidsbeperking worden vervuld. Verder draagt de betrokkenheid van de werkgever bij aan de gewenste objectiviteit van de loonwaardebepaling. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 2 bepaalt daarom dat het college de loonwaarde vaststelt met inbreng van de werkgever. De regering beoogt daarbij dat de vaststelling op objectieve wijze plaats vindt door het college. Zoals hiervoor ook is aangegeven ligt het in de rede dat bij de vaststelling van de loonwaarde ook met de werknemer wordt gesproken. Jaarlijks wordt de loonwaarde opnieuw vastgesteld (in geval van beschut werk driejaarlijks). Dit is in de Participatiewet vastgelegd. Doel is om de ontwikkeling van de loonwaarde van de betrokken werknemer te volgen. Deze jaarlijkse c.q. driejaarlijkse herbepaling vindt in beginsel eveneens op de werkvloer plaats. Hiervan kan in bepaalde situaties worden afgezien, met name als de loonwaarde van een werknemer al een aantal jaren dezelfde is en werkgever en werknemer er geen bezwaar tegen hebben dat de loonwaardebepaling niet op de werkvloer plaatsvindt. De gesprekken met werkgever en werknemer kunnen bij herbepaling ook beperkter zijn in duur omdat de relevante taken en normen veelal al zijn vastgesteld. Verwacht wordt dat de uitvoering hier op praktische wijze mee om zal gaan.

Het tweede lid bepaalt dat de loonwaarde wordt vastgesteld op grond van een beschreven, objectieve methode. Voorts dient de loonwaardebepaling door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige te worden vastgesteld, die daarvoor over de benodigde deskundigheid moet beschikken. De regering kiest ervoor om niet op voorhand eisen te stellen aan de wijze waarop de methode is beschreven. Dit wil zeggen dat dit schriftelijk kan, maar bijvoorbeeld ook digitaal. Wel acht de regering het van belang dat de beschrijving van de methode transparant is, zodat op relatief eenvoudige wijze daarvan kan worden kennis genomen.

Artikel 3

Artikel 3 bevat de bevoegdheid om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de vaststelling van de loonwaarde. Zoals in het algemene deel van de nota van toelichting aangegeven, wordt beoogd slechts nadere regels te stellen voor de periode waarin op regionaal niveau nog geen afspraken zijn vormgegeven. De nadere regels worden gesteld in de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet.

Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting aangegeven, geeft de Minister in de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet zijn visie over welke bestanddelen (kwaliteit, tempo, inzetbaarheid) bij de vaststelling van de loonwaarde moeten worden betrokken, de functie waartegen de prestaties van de betrokken (potentiële) werknemer moeten worden afgezet (de normfunctie) en de wijze waarop de loonwaarde wordt berekend.

Artikel 4

Artikel 4 bevat regels over de wijze waarop wordt beoordeeld op welke wijze een voorgenomen methode van loonwaardebepaling voldoet aan de bepalingen van het onderhavige besluit.

De regering is van mening dat bij de keuze voor een methode van loonwaardebepaling beleidsruimte moet worden gegeven. Het is mogelijk dat een werkbedrijf, een samenwerkingsverband in de zin van artikel 10a van de Wet SUWI, de melding doet, indien de gemeenten, die in de

desbetreffende regio betrokken zijn bij het werkbedrijf het bestuur daarvan een machtiging daarvoor hebben gegeven. Binnen het werkbedrijf moeten afspraken worden gemaakt over de eisen waaraan een methode moet voldoen die de gemeenten binnen die regio kunnen toepassen. De werkwijze van de werkbedrijven wordt nader uitgewerkt in artikel 2.3 van het Besluit SUWI.

Na de melding vindt een marginale toets plaats op de eisen, die in artikel 2 zijn geformuleerd. Indien de Minister van oordeel is dat aan artikel 2 is voldaan, zijn de nadere eisen op grond van artikel 3 niet langer van toepassing. De regering is immers van oordeel dat voor het bepalen van de loonwaarde enkele landelijke uitgangspunten van toepassing moeten zijn, maar dat verdere afspraken regionaal dienen te worden overeen gekomen. Slechts indien (nog) niets is overeengekomen zijn de bij ministeriële regeling gestelde nadere regels van toepassing. Ook indien een werkbedrijf een eenmaal gekozen methode van loonwaardebepaling wijzigt bestaat een meldingsplicht en toetst de Minister de voorgenomen wijziging(en) aan artikel 2 van het onderhavige besluit.

Tot slot bevat artikel 4 een mogelijkheid om nadere regels te stellen die betrekking zullen hebben op de wijze waarop de Minister vaststelt of de voorgenomen methode van loonwaardebepaling voldoet aan de vereisten op grond van het onderhavige besluit. Te denken valt aan nadere regels over de wijze waarop een melding bij de Minister moet worden ingediend.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma