

Vergaderjaar 2016–2017

**34 352**

## **Uitvoering en evaluatie Participatiewet**

**Nr. 41**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2016

Met deze brief informeer ik u over de bestuurlijke afspraken die ik op 4 oktober jongstleden met de partijen die vertegenwoordigd zijn in de Werkkamer heb gemaakt over een aantal onderwerpen. Zoals ik u in mijn eerdere brieven heb gemeld, heb ik voor de aanpassingen van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten in de afgelopen maanden gestreefd naar een breed draagvlak. Het gaat om de volgende onderwerpen.

Om onzekerheid bij werkgevers weg te nemen vinden de partijen in de Werkkamer en ik het wenselijk dat de uniforme no-riskpolis door het UWV voor de gemeentelijke doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk structureel beschikbaar is. Door de Wet harmonisatie instrumenten arbeidsbeperkten (Stb. 2015, 547) geldt de no-riskpolis voor deze mensen nu tijdelijk, namelijk voor de periode 2016 tot en met 2020. De huidige wet kent een horizonbepaling. Ik ben in overleg met de betrokken partijen om hiervoor een oplossing te vinden. Ik verwacht uw Kamer op korte termijn hierover nader te kunnen informeren.

Om de toegang tot het doelgroepregister van de banenafpraak te versnellen, en het eenvoudiger te maken om mensen op een baan te plaatsen, wordt de Praktijkroute<sup>1</sup> ingevoerd. Het onderzoek dat is uitgevoerd bewijst de toegevoegde waarde en weerlegt de potentiële nadelige gevolgen. Het onderzoeksrapport stuur ik u als bijlage<sup>2</sup> bij deze brief. Het blijft belangrijk om goed te volgen wat de effecten zijn voor de huidige doelgroep van de banenafpraak. Daarom heb ik met de partners

<sup>1</sup> Onder de Praktijkroute wordt het volgende verstaan: Bij mensen met een arbeidsbeperking wordt op de werkplek via een gevalideerde loonwaardemethodiek vastgesteld welke loonwaarde zij hebben. Bij een loonwaarde die bij voltijdse arbeid minder dan het wettelijk minimumloon bedraagt, kunnen deze mensen zonder beoordeling voor de banenafpraak door UWV, worden opgenomen in het doelgroepregister voor de banenafpraak.

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

van de Werkkamer afgesproken om deze effecten te monitoren. In deze brief informeer ik u ook over de uitvoering van de motie Koşer Kaya<sup>3</sup> om alles op alles te zetten om het doelgroepregister zo snel mogelijk up-to-date te brengen zodat er succesvolle matching kan plaatsvinden tussen kandidaat en werkgever.

Om het aannemen van mensen uit de doelgroep banenafpraak, met name van jongeren, te vergemakkelijken, wordt op advies van de Werkkamer de berekening van de hoogte van de loonkostensubsidie Participatiewet aangepast. De kern van de aanpassing is, dat niet langer het functieloon als maat wordt genomen voor de berekening van de loonwaarde in de Participatiewet, maar het wettelijk minimum(jeugd)loon. Een daartoe strekkende nota van wijziging bij het wetsvoorstel stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet wordt gelijktijdig met deze brief bij uw Kamer ingediend.

Het CAO-onderzoek naar de laagste loonschalen, dat als bijlage<sup>4</sup> bij deze brief is bijgevoegd, geeft geen aanleiding om de wettelijke bepaling in de Participatiewet te activeren die een werkgever de wettelijke mogelijkheid geeft om iemand uit de doelgroep banenafpraak aan te nemen in een loonschaal van 100 procent van het wettelijk minimumloon (verder: WML). Ik vind het van belang dat partijen zich blijven inspannen om laagste loonschalen in alle CAO's op te nemen. De ontwikkeling van de laagste CAO-loonschalen over 2016 en 2017 wordt uiteraard gemonitord. Om tot een gedegen oordeel te komen zal uiterlijk in 2018 worden vastgesteld of de norm al dan niet is gehaald en wat daarvan de consequenties zijn. Ik zal uw Kamer daarover informeren.

Tot slot heb ik met de partners in de Werkkamer geconcludeerd dat de Werkkamer meer tijd nodig heeft om andere varianten op inkoop van diensten te verkennen. Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat de mogelijkheid om inkoop van diensten mee te tellen bij de inkoper naar verwachting leidt tot extra banen voor mensen uit de doelgroep. Dat biedt perspectief. Tegelijk moet ik constateren dat het tijdens de quotumheffing meetellen van uren bij de inkoper nog niet op draagvlak kan rekenen en een grote en risicovolle belasting voor de uitvoering vormt. Ik verwacht het aanvullende advies van de Werkkamer in de eerste helft van 2017.

## **1. Invoering Praktijkroute**

In mijn brieven van 29 april 2016<sup>5</sup> en 24 juni 2016<sup>6</sup> heb ik geschreven dat ik de beslissing om de Praktijkroute in te voeren zal baseren op voldoende en objectieve gegevens. Het onderzoek naar de gevolgen van de Praktijkroute is afgerond en is als bijlage bij deze brief gevoegd. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de Praktijkroute positieve effecten zal hebben op de vraag- en aanbodzijde, waardoor de banen voor de banenafpraak makkelijker en sneller te realiseren zullen zijn.

Ook heb ik u gemeld dat ik de wetgeving om de Praktijkroute mogelijk te maken samen met de wetwijziging voor het wettelijk verplichten van beschut werk voor zal bereiden, en dit in één wetsvoorstel aan uw Kamer zal aanbieden. Het wetsvoorstel zal zeer binnenkort worden ingediend. Het wetsvoorstel zal twee onderdelen bevatten: het onderdeel met betrekking tot het verplichten van beschut werk in de Participatiewet en de invoering van de Praktijkroute. Deze twee onderdelen heb ik conform de

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 29.

<sup>4</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>5</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 16.

<sup>6</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 19.

afspraken die ik met de partijen van de Werkkamer heb gemaakt, in samenhang voorgelegd en daarom ook in één wetsvoorstel ondergebracht. Over de twee onderdelen van dit wetsvoorstel hebben de partijen uit de Werkkamer en ik in het bestuurlijk overleg van 4 oktober 2016 overeenstemming bereikt.

Daarnaast heb ik aangekondigd dat ik de herbezettingsvoorwaarde<sup>7</sup> definitief afschaf, zodra de wettelijke verankering voor de verplichting van beschut werk is gerealiseerd. Zodra dit is gebeurd, zal ik de regeling voor de afschaffing van de herbezettingsvoorwaarde opstellen.

De uitkomsten van het onderzoek naar de Praktijkroute heb ik besproken met de partners in de Werkkamer. Wij zijn gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat wij de Praktijkroute gaan invoeren, gekoppeld aan een monitor om de effecten van de invoering van de Praktijkroute te volgen. Ik streef ernaar om de Praktijkroute en de verplichting van beschut werk per 1 januari 2017 in te voeren. Invoering vanaf die datum is uiteraard afhankelijk van de agendering van het wetsvoorstel in de beide Kamers.

UWV beheert het doelgroepregister voor de banenafpraak. Voor een goede uitvoering van de Praktijkroute is UWV afhankelijk van een correcte en tijdige levering van de gegevens door de gemeenten. Dit is niet alleen voor opname in het doelgroepregister van belang, maar ook om de uitstroomgegevens goed bij te kunnen houden. Ik zal dit punt onder de aandacht blijven brengen van de gemeenten. SZW heeft inmiddels het initiatief genomen om met UWV, VNG en het Inlichtingenbureau te bespreken op welke manier de gegevensaanlevering voor de Praktijkroute het beste kan plaatsvinden.

Ik maak hierbij van de gelegenheid gebruik om u te informeren over het up-to-date brengen van het doelgroepregister naar aanleiding van de motie Koşer Kaya.

Deze motie verzoekt de regering alles op alles te zetten om het doelgroepregister zo snel mogelijk up-to-date te brengen zodat er succesvolle matching kan plaatsvinden tussen kandidaat en werkgever. In het doelgroepregister staan de mensen die tot de doelgroep van de banenafpraak behoren: mensen met een Wajong of Wsw-indicatie, mensen die via een Wiw/ID-baan aan de slag zijn, en mensen uit de doelgroep van de Participatiewet die UWV positief heeft beoordeeld voor de banenafpraak. Daarnaast worden leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs zonder beoordeling opgenomen in het doelgroepregister als zij zich schriftelijk hebben aangemeld. Binnenkort wordt dit ook mogelijk voor leerlingen van het praktijkonderwijs. En, zoals ik u in deze brief meld, wordt het ook mogelijk om via de zogenaamde Praktijkroute opgenomen te worden in het doelgroepregister. UWV houdt het doelgroepregister up-to-date. Uit de regionale trendrapportage banenafpraak van het eerste kwartaal 2016 van het UWV blijkt dat er eind maart 2016 266.875 mensen met een geldige grondslag in het doelgroepregister staan. Het doelgroepregister geeft werkgevers, (toekomstige) werknemers en hun bemiddelaars zekerheid dat zij tot de doelgroep van de banenafpraak behoren.

## **2. Aanpassing loonkostensubsidie Participatiewet**

In het bestuurlijk overleg van 4 oktober jongstleden met de Werkkamer is ook gesproken over een knelpunt bij de toepassing van de loonkostensubsidie Participatiewet. Door de huidige berekeningswijze valt de loonkos-

---

<sup>7</sup> De herbezettingsvoorwaarde zorgt ervoor dat banen bij reguliere werkgevers die via Wsw-detacheringen zijn gerealiseerd, alleen meetellen voor de banenafpraak indien er ook nieuwe beschut werkplekken tegenover staan.

tensubsidie namelijk vaak lager uit dan wat de werkgever op basis van de evenredige arbeidsprestatie verwacht. Bij jongeren die volgens de CAO het minimumloon van een volwassene ontvangen kan er meestal zelfs geen loonkostensubsidie worden verstrekt. Dit belemmert de indiensttreding van deze jongeren en de realisatie van de banenafpraak. Dit probleem is door diverse gemeenten, werkgevers en werknemersorganisaties op basis van ervaringen in de praktijk gesignaleerd. De Werkkamer heeft mij geadviseerd om de berekening van de hoogte van de loonkostensubsidie Participatiewet aan te passen. De kern van de aanpassing is, dat niet langer het functieloon als maat wordt genomen voor de berekening van de loonwaarde, maar het wettelijk minimum-(jeugd)loon.

Ik neem dit advies over en breng dit via een nota van wijziging in in het wetsvoorstel stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet. Gelijktijdig met deze brief dien ik een daartoe strekkende nota van wijziging bij uw Kamer in bij dit wetsvoorstel. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2017. Ik ben de Werkkamer erkentelijk voor haar advies, waarmee een onbedoeld en onwenselijk effect van de wijze waarop de loonkostensubsidie wordt berekend, wordt verholpen.

### **3. Laagste loonschalen**

In het Sociaal Akkoord heeft het kabinet met sociale partners afspraken gemaakt om ultimo 2025 minstens 125.000 banen voor de doelgroep van de banenafpraak te realiseren. Voor mensen die niet het WML kunnen verdienen en behoren tot de gemeentelijke doelgroep is het instrument loonkostensubsidie beschikbaar. Tussen het kabinet en sociale partners is afgesproken om voor werknemers, die met loonkostensubsidie van de gemeenten aan het werk gaan, in alle reguliere CAO's laagste loonschalen op te nemen tussen 100 en 120 procent van het WML, te beginnen op 100 procent WML.

In de brief van het kabinet aan uw Kamer van 3 februari 2014<sup>8</sup> is de afspraak gemeld dat sociale partners drie jaar de tijd krijgen om volgens een bepaald ritme in alle CAO's laagste reguliere loonschalen op te nemen tussen 100 en 120 procent van het WML, te beginnen op 100 procent, om personen met beperkingen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie in dienst te kunnen nemen ten behoeve van de banen voor de banenafpraak. Ultimo 2015 dient 55 procent van de CAO's hieraan te voldoen, ultimo 2016 85 procent en ultimo 2017 dienen alle CAO's hieraan te voldoen. Als blijkt dat CAO's niet aan de afspraken voldoen, kan worden besloten dat een wettelijke bepaling in de Participatiewet wordt geactiveerd. Die wettelijke bepaling ziet erop 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. In de nota van toelichting op het inwerkingtredingsbesluit (Stb. 2014, 271) is opgenomen dat dit onderdeel in werking treedt indien het in de brief van 3 februari 2014 (Kamerstuk 33 801, nr. 23) opgenomen ritme van aanpassing van de laagste loonschalen in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) niet wordt gehaald. Dit wordt vastgesteld ultimo 2017.

Op 21 februari 2014 heeft de Stichting van de Arbeid (StvdA) CAO-partijen opgeroepen na te gaan of er voldoende passende loonschalen in de CAO staan, en indien dit niet het geval is, zo spoedig mogelijk loonschalen op te nemen speciaal voor de doelgroep van de loonkostensubsidie, te beginnen bij 100 procent van het WML.

<sup>8</sup> Kamerstuk 33 801 nr. 23.

## *Resultaten CAO-onderzoek*

Afgesproken is om de gemaakte afspraken te monitoren. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft alle CAO's onderzocht die op 31 december 2015 bij het ministerie zijn aangemeld. Dit betreft 162 bedrijfstak-CAO's en 465 ondernemings-CAO's (in totaal 627 reguliere CAO's). Het onderzoek treft u aan in de bijlage bij deze brief. Uit dit onderzoek is het volgende gebleken.

Nadat het kabinet en de StvdA afspraken hebben gemaakt over de opname van een laagste loonschaal ten behoeve van garantiebanen heeft de StvdA op 21 februari 2014 een aanbeveling gedaan. Uit het onderzoek blijkt dat 42 procent van de onderzochte CAO's (265 CAO's) een ingangsdatum heeft die ligt na de aanbeveling. Dit betekent dat over 2015 in ten hoogste 42 procent van de CAO's een loonschaal op WML-niveau kon worden opgenomen.

In totaal is in 38 procent van de onderzochte CAO's (239 van de 627 CAO's) een doelgroepen-, aanloop- en/of reguliere schaal opgenomen op het WML-niveau. Deze 239 CAO's met een schaal op WML-niveau zijn van toepassing op 75 procent van het totaal aantal werknemers dat valt onder de 627 onderzochte CAO's.

## *Inspanningen sociale partners*

Voor sociale partners is het belangrijkste doel het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig 100 procent van het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen. Een specifieke loonschaal tussen 100 en 120 procent WML voor deze doelgroep kan hierbij een middel zijn waar de reguliere arbeidsvoorwaarden-CAO's niet op WML-niveau beginnen. Steeds meer CAO's voeren deze loonschaal in. Daarnaast worden er vooral (in toenemende mate) afspraken in CAO's of in aanvulling op CAO's gemaakt over het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking, al of niet tegen een loon op of vlak boven het minimumloon. Uit de databank van de AWWN blijkt dat in 131 in 2016 afgesloten CAO's (1,1 miljoen werknemers) nieuwe afspraken zijn gemaakt over de Participatiewet en/of de aparte loonschaal. In 46 CAO-akkoorden (0,5 miljoen werknemers) die in 2016 zijn afgesloten, stonden hierover al afspraken opgenomen. Bij Yara Sluiskil (bijna vijfhonderd werknemers) is bijvoorbeeld afgesproken dat er werkervaringsplaatsen komen voor mensen uit de doelgroep van de Participatiewet. En de agrarische sector maakt met het project Agro Werkt Onbeperkt werkzaamheden en functies voor mensen uit de doelgroep inzichtelijk teneinde plaatsing van mensen uit de doelgroep te stimuleren.

In aanvulling op bovenstaande inspanningen hebben sociale partners aangegeven de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid van 21 februari 2014 over de specifieke loonschaal voor de doelgroep nog eens extra onder de aandacht te brengen van CAO-partijen door deze mee te nemen in de arbeidsvoorwaardennota's. Ook zullen ze daarbij extra aandacht besteden aan de implementatie hiervan bij kleinere CAO's.

Gelet op het bovenstaande ligt het nu niet in de rede de wettelijke bepaling in de Participatiewet te activeren. Wel vind ik het van belang dat partijen zich blijven inspannen om laagste loonschalen in CAO's op te nemen. Uiteraard zal de ontwikkeling over 2016 en 2017 worden gemonitord. Om tot een gedegen oordeel te komen zal uiterlijk in 2018 worden vastgesteld of de norm al dan niet is gehaald en wat daarvan de consequenties zijn. Uw Kamer zal daarover worden geïnformeerd.

#### 4. Urenoverdracht bij inkoop van diensten

In mijn brief van 29 april 2016 heb ik u geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het mogelijk maken van urenoverdracht bij inkoop van diensten. Als vervolg op het onderzoek van Berenschot naar de mogelijkheden om de inkoop van diensten mee te tellen bij de inkoper stond de vraag open hoe deze urenoverdracht bij inkoop van diensten uitvoerbaar kan worden vormgegeven. Daartoe heb ik advies gevraagd aan de Werkkamer over een vormgeving die voor alle partijen werkzaam is. Tegelijkertijd heb ik, conform het advies van onderzoeksbureau Berenschot, de genoemde oplossingsrichting van certificering uitgewerkt in een werkhypothese. Deze werkhypothese heb ik voorgelegd aan UWV en de Belastingdienst met de vraag hoe een maatregel met de minste lasten zou kunnen worden uitgevoerd.

Zowel UWV als de Belastingdienst zien uitvoeringsrisico's en houden voor wat betreft de uitvoerbaarheid een grote slag om de arm. De uitkomsten van de uitvoeringsscan UWV en Belastingdienst laten zien dat de inkoopconstructie «an sich» als een ingewikkeld, foutgevoelig en administratief zwaar proces moet worden gezien. Er is koppeling nodig tussen de digitale portalen en een nieuwe database binnen UWV die nog volledig ontwikkeld moet worden. Er is niet alleen een nieuwe digitale «voorkant» nodig, maar ook een nieuwe «achterkant» (registratie van urenoverdracht bij inkoop van diensten). Er is hierbij geen sprake van eenmalig gegevensverkeer, maar van interactie die meerdere partijen beslaat. Bovendien is de digitale ondersteuning van deze interactie geheel nieuw voor UWV en vereist zorgvuldige afstemming met de verschillende partijen.

De complexiteit geldt volgens UWV des te meer in combinatie met de inleenconstructie en de quotumsystematiek in het algemeen. De implementatie van alle systemen die nodig zijn voor de quotumheffing, inleenconstructie en inkoopconstructie is op zich al complex, de stapeling maakt het geheel volgens UWV extra risicovol.

Uit het advies van de Werkkamer blijkt dat nog niet alle partijen overtuigd zijn van de noodzaak om tijdens de quotumheffing een regeling te treffen voor inkoop van diensten. Met name de FNV is tegen het meetellen van de uren van inkoop van diensten bij de opdrachtgever. Zij beschouwt dit als afkoop van verantwoordelijkheid via inkoop en geeft de voorkeur aan het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Ook is de FNV er niet van overtuigd dat inkoop van diensten daadwerkelijk leidt tot meer en duurzame banen. Werkgevers zien wel kansen, want het regelen van inkoop van diensten zal leiden tot meer arbeidsplekken, maar zij hikken aan tegen de kosten en administratieve lasten die voortvloeien uit de noodzaak van een certificeringssysteem. Het CNV ziet ook kansen, maar heeft grote zorgen over de complexiteit. Daarnaast heeft het CNV aangegeven tegen het loslaten van het locatievereiste te zijn.

Partijen uit de Werkkamer hebben daarnaast aangegeven meer tijd nodig te hebben om te kijken naar andere varianten op inkoop van diensten die ook leiden tot extra werk voor de mensen met een arbeidsbeperking en tegelijkertijd voldoen aan de voorwaarden van inclusiviteit.

Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat de mogelijkheid om inkoop van diensten mee te tellen bij de inkoper naar verwachting leidt tot extra banen voor mensen uit de doelgroep. Dat biedt perspectief. Tegelijk moet ik constateren dat het tijdens de quotumheffing laten meetellen van uren bij de opdrachtgever (inkoper) nog niet op draagvlak kan rekenen en een grote en risicovolle belasting voor de uitvoering vormt. Ik heb daarom met de partners in de Werkkamer geconcludeerd dat de Werkkamer meer

tijd nodig heeft om andere varianten op de constructie van inkoop van diensten te verkennen. Voorop staat dat tijdens de banenafpraak alle gerealiseerde banen voor mensen met een arbeidsbeperking meetellen, ook die banen die via inkoop van diensten tot stand zijn gekomen. De inkoopconstructie gaat namelijk over het mogelijk maken van urenoverdracht bij inkoop van diensten tijdens de periode van de quotumheffing. Ik verwacht het aanvullende advies van de Werkkamer in de eerste helft van 2017.

Met deze brief heb ik u op de hoogte gebracht van de maatregelen die ik neem op basis van de afspraken met de partners van de Werkkamer. Ook in de toekomst blijf ik er samen met de partners van de Werkkamer aan werken om de uitvoering te vervolmaken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma