

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)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 oktober 2009 en het nader rapport d.d. 7 oktober 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 september 2009, no. 09.002476, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in een aantal gemeenten, die na aanmelding door de minister worden aangewezen, wordt afgeweken van het wettelijk minimumloon; opzet is na te gaan of door middel van het instrument loondispensatie de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking bevorderd kan worden. Deze personen krijgen het loon dat overeenkomt met hun feitelijke loonwaarde en daarnaast ontvangen zij een aanvullende uitkering van de gemeente. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot het doel, de doelgroep en de evaluatie van de pilot, de loonwaardebepaling en herindicatie en de uitvoering van de pilot. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 september 2009, nr. 09.002476, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 oktober, nr. W12.09.0349/III, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

De pilot volgt op een advies van de Commissie fundamentele herbezinning Wsw (hierna: de commissie De Vries).² De commissie concludeert in haar eindrapport dat het arbeidspotentieel van heel veel medeburgers niet of onvolledig wordt benut. Zo stimuleert de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) te weinig tot ontwikkeling als werknemer in regulier werk en kunnen gemeenten en sw-bedrijven er financieel belang bij hebben zoveel mogelijk Wsw'ers te behouden. Er ontstaan steeds langere wachtlijsten voor de Wsw. Andere mensen buiten de Wsw worden uitgesloten van gesubsidieerde arbeid door de manier van financieren en door budgettaire beperkingen. Deze

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het advies draagt de titel «Werken naar vermogen».

factoren versterken de ontwikkeling dat voor veel mensen de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt. De groep personen die niet in staat is een arbeidsprestatie te leveren die overeenkomt met de waarde van het minimumloon groeit. Het is in dit verband goed te begrijpen dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt te experimenteren met het doorbreken van het wettelijk minimumloon.¹

2. Doel, doelgroep en evaluatie van de pilot

a. doel

Artikel 2 van het wetsvoorstel omschrijft het doel van de pilot als het verkrijgen van inzicht in de mate waarin het instrument loondispensatie, en de wijze waarop dit instrument wordt ingezet in combinatie met een aanvullende uitkering, de arbeidsinschakeling van personen uit de doelgroep in een dienstbetrekking verhoogt. Paragraaf 2 van de memorie van toelichting geeft nadere invulling aan de inzichten die het kabinet uit de pilot hoopt te verkrijgen. De toelichting stelt dat de pilot onder meer inzicht moet geven in de afbakening, de kenmerken en de omvang van de potentiële doelgroep, onder meer door de toepassing van de toegangstoets.² Ook moet de pilot duidelijkheid verschaffen over de werking van de verschillende methodieken voor het bepalen van de loonwaarde. Daarnaast noemt de memorie van toelichting nog enkele doelen waaraan de werking van de pilot getoetst moet worden.

De in de memorie van toelichting benoemde doelen zijn specifiek omschreven dan artikel 2 bepaalt. De Raad meent dat een welbepaalde doelomschrijving van een experimentele regeling een noodzakelijke voorwaarde is voor het kunnen toetsen van de resultaten van de pilot. Hij adviseert dan ook de doelomschrijving in artikel 2 in overeenstemming te brengen met de memorie van toelichting.

b. doelgroep

De memorie van toelichting stelt dat afhankelijk van de resultaten van de pilot bezien zal worden of verbreding van de pilot met andere groepen meerwaarde kan hebben.³ Er is een grote groep mensen die geen objectief vaststelbare arbeidsbeperking heeft en toch een loonwaarde heeft die lager ligt dan het wettelijk minimumloon. Mensen zonder startkwalificatie werken minder en zijn vaker werkloos. Dit geldt nog sterker voor mensen die laaggeletterd zijn, dat wil zeggen dat ze niet of nauwelijks kunnen lezen en schrijven. Van de ruim 3,5 miljoen mensen zonder startkwalificatie is bijna anderhalf miljoen functioneel analfabeet.⁴ Voor hen kan het vinden van werk in de toekomst problematisch worden. De commissie De Vries ziet een experiment als een opstap naar de aanpak voor een bredere doelgroep, waarbij niet de vooraf vastgestelde arbeidsbeperkingen, maar de feitelijke afstand tot de arbeidsmarkt het criterium is voor de mogelijkheid van toepassing van loondispensatie. De Raad begrijpt dat tot een eventuele verbreding besloten kan worden na een gedegen evaluatie van de nu voorgestelde pilot. Hij adviseert om de in het voorstel voorziene pilot zo in te richten, dat de resultaten ervan bruikbaar zijn voor een eventuele verbreding van de doelgroep in de toekomst.

c. evaluatie

De Raad meent verder dat de evaluatiebepaling van artikel 13 beter zou moeten aansluiten bij de doelomschrijving in artikel 2. Het uitvoeren van een experiment impliceert niet alleen dat vooraf wordt bepaald wat met het experiment wordt beoogd, maar ook dat de criteria worden geformuleerd aan de hand waarvan, al dan niet ook tussentijds, de uitkomsten van het experiment zullen worden geëvalueerd.⁵ De Raad adviseert deze evaluatiecriteria in de toelichting te expliciteren, of ze op te nemen in de algemene maatregel van bestuur waarin regels worden gesteld ter uitvoering van deze wet.

2. Doel, doelgroep en evaluatie van de pilot

a. doel

Naar aanleiding van het advies van de Raad heb ik de doelomschrijving in artikel 2 uitgebreid. In het artikel is opgenomen dat de pilot beoogt een gefundeerde beslissing over het al dan niet landelijk invoeren van het instrument loondispensatie voor mensen met een arbeidsbeperking mogelijk te maken. Verder is in algemene zin toegevoegd dat met loondispensatie

¹ Zie ook het advies van de Raad over de Miljoenennota 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 28, opmerking 5)), waarin de Raad de doorbreking van het minimumloon, net als in het onderhavige wetsvoorstel, koppelt aan de wettelijke garantie van een toeslag om een sociaal minimuminkomensniveau voor de werknemer te waarborgen.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

⁴ Naar een toekomst die werkt, advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, bladzijde 35.

⁵ Zie ook het advies van 27 januari 2005 inzake het Besluit experimenten stageplaatsen voor jongeren in de WW (nr. W12.04.0644, Bijvoegsel Staatscourant 14 juni 2005, nr. 112, opmerking 2).

samenhangende vraagstukken en eventuele onvoorziene neveneffecten eveneens zullen worden onderzocht.

In de memorie van toelichting wordt vervolgens een aantal vragen benoemd waarop de pilot in ieder geval antwoord zal moeten verschaffen maar hierbij is geenszins beoogd volledigheid te betrachten. Mede omwille van de flexibiliteit van (het onderzoek naar) de pilot is bewust gekozen voor een niet-limitatieve opsomming van onderzoeksvragen. Wel zal voor de aanvang van de aanmeldingsprocedure voor de pilot, onder meer bij ministeriële regeling, kenbaar worden gemaakt welke gegevens een gemeente die aan de pilot deelneemt zal dienen te registreren ten behoeve van het onderzoek naar de pilot.

b. doelgroep

Gezien het verstrekkende en ingrijpende karakter van het advies van de Commissie fundamentele herbezinning Wet sociale werkvoorziening (hierna: commissie De Vries) is besloten om de voorgestelde systematiek eerst in een experimentele setting te onderzoeken. Op grond van de (tussentijdse) evaluatie van de pilot kan vervolgens een gefundeerde beslissing worden genomen over een mogelijke toekomstige landelijke invoering van de systematiek. Overigens zal ook dan het instrument loondispensatie alleen worden ingezet ten behoeve van de arbeidsparticipatie van mensen die wegens een structurele lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperking niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Voor het formuleren van alle onderzoeksvragen in het kader van de Europese aanbestedingsprocedure ten behoeve van de selectie van het onafhankelijke onderzoeksbureau dat de pilot zal monitoren en de tussentijdse evaluaties zal verzorgen, is de uiteindelijke bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten in het kader van de toekomstige definitieve besluitvorming vanzelfsprekend leidend.

c. evaluatie

De tekst van artikel 13 is naar aanleiding van het advies van de Raad in overeenstemming gebracht met de doelomschrijving zoals opgenomen in artikel 2.

De stuurgroep waarin vertegenwoordigers van VNG, UWV, Cedris en Divosa zitting hebben en die door mij is ingesteld om regelmatig de voortgang van alle pilots, die in het kader van het advies van commissie De Vries worden opgezet, te bespreken, zal het overkoepelende onderzoeksprogramma vaststellen. Het betreft hierbij zowel de verschillende onderzoeks(deel)vragen als de wijze waarop het onderzoek plaats zal vinden.

Het algemene doel van de pilots is echter het beantwoorden van vragen en het wegnemen van onzekerheden ten aanzien van de werking van de nieuwe systematiek omwille van de toekomstige besluitvorming. In dit licht zijn de pilots dan ook succesvol als naar aanleiding van de uitkomsten en de daarin vergaarde gegevens vervolgens een gefundeerde beslissing kan worden genomen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek.

3. Loonwaardebepaling en herindicatie

Ingevolge het voorgestelde in artikel 7 stelt het college van burgemeester en wethouders de arbeidsprestatie en de loonwaarde vast voorafgaand aan de dienstbetrekking; herindicatie vindt plaats na een bij algemene maatregel van bestuur bepaalde periode. De wijze waarop de loonwaarde zal worden bepaald, is echter nog niet duidelijk. De toelichting vermeldt dat de Raad voor Werk en Inkomen onderzoek doet naar de verschillende methodieken voor loonwaardebepaling die nu al worden toegepast en naar methodieken die in ontwikkeling zijn. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden daarover nadere regels gesteld. Tegen de loonwaardebepaling en ook tegen de vaststelling na periodieke herindicatie staan bezwaar en beroep open voor de werkgever. Indien die procedure leidt tot een lagere loonwaarde, gaat die pas in als geen rechtsmiddelen meer open staan. Het door de werkgever te veel betaalde loon wordt in dat geval gecompenseerd door de gemeente, maar pas na afloop van de – mogelijk jarenlange – procedure. Het risico van een dergelijke procedure kan een drempel vormen voor de bereidheid van de werkgever aan de regeling mee te werken.

Om de kans te vergroten dat werkgevers daadwerkelijk arbeidsrelaties aangaan onder de werking van de pilot, is van belang het aantal formaliteiten

en procedures zoveel mogelijk te beperken. Het is in dit verband de vraag of periodieke herindicatie noodzakelijk is nu het hier gaat om een pilot van maximaal 3 jaar. De Raad wijst op de administratieve belasting van zo'n herindicatie. Daarbij is van belang dat artikel 6 van het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt iemand een periode van maximaal 3 maanden onbeloonde werkzaamheden te laten verrichten, met behoud van uitkering. Indien de loonwaarde aan het slot van die periode wordt vastgesteld, heeft de werkgever zich inmiddels een reëel beeld van de potentiële werknemer kunnen vormen, zonder dat al een arbeidsrelatie bestond. Indien een werkgever vervolgens instemt met de vastgestelde loonwaarde die gebaseerd is op feitelijk functioneren binnen de organisatie, mag worden aangenomen dat de behoefte aan herindicatie gering zal zijn. De Raad adviseert tegen deze achtergrond de noodzaak van herindicatie van de loonwaarde gedurende de looptijd van de pilot nader te bezien.

3. Loonwaardebepaling en herindicatie

Ik onderschrijf de constatering van de Raad dat het van belang is om het aantal formaliteiten en procedures zoveel mogelijk te beperken. Dit om de kans te vergroten dat werkgevers daadwerkelijk mensen met een arbeidsbeperking een kans bieden.

Essentieel onderdeel van het voorstel van commissie De Vries is echter de periodieke herevaluatie van de loonwaardebepaling. Niemand is immers op elke werkplek even productief én mensen kunnen zich ontwikkelen. Kortom: arbeidsproductiviteit is geen statisch gegeven. Kern van het instrument loondispensatie is dan ook dat het mensen stimuleert zich verder te ontwikkelen door een financiële prikkel waardoor het verhogen van de productiviteit loont.

De doelomschrijving zoals verwoord in artikel 2 is direct hieraan gerelateerd. De pilot dient (onder meer) inzicht te geven in de vraag of en in hoeverre deze financiële prikkel daadwerkelijk bijdraagt aan de arbeidsinschakeling en productiviteitsontwikkeling van mensen met een arbeidsbeperking. Om dit te kunnen onderzoeken is het dan ook noodzakelijk om de loonwaarde periodiek te evalueren. In de memorie van toelichting is dit aspect nader toegelicht.

Wel zullen in het onderzoek naar de verschillende methoden van loonwaardebepaling die in de pilot worden vergeleken, de administratieve belasting en de praktische hanteerbaarheid expliciet als beoordelingscriteria gelden.

4. Uitvoering van de pilot

De Raad meent dat het voor de beoordeling van het wetsvoorstel van belang is dat inzicht wordt gegeven in een aantal uitvoeringsaspecten. De toelichting bevat echter nauwelijks informatie over de uitvoering van het experiment. Veel is overgelaten aan een nader vast te stellen algemene maatregel van bestuur. De toelichting geeft bijvoorbeeld geen indicatie van de criteria die worden gehanteerd bij de aanwijzing van deelnemende gemeenten, mede bezien in relatie tot overeenkomstige controlegemeenten. Ook is er geen indicatie van het aantal gemeenten dat kan deelnemen aan de pilot. Evenmin wordt de relatie toegelicht met de drie andere pilots, die het voorstel flankeren. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Uitvoering van de pilot

De criteria aan de hand waarvan de selectie zal plaatsvinden van gemeenten die verzoeken deel te mogen nemen aan de pilot, staan in de memorie van toelichting vermeld (paragraaf 3.2) en worden nader uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad opgenomen dat er maximaal 32 gemeenten zullen worden geselecteerd voor deelname aan deze pilot. Bij het formuleren van de vragen in het kader van de Europese aanbestedingsprocedure ten behoeve van de selectie van het onafhankelijke onderzoeksbureau dat de pilot zal monitoren en de tussentijdse evaluaties zal verzorgen, zal per onderzoeksvraag worden bezien in hoeverre een controlegroep kan worden ingericht. Voorts is aan de memorie van toelichting toegevoegd dat het een gemeente vrij staat om zich naast eventuele deelname aan de pilot op grond van onderhavig Tijdelijk wetsvoorstel pilot loondispensatie ook aan te melden voor projecten in het kader van de pilot «het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven» en de pilot «het vormgeven van

een integrale dienstverlening op de werkpleinen». Tot slot is de relatie tussen de pilot op basis van het onderhavige wetsvoorstel en de drie andere pilots die het voorstel flankeren in de memorie van toelichting nader geëxpliciteerd (paragraaf 1).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma