

Visie



Loondispensatie straks vergt scherpe keuzes nu

Het kabinet gaat de re-integratiemiddelen bijna halveren. In die enorme bezuinigingsgolf wordt loondispensatie gezien als een mogelijke reddingsboei. De essentie van de regeling is bekend en biedt al veel ruimte om op de veranderingen te anticiperen. Veel gemeenten stellen zich niettemin afwachtend op. Wat staat hen te wachten en wat kunnen zij nu al doen?

Naar schatting een kwart miljoen werklozen met een arbeidsbeperking kan wel betaald werk doen, maar daarmee niet het wettelijk minimumloon (WML) verdienen. Hoewel veel werkgevers zeggen open te staan voor mensen met een arbeidsbeperking, gebeurt dit in de praktijk maar mondjesmaat. Loondispensatie kan een manier zijn om de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Loondispensatie en loonkostensubsidie

Wat verandert er precies met de invoering van loondispensatie? Kern van de zaak is dat wie niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen, gaat werken naar vermogen. De werknemer ontvangt van de werkgever een loon dat overeenkomt met zijn 'arbeidsprestatie': zijn loonwaarde. De gemeente betaalt een aanvullende uitkering.

Die compensatie van de werkgever voor verminderde productiviteit is niet nieuw. In feite bestond de mogelijkheid al in de vorm van loonkostensubsidie. Daarbij betaalt de werkgever weliswaar het volledige minimumloon, maar door een gemeentelijke tegemoetkoming is dat per saldo minder. Hoeveel minder hangt af van de onderhandeling met de betreffende werkgever. Redelijk is ook hier een bijdrage te vragen die overeenkomt met wat de werknemer feitelijk bijdraagt.

Zo bekeken is er weinig nieuws onder de zon. Of er nu sprake is van een minimumloonvergoeding met werkgeverssubsidie (loonkostensubsidie) of een lager loon en een aanvullende uitkering (loondispensatie), in beide gevallen betaalt de werkgever de loonwaarde en past de gemeente iets bij. Loonwaarde is in beide gevallen te definiëren als de arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens arbeidsbeperkingen, in een bepaalde functie op een bepaald moment.

De beoogde besparing schuilt erin, dat de gemeente de loonwaarde niet meer aanvult tot het minimum-

loon. In de Hoofdlijnennotitie 'werken naar vermogen' is een periode van maximaal negen jaar genoemd als termijn waarin de werknemer onder WML-niveau mag verdienen. Bovendien bouwen werknemers over hun aanvullende uitkering geen pensioen op. De secundaire arbeidsvoorwaarden van de werkgever gelden alleen voor het deel waarover die werkgever loon betaalt.

Een tweede besparing zit mogelijk in de prikkelwerking van de Wet werken naar vermogen (Wwv). De systematiek wordt namelijk zo gekozen dat het voor alle partijen financieel aantrekkelijk is om te investeren in de productiviteit van de werknemer. Hoe hoger diens loonwaarde wordt, des te hoger wordt het saldo van loon en uitkering. Als het WML is bereikt, is van een aanvullende uitkering geen sprake meer.

Vanwege de lagere lasten en de veronderstelde prikkelwerking heeft René Paas, voorzitter van Divosa, de dispensatiemogelijkheid een 'mogelijke reddingsboei' genoemd. In hoeverre gemeenten kunnen besparen, is nog even afwachten. Op dit moment nemen twintig gemeenten deel aan een pilot van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), waarin zij ervaring met loondispensatie opdoen. De eerste tussenevaluatie geeft nog geen uitsluitsel over de mate waarin de dispensatiemogelijkheid extra werkgevers over de streep trekt.

Contouren Wwv

Om in de pilot te kunnen afwijken van het minimumloon was een wetswijziging nodig. Samen met de Hoofdlijnennotitie werpt deze Tijdelijke wet pilot loondispensatie het nodige licht op de contouren van de dispensatieregeling in de Wwv. De regeling komt erop neer dat een nader te bepalen 'onafhankelijke derde' gaat vaststellen wie tot de doelgroep behoort. De begeleiding naar werk, het periodiek vaststellen van de loonwaarde en de toestemming aan de werkgever om onder minimumloon te betalen

zijn vervolgens taken van de gemeente.

De doelgroep bestaat uit alle uitkeringsgerechtigden die door een arbeidsbeperking niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, maar wel ten minste 20% daarvan. Wws-geïndiceerden gaan automatisch tot de doelgroep behoren. Welke 'derde' belast wordt met de doelgroepbepaling is niet duidelijk. Het ligt in de rede te veronderstellen dat dit het UWV zal zijn, maar die instantie wordt nergens bij naam genoemd. Wat wel vastligt, is het toetsingskader. Dit is een door TNO ontwikkelde beslisboom die integraal is opgenomen in de uitvoeringsregeling bij de tijdelijke wet.

De toegangstoets heeft weinig met loonwaarde te maken, dat is namelijk aan een werkplek gebonden. Kort gezegd: een blinde telefonist kan een loonwaarde bereiken van 100%, een blinde taxichauffeur niet. Na drie maanden proefplaatsing bij een werkgever stelt de gemeente de loonwaarde vast aan de hand van een 'erkende methode'. Daaruit volgt automatisch de hoogte van de dispensatie en de eventuele aanvullende uitkering. De gemeente legt dit vast in een beschikking aan de werkgever. Omdat de loonwaarde kan veranderen, zijn periodieke herhalingsmetingen nodig, in elk geval twee- of driejaarlijks.

Rechtsongelijkheid

Buiten de pilot om kunnen gemeenten geen ervaring opdoen met loondispensatie, maar wel met loonwaardebepaling. Een flink aantal gemeenten heeft in de context van loonkostensubsidie al serieus werk gemaakt van loonwaardemeting, door een instrument in te kopen of door zelf een instrument te ontwikkelen. In andere gemeenten is de hoogte van de subsidie nog vooral het resultaat van onderhandeling met de werkgever.

In een situatie met loonkostensubsidie is die laatste variant houdbaar. De werknemer ontvangt immers



De doelgroep bestaat uit alle uitkeringsgerechtigden die door een arbeidsbeperking niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, maar wel ten minste 20% daarvan.

het minimumloon van de werkgever. Hoeveel de gemeente wil bijdragen, is uiteindelijk een zaak tussen de gemeente en de werkgever. Geheel anders is de context van loondispensatie, waarbij de werknemer de uitkomst van de onderhandeling direct voelt in zijn portemonnee. Hoe lager de loonwaarde uitvalt, hoe lager het saldo van loon en uitkering en hoe lager de pensioenopbouw. Om af te wijken van het minimumloon, moet de gemeente scherp kunnen onderbouwen op welke gronden zij dat doet.

Daarbij zou het zeer vervelend zijn als de ene methode van loonwaardemeting structureel hogere of juist lagere uitkomsten genereert dan een andere methode. In dat geval zou er sprake zijn van rechtsongelijkheid. Werknemers in soortgelijke functies en met soortgelijke loonwaarden zouden dan toch een verschillend loon kunnen krijgen, afhankelijk van de methode waarmee hun gemeente werkt. Dat is onwenselijk. In de Hoofdlijnnotitie kondigt het kabinet daarom aan loonwaardemeting wettelijk te regelen. De pilot loondispensatie bevat bovendien een experiment om na te gaan of van rechtsongelijkheid sprake is bij de onderzochte methoden.

Wat kunnen gemeenten nu al doen?

Deze vraag is op twee manieren te benaderen. De enge benadering is dat de wet een aantal verplichtingen met zich meebrengt waaraan gemeenten moeten voldoen. Een belangrijke verplichting is dat gemeenten serieus werk maken van loonwaardemeting. Een aanpak zonder onderbouwd instrument volstaat vanaf 2013 niet meer. Gemeenten kunnen – voor zover zij dat niet al doen – alvast ervaring opdoen met loonwaardemeting. Waar gemeenten zelf een instrument hebben ontwikkeld, doen zij er verstandig aan nauwlettend te kijken naar de criteria die SZW al geformuleerd heeft als toelatingscriteria in de pilot loondispensatie.

De meetmethode heeft consequenties voor de organisatie. Bij iedere plaatsing komen straks loonwaardemetingen om de hoek kijken, met een periodiek karakter bovendien. De organisatie moet daarop zijn toegerust. Een inschatting van de aantallen metingen kan invloed hebben op de keuze voor een loonwaardesysteem. De kosten en de tijdsinvestering van een meting verschillen per instrument. Is er bijvoorbeeld sprake van een stukprijs of van een abonnement? En is er een mogelijkheid om eigen medewerkers te laten certificeren?

Visieontwikkeling

Veel gemeenten lijken onbewust deze enge benadering te kiezen, gericht op het voldoen aan alle verplichtingen die de Wwv met zich meebrengt. Dat leidt er vaak toe, dat zij een 'erkend' instrument inkopen (inclusief de uitvoering), en dat van inhoudelijke bemoeienis vervolgens weinig sprake is. Het nadeel daarvan is dat loondispensatie op die manier een black box blijft in plaats van de beoogde reddingsboei.

Een ruimere benadering begint met de constatering dat participatiebevordering in de Wwv meer vergt dan loonwaardemeting alleen. Daartoe moet de tot nu geldende eenzijdige gerichtheid op instroombeperking en volledige uitstroom worden verrijkt met een nieuw, scherp oog voor gedeeltelijke uitstroom en productiviteitsverbetering. De kansen liggen bij een doelgroep voor wie volledige uitstroom (vooralsnog) niet haalbaar is. Juist in die groep schuilt de meerwaarde van loondispensatie.

Hun productiviteitsverbetering is uiteindelijk in het belang van alle partijen. De werkgever krijgt een productievare werknemer. De gemeente bevordert de participatie van haar burgers en bespaart op de uitkeringslasten. De naar vermogen werkende ontwikkelt zich ten slotte als werknemer en persoon. Naarmate

hij productiever wordt stijgen zijn inkomsten in hetzelfde tempo waarmee zijn afhankelijkheid van de overheid daalt.

Die focusverbreding is uiteraard niet voorbehouden aan de uitvoerder van de loonwaardemeting. Van een duidelijke visie is in de meeste gemeenten echter nog geen sprake. In de laatste voortgangsrapportage bij de loonwaardepilot constateert onderzoeksbureau Research voor Beleid dat gemeenten hun doelen 'niet of slechts vaag' hebben geformuleerd en niet anticiperen op waargenomen knelpunten in de uitvoering.

Het is nuttig om nu al meetbare verwachtingen te formuleren over aantallen deelnemers en plaatsingen, en de daarmee samenhangende besparingen. De vervolgvraag die nodig is om die verwachtingen te realiseren. Wat vraagt dit van de organisatie? Wat betekent het voor de verhouding met het SW-bedrijf? En misschien wel de belangrijkste vraag, welke strategie kiest mijn gemeente om werkgevers over de streep te trekken? Het zijn lastige kwesties, maar het is wel goed daar nu al over na te denken. Goed beslagen ten ijs komen in 2013 vergt heldere keuzes nu.

Riemer Kemper

Adviseur Beleid bij de Raad voor Werk en Inkomen

