
113

Besluit van 23 februari 2021 tot het stellen van regels ten aanzien van de loonkostensubsidie Participatiewet met betrekking tot het bepalen van de doelgroep, de uniforme bepaling van de loonwaarde en het moment van uitbetalen van de loonkostensubsidie (Besluit loonkostensubsidie Participatiewet 2021)

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 7 december 2020, nr. 2020-0000160093;

Gelet op artikel 10e van de Participatiewet en artikel 10a van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 13 januari 2021, nr. W12.20.0456/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 februari 2021, nr. 2021-0000035086,

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *hoofdtak*: een taak, of meerdere taken of handelingen met in de werkzaamheden onderlinge samenhang, waaraan de werknemer ten minste 1/16 deel van de werktijd per week en 30 minuten van de werktijd per werkdag besteedt;
- *kwaliteit*: het gemiddelde aantal geproduceerde eenheden of diensten over een relevante periode dat bruikbaar is en voldoet aan de gestelde kwaliteit;
- *loonwaardedeskundige*: de door het college voor het bepalen van de loonwaarde aangewezen natuurlijke persoon;
- *netto werktijd*: de tijd die de werknemer besteedt aan het verrichten van handelingen behorend tot een hoofdtak;
- *normfunctie*: de functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkosten-subsidie behoort die wat betreft samenstelling van de werkzaamheden het

dichtst tegen de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden van de potentiële werknemer aan ligt;

– *tempo*: het gemiddelde aantal geproduceerde eenheden of diensten over een relevante periode;

– *werknemer*: persoon als bedoeld in artikel 10d, eerste of tweede lid, van de Participatiewet met wie de werkgever voornemens is een dienstbetrekking als bedoeld in die leden aan te gaan, of met wie de werkgever een dienstbetrekking als bedoeld in die leden is aangegaan.

§ 2. Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie

Artikel 2. Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie bij loonkosten-subsidie

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, eerste en derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag voor de werknemer als minimumloon geldt, verminderd tot een bedrag per uur. Bij de vermindering, bedoeld in de vorige zin, wordt uitgegaan van een normale arbeidsduur als bedoeld in artikel 12, derde 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.

§ 3. Bepalingen met betrekking tot de vaststelling van de loonwaarde

Artikel 3. Vaststelling van de loonwaarde

1. Het college stelt de loonwaarde vast op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek van de werknemer bij de werkgever met inachtneming van het bij of krachtens deze paragraaf gestelde op grond van het rapport, bedoeld in het derde lid, onderdeel d, en met inbreng van de werknemer en de werkgever die voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan dan wel een dienstbetrekking is aangegaan met de werknemer.

2. De loonwaarde bedraagt de som van de arbeidsprestaties per hoofdtak, bedoeld in artikel 5, rekenkundig afgerond op hele procenten.

3. De loonwaardedeskundige:

- a. bepaalt de normfunctie overeenkomstig artikel 4;
- b. stelt de arbeidsprestaties per hoofdtak vast overeenkomstig artikel 5;
- c. berekent de loonwaarde; en
- d. legt de bevindingen, nadat de werknemer en de werkgever die een dienstbetrekking is aangegaan met de werknemer of dat voornemens is in staat zijn gesteld hun zienswijze kenbaar te maken, vast in een rapport dat voldoet aan bij ministeriële regeling te stellen regels.

4. Het college draagt er zorg voor dat de loonwaardedeskundige aan de krachtens artikel 6 gestelde kwaliteitseisen voldoet en in voldoende mate onafhankelijk functioneert.

Artikel 4. Bepalen van de normfunctie

1. De loonwaardedeskundige bepaalt een normfunctie die wat betreft de werktijd die aan hoofdtaken wordt besteed voor ten minste 60% overeenkomt met de feitelijke hoofdtaken van de werknemer en gaat daarbij uit van functies die:

- a. bij de werkgever beschikbaar zijn of, indien dat niet mogelijk is;
- b. beschreven zijn in de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst of functies die beschikbaar zijn in de betreffende sector of, indien dat niet mogelijk is;

- c. beschikbaar zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt.

2. Indien er geen functie is die voldoet aan het eerste lid, bepaalt de loonwaardedeskundige de normfunctie op grond van een samenstelling van hoofdtaken die overeenkomt met de hoofdtaken van de werknemer en gaat daarbij uit van hoofdtaken die:

- a. bij de werkgever uitgevoerd worden, of, indien dat niet mogelijk is;
- b. behoren tot functies die beschreven zijn in de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst of in de betreffende sector of, indien dat niet mogelijk is;
- c. behoren tot functies die beschikbaar zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels gesteld worden met betrekking tot dit artikel.

Artikel 5. De arbeidsprestatie per hoofdtak

1. De loonwaardedeskundige stelt voor maximaal vijf hoofdtaken, die tezamen 100% van de werktijd van de werknemer omvatten, de arbeidsprestatie vast.

2. De arbeidsprestatie per hoofdtak bedraagt: $AP = T * K * N * BT$, waarbij:

AP staat voor de arbeidsprestatie per hoofdtak,

T staat voor de prestatie in de hoofdtak in tempo van de werknemer uitgedrukt in een percentage van de bij de normfunctie behorende prestatie in de hoofdtak,

K staat voor de prestatie in de taak in kwaliteit van de werknemer uitgedrukt in een percentage van de bij de normfunctie behorende prestatie in de hoofdtak,

N staat voor de netto werktijd in de hoofdtak van de werknemer uitgedrukt in een percentage van de bij de normfunctie behorende prestatie in de hoofdtak, en

BT staat voor de bijdrage in werktijd van de hoofdtak aan de tijd die de werknemer in totaal aan hoofdtaken besteedt.

3. Factoren die van invloed zijn op meer dan een van de prestaties T, K of N komen in slechts een van de prestaties tot uitdrukking.

Artikel 6. Kwaliteitseisen loonwaardedeskundige

De loonwaardedeskundige voldoet wat betreft kennis over de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot het bepalen van de loonwaarde, andere voor de bepaling van de loonwaarde relevante kennis, passende opleiding, vaardigheden en ervaring aan bij ministeriële regeling te stellen eisen.

§ 4. Uitbetaling van de loonkostensubsidie

Artikel 7. Dag van uitbetaling van de loonkostensubsidie bij vaste arbeidsduur

Het college betaalt de loonkostensubsidie voor het deel van de arbeidsduur dat in de arbeidsovereenkomst is vastgelegd uiterlijk uit op de laatste werkdag voorafgaand aan de eenentwintigste dag van de maand waarin de arbeid is verricht.

§ 5. Slotbepalingen

Artikel 8. Overgangsrecht

1. Ten aanzien van de werknemer waarvoor of door wie een aanvraag voor het verlenen van loonkostensubsidie is ingediend voor de dag van inwerkingtreding van dit besluit blijven tot het moment waarop de loonwaarde opnieuw wordt vastgesteld, bedoeld in artikel 10d, zesde lid, van de Participatiewet, het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet en artikel 2.3, tweede lid, onderdeel i, van het Besluit SUWI zoals die luiden op de dag voor de inwerkingtreding van dit besluit, van toepassing.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien de loonkostensubsidie ambtshalve wordt verleend en de voorbereiding van het besluit tot verlenen van loonkostensubsidie is aangevangen voor de dag van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 9. Intrekking Besluit loonkostensubsidie Participatiewet en wijziging Besluit SUWI

1. Het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet wordt ingetrokken.

2. In artikel 2.3, tweede lid, van het Besluit SUWI vervalt, onder vervanging van «; en» aan het slot van onderdeel h door een punt, onderdeel i.

Artikel 10. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit loonkostensubsidie Participatiewet 2021.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2021, met uitzondering van artikel 7, dat op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt.

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

Apeldoorn, 23 februari 2021

Willem-Alexander

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Uitgegeven de *achtste* maart 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

In het oorspronkelijke Besluit loonkostensubsidie Participatiewet staat een aantal uitgangspunten voor het bepalen van de loonwaarde, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder g, en artikel 10d, van de Participatiewet die sinds 2015 landelijk gelden. In voorliggend besluit worden nieuwe regels voor loonwaardebepaling gesteld. Hiermee beoogt de regering meer uniformiteit te bereiken in de uitvoering van de loonwaardebepaling, waardoor het voor werkgevers eenvoudiger wordt om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting gaat de regering nader in op de aanleiding en het doel van de nieuwe regels voor loonwaardebepaling. In paragraaf 3 wordt de voormalige situatie wat betreft loonwaardebepaling beschreven en paragraaf 4 beschrijft de nieuwe regels. Ook wordt in paragraaf 4 ingegaan op de gegevensverwerking. Naast nieuwe regels voor loonwaardebepaling regelt dit besluit de uitbetaling van de loonkostensubsidie. Ook hiermee beoogt de regering meer uniformiteit aan te brengen in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en het eenvoudiger te maken voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. In paragraaf 5 wordt een nadere toelichting gegeven op de bepaling voor uitbetaling van de loonkostensubsidie. Vanwege de hoeveelheid nieuwe regels heeft de regering ervoor gekozen het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet in zijn geheel te vervangen door voorliggend Besluit loonkostensubsidie Participatiewet 2021. Het artikel voor het bepalen van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie uit het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet is hierin opnieuw en ongewijzigd overgenomen. In het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting is ook de toelichting op dit artikel ongewijzigd overgenomen. In paragraaf 6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting wordt ingegaan op de ontvangen commentaren en adviezen. Paragraaf 7 beschrijft de financiële gevolgen en regeldruk.

2. Aanleiding voor en doel van nieuwe regels loonwaardebepaling

De regering vindt het van groot belang dat meer mensen met een arbeidsbeperking participeren op de arbeidsmarkt. 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 toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: 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 er van 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 toenmalige staatssecretaris heeft de Tweede Kamer regelmatig geïnfor-

¹ Bron: monitor arbeidsparticipatie 2019 van UWV.

² Kamerstukken II 2017/18, 34 352, 115

meerd over haar maatregelen in dit verband en de stand van zaken van die maatregelen, onder meer met haar brieven van 20 november 2018³, 23 mei 2019⁴ en 13 februari 2020⁵.

De regering heeft in verband met een aantal van de maatregelen uit het breed offensief een wetsvoorstel⁶ bij het parlement aanhangig gemaakt (voorstel tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief)) waarin verbeteringen worden voorgesteld van het instrument loonkostensubsidie, meer waarborgen voor ondersteuning op maat, een nieuwe vrijlatingsregeling voor mensen die in deeltijd met loonkostensubsidie werken en aanvullend bijstand ontvangen, verbeteringen in de toepassing van de no-riskpolis, het schrappen van de vier weken zoektermijn voor jongeren met een arbeidsbeperking en hervorming van de individuele studietoelage. Met de nieuwe regels voor loonwaardebepaling in voorliggend besluit streeft de regering een uniforme praktijk van loonwaardebepaling na. Dit is eenvoudiger voor werkgevers en bevordert de rechtsgelijkheid. Hierdoor neemt de kans op werk voor mensen met een arbeidsbeperking toe.

Op grond van artikel 10d van de Participatiewet zetten gemeenten loonkostensubsidie in voor mensen van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het WML, doch wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Loonkostensubsidie is een dragend instrument om te bevorderen dat werkgevers mensen met een verminderde productiviteit per uur in dienst nemen en houden. De hoogte van de loonkostensubsidie is wettelijk bepaald. Forfaitaire loonkostensubsidie bedraagt standaard 50% WML. Loonkostensubsidie gebaseerd op loonwaarde bedraagt het verschil tussen 100% WML en de vastgestelde loonwaarde van een werknemer, met als maximum 70% WML. 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 van de zes gevalideerde loonwaardemethodes. In één regio is dat niet het geval. Voor die regio geldt de methode van de ministeriële regeling loonkostensubsidie Participatiewet. Door de keuze in bijna alle arbeidsmarktregio's voor één van de zes gevalideerde loonwaardemethodes en de inzet van de methode van de ministeriële regeling in de andere regio is bereikt dat tussen gemeenten binnen een arbeidsmarktregio geen verschillen bestaan in gebruikte methode. Werkgevers hebben echter aangegeven dat er nog grote verschillen zijn tussen de loonwaardemethodes die worden gebruikt. De verschillen betreffen het proces om tot een loonwaarde te komen en inhoudelijke verschillen. Bij de ene methode moet bijvoorbeeld de werkgever (en ook de werknemer) vragenlijsten invullen voordat de loonwaarde op de werkplek wordt bepaald. Bij de andere methode wordt de loonwaarde ter plekke bepaald zonder uitgebreide vragenlijsten vooraf. Ander voorbeeld is dat bij de ene methode ook competenties meetellen, bij de andere methode alleen het tempo, de kwaliteit en de inzetbaarheid op de werkplek. Door de verschillen tussen loonwaardemethodes worden werkgevers, en zeker de werkgevers met werknemers uit verschillende arbeidsmarktregio's, belemmerd om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen of te houden. Daarnaast zijn uit praktijksignalen vraagstukken bij de loonwaardebepaling naar voren gekomen die om een eenduidige oplossing vroegen, maar die niet kon worden geboden. Met

³ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, 138

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, 163

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 34 352, 192

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 1, 2, 3

de nieuwe uniforme regels voor loonwaardebepaling beoogt de regering aan deze knelpunten tegemoet te komen.

3. Voormalige regels voor loonwaardebepaling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de regels en afspraken voor loonwaardebepaling zoals die golden vóór de inwerkingtreding van de wijzigingen van voorliggend besluit en de hierop gebaseerde ministeriële regeling.

In artikel 10d van de Participatiewet wordt de inzet van loonkostensubsidie geregeld voor mensen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie als omschreven in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van die wet. Voor de vaststelling van de hoogte van loonkostensubsidie is de loonwaarde van essentieel belang. Het begrip loonwaarde is in de Participatiewet gedefinieerd als een vastgesteld percentage van het WML voor de door een persoon die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, verrichte arbeid in een functie naar evenredigheid van de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. De loonwaarde is van belang voor alle partijen: de loonwaarde geeft de arbeidsprestatie weer van de werknemer en de loonwaarde is bepalend voor de omvang van de door de gemeente aan de werkgever te verstrekken loonkostensubsidie. De gemeente bepaalt de loonwaarde op de werkplek met inbreng van de werkgever. Ook de werknemer wordt uiteraard betrokken bij de loonwaardebepaling. De gemeente bepaalt ambtshalve in overleg met werknemer en werkgever wanneer de loonwaarde opnieuw wordt bepaald.

De kans bestaat immers dat de loonwaarde zich in positieve of negatieve zin ontwikkelt.

De gemeente maakt bij de vaststelling van de loonwaarde gebruik van een loonwaardemethode. Voorafgaand aan de nieuwe uniforme regels voor loonwaardebepaling zoals opgenomen in voorliggend besluit kon de methode worden ingekocht of ingehuurd dan wel door de gemeente zelf worden ontwikkeld. De gemeente legde de gekozen methode vast in een gemeentelijke verordening.

Met het oog op een zorgvuldige en objectieve loonwaardebepaling moest een door de gemeente gekozen methode voldoen aan een aantal landelijk geldende uitgangspunten genoemd in het eerdergenoemde Besluit loonkostensubsidie Participatiewet. Zo moest de loonwaarde schriftelijk worden vastgesteld op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek bij een werkgever. Een ander uitgangspunt was dat de loonwaardebepaling op basis van een beschreven objectieve methode moet plaatsvinden door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. De gemeente moest zorgen voor die deskundigheid.

Verder heeft ook de Werkkamer uitgangspunten voor loonwaardebepaling geformuleerd. Belangrijk uitgangspunt in de voorheen geldende situatie was dat in arbeidsmarktregio's afspraken werden gemaakt over één in de betreffende arbeidsmarktregio te hanteren loonwaardemethode, zodat uniformiteit in de regio was gewaarborgd. Dit uitgangspunt was neergelegd in artikel 2.3, tweede lid, onderdeel i, van het Besluit SUWI. Op verzoek van de Werkkamer heeft de onafhankelijke stichting Blik op Werk (BOW) voorts een proces ontwikkeld voor validering van loonwaardemethodes. De gevalideerde methodes waren opgenomen in een door BOW samengestelde loonwaardegids. De gevalideerde methodes voldeden aan door de Werkkamer geformuleerde uitgangspunten en aan de landelijke uitgangspunten genoemd in het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet. Bijna alle 35 arbeidsmarktregio's (op één na) kozen sinds 2015 voor één van de gevalideerde loonwaardemethodes uit de loonwaardegids. Er waren zes gevalideerde loonwaardemethodes in gebruik. Voor die situaties waarin in arbeidsmarktregio's geen keuze was gemaakt voor

een gevalideerde loonwaardemethode, moesten gemeenten de loonwaarde bepalen volgens de methode van de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet. In één arbeidsmarktregio werkte men met de methode van de ministeriële regeling.

Zoals eerder in deze nota van toelichting opgemerkt, waren er ondanks de validering en ondanks de keuze in de arbeidsmarktregio's voor één gevalideerde loonwaardemethode nog dermate grote verschillen tussen de loonwaardemethodes die werden gebruikt dat werkgevers, en zeker de werkgevers met werknemers uit verschillende arbeidsmarktregio's, hierdoor belemmerd werden om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen of te houden. Het werd van belang geacht dat deze belemmeringen zouden worden weggenomen. Ook werd het van belang geacht dat in de praktijk gesignaleerde vraagstukken rondom loonwaardebepaling eenduidig zouden worden opgelost. In verband hiermee zijn nieuwe regels voor loonwaardebepaling opgesteld.

4. Nieuwe regels voor loonwaardebepaling

In de nieuwe situatie bestaat er in het kader van de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet één uniforme landelijke methode voor loonwaardebepaling. Die methode is neergelegd in voorliggend besluit. In een ministeriële regeling op grond van de wet en dit besluit worden nadere regels gesteld. Gemeenten zijn ook in de nieuwe situatie vrij om een aanbieder te kiezen die de loonwaardebepaling op basis van de uniforme methode uitvoert, of om de uitvoering van de loonwaardebepaling, met in achtneming van de in dit besluit uiteengezette vereisten, intern te organiseren. Alle aanbieders en loonwaardedeskundigen hanteren in het kader van de uniforme methode die in het onderhavige besluit wordt vastgelegd dezelfde uitgangspunten. Het uitgangspunt van de Werkkamer dat was neergelegd in artikel 2.3, tweede lid, onderdeel i, van het Besluit SUWI om afspraken te maken in de 35 arbeidsmarktregio's over een loonwaardemethode, is om die reden geschrapt.

De nieuwe landelijk uniforme methode voor loonwaardebepaling is met subsidie van het Ministerie van SZW ontwikkeld door een werkgroep van experts onder leiding van het Arbeidsdeskundig Kenniscentrum (AKC) in samenwerking met BOW. AKC en BOW hebben geadviseerd de mensen die de loonwaarde voor gemeenten moeten bepalen op te leiden in deze methode. Daarnaast hebben AKC en BOW geadviseerd uit oogpunt van uniformiteit in de uitvoering kwaliteitseisen te stellen aan de mensen die de loonwaardebepaling uitvoeren. Eén van de geadviseerde kwaliteitseisen is dat betrokkenen de opleiding tot loonwaardedeskundige moeten hebben gevolgd op basis van de uniforme landelijke methode voor loonwaardebepaling. De adviezen en de uitwerking ervan zijn besproken met alle betrokken partijen, zoals werkgevers, werknemers, cliënten, VNG en UWV. Alle partijen hebben aangegeven het nieuwe voorstel voor uniforme loonwaardebepaling te onderschrijven. UWV heeft aangegeven de uniforme landelijke methode voor loonwaardebepaling ook in het kader van de Wajong te zullen gebruiken. Onderhavig besluit en de hierop gebaseerde ministeriële regeling dienen ertoe de nieuwe uniforme loonwaardebepaling, zoals ontwikkeld in de werkgroep van experts onder leiding van AKC en BOW, in het kader van de Participatiewet juridisch te borgen.

4.1. Regels voor de uniforme methode voor loonwaardebepaling

Een formule met eenduidige definities

In het onderhavige besluit worden begrippen die bij de loonwaardebepaling relevant zijn gedefinieerd. In het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet werd ook al een aantal begrippen gedefinieerd, maar het onderhavige besluit bevat meer definities. De verwachting is dat door nog meer eenduidige definities op te nemen verschillen in de uitvoering kunnen worden beperkt en weggenomen.

Het besluit regelt dat de loonwaarde van een arbeidsbeperkte werknemer de som bedraagt van de arbeidsprestaties per hoofdtak afgezet tegen de bij de normfunctie behorende arbeidsprestatie, ofwel de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Voor maximaal vijf hoofdtaken wordt de arbeidsprestatie vastgesteld. De arbeidsprestatie (AP) per hoofdtak is het product van het tempo (T), de kwaliteit (K), de netto werktijd (N) en de bijdrage van de werktijd (BT) van de hoofdtak aan de totale werktijd van de werknemer in de functie.

Uitgedrukt in een formule is de arbeidsprestatie per hoofdtak:
 $AP = T * K * N * BT$, waarbij:

AP staat voor de arbeidsprestatie per hoofdtak,

T staat voor de prestatie in de hoofdtak in tempo van de werknemer

K staat voor de prestatie in de taak in kwaliteit van de werknemer

N staat voor de netto werktijd in de hoofdtak van de werknemer

BT staat voor de bijdrage in werktijd van de hoofdtak aan de tijd die de werknemer in totaal aan hoofdtaken besteedt.

Belangrijke definities voor de loonwaardebepaling zijn dus de definitie van hoofdtak, normfunctie, tempo, kwaliteit en netto werktijd. De definities zijn opgenomen in artikel 1 van het onderhavige besluit.

Hoofdtak

Voor het bepalen van de arbeidsprestatie ten opzichte van de normfunctie is de hoofdtak relevant. Een hoofdtak dient een bepaald gewicht in werktijd te hebben.

Er wordt gesproken van een hoofdtak als het geheel van handelingen van een werknemer ten minste 6,25% -oftewel 1/16 deel- van zijn werktijd per werkweek en 30 minuten van zijn werktijd per werkdag uitmaakt.

Alleen als handelingen gedurende minimaal dit tijdsbeslag worden uitgevoerd is het in praktische zin mogelijk om de arbeidsprestatie van een werknemer te bepalen.

De hoofdtak kan uit één taak bestaan, bijvoorbeeld het doen van administratieve handelingen. Het kan tevens het geval zijn dat een hoofdtak uit meerdere te onderscheiden taken of handelingen bestaat. Vereist is wel dat er in de werkzaamheden samenhang tussen de taken en handelingen bestaat. Meerdere taken die in de werkzaamheden geen enkele connectie hebben, zoals het doen van administratieve werkzaamheden en een niet gerelateerde schoonmaaktaak, kunnen samen geen hoofdtak vormen. Taken kunnen dus niet worden geclusterd tot een hoofdtak als de inhoud van de taken heel verschillend is. Of als bijvoorbeeld het niveau in de taken verschillend is. De werkzaamheden in de hoofdtak worden beschreven in werkwoorden, in termen van activiteiten, context en resultaat.

Maximaal vijf hoofdtaken

Bij de loonwaardebepaling wordt voor maximaal vijf hoofdtaken de arbeidsprestatie vastgesteld. In de landelijk uniforme opleiding tot loonwaardedeskundige die de sector organiseert wordt hier uitgebreid aandacht aan geschonken. Als een functie uit meer kleinere taken bestaat, is het aan de loonwaardedeskundige om op basis van zijn expertise de taken van de werknemer te clusteren tot maximaal vijf hoofdtaken. Per hoofdtak moet worden aangegeven voor hoeveel procent de hoofdtak deel uitmaakt van de totale werktijd van de werknemer. De som van werktijd van de werknemer in de respectievelijke hoofdtaken is altijd 100%.

Normfunctie

Een ander belangrijk element bij de loonwaardebepaling is de normfunctie. De arbeidsprestatie van de werknemer met een arbeidsbeperking wordt uitgedrukt in een percentage van de arbeidsprestatie van iemand zonder arbeidsbeperking in de normfunctie. Volgens de definitie gaat het bij de normfunctie om de functie die qua samenstelling van de werkzaamheden het dichtst tegen de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden van de potentiële werknemer aan ligt. Voorliggend besluit bevat bepalingen voor het vaststellen van de normfunctie. Aangegeven wordt dat een normfunctie wat betreft de werktijd die aan hoofdtaken wordt besteed voor ten minste 60% overeenkomt met de feitelijke hoofdtaken van de werknemer van wie de loonwaarde wordt bepaald. Dit wordt de overlaptheorie genoemd. Om de loonwaarde van een arbeidsbeperkte werknemer te bepalen wordt de arbeidsprestatie (per hoofdtak) afgezet tegen de arbeidsprestatie (per hoofdtak) in de normfunctie. Dit is alleen mogelijk als betrokkene ook daadwerkelijk voldoende van die hoofdtaken vervult. Door te regelen dat het moet gaan om 60% overlap in de hoofdtaken ontstaat een eenduidige werkwijze voor de loonwaardebepalers bij de vaststelling van de normfunctie. Ook hier wordt in de opleiding van de loonwaardedeskundige uitgebreid aandacht aan geschonken. De experts in bovengenoemde werkgroep waren eensgezind dat een norm van ten minste 60% overlap goed hanteerbaar is.

Voorbeeld overlaptheorie

Hoofdtaken Peter	% tijdsbesteding winkelmedewerker	% tijdsbesteding Peter	% overlap
Kassa werkzaamheden	10%	10%	10%
Servicedesk werkzaamheden	10%	0%	0%
Schoonmaken winkel	10%	20%	10%
Vakkenvullen vers	40%	30%	30%
Vakkenvullen houdbaar	30%	40%	30%
Totaal	100%	100%	80%

In bovenstaand voorbeeld overlapt de werktijd van Peter 80% (dus meer dan 60%) van de werktijd van iemand in de functie winkelmedewerker in het bedrijf. De normfunctie om de arbeidsprestatie van Peter mee te vergelijken is die van winkelmedewerker in het bedrijf.

In dit besluit (artikel 4, eerste lid) wordt stapsgewijs beschreven waar de juiste normfunctie kan worden gevonden. Allereerst kijkt de loonwaardedeskundige of een normfunctie in het bedrijf gevonden kan worden. Indien dat niet het geval is, dan kijkt hij binnen de branche of sector. Indien ook daar geen normfunctie wordt gevonden, dan kijkt de loonwaardedeskundige op de Nederlandse arbeidsmarkt buiten de branche of sector.

Het is niet altijd mogelijk om een bestaande normfunctie te vinden. Een goede manier om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen is namelijk het creëren van banen die bestaan uit hoofdtaken die voorkomen in verschillende normfuncties. De loonwaardedeskundige stelt in deze situaties voor de vaststelling van de loonwaarde een normfunctie samen uit hoofdtaken uit verschillende bestaande normfuncties, die (ook stapsgewijs) in het bedrijf, binnen de branche of sector of op de Nederlandse arbeidsmarkt buiten de branche of sector kunnen worden gevonden. De tijdsbesteding van de arbeidsbeperkte werknemer in de samengestelde normfunctie is per definitie 100%.

Voorbeeld samengestelde normfunctie

Hoofdtaken Gwendolyn	% tijdsbesteding Gwendolyn	Bestaande normfunctie in een cao
Planten water geven	50%	Medewerker groen cao Tuincentra
Winkelwagens ophalen van de parkeerplaats	50%	Medewerker verkoop cao Levensmiddelenbranche
Totaal	100%	100%

Voor het bepalen van de arbeidsprestatie van Gwendolyn in de hoofdtak «planten water geven» neemt de loonwaardedeskundige als maatstaf de arbeidsprestatie van een gemiddelde werknemer in die hoofdtak op basis van de groen cao Tuincentra met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Voor het bepalen van de arbeidsprestatie van Gwendolyn in de hoofdtak «winkelwagens ophalen van de parkeerplaats» neemt de loonwaardedeskundige als maatstaf de arbeidsprestatie van een gemiddelde werknemer in die hoofdtak op basis van de cao Levensmiddelenbranche met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort.

Tempo, kwaliteit en netto werktijd

Bij de bepaling van de arbeidsprestatie per hoofdtak beoordeelt de loonwaardedeskundige in overleg met de werkgever en de werknemer op de werkplek het tempo van de werknemer over een bepaalde periode en drukt dit uit in een percentage van het gemiddelde tempo in de hoofdtak van de normfunctie. Op dezelfde manier beoordeelt de loonwaardedeskundige het aantal geproduceerde eenheden of diensten over een relevante periode dat bruikbaar is en voldoet aan de gestelde kwaliteit en drukt dit uit in een percentage van de gemiddelde kwaliteit in de hoofdtak van de normfunctie. De netto werktijd betreft de tijd die de werknemer feitelijk besteedt aan het verrichten van handelingen behorend tot een hoofdtak. De loonwaardedeskundige bepaalt deze eveneens in overleg met de werkgever en werknemer op de werkplek en drukt deze uit in een percentage van de werktijd in de hoofdtak van de normfunctie. De term netto werktijd vervangt de term «inzetbaarheid» uit het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet, omdat in de praktijk van de loonwaardebepaling de afgelopen tijd is gebleken dat de term inzetbaarheid op verschillende manieren werd geïnterpreteerd. De term netto werktijd dekt de lading die altijd bedoeld is, namelijk de tijd die een werknemer netto besteedt aan het vervullen van de hoofdtak.

Voor het vaststellen van de arbeidsprestatie per hoofdtak beschrijft het besluit eerdergenoemde formule. De som van de arbeidsprestaties per hoofdtak resulteert in een percentage. Dit percentage wordt rekenkundig afgerond op hele procenten: de loonwaarde.

De loonwaardedeskundige legt de bepaling van de loonwaarde schriftelijk vast. In de ministeriële regeling gebaseerd op dit besluit wordt geregeld dat dit gebeurt in een gestandaardiseerde rapportage. De werkgever en werknemer worden door de loonwaardedeskundige in staat gesteld om hun zienswijze op de bevindingen die de loonwaardedeskundige in de conceptrapportage heeft opgenomen te geven voordat de loonwaardedeskundige de rapportage vaststelt. De werkgever en werknemer kunnen uiteraard aangeven hier geen behoefte aan te hebben. In de rapportage licht de loonwaardedeskundige de keuzes toe die hij heeft gemaakt om tot de betreffende loonwaarde te komen. De bedoeling hiervan is dat op die manier voor alle belanghebbenden inzichtelijk is hoe de uitkomst van de loonwaardebepaling tot stand is gekomen. In het preferente werkproces loonkostensubsidie waarop in paragraaf 5 wordt ingegaan, is afgesproken dat de werkgever tegelijk met de beschikking over de toekenning van loonkostensubsidie de loonwaaderapportage ontvangt. Bij de kennisgeving aan de werknemer over de toekenning van loonkostensubsidie kan de rapportage eveneens worden gevoegd. Indien de gemeente de rapportage niet uit zichzelf bij de kennisgeving voegt kan de werknemer de rapportage opvragen bij de gemeente. De gemeente moet de rapportage dan naar de werknemer sturen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 staat een voorbeeld van een loonwaardebepaling aan de hand van voorliggend besluit.

4.2. Regels kwaliteitseisen loonwaardedeskundige

Degene die de loonwaardebepaling uitvoert moet beschikken over de nodige ervaring in het werkveld en hij moet beschikken over de juiste vaardigheden om met de werkgever en werknemer te kunnen communiceren, de juiste analyse te kunnen maken en daaruit conclusies te kunnen trekken. Ook moet hij een onafhankelijke en onpartijdige positie innemen, zodat de loonwaarde zo objectief mogelijk wordt vastgesteld. Daarnaast worden om de uniforme uitvoering te bevorderen kwaliteitseisen gesteld op het gebied van kennis met betrekking tot de voor het bepalen van de loonwaarde relevante wet- en regelgeving en de toepassing daarvan. Hieronder moeten worden begrepen de relevante bepalingen uit de Participatiewet, het onderhavige besluit en de op dit besluit gebaseerde ministeriële regeling. Degene die de loonwaarde bepaalt moet om die regels te kunnen toepassen de opleiding tot loonwaardedeskundige hebben gevolgd op basis van de uniforme landelijke methode voor loonwaardebepaling. Ook is andere kennis voor het bepalen van de loonwaarde relevant. Dit betreft bijvoorbeeld kennis van de arbeidsmarkt en begeleiding bij re-integratie.

De aan de loonwaardedeskundige te stellen kwaliteitseisen zijn uitgewerkt in de ministeriële regeling op basis van de wet het voorliggend besluit.

4.3. Gegevensverwerking

Bij het verlenen van loonkostensubsidie, waar het bepalen van de loonwaarde onderdeel van uitmaakt, worden persoonsgegevens verwerkt. Het verwerken van persoonsgegevens is gebonden aan de regels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringwet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG). Bij deze

herziening van de regels omtrent de vaststelling van de loonwaarde dient aldus aandacht besteed te worden aan de gevolgen voor de privacy van de betrokkene; de werknemer voor wie de loonwaarde wordt vastgesteld. In de voorbereiding van dit besluit is gezien of een *Privacy Impact Assessment* (PIA) uitgevoerd dient te worden. Beoordeeld is dat een PIA niet noodzakelijk is omdat er – ten opzichte van het bestaande systeem – geen wezenlijk nieuwe verwerkingen uit dit besluit voortvloeien en er evenmin sprake is van verwerkingen met een hoog risico. Ondanks dat een PIA niet nodig wordt geacht, is het nuttig om bij de herziening van de wijze waarop de loonwaarde wordt bepaald expliciet in te gaan op de verwerking van persoonsgegevens die in dit kader plaatsvindt.

Verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit onderhavig besluit vindt plaats in het kader van het opstellen van de loonwaarderapportage door de loonwaardedeskundige. Op grond van artikel 3, vierde lid, van dit besluit voldoet deze rapportage aan bij ministeriële regeling te stellen regels. Deze regels worden opgenomen in de Regeling loonkosten-subsidie 2021 die tegelijkertijd met onderhavig besluit in werking treedt. In genoemde regeling wordt een model voor de loonwaarderapportage voorgeschreven. Uit dit model volgt dat de volgende persoonsgegevens van de werknemer worden verwerkt: naam; geboortedatum; arbeidsprestatie per hoofdtak ten opzichte van de normfunctie; per arbeidsprestatie per hoofdtak de toepassing van de in artikel 7, tweede lid, gegeven formule: arbeidsprestatie per hoofdtak (AP) = tempo (T) * kwaliteit (K) * netto werktijd (N) * bijdrage in werktijd (BT); en de loonwaarde, dat wil zeggen: de som van de arbeidsprestaties in de hoofdtaken rekenkundig afgerond op hele procenten (artikel 3, eerste lid). De arbeidsprestatie per hoofdtak wordt voorzien van een toelichting die eveneens persoonsgegevens kan bevatten.

De verwerking van de naam en geboortedatum van betrokkene is noodzakelijk omdat het een geïndividualiseerde beoordeling betreft die teruggevoerd moet kunnen worden tot de persoon in kwestie. Deze identificatie kan niet op andere wijze bewerkstelligd worden.

De arbeidsprestatie per hoofdtak ten opzichte van de normfunctie, de onderliggende berekening ($AP = T * K * N * BT$) en loonwaarde zouden als bijzondere categorieën van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 9, eerste lid, AVG, gekwalificeerd kunnen worden. Het gaat dan om gegevens over gezondheid. Uit deze gegevens zou onder omstandigheden de arbeidsbeperking van betrokkene af te leiden kunnen zijn.⁷ Op grond van artikel 9, eerste lid, AVG is de verwerking van deze gegevens verboden tenzij één of meerdere uitzonderingen van het tweede lid van dit artikel van toepassing is. Deze uitzonderingen zijn naar nationaal recht nader uitgewerkt in artikel 30 UAVG. Op grond van artikel 30, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, UAVG geldt dit verbod niet voor bestuursorganen indien de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is voor de goede uitvoering van wettelijke voorschriften en de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. De loonkostensubsidie is een wettelijk vastgelegde voorziening gericht op arbeidsinschakeling en valt derhalve onder genoemde uitzondering.

De verwerking van persoonsgegevens dient op grond van de AVG noodzakelijk te zijn in relatie tot het gestelde doel; in dit geval het stimuleren van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking door middel van loonkostensubsidie die gebaseerd is op een uniform uitgevoerde loonwaardebepaling. Bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van de verwerking in relatie tot het doel moet aandacht worden besteed aan de proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensverwerking.

⁷ Zie: overweging 35 bij de AVG

De gegevensverwerking is in staat het doel te bereiken omdat middels de verwerkte gegevens de loonwaarde in het kader van de loonkostensubsidie kan worden vastgesteld. De verwerking is voorts evenredig in relatie tot het nagestreefde doel. De loonkostensubsidie betreft een voorziening die specifiek gericht is om personen die niet in staat zijn het WML te verdienen te ondersteunen in het verkrijgen van arbeid. Daarbij is nodig dat vastgesteld wordt dat de persoon in kwestie tot deze groep behoort en moet vastgesteld worden welke omvang van ondersteuning passend is. Voor deze vaststelling is verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk en evenredig.

Met betrekking tot de subsidiariteit is relevant dat de verwerking tot een minimum beperkt blijft en dat het doel niet op andere wijze bereikt kan worden. Het is niet gewenst en ook niet noodzakelijk dat het onderliggende gebrek of de onderliggende ziekte wordt benoemd⁸. In de rapportage wordt slechts de invloed van de eventuele ziekte of het gebrek op de arbeidsprestatie verwerkt en niet de aard of oorzaak daarvan. Voorstelbaar is dat slechts de arbeidsprestatie per hoofdtaak of het eindresultaat – de loonwaarde – zou worden verwerkt in de loonwaarderapportage. Het kabinet acht het echter in het algemeen belang dat mensen met een arbeidsbeperking zo veel mogelijk bij het proces betrokken worden. Daarbij is van belang dat de loonwaardebepaling op een uniforme en objectieve wijze wordt uitgevoerd en dat de loonwaardebepaling verifieerbaar is. Bij het vermelden van slechts de loonwaarde of de arbeidsprestatie per hoofdtaak is onvoldoende te herleiden op welke wijze deze tot stand is gekomen en welke stappen ondernomen zijn. Zo is het voor de werkgever relevant om kennis te nemen van de wijze waarop de loonwaardedeskundige elementen als het tempo of de kwaliteit mee heeft laten wegen. Dit zijn gegevens die – anders dan wanneer alleen de uitkomst van de meting van de arbeidsprestatie wordt vermeld – voor de werkgever verifieerbaar zijn en eventueel kunnen worden afgezet tegen andere loonwaarderapportages, hetgeen de beoogde uniforme en objectieve loonwaardemeting dichterbij brengt. Voorts dient het college het besluit tot verlenen van loonkostensubsidie op grond van artikel 4:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op een deugdelijke motivering te stoelen. Aangezien de arbeidsprestatie per hoofdtaak en de uitkomsten van de formule $AP = T \cdot K \cdot N \cdot BT$ voor de motivering relevante elementen zijn, is de verwerking in dit kader ook van belang. Daarom wordt – in het licht van het doel van de verwerking en de genoemde belangen – voldaan aan de verlangde subsidiariteit.

Op grond van de AVG heeft de betrokkene tevens een aantal rechten met betrekking tot de verwerking van zijn persoonsgegevens, waaronder het recht op rectificatie en het recht van inzage. De verzekering van deze rechten rust op de verwerkingsverantwoordelijke, in casu het college. De regelgever kan echter in lijn met de strekking van deze rechten praktische handvatten bieden die de betrokkene houvast bieden. Daarom is in het besluit opgenomen dat de loonwaardedeskundige zijn rapport pas finaliseert nadat de werknemer en werkgever de mogelijkheid is geboden hun zienswijze op de bevindingen die de loonwaardedeskundige in de concept-loonwaarderapportage heeft opgenomen te geven. Op deze wijze kunnen, los van het formele recht op rectificatie, correcties aangedragen worden, hetgeen correcte verwerking ten goede komt. Bij de beschikking aan de werkgever tot verlening van loonkostensubsidie wordt voorts de definitieve loonwaarderapportage gevoegd, zodat gebruik van het inzagerecht minder vaak aan de orde zal zijn. Bij de kennisgeving aan de werknemer over de toekenning van loonkostensubsidie kan de rapportage eveneens worden gevoegd. Indien de gemeente de rapportage niet uit zichzelf bij de kennisgeving voegt kan de werknemer de rapportage

⁸ Zie ook: Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 111

opvragen bij de gemeente. De gemeente moet de rapportage dan naar de werknemer sturen.

5. Uitbetaling van loonkostensubsidie

Niet alleen met de nieuwe regels voor de loonwaardebepaling van een werknemer beoogt de regering het eenvoudiger te maken voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Werkgevers met werknemers uit meerdere gemeenten gaven aan dat het heel bewerkelijk is dat de loonkostensubsidies niet op dezelfde dag worden uitbetaald. In voorliggend besluit is daarom een bepaling opgenomen om de uitbetaling van loonkostensubsidie meer te harmoniseren.

Op praktijktafels van gemeenten, werkgevers en andere belanghebbers, georganiseerd door De Normaalste Zaak is een preferent werkproces loonkostensubsidie ontworpen waarvan beslistermijnen en doorlooptijden deel uitmaken. Dit werkproces is bij gemeenten uitgetest en wordt in een groeiend aantal gemeenten al toegepast. Gemeenten moeten in hun verordening het werkproces met betrekking tot het verstrekken van loonkostensubsidie opnemen. De VNG bereidt een modelverordening voor die alle gemeenten kunnen toepassen waarin het preferente werkproces is opgenomen.

De termijnen voor het afgeven van een beschikking omtrent loonkostensubsidie worden in wetgeving geborgd. Binnen vijf weken nadat de loonwaarde is bepaald of nadat is besloten om forfaitaire loonkostensubsidie toe te kennen, moet de beschikking zijn afgegeven. De betaaltermijn die in het preferente werkproces is opgenomen wordt voor zover het gaat om het in een arbeidsovereenkomst vastgelegde aantal uren in voorliggend besluit geborgd. Daardoor ontvangt een werkgever voor de arbeidsduur die in de arbeidsovereenkomst is vastgelegd uiterlijk op de laatste werkdag voorafgaand aan de eenentwintigste dag van de kalendermaand de loonkostensubsidie

6. Ontvangen commentaren en adviezen

Aan de VNG, het Uitvoeringspanel gemeenten, UWV, de LCR, Inspectie SZW, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) is gevraagd om het besluit en de ministeriële regeling te beoordelen. Voorts is in het kader van de MKB-toets een aantal werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf geconsulteerd. Ook zijn het besluit en de ministeriële regeling voor internetconsultatie uitgezet. De regering gaat hieronder in op de reacties.

In het conceptbesluit dat is voorgelegd ter toetsing en consultatie waren aanvankelijk ook normbedragen voor studietoelage en vrijlating van stagevergoeding opgenomen. De grondslag voor die normbedragen en stagevergoeding is op 3 maart 2020 bij nota van wijziging toegevoegd aan het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief dat momenteel bij het parlement aanhangig is. Het uitstel van de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer en de urgentie die gevoeld wordt om de nieuwe regels voor uniforme loonwaardebepaling en uitbetaling van loonkostensubsidie zo snel als mogelijk in te voeren hebben de regering ertoe doen besluiten de nieuwe regels voor uniforme loonwaardebepaling en uitbetaling van loonkostensubsidie te baseren op de in de Participatiewet al bestaande grondslag voor het treffen van een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de artikelen 6, 10b, 10c en 10d van die wet. Voor de normbedragen voor studietoelage en vrijlating stagevergoeding biedt de huidige Participatiewet nog geen grondslag. Deze bedragen zijn om die reden uit voorliggend besluit verwijderd en worden in een afzonderlijk besluit opgenomen. De regering gaat

hieronder in op de reacties voor zover die zich richten op de nieuwe regels voor uniforme loonwaardebepaling en uitbetaling van loonkostensubsidie.

VNG

Aan de VNG is gevraagd een bestuurlijke reactie uit te brengen. De VNG gaat in op het probleem dat ten grondslag ligt aan de introductie van een uniforme landelijke methode voor loonwaardebepaling. Het komt de VNG voor dat het door werkgevers gesignaleerde probleem in de praktijk wellicht minder groot is dan wordt verondersteld. De regering merkt naar aanleiding hiervan op dat circa de helft van de mensen die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen geen werk heeft. En ook is bekend dat slechts circa 12 procent van de werkgevers iemand met een arbeidsbeperking in dienst heeft. Daarom is de voormalig staatssecretaris van SZW het breed offensief gestart. Op basis van gesprekken met alle betrokken partijen is geconstateerd dat alle partijen ervan doordrongen zijn dat verbeteringen in het systeem van (onder andere) de Participatiewet mogelijk en nodig zijn om de arbeidsmarktkansen van mensen met een arbeidsbeperking te vergroten en daardoor de inclusieve arbeidsmarkt een stap dichterbij te brengen. Bij de voorbereiding van de maatregelen uit het breed offensief hebben grote werkgevers met vestigingen door het hele land en werknemers vanuit verschillende arbeidsmarktregio's opgemerkt dat zij de loonwaardebepaling op basis van verschillende loonwaardemethodes als een knelpunt ervaren bij het in dienst hebben van mensen met een arbeidsbeperking. De werkgevers noemden als voorbeeld de verschillen tussen de methodes in handelwijze en formuleren. In de gezamenlijke reactie van werkgeversorganisaties VNO/NCW, MKB, AWWN en De Normaalste Zaak die via internetconsultatie is binnengekomen wordt dit bevestigd. Het is in het belang van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking dat voorkomen wordt dat deze werkgevers hierdoor ontmoedigd worden en afhaken. Maar het gaat niet alleen om de grote landelijke werkgevers. Ook werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf met werknemers uit verschillende arbeidsmarktregio's worden met de huidige loonwaardebepaling belemmerd om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het besluit en de ministeriële regeling zijn voorgelegd aan werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf voor een zogeheten MKB-toets. Deze werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf hebben daarbij aangegeven te verwachten dat de in voorliggend besluit opgenomen methode leidt tot meer uniformiteit. Deze werkgevers beoordelen de regels voor de uniforme methode dan ook positief.

De VNG vraagt zich verder af hoe ver het Rijk mag gaan bij de inrichting van werkprocessen. De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de Participatiewet is in handen van het Rijk en de gemeente als medeoverheid. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van de Participatiewet. De gemeente voor de uitvoering. Een goede balans in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten is van belang. Daarom ook zijn de voorstellen in het kader van het breed offensief in gelijkwaardig overleg tussen Rijk en gemeenten, en ook met andere betrokken partijen tot stand gekomen. Op praktijktafels van gemeenten, werkgevers en andere belanghebbenden, georganiseerd door De Normaalste Zaak is een preferent werkproces loonkostensubsidie ontworpen waarvan beslistermijnen en doorlooptijden deel uitmaken. Dit werkproces is bij gemeenten uitgetest en wordt in een groeiend aantal gemeenten al toegepast. Gemeenten moeten in hun verordening het werkproces met betrekking tot het verstrekken van loonkostensubsidie opnemen. De VNG bereidt een modelverordening voor die alle gemeenten kunnen toepassen waarin het preferente werkproces is

opgenomen. In het besluit wordt de betaaltermijn voor vaste uren die in het preferente werkproces is opgenomen juridisch geborgd.

De VNG stelt dat de opleiding in de uniforme loonwaardemethode die de loonwaardedeskundigen moeten volgen vooralsnog alleen gegeven kan worden door de ontwikkelaars van deze methode. De VNG vraagt op welke wijze wordt voorzien in de noodzakelijke opleidingskosten. Terecht verwijst de VNG naar de voor het breed offensief incidenteel beschikbaar gestelde 53 miljoen euro. Via AKC worden degenen die tijdens de implementatiefase de opleiding uniforme loonwaardemethode verzorgen gefinancierd. Hiervoor is aan AKC een deel van de 53 miljoen euro beschikbaar gesteld. De VNG wil graag een gezamenlijke verdere verkenning naar de besteding van deze middelen. In de gezamenlijke verkenning naar de besteding van de 53 miljoen euro – waar de VNG voor pleit – wordt reeds voorzien.

De VNG merkt op dat in het besluit wordt voorgeschreven dat binnen vijf weken nadat de loonwaarde is bepaald een beschikking moet zijn afgegeven. De VNG vindt het onduidelijk wanneer die termijn gaat lopen en vraagt waarom niet wordt aangesloten bij de termijnen van de Awb. Ook vraagt de VNG verduidelijking van de bepaling waar het gaat om de medewerking van de werkgever bij het aanleveren van informatie zoals bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst. De regering merkt naar aanleiding hiervan op dat de bepaling inzake de beslistermijn niet is opgenomen in het voorliggende besluit, maar in het wetsvoorstel Uitvoeren breed offensief dat op dit moment bij het parlement aanhangig is. In artikel 4:13 Awb wordt geregeld dat een beslissing binnen een redelijke termijn moet zijn genomen. Wat als een redelijke termijn moet worden gezien is afhankelijk van de bevoegdheid en vergt onder omstandigheden nadere invulling van die termijn bij wet. De in het wetsvoorstel voorgesteld termijn valt buiten de reikwijdte van onderhavig besluit, niettemin wil de regering in deze nota van toelichting de desbetreffende wetsbepaling nader toelichten. De in het wetsvoorstel opgenomen termijn van vijf weken vangt aan op het moment dat de loonwaarde door de gemeente is vastgesteld of het moment dat is vastgesteld dat de vaststelling van de loonwaarde achterwege kan blijven. De regering acht deze termijn goed haalbaar omdat wanneer de loonwaarde bekend is (of niet hoeft te zijn, zoals ingeval van forfaitaire loonkostensubsidie) ook de loonkostensubsidie spoedig kan worden vastgesteld.

Met betrekking tot de door de werkgever aan te leveren gegevens geldt op grond van de Awb dat de aanvrager (van in dit geval loonkostensubsidie) gehouden is de gegevens en bescheiden te verstrekken die nodig zijn voor de beslissing op aanvraag. Als niet alle benodigde gegevens en bescheiden bij de aanvraag zijn gevoegd moet de gemeente de aanvrager in de gelegenheid stellen binnen redelijke termijn alsnog de gegevens en bescheiden aan te leveren. Als de aanvrager wederom in gebreke blijft kan onder toepassing van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb de aanvraag buiten behandeling worden gesteld. Als de aanvrager daarna alsnog de gegevens en bescheiden bij de gemeente aanlevert, kan de gemeente het eerdere besluit op de aanvraag (namelijk om deze buiten behandeling te stellen) herzien. Indien de loonkostensubsidie ambtshalve wordt verstrekt wordt opgemerkt dat de werkgever op grond van artikel 63 van de Participatiewet verplicht is de benodigde gegevens te verstrekken.

De VNG plaatst opmerkingen bij de in het besluit opgenomen bepalingen ter zake van de uitbetaling van loonkostensubsidie. De VNG geeft aan dat dit een directe ingreep betekent in de gemeentelijke processen die tot gevolg heeft dat gemeenten aparte betaallijnen voor loonkostensubsidie moeten draaien. De VNG betwijfelt of dit voorschrift wat betreft de uitvoeringsconsequenties proportioneel is in relatie tot het door werkgevers ervaren probleem. Verder refereert de VNG aan de opmerking van Divosa in haar reactie op de internetconsultatie dat in de huidige uitvoeringspraktijk verrekeningen en terugvorderingen veelal

worden voorkomen omdat gemeenten zo nodig de loonkostensubsidie tussentijds verhogen of verlagen. De VNG vindt dat het besluit goed werkende uitvoeringspraktijken niet mag doorkruisen. Zoals eerder opgemerkt is het doel van het breed offensief om meer mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt te geven. Hiervoor is het nodig dat meer werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Werkgevers ervaren complexiteiten in de uitvoering. Dat blijkt ook uit de evaluatie van de Participatiewet en wordt door gezamenlijke werkgevers bevestigd in reactie op de internetconsultatie van voorliggend besluit. Alle bij het breed offensief betrokken partijen zijn het erover eens dat complexiteiten in de uitvoering moeten worden opgelost. In dat licht is op praktijktafels van gemeenten, werkgevers en andere belanghebbenden het preferente werkproces loonkostensubsidie ontworpen waarvan beslistermijnen en doorlooptijden deel uitmaken. Voorliggend besluit borgt de betaaltermijn loonkostensubsidie bij een vast aantal uren. Het besluit regelt niets voor tussentijdse verrekeningen of terugvoerdelingen. Het is de regering dan ook niet duidelijk op welke manier het besluit de uitvoeringspraktijk zou kunnen doorkruisen. Gemeenten houden op dit punt de ruimte om hun uitvoeringspraktijk in stand te houden. Wel zijn in het preferente werkproces loonkostensubsidie afspraken gemaakt over het één keer per kwartaal verrekenen van variabele uren en bij ziek- en betermeldingen op basis van gegevens die op dat moment beschikbaar zijn. Op dit moment worden gemeenten door DNZ samen met VNG en Divosa gestimuleerd om het preferente werkproces te implementeren. Voor de implementatie van het preferente werkproces bij gemeenten is een deel van de voor het breed offensief gereserveerde budget van 53 miljoen euro beschikbaar.

Uitvoeringspanel gemeenten

Het Uitvoeringspanel gemeenten heeft de maatregelen in het conceptbesluit en de concept-ministeriële regeling beoordeeld op uitvoerbaarheid. Ten aanzien van de loonwaardebepaling zijn geen kanttekeningen geplaatst. Een groot deel van de door het Uitvoeringspanel gemaakte opmerkingen en gestelde vragen gaan over de in het wetsvoorstel Uitvoeren breed offensief opgenomen bepalingen inzake de beslistermijnen loonkostensubsidie en de in het voor consultatie voorgelegde concept-besluit opgenomen bepalingen inzake de betaaltermijnen loonkostensubsidie. Deze opmerkingen komen overeen met de door de VNG gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. De regering verwijst voor een reactie op die vragen en opmerkingen naar haar reactie op de VNG.

De regering merkt in aanvulling daarop op, dat de bepalingen inzake de betaaltermijnen die zij had opgenomen in het conceptbesluit dat zij ter consultatie had voorgelegd bedoeld waren om de betaaltermijnen uit het eerdergenoemde preferente werkproces loonkostensubsidie juridisch te borgen. De regering heeft onder meer naar aanleiding van de reacties van het Uitvoeringspanel, Divosa (via internetconsultatie) en de gezamenlijke werkgeversorganisaties (via internetconsultatie) geconstateerd dat deze bepalingen niet volledig spoorden met wat partijen hierover op praktijktafels in het kader van het preferente werkproces hebben afgesproken. Dit heeft de regering aanleiding gegeven de bepalingen over de betaaltermijnen loonkostensubsidie die zijn opgenomen in artikel 7 van het conceptbesluit aan te passen, in die zin dat alleen een termijn wordt geregeld voor de betaling van loonkostensubsidie over de in een arbeidsovereenkomst opgenomen vaste uren. Zoals hierboven in reactie op de VNG aangegeven zijn in het preferente werkproces loonkostensubsidie afspraken gemaakt over het één keer per kwartaal verrekenen van variabele uren en bij ziek- en betermeldingen op basis van gegevens die op dat moment beschikbaar zijn. Hiermee hebben werkgevers voor de

vaste uren de zekerheid van een vast betaalmoment en hebben gemeenten de benodigde ruimte voor het praktisch organiseren van een geschikt betaalmoment als sprake is van een arbeidscontract met variabele uren om de loonkostensubsidie achteraf, na opgave van het aantal uren, te kunnen betalen. Dit in reactie op vragen van het Uitvoeringspanel.

Het Uitvoeringspanel noemt verder dat in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7 staat dat de loonkostensubsidie als voorschot wordt verstrekt en per boekjaar wordt vastgesteld. Het Uitvoeringspanel merkt op dat dit leidt tot herberekeningen en zeer waarschijnlijk ook vorderingen, zeker in het geval van ziek-/ betermeldingen. Dit leidt tot uitvoeringslasten bij gemeenten, zo stelt het panel. De regering wil benadrukken dat het besluit niets regelt over voorschotten en niets afdoet aan de bevoegdheden van de gemeente zoals bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot bijvoorbeeld terugvordering en (tussentijdse) verrekening. Voorts moge de regering verwijzen naar hetgeen hierboven is vermeld.

UWV

Omdat UWV ook loonwaardebepalingen voor gemeenten in het kader van de Participatiewet uitvoert en omdat UWV de uniforme landelijke methode voor loonwaardebepaling ook in het kader van de Wajong zal gebruiken zijn het besluit en de ministeriële regeling voor uitvoeringstoets voorgelegd aan UWV.

De wijzigingen zijn voor UWV uitvoerbaar per 1 juli 2021, mits UWV op uiterlijk 1 november 2020 duidelijkheid heeft over de uniforme methode zodat zij tijdig kunnen starten met de opleiding van hun medewerkers tot loonwaardedeskundige in de voorliggende methode. Die duidelijkheid had UWV op 1 november 2020.

Landelijke Cliëntenraad (LCR)

Aan de LCR is gevraagd het besluit en de ministeriële regeling te toetsen vanuit cliëntenperspectief. De LCR is daarbij gevraagd om suggesties te doen ten aanzien van het «doenvermogen» van mensen met een arbeidsbeperking.

De LCR adviseert de werknemer te informeren over de hoogte van zijn loonwaarde en vraagt of het advies van de loonwaardedeskundige over de loonwaarde van een cliënt bindend is. De regering merkt naar aanleiding hiervan op dat op praktijktafels georganiseerd door De Normaalste Zaak afspraken zijn gemaakt over een preferent werkproces loonkostensubsidie. Over het preferente werkproces zijn ook bestuurlijke afspraken met alle bij het breed offensief betrokken partijen gemaakt. In het preferente werkproces is de loonwaardebepaling een subproces dat door de loonwaardedeskundige wordt uitgevoerd. Voordat de loonwaardedeskundige de rapportage over de loonwaarde finaliseert stelt de loonwaardedeskundige de werknemer en werkgever in staat hun zienswijze te geven op de concept-loonwaarderapportage. De werknemer en werkgever kunnen uiteraard aangeven hier geen behoefte aan te hebben. Tegen het besluit van de gemeente of van UWV inzake de toekenning van loonkostensubsidie respectievelijk loondispensatie kan door belanghebbende bezwaar worden aangetekend en ook kan belanghebbende daartegen in beroep gaan.

De LCR adviseert voorts om stevige eisen te stellen aan de kwaliteit en onafhankelijkheid van de loonwaardedeskundige. De LCR stelt voor een beroepsprofiel op te stellen voor loonwaardedeskundigen en een register in te stellen van loonwaardedeskundigen waarbij ook afspraken worden gemaakt over het bijhouden van vakbekwaamheid en intercollegiale

toetsing. Naar het oordeel van de regering wordt in het besluit en in de ministeriële regeling het belang van objectiviteit voldoende expliciet benadrukt en worden stevige eisen gesteld aan de kwaliteit van de loonwaardedeskundige. Door middel van intercollegiale toetsing en intervisietrajecten in de sector wordt beoogd de objectiviteit verder te bevorderen en de kwaliteit te bewaken. AKC is gevraagd om een register voor de sector te ontwikkelen waarin de loonwaardedeskundigen worden geregistreerd die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen en deelnemen aan de periodieke toetsing en intervisietrajecten. De werking van de nieuwe opzet van loonwaardebepaling zal worden gemonitord en waar nodig bijgesteld. Aan BOW is gevraagd hier onafhankelijk toezicht op uit te oefenen. Ook de Inspectie SZW wordt hierbij betrokken.

De LCR merkt op dat in de nota van toelichting op het besluit de betrokkenheid van de werknemer bij de loonwaardebepaling wel wordt genoemd, maar dat die betrokkenheid niet in de artikelen wordt geborgd. De LCR adviseert dan ook -mede met het oog op het doenvermogen van de cliënt- zijn betrokkenheid in de artikelen vast te leggen. De regering heeft naar aanleiding hiervan en mede naar aanleiding van een opmerkingen van de AP artikel 3 aangepast. De loonwaarde wordt met inbreng van de werkgever én de werknemer vastgesteld. Voorts moet naast de werkgever de werknemer in staat worden gesteld om zijn zienswijze te geven op de concept-loonwaarderapportage. Doorgaans zal dit in de vorm van een gesprek met de loonwaardedeskundige plaatsvinden. Werkgever en werknemer kunnen uiteraard zelf aangeven hier geen behoefte aan te hebben.

De LCR constateert dat ook uit de bij de regeling gevoegde loonwaarderapportage blijkt dat de betrokkenheid van de werknemer onvoldoende is geborgd. De LCR adviseert dan ook in de rapportage op te nemen hoe de werknemer en zijn eventuele jobcoach bij de loonwaardebepaling zijn betrokken. De regering heeft zoals hierboven opgemerkt naar aanleiding hiervan in de rapportage de betrokkenheid van de werknemer beter geborgd. Het staat de werknemer vrij om zich te laten bijstaan, dat hoeft niet altijd een jobcoach te zijn. De LCR doet ook voorstellen ten aanzien van het herhalen van de loonwaardebepaling. In de Participatiewet is in artikel 10d, zesde lid, reeds bepaald dat de gemeente ambtshalve in overleg met werknemer en werkgever bepaalt wanneer de loonwaarde opnieuw wordt vastgesteld. De gemeente kan zich hierover uiteraard laten adviseren door de loonwaardedeskundige. Als er sprake is van gewijzigde omstandigheden kan een belanghebbende, dus een werknemer of werkgever, op grond van de Awb ook vragen om een herbepaling van de loonwaarde.

De LCR betreurt het dat het op praktijktafels onder leiding van de DNZ afgesproken preferente werkproces loonkostensubsidie niet verplicht wordt ingevoerd. Opgemerkt moet worden dat de regering grote waardering heeft voor de manier waarop het preferente werkproces loonkostensubsidie op praktijktafels met alle belanghebbende partijen is ontwikkeld. Op dit moment worden gemeenten door DNZ samen met VNG en Divosa geënthousiasmeerd om het preferente werkproces te implementeren. Een groeiend aantal gemeenten heeft inmiddels het werkproces geïmplementeerd. De gezamenlijke ambitie is dat uiteindelijk alle gemeenten hiertoe overgaan. Alle gemeenten moeten in een verordening opnemen hoe hun werkproces loonkostensubsidie eruit ziet. De VNG werkt aan een modelverordening die gemeenteraden kunnen overnemen. In het wetsvoorstel breed offensief is een bepaling opgenomen over de beslistermijn loonkostensubsidie en in voorliggend

besluit wordt de betaaltermijn loonkostensubsidie uit het preferente werkproces geregeld voor zover het vaste uren in een arbeidsoverkomst betreft.

MKB-toets

Op 1 september 2020 is via een digitale bijeenkomst met SZW door werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf gereageerd op het voorliggende besluit en de ministeriële regeling.

Vanuit de werkgevers is ingebracht dat de maatregelen ten aanzien van de loonwaardebepaling leiden tot meer uniformiteit en derhalve positief worden ontvangen. Desgevraagd zijn nog enkele onduidelijkheden weggenomen. Zo is aangegeven dat het goed mogelijk is dat in bepaalde sectoren gewerkt kan worden met standaardnormfuncties, zodat die normfunctie met de daarbij behorende arbeidsprestatie niet bij iedere loonwaardebepaling opnieuw hoeft te worden vastgesteld.

De regering vindt het belangrijk dat voor de loonwaardebepaling een bezoek aan de werkplek plaatsvindt. De regering verwacht dat in de nieuwe opzet, waarbij sprake is van intercollegiale toetsing van de loonwaardebepaling, het bezoek aan de werkplek gehandhaafd zal worden. Vanuit werkgevers is ingebracht dat het in sommige gevallen niet mogelijk is om de werkplek te bezoeken vanwege bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften. De regering gaat ervan uit dat de loonwaardedeskundige samen met de werkgever tot een goede werkbare oplossing kunnen komen om ook in deze situaties een goed inzicht te krijgen in de werknemer op diens werkplek en de door hem of haar verrichte werkzaamheden.

Werkgevers geven aan dat er een enorme winst wordt behaald met de uniforme loonwaarderapportage voor bedrijven die in meer arbeidsmarktregio's actief zijn. Voor bedrijven die actief zijn in één regio is dat minder het geval. Voor hen is wel van belang dat er consequent met één manier van rapporteren wordt gewerkt en met één manier van vaststellen van de normfunctie.

Het is voor werkgevers van belang te weten wanneer de betaling van loonkostensubsidie door de gemeente wordt verricht. Zij staan dan ook positief tegenover de bepalingen in het besluit ten aanzien van de uitbetaling van loonkostensubsidie. Werkgevers willen weten of gemeenten kunnen worden gedwongen om de betaling op tijd te verrichten. Dat is het geval als de bepalingen omtrent de betaaltermijnen in werking treden.

De MKB-toets bevestigt voor de regering dat de in voorliggend besluit en in de ministeriële regeling opgenomen maatregelen voor werkgevers belangrijke verbeteringen met zich meebrengen, waarmee drempels worden geslecht om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden.

Inspectie SZW

De Inspectie SZW is gevraagd om een toets ten aanzien van de toezichtbaarheid. De Inspectie heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben.

Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de AVG geraadpleegd over het voorliggende besluit.

De AP wijst in haar advies op een onduidelijkheid in de nota van toelichting bij het aan haar voorgelegde conceptbesluit. De vraag is welke gegevens in de loonwaarderapportage worden verwerkt: betreft dit de

arbeidsprestatie per hoofdtaak of mede de ingevulde onderliggende formule opgenomen in artikel 5, tweede lid ($AP=T*K*N*BT$)? Indien de arbeidsprestatie per hoofdtaak voldoende motivering is voor het nemen van het besluit tot loonkostensubsidie, verdient dat voorkeur, zo stelt de AP.

In reactie op deze opmerking van de AP is de nota van toelichting verduidelijkt. Het betreft inderdaad eveneens de ingevulde onderliggende formule, conform het model opgenomen in de ministeriële regeling. Naar aanleiding hiervan is tevens de onderbouwing van de subsidiariteit van de verwerking aangevuld. De gegevens uit de onderliggende formule zijn noodzakelijk voor een objectieve, verifieerbare en uniform uitgevoerde loonwaardebepaling.

De AP constateert voorts ten aanzien van onderhavig besluit dat de betrokkenheid van de werknemer bij de loonwaardebepaling weliswaar in de nota van toelichting wordt genoemd, maar niet in de artikelen van het besluit is geregeld. De AP adviseert dat alsnog te doen. Ook de LCR heeft hierover in zijn reactie terecht een opmerking gemaakt. De betrokkenheid van de werknemer is naar aanleiding hiervan geregeld in artikel 3 van voorliggend besluit. De regering moge verwijzen naar hetgeen hierover in het voorgaande (onder andere in reactie op de inbreng van de LCR) is opgemerkt.

De AP heeft overigens geen opmerkingen met betrekking tot de op onderhavig besluit gebaseerde concept-ministeriële regeling, die voor de volledigheid bij het besluit was gevoegd.

Internetconsultatie

Het conceptbesluit en de concept-ministeriële regeling hebben van 10 juli tot en met 14 augustus 2020 opengestaan voor consultatie. De consultatie heeft 28 reacties opgeleverd waarvan 4 niet-openbaar. Burgers, ervaringsdeskundigen en professionals hebben gereageerd, evenals bij het breed offensief betrokken partijen zoals Lederin, Divosa, Schulinc, Cedris, BOW, de Ondernemersorganisatie in de schoonmaakbranche (OSB), en er was een gezamenlijke reactie van de werkgeversorganisaties VNO/NCW, MKB, AWWN, DNZ. De regering wil een ieder bedanken voor de inbreng. Hierna gaat de regering in op belangrijke punten.

Verschillende bij het breed offensief betrokken partijen spreken hun waardering uit voor de wijze waarop is samengewerkt in expertgroepen, stuurgroepen en bestuurlijke overleggen om tot maatregelen te komen met als doel om de arbeidsmarktkansen van mensen met een arbeidsbeperking te vergroten. Ook de regering heeft dit als zeer waardevol ervaren.

De nieuwe methode voor uniforme loonwaardebepaling wordt in het algemeen gezien als een stap in de goede richting. Zowel van de kant van cliënten als van de kant van de gezamenlijke werkgevers wordt het belang van een uniforme en sterk verbeterde methode onderschreven. Voor een enkele respondent gaan de verbeteringen niet ver genoeg. Deze respondent stelt voor om staffels aan te brengen. Naar het oordeel van de regering leidt dit niet tot een vereenvoudiging van de loonwaardebepaling zelf. Het voegt een extra stap toe, nadat de loonwaarde bepaald is. De regering is in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel breed offensief nader ingegaan op dit voorstel voor staffels.⁹ Hiernaar moge worden verwezen.

Nog enkele opmerkingen worden ten aanzien van de uniforme loonwaardebepaling geplaatst. Zo vraagt een aantal respondenten in hun

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35 394, nr. 8

reactie aandacht voor de positie van de cliënt bij de loonwaardebepaling. Ook de LCR en de Autoriteit Persoonsgegevens hebben in hun reacties aandacht gevraagd voor de positie van de cliënt. De regering heeft de reacties ter harte genomen en daarom wijzigingen aangebracht in het besluit en de nota van toelichting.

Enkele respondenten merken op dat binnen hun organisatie nu ook mensen loonwaardes bepalen die niet beschikken over een Hbo-kwalificatie. Betrokkenen vrezen dat deze mensen straks volgens de nieuwe regels geen loonwaardebepaling meer mogen uitvoeren. De regering kan de vrees van betrokkenen wegnemen. In de toelichting op de ministeriële regeling is gesteld dat de loonwaardebepaling ook mag worden uitgevoerd als de loonwaardedeskundige niet beschikt over een Hbo-kwalificatie, maar naar het oordeel van het college wel over voldoende opleiding en ervaring beschikt waardoor er over een aan Hbo gelijkwaardige kwalificatie kan worden gesproken. Het college oordeelt hier dus over. Het ontbreken van een relevante Hbo-opleiding staat het aanwijzen van een loonwaardedeskundige niet per definitie in de weg.

Een enkele respondent vraagt zich af of de bepalingen ten aanzien van de normfunctie bij de loonwaardebepaling voldoende sluitend zijn en een andere respondent merkt op dat gaandeweg bij het hanteren van de uniforme loonwaardemethode nog leereffecten optreden die om bijstelling vragen. Geadviseerd wordt om de werking van de nieuwe loonwaardemethode na een aantal jaren te evalueren. De regering wil de werking van de nieuwe loonwaardemethode monitoren en zal daarbij de normfunctie meenemen. Als daar aanleiding voor is zullen het besluit en eventueel de daarop gebaseerde ministeriële regeling worden aangepast. Ook zullen de aanpassingen dan worden verwerkt in de opleiding van loonwaardedeskundigen.

Een enkele respondent constateert dat in het besluit niet is voorzien in een reglement en procedure voor de afhandeling van klachten. Waar het gaat om individuele klachten over de beoordeling van de loonwaarde door of onder de verantwoordelijkheid van gemeenten wordt hierin voorzien door de interne klachtenregeling van gemeenten. Eventuele klachten kunnen ook extern bij de nationale ombudsman belegd worden. Private organisaties en zelfstandigen die zich bezig houden met loonwaardebepaling vallen niet onder het publiekrechtelijke klachtrecht zoals geregeld in de Awb, maar kunnen eventueel wel een eigen – privaatrechtelijke – klachtenprocedure hebben. De gemeente is eindverantwoordelijke voor het vaststellen van de loonwaarde en de betrokkenheid van private partijen vindt altijd in het kader van die beoordeling plaats. De gemeente is daarom de aangewezen partij om klachten aan te richten in het kader van de loonwaardebepaling. Ziet de klacht op een handeling van de externe loonwaardedeskundige, dan gaat het college als opdrachtgever daarover met hem het gesprek aan. De regering ziet geen meerwaarde in het stellen van regels over klachtafhandeling met betrekking tot klachten die niets met de loonwaardebepaling te maken hebben.

Enkele respondenten merken naar aanleiding van de in het concept-besluit opgenomen bepalingen inzake de betaaltermijnen loonkostensubsidie op dat deze afwijken van de binnen hun organisatie geldende betaaltermijnen. De regering wijst erop dat werkgevers complexiteiten ervaren in de uitvoering. De regering is hier in haar antwoord op de reactie van de VNG op ingegaan. De in het preferente werkproces loonkostensubsidie opgenomen betaaltermijnen worden in voorliggend besluit juridisch geborgd. De regering heeft evenwel, ook naar aanleiding van de reacties van het Uitvoeringspanel, Divosa (via internetconsultatie) en de gezamenlijke werkgeversorganisaties (via internetconsultatie)

geconstateerd dat de bepalingen over de betaaltermijnen zoals die in het concept-besluit stonden dat ter consultatie heeft voorgelegd, niet geheel spoorden met wat partijen hierover op praktijktafels in het kader van het preferente werkproces hebben afgesproken. Dit heeft de regering aanleiding gegeven de bepalingen over de betaaltermijnen loonkosten-subsidie die zijn opgenomen in artikel 7 van het conceptbesluit aan te passen. De regering is hier verder op ingegaan in haar reactie op de inbreng van het Uitvoeringspanel gemeenten.

Het preferente werkproces, waarin ook afspraken staan ten aanzien van verrekeningen en bijvoorbeeld het opvragen van en aanleveren van bescheiden is bij gemeenten uitgetest en wordt in een groeiend aantal gemeenten al toegepast. Gemeenten moeten in hun verordening het werkproces met betrekking tot het verstrekken van loonkostensubsidie opnemen. De VNG bereidt een modelverordening voor die alle gemeenten kunnen toepassen waarin het preferente werkproces is opgenomen. Het besluit regelt niets voor tussentijdse verrekeningen of terugvorderingen. De regering moge ook hiervoor verwijzen naar hetgeen hierover in haar reactie op de inbreng van VNG en het Uitvoeringspanel gemeenten is opgemerkt.

ATR

Het ATR heeft gekeken naar de gevolgen voor de regeldruk van de maatregelen in voorliggend besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling. Het college heeft dit gedaan aan de hand van de vraag naar nut en noodzaak, of er minder belastende alternatieven mogelijk zijn, of er gekozen is voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de regels moeten naleven en of de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld zijn gebracht. Het ATR adviseert het besluit en de ministeriële regeling vast te stellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden. Hieronder gaat de regering nader in op de advisering.

Het ATR constateert dat nut en noodzaak van de maatregelen voldoende helder zijn beschreven, maar dat het effect op het doelbereik onbelicht blijft. Het adviseert om beter toe te lichten in welke mate de maatregelen naar verwachting zullen leiden tot een toename van het aantal in te zetten mensen met een arbeidsbeperking. De verbeteringen in het onderhavige concept-besluit hangen samen met een aantal andere verbeteringen van het instrumentarium die zijn neergelegd in het wetsvoorstel Breed Offensief dat bij het parlement aanhangig is. Het doel van al die maatregelen tezamen is om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Circa 50 procent van de mensen met een arbeidsbeperking staat nog aan de kant. Slechts circa 12 procent van de werkgevers heeft iemand met een arbeidsbeperking in dienst. Bij de totstandkoming van de Participatiewet is aangegeven dat volgens afspraak met sociale partners het streven is om op termijn (2026) 125.000 mensen via de banenafpraak aan het werk te helpen in regulier werk. En daarnaast om ruim 30.000 beschut werkplekken te realiseren in 2048. Ook voor mensen in beschut werk kan loonkostensubsidie worden ingezet. Eind 2019 waren er ruim 61.500 extra banen gerealiseerd voor mensen uit de doelgroep banenafpraak. Eind maart 2020 waren er ruim 4.300 mensen werkzaam op een beschut werkplek. In juni 2020 liepen er ruim 24.000 loonkosten-subsidies. De regering gaat ervan uit dat het instrument vaker kan worden ingezet dat tot nu toe het geval is. De verbeteringen in onderhavig conceptbesluit samen met de verbeteringen van het instrumentarium die zijn neergelegd in het wetsvoorstel Breed Offensief beogen dit te bereiken waardoor meer mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt krijgen.

Het ATR merkt op dat de voorliggende regelgeving de verschillen tussen loonwaardemethodes en processen wegneemt, waardoor de extra lasten voor werkgevers vervallen. Het ATR geeft aan dat er geen minder belastend alternatief mogelijk is om dit te realiseren.

Het ATR oordeelt dat het uniforme proces en de uniforme loonwaardebepalingsmethode werkbaar zijn. Dat is onder meer het gevolg van het feit dat methode en proces in samenspraak met betrokkenen zijn ontwikkeld. De uniforme loonwaardebepaling spreekt werkgevers aan en de rol van werknemers en werkgevers bij de loonwaardebepaling, het verstrekken van informatie aan de loonwaardedeskundige, verandert niet. De rol van de loonwaardedeskundige blijft de analyse en de bepaling van de loonwaarde op basis van vele beproefde elementen. Dit acht het ATR goed uitvoerbaar. Het ATR constateert dat bij de invoering van de nieuwe regelgeving voldoende rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is voor bijscholing van de loonwaardedeskundigen.

Tot slot merkt het ATR op dat een raming van de effecten voor de regeldruk ontbreekt, terwijl daarvoor voldoende cijfers beschikbaar zijn. Na overleg met de ATR is op basis van een aantal uitgangspunten een schatting gemaakt van de vermindering van de kosten van de regeldruk voor werkgevers. In paragraaf 7 van deze nota van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

De regering neemt zich voor om in de in te richten monitoring van de uniforme loonwaardemethode gerichte vragen voor werkgevers, werknemers en gemeenten/professionals naar het effect op regeldruk op te nemen.

7. Financiële gevolgen en regeldruk

Financiële gevolgen

Met dit besluit worden de nieuwe regels voor de uniforme loonwaardebepaling en uitbetaling van de loonkostensubsidie vastgelegd. Een aantal organisaties is door het ministerie van SZW gevraagd een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van of een rol te spelen in de borging van de uniforme loonwaardebepaling en het preferente werkproces en ontvangen hiervoor een subsidie. Hiervoor wordt een deel ingezet van de € 53 miljoen die de regering incidenteel beschikbaar heeft gesteld voor de maatregelen in het kader van Breed Offensief.

Concreet worden middelen beschikbaar gesteld voor AKC voor de opstart in 2020 van activiteiten voor het beheer van de uniforme loonwaardebepaling in de jaren daarna. Zo richt AKC een Commissie van Deskundigen in die het beheer van de opleiding tot loonwaardedeskundige op zich neemt en gemeenten faciliteert bij de keuze voor een loonwaardedeskundige die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Ook zijn middelen voorzien voor BOW voor het ontwerpen van een systeem voor toezicht op het beheer van de methode, de opleidingen en de uitvoering. BOW zorgt ook voor het inrichten van een bezwaar- en beroepsfunctie. In totaal is voor AKC en BOW € 5,1 miljoen incidenteel en structureel € 1,5 miljoen gereserveerd. Tevens is er sprake van implementatiekosten voor het UWV. UWV doet loonwaardebepalingen zowel in het kader van de Wajong als in het kader van de Participatiewet. De totale incidentele uitvoeringskosten voor het UWV bedragen ca. € 1,1 miljoen in verband met loonwaardebepalingen in het kader van de Wajong. Deze kosten worden opgevangen binnen het uitvoeringsbudget op de SZW-begroting.

Daarnaast is een subsidie van € 2,9 miljoen voorzien voor De Normaalste Zaak voor het ontwerpen van een preferent werkproces loonkostensubsidie, het ondersteunen van gemeenten bij de implementatie hiervan en voor de financiering van transformatiekosten die

gemeenten maken om het preferent werkproces te gaan toepassen. De in dit besluit opgenomen bepalingen ter zake van de datum van betaling van loonkostensubsidie maken deel uit van het preferente werkproces. Tevens is bekend dat de VNG € 50.000 nodig heeft voor de ontwikkeling van de modelverordening, met daar in onder meer het preferente werkproces, die alle gemeenten kunnen overnemen. Samen met de VNG wordt een verkenning uitgevoerd naar de besteding van het resterende deel van de voor het Breed Offensief beschikbaar gestelde € 53 miljoen.

Regeldruk

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

De wijzigingen in het besluit betreffen vooral uniformering van de loonwaardebepaling door de loonwaardedeskundige en het gelijktrekken van het betaalmoment van gemeenten bij het verstrekken van een loonkostensubsidie aan de werkgever.

In hun gezamenlijke reactie op het besluit via internetconsultatie van VNO/NCW, MKB-Nederland, AWWN en DNZ geven werkgeversorganisaties aan dat zij het positief vinden dat er regels worden gesteld voor een uniforme methode voor loonwaardebepaling en voor uitbetaling van loonkostensubsidie. Dit is van groot belang met het oog op de noodzaak dat meer werkgevers mensen met een arbeidsbeperking een arbeidsplaats bieden. De informatie die de werkgever en de werknemer aan de gemeente en loonwaardeskundige moeten verstrekken voor een goede loonwaardebepaling wijzigt niet. Voor hen is er dus geen wijziging in de regeldruk.

Omdat de verschillen tussen de huidige zes gevalideerde loonwaardemethoden verdwijnen wordt de uitvraag bij werkgevers eenduidiger uitgevoerd en verwerkt in een standaardrapportage, die de wijze waarop het loonwaardepercentage tot stand is gekomen transparanter maakt. Het effect hiervan verschilt tussen werkgevers die geconfronteerd zijn met die verschillende methoden en werkgevers voor wie dat niet het geval is. Voor een schatting van de regeldrukgevolgen voor werkgevers wordt verondersteld dat het bij werkgevers die met verschillende loonwaardemethoden te maken hadden gaat om werkgevers die veel (meer dan 10) werknemers met een arbeidsbeperking in dienst hebben. Verondersteld wordt verder dat werkgevers die een beperkt aantal (maximaal 10) werknemers in dienst hebben niet met verschillen tussen methoden werden geconfronteerd.

Een werkgever met maximaal 10 werknemers met een arbeidsbeperking zal naar schatting in de nieuwe situatie 25 minuten korter bezig zijn met het afsluitende gesprek met de loonwaardedeskundige over de vastgestelde loonwaarde van een werknemer. Een werkgever met meer dan 10 werknemers met een arbeidsbeperking zal ook tijd besparen in het voortraject van verzamelen en verstrekken van de informatie die de loonwaardedeskundige nodig heeft, omdat de benodigde informatie uniform is en niet meer afhankelijk van de methode die geldt voor de gemeente waar een werknemer woonachtig is. Naar schatting is de besparing in dit geval in totaal 60 minuten. Na toepassing van het tarief voor een hoog opgeleide medewerker betekent dit een vermindering van de regeldruk kosten van respectievelijk € 23 en € 54 per loonwaardebepaling.

Volgens de SRG-statistiek van het CBS waren er in 2019 8.300 nieuwe loonkostensubsidies Participatiewet. Daarnaast waren er natuurlijk ook de loonwaardebepalingen die werden uitgevoerd om de loonwaarde van een werknemer die met loonkostensubsidie werkt te actualiseren. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om te bepalen wanneer die actualisatie plaats-

vindt. De veronderstelling is dat gemeenten eens in de drie à vier jaar tot een herbepaling van de loonwaarde overgaan. Het totale aantal loonwaardebepalingen wordt geschat op 11.100, waarvan 4.000 bij werkgevers met meer dan 10 werknemers. De totale vermindering van de regeldrukkosten voor werkgevers wordt daarmee geschat op € 375.850 euro per jaar. Wanneer het aantal loonwaardebepalingen in de toekomst ten opzichte van 2019 toeneemt, worden de bespaarde kosten van werkgevers uiteraard ook hoger: bij 13.000 loonwaardebepalingen een geschat bedrag van € 451.200.

De regeldruk die de loonwaardedeskundige ervaart kan toenemen, maar kan ook afnemen, afhankelijk van de gevalideerde loonwaardemethode die werd gehanteerd in de oude situatie. De in dit besluit beschreven methode en de vastlegging in een uniforme loonwaarderapportage zorgt ervoor dat in alle gemeenten in alle arbeidsmarktregio's op dezelfde wijze wordt gehandeld. Loonwaardedeskundigen hanteren allemaal dezelfde methode en hoeven niet zelf «het wiel uit te vinden». Vraagstukken die naar voren komen worden uniform en gezamenlijk opgelost en kunnen eventueel aanleiding geven voor een aanpassing van de uniforme methode. Bij het ontwikkelen van de uniforme loonwaardemethode, inclusief de loonwaarderapportage, door de huidige zes gevalideerde loonwaardemethoden is dit een punt van aandacht geweest. Omdat er bij de toepassing van de nieuwe uniforme methode handvatten worden geboden, er geen extra informatie wordt uitgevraagd vergeleken met de oude praktijk en ook de gegevens die in de loonwaarderapportage wordt opgenomen ook al in de oude werkprocessen werden verwerkt is er geen structurele toename van de administratieve last. Verwacht wordt dat de nieuwe methode loonwaardedeskundigen juist helpt. Wel zijn er eenmalige kosten voor de aanpassing van de ict en de bijscholing van de huidige loonwaardedeskundigen waarvoor de organisaties die de huidige loonwaardebepaling uitvoeren worden gecompenseerd. Ook de kosten voor het opzetten van een register voor loonwaardedeskundigen worden door SZW gecompenseerd aan de sector (zie financiële gevolgen).

De wijzigingen in de administratieve last bij gemeenten zijn niet te becijferen. Zij worden ontlast omdat zij geen moeite hoeven te doen om na te gaan of de in de arbeidsmarktregio gebruikte loonwaardemethode is gevalideerd. Er is immers nog maar één uniforme loonwaardemethode die dient te worden gehanteerd. Door de geüniformeerde loonwaarderapportage en het op te zetten register van loonwaardedeskundigen worden gemeenten gefaciliteerd bij het (laten) uitvoeren van of de loonwaardebepaling volgens de eisen die de wet stelt.

De verplichte betaaldatum voor de loonkostensubsidie vraagt wel een eenmalige aanpassing van werkprocessen en ict. Werkgevers geven aan dat zij veel waarde hechten aan een bekend betaalmoment omdat dit hun administratief proces vereenvoudigt, maar kunnen niet kwantificeren hoeveel tijd zij nu kwijt zijn. Ook hier zijn het vooral werkgevers met werknemers uit meer gemeenten die nu extra werk hebben door de verschillende betaalmomenten van gemeenten.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit artikel bevat algemene begripsbepalingen. 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. In paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze toelichting worden voor de loonwaardebepaling relevante definities toegelicht. Dit betreffen de volgende definities:

hoofdtak, normfunctie, tempo, kwaliteit, en netto werktijd. Voor een toelichting op deze definities wordt dan ook naar paragraaf 4.1 verwezen.

Nieuw is dat de «loonwaardedeskundige» wordt gedefinieerd. In artikel 2, tweede lid, van het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet was vastgelegd dat de loonwaarde door een «deskundige» wordt vastgesteld. Daarbij werd dit begrip niet nader ingevuld. Onderhavig besluit voorziet wel in die nadere invulling: de loonwaardedeskundige voert de loonwaardebepaling uit en moet voldoen aan de krachtens artikel 6 bij ministeriële regeling neergelegde vereisten. De gemeente is verantwoordelijk voor de loonwaardebepaling en dus ook of deze wordt uitgevoerd door iemand die voldoet aan de gestelde vereisten.

De overige definities behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2. Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie bij loonkostensubsidie

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.

Ad 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.

Ad 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.

Ad 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 geleverd 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.

Ad 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 3. Vaststelling van de loonwaarde

Dit artikel bevat algemene regels over de vaststelling van de loonwaarde en de wijze waarop deze vastgesteld dient te worden.

Eerste lid

Het eerste lid geeft de norm voor het vaststellen van de loonwaarde. Hiermee wordt nadere invulling gegeven aan de definitie van het begrip «loonwaarde» zoals uit artikel 6 van de Participatiewet volgt.

De loonwaarde wordt vastgesteld op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek. De gemeente betreft daarbij de inbreng van werknemer en werkgever. De betrokkenheid van de werkgever bij de loonwaardebepaling is gezien zijn kennis van de werkzaamheden onverminderd van belang. Ongewenst is dat de loonwaarde tot stand komt uit een onderhandeling tussen het college en de werkgever. Met onderhavig besluit wordt juist beoogd de uniformiteit, objectiviteit en onafhankelijkheid te borgen. In de regelgeving wordt ook vastgelegd dat de inbreng van de potentiële werknemer betrokken wordt. Betrokkenheid van de werknemer wordt tevens geborgd doordat de loonwaardedeskundige de werknemer, evenals de werkgever, in staat moet stellen zijn zienswijze te kunnen geven op de concept-loonwaarderapportage. De loonwaarde bedraagt de som van de arbeidsprestaties per hoofdtaak die op grond van artikel 5 worden berekend. De loonwaarde wordt afgerond op hele procenten. Op grond van artikel 5, eerste lid, worden er maximaal vijf arbeidsprestaties per functie berekend. Opgemerkt wordt dat «de som van de arbeidsprestaties» per hoofdtaak ook één arbeidsprestatie kan betreffen. Het gaat immers om een *maximum* van vijf hoofdtaken met per hoofdtaak een berekende arbeidsprestatie. Als er sprake is van maar één hoofdtaak in een functie is de arbeidsprestatie in die hoofdtaak tevens de loonwaarde.

Tweede lid

Het college stelt de loonwaarde vast en is eindverantwoordelijk voor de naleving van de daarvoor gestelde regels op grond van de wet en dit besluit. Als bevoegd bestuursorgaan voor het verlenen van loonkosten-subsidie op grond van de Participatiewet heeft zij op grond van artikel 10d van de Participatiewet de taak om, buiten gevallen waarin de loonkosten-subsidie forfaitair wordt verleend, de loonwaarde vast te stellen. Het college stelt de loonwaarde vast op grond van het rapport van de loonwaardedeskundige, hetgeen inhoudt dat – indien de regels zijn nageleefd door de loonwaardedeskundige – het college in beginsel de loonwaarderapportage niet inhoudelijk toetst. Uiteraard kan het college uit hoofde van de op haar rustende plicht tot zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering van het uiteindelijke besluit tot het verlenen van loonkostensubsidie nadere vragen stellen aan de loonwaardedeskundige als er zaken niet duidelijk zijn. Eventueel kan dit leiden tot verduidelijking van het rapport van de loonwaardedeskundige.

Derde lid

Dit lid legt de rol van de loonwaardedeskundige vast. Deze is uitvoerend. De loonwaardedeskundige stelt allereerst de loonwaarde vast op basis van de regels van artikel 4. Voorts past hij per hoofdtaak de formule van artikel 5 toe, waardoor de arbeidsprestaties per hoofdtaak kunnen worden vastgesteld en telt de arbeidsprestaties per hoofdtaak op en rond deze af op hele procenten zoals beschreven in het eerste lid van dit artikel.

Op grond van onderdeel d legt de loonwaardedeskundige zijn bevindingen ten aanzien van het bovengenoemde vast in een rapport; de loonwaarderapportage. Voordat de loonwaardedeskundige de loonwaarderapportage definitief maakt en aan het college overlegt, stelt hij de werkgever en de potentiële werknemer in staat om hun zienswijze te geven. De wijze waarop dit gebeurt is vormvrij, vaak zal dit gebeuren in het kader van een toelichtend gesprek op de loonwaarderapportage, maar het is ook mogelijk om te vragen om schriftelijk te reageren. Dit laatste ligt overigens niet voor de hand bij situaties waarbij de potentiële werknemer laaggeletterd is. Op welke wijze de zienswijze wordt gevraagd hangt dus af van de omstandigheden van het geval.

De regering beoogt te bewerkstelligen dat de loonwaarde op een transparante, uniforme en objectieve wijze wordt vastgesteld. Daartoe worden bij ministeriële regeling regels gesteld waaraan het rapport moet voldoen. Op deze wijze kan harmonisering in de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgelegd bewerkstelligd worden, waardoor het eenvoudiger wordt de wijze waarop de loonwaarde is vastgesteld te verifiëren. De in de ministeriële regeling geregelde loonwaarderapportage wordt aan de werkgever gestuurd tegelijk met de beschikking over de toekenning van loonkostensubsidie. Ook de werknemer kan de loonwaarderapportage ontvangen, al dan niet op verzoek.

Vierde lid

De loonwaardedeskundige dient aan de vereisten die krachtens artikel 6 gesteld worden te voldoen. Het college kan een loonwaardedeskundige aanwijzen die werkzaam is in de eigen organisatie, een externe organisatie, of als zelfstandig ondernemer. Het college dient zich er evenwel op grond van de in dit artikellid neergelegde zorgplicht van te vergewissen dat de loonwaardedeskundige in voldoende mate onafhankelijk functioneert.

Deze onafhankelijkheid betreft allereerst de onafhankelijkheid ten opzichte van het college of – indien de loonwaardedeskundige in dienstbetrekking staat bij een externe partij – de werkgever waar de loonwaardedeskundige werkzaam is. De loonwaardedeskundige dient de

loonwaardebepaling uit te kunnen voeren volgens de regels van het onderhavige besluit zonder oneigenlijke (beleidsmatige) beïnvloeding. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de loonwaardedeskundige in zijn functioneren niet aangesproken kan worden op de uitkomsten van de loonwaardebepalingen. Waar de loonwaardedeskundige in dienstbetrekking staat is er uiteraard een gezagsverhouding, deze dient echter niet te zien op de uitkomst van de loonwaardebepaling.

Ten tweede dient de loonwaardedeskundige zelf geen belang te hebben bij de uitkomst van de loonwaardebepaling, bijvoorbeeld omdat de loonwaardedeskundige een zakelijk belang heeft in relatie tot de werkgever in kwestie.

Opgemerkt wordt dat deze zorgplicht een inspanningsverplichting betreft en geen resultaatsverplichting. Het college dient passende maatregelen te nemen die redelijkerwijs van haar gevergd kunnen worden.

Artikel 4. Bepalen van de normfunctie

Op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Participatiewet dient bij het vaststellen van de loonwaarde de door de arbeidsbeperkte werknemer verrichte arbeid afgezet worden tegen de arbeidsprestatie in dezelfde functie van een gemiddelde werknemer. Op grond van artikel 1 van het onderhavig besluit wordt deze vaststelling gevat in de «normfunctie». De normfunctie fungeert als referentie voor het bepalen van de arbeidsprestatie. Artikel 4 geeft regels voor de vaststelling van de relevante normfunctie. Zoals opgemerkt is het de loonwaardedeskundige die de normfunctie bepaalt.

Eerste lid

Hoofddregel is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de feitelijke werkzaamheden van de werknemer voor wie de loonwaarde wordt vastgesteld en dat daarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt bij reguliere functies die op de arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Als minimum geldt dat er een «overlap» tussen de normfunctie en de feitelijke werkzaamheden dat ten minste 60% van de werktijd in de hoofdtaken overeen dient te komen met de werkzaamheden van de werknemer voor wie de loonwaarde wordt vastgesteld. Zodoende wordt geborgd dat de normfunctie voldoende connectie houdt met de feitelijke werkzaamheden, terwijl eveneens erkend wordt dat voor mensen met een arbeidsbeperking niet in alle gevallen een functie beschikbaar is die (nagenoeg) volledig overeenkomt met de volledige werktijd van de arbeidsbeperkte. Onderdelen a, b en c geven een stapsgewijze methode voor het vaststellen van de normfunctie. Er moet eerst gekeken worden naar functies binnen het bedrijf waar de werknemer potentieel aan de slag gaat. Als dat niet mogelijk is wordt er binnen de sector gekeken, waar mogelijk aan de hand van in cao's beschreven functies. In sommige gevallen is dat ook niet mogelijk, dan wordt naar op de Nederlandse arbeidsmarkt beschikbare functies gekeken. De stapsgewijze vaststelling wordt nader omschreven in paragraaf 4.1 van het algemeen deel, onder «normfunctie».

Tweede lid

Het kan voorkomen dat er geen functie beschikbaar is die qua werktijd voor 60% overeenkomt met de werkzaamheden in de hoofdtaken van de arbeidsbeperkte. In dat geval kan op grond van het tweede lid op basis van individueel maatwerk een normfunctie «samengesteld» worden uit hoofdtaken die uit verschillende reguliere functies ontleend worden. Hoofddregel blijft daarmee dat zoveel mogelijk bij regulier werk wordt aangesloten. Op grond van onderdelen a, b en c wordt hier eveneens

uitgegaan van hoofdtaken die beschikbaar zijn in functies bij de werkgever, de sector, of de Nederlandse arbeidsmarkt.

Derde lid

Het eerste en tweede lid bevatten regels die tot een uniforme bepaling van de normfunctie zouden moeten leiden. Mogelijk leert de praktijk echter dat nadere invulling middels te stellen regels noodzakelijk blijkt. Delegatie van dergelijke regels naar een ministeriële regeling is wenselijk omdat daardoor ervaringen uit de nieuwe praktijk snel kunnen worden verwerkt en mogelijke knelpunten snel weggenomen kunnen worden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden over regels voor het duiden van de juiste cao of sector bij bepaalde gevaltypen.

Artikel 5. De arbeidsprestatie per hoofdtak

Eerste lid

Nadat de normfunctie is vastgesteld dient de loonwaardedeskundige de arbeidsprestatie van de werknemer per hoofdtak af te zetten tegen de bij deze normfunctie behorende arbeidsprestatie in de betreffende hoofdtak. De loonwaardedeskundige stelt voor maximaal vijf hoofdtaken de arbeidsprestatie vast. Voorwaarde is dat de hoofdtaken van de werknemer waarvoor de arbeidsprestatie wordt vastgesteld 100% van de werktijd omvatten.

Tweede lid

Dit lid geeft de formule voor het vaststellen van de arbeidsprestatie per hoofdtak. Voor de toepassing van de formule wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze toelichting. Onderstaand voorbeeld moge hier ook een illustratie van geven.

Voorbeeld berekening arbeidsprestatie en loonwaarde

Bij het vaststellen van de arbeidsprestatie van Mohammed gaat het er om per beschreven hoofdtak het tempo, de kwaliteit en de netto werktijd vast te stellen. De arbeidsprestatie van de Mohammed wordt vergeleken met de norm om tot een beoordeling te komen over hoe Mohammed ten opzichte van de norm presteert.

Belangrijk is dat per hoofdtak een kwantificering plaatsvindt en dat deze toegelicht wordt.

- Tempo: voor de bepaling van tempo wordt op de werkplek vastgesteld hoeveel eenheden per tijdseenheid door de werknemer wordt geproduceerd of hoelang een werknemer over een activiteit doet. Het resultaat wordt vergeleken met dat van een werknemer in de normfunctie en wordt vervolgens uitgedrukt in een percentage van de norm.

- Kwaliteit: de kwaliteit wordt gemeten door het aantal geproduceerde eenheden of diensten dat bruikbaar is vast te stellen. Het resultaat wordt vergeleken met dat van een werknemer in de normfunctie en wordt vervolgens uitgedrukt in een percentage van de norm.

- Netto werktijd: voor de netto werktijd wordt beoordeeld hoeveel tijd de werknemer per tijdseenheid feitelijk besteedt aan het verrichten van handelingen behorend tot een hoofdtak. Het resultaat wordt vergeleken met dat van een werknemer in de normfunctie en wordt vervolgens uitgedrukt in een percentage van de norm.

Vervolgens wordt een vergelijk gemaakt tussen de prestatie van de werknemer en de norm. In onderstaand schema wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

Voorbeeld berekening arbeidsprestatie

Arbeid		Arbeidsprestatie			
Omschrijving	Tijd Mohammed	Tempo	Kwaliteit	Netto werktijd	Prestatie t.o.v. norm
Kassa werkzaamheden	10%	10%	50%	50%	0,25%
Servicedesk werkzaamheden	10%	85%	98%	50%	4,17%
Schoonmaken winkel	10%	100%	100%	75%	7,50%
Vakkenvullen vers	40%	75%	100%	100%	30,00%
Vakkenvullen houdbaar	30%	100%	100%	100%	30,00%
Totaal	100%				71,92%

Het berekenen van de arbeidsprestatie per hoofdtak wordt gedaan door de volgende formule te gebruiken: % tijd werknemer * % tempo * % kwaliteit * % netto werktijd. Om vervolgens de totale arbeidsprestatie (=het loonwaardepercentage) te berekenen worden de arbeidsprestaties van de hoofdtaken bij elkaar opgeteld. In het voorbeeld heeft Mohammed vijf hoofdtaken en is de totale arbeidsprestatie 71,92% ten opzichte van de normfunctie. Afgerond op hele procenten is de loonwaarde dus 72%.

Derde lid

Onveranderd is dat factoren die van invloed zijn op de prestatie maar bij één van de bestanddelen tempo, kwaliteit en netto werktijd mogen worden meegeteld.

Artikel 6. Kwaliteitseisen loonwaardedeskundige

Zoals hierboven onder artikel 1 toegelicht worden er onder het nieuwe systeem van loonwaardebepaling met specifieke kwaliteitseisen aan de loonwaardedeskundige gesteld. Dit artikel geeft grondslag voor bij ministeriële regeling bepalen van deze eisen. In het algemeen deel van deze nota van toelichting staat aangegeven waar deze eisen op zien.

Artikel 7. Dag van uitbetaling van de loonkostensubsidie bij vaste arbeidsduur

Onderhavig artikel geeft het moment van uitbetaling van de loonkosten-subsidie voor zover de arbeidsduur in de arbeidsovereenkomst is neergelegd. Doorgaans kan ervan uitgegaan worden dat de vastgelegde uren daadwerkelijk gewerkt zijn, waardoor er voor dat deel recht bestaat op loonkostensubsidie. Daarom wordt de loonkostensubsidie uitbetaald uiterlijk op de laatste werkdag voorafgaand aan de eenentwintigste dag van de lopende maand. Onderhavig artikel is eveneens van toepassing op de minimale uren vastgelegd in zogenaamde «min-max contracten».

Opgemerkt wordt dat de in dit artikel neergelegde regel slechts ziet op het neerleggen van een uniforme wijze van de uitbetaling van de loonkostensubsidie. Een en ander heeft dus geen invloed op de vaststelling van het recht op loonkostensubsidie en doet niet af aan de bevoegdheden van het college zoals bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht. De subsidie wordt als voorschot verstrekt en wordt per boekjaar vastgesteld. Mocht er, ondanks dat de arbeidsduur in de arbeidsovereenkomst is vastgelegd, geen recht op loon bestaan, bijvoorbeeld als gevolg van onbetaald verlof of een loonstop op grond van artikel 629, derde lid, van boek zeven van het Burgerlijk Wetboek, wordt dit betrokken in de vaststelling.

Artikel 8. Overgangsrecht

Het besluit tot verlening van loonkostensubsidie, waar het vaststellen van de loonwaarde onderdeel van uitmaakt, kan enige tijd in beslag nemen. Daardoor kan het voorkomen dat de voorbereiding van de beschikking is aangevangen voor de inwerkingtreding van onderhavig besluit, maar nog niet is afgerond op het moment van inwerkingtreding en de intrekking van het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet. Voor deze situatie is in overgangsrecht voorzien. Dit overgangsrecht ziet op twee situaties, namelijk vaststelling op aanvraag en ambtshalve vaststelling door het college uit hoofde van haar taak op grond van artikel 10 van de Participatiewet. Indien de aanvraag is ingediend of de ambtshalve voorbereiding is aangevangen voor de dag van het onderhavige besluit blijft het Besluit loonkostensubsidie van toepassing. Dit geldt eveneens voor de regels voor het bepalen van de loonwaarde zoals vastgelegd in de Regeling loonkostensubsidie en de methode voor loonwaardebepaling die op grond van artikel 4 van het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet.

Het overgangsrecht heeft ook betrekking op bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van bovenbedoelde beschikkingen. Op het opnieuw vaststellen na verloop van tijd, op grond van artikel 10d, zesde lid, is het overgangsrecht niet meer van toepassing.

Ten aanzien van ambtshalve verlening wordt opgemerkt dat het niet altijd mogelijk is het precieze moment van het aanvangen van de voorbereiding aan te wijzen. De voorbereiding is in ieder geval aangevangen indien er concrete voorbereidingshandelingen zijn ondernomen alsmede wanneer het concrete voornemen een besluit te nemen aan een of meerdere belanghebbenden kenbaar is gemaakt.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat het onderhavig besluit geen effect heeft op de loonwaardebepaling onderliggend aan reeds verleende loonkostensubsidie. De vastgestelde loonwaarde blijft van kracht totdat deze wordt herzien.

Artikel 9. Intrekking Besluit loonkostensubsidie Participatiewet en wijziging Besluit SUWI

Onderhavig besluit vervangt het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet en dat besluit wordt derhalve ingetrokken. Voorts vervalt artikel 2.3, tweede lid, onderdeel i, van het Besluit SUWI, dat grondslag vormde voor het regionaal samenwerken met betrekking tot het bepalen van de methode voor de vaststelling van de loonwaarde. Met de uniformering van de wijze waarop de loonwaarde wordt bepaald vervalt de noodzaak voor deze samenwerking en kan dit onderdeel eveneens vervallen.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2021. Artikel 7 treedt met het oog op de uitvoerbaarheid door gemeenten in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees