

Vergaderjaar 2018–2019

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 134

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2018

De Tweede Kamer verzocht bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet met de motie van de leden Van Weyenberg en Heerma om onderzoek te doen naar de effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie en de Kamer hierover drie jaar na inwerkingtreding van de Participatiewet te informeren (Kamerstuk 33 161, nr. 174). Dit onderzoek is door de toenmalige Staatssecretaris van SZW aan de Kamer toegezegd. In opdracht van SZW hebben APE Public Economics en De Beleidsonderzoekers dit onderzoek verricht. Inmiddels is het onderzoek afgerond. Hierbij stuur ik het eindrapport van het onderzoek naar uw Kamer¹.

In deze brief geef ik eerst de onderzoeksvragen en gevolgde onderzoeksmethode weer. Daarna vat ik de voornaamste bevindingen van het onderzoek samen. Tot slot geef ik mijn beleidsconclusies. Zoals daarin aangegeven wil ik de uitkomsten van het onderzoek betrekken bij de verdere uitwerking van mijn brief over het brede offensief om meer mensen met arbeidsbeperkingen aan werk te helpen (Kamerstuk 34 352, nr. 115). Dit wil ik samen met betrokken partijen doen.

Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

Doel van het onderzoek was om een goed onderbouwd inzicht te geven in de werking en effectiviteit van loonkostensubsidie (in de Participatiewet) en loondispensatie (in de Wajong). Voor de begeleiding van het onderzoek is een externe begeleidingscommissie ingericht waaraan werd deelgenomen door LCR, VNO-NCW, AWWN, FNV, CNV, VNG en UWV. Daarnaast volgde een externe klankbordcommissie het verloop van het onderzoek. Daarin hadden CBS, UWV en Divosa zitting. Tot slot heeft de Chief Science Officer van het Ministerie meegekeken naar de methodologische aspecten van het onderzoek.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In het onderzoek is de effectladder als uitgangspunt genomen. De effectladder geeft een kader waarin de effectiviteit van interventies is ingedeeld in vier niveaus (niveau 1: goed beschreven; niveau 2: goed onderbouwd; niveau 3: effectief volgens eerste aanwijzingen; niveau 4: bewezen effectief). Het onderzoek combineert kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden om op alle niveaus van de effectladder uitspraken te kunnen doen, in elk geval voor de niveaus 1 tot en met 3 en zo mogelijk voor niveau 4.

Uitgangspunt van het onderzoek waren de volgende hoofdvragen:

1. Wat is de effectiviteit en werking van loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet respectievelijk loondispensatie op grond van de Wajong?
2. In welke mate verschilt de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet van de effectiviteit van het instrument loondispensatie op grond van de Wajong?
3. Wat zijn de ervaringen van werkgevers, cliënten en uitvoerders met loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet respectievelijk loondispensatie op grond van de Wajong?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in 23 deelvragen die in het eindrapport worden beantwoord.

Het onderzoek is uitgevoerd tussen oktober 2016 en september 2018. Onderzoekers hebben voor de uitvoering van het onderzoek de beschikbare literatuur bestudeerd en gekeken naar de financiële prikkels van de instrumenten voor werkzoekenden en werknemers, werkgevers en uitvoerders (UWV en gemeenten). Verder hebben zij diepte-interviews gehouden met een aantal werkgevers om inzicht te verkrijgen in de werking van deze instrumenten voor werkgevers. Voorts hebben zij in 8 arbeidsmarktregio's interviews gehouden met betrokken werkgevers, werknemers en uitvoerders (UWV en gemeenten). Doel hiervan was het beschrijven van de uitvoering en context waarbinnen de instrumenten worden ingezet en van de ervaringen van uitvoerders, werkgevers en werknemers. In totaal hebben 101 interviews plaatsgevonden. Er zijn 46 werkgevers en 31 werknemers geïnterviewd, 16 gemeenten en 8 regionale UWV-kantoren. Onderzoekers geven aan dat deze aantallen, hoewel te klein om te spreken over een representatieve steekproef, wel een dekkend beeld geven van de uitvoeringspraktijk.

Om na te gaan of de instrumenten bewezen effectief zijn en of het ene instrument effectiever is dan het andere zijn tot slot kwantitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Daarbij zijn twee cohorten samengesteld om de groepen uit de Wajong (cohort Wajong) en de Participatiewet (in het onderzoek cohort quasi-Wajong genoemd) te kunnen vergelijken naar relevante aspecten, met name op de baanvindkans en de kans op baanbehoud.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek worden hierna weergegeven.

Goed beschreven en goed onderbouwd: wat is de beleidstheorie van loonkostensubsidie en loondispensatie?

Onderzoekers gaan op basis van de literatuur allereerst in op de overeenkomsten en verschillen van beide instrumenten en de beoogde financiële prikkels van beide instrumenten voor betrokkenen.

UWV voert het instrument loondispensatie uit. De doelgroep waarvoor UWV verantwoordelijk is wordt geleidelijk kleiner omdat met ingang van de Participatiewet de Wajong is gesloten voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de inzet en uitvoering van het instrument loonkostensubsidie. De doelgroep waarvoor zij verantwoordelijk zijn wordt geleidelijk groter door

de instroom van de nieuwe doelgroep. Dit zijn de mensen die voorheen de Wajong en Wsw instroomden. Het doel van beide instrumenten komt in belangrijke mate overeen. Het doel van beide instrumenten is de arbeidsmarktkansen van mensen met verminderde productiviteit te vergroten door de kosten voor de werkgever meer in overeenstemming te brengen met de productiviteit van de werknemer. De werkgever betaalt bij beide instrumenten in beginsel alleen de vastgestelde productiviteit (loonwaarde). Bij loonkostensubsidie is er een subsidie van de gemeente aan de werkgever. De werknemer krijgt zijn salaris van de werkgever. Dit salaris wordt met een uitkering aangevuld als hij te weinig uren werkt om met zijn salaris boven het sociaal minimum uit te komen. Dit komt vooral voor bij mensen die in deeltijd (minder dan ongeveer 28 uur per week) met loonkostensubsidie werken. Bij loondispensatie is er altijd sprake van twee inkomensbronnen voor de werknemer: een salaris van de werkgever en een aanvullende uitkering vanuit de overheid. Wat betreft de beoogde financiële prikkels gaat van beide instrumenten dezelfde prikkel uit voor werkgevers. Werkgevers worden door beide instrumenten gecompenseerd voor verminderde productiviteit waarmee beoogd wordt dat zij deze mensen in dienst nemen en houden. Op basis van de beleidstheorie vinden de onderzoekers in de literatuur weinig steun voor de aanname dat loonkostensubsidie en loondispensatie werkgevers zouden *motiveren* om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Uit de literatuur blijkt wel dat loonkostensubsidie en loondispensatie fungeren als noodzakelijke randvoorwaarde om werkgevers te laten overwegen iemand met een beperking in dienst te nemen. De prikkel die van de instrumenten uit moet gaan om werkzoekenden te stimuleren te gaan werken en werkenden te stimuleren meer te gaan werken blijkt niet altijd op te gaan. Bovendien blijkt de prikkel voor de doelgroep vaak te complex om te begrijpen en daarmee vaak te complex om effect te kunnen hebben op mensen met een arbeidsbeperking. Op basis van de literatuur kunnen onderzoekers niet concluderen dat het ene instrument meer potentie heeft dan het andere instrument of omgekeerd.

Zijn loonkostensubsidie en loondispensatie effectief volgens eerste aanwijzingen?

Op basis van gesprekken met uitvoerders, werkgevers en werknemers in acht arbeidsmarktregio's en op basis van beschikbaar cijfermateriaal hebben onderzoekers vervolgens gekeken naar de mate waarin de instrumenten volgens eerste aanwijzingen effectief zijn. Werkgevers en uitvoerders die zijn geïnterviewd vinden het heel belangrijk dat er financiële compensatie is voor werkgevers wanneer zij iemand in dienst hebben met een verminderde productiviteit. Dit wijst op effectiviteit van zowel loonkostensubsidie als loondispensatie. Zonder financiële compensatie zouden de meeste werkgevers waarschijnlijk geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Werkgevers zien het liefste één instrument en één uitvoeringsorganisatie. Ze signaleren dat er twee instrumenten zijn die hetzelfde doel dienen, maar die qua opzet en uitvoering van elkaar verschillen en die worden uitgevoerd door twee verschillende uitvoeringsorganisaties. Een aantal geïnterviewde werkgevers geeft aan dit complex te vinden. Werkgevers vragen om eenvoud. Bij loonkostensubsidie is er nu geen eenvoud omdat gemeenten beleid rondom loonkostensubsidie en flankerend beleid op eigen wijze kunnen inrichten. Zo kunnen er verschillen tussen gemeenten zijn, bijvoorbeeld in loonwaardemethodiek, de wijze van betaling, de duur van de proefplaatsing, de mate waarin forfaitaire loonkostensubsidie wordt verstrekt en het recht op een jobcoach.

Volgens geraadpleegde werknemers en uitvoerders zijn financiële overwegingen één van de motieven voor mensen met een arbeidsbeperking om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie. Andere motieven voor mensen zijn plezier in het werk en het gevoel hebben ergens bij te horen. De mate waarin de instrumenten er in slagen om de werknemer daadwerkelijk voldoende te belonen voor het werk dat zij doen verschilt. Gaan werken vanuit een uitkeringssituatie of meer uren per week gaan werken, loont niet altijd voor de werknemer. De mate waarin werken loont is afhankelijk van de loonwaarde en het aantal uur per week dat de werknemer werkt en van de inregeling van loonkostensubsidie en loondispensatie binnen het regime van de Participatiewet en de Wajong. Daar komt bij dat een inkomensstijging tot gevolg kan hebben dat toeslagen worden afgebouwd, met een netto inkomensverlies tot gevolg. Vanuit het klantperspectief geredeneerd heeft loonkostensubsidie volgens geraadpleegde betrokkenen duidelijk de voorkeur boven loondispensatie. De geraadpleegde gemeenten zijn daar heel duidelijk over. Maar ook de geraadpleegde werkgevers en de professionals bij UWV geven over het algemeen de voorkeur aan loonkostensubsidie. Zij menen dat loonkostensubsidie beter hanteerbaar is voor de vaak kwetsbare werknemers doordat meestal sprake is van één inkomstenbron. Bovendien stimuleert het de eigenwaarde van werknemers als zij van de werkgever hun volledig salaris ontvangen. Daarmee voelen zij zich gelijkwaardig aan hun collega's. Veel betrokkenen vinden loonkostensubsidie ook eerlijker doordat mensen die met loonkostensubsidie werken dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben als hun collega's. Loonkostensubsidie brengt kosten mee voor gemeenten die zij kunnen financieren vanuit het BUIG-budget. De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de loonwaarde en het aantal uur per week dat de werknemer werkt. Onderzoekers geven aan dat gemeenten het voor de klant van belang vinden dat zij door te werken onafhankelijk van de gemeente worden, dit willen klanten zelf ook vaak. Gemeenten hebben ook een financieel belang om werknemers uit de uitkering te laten stromen. Tegelijk hebben gemeenten een financiële prikkel om de kosten aan loonkostensubsidie te beperken. In de praktijk blijkt een deel van de gemeenten erop te sturen om werknemers te bemiddelen naar een baan voor ongeveer 28 uur per week: het punt waarop de werknemer net uit de uitkering is en de loonkostensubsidie voor gemeenten laag is.

Op basis van de gevoerde gesprekken concluderen onderzoekers dat loonkostensubsidie de voorkeur geniet boven loondispensatie. Het instrument is minder complex voor werknemers en voelt eerlijker omdat de werknemers volledig in dienst zijn bij de werkgevers en volledig loon krijgen van de werkgever, inclusief opbouw van aanvullend pensioen en socialeverzekeringsrechten. Dit is voor de geïnterviewde uitvoerders en de meeste geïnterviewde werkgevers de belangrijkste reden om loonkostensubsidie te verkiezen boven loondispensatie. Op de vraag naar effectiviteit volgens eerste aanwijzingen (niveau 3 van de effectladder) concluderen onderzoekers op basis van het kwalitatieve onderzoek dat loonkostensubsidie effectiever is dan loondispensatie.

Hoe bewezen effectief zijn loonkostensubsidie en loondispensatie?

Om deze vraag te beantwoorden konden onderzoekers geen zuivere onderzoeksopzet hanteren waarbij alleen het instrument (loonkostensubsidie of loondispensatie) varieert en alle andere omstandigheden gelijk blijven. Daarom hebben onderzoekers op basis van vergelijkbare achtergrondkenmerken zo goed mogelijk een vergelijking gemaakt tussen de groep Wajongers van voor 1 januari 2015 en de groep van na 1 januari 2015 uit de Participatiewet (in het onderzoek quasi-Wajongers genoemd). Onderzoekers hebben daarvoor twee cohorten samengesteld op basis van

vergelijkbare achtergrondkenmerken (een combinatie van leeftijd, eerdere TOG-indicatie (Tegemoetkoming Ouders Gehandicapte kinderen) en afkomst van het voortgezet speciaal onderwijs). Met deze afbakening of «proxy» hebben zij, gegeven de beschikbare gegevens, zo goed mogelijk vergelijkbare cohorten geconstrueerd. Een belangrijke beperking is dat er geen informatie was over diagnose en aard van de beperking. Bij benadering zijn de cohorten volgens onderzoekers wel vergelijkbaar en bieden zij de basis voor de effectiviteitsanalyse.

Voor beide cohorten is onderzocht hoe lang het duurt vanaf instroom in de Wajong of Participatiewet tot het vinden van een baan (baankans) en -als er dan een baan is gevonden- de verschillen in het baanbehoud tussen beide cohorten. Daartoe zijn beide cohorten 1,5 jaar gevolgd.

Daarbij is gecorrigeerd voor relevante achtergrondverschillen.

Onderzoekers geven aan dat bij de analyses van de kans op een baan geen causale effecten van loondispensatie en loonkostensubsidie kunnen worden gemeten omdat de inzet van loonkostensubsidie of loondispensatie nu eenmaal altijd samenvalt met een baan. Wel is het mogelijk om causale effecten te onderzoeken voor het behoud van werk.

Onderzoekers constateren op basis van de effectiviteitsanalyse dat beide instrumenten aantoonbaar een positief effect hebben op behoud van werk. Bij de inzet van loonkostensubsidie binnen de Participatiewet (in het onderzoek quasi-Wajong genoemd) lijkt het positieve effect op baanbehoud groter dan bij de inzet van loondispensatie binnen de Wajong in de gemeten periode:

- Na correctie hebben mensen uit het cohort Participatiewet (in het onderzoek quasi-Wajong genoemd) met loonkostensubsidie naar schatting 55% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan quasi-Wajongers zonder loonkostensubsidie.
- Na correctie hebben de Wajongers met loondispensatie in het cohort Wajong naar schatting 36% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan Wajongers zonder loondispensatie.

Onderzoekers merken hierbij op dat hieruit geen harde conclusie kan worden getrokken of dit verschil kan worden toegeschreven aan het verschil tussen loonkostensubsidie en loondispensatie. Een belangrijke reden is dat het niet mogelijk is om in de analyse te corrigeren voor verschillen in financiële prikkels binnen de Wajong en de Participatiewet zelf. Onderzoekers geven in het rapport aan dat gemeenten in de Participatiewet een direct financieel belang hebben bij uitstroom, omdat zij dan kunnen besparen op uitkeringslasten. UWV heeft geen direct financieel belang in de Wajong omdat de financiering daar anders is vormgegeven. Daarnaast is werken sneller aantrekkelijk voor een jonggehandicapte in de Participatiewet dan in de Wajong, omdat een bijstandsuitkering minder gunstig is dan een Wajonguitkering. Daarnaast is een belangrijke beperking dat er geen informatie beschikbaar is over diagnose en aard van de beperking.

Beleidsconclusies

Het betreft een gedegen, omvangrijk onderzoek dat veel relevante informatie oplevert over de werking en effectiviteit van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie en de context waarin zij worden ingezet. Het is een complex onderzoek. Het geïsoleerd vaststellen van de netto-effectiviteit van (meerdere) instrumenten is naar zijn aard lastig. Methodologisch is het verder lastig om tot vergelijkbare groepen te komen en om zo de netto-effectiviteit optimaal te meten. Binnen de beperkingen die er waren, zijn de onderzoekers erin geslaagd een degelijk eindrapport op te leveren dat inzicht geeft in de werking en effectiviteit van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. Daarbij gaat het om de instrumenten zoals deze nu zijn vormgegeven. Het onderzoek geeft op basis van de beschikbare data zo goed mogelijk antwoord op de

gestelde onderzoeksvragen. Daarmee draagt het onderzoek bij aan een zorgvuldig proces van besluitvorming over maatregelen om de positie van mensen met een beperking te verbeteren.

Het onderzoek maakt duidelijk dat een passend instrument nodig is om de kansen op werk voor mensen voor wie is vastgesteld dat hun loonwaarde lager is dan het minimumloon te vergroten, anders zouden werkgevers hen waarschijnlijk niet aannemen. Het onderzoek maakt ook duidelijk dat beide instrumenten in dat opzicht effectief zijn. Tegelijk laat het onderzoek óók zien dat de werking van deze instrumenten nu te complex is en dat vereenvoudiging nodig is. Het onderzoek maakt verder duidelijk dat zowel werkgevers als werknemers het belangrijk vinden dat werken loont.

Dit zijn belangrijke bevindingen die aansluiten bij mijn brief van 7 september (Kamerstuk 34 352, nr. 115) over een breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen. In mijn brief heb ik gemotiveerd aangegeven waarom ik afzie van invoering van loondispensatie in de Participatiewet en een pakket aan maatregelen benoemd dat ik graag met betrokken partijen wil uitwerken. Kernpunten zijn om het eenvoudiger te maken voor werkgevers mensen met een beperking aan te nemen, werken meer te laten lonen voor werknemers en het gemakkelijker te maken dat werkzoekenden met een beperking en werkgevers elkaar vinden. Het onderzoek biedt naar mijn oordeel waardevolle inzichten voor de uitwerking van dit brede offensief.

In mijn brief heb ik een breed pakket aan concrete maatregelen genoemd om de uitvoering van loonkostensubsidie te vereenvoudigen, werken lonend te maken voor mensen die in deeltijd met loonkostensubsidie werken, de matching van werken te verbeteren, het momentum te grijpen om gezien de gunstige conjunctuur het perspectief op werk te bevorderen, de systematiek voor de banenafpraak en quotum te vereenvoudigen en de totstandkoming van beschut werk verder te stimuleren. Ook heb ik, in vervolg op de beleidsdoorlichting Wajong (Kamerstuk 30 982, nr. 40) maatregelen aangekondigd om de verschillende inkomensregelingen in de Wajong te harmoniseren en te vereenvoudigen. De bevindingen van het onderzoek onderschrijven de met de beleidsdoorlichting en de brief breed offensief gesignaleerde knelpunten. Ik zal de bevindingen betrekken bij de uitwerking van het brede offensief, waarover ik de Kamer voor de begrotingsbehandeling van het Ministerie van SZW zal informeren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark