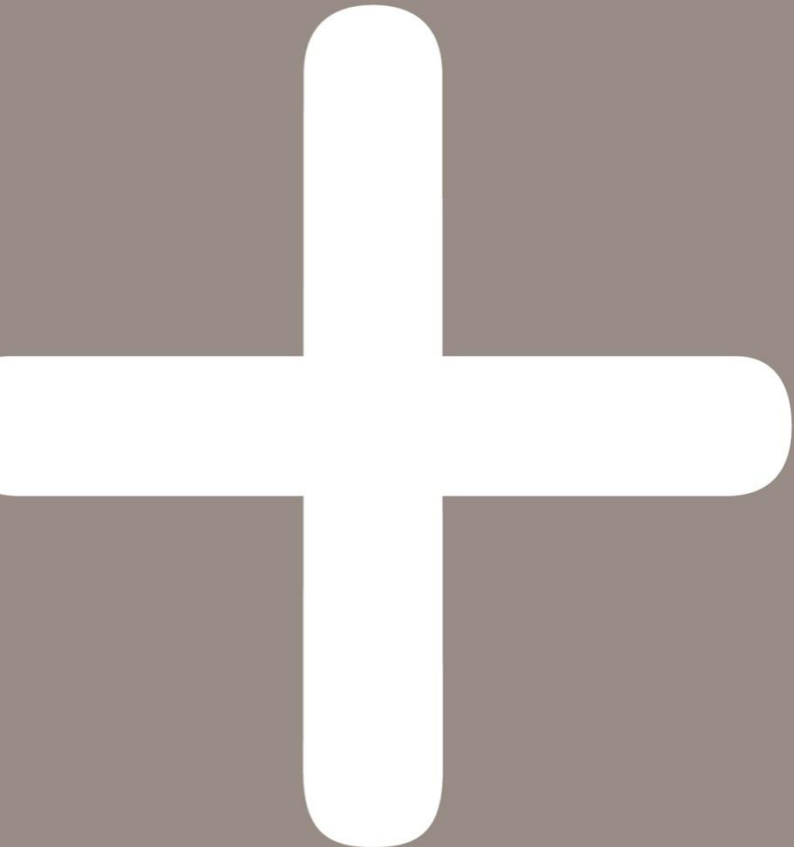




Werken Loont



Een model waarmee keuzes over de inzet van loonkostensubsidie financieel inzichtelijk worden gemaakt



Inleiding Werken moet lonen!

Op 2 december 2013 is de Participatiewet aangeboden aan de Tweede Kamer. Doel van deze wet is om meer kansen te creëren om mensen aan het werk te helpen, en met name mensen met een arbeidsbeperking. De Participatiewet is onderdeel van de verschillende decentralisaties die de regering in deze kabinetsperiode tot stand wil brengen. Het doel van de decentralisaties is om te komen tot meer samenhang op het terrein van participatie, ondersteuning, begeleiding en (jeugd)zorg. Beoogd resultaat is een integrale dienstverlening voor de burgers, zonder overbodige bureaucratie en regeldruk.

De wetgeving biedt het inhoudelijk en financieel kader voor partijen om aan de slag te gaan met de uitvoering van de Participatiewet. De wetgeving bepaalt immers de doelgroep van de wet en biedt bijbehorende instrumenten zoals loonkostensubsidie en beschut werk om mensen aan het werk te helpen. Het is bekend dat VNG, Divosa, Cedris en andere organisaties hebben gewezen op de grote risico's als gevolg van de omvangrijke bezuinigingen op het budget van de Participatiewet.

Meer kansen creëren voor mensen die nu niet aan het werk kunnen, betekent dat er werkgevers nodig zijn die banen beschikbaar stellen, eventueel aangepast aan de mogelijkheden van de doelgroep. Werkgevers vormen de belangrijkste schakel in de slagingskans.

Daarnaast moeten de huidige uitkeringsgerechtigden (WWB, Wajong) en toekomstige arbeidsgehandicapten kansen geboden krijgen en begeleid worden in hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Daarbij kan een positieve financiële prikkel voor hen van doorslaggevend belang zijn.

Ook voor de gemeente als uitvoeringsverantwoordelijke moet het vanuit de haar ter beschikking staande middelen mogelijk zijn mensen te begeleiden naar betaald werk.

Tenslotte geldt voor de Rijksoverheid dat met de voorliggende Participatiewet de beoogde decentralisatie naar gemeenten op een dusdanige wijze moet worden vormgegeven dat het systeem stimulerend werkt en daadwerkelijk kansen creëert om extra mensen aan het werk te helpen.

Werken moet derhalve lonen voor alle betrokken partijen. Voor ieder van deze actoren geldt dat het realiseren van voldoende werk om een forse inspanning vraagt die verder gaat dan een eigen financiële afweging. In het sociaal akkoord van april 2013 hebben Rijksoverheid, werkgevers en vakbonden dit gezamenlijke maatschappelijk belang bevestigd en afgesproken om de komende jaren een substantieel aantal banen voor arbeidsgehandicapten te gaan organiseren.

In opdracht van VNG en Cedris is in het najaar van 2013 een financieel model ontwikkeld om de mogelijke keuzes voor de inzet van loonkostensubsidie transparant in beeld te brengen. Voor het maken van een goede afweging om al dan niet een baan met loonkostensubsidie in te zetten, is helderheid over de verschillende financiële factoren van groot belang. Samen met sociaal maatschappelijke, arbeidsrechtelijke en overige factoren kan op deze wijze een weloverwogen beslissing genomen. In dit rapport beschrijven wij achtereenvolgens:

- De onderzoeksvraag (hoofdstuk 1)
- De opzet van het model (hoofdstuk 2)
- Het model (hoofdstuk 3)
- Een aantal voorbeelden (hoofdstuk 4)
- Conclusies (hoofdstuk 5)
- Verantwoording en slotwoord (hoofdstuk 6)

Hoofdstuk 1 Onderzoeksvraag

Doel van de Participatiewet is zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen. Dat geldt voor de brede doelgroep die onder deze wet valt. Hierbij geldt voor een substantieel deel van de doelgroep dat zij niet in staat is 100% loonwaarde van het Wettelijk Minimum Loon te behalen. Immers onder de brede groep die valt onder de Participatiewet vallen ook de mensen die voor de komst van deze wet vielen onder de Wajong en de WSW op basis van een arbeidsbeperking. Deze arbeidsbeperking wordt veroorzaakt door een fysieke, verstandelijke of een psychische beperking. Echter ook mensen die langdurig geen onderdeel hebben uitgemaakt van de beroepsbevolking (bijstandspopulatie), blijken een afstand tot de arbeidsmarkt te hebben opgebouwd. Ook hier kan er sprake zijn van een lagere loonwaarde dan het Wettelijk Minimum Loon (WML).

Om de kansen voor mensen met een lagere verdien capaciteit te vergroten is in de Participatiewet het instrument loonkostensubsidie opgenomen. Het verschil tussen het Wettelijk Minimum Loon en de feitelijke loonwaarde wordt door dit instrument voor de werkgever gecompenseerd.

In opdracht van VNG en Cedris is dit onderzoek uitgevoerd. De onderzoeksvraag luidt:

Ontwikkel een model waarmee de voor- en nadelen van de inzet van loonkostensubsidie in beeld worden gebracht voor verschillende doelgroepen (variërend in loonwaarde) en leefvormen. Houdt daarbij rekening met mogelijk verschillende contractvormen met werkgevers en breng de bepalende factoren en de mogelijke bandbreedtes in beeld.

Hoofdstuk 2 De opzet van het model

Het model is opgebouwd uit de volgende bouwstenen:

- (i) De (sub)doelgroepen
- (ii) De vier actoren
- (iii) De relevante factoren

(i) De (sub)doelgroepen

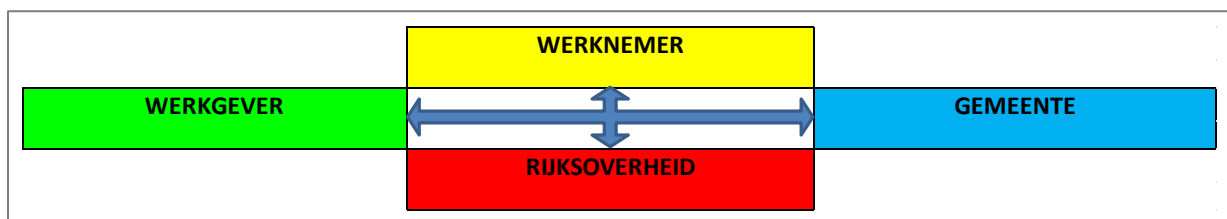
In de verschillende analyses over de Participatiewet wordt vaak een indeling gemaakt van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt langs de lijn van verschillende categorieën loonwaarden. Een gebruikelijke onderverdeling is bijvoorbeeld de driedeling (1) vrijwel regulier met een loonwaarde van 80% tot 100%, (2) een midden categorie met loonwaarde van 40 tot 80% loonwaarde en (3) lagere loonwaarden onder de 40%.

De doelgroep vallend onder de eerste categorie zal in veel gevallen geen aanspraak hoeven te maken op het instrument loonkostensubsidie. De verschillen met een reguliere werknemer zijn beperkt en kunnen met inzet van opleiding en begeleiding overbrugd worden. De doelgroep onder de tweede categorie is de groep waarvoor het instrument loonkostensubsidie de kansen op betaald werk vergroot, tegelijkertijd zal in veel situaties begeleiding gewenst zijn. De derde categorie heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt, er zullen op de werkplek aanpassingen noodzakelijk zijn en er zal in veel gevallen een vorm van structurele begeleiding noodzakelijk blijven. Dit is ook de doelgroep waarvoor de voorziening beschut werk wordt ingezet. In dit model is er voor gekozen om de effecten bij drie niveaus van loonwaarden uit te werken (30%, 50% en 80%). Vanzelfsprekend zijn met het model ook de effecten bij andere loonwaarden inzichtelijk te maken.

In de bijstandswet wordt daarnaast onderscheid gemaakt naar verschillende leefvormen: alleenstaand, alleenstaande ouders en echtparen. Dit betekent dat voor de gemeente bij de afweging van het inzetten van een loonkostensubsidie versus het verstrekken van een uitkering niet alleen naar de doelgroepen maar ook naar de leefvormen moet worden gekeken.

(ii) De actoren

In onderstaande figuur zien we de vier actoren die een rol spelen bij de inzet van het instrument loonkostensubsidie.



- De *werkgever* maakt (ondermeer) een bedrijfsmatige afweging bij het in dienst nemen van een werknemer en geeft invulling aan de door hem ervaren maatschappelijke verantwoordelijkheid.
- De (potentiële) *werknemer* maakt een afweging tussen de inspanningen en de inkomsten van een baan, als mede de maatschappelijke en individuele meerwaarde van een baan boven een uitkering.
- De *gemeente* maakt een directe afweging tussen de kosten voor deze activiteiten en de hiervoor beschikbare budgetten (inkomensbudget, participatiebudget, uitvoeringsbudget) en de bredere afweging van maatschappelijke baten van werk boven inkomen die ook zichtbaar zijn in andere beleidsterreinen (zorg, beroep op andere voorzieningen).
- De *Rijksoverheid* maakt een afweging tussen de verwachte inkomsten en ondersteunende middelen aan de gemeenten om tot een optimale werking van de Participatiewet te komen.

Naast een eigenstandige afweging voor iedere actor, is de wisselwerking tussen deze vier actoren van groot belang. Zo is het denkbaar dat een werkgever bij een bepaalde hoogte van de loonkostensubsidie niet een baan aanbiedt, maar bij een net wat hogere compensatie door de gemeente dit wel gebeurt. Dit heeft dan consequenties voor alle vier de actoren: de werkgever (een extra werknemer in dienst), de werknemer (een baan), de gemeente (een inwoner uit de uitkering) en de rijksoverheid (extra belastingontvangsten).

(iii) De relevante factoren

Er zijn allerlei factoren die bij de vier actoren een rol spelen in de te maken afwegingen. De factoren hebben een verschillend karakter:

1. Financieel
2. Sociaal maatschappelijk
3. Juridisch / arbeidsrechtelijk
4. Overig (processen, methodieken, persoonlijke overwegingen etc)

De financiële factoren verschillen per actor. Sommige factoren hebben een absoluut karakter (bijvoorbeeld de hoogte van WML), andere factoren zijn juist afhankelijk van specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld de bedrijfskosten van een werkgever, de opleidingskosten voor de werknemer). In de separate bijlage bij deze notitie zijn de financiële factoren toegelicht, de orde van grootte gekwantificeerd en waar zinvol de mogelijke bandbreedtes geschetst.

Naast financiële afwegingen gelden er ook sociaal maatschappelijke argumenten waarom werken lonend is. De werkgever heeft de wens om invulling te geven aan maatschappelijke verantwoordelijkheid (eigen overtuiging, imago, een veelzijdig werknemersbestand). De werknemer hecht aan een baan boven een uitkering (zelfrespect, maatschappelijk aanzien, welbevinden, sociale contacten) en tenslotte hecht een gemeente als gemeenschap ook waarde aan een baan boven een uitkering (gezondheid burgers, voorbeeldgedrag, sociale cohesie). Daarnaast biedt het de gemeente indirect voordelen als een iemand een inkomen geniet in plaats van een uitkering (minder beroep op schuldhulpverlening, zorgkosten, overige voorzieningen).

Als derde factor bestaan bij het tot stand komen van een arbeidsovereenkomst arbeidsrechtelijke kaders waarbinnen een gemeente een medewerker tijdelijk met behoud van uitkering een baan aan kan bieden en de werkgever gebruik kan maken van tijdelijke contracten zoals recent vastgelegd in de nieuwe flexwet, het toepassen van het ontslagrecht en doorbetaling bij ziekte. Deze en overige factoren worden in de bijlage toegelicht.

Dit model brengt zoals aangegeven hoofdzakelijk de *financiële* factoren in beeld. Overweging daarbij is dat juist de financiële factoren zo goed mogelijk kwantitatief in beeld moeten zijn om tot de bredere maatschappelijk verantwoorde keuzes te kunnen komen. De uiteindelijke afwegingen die gemaakt worden zijn breder dan alleen financiële afwegingen.

Hoofdstuk 3 Het model

Het model beschrijft de situatie waarin een werknemer met een bepaalde loonwaarde met loonkostensubsidie bij een werkgever gaat werken. Hiervoor zijn de volgende financiële factoren in beeld gebracht.

WERKGEVER		GEMEENTE	
Kosten	Baten	Kosten	Beschikbare middelen
Bruto loon	Loonkostensubsidie	Verstreckte uitkeringen/ subsidies	Inkomensdeel
Bedrijfskosten		Kosten participatie	Participatiebudget
	Netto Toegevoegde Waarde	Kosten uitvoering	Budget uitvoeringskosten
WERKNEMER		RIJKSOVERHEID	
Inspanning	Inkomsten	Uitgaven	Inkomsten
Gewerkte uren	Netto loon of netto uitkering		Loonbelasting en werkgeverspremies
		Inkomensbudget en Participatiebudget	
		Budget uitvoeringskosten (Gemeentefonds)	

De werkgever maakt een kosten-baten-afweging bij het al dan niet in dienst nemen van een werknemer. Aan de kostenkant zijn dit het te betalen bruto loon (inclusief belasting en werkgeverspremies) en de overige bedrijfskosten. Aan de batenkant is dit de netto toegevoegde waarde die de werknemer weet te realiseren en de eventuele compensatie van de loonkosten door middel van loonkostensubsidie. Bij medewerkers met een lagere loonwaarde neemt de netto toegevoegde waarde af, is de compensatie van de loonkostensubsidie hoger en zijn de aanvullende bedrijfskosten mogelijk eveneens wat hoger.

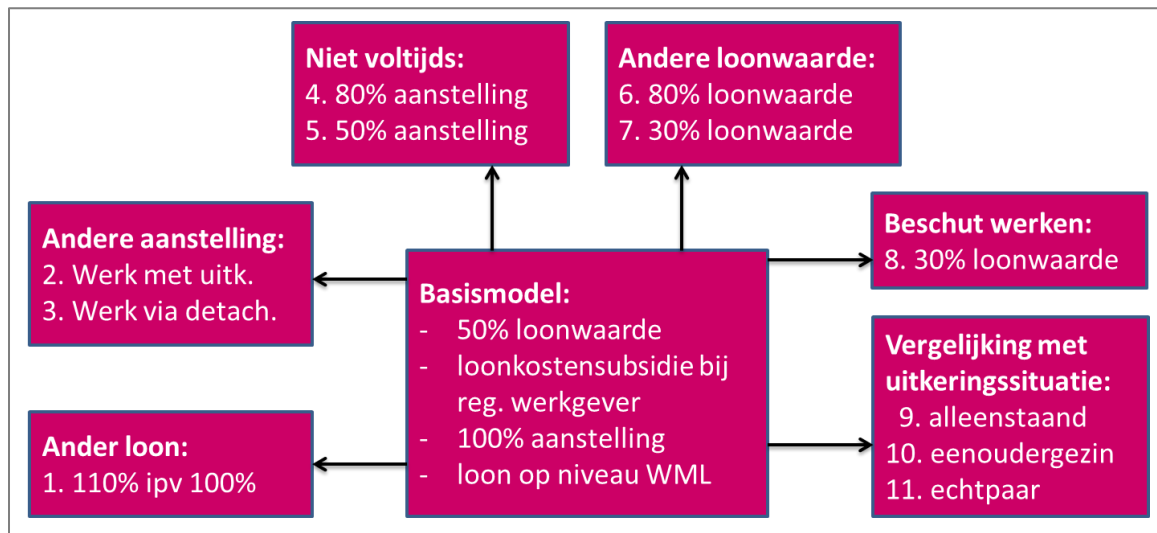
De werknemer maakt een afweging tussen de te verrichten inspanning (de gewerkte uren) en de inkomsten; het netto loon of de uitkering. Bij een hogere of lagere loonwaarde ontvangt de werknemer in principe een zelfde netto loon conform de in de desbetreffende bedrijfstak geldende cao-afspraken.

De gemeente kent voor de uitvoering van de Participatiewet verschillende budgetten. Dit zijn het Inkomensdeel en Participatiebudget van de Rijksoverheid. Daarnaast verzorgt zij de uitvoering van deze regelingen, biedt begeleiding en ondersteuning en betaalt deze uitvoeringskosten uit het algemene middelen (gemeentefonds). Bij een lagere loonwaarde wordt naar verhouding meer loonkostensubsidie aan de werkgever verstrekt en is sprake van een hogere begeleidingsintensiteit.

De Rijksoverheid kent in dit kader van de Participatiewet drie soorten inkomsten en uitgaven: de inkomsten uit loonbelasting en werkgeverspremies, de budgetten Inkomensdeel en Participatiebudget die aan de gemeente beschikbaar zijn gesteld en de algemene middelen uit het gemeentefonds waarmee uitvoeringskosten worden bekostigd. Macro-economisch worden deze toereikend verondersteld voor het uitvoeren van de Participatiewet voor doelgroepen met hogere en lagere loonwaarden.

Hoofdstuk 4 Een aantal voorbeelden

Met behulp van dit model kunnen nu een aantal verschillende situaties onderscheiden worden. Het *basismodel* beschrijft de situatie waarin een werknemer met 50% loonwaarde met loonkostensubsidie bij een werkgever gaat werken tegen WML in een 100% aanstelling.



Uitgaande van dit basismodel kunnen een aantal andere situaties onderscheiden worden.

- De werkgever kan op grond van cao of individuele afspraken een hoger loon verstrekken dan WML. In voorbeeld 1 wordt beschreven wat dit voor de verschillende actoren betekent bij een loon van 110%.
- Naast een reguliere baan bij een werkgever kan er ook sprake zijn van andere contractvormen of aanstellingen. Zo bestaat de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden tijdelijk met behoud van uitkering te laten werken (voorbeeld 2). Op de huidige flexibele arbeidsmarkt wordt daarnaast in toenemende mate gebruik gemaakt van intermediaire organisaties en uitzendbureaus (voorbeeld 3).
- Naast een volledig dienstverband zijn er vanzelfsprekend ook mogelijkheden voor een aanstelling in deeltijd. Onderscheid wordt gemaakt naar een 80% aanstelling en een 50% aanstelling (voorbeeld 4 en 5)
- In het basismodel wordt uitgegaan van een loonwaarde van 50%. In de inleiding is geschetst dat de categorie waarvoor loonkostensubsidie kan worden ingezet ruimer is. Geanalyseerd wordt wat de inzet van loonkostensubsidie betekent bij een loonwaarde van 80% en 30% (voorbeeld 6 en 7). Daarnaast laten we zien wat de consequenties kunnen zijn van 'beschut werken' (voorbeeld 8)
- Tenslotte wordt ingegaan op de vraag wat de financiële consequenties zijn als iemand vanuit een uitkeringsituatie in een baan met loonkostensubsidie terechtkomt. Onderscheid wordt daarbij gemaakt naar de verschillende leefvormen alleenstaand, alleenstaande ouders met kinderen en echtparen (voorbeeld 9, 10 en 11).

In de separate bijlage zijn deze voorbeelden uitgewerkt en de conclusies toegelicht.

Hoofdstuk 5 Conclusies

Het in deze notitie beschreven model met vier actoren (werkgevers, werknemers, gemeente en Rijksoverheid) en de in beeld gebrachte financiële factoren maken een aantal afwegingen rond de inzet van loonkostensubsidie voor de verschillende doelgroepen inzichtelijk.

Dit model biedt de mogelijkheid om een aantal voorzichtige conclusies te trekken over de financiële overwegingen rond de inzet van loonkostensubsidie bij een al dan niet hoger loon, andere contractvormen, verschillende loonwaarden en leefvormen. Dit model heeft niet de pretentie om aan alle individuele gevallen recht te doen. Wel biedt het een structuur om het model op maat te maken voor de eigen lokale situatie en daarbij rekening te houden met specifieke omstandigheden van werkgevers, werknemers en de eigen gemeente.

Op basis van het model en de analyse van de financiële factoren kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

1. Uitgaande van een toereikend participatiebudget kan werken met loonkostensubsidie (LKS) onder voorwaarden een goed werkend instrument worden. Als de bedrijfskosten bij de werkgever beperkt zijn (gemakkelijk inpasbaar in de bedrijfsvoering) dan is LKS een serieuze optie voor het realiseren van een overeenkomst tussen werkgever en werknemer. Dit zal gemakkelijker het geval zijn bij een individueel dienstverband (relatief weinig extra kosten naast de personeelskosten). Het succes wordt met name bepaald door de ervaren maatschappelijke verantwoordelijkheid en sociale meerwaarde voor de werkgever in relatie tot een mogelijk beperkt financieel tekort bij het in dienst nemen van deze individuele medewerker.

Als de bedrijfskosten daarentegen niet gemakkelijk inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering van de werkgever en de integrale kosten moeten worden doorberekend, dan ontstaat er een tekort in de exploitatie bij de werkgever. Bij een loonwaarde van 50% is dit in de orde van € 4.000 per werknemer. Een dergelijk tekort per werknemer zal vaker voorkomen bij groepsgewijze plaatsingen wanneer de werkgever een integrale kosten baten afweging maakt en hiervoor een business case opstelt. Werkgevers maken naast een financiële afweging ook andere afwegingen om een bijdrage te leveren aan de sociaal maatschappelijke opdracht. De balans tussen de financiële factoren en de sociale factoren is ook hier bepalend.

Ondersteuning en begeleiding van zowel werkgever als werknemer door de gemeente zal vaak noodzakelijk zijn en blijven. De werkgever wil goed geïnformeerd worden over mogelijke risico's, de wijze van aansturing en begeleiding, wil geen onnodige financiële risico's lopen of administratieve rompslomp. De werknemer heeft mogelijk begeleiding nodig in bijvoorbeeld opleiding of aanpassing van de werkplek.

2. Als er sprake is van een hoger loon dan WML (bijvoorbeeld een minimum loonschaal rond de 110% WML) zien we dat de werknemer een hoger netto inkomen overhoudt, de kosten voor de werkgever toenemen (in de orde van € 2.000 tot € 3.000 per werknemer) en daarmee het exploitatietekort evenredig groter wordt.
3. Bij werken met behoud van uitkering hoeft de werkgever geen loonkosten te betalen, en is een beperkt positief exploitatiesaldo mogelijk. De werkgever wordt niet geconfronteerd met (deels gesubsidieerde) loonkosten en de netto toegevoegde waarde van de werknemer is meer dan toereikend om de bedrijfskosten te betalen. Gezien de wettelijke kaders is deze contractvorm aan termijnen gebonden en is voor de werknemer een reëel toekomstperspectief van belang. In

de exploitatie biedt het de werkgever voordelen, en kan ingezet worden in de vorm van een tijdelijke stage, proefplaatsing of opleidingsplek. Bijkomend voordeel van een proefplaatsing met al dan niet een inleenvergoeding is dat werkgever en werknemer gezamenlijk op een laagdrempelige wijze kunnen ervaren of er een match is, en kan tijdens deze proefperiode de loonwaarde en de benodigde loonkostensubsidie worden vastgesteld.

4. Bij detacheringen vanuit intermediaire organisaties en uitzendbureaus kunnen met werkgevers afspraken gemaakt worden over een passende inleenvergoeding. Veel werkgevers zullen in een dergelijke situatie de financiële afweging maken dat de verwachte baten tenminste even groot moeten zijn als de gemaakte bedrijfskosten en de overeengekomen inleenvergoeding. Door de inleenvergoeding neemt de intermediair als het ware het negatieve exploitatietekort over van de werkgever. Op deze wijze kan de financiële drempel voor een individuele werkgever worden verlaagd en kan hij toch een sociaal maatschappelijke bijdrage leveren. De intermediair zal dan met de gemeenten afspraken moeten maken over de wijze waarop de exploitatietekorten van de intermediair worden gecompenseerd. Gezien de financiële situatie bij gemeenten zal dit overigens een complexe afweging worden.
5. Bij gedeeltelijke dienstverbanden zien we dat bij een dienstverband van 80% alleenstaande werknemers voldoende inkomen genereren om boven de bijstandsnorm te blijven. Bij een dienstverband van 50% zien we hogere kosten ontstaan: niet alleen is er sprake van een exploitatietekort bij de werkgever, maar er is ook sprake van dubbele uitvoeringskosten bij de gemeente. De gemeente onderhoudt zowel de subsidierelatie met de werkgever en verzorgt loonwaardemetingen als het bemiddelen en verstrekken van een uitkering.
6. Bij een loonwaarde van 80% zien we meestal nog een beperkt exploitatietekort bij de werkgever. Tegelijkertijd blijft er sprake van uitvoeringskosten voor de gemeente. De maatschappelijke opgave is om de werknemer een dusdanige ontwikkelstap te laten zetten dat deze uiteindelijk zonder ondersteuning een volwaardig dienstverband kan gaan vervullen, en uit de afhankelijkheid van uitkering en/of subsidie komt.
7. Bij een loonwaarde van 30% is er een beperkt perspectief dat werkgevers een dergelijke werknemer in dienst willen nemen. Achterliggende reden is dat de bedrijfskosten tenminste even hoog zijn als de netto toegevoegde waarde die met deze werknemer wordt verdiend. De daarenboven te betalen loonkosten (deels gesubsidieerd) worden niet terugverdiend. Zowel individuele als groepsplaatsingen zijn alleen mogelijk bij een substantiële compensatie van de exploitatietekorten bij de werkgever naast de noodzakelijke maatschappelijke betrokkenheid. Anderzijds zal vanuit individueel perspectief gekeken moeten worden naar de ontwikkelmogelijkheden van werknemers. Voor sommige werknemers kan de loonwaarde toenemen naar mate hij langer in een werkomgeving ervaring heeft opgedaan.
8. Het bieden van beschut werk aan mensen met een nog lagere loonwaarde (bijvoorbeeld 20% tot 30%) kost financieel meer dan het oplevert. Vanuit dit financieel perspectief bezien kunnen werkplekken voor deze categorie als een 'voorziening' worden beschouwd. Begeleiding heeft voor deze groep meer het karakter van zorg (grensvlak met arbeidsmatige dagbesteding). Dit vraagt om specifieke expertise waarvoor niet iedere werkgever is toegerust. Vanuit maatschappelijke overwegingen kunnen er evenwel goede redenen om een dergelijke beschutte werkplekken aan te bieden. Maatschappelijke baten van beschut werk boven uitkering zijn onder meer zichtbaar in gezondheid, persoonlijk welbevinden en minder beroep op aanvullende voorzieningen. Uit de analyse blijkt voorts dat er geen hard onderscheid bestaat tussen loonkostensubsidies bij lage loonwaarden en beschutte werkplekken. Het is vooral een gradueel onderscheid waarin de benodigde begeleidingskosten en expertise toenemen.

9. In de situatie van uitkeringssituatie naar werken met loonkostensubsidie zien we naast het eerder geconstateerde (beperkte) exploitatietekort bij de werkgever een financieel voordeel kan gaan ontstaan bij de gemeente in vergelijking met de huidige situatie. De te betalen loonkostensubsidie uit het inkomensdeel ligt meestal lager dan de te betalen uitkering. Uiteindelijk kan dit leiden tot een daling van het totale uitkeringsvolume (schadelastbeperking). Daarnaast zijn voor de gemeente de uitvoeringskosten voor een loonkostensubsidie beperkter dan de volledige uitvoeringskosten van een uitkering. Deze voordelen treden op bij alleenstaanden, bij alleenstaande ouders met kinderen en echtparen. De alleenstaande gaat er financieel substantieel op vooruit, bij alleenstaande ouders en echtparen is het financiële voordeel van uitkering naar netto loon beperkt tot nihil. De exacte uitkomsten variëren per gemeente vanwege de verschillen in gemeentelijk beleid als het gaat om de bijzondere bijstand en het minima/armoedebeleid.

Voor de beleidsmatige afweging voor de gemeente welke instrumenten het beste ingezet kunnen worden voor de verschillende doelgroepen en leefvormen, geldt een bredere afweging dan alleen de afweging van werken met loonkostensubsidie versus een uitkering. Zo kan in combinatie met het perspectief van de andere decentralisaties in individuele situaties een andere keuze gemaakt worden (bijvoorbeeld het bieden van mantelzorg).

10. Voor een goed werkend systeem moet de gemeente voortdurend een financiële afweging kunnen maken tussen de verschillende budgetten en de gewenste maatschappelijke effecten.

Voor de inzet van loonkostensubsidie (in plaats van uitkering) is het kunnen beschikken over een structureel inkomensdeel een randvoorwaarde. Dan kan een te behalen voordeel in het inkomensdeel worden ingezet om tekorten bij de werkgever of intermediair te compenseren.

Voor de compensatie van een exploitatietekort bij een individuele werkgever is een flexibele inzet van het participatiebudget een randvoorwaarde. In het ene geval zal een werkgever juist behoefte hebben aan begeleiding door de gemeente, in het andere geval verzorgt hij het liever zelf mits op een passende wijze gecompenseerd. Daarmee hebben een mogelijk exploitatieverlies bij werkgever en het beschikbare participatiebudget bij de gemeente een nauwe relatie met elkaar. Daarnaast zal in veel gevallen de inzet van loonkostensubsidie een meerjarig karakter hebben. Een structureel meerjarig en toereikend participatiebudget is eveneens een randvoorwaarde om het instrument loonkostensubsidie te kunnen laten werken.

Tenslotte is helderheid gewenst over de beschikbare uitvoeringskosten voor de gemeente. Het gemeentefonds wordt vooralsnog aangepast voor de nieuwe instroom Wajong en niet voor de nieuwe instroom arbeidsgehandicapten.

11. In de ingediende Participatiewet is de financiële rol van de Rijksoverheid met name gelegen in het verstrekken van inkomensdeel en participatiebudget aan de gemeenten. Tegelijkertijd hebben we kunnen zien dat bij de werkgever exploitatietekorten ontstaan bij een mogelijk dienstverband terwijl bij Rijksoverheid opbrengsten ontstaan door extra belastingafdrachten en werkgeverspremies. Met fiscale instrumenten zoals een afdrachtkorting kunnen deze ongewenste belemmeringen beperkt of mogelijk zelfs vermeden worden².

² Een voordeel van het instrument van afdrachtkorting is dat de werkgever een eigenstandige financiële afweging kan maken over de inzet van een medewerker in plaats van afhankelijk te zijn van aanvullende compensatie vanuit bijvoorbeeld het participatiebudget van de gemeente. Met een afdrachtkorting van enkele duizenden euro's kunnen meer werkgevers over de streep getrokken worden. Macro-economisch kan een afdrachtkorting gefinancierd worden uit de extra belastingopbrengsten en de besparingen in het uitkeringsvolume.

Resumé

Onder voorwaarden kan loonkostensubsidie een kansrijk instrument zijn daar waar een mogelijk exploitatietekort bij de werkgever kan worden gecompenseerd en er sprake is van voldoende intrinsieke maatschappelijke betrokkenheid. Gezien het feit dat er bij veel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt structureel sprake is van een lage loonwaarde moet het instrument ook structureel kunnen worden ingezet. Dit stelt randvoorwaarden aan het inkomensdeel, een toereikend participatiebudget en uitvoeringskosten van de gemeente.

Hoofdstuk 6 Verantwoording en slotwoord

In het najaar van 2013 heeft een werkgroep van VNG en Cedris bestaande uit een aantal leidinggevenden, financieel deskundigen en beleidsmedewerkers afkomstig uit een aantal verschillende gemeenten, sociale diensten en sociale werkvoorzieningen in een aantal bijeenkomsten het model in hoofdlijnen ontwikkeld, de relevante financiële factoren in beeld gebracht, en aannames gekwantificeerd en gevalideerd. De uitkomsten van het model, de verschillende mogelijke uitkomsten en het concept rapport zijn getoetst door een breed samengestelde klankbordgroep.

Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van VNG en Cedris.

De in deze bijlage beschreven aannames en bandbreedtes zijn gebaseerd op de kennis en inzichten die in december 2013 bij de deelnemende medewerkers van gemeenten, sociale diensten en sociale werkvoorzieningen aanwezig was.

In het voorjaar van 2014 zal op een aantal aspecten vermoedelijk meer duidelijk gaan ontstaan:

- De ingediende wetgeving wordt al dan niet na aanpassingen door de beide kamers aangenomen
- Daarnaast zullen de komende maanden gemeenten in de weer gaan met eigen rekenmodellen en aanvullende onderzoeken op grond waarvan extra inzichten in de financiële factoren zullen ontstaan
- Tenslotte zullen ook arrangementen en activiteiten ontwikkeld worden door werkbedrijven, werkgevers en andere marktpartijen, waarmee eveneens een scherper beeld kan gaan ontstaan van de te verwachten kosten en opbrengsten.

Anders gezegd biedt deze bijlage een zinvol kader voor gemeenten om in het voorjaar van 2014 mee aan de slag te gaan, maar zullen gaandeweg verduidelijkingen en verfijningen nodig blijken te zijn.

Ik wil u van harte uitnodigen om reacties en toevoegingen op dit model of opgedane ervaringen in het werken met dit model aan mij door te geven. Mogelijk zal na afstemming met VNG en Cedris in de loop van 2014 een finetuning van het model worden gepubliceerd.

Robert Capel

robert@capeladvies.nl

06-57559515

T.G. Gibsonstraat 40, 7411 RS Deventer
t. 0570 643863 m. 06 5755 9515
e. robert@capeladvies.nl
www.capeladvies.nl

