

## **Andere uitgaven van de Bijstandsbond**

### **Zo gewonnen zo geronnen**

Rechten en plichten van klanten van de sociale dienst wanneer ze een erfenis krijgen.

### **Van rechten naar kansen op rechten**

De nieuwe werknemer en de nieuwe sociale onzekerheid

### **Het perspectief van de baan**

Rechten en plichten van klanten bij trajectbegeleiding als je een WW, WWB of WAO uitkering hebt. En tips voor gesprekken met arbeidsbemiddelaars

### **Werklozen in actie**

De geschiedenis van de Werklozen Belangen Vereniging Amsterdam, 1974-1992

Bijstandsbond

Da Costakade 158

1053 XC Amsterdam

020-6181815

[info@bijstandsbond.org](mailto:info@bijstandsbond.org)

[www.bijstandsbond.org](http://www.bijstandsbond.org)

## **Voor een appel en een ei**

De tijdelijke proef met loondispensatie (verlaging van het minimumloon) voor bijstandsgerechtigden en mensen met een WSW indicatie of een uitkering in het kader van de wet WIJ die tewerk worden gesteld.

Piet van der Lende



Bel de infolijn  
020-6898806  
voor gratis  
advies!

Wij gaan mee naar  
gesprekken waar u tegenop  
ziet!

Wij werken samen met advocatenkantoor  
VHM advocaten van Mark van Hoof.  
Iedere dinsdag en donderdag zijn twee  
advocaten aanwezig

Het lidmaatschap is 17 euro per jaar, maar je  
kunt ook minder betalen. Gironummer 4554841  
t.n.v. Bijstandsbond Amsterdam.

## Colofon

© Vereniging Bijstandsbond Amsterdam

Tekst: Piet van der Lende

Eerste druk Versie 20 mei 2011

De brochure kost € 2,50 exclusief portokosten en € 4,06 inclusief portokosten voor particulieren en kan worden besteld door het laatste bedrag over te maken op giro 4554841 t.n.v. Bijstandsbond te Amsterdam

Voor instellingen en bedrijven kost de brochure € 5,00 exclusief portokosten.

Voor leden van de Bijstandsbond is de brochure gratis.

Bijstandsbond

Da Costakade 158

1053 XC Amsterdam

020-6181815

info@bijstandsbond.org

**www.bijstandsbond.nl**

*Bon uitknippen en opsturen naar Bijstandsbond. Da Costakade 162 1053 XD Amsterdam*

Naam	
Straat	
PC/Plaats	
Telefoon	
Email	
<b>Hieronder links aankruisen wat van toepassing is</b>	
	<input type="checkbox"/> Ik betaal zelf per giro
	<input type="checkbox"/> Stuur mij een acceptgiro die ik zelf invul
	<input type="checkbox"/> Ik betaal contant op kantoor
<b>Ja! Hou mij op de hoogte via de digitale mailinglijst</b>	

## Inhoudsopgave

Blz	Hoofdstuk	nr	Titel
			<b>Voorwoord</b>
	<b>Hoofdstuk I</b>		<b>De tijdelijke wet pilot Loondispensatie</b>
		1.1	Inleiding
		1.2	Hoe werkt de loondispositieregeling?
		1.3	Korte weergave van de procedure
		1.4	De doelgroep
		1.5	De vaststelling van de loonwaarde
		1.6	De bepaling van de aanvullende uitkering en van het loon
		1.7	Werkgevers
	<b>Hoofdstuk II</b>		<b>Acties zijn nodig</b>
		2.1	De voorgeschiedenis van het bestuursakkoord
		2.2	Reacties op het akkoord
		2.3	Mededingingsregels voor de overheid
		2.4	Samenvoeging van regelingen
		2.5	Strenge controle van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt
		2.6	De kwestie van de hoogte van het minimumloon
		2.7	Het werkt niet
	<b>Hoofdstuk III</b>		<b>Uitvoeringsbesluit tijdelijke Wet Pilot Loondispensatie</b>



De Bijstandsbond is een onafhankelijke zelforganisatie van mensen met een minimuminkomen die afhankelijk is van de bijdragen van leden. Wij strijden tegen de doorgesloten controlemaatschappij en voor uw bestaanszekerheid

**Sociaal-juridisch inlooppreekuur op dinsdag en donderdag van 11.00 uur tot 16.00 uur. Alle adviezen zijn gratis.**

Da Costakade 162 -1053 XD Amsterdam. [info@bijstandsbond.org](mailto:info@bijstandsbond.org)

Formulieren invullen, advies over reïntegratie-trajecten, bezwaar- en beroepsschriften, samenloop van bijstand en andere inkomsten, WW en WAO en AOW problemen, info over minimabeleid, etc.

## 5. Ontvangen adviezen

Onderhavig besluit is voorgelegd aan het Uitvoeringspanel gemeenten, VNG, Divosa, Cedris en UWV. Naar aanleiding van de reacties is een aantal formuleringen in onderhavig besluit technisch gewijzigd en zijn enkele passages in de nota van toelichting verduidelijkt.

## 6. Uitkomsten voorhangprocedure Staten-Generaal

Onderhavig besluit is overeenkomstig artikel 14, derde lid, van de wet voorgehangen bij de Staten-Generaal. Opmerkingen van de Tweede Kamer hebben geleid tot enkele technische wijzigingen en verduidelijkingen in de toelichting. Er zijn geen opmerkingen van de Eerste Kamer geweest die aanleiding gaven tot het aanbrenge van wijzigingen in het besluit en bijbehorende toelichting.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J.P.H. Donner

## Voorwoord

Voor u ligt een brochure over loondispensatie. Dispensatie betekent vrijstelling of ontheffing. Loondispensatie wil zeggen dat een werkgever ontheven wordt van de verplichting om het Wettelijk Minimumloon of het minimum CAO-loon te betalen. Loondispensatie is van toepassing in een aantal werksituaties op basis van regelingen waarin gedeeltelijk arbeidsgehandicapten als beloning voor hun arbeid volgens ingewikkelde berekeningen minder dan het Wettelijk Minimumloon (WML) krijgen uitbetaald. De term loondispensatie kan echter ook gebruikt worden om in uitzonderingsgevallen wel het WML uit te betalen, maar niet het minimum CAO-loon, dat vaak hoger ligt dan het WML. Dergelijke regelingen waarin de werkgever minder loon hoeft te betalen, dus loondispensatie krijgt, bestaan voor verschillende groepen, maar ik heb me in deze brochure beperkt tot de regeling 'Tijdelijke wet pilot loondispensatie'. Dit is een regeling die door gemeenten wordt uitgevoerd en betrekking heeft op hetzij mensen met een WSW indicatie die op de wachtlijst voor de WSW staan, hetzij op bijstandsgerechtigden, hetzij op jongeren in het kader van de Wet Investeren in Jongeren.

## Loonwaardebepaling

Een belangrijk meetinstrument in regelingen zoals bovenstaande, is de zogenaamde loonwaardebepaling voor gedeeltelijk arbeidsgehandicapten. Deze loonwaardebepaling is een maat voor hoeveel de arbeidswaarde c.q. productiviteit van gedeeltelijk arbeidsgehandicapten afwijkt van gemiddelden. Bijvoorbeeld het gemiddelde in een bepaalde functie of het gemiddelde van 'gangbare arbeid'. Op basis van de afwijkingen die men meet, kan worden vastgesteld welk loon de werkgever moet uitbetalen (datgene wat de werknemer voor de werkgever terugverdient) of wordt bepaald hoeveel subsidie de werkgever krijgt die de werknemer in totaal minstens het WML uitbetaalt. Zulke systemen van loonwaardebepaling waarvan er vele zijn, worden ook in uiteenlopende regelingen toegepast. Deze meetsystemen en de kritiek daarop heb ik in deze brochure verder niet uitgewerkt. Daarover verschijnt binnenkort

een afzonderlijke brochure. Het gaat in zijn algemeenheid om de uitwerking van op zich zeer subjectieve waarnemingen in ogenschijnlijk objectieve getallen en percentages, die juist daardoor in werkelijkheid tamelijk willekeurig zijn. Men voert dit in onder het motto: het is altijd objectiever dan nattevingerwerk. Dus willekeur ligt op de loer.

Maar dat heeft ook een voordeel. Mijn motivatie om deze brochure en de aangekondigde brochure te schrijven, is dat als je een beetje verstand hebt van die regelingen, je de uitkomst ook kunt beïnvloeden. Dit schept de mogelijkheid voor de betrokken arbeidsgehandicapten om invloed uit te oefenen op de uitkomsten van de keuringen, metingen en tests overeenkomstig de eigen doelstellingen. Dat geldt overigens ook voor de werkgever. En dat is weer heel democratisch, vind ik.

Piet van der Lende

rekening. Voorts is de gemeente de betrokkene over de aanvullende uitkering de vergoeding, bedoeld in artikel 46 van de Zorgverzekeringswet, verschuldigd.

#### 3.4. Informatieverplichting kring en loongedispenseerden

Een inwoner die behoort tot de kring dient aan het college alle gegevens te verstrekken die redelijkerwijs nodig zijn om uitvoering te geven aan de pilot. Ditzelfde geldt voor degenen voor wie het college de hoogte van de aanspraak op een geldelijke beloning voor de verrichte arbeid onder toepassing van artikel 7, eerste lid, van de wet heeft verminderd. Daarbij kan gedacht worden aan de gegevens die de gemeente nodig heeft ten behoeve van haar informatieverplichting op grond van artikel 2 van dit besluit, maar ook aan gegevens die een daartoe geselecteerd onderzoeksbureau nodig heeft om de pilot te monitoren en te evalueren. In ieder geval wordt daarbij gedacht aan informatie over hoe de doelgroep de toeleiding naar en de inschakeling in arbeid heeft ervaren.

### 4. Slotbepalingen

#### 4.1. Lagere regelgeving

Ter uitvoering van het onderhavige besluit kunnen bij ministeriele regeling regels worden vastgesteld. In dit besluit is dit op een aantal plaatsen specifiek geregeld, maar met het oog op het experimentele karakter van de pilot is tevens een algemenere delegatiebevoegdheid opgenomen.

#### 4.2. Inwerkingtreding

Door middel van een voorhangprocedure is de inhoudelijke betrokkenheid van de Staten-Generaal bij dit besluit gewaarborgd. Dit besluit zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Beoogd wordt dat het onderhavige besluit tegelijk in werking treedt met de wet. Tevens wordt geregeld dat het onderhavige besluit tegelijkertijd met de wet vervalt.

met de inkomsten uit de dienstbetrekking en de uitkomst hiervan te vermenigvuldigen met een percentage. Het percentage voor een alleenstaande ouder is 87,5 en voor een alleenstaande 62,5 en is zodanig gekozen dat aan voornoemde drie uitgangspunten wordt voldaan. Op de totale uitkomst wordt tot slot nog het eventuele overige netto-inkomen in mindering gebracht. De vaststelling van dat overige netto-inkomen gebeurt overeenkomstig paragraaf 3.4 en artikel 58, derde lid van de Wwb of de artikelen 7, 36, vijfde tot en met zevende lid, en 54 van de WIJ.

Deze berekening leidt ertoe dat bij een inkomen van 20 procent van het wettelijk minimumloon (indien de betrokkene immers niet ten minste 20 procent van het wettelijk minimumloon kan verdienen, behoort deze niet tot de doelgroep) uit de dienstbetrekking het inkomen plus de aanvullende uitkering 90 procent - voor de alleenstaande ouder - respectievelijk 70 procent - voor de alleenstaande - van de bijstandsnorm voor gehuwden jonger dan 65 jaar bedraagt.

Er is voor gekozen om de pilot alleen open te stellen voor mensen van 23 jaar of ouder. Voor de groep onder de 23 jaar geldt immers enerzijds het wettelijk minimumjeugdloon dat elk jaar een andere hoogte kent. Telkens bij het bereiken van een nieuw levensjaar door betrokkene (of partner van betrokkene) een [lees: zou een, red.] aan de pilot deelnemende gemeente een nieuwe formule moeten hanteren. Een dergelijke complexiteit is onwenselijk voor een pilot. Tevens zou het gemeenten kunnen afschrikken om zich aan te melden voor de pilot.

Van de aanvullende uitkering wordt een bepaald percentage gereserveerd als vakantietoeslag. Dit percentage komt overeen met het percentage dat wordt toegepast met betrekking tot de algemene bijstand of de inkomensvoorziening op grond van de WIJ.

De aanvullende uitkering wordt evenals de bijstandsuitkering als een nettobedrag vastgesteld. De gemeente neemt - evenals bij de bijstandsuitkering en de inkomensvoorziening op grond van de WIJ - de door de betrokkene over de aanvullende uitkering verschuldigde loonbelasting en socialeverzekeringspremie voor haar

## Hoofdstuk 1 De Tijdelijke Wet Pilot Loondispensatie.

### 1.1. Inleiding

In 1994 duikt voor het eerst de term 'loondispensatie' op. In dat jaar heeft de Stichting van de Arbeid in het kader van een discussie over het algemeen verbindend verklaren van CAO's aanbevolen om dispensatieartikelen in bedrijfstak CAO's op te nemen. Vooral op aandringen van de werkgevers, die de mogelijkheid wilden scheppen naar beneden af te wijken van de Algemeen Verbindend verklaarde CAO als het slecht gaat met een bedrijf.

In het regeerakkoord van het kabinet Kok II wordt geconstateerd, dat de minimum CAO-lonen over het algemeen boven het Wettelijk Minimum Loon liggen. Maar er zou moeten worden bevorderd dat ook functies in lagere loonschalen, beneden het minimum CAO-loon ter beschikking komen, om de kansen voor langdurig werklozen te vergroten. Men wil in dit regeerakkoord op zich niet tornen aan het algemeen verbindend verklaren van CAO's, maar men wil wel de mogelijkheid voor werkgevers om als er een CAO is afgesloten, dispensatie te vragen voor het uitbetalen van het minimum CAO-loon. Zo'n werkgever krijgt dan toestemming om wel het wettelijk minimumloon uit te betalen, ofschoon dit beneden het minimum CAO-loon ligt. Of een loon uit te betalen dat tussen het Wettelijk Minimum Loon en het minimum CAO-loon ligt. De Stichting van de Arbeid, het overlegorgaan van vakbonden en werkgevers, blijkt al voor het vormen van de nieuwe regering een standpunt hierover te hebben ingenomen, waarbij een aanbeveling luidde dat de dispensatieverzoeken door een onafhankelijke instantie moesten worden beoordeeld. De regering kondigde aan in het najaar van 1999 dit met sociale partners te overleggen. Inmiddels hebben veel CAO's dispensatieartikelen, zoals bij de verzorgingshuizen en de ABU uitzendkrachten. De aanbeveling van de Stichting van de Arbeid om een derde instantie in te schakelen voor de beoordeling van de dispensatieverzoeken, werd bijna nergens uitgevoerd. Overigens kwamen die dispensatieartikelen ook vóór 1994 wel in CAO's voor. Maar tot in ieder geval 2009 was er nau-

welijks sprake van een dispensatiepraktijk. Dispensatie verlenen op artikelen in een CAO kwam weinig voor, en beperkte zich bovendien tot bepaalde bedrijfstakken. Er zijn vele andere mogelijkheden, zoals een verzoek van een individuele ondernemer of sector aan de Minister om uitgezonderd te worden van de algemeen verbindend verklaring van een CAO. Ook kan een ondernemer, hoewel het niet is toegestaan, afwijken in een periode van laagconjunctuur als er geen protest wordt aangetekend. Met name in het beroepsgoederenvervoer schijnt dit veel voor te komen. Bovendien kunnen verzoeken om werktijdverkorting worden gehonoreerd door het Ministerie van Sociale Zaken. Dit is een regeling die is ingevoerd tijdens de huidige economische crisis.

Het bovenstaande is gebaseerd op een artikel in Zeggenschap van maart 2008, door Evert Smit en Lissette Vonk. Het is dus eigenlijk de stand van zaken voor het uitbreken van de huidige economische crisis of bij het begin ervan. Of er sindsdien nieuwe ontwikkelingen zijn heb ik niet onderzocht. Het bovenstaande is bedoeld om te laten zien dat er reeds lang in het kader van het poldermodel gezocht wordt naar een systeem waarbij de minimumnormen voor de loonhoogte op basis van de wet of de CAO niet over de gehele linie worden verlaagd of afgeschaft, maar waarbij een soort systeem van uitzonderingen wordt gemaakt voor specifieke groepen en omstandigheden. Dit gebeurde in het kader van de discussie of verlaging van het minimumloon nu wel of niet aan werklozen meer kansen biedt aan de bak te komen in betaald werk.

Demissionair minister Donner kwam in de nadagen van zijn ministerschap in het kabinet Balkenende IV met de Tijdelijke wet pilot loondispensatie (Twpl). Op grond van deze wet krijgen sommige gemeenten bij wijze van proef twee jaar de bevoegdheid aan een werkgever in het bedrijfsleven een vergunning te verlenen om bepaalde personeelsleden een loon uit te betalen dat beneden het Wettelijk Minimum Loon of het minimum CAO-loon ligt.

aan de pilot hoger uit dan voor gehuwden in de Wwb die niet werken (maximaal circa €1300 op jaarbasis). Ook de categorie gehuwden heeft er derhalve gedurende de gehele looptijd van de pilot financieel veelal baat bij om te gaan werken. Aangetekend moet worden dat het verkrijgen van extra inkomen ook kan betekenen dat het recht op kwijtschelding van gemeentelijke heffingen en bijzondere bijstand vervalt of dat de huur- en zorgtoeslag minder wordt. Dit kan een neerwaarts effect hebben op het besteedbare inkomen als één van beide partners gaat werken voor het wettelijk minimumloon.

De aanvullende uitkering op grond van de wet voor de gehuwde werknemer zal dan ook per maand dit netto wettelijk minimumloon bedragen waarop in mindering zijn gebracht de netto-inkomsten in die maand uit de dienstbetrekking alsmede het overige netto-inkomen in die kalendermaand. De vaststelling van dat overige netto-inkomen gebeurt overeenkomstig paragraaf 3.4 en artikel 58, derde lid, van de Wwb of de artikelen 7, 36, vijfde tot en met zevende lid, en 54 van de WIJ.

Voor werknemers ouder dan 23 jaar [lees: van 23 jaar of ouder, red.] die alleenstaande ouder zijn, respectievelijk alleenstaande, geldt als uitgangspunt 90 procent van de uitkeringsnorm voor gehuwden, respectievelijk 70 procent van de uitkeringsnorm voor gehuwden. Om te bereiken dat zij een totaal inkomen ter hoogte van het wettelijk minimumloon kunnen bereiken en dat (meer) werken loont, wordt de bijstandsnorm voor gehuwden jonger dan 65 jaar als bovengrens gehanteerd voor de combinatie van de netto-inkomsten uit de dienstbetrekking en de aanvullende uitkering. De aanvullende uitkering wordt zo berekenend dat deze afneemt als het loon (de loonwaarde) stijgt maar tevens garandeert dat productiever worden ook loont. Het totale inkomen van een werknemer bestaat dus uit twee componenten (loon en aanvullende uitkering) en zal niet hoger zijn dan de bijstandsnorm voor gehuwden jonger dan 65 jaar.

De hoogte van de aanvullende uitkering wordt berekend door de bijstandsnorm voor gehuwden jonger dan 65 jaar te verminderen

de wet verstrekt de gemeente daarnaast een aanvullende uitkering. Deze aanvullende uitkering is derhalve gebaseerd op de Tijdelijke wet pilot loondispensatie en dit besluit en er is dus geen sprake (meer) van een uitkering op grond van de wet waarop de uitkering van betrokkene voorafgaande aan deelname aan de pilot was gebaseerd.

Bij het vormgeven van de beloningssystematiek zijn drie uitgangspunten gehanteerd: (1) werken moet lonen, (2) productiever worden moet lonen en (3) loon en aanvullende uitkering samen mogen niet meer bedragen dan de bijstandsnorm voor gehuwden jonger dan 65 jaar (100 procent netto wettelijk minimumloon). Dit laatste uitgangspunt is van belang om te voorkomen dat geheel reguliere uitstroom wordt belemmerd omdat het financieel onaan-trekkelijk is voor betrokkene om een geheel regulier dienstverband aan te gaan. Voornoemde uitgangspunten leveren een grafiek op waarbij de uitkeringsnorm het beginpunt is en de bijstandsnorm voor gehuwden jonger dan 65 jaar (100 procent netto wettelijk minimumloon) het eindpunt. Wanneer het inkomen toeneemt, zal de aanvullende uitkering vanuit de gemeente met een bepaald percentage gekort worden maar het totale inkomen blijven stijgen.

Uitgangspunt voor de berekening van de hoogte van de aanvullende uitkering voor de gehuwde werknemer is de norm van de gehuwdenutkering op grond van de Wwb of de hoogte van de inkomensvoorziening voor gehuwden op grond van de WIJ, waarbij geregistreerd partners als gehuwden gelden. Dit is 100 procent van het netto wettelijk minimumloon. Het is immers niet de bedoeling dat het inkomen van de gehuwde werknemer door te gaan werken onder het netto wettelijk minimumloon komt. Anderzijds wordt dit ook als maximum gehanteerd om te voorkomen dat eventuele doorstroming naar volledig regulier werk wordt belemmerd.

Voorts geldt voor gehuwde werknemers de zogenaamde "partnermiddelen-toets", waardoor verdiensten die de ene partner genereert, worden gekort op de gezamenlijke uitkering. Doordat personen die werken echter recht hebben op de fiscale arbeidskorting, komt het netto-inkomen ook voor gehuwden die deelnemen

## **Wat is het Wettelijk Minimum Loon (WML)?**

**Het WML is de grondslag van de welvaartsstaat, hoewel die staat voor velen allang geen welvaartsstaat meer is. Op basis van het WML worden bijvoorbeeld de normen in de bijstand berekend, en iemand met een Wajong uitkering krijgt 70% van het WML. Het is ook een ijkpunt voor de loonhoogte van mensen die betaald werk hebben. Voor de Tweede Wereldoorlog was er nauwelijks of geen sociale zekerheid en geen WML. Arbeiders verdienden vaak hongerlonen, vooral in tijden van crisis waarvan ze niet rond konden komen. Vooral in de 19<sup>e</sup> eeuw werden daardoor in Nederland, maar ook in andere industriële landen, miljoenen mensen in de ellende gestort. Om dit te voorkomen is een WML noodzakelijk, een beschaafde norm, waarvan wij met zijn allen vinden dat ieder mens daar voor zijn levensonderhoud niet beneden mag zakken. Als je het WML gaat afschaffen over de gehele linie of voor specifieke groepen, verdwijnt het ijkpunt als norm en wordt de vaststelling van iemands loonhoogte of uitkering volkomen arbitrair en volledig afhankelijk van de krachtsverhoudingen tussen vakbonden en werkgevers in specifieke bedrijfstakken. Het WML is bedoeld om arbeiders en uitkeringsgerechtigden over de gehele linie te beschermen tegen onderbetaling en bittere armoede. Het WML is een verworvenheid van de arbeidersbeweging die na lange strijd tot stand is gekomen en die gehandhaafd dient te blijven. Het WML is dus een normatieve grens die bedoeld is als absolute ondergrens voor het inkomen van werkenden. Het doorbreken van deze grens schept tweederangs werknemers die minder rechten hebben dan anderen en die permanent in armoede moeten leven. Als men per se denkt dat door arbeidsgehandicapten goedkoper te maken voor werkgevers hun kansen op betaald werk worden vergroot, kan men het instrument van de loonkostensubsidie inzetten. Maar systemen waarbij de norm van het WML wordt ontdoken, mogen niet worden ingevoerd.**

De loondispensatieproef geldt voor drie doelgroepen, namelijk:

- voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de bijstand
- voor mensen met een WSW-indicatie die op de wachtlijst voor beschermd werken in de WSW staan en
- voor jongeren ouder dan 23 jaar (maar jonger dan 27) die een inkomensvoorziening ontvangen op grond van de Wet WIJ.

Jongeren onder de 23 jaar vallen niet onder de regeling. Dat heeft men zo gedaan, omdat dan de regeling administratief onuitvoerbaar zou worden. Het minimumjeugdloon kent een trapsgewijze opbouw, waarbij je naarmate je ouder wordt meer gaat verdienen. Dit betekent dat er voor de bepaling van hoeveel geld je uiteindelijk verdient, voor betrekkelijk kleine groepen allerlei berekeningen telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd, en dat brengt teveel administratieve lasten met zich mee. Dit is het enige argument dat men aanvoert, om de regeling niet ook voor jongeren onder de 23 jaar te laten gelden. Voor Wajongers bestaat de dispensatieregeling al. Werkgevers kunnen in individuele gevallen Wajongers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn in dienst nemen en minder dan het WML uitbetalen als het UWV daarvoor toestemming geeft. Albert Heijn bijvoorbeeld heeft op basis van deze regeling een 300-tal Wajongers in dienst. Deze groepen – Wajongers, WSW-ers, bijstandsgerechtigden en jongeren tussen de 23 en de 27 zullen in deze brochure nog vaker ter sprake komen. De nieuwe regering wil voor deze groepen een uniforme uitkeringsregeling gaan invoeren.

De Wet op de Loondispensatie werd op 1 januari 2011 van kracht. Vanaf die datum kunnen sommige gemeenten toestemming geven dat een werkgever een bijstandsgerechtigde of iemand op de wachtlijst van de WSW minder dan het WML uitbetaalt. Er zijn 32 samenwerkingsverbanden van gemeenten die met de proef mogen gaan werken. Dat kan een afzonderlijke gemeente zijn, maar sommige kleinere gemeenten hebben samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en die mogen dan in het kader van dat samenwerkingsverband aan de proef meedoen.

len. Op de werkvloer zal op basis van een objectieve methode concreet worden vastgesteld wat iemand in de desbetreffende functie kan betekenen in termen van productiviteit. Zoals in de brief van de toenmalige staatssecretaris van 2 juli 2009 is aangegeven, zal de Raad voor werk en inkomen onderzoek doen naar verschillende methoden voor loonwaardebepaling die nu al worden toegepast en methoden die in ontwikkeling zijn. In de pilot zal de kwaliteit van de verschillende methoden om de loonwaarde te bepalen nader worden onderzocht. Van essentieel belang is dat de loonwaardebepaling reëel en objectief is. Met andere woorden, een belanghebbende moet de (hoogte van de) uitkomst niet kunnen manipuleren en de loonwaarde moet goed overeenkomen met hetgeen betrokkene daadwerkelijk (naderhand) blijkt te kunnen produceren, zodat alle partijen zich in beginsel kunnen vinden in de uitkomst van de loonwaardebepaling. Tevens is van belang dat de loonwaardebepaling ook praktisch hanteerbaar is en niet te veel administratieve lasten met zich meebrengt.

Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke methoden voor de loonwaardebepaling in de pilot kunnen worden toegepast. Tevens zal bij ministeriële regeling worden bepaald hoe deze methoden over de gemeenten worden verdeeld. In de ministeriële regeling zal er zorg voor worden gedragen dat de verschillende methoden zo gelijkmatig mogelijk zijn verdeeld over de deelnemende gemeenten.

Wordt een dienstbetrekking in het kader van de pilot aangegaan, dan dient de gemeente de loonwaarde vervolgens periodiek vast te stellen met gebruikmaking van de aangewezen methode. Arbeidsproductiviteit is immers geen statisch gegeven. Bij ministeriële regeling zal de periode worden bepaald waarbinnen evaluatie van de loonwaarde dient plaats te vinden.

### 3.3. Hoogte aanvullende uitkering

Toepassing van het instrument loondispensatie wil zeggen dat de werkgever een loon mag betalen dat onder het wettelijk minimumloon ligt als de loonwaardebepaling van de werknemer in de desbetreffende functie uitwijst dat betrokkene niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen. Op grond van artikel 8 van

20 procent daarvan.

Personen die algemene bijstand ontvangen op grond van de Wwb of een inkomensvoorziening op grond van de WIJ en die beschikken over een geldige Wsw-indicatie en op de Wsw-wachlijst staan (of gedurende de pilot komen), behoren automatisch tot de doelgroep. Van hen is de arbeidsbeperking immers vastgesteld bij de Wsw-indicatiestelling. Zoals opgenomen in artikel 4, eerste lid, van de wet zal voor diegenen zonder een geldige Wsw-indicatie uit de toegangstoets moeten blijken of sprake is van een arbeidsbeperking. Voor hen wijst de toegangstoets derhalve uit of zij behoren tot de doelgroep.

Zoals in de brief van de toenmalige staatssecretaris van 2 juli 2009 is aangegeven, zal de ontwikkeling van de toegangstoets worden uitbesteed aan een derde partij die daarvoor de noodzakelijke gebundelde expertise van artsen, psychologen en arbeidsdeskundigen zal inschakelen. Voorts zullen partijen verantwoordelijk voor de uitvoering op de werkpleinen nauw worden betrokken opdat gebruikgemaakt kan worden van hun praktijkervaring en om te waarborgen dat de toegangstoets voor hen ook goed hanteerbaar is. Bij ministeriële regeling zal nader invulling worden gegeven aan de toegangstoets alsook wanneer de gemeente in het kader van de toegangstoets een arbeidsdeskundige, een arts of een andere deskundige moet betrekken. Als de gemeente een arbeidsdeskundige, een arts of een andere deskundige inschakelt, dient de gemeente ervoor te zorgen dat deze deskundige ook beschikt over voldoende deskundigheid. Aandachtspunt bij de ontwikkeling van de toegangstoets zal verder zijn dat de administratieve lasten voor deelnemende gemeenten zo beperkt mogelijk worden gehouden.

### 3.2. Loonwaardebepaling

Zoals opgenomen in artikel 6 en 7 van de wet kan de gemeente met het oog op een reële vaststelling van de arbeidsprestatie ervoor kiezen om iemand uit de doelgroep met behoud van algemene bijstand of inkomensvoorziening te laten werken bij een potentiële werkgever. De gemeente dient alvorens een dienstbetrekking in het kader van de pilot kan worden aangegaan de loonwaarde te bepa-

### De deelnemende gemeenten zijn:

- Alphen aan den Rijn
- Amersfoort
- Amsterdam
- Arnhem
- Brummen
- Coevorden
- Deventer
- Diamantgroep (Alphen-Chaam, Tilburg, Dongen, Gilze-Rijen, Goirle, Hilvarenbeek)
- Doetinchem
- Enschede
- Gouda
- Groningen
- Helmond
- Heumen
- ISD Walcheren (Middelburg, Veere, Vlissingen)
- Leidschendam-Voorburg
- Lelystad
- Oldenzaal
- Oss
- Peel en Maas
- Purmerend
- Reestmond (De Wolden, Meppel, Staphorst, Westerveld)
- Rheden
- Rosendaal
- Rotterdam
- Smallingerland
- Stadskanaal
- Velsen
- Venray
- Weststellingwerf
- WNK (Alkmaar, Heerhugowaard, Bergen, Langedijk, Graft-de Rijp, Schermer, Castricum, Heiloo)
- Wijchen

### 1.2. Hoe werkt de loondispensatieregeling?

Nu zegt de klantmanager van het DWI of een andere ambtenaar tegen jou: “Jij zou wel eens in aanmerking kunnen komen voor de proef met de loondispensatie, om je kansen op de arbeidsmarkt te vergroten en je werk te bezorgen. Ik wil dat gaan onderzoeken.”

Wat nu? Om te beginnen is het goed te zeggen dat je er het beste aan doet, om al in dit stadium contact te zoeken met belangenorganisaties of vakbonden, of met samenwerkingsverbanden daarvan. Je kunt ook gaan praten met bekenden en/of vrienden: “Wat wil ik eigenlijk? Wat zijn mijn doelstellingen ten aanzien van werk en inkomen? Hoe kan ik die doelstellingen bereiken?” Praten met anderen uit je omgeving of met hulpverleners van bovengenoemde organisaties kan dingen helderder voor je maken.

De gemeenteraad van Amsterdam heeft besloten dat deelname aan de proef op de loondispensatie vrijwillig is. De regering heeft gezegd: gemeenten mogen zelf bepalen of deelname aan de proef vrijwillig is. Er kunnen dus ook gemeenten zijn waar men heeft vastgesteld dat deelname aan de proef verplicht is. Bovendien zit er in dat verhaal een grote onduidelijkheid. Want als je de memorie van toelichting goed leest, is deelname aan de proef of althans deelname aan de toetsing of je in aanmerking komt en tot de doelgroep behoort, altijd verplicht. In de wet staat het niet. Daar staat bijvoorbeeld in artikel 4 dat de gemeente iemand **kan** verplichten mee te werken. Dat hoeft dus niet. Maar in de memorie van toelichting staat: ‘Betrokkene is uit hoofde van de uitkering dan wel inkomensvoorziening en onderhavig wetsvoorstel verplicht mee te werken aan onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, waaronder ook de toegangstoets.’ Hier staat dus met zoveel woorden dat de verplichting mee te werken aan in ieder geval de toegangstoets, eenvoudigweg voortvloeit uit de wet (WWB, WIJ). Nou kun je zeggen: “Ja, het staat wel in de Memorie van Toelichting, maar die is minder belangrijk dan de wet, dus die geldt niet als wet.” Maar in rechtszaken kan wat in de Memorie van Toelichting staat wel degelijk een grote rol spelen, als de rechter moet afwegen of iemand zich wel juist gedragen heeft of niet. Bovendien kan in de praktijk de vrijwilligheid waartoe de gemeenteraad van Amsterdam heeft besloten, een wassen neus zijn. Want de klantmanager, in het geval van Amsterdam de consultant van Pantar, kan

deelnemende gemeenten een verzoek tot deelname aan de pilot doen, wordt alleen het verzoek van het openbaar lichaam in behandeling genomen.

Zo zal voor de indeling in categorieën van gemeenten door de minister een openbaar lichaam als één entiteit worden aangemerkt. De optelsom van het aantal inwoners van de aan het openbaar lichaam deelnemende gemeenten is bepalend voor de bepaling van het criterium inwoneraantal. Voor de bepaling van de criteria uitvoering Wwb en uitvoering Wsw wordt de uitstroombijzorg voor het totaal van de bijstandsgerechtigden van de deelnemende gemeenten respectievelijk de realisatie van arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers voor het totaal van Wsw-geïndiceerden van de deelnemende gemeenten bezien.

Tevens wordt een openbaar lichaam voor de tegemoetkoming in de uitvoeringskosten van de pilot als één entiteit aangemerkt. De individuele gemeenten die zijn overgegaan tot het instellen van dit openbaar lichaam ontvangen niet ieder afzonderlijk de tegemoetkoming in de uitvoeringskosten, in plaats daarvan wordt de tegemoetkoming van de uitvoeringskosten in het kader van deze pilot aan het openbaar lichaam ter beschikking gesteld.

### 3. Uitvoering

#### 3.1. Toegangstoets

De doelgroep van de pilot bestaat enerzijds uit personen van 23 jaar of ouder die algemene bijstand ontvangen op grond van de Wwb of een inkomensvoorziening op grond van de Wet investeren in jongeren (WIJ), die beschikken over een geldige Wsw-indicatie en op de Wsw-wachlijst staan (of gedurende de pilot komen) en anderzijds uit personen van 23 jaar of ouder die algemene bijstand ontvangen op grond van de Wwb of een inkomensvoorziening ontvangen op grond van de WIJ die niet beschikken over een geldige Wsw-indicatie en die wel vanwege structurele lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperkingen niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, doch wel ten minste

van de pilot en die niet direct gerelateerd zijn aan het aantal mensen dat middels de nieuwe systematiek naar werk wordt toegeleid. Te denken valt aan het maken van een plan ter uitvoering van de pilot, het inrichten van de administratie en het opleiden/voorlichten van klantmanagers. Onder overige kosten worden kosten verstaan die tijdens de uitvoering van de pilot worden gemaakt en waarvan de hoogte in grote mate gerelateerd is aan het aantal personen dat de gemeente middels de nieuwe systematiek naar werk toeleidt. Te denken valt aan kosten die zijn verbonden aan het uitvoeren van de toegangstoets en het toepassen van de methode voor de loonwaardebepaling.

Voor alle pilots samen is een bedrag van ongeveer €16 miljoen beschikbaar voor de gehele looptijd van de pilots. In overleg met onder meer de VNG zal worden besloten welk deel van dit bedrag beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van onderzoek naar en uitvoering van de pilot waarvoor de wet de basis creëert. Voorts zal van laatstgenoemd bedrag een deel worden gereserveerd voor de tegemoetkoming in de uitvoeringskosten van gemeenten. Hieraan zal evenwel een maximum worden gesteld om een beheersbare uitvoering van de pilot te waarborgen. Bij ministeriële regeling zal de hoogte en de vaststelling van de tegemoetkoming van de vaste en de overige uitvoeringskosten worden vastgelegd.

#### 2.4. Gemeenschappelijke regelingen

Indien sprake is van een bij gemeenschappelijke regeling (als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen) ingesteld openbaar lichaam waaraan integrale overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeente in het kader van de wet aan het openbaar lichaam heeft plaatsgevonden, kan dit openbaar lichaam ten behoeve van de pilot worden aangemerkt als een gemeente die de wet uitvoert. Hiervoor is gekozen om kleine gemeenten die deel uitmaken van een gemeenschappelijke regeling in staat te stellen deel te nemen aan de pilot. Het is in dat geval het bestuur van het openbaar lichaam dat een verzoek tot deelname aan de pilot doet. Indien zowel het bestuur van het openbaar lichaam als de colleges van één of meer van de in dat openbaar lichaam

bijvoorbeeld zeggen: “Maar als jij niet gekeurd wilt worden om te kijken of je tot de doelgroep van de proef behoort, dan zul je wat anders moeten doen, en dat is dit en dit.” En heb je zelf tegenoverstellen, en je wilt het voorstel van de klantmanager niet, dan heb je een probleem. Dit is nu het moment waarop wij nogmaals adviseren: Ga er met anderen over praten! Praat erover met mensen die ervaring hebben met de hulpverlening aan mensen die in een reïntegratieproces zitten. Je kunt alle adviezen die mogelijk zijn niet geven in een brochure. Het is altijd weer per individu verschillend hoe je met zo’n situatie het beste kunt omgaan. Naast mensen die absoluut niet aan de proef mee willen doen, zullen er mensen zijn die graag meedoen en mensen die twijfelen. Maar ook de mensen die in eerste instantie graag meedoen, bijvoorbeeld omdat ze erg graag betaald werk willen en hopen via de proef aan regulier werk te komen, kunnen voor onaangename verrassingen komen te staan, omdat ze uiteindelijk ergens terecht komen waar ze niet willen zijn. Om dat te voorkomen kun je erover praten met ervaringsdeskundigen.

Er zijn in de hieronder beschreven procedures verschillende beslismomenten waarbij je invloed kunt uitoefenen op de uitkomst van het proces en waarbij je de beslissingen die over je worden genomen voor kunt leggen aan een onafhankelijke derde (de rechter). In dit verband een algemeen advies: onze ervaring is dat mensen die eigenlijk niet weten wat ze willen de meeste kans lopen in de bureaucratische procedures die hier worden beschreven tussen de wielen te raken en geconfronteerd te worden met allerlei sancties en bestraffingen. Wees je ervan bewust dat je te midden van al deze ingewikkelde procedures behoorlijk sterk in je schoenen moet staan om uiteindelijk terecht te komen waar je wilt zijn. In zijn algemeenheid geldt bij arbeidsbemiddeling dat als je invloed wilt uitoefenen en niet in de positie wilt geraken dat je ja of nee moet zeggen tegen een concreet voorstel van een functionaris tegenover je, met alle consequenties van dien, dat je voor je aan van alles begint eerst voor jezelf helder je doelstellingen formuleert, ook zo’n beetje met een weg ernaar toe, en dat je dan pas initiatieven neemt of ergens instapt.

#### 1.3. Korte weergave van de procedure

Maar goed, stel je wil wel aan de proef meedoen. Er zijn twee belangrijke beslismomenten in het hele proces die ertoe kunnen leiden dat iemand betaalde arbeid gaat verrichten waarbij de werkgever een loon mag betalen dat beneden het minimum ligt. In de eerste plaats moet vastgesteld worden of je tot de **doelgroep** behoort. Die doelgroep staat in de wet geformuleerd, en in de memorie van toelichting bij de wet en het uitvoeringsbesluit bij de wet staat de procedure hoe bepaald moet worden of iemand tot de doelgroep behoort. Die drie verhalen kun je hier vinden: <http://www.st-ab.nl/wettwpl.htm>.

Mensen die op de wachtlijst voor de WSW staan, behoren automatisch tot de doelgroep. Bij hen is al vastgesteld, dat ze door een arbeidshandicap niet het volledige WML kunnen verdienen. Voor de anderen geldt: wanneer je die procedure hebt doorlopen, krijg je een voor beroep vatbare beslissing. Als je het er dus niet mee eens bent dat je tot de doelgroep behoort, of ook als je het er niet mee eens bent dat je **niet** tot de doelgroep behoort, kun je in bezwaar gaan bij Burgemeester en Wethouders. Stelt men vast dat je niet tot de doelgroep behoort, dan is het afgelopen. De gemeente Amsterdam heeft in eerste instantie de doelgroep al omschreven: mensen die op een participatieplaats zitten en die nog niet kunnen doorstromen naar een trede hoger: begeleiding/reïntegratie naar de arbeidsmarkt middels sollicitatietrainingen etc., komen in aanmerking voor de proef met de loondispensatie. Dit was een groep, waarmee de Dienst Werk en Inkomen en Pantar eigenlijk mee in hun maag zaten. In Amsterdam wordt een participatieladder gehanteerd. Trede 1 is zorg (die mensen hoeven niets), trede 2 is geschikt voor vrijwilligerswerk, maar geen perspectief op de arbeidsmarkt en trede 3 is: met het nodige instrumentarium en begeleiding is iemand geschikt te maken voor trede 4: concrete plannen om door te stromen naar betaald werk, zoals sollicitatietrainingen. Maar de participatieplaatsen waarop de mensen op trede 2 en 3 zitten, zijn tijdelijk. In principe maximaal 2 jaar in het oude beleid, en een half jaar in het nieuwe beleid. Mensen moeten dan dus doorstromen naar een trede hoger. Maar als de consulent constateert dat dit bij deze persoon eigenlijk nog niet kan, dan heeft hij een probleem, want wat moet hij er dan mee? En dan is de inzet van de 'pilot loondispensatie' een mooie oplossing. Dit geldt met name voor de men-

Een deelnemende gemeente dient informatie te verstrekken ten behoeve van de pilot. Er zal vanaf de dag van inwerkingtreding van dit besluit een voorlopige lijst met door de gemeenten te registreren en aan te leveren gegevens die benodigd zijn om de pilot te monitoren, te evalueren en te bekostigen (hierna: de lijst) op de website [www.ikkan.nl/meebouwenpilots](http://www.ikkan.nl/meebouwenpilots) worden geplaatst. De lijst is met name bedoeld om een gemeente die overweegt om zich aan te melden voor deelname aan de pilot een indicatie te geven van de daarbij behorende administratieve belasting. De definitieve lijst zal worden opgesteld in overleg met het middels een Europese aanbestedingsprocedure te selecteren onderzoeksbureau. Deze lijst zal zo spoedig mogelijk aan deelnemende gemeenten worden doorgegeven. Aan de deelnemende gemeenten zal door de minister een nog te ontwikkelen format beschikbaar worden gesteld om de in lijst genoemde gegevens te registreren, zodat alle deelnemende gemeenten deze set gegevens uniform bijhouden en het onderzoeksbureau deze eenvoudig kan bewerken en ontsluiten. Gemeenten dienen de gegevens bij te houden en aan te leveren in het ter beschikking gestelde format. Aan de deelnemende gemeenten wordt gevraagd om het dossier inzichtelijk en toegankelijk te administreren evenals de gemaakte keuzes, zodat het onderzoeksbureau ook eenvoudig kwalitatief onderzoek kan verrichten. Ook zal van een gemeente die aan de pilot deelneemt naar verwachting enkele malen medewerking aan interviews en enquêtes worden gevraagd.

Tevens dient de administratie zodanig te zijn ingericht dat de desbetreffende gegevens ook controleerbaar zijn. Uitgangspunt hierbij is dat de administratieve lasten voor deelnemende gemeenten zo beperkt mogelijk worden gehouden.

### 2.3. Bekostiging

Zoals opgenomen in artikel 11, eerste lid, van de wet zullen deelnemende gemeenten een tegemoetkoming ontvangen voor de uitvoeringskosten. Bij de tegemoetkoming in de uitvoeringskosten zal onderscheid worden gemaakt tussen vaste kosten en overige kosten. Onder vaste kosten worden de kosten verstaan die alle deelnemende gemeenten maken in de voorbereiding op de uitvoering

middelde realisatie van arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers voor Wsw-geïndiceerden vertegenwoordigd zijn in de pilot. Onder reguliere arbeidsplaatsen wordt in dit kader zowel het aantal detacheringen van Wsw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers verstaan als het aantal begeleidwerkenplekken waarbij Wsw-geïndiceerden daadwerkelijk in dienst treden bij een reguliere werkgever. Onder meer een goed netwerk met het regionale bedrijfsleven kan immers van invloed zijn op de resultaten die behaald kunnen worden bij het aan het werk helpen van de doelgroep met inzet van het instrument loondispensatie.

De selectie van deelnemende gemeenten vindt zodanig plaats dat de spreiding over de 30 grote regionale werkpleinen en over de zestien categorieën zo evenwichtig mogelijk is. Daarbij is bepaald dat maximaal 32 gemeenten deel kunnen nemen aan de pilot. Doet de situatie zich bijvoorbeeld voor dat het maximumaantal wordt overschreden en een keuze gemaakt moet worden tussen gemeenten die behoren tot hetzelfde grote regionale werkplein en/of dezelfde categorie, dan zal gekozen worden voor die gemeente(n) met de grootste kring.

Een verzoek tot deelname zal door gemeenten door middel van een volledig ingevuld aanvraagformulier kenbaar moeten worden gemaakt binnen een bij ministeriële regeling vast te stellen periode. Op het aanvraagformulier dient de gemeente in ieder geval gegevens op te nemen over de omvang van de kring. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving betreffende de pilot worden gemeenten voorgelicht over de vormgeving en de opzet van de pilot. Hierdoor kunnen gemeenten zich reeds beraden op deelname en een eventueel verzoek daartoe voorbereiden. Dit maakt het mogelijk om de inschrijvingsperiode na de inwerkingtreding van de benodigde wet- en regelgeving voor de pilot relatief kort te laten zijn. Ook zal samen met onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) in de aanloop naar de pilot worden bezien welke behoefte er zal bestaan bij de deelnemende gemeenten aan nadere voorlichting en ondersteuning

## 2.2. Informatieverplichting gemeenten

sen op wat ‘trede 2 plus’ wordt genoemd.

Een functionaris van Pantar vertelde mij het volgende. Het nieuwe beleid van de gemeente Amsterdam luidt dat alleen nog participatieplaatsen beschikbaar zijn voor mensen met een perspectief op doorstroming naar de arbeidsmarkt, c.q. betaald werk. Sociale activering op een participatieplaats voor mensen die dat perspectief niet hebben, wordt afgeschaft. De consultants van Pantar moeten beoordelen wie tot welke groep behoort. En daarnaast wordt de zogenaamde ‘generieke diagnose’ ingevoerd bij mensen die een uitkering aanvragen of waarvan de consultant van Pantar veronderstelt dat ze kunnen doorstromen, en op die wijze wordt ook het onderscheid gemaakt tussen mensen die kunnen doorstromen en mensen waarbij dat niet het geval is. Vervolgens is er voor Pantar een soort prestatiebeloningssysteem in het leven geroepen, waarbij binnen een half jaar zo en zoveel mensen moeten zijn doorgestroomd. De consultants van Pantar weten nu al dat de organisatie gevaar gaat lopen, omdat ze in de praktijk qua kenmerken, competenties en mogelijkheden nauwelijks verschil merken tussen de oude deelnemers aan de oude participatieplaatsen waarvan was vastgesteld dat ze niet konden doorstromen, en de nieuwe deelnemers aan de nieuwe participatieplaatsen waarvan de generieke diagnose zogenaamd vaststelt dat ze kunnen doorstromen. Met andere woorden: er wordt op grote schaal het nieuwe label ‘kan doorstromen’ op mensen geplakt die daar niet aan kunnen voldoen en dus is het over een half jaar crisis bij Pantar.

En als je wel tot de doelgroep van de loondispensatie behoort, treedt fase twee in werking. Je gaat nu gedurende drie maanden met behoud van uitkering bij een werkgever tewerk worden gesteld. In deze periode wordt vastgesteld, wat de **loonwaarde** is van de arbeid die jij verricht hebt. Daarvoor zijn er allerlei meetsystemen, die in het navolgende nog ter sprake zullen komen. Heeft men de loonwaarde eenmaal vastgesteld, bijvoorbeeld: deze persoon kan 40% van het WML voor de werkgever terugverdienen, want die arbeidsproductiviteit heeft hij of zij, dan krijg je weer een voor beroep en bezwaar vatbare beschikking. Daar staat in wat je loonwaarde is, en hoeveel je uiteindelijk bij de werkgever gaat verdienen.

nen. De potentiële werkgever krijgt ook zo'n beschikking, waartegen hij of zij ook in bezwaar of beroep kan gaan bij Burgemeester en Wethouders.

Dan ga je na die drie maanden een loon verdienen. De werkgever moet je een **'rechtens geldend loon'** uitbetalen. Je krijgt een arbeidsovereenkomst met de werkgever. Maar omdat de werkgever een loon mag betalen dat onder het minimumloon ligt, en omdat je bijvoorbeeld maar een loonwaarde hebt van 40%, zak je op die manier beneden het sociale minimum. Daarom is er behalve het 'rechtens geldend loon' een **aanvulling van de gemeente** op grond van de Wet Werk en Bijstand, waarbij de gemeente het loon aanvult tot een bedrag, dat meestal iets boven het sociale minimum zal liggen. Hierna zal ik het bovenstaande wat uitgebreider behandelen.

#### 1.4. De doelgroep

Zoals gezegd, iemand met een WSW-indicatie behoort automatisch tot de doelgroep. Om te bepalen of iemand die tot de doelgroep behoort ook inderdaad bij een werkgever tewerk mag worden gesteld waarbij beneden het WML wordt uitbetaald, heeft men een ingewikkeld meetsysteem ontwikkeld. Eerst vindt soms een medisch, psychologisch en/of arbeidskundig onderzoek plaats of de desbetreffende persoon weliswaar gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, maar toch een arbeidsproductiviteit heeft die niet beneden 20% van een gemiddelde ligt. Maar het kan ook zijn dat een gekwalificeerd ambtenaar van de gemeente of een arbeidskundige bepaalt of je tot de doelgroep behoort. De gemeenten mogen zelf bepalen wie het onderzoek, de toegangstoets genoemd, uitvoert. De procedure voor de doelgroepbepaling vind je in het schema op de volgende bladzijde.

met inzet van het instrument loondispensatie -, alsook tot welke van de zestien categorieën ze behoren, zijnde alle mogelijke combinaties van de onderstaande criteria:

#### Inwoneraantal

Gemeenten die een verzoek tot deelname hebben gedaan, zullen worden ingedeeld in vier groepen op basis van de grootteklassen gehanteerd door het Centraal bureau voor de statistiek: minder dan 20 000 inwoners, 20 000 tot 50 000 inwoners, 50 000 tot 100 000 inwoners en meer dan 100 000 inwoners. De grootte van de gemeente kan immers van invloed zijn op de wijze waarop uitvoering gegeven kan worden aan de nieuwe systematiek en daarmee op de resultaten die behaald kunnen worden bij het aan het werk helpen van de doelgroep met inzet van het instrument loondispensatie.

#### Uitvoering Wwb

Gemeenten die een verzoek tot deelname hebben gedaan, zullen op basis van de informatie aangaande de Wet werk en bijstand (Wwb) 2008, ingediend door gemeenten bij het Centraal bureau voor de statistiek in het kader van de Bijstandsuitkeringenstatistiek, worden ingedeeld in twee groepen om te bewerkstelligen dat zowel gemeenten die een bovengemiddelde als gemeenten die een ondergemiddelde netto-uitstroom (uitstroom minus instroom) uit de bijstand kennen, vertegenwoordigd zijn in de pilot.

De uitstroombmogelijkheden binnen een gemeente kunnen immers ook van invloed zijn op de resultaten die behaald kunnen worden bij het aan het werk helpen van de doelgroep met inzet van het instrument loondispensatie.

#### Uitvoering Wsw

Gemeenten die een verzoek tot deelname hebben gedaan, zullen worden ingedeeld in twee groepen op basis van de informatie Wsw 2008 ingediend door gemeenten bij Research voor Beleid in het kader van de Wsw-statistiek. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat zowel gemeenten met een bovengemiddelde als een onderge-

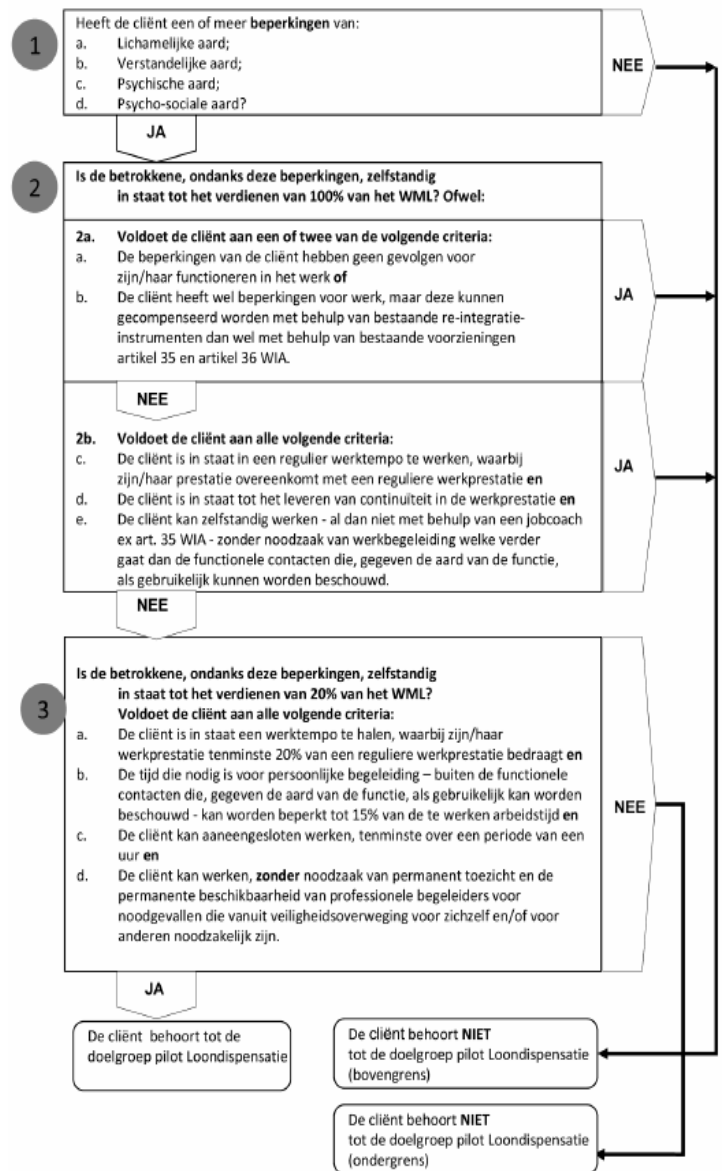
het instrument loondispensatie wil zeggen dat de werkgever een loon mag betalen dat onder het wettelijk minimumloon ligt als de loonwaardebepaling van de werknemer in de desbetreffende functie uitwijst dat betrokkene niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen. De nadere invulling van deze pilot geschiedt bij of krachtens dit besluit. In dit besluit worden de volgende onderwerpen nader uitgewerkt en toegelicht: deelname gemeenten (verzoek tot deelname en beoordeling, informatieverplichting gemeenten, bekostiging), uitvoering (toegangstoets, loonwaardebepaling, hoogte aanvullende uitkering, informatieverplichting doelgroep) en slotbepalingen (lagere regelgeving, inwerkingtreding). Deze toelichting wordt afgesloten met een bespreking van de ontvangen adviezen over het onderhavige besluit van de bij de uitvoering van de wet betrokken organisaties en de uitkomsten van de voorhangprocedure bij de beide kamers van de Staten-Generaal.

## 2. Deelname gemeenten

### 2.1. Verzoek tot deelname en beoordeling

Op grond van artikel 3 van de wet kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) gemeenten op hun verzoek aanwijzen om deel te nemen aan de pilot. In het kabinetsstandpunt van 13 februari 2009 en in een brief van de toenmalige staatssecretaris van 2 juli 2009 is aangegeven dat bij de selectie van gemeenten die een verzoek tot deelname hebben gedaan rekening zal worden gehouden met de eisen van representativiteit. Met andere woorden: er moet zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de diversiteit tussen gemeenten, zodat bij de (tussentijdse) evaluatie van de pilot uitspraken gedaan kunnen worden over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de nieuwe systematiek kan functioneren.

Om een selectie te maken van gemeenten die een verzoek tot deelname hebben gedaan, zal worden gekeken tot welke van de 30 grote regionale werkpleinen ze behoren - de regionale arbeidsmarktsituatie kan immers van invloed zijn op de resultaten die behaald kunnen worden bij het aan het werk helpen van de doelgroep



Als je dit schema zeer aandachtig hebt gelezen, weet je wel ongeveer wat je tegen een keuringsarts of consultant wel en niet moet zeggen om je eigen doelstellingen te bereiken. Hoewel, probeer niet slimmer te zijn dan je bent.

Je kunt tijdens de misschien vele gesprekken die je voert, bepaalde dingen al naar gelang je doelstellingen benadrukken en andere niet, om te bereiken wat je wilt. Ook hier geldt weer: praat erover met anderen. Een algemene handleiding in een brochure is niet te geven. Het ligt voor iedereen anders. Degene met wie je praat kan een professionele hulpverlener zijn, maar het kunnen net zo goed lotgenoten zijn. Vaak kunnen gesprekken met lotgenoten een hele opluchting zijn. 'Je beseft, dat je niet de enige bent die in dat schuifje zit, je herkent dingen bij anderen en anderen kunnen je een spiegel voorhouden. 'Heb jij dat nou ook, en goh, hoe heb je dat toen gedaan?' Lotgenoten kun je vinden door naar het spreekuur van een zelforganisatie zoals de Bijstandsbond of naar de vakbond te gaan. Behalve dat je daar misschien nieuwe informatie krijgt waar je wat mee kunt, ontmoet je daar ook mensen, die in dezelfde situatie zitten en voor dezelfde vragen staan. Het is ook mogelijk dat je bij die organisaties iemand kunt krijgen, die met je meegaat naar gesprekken waar je tegenop ziet. En dan kunnen we figuren als Victor Hebels, teamleider Zorg bij de gemeente Lelystad van repliek dienen. Meneer Hebels denkt er nogal luchtig over. Als kop boven het interview staat: 'Ik wil het granieten bestand in beweging brengen.' 'Een heel makkelijk voorbeeld: iemand die schizofreen is, zit thuis op de bank op het moment dat de blaadjes gaan vallen. Een groot deel van het jaar kan hij echter prima functioneren.' Dat zijn volgens Hebels klanten die uitstekend kunnen meedraaien in de pilot loondispensatie. (Zie <http://www.ikkan.nl/meebouwenpilots/pilot4/nieuws/bekijk/114> )

Laten we terugkeren naar het schema. Een paar punten zullen we eruit halen. Ten eerste: bij punt 2b staat: 'De cliënt heeft wel beperkingen voor werk, maar deze kunnen gecompenseerd worden met behulp van bestaande re-integratieinstrumenten dan wel met behulp van bestaande voorzieningen artikel 35 en artikel 36 WIA. De WIA

die wet op een later tijdstip vervalt, dit besluit op dat latere tijdstip vervalt.

Art. 10. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Uitvoeringsbesluit Tijdelijke wet pilot loondispensatie.

's-Gravenhage, 28 mei 2010

NOTA VAN TOELICHTING  
[28 mei 2010]

\

#### 1. Inleiding

De Commissie fundamentele herbezinning Wet sociale werkvoorziening (Wsw) (hierna: commissie-De Vries) heeft op 9 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008-2009, 29 817, nr. 40) geadviseerd tot een wijziging van het stelsel van werk en inkomen. Werk moet voor alle personen met een arbeidsbeperking meer centraal komen te staan. Mensen moeten in staat worden gesteld te werken naar hun vermogen, het liefst op de reguliere arbeidsmarkt. Daarbij stelt commissie-De Vries een uniforme benadering voor van alle mensen met een arbeidsbeperking bij de inschakeling in arbeid.

Het kabinet deelt de door commissie-De Vries gehanteerde uitgangspunten, zoals blijkt uit het kabinetsstandpunt van 13 februari 2009 (Kamerstukken II 2008-2009, 29 817, nr. 40). Alvorens over te gaan tot definitieve besluitvorming wil het kabinet - conform het advies van commissie-De Vries - evenwel eerst de effectiviteit en de toepasbaarheid van de nieuwe systematiek in pilots onderzoeken. In de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) van 2 juli 2009 (Kamerstukken II 2008-2009, 29 817, nr. 50) worden de verschillende pilots nader uitgewerkt.

De Tijdelijke wet pilot loondispensatie (hierna: de wet) creëert een basis om uitvoering te kunnen geven aan de pilot waarbij inzet van het instrument loondispensatie centraal staat. Toepassing van

bedoeld in artikel 8.11 van de Wet inkomstenbelasting 2001, buiten toepassing wordt gelaten.

-3. Bij de vaststelling van factor C zijn paragraaf 3.4 en de daarop berustende bepalingen en artikel 58, derde lid, van de Wet werk en bijstand, alsmede de artikelen 7, 36, vierde en vijfde lid, en 54, derde lid, van de Wet investeren in jongeren, van overeenkomstige toepassing.

-4. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder gehuwde, alleenstaande en alleenstaande ouder verstaan gehuwde, alleenstaande en alleenstaande ouder als bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de Wet werk en bijstand.

-5. De artikelen 19, derde en vierde lid, van de Wet werk en bijstand en 36, tweede en derde lid, van de Wet investeren in jongeren zijn van overeenkomstige toepassing op de aanvullende uitkering.

#### Art. 7. Informatieverplichting kring en loongedispenseerden

Een inwoner die behoort tot de kring, alsmede degene voor wie het college de hoogte van de aanspraak op een geldelijke beloning voor de verrichte arbeid onder toepassing van artikel 7, eerste lid, van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie heeft verminderd, is gehouden om aan het college alle inlichtingen of gegevens te verstrekken die het college redelijkerwijs nodig heeft ter uitvoering van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie, alsmede de benodigde inlichtingen te verstrekken ten behoeve van namens Onze Minister te verrichten onderzoek in het kader van de evaluatie van de pilot.

### § 3. Slotbepalingen

#### Art. 8. Lagere regelgeving [UT]

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van dit besluit.

#### Art. 9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de Tijdelijke wet pilot loondispensatie in werking treedt en vervalt met ingang van 1 januari 2013, met dien verstande dat indien op grond van artikel 16, tweede lid, van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie

is de Wet Inschakeling Arbeidsongeschikten. Anders gezegd: als je beperkingen tijdelijk van aard zijn, of als met begeleiding en scholing of andere reïntegratie-instrumenten, maar ook met een aanpassing van de werkplek, je waarschijnlijk 100% van het minimumloon kunt terugverdienen, dan behoort je **niet** tot de doelgroep van de pilot loondispensatie. De gemeente heeft dan ten opzichte van jou een inspanningsverplichting om je een instrumentarium aan te bieden waarmee je op termijn regulier werk kunt verrichten en ze mogen je dan niet in de pilot loondispensatie stoppen. Dus het is voor jezelf van belang dat je erover nadenkt wat de aard is/kan zijn van je beperkingen en hoe daarmee omgegaan kan worden in een eventuele baan. Denk dus niet: als ik niet aan de pilot meedoe, en ervoor in aanmerking probeer te komen, dan doet de gemeente niks meer voor mij, dan krijg ik geen hulp meer. Dit noemt men de 'bovengrens' van de doelgroep. Knelpunt is wel: hoe tijdelijk is tijdelijk? In de systematiek van de loondispensatie voor Wajongers wordt een grens van ten minste 6 maanden aangehouden. Dus als een bepaalde beperking minder lang duurt, kom je niet voor loondispensatie in aanmerking. Bij mijn weten is hier ten aanzien van de Wet op de Loondispensatie niets geregeld. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen welke kant het opgaat.

Aan de andere kant heb je de benedengrens van de doelgroep. Dat zijn de mensen die niet minstens 20% van het minimumloon kunnen terugverdienen. Wat daarvoor de criteria zijn, kun je in het schema vinden. Als je bijvoorbeeld ieder half uur even moet stoppen, om wat voor reden dan ook, en je dus niet minstens een uur achter elkaar kunt doorwerken, dan hoor je **niet** tot de doelgroep.

Let op! Verschillende gemeenten die aan de proef meedoen, hebben hun werkwijze naar aanleiding van de wet en de memorie van toelichting uitgewerkt in eigen beleid. Op verschillende punten kan men afwijken van de procedure, bijvoorbeeld algemene regels voor inperking van de doelgroep. Zo mikt de gemeente Amsterdam op een groep van maar 50 tot 100 mensen die nu een participatiebaan hebben (Trede 2 plus 3 van de participatieladder). De consultants van Pantar- het gemeentelijk reïntegratiebedrijf in ontwikkeling - moeten toch al periodieke gesprekken met de 'werkgever' van de participatieplaats en met de betrokken klant van de sociale dienst

voeren, waarbij o.a. een Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) wordt gemaakt. Degene die op een participatieplaats zit, blijft daar werken, maar nu gaat de werkgever hem inderdaad loon betalen, maar beneden het wettelijk minimumloon. De berekening en de meting van de loonwaarde die hieronder staat, wordt dan uitgevoerd.

In de praktijk hoeft het voor de werkgever financieel geen verschil te maken, want de meeste gemeenten vullen het instrument van betaling onder het minimumloon aan met eigen subsidieregelingen uit het werkdeel van de Wet Werk en Bijstand. Dat kan er zelfs toe leiden, dat de werkgever nog steeds een gratis arbeidskracht heeft. Alles wordt betaald door de gemeente, uiteindelijk. Dus: 1. subsidie voor het gedeelte van het loon onder het wettelijk minimum dat door de werkgever wordt betaald uit het werkdeel van de WWB. 2. De werkgever betaalt minder dan het minimumloon. 3. De betrokken werknemer krijgt een aanvulling uit de bijstand (inkomende deel) tot even boven het sociale minimum in de bijstand. De gemeenten maken er dan op die manier verkapte nieuwe Melkertbanen van, maar nu veel zwaarder onderbetaald.

### 1.5. De vaststelling van de loonwaarde

Als eenmaal bepaald is dat je tot de doelgroep behoort dan moet er een werkgever worden gevonden. Het is maar de vraag of er in dat opzicht voor jou iets te kiezen valt. In deze crisistijd zitten veel werkgevers niet te springen om personeel, en het aanbod dat ze je doen zal beperkt zijn. Je loopt het risico dat je ergens terecht komt waar je helemaal niet naartoe wil, bijvoorbeeld omdat je vindt dat het werk jou niet ligt of omdat het niet past bij je arbeidshandicap en opleidingsniveau. Dat laatste zal niet snel een argument zijn dat geaccepteerd wordt, want je bent verplicht alle 'algemeen aanvaarde arbeid' te accepteren. Maar zoals hierboven al bleek, kunnen gemeenten ook uitgaan van participatieplaatsen die mensen al hebben. Dan kan het zijn, dat je aan het einde van de tijd voor je participatiebaan wel blij bent met de nieuwe mogelijkheid, omdat je dan het werk kunt blijven doen waarvoor je zelf gekozen hebt. Hou er wel rekening mee, dat je slechts een jaarcontract krijgt aangeboden,

-2. Het college draagt ervoor zorg dat indien een arbeidsdeskundige, een arts of een andere deskundige op grond van het eerste lid wordt betrokken, deze over voldoende deskundigheid beschikt.

#### Art. 5. Loonwaardebepaling

-1. Het college stelt de loonwaarde, bedoeld in de artikelen 6 en 7 van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie, vast op basis van de feitelijke werkzaamheden bij de werkgever, bedoeld in artikel 6 van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie, van de desbetreffende persoon uit de doelgroep en op basis van een objectieve methode.

-2. Bij ministeriële regeling wordt de periode, bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie, vastgesteld en wordt bepaald welke methoden van loonwaardebepaling kunnen worden toegepast. [UT]

-3. De verdeling van de methoden over de deelnemende gemeenten geschiedt op een bij ministeriële regeling te bepalen wijze. [UT]

#### Art. 6. Hoogte aanvullende uitkering

-1. De aanvullende uitkering, bedoeld in artikel 8 van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie, bedraagt per kalendermaand:

a. indien de werknemer gehuwd is:

A - B - C;

b. indien de werknemer een alleenstaande ouder is:

$0,875 * (A - B) - C$ ;

c. indien de werknemer een alleenstaande is:

$0,625 * (A - B) - C$ ;

waarbij:

A staat voor het bedrag, bedoeld in artikel 21, onderdeel c, van de Wet werk en bijstand;

B staat voor de inkomsten in de desbetreffende kalendermaand uit de dienstbetrekking waarop artikel 7 van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie van toepassing is; en

C staat voor het overige inkomen in de desbetreffende kalendermaand.

-2. Bij de vaststelling van factor B zijn artikel 31, derde en vierde lid, van de Wet werk en bijstand en de daarop berustende bepalingen en artikel 7 van de Wet investeren in jongeren van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de arbeidskorting,

die derde.

-5. Nadat het vierde lid is toegepast, wijst Onze Minister met inachtneming van het derde lid de verzoeken van gemeenten zodanig toe dat een zo evenwichtige mogelijke verdeling wordt bereikt. Bij de toepassing van de vorige zin kunnen verzoeken van gemeenten met een grotere kring voorgaan op verzoeken van gemeenten met een kleinere kring.

#### Art. 2. Informatieverplichting gemeenten

-1. Het college verstrekt op verzoek van Onze Minister, aan hem dan wel aan een door hem aangewezen derde, de benodigde inlichtingen ten behoeve van de pilot. Onze Minister kan inzage vorderen van gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

-2. Het college voert een zodanige administratie dat alle van belang zijnde vastleggingen en bewijsstukken met betrekking tot het verloop van de pilot tijdig en controleerbaar zijn opgenomen.

-3. Ten aanzien van de inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld.

#### Art. 3. Bekostiging

-1. De tegemoetkoming, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie, bestaat uit een tegemoetkoming in de vaste kosten van de pilot en een tegemoetkoming in de overige kosten.

-2. Ten aanzien van de hoogte van de tegemoetkomingen, bedoeld in het eerste lid, de betaling van de tegemoetkomingen en de vaststelling daarvan worden bij ministeriële regeling regels gesteld.

[UT]

#### § 2. Uitvoering

#### Art. 4. Toegangstoets

-1. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer bij het onderzoek, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie, een arbeidsdeskundige, een arts of een andere deskundige wordt betrokken en worden nadere regels gesteld over de wijze waarop het college het onderzoek uitvoert. [UT]

omdat het een tijdelijke proef is, die over twee jaar alweer is afgelopen. Dan zit je misschien weer voor een nieuw traject. Zo wordt er een beetje met de mensen gesold.

Is er is een werkgever gevonden, dan gaat de procedure voor de bepaling van de loonwaarde in werking. Je wordt gedurende drie maanden met behoud van uitkering bij een werkgever te werk gesteld. De werkgever heeft hier dus een gratis arbeidskracht. In deze periode wordt de loonwaarde vastgesteld. Er wordt gekeken hoeveel jouw arbeidsproductiviteit afwijkt van het gemiddelde dat in die en die functie in die en die bedrijfstak of bij 'gangbare arbeid' gemiddeld is.

Om dat te kunnen vaststellen, wordt een bepaalde meetmethodiek gebruikt. De gemeenten kiezen uit een van de vier volgende methodieken:

- Activa Loonwaarde Methodiek, aangeboden door Activa BV
- Arbolabmethode, aangeboden door Melba en Arbolab
- Dariuz, aangeboden door TNO, Chainworks en
- Mensenwerk Loonbalans, aangeboden door Eduper.

Gemeenten konden bij hun aanvraag om in aanmerking te komen voor de proef met de loondispensatie ook een voorstel doen voor een andere methodiek, en wanneer ze daarvoor toestemming hebben gekregen, mogen ze daarmee werken. De gemeente Amsterdam (Pantar) heeft een eigen methodiek ontwikkeld, de zogenaamde bepaling van de VTA-waarde. Het zijn in zijn algemeenheid reeds bestaande maar deels nog beperkt ontwikkelde meetinstrumenten voor de bepaling van de loonwaarde van gedeeltelijk arbeidsongeschikten die bij vele regelingen aangaande het reïntegratieproces voor deze groep worden ingezet.

#### 1.6. De bepaling van de aanvullende uitkering en van het loon

Als na drie maanden je loonwaarde volgens een van bovenstaande methodieken eenmaal is vastgesteld, slaan ze aan het rekenen. In

principe werkt het systeem als volgt. Stel, iemand heeft een loonwaarde voor de werkgever van 40% van het WML. Die persoon krijgt dan bij zijn werkgever van die werkgever 40% van het WML uitbetaald (netto bedrag). Vervolgens wordt dit bedrag afgetrokken van het volledige WML. Dat wil zeggen, niet het WML zelf, maar de bijstandsnorm voor gehuwden die is afgeleid van 100% WML. En de gemeente vult dan het inkomen van de betrokken persoon aan door hem of haar als hij of zij alleenstaande is, 62,50% van dat verschil als (bijstands)aanvulling uit te betalen. **Let wel: zuiver formeel is het GEEN bijstandsuitkering op grond van de WWB, maar een uitkering op grond van de Tijdelijke Wet Loondispensatie waarbij wel een partnertoets geldt.** Het is in mijn ogen voer voor advocaten om te stellen dat er bijvoorbeeld wel of geen vermogenstoets moet plaatsvinden. Wel is het zo dat eventuele andere netto inkomsten, dus verkregen uit ander werk, dat je verricht naast je baan in de loondispensatie, verrekend moeten worden. Voor een alleenstaande ouder die in de bijstand 90% van het minimumloon heeft, geldt niet het percentage van 62,5% maar het percentage van 87,5%. Iemand die samenwoont en getrouwd is en met zijn of haar partner de bijstandsnorm voor gehuwden krijgt, krijgt in de pilot sowieso dezelfde gehuwdennorm van de bijstand. Dit om te voorkomen, dat deze mensen beneden het sociale minimum zakken. Gaan die mensen er dan in de pilot loondispensatie niet op vooruit? Jawel, staat in het uitvoeringsbesluit, want dan heb je recht op de fiscale arbeidskorting, hetgeen zal neerkomen op enkele tientjes per maand.

In de praktijk zal een alleenstaande in de bijstand die als uitkering 70% van het WML heeft volgens de bijstandsnorm voor die persoon er in inkomen iets van 10% of 15% op vooruit gaan. Dus uitkomen op 80% tot 85% van het WML bij een volledige werkweek en als hij/zij een loonwaarde heeft van bijvoorbeeld 40% van het WML. Maar, zegt men, als de arbeidsproductiviteit van de werknemer in de loop van de tijd verbetert omdat de arbeidshandicaps minder een rol spelen of de werknemer gewoon harder gaat werken, dan kan dat percentage oplopen tot wel 100% van het WML in totaal. (Dus uitbetaling loon werkgever plus aanvulling van de staat). Anders gezegd: een geraffineerd opjaagsysteem, om mensen

### Hoofdstuk 3. UITVOERINGSBESLUIT TIJDELIJKE WET PILOT LOONDISPENSATIE

28 mei 2010, Stb. 2010, 218  
Inwerkingtreding: 9 juni 2010  
Vervalt m.i.v. 1 januari 2013

BESLUIT van 28 mei 2010, houdende nadere regels ten aanzien van de uitvoering van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie (Uitvoeringsbesluit Tijdelijke wet pilot loondispensatie)

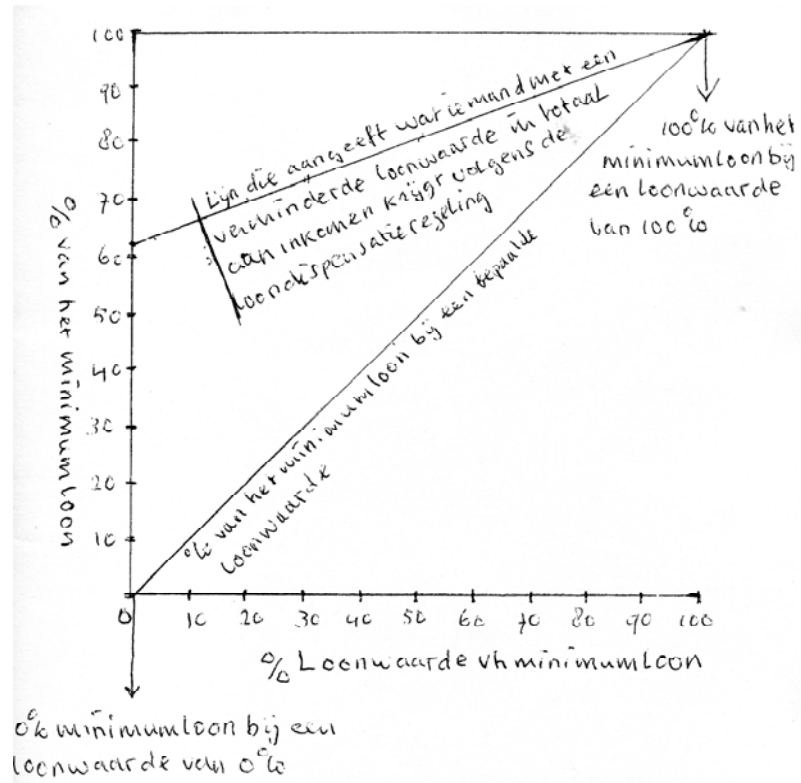
#### § 1. Deelname gemeenten

##### Art. 1. Verzoek tot deelname en beoordeling

- 1. Indien een gemeente wil deelnemen aan de pilot, doet het college van burgemeester en wethouders van die gemeente een verzoek daartoe aan Onze Minister.
- 2. Het verzoek wordt gedaan binnen een bij ministeriële regeling vast te stellen periode door middel van een door Onze Minister ter beschikking gesteld aanvraagformulier. Toewijzing dan wel afwijzing van verzoeken vindt plaats met inachtneming van het derde tot en met vijfde lid. [UT]
- 3. Aan de pilot nemen ten hoogste 32 gemeenten deel.
- 4. Onze Minister stelt vast tot welke regio en tot welke categorie de gemeenten behoren die een verzoek tot deelname hebben gedaan. De categorieën die worden gehanteerd, bestaan uit de combinaties van de volgende criteria:
  - a. inwoneraantal van de gemeente;
  - b. de mate waarin binnen een gemeente uitstroom plaatsvindt van rechthebbenden op grond van de Wet werk en bijstand; en
  - c. de mate waarin een gemeente begeleid werken als bedoeld in artikel 7 van de Wet sociale werkvoorziening realiseert, dan wel werknemers in het kader van een arbeidsovereenkomst op grond van artikel 2 van de Wet sociale werkvoorziening ter beschikking stelt aan een derde om op grond van een met de gemeente afgesloten overeenkomst arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van

zo hard mogelijk te laten werken met voorbijzien aan hun lichamelijke en of geestelijke handicaps. Wat dit op den duur voor gevolgen zal hebben voor de gezondheid van de desbetreffende persoon, laat zich raden. Natuurlijk formuleren de uitvoerders van deze regeling het anders. De reeds genoemde meneer Hebels zegt in het interview dat de mensen vaak opbloeien als ze eenmaal betaald werk hebben.

Het bovenstaande wordt in onderstaande grafiek in beeld gebracht



De grafiek heeft betrekking op een alleenstaande. Eenzelfde grafiek kun je maken bij het hoofd van een een-ouder gezin, met een

ander percentage. Dat percentage bij een-ouder gezinnen is hoger, en dus wordt de lijn vlakker. Anders gezegd: bijstandsvrouwen met kinderen gaan er bij een beetje harder werken verhoudingsgewijs minder sterk op vooruit dan alleenstaanden. Let wel: ik heb op de verticale as het percentage van het minimumloon afgezet. Strikt genomen is dit niet juist, want het moet eigenlijk de norm voor gehuwden in de bijstand zijn. De bovenste schuine lijn geeft aan wat iemand in totaal aan inkomen krijgt bij verschillende loonwaardes. De doelgroep begint bij een loonwaarde van minimaal 20% van het minimumloon. Die persoon krijgt bij een berekening waarbij iemand 62,5% krijgt over het verschil tussen de bijstandsnorm voor gehuwden plus wat hij/zij van de werkgever krijgt, totaal precies 70% van het minimumloon aan inkomen. Dat is precies gelijk aan de bijstandsnorm voor een alleenstaande.

Let wel: je kunt in het systeem van loon plus aanvulling nooit meer verdienen dan het WML. Naarmate je meer loon krijgt, wordt de aanvulling minder.

In bovenstaand rekenvoorbeeld zijn we uitgegaan van het WML (Wettelijk Minimum Loon). Dus dat de werkgever daarvan een gedeelte uitbetaalt. Maar in veel bedrijven en bedrijfstakken is een Collectieve Arbeidsovereenkomst van toepassing (CAO). Dat is een contract tussen het bedrijf of een werkgeversorganisatie waar bedrijven lid van zijn aan de ene kant en de erkende vakbonden aan de andere kant. In zo'n CAO worden afspraken gemaakt over arbeidsomstandigheden, scholing, hoogte van het loon, etc. En in zo'n CAO staan dan ook minimum CAO-lonen, wat iemand in dat bedrijf of bedrijfstak minstens moet verdienen. Nu is het bij de pilot loondispensatie zo, dat een werkgever, waar een CAO geldt, uit moet gaan van de minimum CAO-lonen. Dus niet van het WML. Dat staat duidelijk in de memorie van toelichting.

Nou klinkt dat op het eerste gezicht eenvoudig, 'minimum CAO-lonen', maar dat is nog knap ingewikkeld. Want in CAO's worden vaak afspraken gemaakt over loonschalen in de zin van: iemand die hier pas werkt verdient zoveel, na een jaar wordt het zoveel, en weer wat later zoveel. En die loonschalen hebben niet alleen te maken met hoelang je ergens werkt, maar bijvoorbeeld ook met functie-indelingen. In de ene functie verdienen je wat meer dan in de

Maar er zijn ook heel wat ondernemers die de extra subsidies dankbaar opstrijken. De ondernemerssite Sprout wil ondernemers inspireren. De website kopt: Geld besparen? Neem een kreupele aan. En geeft dan een helder overzicht van alle dispensaties en subsidies waar werkgevers voor in aanmerking komen. Kassa!

Aan de andere kant: uit een brief van de Landelijke Cliëntenraad blijkt dat zoals hierboven al aangegeven veel werkgevers helemaal niet op de systematiek van de loondispensatie zitten te wachten. Uit de brief blijkt, dat de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) in 2007 onderzoek heeft gedaan naar het re-integratie instrumentarium voor Wajongers en WSW-ers. Uit dit onderzoek bleek dat werkgevers voorkeur hebben voor loonkostensubsidie boven loondispensatie. Recent onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) zou dit beeld bevestigen. Wat de uitvoering betreft concludeert het IWI dat loonkostensubsidie de voorkeur verdient. Loondispensatie is complex, ondoorzichtig, leidt tot veel uitvoeringstijd en is voor betrokken werkgevers en Wajongers nauwelijks te begrijpen. De LCR trekt de conclusie dat de effecten van loondispensatie al bekend zijn en dat met de nieuwe pilot betrekking hebbende op bijstandsgerechtigden in feite niets nieuws wordt onderzocht. Overigens blijkt uit de brief niet expliciet, of de LCR nu voor of tegen de pilot met de loondispensatie is. Wel wordt geconstateerd, dat met de pilot tweederangs werknemers worden gecreëerd, maar het is uit de brief niet duidelijk of dit argument voor de LCR zwaar genoeg weegt om zich tegen de pilot te verklaren.

Al met al kan uit de ervaringen met de invoering van loondispensatie en de voorspellingen van economen over de werkgelegenheidseffecten van verlaging van het minimumloon de conclusie worden getrokken dat met de maatregel de kansen van werklozen in de praktijk niet worden vergroot en dat de toename van werkgelegenheid bijna nihil is. Wel krijgen gemeenten een instrument in handen om voorkomende werkzaamheden in de gemeente via een gemeentelijk werkbedrijf dat bijvoorbeeld ook de WSW uitvoert, goedkoop uitgevoerd te krijgen.... En is het een opstapje om het WML voor grote groepen meer of minder tijdelijk af te schaffen waardoor ze tot in lengte van jaren in armoede moeten leven.

voor werk moeten die mensen gaan doen? Daarbij moet je denken aan ongeschoolde arbeid in het huishouden of de bediening in de horeca, zoals café 's, restaurants en hotels. Of conciërges in grote flats en andere functies in de bewaking of in de schoonmaak. Nu zou het minimumloon in Nederland te hoog zijn om dat soort banen op grote schaal te scheppen. In Amsterdam streeft men ernaar toeleveringsbedrijven van de gemeente bij de proef te betrekken. Als de gemeente een contract met zo'n bedrijf afsluit is de voorwaarde dat het bedrijf meedoet aan de proef op de loondispensatie. Te denken valt aan parkeerbeheer, schoonmaak, bewaking, GVB, toeleveringsbedrijven voor kantoorpullen, etc.

## 2.7. Het werkt niet

De Sociaal Economische Raad (SER) wijst de plannen van het kabinet om langdurig werklozen tijdelijk onder het minimumloon te laten werken, unaniem af. Het plan leidt nauwelijks tot meer werk. Verder wijst de raad op mogelijke complicaties in de sfeer van discriminatie, ongelijke behandeling van mannen en vrouwen en ongelijke beloning voor hetzelfde werk.

Die loondispensatie blijkt ook verder al enige tijd te bestaan en wel voor Wajongers en...gehandicapten onder de 18 jaar. Vooral dat laatste is interessant. Je hebt dus al de minimumjeugdlonen, wettelijk, die aanzienlijk lager zijn dan het Wettelijk Minimum Loon voor mensen ouder dan 21 jaar. En dan kunnen werkgevers ook nog weer dispensatie krijgen om DAAR weer onder te gaan zitten. Wat zouden die jongeren verdienen, 1 euro per uur of zo. Bruto wel te verstaan. Ook interessant omdat je hiermee duidelijk ziet hoe het werkt. De lagere minimumjeugdlonen zijn indertijd ingevoerd om zogenaamd jongeren meer kansen te geven op werk. Decennia van loonmatiging en invoering van minimumjeugdlonen hebben geen snars extra betaald werk opgeleverd en jaren van economische groei hebben de werkelijke massawerkloosheid niet kunnen oplossen, hoezeer in statistieken ook met cijfers wordt gegoocheld om naar voren te kunnen brengen dat Nederland in West-Europa de laagste werkloosheid kent. En nu zeggen ze: ja, maar de gehandicapte mensen hebben dan nog steeds geen kansen t.o.v. de gezonde mensen, dus het loon moet NOG lager.

andere. En voor die functie-indelingen bestaan weer functiebeschrijvingen. Dus het kan in de praktijk nog knap lastig zijn om te bepalen van welk minimum CAO-loon je uit moet gaan.

## 1.7. Werkgevers

Je kunt er als werkgever aardig geld mee verdienen, met die systemen. Kijk maar.

Alexander, een 18-jarige jongen met een Wajong-uitkering, volgt de AKA-opleiding (arbeidsmarktgekwalficeerd assistent) bij het ROC. In het tweede jaar wil hij graag de overstap maken naar de beroeps begeleidende leerweg (BBL).

Een voorwaarde hiervoor is wel dat hij een baan vindt bij een erkend leerbedrijf. Alexanders begeleider berekent de exacte loonkosten van Alexander rekening houdend met een loondispensatie van 70%.

### *De loonkostenberekening ziet er als volgt uit:*

Minimumloonkosten per maand	€ 644.30
Totaal loonkosten bij een dienstverband van 32 uur	
(Inclusief vakantiegeld 8%, werkgeverslasten 20%, deeltijd factor 80%)	€ 668.01
Loonwaarde van 70%	€ 467.61
Volledige premiekorting van het UWV WERKbedrijf.	
€ 3402,- x 1/12	€ 283.50 -
<b>Loonkosten per maand</b>	<b>€ 184.11</b>
Afdrachtvermindering onderwijs	
€ 2.500 x 80% x 1/12	€ 166.67 -
Loonkostensubsidie	€ 225.51 -
Wanneer we de afdrachtvermindering onderwijs en de loonkostensubsidie in de berekening meenemen houdt de werkgever € 208.07 per maand over aan Alexander.	

Bron: At Work. Brochure voor werkgevers.

Dergelijke combinatiesystemen kunnen natuurlijk ook ingevoerd worden voor loondispensatieregelingen voor bijstandsgerechtigden. De gemeente Amsterdam zet bijvoorbeeld naast het systeem van loondispensatie ook subsidieregelingen in.

## Hoofdstuk 2. Acties zijn nodig

In Amsterdam is al actie gevoerd tegen de Tijdelijke Wet op de Loondispensatie. In de discussie in de gemeenteraad naar aanleiding van een interpellatie van SP raadslid Maureen van der Pligt kwam naar voren dat de Amsterdamse Groen Links wethouder Van Es eigenlijk ook geen voorstander is van een systeem waarbij specifieke groepen mensen beneden het minimumloon uitbetaald krijgen. Ze is meer voorstander van een subsidiesysteem. Maar de gemeente Amsterdam wil toch meedoen omdat het een proef is, die veel gevolgen zal hebben voor het nieuwe sociale zekerheidssysteem dat in overeenstemming met de verkiezingsprogramma's van bijna alle politieke partijen door de regering Rutte gaat worden ingevoerd. Wethouder Van Es vindt verder dat het systeem van de loondispensatie tijdelijk moet zijn en dat iemand uitzicht moet hebben op een volwaardige arbeidsplaats met een redelijk loon. De regering Rutte heeft een hoofdlijnen - notitie gepubliceerd over de invoering van de Wet Werken Naar Vermogen (WWNV). In deze wet worden delen van de Wajong, de WSW en de bijstand samengevoegd en zal meer in zijn algemeenheid in alle gemeenten met de systematiek van de loondispensatie gewerkt gaan worden. De gemeente wil in G4 verband (de 4 grootste gemeenten) aan tafel schuiven om dit nieuwe systeem handen en voeten te geven. De gemeente Amsterdam is verder voorstander van een andere systematiek van uitbetaling waarbij naast het gedeeltelijk minimumloon dat de werkgever betaalt, ook de aanvulling voor rekening van de werkgever komt.

Tijdens de discussie in Amsterdam bleek dat de cliëntenraad DWI en de WSW-raad niet over het meedoen aan de proef geraadpleegd waren. Ook heeft er, voordat de gemeente Amsterdam zich opgaf voor de proef, geen discussie hierover in de gemeenteraad plaatsgevonden. Na de nodige acties van het Steuncomité Sociale Strijd, vragen van Maureen van der Pligt in de gemeenteraad en discussies in die raad werd besloten, dat in Amsterdam deelname aan de proef vrijwillig is. Althans volgens de officiële stukken. Over de loondispensatie zal ongetwijfeld een maatschappelijke strijd ontstaan. Maar de onderklasse dreigt daarbij de speelbal worden van een

lang te verrichten, ook al wordt in de memorie van toelichting het uitgangspunt gehanteerd dat mensen niet in de regeling moeten blijven hangen. Waarbij de armoede onder die groepen, met gevolgen op het gebied van schulden en deviant gedrag zal moeten worden gemanaged. De directeur van de Sociale Dienst in Den Haag, Van Wesemael, wees er al op dat het gevaar van toenemende criminaliteit op de loer ligt. Oftewel: als je letterlijk niks te vreten hebt, ga je oplossingen zoeken. Daarom zijn in het welzijnswerk geheel nieuwe methoden ontwikkeld, de 'erop af' methode en de 'bemoeizorg'. Kenmerk van die nieuwe methoden is, dat het een compromis is van enerzijds strenge controles en regulering van het gedrag en de leefwijze op basis van regelgeving die de bevoegdheid geeft sancties op te leggen, en anderzijds wat men hulpverlening noemt: mensen helpen als werkende arme het hoofd financieel en anderszins boven water te houden, vertaald in mooie woorden als participatiebevordering, integratie in de samenleving en 'empowerment'. Middels (verplicht te accepteren) huisbezoeken en huiszoekingen (de 'erop af'-methode) controleren en beïnvloeden de hulpverlenende controleurs, wijkagenten en buurtregisseurs bepaalde groepen en gezinnen in ieder stadium van het socialisatieproces, vanaf de geboorte tot de volwassenwording en ook daarna, door regels op het gebied van onderwijs, opvoeding en uitkeringsverstrekking en doorgeleiding naar disciplinerende re-integratieprojecten.

### 2.6. De kwestie van de hoogte van het minimumloon

Laten we terugkeren naar de vraag of verlaging van het minimumloon gedeeltelijk arbeidsongeschikten of langdurig werklozen meer kansen biedt. Verlaging van de loonkosten voor de werkgevers op het minimumniveau leidt tot meer banen, is de stelling. Dat en het feit dat meer mensen hun loon kunnen terugverdienen voor de werkgever bij een lager dan gemiddelde arbeidsproductiviteit, zal de kansen voor de werklozen in het algemeen en van arbeidsgehandicapten in het bijzonder vergroten. Zij hebben meer kansen in de samenleving te participeren en middels betaald werk hun brood te verdienen waarbij ze als volwaardige, geïntegreerde burgers door het leven gaan. En het is heel sociaal om dat na te streven. Wat

een systeem in te voeren, waarbij zo weinig mogelijk mensen een beroep op de nieuwe regeling WWNV zullen doen. De nieuwe regeling moet worden gezien als een aanvulling voor mensen die ook kunnen werken maar niet het minimumloon voor de werkgever kunnen terugverdienen.

En inmiddels is dus de hoofdlijnennotitie om dat allemaal te regelen verschenen en staat een bestuursakkoord op stapel. De toekomstige discussie en strijd zal vooral ook gaan over het antwoord op de vraag, bij welke groepen de werkgever geen wettelijk minimumloon hoeft uit te betalen. En ook bepaalde groepen die wel een gemiddelde of meer dan gemiddelde arbeidsproductiviteit hebben kunnen daaronder gaan vallen, want er is niet alleen een lobby voor verlaging van het minimumloon voor groepen met een arbeidsbeperking, er is ook een lobby van economen en werkgevers voor verlaging van het minimumloon over de gehele linie. Voorbeelden zijn Barbara Baarsma en ook de fameuze ambtelijke werkgroepen die zijn ingesteld door het laatste kabinet Balkenende om de komende draconische bezuinigingen voor te bereiden. De proef op de loondispensatie lijkt dus een opstapje om ook gezonde werknemers minder dan het WML uit te betalen, wanneer ze eerst werkloos worden en een beroep op de nieuwe aanvullende regeling moeten doen. Of anders gezegd: iedereen heeft wel een vlekje.

## 2.5. Strengere controle van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Ook al kennen we de voorwaarden van de nieuwe aanvullende regeling nog niet precies, nu al kan worden voorspeld dat het een bijstandsachtige regeling zal worden met partnertoets, vermogens- toets en verrekening van inkomsten uit andere bronnen. In de hoofdlijnennotitie staat dat de polisvoorwaarden van de Wet Werk en Bijstand blijven gelden. Bij afschaffing van het minimumloon voor bepaalde groepen ontstaat een omvangrijke groep arbeiders die is aangewezen op onderbetaalde ongeschoolde arbeid met een minimalistische aanvulling van het inkomen door de staat. Waarbij die mensen in het gareel moeten worden gehouden. Men zal, als men tot deze groep behoort, bereid moeten zijn deze arbeid jaren-

veelheid aan lobbygroepen, die allemaal zo hun eigen belangen hebben en die allemaal hun invloed zullen willen uitoefenen. Die lobbygroepen zijn Divosa, de vereniging van directeuren van sociale diensten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de G4, werkgeversorganisaties en verder een veelheid aan politieke of niet specifiek aan politieke partijen gelieerde denktanks die vaak evenals re-integratiebedrijven en hun vertegenwoordigers erop uit zijn in het nieuwe systeem een plaatsje onder de zon te verwerven. Ook zal er, net als bij de totstandkoming van de Wet Werk en Bijstand het geval was, een uitruil van belangen plaatsvinden. De gemeenten streven bijvoorbeeld naar steeds meer bevoegdheden en macht, het Rijk wil bezuinigen maar de gemeenten minder. Dus... jullie krijgen als gemeente meer te zeggen maar je krijgt minder geld. Dit plaatst de gretigheid waarmee de gemeente Amsterdam aan de onderhandelingstafel wil zitten, in een bepaald daglicht. Er is een bestuursakkoord tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk gemaakt over o.a. de uitvoering van de nieuwe WWNV waarin bovenstaande processen tot uiting komen.

## 2.1. De voorgeschiedenis van het bestuursakkoord

Op 21 april 2011 werd bekend gemaakt dat de lagere overheden een akkoord bereikt hebben met de regering over de uitvoering van structurele bezuinigingen van in totaal 1,8 miljard per jaar, waarvan tijdens deze regeerperiode 825 miljoen gerealiseerd moet worden. Onderdeel van het plan is de hiervoor reeds genoemde uitvoering van de samenvoeging van Wajong, bijstand en sociale werkvoorziening. Deze samenvoeging moet een aanzienlijk deel van de bezuinigingen opleveren. Over hoe de nieuwe regeling, die Wet Werken Naar Vermogen (WWNV) wordt genoemd, eruit komt te zien wordt in het akkoord weinig gezegd. Men merkt slechts op dat de polisvoorwaarden (toetredingsvoorwaarden en andere om in aanmerking te komen voor de regeling) een kwestie van het Rijk is, waarin de gemeenten, provincies en waterschappen geen zeggenschap hebben. De regering heeft de verdere regeling van de samenvoeging vastgelegd in een 'hoofdlijnennotitie', die ook op 21 april verscheen.

In het bestuursakkoord worden uitgangspunten geformuleerd voor de uitvoering van de nieuwe wet door de gemeenten. De gemeenten moeten de bezuinigingen die het Rijk oplegt doorvoeren in de WSW en de bijstand; en vooral de korting op de re-integratiegelden betekent dat de gemeenten moeten omschakelen naar minder voorzieningen en begeleiding. Als algemene lijn in het akkoord hebben regering en gemeenten afgesproken, dat de gemeenten aanzienlijke beleidsvrijheid krijgen bij de uitvoering van de nieuwe Wwv.

Over de onderhandelingen heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) af en toe wat naar buiten gebracht. Daarbij werd duidelijk, dat vooral de bezuinigingen op de WSW een groot struikelblok waren, maar ook verklaarden de gemeenten andere bezuinigingen moeilijk te kunnen doorvoeren zonder een kaalslag in allerlei voorzieningen en begeleiding. Over dit punt is lang onderhandeld. De gemeenten voelden zich voor het blok geplaatst om iets uit te moeten voeren wat onuitvoerbaar was. Hoe is men eruit gekomen? Hiervoor moeten we de nieuwe loondispensatie en het herstructureringsfonds erbij betrekken. De doelgroep van de loondispensatie is namelijk aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van de pilot die hier wordt beschreven, hoewel in sommige publicaties wordt gesteld dat de regering eigenlijk tegen uitbreiding van die doelgroep was. Maar de gemeenten hebben er in de onderhandelingen sterk op aangedrongen. Waarom? In feite komen op basis van de afspraken ook mensen, die gezond zijn van lijf en leden voor de tewerkstelling met behulp van ontdoeking van het minimumloon in aanmerking. De gemeenten kunnen deze mensen die beneden het minimumloon krijgen uitbetaald, inzetten voor belangrijke taken die niet wegbezuinigd kunnen worden of waarvan men wil dat ze blijven bestaan. En in het kader van de WSW nieuwe stijl kunnen ook praktisch gezonde mensen voor werkzaamheden worden ingezet, waarmee de gemeenten geld kunnen verdienen op de markt om de WSW te financieren. Via het herstructureringsfonds dat in de langdurige staart van de onderhandelingen op tafel kwam, kan men de opleiding van de nieuwe arbeidskrachten tijdelijk financieren. Een vrij brede groep die vaak nauwelijks arbeidsgehandicapt is, kan worden ingezet, terwijl die mensen eerst een uitkering hadden. Op deze wijze kunnen gemeenten aanzienlijke bezuinigingen door-

kunnen commerciële bedrijven toch weer dergelijke constructies gaan opzetten en misbruik maken van de situatie om geld te verdienen. Het even eerder genoemde rekenvoorbeeld van de Wajonger die bij een werkgever tewerk was gesteld geeft dat al aan. Je kunt als commercieel bedrijf geld overhouden uit subsidies.

## 2.4. Samenvoeging van regelingen

Nog voor de proef met de Wet op de Loondispensatie werd ingevoerd, kregen we een nieuwe regering, de regering Rutte, die maar besloot in de nabije toekomst de loondispensatie-systemen over de gehele linie, dus in alle gemeenten te gaan invoeren. Deze maatregel maakt deel uit van allerlei andere maatregelen die in het regeerakkoord genoemd worden. Dit regeerakkoord is op het gebied van de sociale zekerheid het sluitstuk van een lange discussie. Op 9 oktober 2008 heeft de Commissie Fundamentele Herbezinning Wet Sociale Werkvoorziening (in de wandeling de Commissie de Vries genoemd) geadviseerd dat verschillende regelingen zoals de bijstand en de WSW worden samengevoegd en dat mensen in staat moeten worden gesteld te werken naar vermogen, het liefst op de reguliere arbeidsmarkt. In bijna alle verkiezingsprogramma's van politieke partijen voor de verkiezingen van 2010 werd voor de verkiezingen gepleit voor samenvoeging van verschillende sociale zekerheidsregelingen die nu nog naast elkaar bestaan. Vooral de Wet Sociale Werkvoorziening, de Wajong en de Wet Werk en Bijstand zouden samengevoegd moeten worden tot een regeling. De VVD noemde het de Participatiewet, Groen Links noemde het de Wet Investeren in Mensen (WIM). Vele instituties in de samenleving hebben voor en vlak na de verkiezingen voorstellen in dezelfde richting gedaan, zoals DIVOSA, de vereniging van directeurs van sociale diensten en de zogenaamde Baliegroep, een denktank van specialisten op het gebied van de sociale zekerheid. Basiskennmerk van al die voorstellen is dat mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit betaald werk moeten gaan verrichten bij een reguliere werkgever of in gesubsidieerde banen die door de overheid worden ingesteld. De bovengenoemde loondispensatie maakt deel uit van de nieuwe regeling, om – zo zegt men – gedeeltelijk arbeidsongeschikten meer kansen te geven op de arbeidsmarkt en

beeld de door de gemeente Amsterdam opgezette participatieplaatsen voor werklozen zogenaamd met een perspectief op doorstroming naar regulier betaald werk (de zogenaamde Pap 3 plaatsen). Dit gebeurt in Amsterdam op dit moment op grote schaal. Mensen die in een dergelijke participatieplaats komen worden een half jaar of een jaar gratis voor de werkgever tewerk gesteld in hotels, bij advocatenkantoren, etc.

Een voorbeeld: er kwam een bijstandsgerechtigde op het spreekuur van de Bijstandsbond die door Pantar tewerk gesteld zal worden bij Hotel Kwintus, een tweesterrenhotel en een gewoon commercieel bedrijf, al is het een budgethotel. Nu heeft dat hotel drie vestigingen (o.a. op de Leidsekade) en volgens de uitkeringsgerechtigde werkt het hotel al voor 80% met participatiebanen. Hij wist dat, omdat hij al eerder voor hotels had gewerkt en erg bekend was in de sector. Hij vroeg of hij geen garantie zou kunnen eisen dat ze hem na drie maanden in dienst nemen, of een intentieverklaring dat die kans groot is. Ze willen hem voor een jaar met behoud van uitkering in dat hotel laten werken. Pantar liet hem voordat hij naar het hotel moest, een lijst zien van een hele reeks commerciële bedrijven die ook voor het grootste deel met participatiebanen werken. Loopt dit niet een beetje de spuigaten uit? Die mensen die daar werken hebben een heel kleine kans dat ze ooit bij dat bedrijf in dienst komen, want die bedrijven werken met steeds weer nieuwe participatieplaatsen.

Uit het bovenstaande kunnen een paar conclusies worden getrokken. Het voorbeeld geeft aan dat we dezelfde situatie gaan krijgen als bij de malversaties van commerciële reïntegratiebedrijven die trajecten hadden waar de werklozen niets mee opschoten. Deze reïntegratiebedrijven bedachten constructies om zoveel mogelijk subsidies op te strijken en daar het bedrijf op te laten draaien. Vanwege deze constructies, waarvan onderzoek heeft aangetoond dat de effectiviteit van de toestroom naar de arbeidsmarkt voor werklozen zeer gering is, hebben veel gemeenten besloten weinig meer met deze bedrijven in zee te gaan. Maar via een andere methode (plaatsing van gedeeltelijk gehandicapte en gezonde mensen die minder dan het minimumloon verdienen of zelfs geheel gratis zijn)

voeren, in overeenstemming met de eisen van de regering, en toch andere inkomsten genereren waarmee voorzieningen in stand kunnen worden gehouden. Bovendien krijgen de gemeenten een grote beleidsvrijheid. Dit maakt het mogelijk geld uit de markt te halen. Nu al worden in de WSW mensen met een grote arbeidshandicap vervangen door mensen die in feite langdurig werklozen zijn, maar die nog wel een behoorlijke arbeidsproductiviteit hebben. Op die manier kunnen producten en diensten worden geleverd die gewoon in de markt gezet worden en daar verdient de gemeente geld mee.

## 2.2. Reacties op het akkoord

Vlak na publicatie kwam er een stroom van reacties los op het akkoord. Groen Links riep op het eerste gezicht heel flink dat de gemeenten het nieuwe akkoord moeten boycotten. Bij lezing van deze reactie en van die van de Partij van de Arbeid blijkt echter dat de partijen met zoveel woorden akkoord gaan met de systematiek van de loondispensatie. Er moet alleen minder bezuinigd worden. De partijen voeren daarbij als argument aan dat er geen geld zal zijn om mensen op grote schaal te blijven begeleiden in allerlei werkprojecten en daarmee worden die mensen in de steek gelaten. Maar zoals we hierboven zagen, kunnen de gemeenten besparingen doorvoeren en nieuwe inkomsten genereren. Het is dan ook de vraag of er geen geld zal zijn om een geavanceerd disciplineringsysteem voor werklozen en werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt op te tuigen. (Ik voorzie zoiets als werken beneden het minimumloon met een bijstandachtige aanvulling waar je tot in lengte van dagen op bent aangewezen en waarbij dit bijstandsregiem allerlei disciplinaire voorwaarden kent die de mensen rechteloos maken). De systematiek en de denkrichting van het bovengeschetste akkoord liggen vast, daar zijn vrijwel alle politieke partijen het over eens. Alleen zal er nog gesteggeld worden over de mate waarin en de schaal waarop dit systeem wordt ingevoerd. De oppositie wil wat meer geld om ook mensen met een wat grotere arbeidshandicap te kunnen blijven 'activeren'. Bovendien staat nog ter discussie hoe lang iemand met behulp van het instrument loondispensatie tewerk mag worden gesteld. Onderhandelingen daarover zullen ook gevoerd moeten worden met de

vakbonden, want het is niet te verwachten dat verdringing van bestaande betaalde arbeid en concurrentievervalsing zomaar wordt geaccepteerd. Wellicht dat bij de discussies die nu komen een zekere uitbreiding van het tijdelijke herstructureringsfonds zal worden gerealiseerd, zodat er een beperkte verdere tijdelijke financiële ruimte ontstaat voor de gemeenten om met de vakbonden te onderhandelen over de gevolgen van het bestuursakkoord voor de nieuwe arbeidskrachten. Deze onderhandelingen zullen echter pas op gang komen als de politieke besluitvorming over dit bestuursakkoord is afgerond en de gemeenten beginnen met de uitvoering ervan, waarbij ze kunnen zeggen dat ze met de rug tegen de (financiële) muur staan. Er zullen dus op vele fronten nog zeer ingewikkelde onderhandelingen worden gevoerd door een veelheid aan belanghebbenden, waarbij echter de hiervoor geschetste hoofdlijnen en uitgangspunten vaststaan. Verschillende gemeenten hebben al aangekondigd het niet eens te zijn met het bestuursakkoord. Op een congres van de VNG zal definitief worden beslist of de VNG akkoord gaat.

### 2.3. Mededingingsregels voor de overheid

Maar mag dat nu zomaar: dat de gemeenten op de commerciële markt gaan opereren, om geld binnen te halen? Wat bij dit alles een rol speelt, is de wijziging van de Mededingingswet, die in het voorjaar van 2011 door de Eerste Kamer is aangenomen. Op 8 april 2011 is de Wet Markt & Overheid in [Staatsblad 2011/162](#) gepubliceerd. Deze wet, die de Mededingingswet aanpast ter invoering van gedragsregels voor de overheid, treedt op een nog nader te bepalen tijdstip in werking. In die wet staat kort gezegd voorgescreven dat de overheid bedrijven geen oneerlijke concurrentie mag aandoen door met overheidsgeld (uit belastingen) commerciële activiteiten te financieren.

Het is duidelijk dat deze wijziging van de Mededingingswet gevolgen heeft voor de wijze waarop de gemeenten de bezuinigingen in het bestuursakkoord denken op te vangen en voor het ontplooiën van bedrijfsactiviteiten door gemeenten waarbij op een bepaalde (commerciële) markt wordt geopereerd. Gemeenten mogen niet zomaar een bedrijf oprichten en particuliere bedrijven concurrentie

aandoen, om zo geld binnen te halen om bezuinigingen op te vangen en publieke voorzieningen te financieren, of de belastingen laag te houden. Maar.....deze wet geldt niet voor economische activiteiten welke plaatsvinden in het algemeen belang. Het is aan de overheid om te beoordelen of bepaalde economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang.

Daarnaast zijn in de wet allerlei uitzonderingen opgenomen waarvoor de wet niet geldt. Dit is o.a. in het onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. En bovendien geldt de wet niet voor activiteiten in het kader van de .....WSW. Gemeenten kunnen dus in de toekomst het instrument van de loondispensatie inzetten in het kader van de nieuwe Wwv in eigen bedrijven. Die producten op de markt zetten. De Mededingingswet is hier niet van toepassing. De vraag is hoe onverkort deze ruimte daadwerkelijk is. Ten aanzien van diensten van algemeen economisch belang heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat er geen sprake is van een dienst van algemeen economisch belang wanneer de betrokken activiteit geheel geen specifieke kenmerken heeft waarmee deze van andere economische activiteiten onderscheiden kan worden, of wanneer deze activiteit reeds op bevredigende wijze verricht wordt door ondernemingen die volgens de regels van de markt werken. Het ligt niet voor de hand ten aanzien van economische activiteiten van algemeen belang anders te oordelen. De nieuwe wet is dus een aanvulling op de Europese Mededingingswet, namelijk voor sectoren waarvoor die wet niet gold. Maar leidend is die Europese wet en de vraag is in hoeverre er van de ruimte en de uitzonderingen in de Nederlandse wet gebruik kan worden gemaakt.

Toch moet uit het voorgaande niet worden geconcludeerd dat de gemeenten alleen streven naar het oprichten van eigen bedrijven waar gedeeltelijk arbeidsgehandicapten tewerk kunnen worden gesteld. De uitgangspunten van de Commissie de Vries en ook van de gemeente Amsterdam waren en zijn, dat er zoveel mogelijk moet worden gefocust op inschakeling van mensen met beperkingen bij reguliere werkgevers. Ook daarmee kunnen wellicht besparingen worden doorgevoerd. En ook daarbij kan het instrument van de loondispensatie worden ingezet. Overigens kunnen daarbij ook andere vormen van reïntegratietrajecten worden ingezet. Bijvoor-