



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 17 april 2018

Position paper Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet

*Uitgevoerd op verzoek van de
vaste commissie voor Sociale
Zaken en Werkgelegenheid*



CPB Notitie

Aan: Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Patrick Koot

Datum: 17 april 2018

Betreft: Position paper Hoofdpijnennotitie Loondispensatie
Participatiewet

1 Achtergrond

Op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid neemt het Centraal Planbureau (CPB) deel aan het rondetafelgesprek over de invoering van loondispensatie in de Participatiewet, zoals op hoofdpijnen beschreven door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. ¹ De centrale vragen voor het rondetafelgesprek zijn:

- Wat is uw opvatting over het plan voor loondispensatie in de Participatiewet?
- Welke kansen ziet u binnen dit plan?
- Wat zijn de eventuele alternatieven?

Om antwoord te geven op deze vragen verkennen we in deze notitie de mogelijke effecten van loondispensatie en beschrijven we eventuele alternatieven. Met nadruk wijzen we daarbij op de rol van het CPB. Het CPB analyseert de effecten van (voorgenomen) beleid en neemt geen positie in. Deze notitie beperkt zich verder tot een verkenning van de werkgelegenheids-, inkomens- en budgettaire effecten. Eventuele ethische en juridische elementen van de invoering van loondispensatie vallen buiten de scope van deze notitie.

2 Mogelijke effecten loondispensatie

2.1 Loonkostensubsidie versus loondispensatie

- Gesubsidieerde arbeid kan het voor werkgevers aantrekkelijk(er) maken om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen, als de subsidie compenseert

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/27/kamerbrief-hoofdpijnennotitie-loondispensatie-participatiewet>

voor het verschil tussen de productiviteit van de werknemer en het minimumloon.²

- Bij een **loonkostensubsidie** betaalt de werkgever het cao-loon aan de werknemer. De werkgever ontvangt een subsidie ter hoogte van het verschil tussen de loonwaarde en het minimumloon.³
- Bij **loondispensatie** betaalt de werkgever een loon lager dan het minimumloon. De werknemer ontvangt in dit geval de subsidie om dit loon aan te vullen.
- Er is een aantal wezenlijke verschillen tussen beide instrumenten:
 1. In het geval van **loonkostensubsidie** ontvangt de werkgever een subsidie voor een deel van de loonkosten (inclusief de werkgeverslasten). In het geval van **loondispensatie** wordt het loon van de werknemer (exclusief de werkgeverslasten) gesubsidieerd. De werknemer ontvangt loon van de werkgever en een aanvullende uitkering van de gemeente.
 2. In het geval van **loonkostensubsidie** is een werknemer gegarandeerd van het minimum (uur)loon dat geldt in Nederland. In het systeem van **loondispensatie** is dit niet het geval, omdat de aanvullende uitkering een (partner)inkomens- en vermogenstoets kent. Het kan dus voorkomen dat arbeidsbeperkten zonder aanvullende uitkering onder het minimumloon komen te werken.
 3. Een derde verschil is dat de werknemers onder het systeem van **loondispensatie** minder pensioen opbouwen dan onder het systeem van **loonkostensubsidie**. Door de geldende pensioenfranchise geldt overigens ook in het systeem van loonkostensubsidie dat veel werknemers maar beperkt pensioen opbouwen naast de AOW.

2.2 Budgettaire effecten

De invoering van het systeem van loondispensatie in plaats van loonkostensubsidie levert een besparing op van 0,1 mld euro in 2021 en 0,5 mld euro structureel⁴, onder andere doordat de loonkostensubsidie ook de bijbehorende werkgeverslasten vergoedt.⁵ Daarnaast geldt dat een deel van de arbeidsbeperkten geen recht heeft op een loonaanvullende uitkering onder loondispensatie.

² J. Bolhaar en P. Koot (2016). Vraagstukken rond werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In: perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³ Naast deze specifieke vorm van loonkostensubsidie geldt dat er ook generieke loonkostensubsidies bestaan (een vast bedrag per werkende) in de vorm van het lage-inkomensvoordeel. Zie hoofdstuk 3 in deze notitie.

⁴ Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord. <https://www.cpb.nl/publicatie/analyse-economische-en-budgettaire-effecten-van-de-financiele-bijlage-van-het-Regeerakkoord>

⁵ CPB (2015). Kansrijk arbeidsmarktbeleid. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-boek-16-kansrijk-arbeidsmarktbeleid.pdf>

2.3 Werkgelegenheidseffecten

Het werkgelegenheidseffect van loondispensatie in plaats van loonkostensubsidie is naar verwachting gering. Voor werkgevers resulteert een lastenverlichting, omdat zij niet meer het verschil tussen minimumloon en cao-loon hoeven te betalen.⁶

2.4 Effecten op het inkomen van arbeidsbeperkten

- Met name voor arbeidsbeperkten die enkele dagen werken, kan loondispensatie gunstiger uitvallen dan loonkostensubsidie. De vormgeving van de loondispensatie maakt het bovendien aantrekkelijker voor deeltijders om meer uren te werken.⁷ Bij meer werken neemt het totale inkomen (loon plus aanvullende uitkering) toe van de geldende bijstandsnorm naar het wettelijk minimumloon bij voltijdwerk.
- Voor arbeidsbeperkten die in voltijd werken, is loondispensatie echter een minder gunstig regime dan loonkostensubsidie. Zo hangt de hoogte van de arbeidskorting af van de loonwaarde die vastgesteld moet worden voor de werknemer, waardoor hij of zij minder arbeidskorting ontvangt dan een reguliere werknemer die werkt tegen het wettelijk minimumloon.
- Bovendien geldt dat de loonaanvullende uitkering onder de Participatiewet valt, met een kostendelersnorm en een inkomens- en vermogenstoets. Een deel van de arbeidsbeperkten (bijvoorbeeld thuiswonende, meerderjarige kinderen of arbeidsbeperkten met een werkende partner) heeft daardoor geen of beperkt recht op een uitkering.⁸

2.5 Overige punten

- Er is een afname van de administratieve lasten voor werkgevers, aangezien zij geen subsidie(s) meer ontvangen. Zij betalen alleen het loon aan de werknemer.
- Een juiste meting van de loonwaarde wordt in het systeem van loondispensatie ook van belang voor de werknemer, aangezien het loondeel van het inkomen hiervan afhangt. Ook de werkgever (die loon betaalt ter hoogte van de loonwaarde) en de overheid (voor de hoogte van de aanvullende uitkering) hebben hier belang bij.⁹
- Mogelijk nemen de WIA-lasten op termijn toe (zowel in het systeem van loonkostensubsidie als dat van loondispensatie). Werknemers die ziek worden, hebben een loonwaarde onder het wml, waardoor zij volgens de WIA volledig arbeidsongeschikt zijn.⁹ De uitkeringsverantwoordelijkheid verschuift in het geval van arbeidsongeschiktheid (grotendeels) van de gemeente naar het UWV.

⁶ Onder het systeem van loonkostensubsidie betaalt de werkgever een loon volgens de geldende cao (vaak boven het wml), maar ontvangt de werkgever een vergoeding tot maximaal het wml.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/27/kamerbrief-hoofdpijnennotitie-loondispensatie-participatiewet> (figuur 1, bladzijde 16)

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/27/kamerbrief-hoofdpijnennotitie-loondispensatie-participatiewet>

⁹ J. Bolhaar en P. Koot (2016). Vraagstukken rond werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In: perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.


3 Eventuele alternatieven

Er zijn meerdere alternatieven om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken om werknemers met een beperking in dienst te nemen.¹⁰ Hieronder bespreken we een aantal alternatieven vanuit het perspectief van de overheid.¹¹ Met nadruk wijzen we erop dat de weging van alternatieven een politieke keuze is en het CPB hieronder alleen de effecten ten opzichte van loondispensatie beschrijft (op hoofdlijnen).

- Generieke loonkostensubsidie: een vast subsidiebedrag voor werknemers tot een bepaald inkomen. Een voorbeeld hiervan is het lage inkomensvoordeel. Voordeel is dat de administratieve lasten lager liggen dan onder loondispensatie omdat er geen loonwaarde hoeft worden vastgesteld. Nadeel is dat de overheidsuitgaven door het (ongerichte) vaste bedrag hoger liggen dan onder loondispensatie.
- Loondispensatie zonder inkomens- en vermogenstoets. Een voorbeeld hiervan is de loondispensatie die nu van toepassing is in de Wajong. Voordeel is dat arbeidsbeperkten gegarandeerd een aanvullende uitkering ontvangen naast het loon en hun inkomenspositie dus beter is. Nadeel is dat de overheidsuitgaven hoger liggen dan onder loondispensatie.
- Verlaging van de werkgeverslasten bij het minimumloon. Een voorbeeld hiervan is de no-riskpolis die ervoor zorgt dat werkgevers bij ziekte van de werknemer niet de lasten dragen van de loondoorbetaling/ziektewet. Voordeel is dat werkgevers minder risico lopen om arbeidsbeperkten in dienst te nemen. Nadeel is dat deze optie duurder is dan loondispensatie.
- Aanpassing van het minimumloon (al dan niet met compensatie voor werkenden rond het minimumloon). Voordeel is dat mensen die thans een loonwaarde onder het wml hebben meer kans hebben op arbeidsparticipatie. Nadeel is dat het sociaal minimum en de uitkeringen in Nederland (die gekoppeld zijn aan het wml) lager komen te liggen en de inkomenspositie van arbeidsbeperkten (en anderen) dus minder gunstig is dan onder loondispensatie.
- Beschutte arbeid. Een voorbeeld hiervan is de Wet Sociale Werkvoorziening. Voordeel is de beschikbaarheid van een gewenst aantal arbeidsplaatsen en een gunstigere inkomenspositie voor arbeidsbeperkten. Nadeel is dat de benodigde subsidie per arbeidsplaats fors hoger ligt dan onder loondispensatie.

¹⁰ Zie ook J. Bolhaar en P. Koot (2016). Vraagstukken rond werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In: Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

¹¹ Ook sociale partners zouden maatregelen kunnen nemen, maar dat valt buiten de scope van deze notitie.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

April 2018