



Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek naar de uitvoering van de Uniforme loonwaarde- methode

Inhoud

Voorwoord	3
Hoofdboodschap	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Toezicht op de ULM	10
1.3 Doelstellingen	11
1.4 Centrale onderzoeksvragen en deelvragen	11
1.5 Onderzoeksaanpak	12
1.6 Leeswijzer	13
2 Hoe is de ULM georganiseerd?	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Implementatie ULM	14
2.3 Hoe is de ULM georganiseerd?	15
3 Het proces van ULM	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Voorbereiding van een loonwaardebepaling	17
3.3 Bedrijfsbezoek: interviews en observatie	18
3.4 Loonwaarderapportage	19
3.5 Terugkoppeling naar werkgever en werknemer	20
3.6 Tijdsbesteding loonwaardebepaling	21
4 Bepalen loonwaarde	22
4.1 Inleiding	22
4.2 De normfunctie	23
4.3 Een reguliere werknemer	24
4.4 De berekening van de loonwaarde	24
4.5 Mogelijkheden tot vereenvoudiging	26
5 Wegnemen belemmeringen en bereidheid werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking te laten werken	27
5.1 Inleiding	27
5.2 De ULM is een vooruitgang	27
5.3 Risico's voor uniformiteit	28
5.4 Draagt ULM bij aan het wegnemen van belemmering om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden?	28
6 Naschrift	30
Bijlage 1 Bestuurlijke reacties UWV en VNG	31

Voorwoord

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft op verzoek van de directie Participatie en Decentrale Voorzorgen (PDV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de uitvoering van de uniforme loonwaardemethode (ULM). Deze is op 1 juli 2021 ingevoerd als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen uit het Breed Offensief. Dat pakket is bedoeld om belemmeringen weg te nemen voor het in dienst nemen van werknemers met een arbeidsbeperking. De ULM vervangt verschillende methodes van loonwaardemeting. Met name grote werkgevers ervaren de verschillen in methodes als lastig. Vanaf 1 juli 2021 moeten loonwaarden van mensen met een arbeidsbeperking volgens één methodiek, de ULM, bepaald worden.

De Arbeidsinspectie heeft onderzocht in hoeverre de ULM uniform wordt uitgevoerd en in hoeverre de uitvoering bijdraagt aan het wegnemen van belemmeringen. De resultaten van het onderzoek staan in dit rapport. De Arbeidsinspectie vertrouwt erop dat deze bevindingen bijdragen aan verdere verbetering van de uitvoering van de ULM.

Hoofdboodschap

1. De uniforme loonwaardemethode is een vooruitgang maar kan op onderdelen uniformer

De uniforme loonwaardemethode (ULM) wordt over het algemeen door zowel loonwaarde-deskundigen als werkgevers gezien als een vooruitgang ten opzichte van de eerdere situatie met zes loonwaardemethodes. Volledige uniformiteit is niet mogelijk omdat bij functies die niet of moeilijk meetbaar zijn, of waarbij de arbeidsprestatie van de werknemer met een arbeidsbeperking moeilijk kan worden vergeleken met die van een werknemer zonder arbeidsbeperking, de uitkomst van de loonwaardemeting ook afhankelijk is van het professionele (en subjectieve) oordeel van de loonwaardedeskundige. Op diverse onderdelen van de ULM zijn er mogelijkheden tot het vergroten van de uniformiteit, bijvoorbeeld in vorm en kwaliteit van de loonwaarderapportages. Een belangrijk aandachtspunt is dat in loonwaarderapporten regelmatig een goede onderbouwing ontbreekt.

2. De ULM heeft een ondergeschikte rol voor werkgevers bij het bieden van werk aan mensen met een arbeidsbeperking

Er is meer uniformiteit in de uitvoering van de loonwaardebepalingen. In die zin worden werkgevers minder belemmerd om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te hebben. Werkgevers geven echter aan dat de ULM op zichzelf voor hen geen reden is om mensen met een beperking al dan niet werk te bieden. Werkgevers hebben meer moeite met andere verschillen bij het in dienst nemen en houden van mensen met een arbeidsbeperking: bijvoorbeeld de verschillen tussen loondispensatie en loonkostensubsidie, en verschillen in het administratieve proces, zowel tussen UWV en gemeenten als tussen gemeenten onderling.

Samenvatting

Inleiding

In Nederland bestaan twee voorzieningen die werkgevers compenseren in de loonkosten voor een verminderde productiviteit of loonwaarde van werknemers met een arbeidsbeperking: loonkosten-subsidie voor de gemeentelijke doelgroep en loondispensatie voor de Wajong-doelgroep. Voor het berekenen van de loonkostensubsidie of hoogte van de loondispensatie is een loonwaardebepaling nodig. Vóór 1 juli 2021 bestonden er zes verschillende gevalideerde methodes om de loonwaarde te meten. In de arbeidsmarktregio moest een keuze worden gemaakt voor één methode. Vooral landelijke werkgevers met vestigingen in het hele land gaven aan last te hebben van de verschillen in methodes. Aan de wens van werkgevers om de verschillen weg te nemen is gevolg gegeven door de invoering van de uniforme loonwaardemethode (ULM) per 1 juli 2021. De ULM is één van de maatregelen van het zogenoemde Breed offensief om belemmeringen weg te nemen voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden.

Onderzoeksvraag en aanpak onderzoek

Aanleiding voor dit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie is een verzoek van de directie Participatie en Decentrale Voorzieningen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de uitvoering van de ULM te monitoren. De Arbeidsinspectie kijkt vanuit haar wettelijke taak naar de doeltreffendheid van de uitvoering van de ULM. De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre draagt de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling door gemeenten en UWV bij aan het wegnemen van belemmeringen bij werkgevers om meer mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden?

Het onderzoek is kwalitatief van aard. In zes arbeidsmarktregio's heeft de Arbeidsinspectie de onderzoeks-activiteiten uitgevoerd bij het UWV-kantoor, de centrumgemeente en een andere gemeente. De onderzoeksactiviteiten bestonden uit interviews (met managers, beleidsmedewerkers en loonwaarde-deskundigen) en analyse van loonwaarderapporten.

In deze samenvatting geeft de Nederlandse Arbeidsinspectie inzicht in de resultaten van het onderzoek naar de uniforme loonwaardebepaling (ULM) door het beantwoorden van de deelvragen. Die beantwoording volgt na een korte uitleg over ULM.

ULM in het kort

Op hoofdlijnen komt de ULM neer op een vergelijking tussen de prestaties van de werknemer met een arbeidsbeperking en die van een reguliere, vergelijkbare werknemer¹ in die functie (de zogenoemde normfunctie). De prestaties worden gemeten op basis van de elementen tempo, kwaliteit en netto werktijd. De uniformering van de loonwaardebepaling heeft betrekking op de *inhoud van de loonwaardebepaling* (zoals een uniform begrippenkader en berekeningswijze), *het proces* (zoals de manier waarop gegevens om tot een loonwaarde te komen worden verzameld), *de inrichting van de loonwaarderapportage* en *kwaliteitseisen voor de professionals*.²

¹ Een regulier vergelijkbare werknemer is een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort.

² De landelijke [Cursusgids Uniforme Loonwaardebepaling](#) borgt de uniformering van de inhoud van de begrippen, de noodzakelijke stappen in de loonwaardebepaling, de wijze van uitvragen van gegevens, de onderbouwing van de waargenomen arbeidsprestatie, het benoemen van de voorwaarden voor die prestatie, de gehanteerde formats voor uitvraag en het rapportageformat.

Hoe verloopt het proces van de loonwaardebepaling door gemeenten en UWV?

In het Besluit Loonkostensubsidie, de nadere uitwerking in de ministeriële regeling ‘Regeling loonkosten-subsidie Participatiewet 2021’ en de Cursusgids Uniforme Loonwaardebepaling (CUL) staat beschreven welke stappen onderdeel uitmaken van het proces van de loonwaardebepaling.³

De loonwaardedeskundigen doorlopen over het algemeen de stappen van de loonwaardebepaling zoals beschreven in de regelgeving en de CUL. Wel verschilt de manier waarop zij de verschillende stappen uitvoeren in de praktijk. De verschillen zijn deels toe te schrijven aan het leveren van maatwerk, bijvoorbeeld omdat de loonwaardedeskundige rekening wil houden met de kwetsbaarheid van de werknemer. Soms zijn de verschillen te verklaren vanuit pragmatische overwegingen. Hierdoor kunnen verschillen in uitvoeringspraktijk ontstaan die afbreuk doen aan de beoogde uniformiteit van de ULM. De belangrijkste verschillen zijn:

- Loonwaardedeskundigen gaan verschillend om met het vooraf opsturen van vragenlijsten. UWV stuurt de vragenlijsten niet van tevoren op. Gemeenten laten dit doorgaan over aan de loonwaardedeskundige.
- Met het interview met de werknemer gaan loonwaardedeskundigen verschillend om. Meestal voeren zij het voorgeschreven een-op-een gesprek met de werknemer. Soms laten zij het gesprek met de werknemer achterwege omdat het te belastend zou zijn voor de werknemer. Om die reden kiezen loonwaardedeskundigen er soms voor om de werknemer samen met de werkgever of samen met een jobcoach te spreken.
- De manier waarop een observatie op de werkplek plaatsvindt verschilt. Meestal vindt de observatie plaats op de werkplek zelf. Een nadeel daarvan kan zijn dat de werknemer extra zijn best gaat doen of door de druk juist minder presteert, waardoor de meting niet representatief is voor de gemiddelde prestatie. Om die reden volgen loonwaardedeskundigen de werknemer soms op afstand.
- De herbeoordeling is regelmatig gekoppeld aan de duur van het contract in plaats van aan de inschatting van de loonwaardedeskundige wanneer er ontwikkeling in de prestaties van de werknemer zijn te verwachten.
- De terugkoppeling van de uitkomsten van de loonwaardebepaling naar de werknemer vindt lang niet altijd plaats. Soms gebeurt dat via de jobcoach of werkgever. De loonwaardedeskundigen vinden het soms lastig de werknemer te confronteren met een verminderde loonwaarde, terwijl de werknemer zijn of haar uiterste best doet.
- Vorm en kwaliteit van de loonwaarderapporten verschillen sterk van elkaar.

Loonwaarderapporten

De door de Arbeidsinspectie bestudeerde *loonwaarderapporten* voldoen in opzet, structuur en methodiek aan de vereisten. Dat geldt echter niet voor de onderbouwing. In rapporten ontbreken regelmatig de vereiste goede onderbouwing van de conclusies over de normfunctie, netto werktijd, tempo en kwaliteit. Dat maakt veel loonwaarderapporten moeilijk verifieerbaar en minder geschikt om terug te leggen bij werkgever en werknemer.

³ Besluit van 23 februari 2021 tot het stellen van regels ten aanzien van de loonkostensubsidie Participatiewet met betrekking tot het bepalen van de doelgroep, de uniforme bepaling van de loonwaarde en het moment van uitbetalen van de loonkosten-subsidie (Besluit loonkostensubsidie stb-2021-113), Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 februari 2021, nr. 2021-0000027549, tot het stellen van nadere regels met betrekking tot het bepalen van de loonwaarde alsmede de vaststelling van de vergoeding voor de werkgeverslasten in het kader van de loonkostensubsidie (Besluit loonkostensubsidie stb-2021-1132021), Staatscourant 2021, 9937; [Cursusgids Uniforme Loonwaardebepaling](#).

Onafhankelijke uitvoering ULM

De ULM eist dat het college van burgemeester en wethouders ervoor zorgt dat de *loonwaardedeskundige in voldoende mate onafhankelijk functioneert*. In de toelichting van het besluit staat dit toegelicht als: *de loonwaardedeskundige moet een onafhankelijke en onpartijdige positie innemen zodat de loonwaarde zo objectief mogelijk wordt vastgesteld*.⁴ De Arbeidsinspectie constateert dat er over het algemeen aandacht is voor de onafhankelijke uitvoering van de ULM. Bijvoorbeeld door loonwaardedeskundigen die in dienst zijn van de gemeente afzonderlijk binnen de organisatie te positioneren of de afspraak te maken dat loonwaardedeskundigen geen klanten uit de eigen caseload meten. Het komt ook regelmatig voor dat loonwaardedeskundigen wel de eigen klanten meten. Het argument daarbij is dat zij de klanten beter kennen, wat de kwaliteit en efficiëntie van de metingen ten goede zou komen.

In hoeverre is er sprake van een uniforme loonwaardebepaling en wat zijn de ervaringen van UWV, gemeenten en werkgevers met de ULM?

Alle onderzochte gemeenten en UWV-kantoren passen de ULM toe. De methodiek garandeert geen volledige uniformiteit. Naast de eerdergenoemde verschillen in het proces van loonwaardebepaling blijven er verschillen bestaan tussen loonwaardedeskundigen in de wijze waarop de loonwaarde tot stand komt en de onderbouwing daarvan. De methode werkt vooral goed en is het uniformst bij productietaken omdat deze goed meetbaar zijn. Bij dienstverlenende functies is de uitkomst van de meting meer afhankelijk van het professionele (en subjectieve) oordeel van de loonwaardedeskundige. Dat kan ten koste gaan van de uniformiteit van de loonwaardebepalingen.

Ondanks de nog bestaande risico's voor de uniformiteit vinden verreweg de meeste geïnterviewde loonwaardedeskundigen en werkgevers de ULM een vooruitgang. Loonwaardedeskundigen noemen de methode duidelijker, vooral ten opzichte van de methodes die de loonwaarde maten op basis van competenties. Enkele loonwaardedeskundigen hebben daarentegen een voorkeur voor meten op basis van competenties, omdat bij de ULM volgens hen niet alle aspecten van het functioneren van medewerkers kunnen worden meegenomen. Het betreft essentiële werknemersvaardigheden zoals communicatie, nakomen van afspraken en omgaan met conflictsituaties.

Werkgevers zijn overwegend positief over de ULM. Voor de kleinere werkgevers is deze positieve waardering niet zozeer het gevolg van de verhoogde uniformiteit van de meting maar omdat de meting voor hun gevoel meer dan voorheen gebaseerd is op een gesprek met de werkgever. Landelijke werkgevers benoemen de verhoogde uniformiteit wel als positief aspect van de ULM.

⁴ Besluit van 23 februari 2021 tot het stellen van regels ten aanzien van de loonkostensubsidie Participatiewet met betrekking tot het bepalen van de doelgroep, de uniforme bepaling van de loonwaarde en het moment van uitbetalen van de loonkostensubsidie (Besluit loonkostensubsidie stb-2021-113).

Neemt de ULM belemmeringen weg bij werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen?

Er is meer uniformiteit in de uitvoering van de loonwaardebepalingen. In die zin worden werkgevers minder belemmerd om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Voor werkgevers speelt de ULM een ondergeschikte rol bij werk bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. Andere factoren zijn belangrijker, zoals overwegingen van inclusiviteit, persoonlijke betrokkenheid, de inzet van jobcoaching, de no-riskpolis, SROI (social return on investment) en administratief ontzorgen. Daarnaast hebben grotere werkgevers ook te maken met het quotum van werknemers met een arbeidsbeperking.⁵ Werkgevers geven aan meer moeite te hebben met andere verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om verschillen tussen loondispensatie en loonkostensubsidie.⁶ Ook hebben werkgevers last van verschillen in administratieve procedures tussen gemeenten⁷ en tussen gemeente en UWV rondom de verstrekking van loonkostensubsidies en het verlenen van loondispensatie.

Wat zijn succesfactoren, knelpunten en verbetermogelijkheden?

De heldere, eenduidige methode van de ULM komt duidelijk als succesfactor naar boven: succes in de zin dat betrokkenen de ULM positief waarderen. Ook het gesprek met de werkgever is essentieel voor de positieve waardering van de werkgever, en daarmee het draagvlak bij de werkgever voor de uitkomst van de metingen.

Een knelpunt is dat de ULM minder goed toepasbaar is bij gecreëerde en gearvde functies⁸ (omdat een normfunctie en regulier gelijke werknemer moeilijk zijn vast te stellen) en bij dienstverlenende functies, zoals receptionist (omdat vooral het element tempo nauwelijks meetbaar is). Dan is vindingrijkheid nodig om tot een goede meting te komen.

De Arbeidsinspectie heeft werkgevers en loonwaardedeskundigen gevraagd naar mogelijkheden de ULM verder te verbeteren. De mogelijkheden die meerdere respondenten noemen zijn:

- Maak databases voor normfuncties en normen die praktisch nut hebben. Bijvoorbeeld voor functies binnen SW- en sociaal ontwikkelbedrijven en bij landelijke werkgevers.
- Verbeter de kwaliteit van de loonwaarderapporten. Deze zijn vaak onvoldoende verifieerbaar.
- Stroomlijn en uniformeer administratieve processen. Op dit moment geven vooral landelijke en grotere werkgevers aan last te hebben van verschillen in administratieve processen rondom het verstrekken van loonkostensubsidie en het verlenen van loondispensatie. Die verschillen zijn er tussen UWV en gemeenten, maar ook tussen gemeenten onderling.
- Baseer het moment voor de herbeoordelingen op het professionele oordeel van de loonwaardedeskundige en niet op de looptijd van een contract. Dat voorkomt onnodige metingen.

⁵ Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, Staatscourant 2015, 31250, 15-09-2015.

⁶ Een werkgever heeft recht op loondispensatie wanneer de werknemer een verminderde arbeidsprestatie heeft van tenminste 25 procent en de loonwaarde minder bedraagt dan het wettelijk minimumloon. Bij loondispensatie hebben werkgevers het recht om de werknemer minder dan het minimumloon te betalen. De werknemer krijgt naast het loon van de werkgever een aanvullende uitkering van UWV (tot maximaal 120% van het wettelijk minimumloon). Een werkgever heeft recht op loonkostensubsidie als de werknemer een verminderde arbeidsprestatie heeft en bedraagt maximaal 70 procent van het wettelijk minimumloon. De werkgever betaalt de werknemer het volledige loon en krijgt compensatie via de loonkostensubsidie.

⁷ Deze verschillen bestaan ondanks dat een groot deel van de gemeenten het zogenoemde preferente werkproces voor de aanvraag en uitbetaling van loonkostensubsidie heeft ingevoerd. [Zie hier de webpagina over het preferente werkproces loonkostensubsidie.](#)

⁸ Jobcarving is het afsplitsen van taken of werkzaamheden van bestaande functies om die vervolgens samen te voegen tot een nieuwe duurzame functie. Bij functiecreatie gaat het om het samenstellen van een nieuwe functie door eenvoudige taken uit het pakket van medewerkers te halen die daarvoor overgekwalificeerd zijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland bestaan twee voorzieningen die werkgevers compenseren in de loonkosten voor een verminderde productiviteit (of loonwaarde) van werknemers met een arbeidsbeperking: loonkosten-subsidie voor de gemeentelijke doelgroep en loondispensatie voor de Wajong-doelgroep. Voor het berekenen van de loonkostensubsidie of hoogte van de loondispensatie is een loonwaardebepaling nodig. Vóór 1 juli 2021 bestonden er zes verschillende methodes om de loonwaarde te meten. Partijen in de arbeidsmarktregio's moesten afspraken maken over één methode. Vooral landelijke werkgevers met vestigingen in het hele land gaven aan last te hebben van de verschillen in methodes. Aan de wens van werkgevers de verschillen weg te nemen is gevolg gegeven door de invoering van de zogenoemde *uniforme loonwaardemethode (ULM)* per 1 juli 2021.⁹ De ULM is één van de maatregelen in het kader van het Breed offensief¹⁰ om belemmeringen weg te nemen voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden.¹¹ Met de invoering van de ULM moeten zowel UWV en gemeenten als private aanbieders de loonwaardebepaling uniform uitvoeren.

Met de ULM bereken je (voor zowel de loondispensatie als de loonkostensubsidie) de loonwaarde door een vergelijking te maken tussen de prestaties van de werknemer en een regulier, vergelijkbare werknemer in die functie (zogenoemde normfunctie) op basis van de elementen tempo, kwaliteit en netto werktijd. De uniformering van de loonwaardebepaling heeft betrekking op de *inhoud van de loonwaardebepaling* (zoals een uniform begrippenkader en berekeningswijze), *het proces* (zoals de manier waarop gegevens om tot een loonwaarde te komen worden verzameld), *de inrichting van de loonwaarderapportage* en *kwaliteitseisen voor de professionals*.¹²

⁹ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 februari 2021, nr. 2021-0000027549, tot het stellen van nadere regels met betrekking tot het bepalen van de loonwaarde alsmede de vaststelling van de vergoeding voor de werkgeverslasten in het kader van de loonkostensubsidie (Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021).

¹⁰ Het [breed offensief](#) is een brede agenda om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een arbeidsbeperking te vergroten.

¹¹ Memorie van Toelichting: Wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief), Vergaderjaar 2019 – 2020, 35394 nr. 3.

¹² De landelijke [Cursusgids Uniforme Loonwaardebepaling](#) borgt de uniformering van de inhoud van de begrippen, de noodzakelijke stappen in de loonwaardebepaling, de wijze van uitvragen van gegevens, de onderbouwing van de waargenomen arbeidsprestatie, het benoemen van de voorwaarden voor die prestatie, de gehanteerde formats voor uitvraag en het rapportageformat.

Eind 2022 was het totaal aantal werknemers waarvoor loonkostensubsidie is ingezet ruim 30.000. De stijging ten opzichte van eind 2021 is ongeveer 5.000.¹³ Het aantal Wajongers waarvoor loondispensatie is ingezet was eind 2020 16.900.¹⁴ De ontwikkeling van het aantal loonwaardebepalingen houdt gelijke tred met de ontwikkeling van het aantal werknemers met een arbeidsbeperking waarvoor loonkostensubsidie wordt verstrekt of loondispensatie wordt verleend. De verwachting is dat het aantal werknemers waarvoor loonkostensubsidie wordt verstrekt met de tijd verder zal toenemen. Dat komt enerzijds door de groei van het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat onder de Participatiewet valt.¹⁵ Anderzijds zijn met het Breed Offensief maatregelen getroffen om de inzet van het instrument loonkostensubsidie te verbeteren. Zo is in de wet Breed Offensief¹⁶ onder meer geregeld dat vanaf 1 juli 2023 in meer situaties dan nu alsnog loonkostensubsidie kan worden ingezet terwijl men al werkt. En vanaf 2022¹⁷ worden gemeenten door een andere financieringswijze van de loonkostensubsidie niet meer geremd om waar nodig loonkostensubsidie in te zetten.¹⁸ Het aantal mensen waarvoor loondispensatie wordt toegekend zal in de loop der tijd afnemen omdat instroom in de Wajong van mensen met een arbeidsbeperking met arbeidsvermogen niet meer mogelijk is sinds 1 januari 2015.

1.2 Toezicht op de ULM

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van Werk en Inkomen en daar maakt de ULM onderdeel van uit. De uitvoering hiervan is belegd bij UWV en gemeenten.¹⁹ De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van dit stelsel (artikel 37 van de wet SUWI). Dat doet zij door te monitoren op belangrijke indicatoren en waar nodig met verdiepend onderzoek.

De Arbeidsinspectie heeft de uitvoering van de ULM onderzocht op verzoek van de beleidsdirectie Participatie Decentrale Voorzieningen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Doel van het onderzoek is om te beoordelen in hoeverre de loonwaardebepaling uniform wordt uitgevoerd en wat de ervaringen daarmee zijn, zowel van de uitvoerders als van werkgevers. De beleidsdirectie wil met de resultaten van dit onderzoek de Kamer informeren.²⁰ Aangezien de doeltreffendheid van de uitvoering onderwerp van toezicht is, heeft de Arbeidsinspectie ook onderzocht in hoeverre de uitvoering van de ULM heeft bijgedragen aan het wegnemen van belemmeringen bij werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

¹³ CBS Statline personen met een re-integratie of -participatievoorziening.

¹⁴ UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021.

¹⁵ De groei wordt veroorzaakt doordat vanaf 1 januari 2015 de gemeente er een nieuwe doelgroep heeft bijgekregen, namelijk de jonggehandicapten die voorheen onder de Wajong vielen. Verder groeit het aantal mensen uit de bestaande bestanden van gemeenten die in de doelgroep banenafpraak instromen.

¹⁶ De wet van 30 november 2022 tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoering breed offensief), Staatsblad 2022, 500.

¹⁷ Besluit van 22 september 2021 tot wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met de financiering van de loonkostensubsidies, Staatsblad 2021, 442, AMvB.

¹⁸ Gemeenten waren voorheen terughoudend bij het verstrekken van loonkostensubsidie vanwege het financiële risico dat eraan kleefde. (zie bijvoorbeeld het rapport van de Inspectie SZW 'Aan het werk, voor hoelang?', september 2018). Inmiddels wordt de loonkostensubsidie uitbetaald op basis van realisatie, waardoor er geen financieel risico meer kleefte aan het inzetten van loonkostensubsidie.

¹⁹ De ULM is gericht op de verstrekking van de loonkostensubsidie door gemeenten. UWV heeft ervoor gekozen aan te haken bij de ULM voor het bepalen van de loondispensatie voor werkgevers met Wajongers in dienst.

²⁰ Zie toelichting bij Besluit van 23 februari 2021 tot het stellen van regels ten aanzien van de loonkostensubsidie Participatiewet met betrekking tot het bepalen van de doelgroep, de uniforme bepaling van de loonwaarde en het moment van uitbetalen van de loonkostensubsidie (Besluit loonkostensubsidie stb-2021-113). Zie ook Kamerbrief reactie Motie Palland-Ceder over verdere vereenvoudiging methode loonwaardebepaling Participatiewet (Kamerstukken II, 2021/22, 34352, nr 243).

Naast het publieke deel is er ook een private markt rondom de loonwaardebepalingen. Gemeenten kunnen de uitvoering van loonwaardebepalingen inkopen bij en uitbesteden aan commerciële partijen en UWV. Ook de opleiding van loonwaardedeskundigen kan worden verzorgd door commerciële organisaties. UWV verzorgt de opleidingen aan de eigen arbeidsdeskundigen zelf. Het private deel van de uitvoering kent zelfregulering en valt niet onder het toezicht van de Arbeidsinspectie. Een College van Deskundigen ULM²¹ is verantwoordelijk voor dit private deel. Een onafhankelijke stichting, Blik op Werk (BOW), monitort dit private deel. De stichting ziet onder meer toe op de vraag in hoeverre de verschillende private partijen voldoen aan de ULM en de criteria zoals vastgesteld door het College van Deskundigen.²²

1.3 Doelstellingen

De Arbeidsinspectie richt zich in dit onderzoek op het publieke deel van de uitvoering van de ULM door gemeenten en UWV. De organisatie signaleert en agendeert daarbij mogelijke kansen en knelpunten om bij te dragen aan verbetering van de doeltreffendheid van de uitvoering van de ULM.

Meer concreet streeft de Nederlandse Arbeidsinspectie met dit onderzoek de volgende doelstellingen na:

1. Het bieden van inzicht in de wijze waarop gemeenten en UWV de uitvoering van de ULM hebben vormgegeven en uitvoeren.
2. Het verkrijgen van zicht op de ervaringen van gemeenten, UWV en werkgevers met de ULM.
3. Het duiden van succesfactoren en knelpunten in de uitvoering van de ULM.
4. Het verkrijgen van inzicht in hoeverre er door de uitvoering van de ULM belemmeringen bij werkgevers zijn weggenomen waardoor zij meer bereid zijn mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden.

1.4 Centrale onderzoeksvragen en deelvragen

Uit bovenstaande doelstellingen volgen onderstaande hoofd- en deelvragen voor dit onderzoek:

In hoeverre draagt de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling door gemeenten en UWV bij aan het wegnemen van belemmeringen bij werkgevers om meer mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden?

De hoofdvraag is opgedeeld in vijf onderzoeksvragen:

- a. Hoe verloopt het proces van de loonwaardebepaling door gemeenten en UWV?
- b. In hoeverre is er sprake van een uniforme loonwaardebepaling?
- c. Wat zijn de ervaringen van UWV, gemeenten en werkgevers met de uitvoering van de ULM?
- d. Wat zijn succesfactoren, knelpunten en verbetermogelijkheden in de uitvoering van de ULM?
- e. Neemt de ULM belemmeringen weg bij werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen?

²¹ Het College bestaat uit vertegenwoordigers van de VNG, Divosa, Cedris, UWV, De Normaalste Zaak, werknemersorganisaties, cliëntenorganisaties, de verschillende aanbieders van loonwaardedeskundigen/ opleidingen en OVAL.

²² Het College stelt de criteria vast voor de verschillende onderdelen, zoals de exameneisen voor loonwaardedeskundigen, het Register en de doorontwikkeling van de Uniforme methodiek loonwaardebepaling. De doorontwikkeling is bijvoorbeeld nodig als gevolg van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die van invloed kunnen zijn op iemands loonwaarde.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in zes arbeidsmarktregio's waar per arbeidsmarktregio de centrumgemeente, een andere gemeente en het regionale UWV-kantoor zijn onderzocht. De regio's zijn gekozen aan de hand van variatie op de volgende criteria:

1. De organisatie van ULM en met name hoe en door wie de loonwaardebepalingen worden uitgevoerd.
2. Inzet van het instrument loonkostensubsidie in relatie tot de omvang van de potentiële doelgroep in de arbeidsmarktregio, op basis van gegevens van CBS en dashboard UWV.
3. Spreiding over het land.

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. De Arbeidsinspectie richt zich met name op twee aspecten: 1) de mate waarin de ULM ervoor zorgt dat de loonwaardebepalingen uniform worden uitgevoerd en 2) in hoeverre deze uniformiteit belemmeringen heeft weggenomen en in hoeverre dat van invloed is op de bereidheid van werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Hiervoor is diepgaand inzicht nodig in het proces van loonwaardebepaling en de werkzame mechanismen van de ULM. Een kwalitatief onderzoek leent zich hier beter voor dan een kwantitatief onderzoek. De omvang van het onderzoek en de mate van verzadiging²³ die optrad waren dusdanig dat we op hoofdlijnen conclusies kunnen trekken die breder gelden dan de onderzochte gemeenten en UWV-kantoren. Het onderzoek bestond uit interviews (met managers en loonwaardedeskundigen van gemeenten en UWV en met beleidsmedewerkers van gemeenten), analyse van loonwaarderapporten en interviews met lokale/regionale en landelijke werkgevers. De Arbeidsinspectie heeft in totaal 29 loonwaardedeskundigen geïnterviewd, 20 leidinggevendenden/managers en/of coördinatoren en 147 loonwaarderapporten bestudeerd.

Er zijn 61 lokale en regionale werkgevers geïnterviewd over hun ervaringen met de ULM. Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie vijf landelijke werkgevers geïnterviewd, zowel de managers/coördinatoren van inclusie- en diversiteitsprogramma's als (interne) jobcoaches (14 personen in totaal). Per gemeente en UWV-kantoor is een caseverslag gemaakt dat aan de deelnemende gemeenten en UWV-kantoren voor een feitencheck is voorgelegd. Dit rapport bevat voornamelijk algemene bevindingen. Het is niet de bedoeling geweest van dit onderzoek UWV en gemeenten met elkaar te vergelijken.

Doeltreffendheid ULM

De ULM is één van de maatregelen uit het Breed Offensief om belemmeringen weg te nemen voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Meerdere factoren bepalen of een werkgever iemand met een arbeidsbeperking in dienst wil nemen. Denk bijvoorbeeld aan:

- Is het werk geschikt of kan het geschikt gemaakt worden?
- Is de kandidaat geschikt en gemotiveerd?
- De inzet van andere instrumenten zoals jobcoaching, het wegnemen van het risico bij ziekte (no-riskpolis) en maatregelen voor bijvoorbeeld aanpassingen aan de werkplek.
- Is er adequate administratieve ontzorging?

Het bepalen van de doeltreffendheid van de ULM is om bovenstaande redenen een complexe aangelegenheid. De ULM is slechts één van de factoren die mogelijk van invloed is op de bereidheid van werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking werk te bieden. De Arbeidsinspectie heeft de invloed van de ULM op die bereidheid van werkgevers onderzocht door loonwaardedeskundigen en werkgevers daar expliciet naar te vragen.

²³ Verzadiging is in kwalitatief onderzoek het punt waarop nieuwe interviews geen nieuwe informatie opleveren.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe UWV en gemeenten de loonwaardebepalingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn hebben georganiseerd. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de wijze waarop de ULM wordt uitgevoerd. Het gaat daarbij om hoe de loonwaardedeskundigen de stappen in het proces van de ULM doorlopen. Hoofdstuk 4 gaat in op de inhoud: Hoe berekenen de loonwaardedeskundigen de loonwaarde? Hoofdstuk 5 bevat tenslotte de conclusies omtrent de uniformiteit van de ULM en antwoord op de vraag of de ULM belemmeringen heeft weggenomen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

2 Hoe is de ULM georganiseerd?

2.1 Inleiding

UWV en gemeenten zijn vrij in de organisatorische vormgeving van de loonwaardebepalingen. Wel is er een aantal vereisten waaraan de inrichting van de loonwaardebepalingen moet voldoen.²⁴ Een vereiste is dat de meting in voldoende mate onafhankelijk uitgevoerd moet worden. Ook moeten gemeenten en UWV de loonwaardebepalingen laten uitvoeren door loonwaardedeskundigen die geschoold zijn in de ULM. Deze personen kunnen UWV en gemeenten zelf in dienst hebben of extern inhuren.

De gemeente moet controleren of een deskundige gekwalificeerd is. Dat blijkt als iemand ingeschreven is in het nieuwe Register van Loonwaardedeskundigen. Een loonwaardedeskundige is echter niet verplicht zich in te schrijven in het [Register van Loonwaardedeskundigen](#). Als een loonwaardedeskundige zich niet heeft laten registreren in dit register dient de gemeente op een andere manier te controleren of hij of zij over de gestelde kwaliteitseisen beschikt.

2.2 Implementatie ULM

Over het algemeen verliep de implementatie van de ULM soepel. Niet alle gemeenten en UWV-kantoren waren op 1 juli 2021 klaar om de ULM uit te voeren. Dit lag aan onvoldoende opleidingscapaciteit en/of de overgang naar andere software en/of aanbieders. Het waren tijdelijke problemen die bij de onderzochte UWV-kantoren en gemeenten niet meer spelen. De meeste gemeenten hebben de ULM medio 2021 of iets later ingevoerd. UWV heeft tot eind 2021 de tijd nodig gehad om de ULM in te voeren.

De overgang naar de ULM was het grootst voor gemeenten en UWV-kantoren die vóór de ULM een methodiek hanteerden die gebaseerd was op het meten van competenties. Voor de methodieken die de loonwaarde bepaalden op basis van de output van de werknemer was de overgang minder groot omdat er minder inhoudelijke verschillen waren.

²⁴ Zie [Cursusgids Uniforme Loonwaardebepaling](#) en Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 februari 2021, nr. 2021-0000027549, tot het stellen van nadere regels met betrekking tot de het bepalen van de loonwaarde alsmede de vaststelling van de vergoeding voor de werkgeverslasten in het kader van de loonkostensubsidie (Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021), Staatscourant 2021, 9937.

2.3 Hoe is de ULM georganiseerd?

Positionering loonwaardedeskundigen

Bij UWV voeren arbeidsdeskundigen de loonwaardebepalingen uit, naast hun taken als arbeidsdeskundige (re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking, adviserende taken en het inzetten van voorzieningen).

Bij gemeenten is het divers georganiseerd. De volgende varianten (soms in combinatie) komen voor:

- Verreweg de meeste gemeenten hebben met de invoering van de ULM ervoor gekozen de loonwaardebepalingen zelf uit te voeren en hebben loonwaardedeskundigen in loondienst of laten de loonwaardebepalingen uitvoeren door loonwaardedeskundigen van het 'eigen' sociaal-ontwikkelbedrijf. Veelal zijn dat jobcoaches of arbeidsdeskundigen.
- Gemeenten laten de loonwaardebepalingen uitvoeren door een marktpartij.
- Gemeenten laten de loonwaardebepalingen uitvoeren door arbeidsdeskundigen van UWV. Dit gebeurt echter steeds minder vanwege beperkte capaciteit bij UWV en uit kostenoverwegingen.
- Gemeenten laten de loonwaardebepalingen door één of meerdere zelfstandigen zonder personeel doen.

Is de ULM voldoende onafhankelijk (gepositioneerd)?

De ULM schrijft voor dat het College van Burgemeester en Wethouders ervoor zorgt dat de loonwaardedeskundige *in voldoende mate onafhankelijk functioneert*. In de toelichting van het besluit staat dit toegelicht als: *de loonwaardedeskundige moet een onafhankelijke en onpartijdige positie innemen zodat de loonwaarde zo objectief mogelijk wordt vastgesteld*.²⁵ Die onafhankelijke positie moet de loonwaardedeskundige vooral hebben ten opzichte van de werkgever, die een financieel belang heeft bij een lage loonwaarde. Ook de professional die de klant in zijn caseload heeft zitten, kan een belang hebben bij een lage loonwaarde. Deze is immers betrokken bij en verantwoordelijk voor de plaatsing van de klant en kan daarop aangestuurd worden. Een lage loonwaarde kan helpen bij de plaatsing.

Gemeenten hebben over het algemeen aandacht voor een onafhankelijke uitvoering van de ULM. Bijvoorbeeld door loonwaardedeskundigen in een afzonderlijke organisatorische eenheid te positioneren of door af te spreken dat zij niet de meting uitvoeren voor de eigen klanten. Het komt echter zowel bij UWV als bij gemeenten voor dat de professional die verantwoordelijk is voor de plaatsing, ook de loonwaardebepaling doet. Dit komt volgens sommige geïnterviewden de kwaliteit van de meting ten goede, omdat de loonwaardemeting wordt uitgevoerd door iemand die de klant al goed kent. Daardoor kan deze alle relevante aspecten meenemen in de meting en kan de meting efficiënter worden uitgevoerd.

De onafhankelijkheid van de meting ten opzichte van de werkgever wordt over het algemeen gewaarborgd. Soms lukt dit niet helemaal. Er zijn organisaties die de Participatiewet voor gemeenten uitvoeren waarin ook de Sociale Werkvoorziening (het SW-bedrijf) en/of het mensontwikkelbedrijf ressorteert. De loonwaardedeskundigen zijn in dienst van het gemeentelijk werkbedrijf, moeten dan de loonwaarden meten voor de werknemers binnen het SW-deel van het werkbedrijf, waardoor de onafhankelijkheid ten opzichte van de werkgever in het gedrang kan komen. Dit wordt meestal opgelost door de loonwaardedeskundigen binnen de organisatie onafhankelijk te positioneren, bijvoorbeeld in een aparte afdeling Diagnose.

²⁵ Besluit van 23 februari 2021 tot het stellen van regels ten aanzien van de loonkostensubsidie Participatiewet met betrekking tot het bepalen van de doelgroep, de uniforme bepaling van de loonwaarde en het moment van uitbetalen van de loonkostensubsidie (Besluit loonkostensubsidie stb-2021-113).

Kwaliteitsborging

Een vereiste om de ULM te mogen uitvoeren is dat de loonwaardedeskundige voldoet aan minimale vereisten op het gebied van opleiding en ervaring en aantoonbare kennis heeft van loonwaardemetingen en arbeidsmarkt. Als een loonwaardedeskundige de opleiding ULM met goed gevolg heeft afgerond, dan kan deze zich laten inschrijven in het Register van Loonwaardedeskundigen. De respondenten van dit onderzoek hebben allen de opleiding gevolgd. UWV heeft ervoor gekozen de arbeidsdeskundigen die de opleiding hebben gevolgd niet in te schrijven in het Register. Slechts een klein deel van de loonwaardedeskundigen van gemeenten heeft zich ten tijde van het onderzoek ingeschreven in het Register. Dat komt onder meer omdat niet alle loonwaardedeskundigen op de hoogte zijn van het bestaan van dit Register. Inmiddels is een groter deel ingeschreven en staan er nu ruim 330 loonwaardedeskundigen in het Register ingeschreven.

Veel van de onderzochte gemeenten en UWV-kantoren organiseren intervisiebijeenkomsten om lastige casussen te bespreken en/of laten de loonwaarderapporten standaard tegenlezen door collega's. Dergelijke kwaliteitsbevorderende maatregelen komen de onafhankelijkheid van de meting ook ten goede.

3 Het proces van ULM

3.1 Inleiding

In het Besluit Loonkostensubsidie, de nadere uitwerking in de ministeriele regeling 'Regeling loonkosten-subsidie Participatiewet 2021' en de Cursusgids Uniforme Loonwaardebepaling (CUL) staat beschreven welke stappen onderdeel uitmaken van het proces van de loonwaardebepaling.²⁶ In het onderstaande figuur wordt dit proces schematisch weergegeven.

Proces van loonwaardebepaling



3.2 Vorbereiding van een loonwaardebepaling

Werkgevers vragen bij UWV of gemeenten loondispensatie of loonkostensubsidie aan. In het aanvraag-formulier staat meestal al informatie die relevant is voor de loonwaardebepaling. De voorbereiding van de loonwaardedeskundige bestaat doorgaans verder uit het raadplegen van het dossier van de klant wiens loonwaarde wordt gemeten en het raadplegen van cao's of personeelshandboeken om de normfunctie (een met de functie van de werknemer vergelijkbare functie) te kunnen vaststellen.

De loonwaardedeskundigen hebben de mogelijkheid om voorafgaand aan het bedrijfsbezoek vragenlijsten naar de werkgever en/of de werknemer te sturen. Over het wel of niet vooraf sturen van vragenlijst verschillen de meningen. UWV heeft het beleid om de vragenlijsten niet van tevoren op te sturen. Gemeenten gaan daar verschillend mee om. Er zijn loonwaardedeskundigen van gemeenten die vinden dat het nuttig is om altijd vooraf een vragenlijst op te sturen. De werkgever en werknemer kun je op die manier beter voorbereiden op een loonwaarde en het is beter dan niets. Anderen zijn juist van mening dat het opsturen geen nut heeft. De meeste loonwaardedeskundigen nemen de vragen liever gezamenlijk met de werkgever en werknemer door tijdens het bedrijfsbezoek. Hun ervaring is dat werkgevers en werknemers (soms grote) moeite hebben met de vragen, mede omdat er begrippen in voorkomen die abstract zijn of die zij niet kennen (bijvoorbeeld: wat is kwaliteit?). De kwaliteit van de antwoorden is bij het vooraf invullen veelal slecht, of de vragenlijsten worden zelfs niet teruggestuurd. Andere loonwaardedeskundigen zijn van mening dat het vooraf opsturen van de vragenlijsten meerwaarde heeft, omdat er dan toch wat voorwerk is gedaan door de werkgever en werknemer. Daardoor verloopt het gesprek met hen soepeler en kan de benodigde informatie sneller worden verzameld.

Een andere reden om vooraf geen vragenlijst naar de werkgevers te sturen, heeft te maken met de belasting voor werkgevers waar veel mensen met een arbeidsbeperking werken. Zij moeten steeds dezelfde gegevens invullen die al bekend zijn bij de loonwaardedeskundige.

²⁶ Zie Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 februari 2021, nr. 2021-0000027549, tot het stellen van nadere regels met betrekking tot het bepalen van de loonwaarde alsmede de vaststelling van de vergoeding voor de werkgeverslasten in het kader van de loonkostensubsidie (Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021). Staatscourant 2021, 9937; [Cursusgids Uniforme Loonwaarde-bepaling](#).

Bij een grote gemeente zijn meer dan 200 straatvegers werkzaam. Gemiddeld vinden hier tien loonwaardemetingen per maand plaats. Dit betekent dat een teamleider jaarlijks tientallen vragenlijsten met heel veel overlap moet invullen.

3.3 Bedrijfsbezoek: interviews en observatie

Vrijwel altijd bezoekt de loonwaardedeskundige het bedrijf voor de vereiste gesprekken met de werkgever en werknemer en voor observatie van de werkzaamheden. In uitzonderingsgevallen wordt een meting telefonisch afgehandeld, bijvoorbeeld als sprake is van een herhaalmeting kort na de initiële meting. Tijdens de coronapandemie zijn veel metingen noodgedwongen telefonisch afgehandeld.²⁷

Gesprek met de werkgever

Het gesprek met de werkgever vormt zowel volgens de werkgevers als de loonwaardedeskundigen belangrijke input voor de meting. De werkgever krijgt de mogelijkheid om aan te geven hoe het tempo, de kwaliteit en de netto werktijd van de betreffende werknemer zich verhoudt tot een reguliere werknemer. Loonwaardedeskundigen geven aan dat het belangrijk is de regie in het gesprek te houden en goed door te vragen voor een juiste interpretatie van de informatie die de werkgever geeft. Goed doorvragen is belangrijk om bijvoorbeeld te achterhalen dat de normen voor een reguliere medewerker ook geen 100% zijn: *'een reguliere werknemer maakt ook fouten, moet ook naar de wc en heeft ook wel eens een mindere dag'*.

Een duidelijke meerderheid van de werkgevers ervaart het als positief dat de loonwaarde meer dan voorheen op basis van een gesprek met de werkgever tot stand komt. Ze voelen zich meer gehoord dan voorheen tijdens de ULM. Vrijwel alle loonwaardedeskundigen proberen tijdens het bedrijfsbezoek de verwachtingen van de werkgever te managen en draagvlak te creëren voor de te verwachten loonwaarde. Ze vragen bijvoorbeeld de werkgever hoe hoog deze de loonwaarde inschat of geven tijdens het gesprek al een inschatting van de verwachte uitkomst van de loonwaardebepaling.

Gesprek met de werknemer

In het gesprek met de werknemer toetst de loonwaardedeskundige vooral of het beeld over de prestaties overeenkomt met de informatie van de werkgever. Het gesprek met de werknemer vinden de loonwaardedeskundigen lastiger omdat de werknemer moet worden gevraagd naar factoren die de prestatie verminderen. Dit kan demotiverend werken voor de werknemer, omdat deze het gevoel heeft zijn of haar uiterste best te doen en hierin ook wordt gesteund door de positieve coaching van de werkgever. Loonwaardedeskundigen geven aan het gesprek zo positief mogelijk in te steken, bijvoorbeeld door eerst te vragen naar de werkzaamheden die de werknemer goed kan. Soms kiezen loonwaardedeskundigen ervoor om vanwege de nadruk op de negatieve kanten van het functioneren de werknemer samen met een jobcoach te spreken of met de werkgever. Dit laatste kan ook duiden op een principiële keuze van de werkgever om alleen over de werknemer te spreken als deze bij het gesprek aanwezig is. In uitzonderingsgevallen spreekt de loonwaardedeskundige niet met de werknemer, bijvoorbeeld omdat de werknemer op locatie werkt of te kwetsbaar is. In dat laatste geval kiest de loonwaardedeskundige voor het alternatief om het gesprek met de jobcoach te voeren.

Observatie werkplek

De meeste loonwaardedeskundigen geven aan daadwerkelijk te observeren hoe de werknemer functioneert op de werkplek. Die observatie vullen zij op verschillende manieren in. Soms staan zij letterlijk naast de werknemer om te kijken hoe deze het doet. Soms volgen loonwaardedeskundigen de werknemer op afstand zonder dat de werknemer het door het heeft. Op deze manier is de meting volgens deze loonwaardedeskundigen objectiever. Omdat de werknemer zich niet bekeken voelt is het waarschijnlijker dat deze 'normale' prestaties laat zien en niet over- of onderpresteert.

²⁷ De toenmalige Staatssecretaris van SZW heeft hiervoor toestemming gegeven vanwege de uitzonderlijke situatie. Deze metingen hadden een beperkte geldigheidsduur.

Een landelijke werkgever geeft een voorbeeld van een jongen die wist dat hij gemeten werd en extreem zijn best ging doen. Daar komt een hoge loonwaarde uit, maar die is niet reëel omdat zijn normale output veel lager is. Het is dan beter om op een afstandje zonder dat die persoon het weet de output te meten dan in een gekunstelde situatie.

Niet altijd vindt een observatie plaats. Hoe vaak dat gebeurt heeft de Arbeidsinspectie niet uit de loonwaarderapporten kunnen halen. Soms gebeurt dat niet omdat loonwaardedeskundigen de toegevoegde waarde te gering vinden, bijvoorbeeld omdat zij de observatie te kort vinden om daadwerkelijk een indruk te krijgen van iemands prestatie. (*'Als je het echt goed wil doen, moet je een persoon een hele dag volgen'*). Verder is de observatie soms praktisch erg lastig, bijvoorbeeld als het werk in het weekend of na kantooruren plaatsvindt of de persoon op een andere locatie werkt en de klus net is afgerond.

Loonwaardemeters benadrukken dat de meting een momentopname is. Het kan morgen weer anders zijn. Dat betekent dat een observatie op de werkplek niet heilig is en de informatie van de werkgever, die de werknemer al langer meemaakt, zwaarder zou moeten wegen.

De observatie vindt soms plaats in een speciaal voor de meting gecreëerde omgeving. De Arbeidsinspectie kwam een voorbeeld tegen van straatvegers die in een speciale ruimte hun prestaties kunnen tonen. Hiervoor is gekozen omdat op straat het tempo wordt bepaald door de langzaamste van de ploeg en de individuele prestatie dus veel minder goed meetbaar is.

3.4 Loonwaarderapportage

Kwaliteit loonwaarderapporten

De resultaten van de loonwaardebepalingen worden opgenomen in een rapport. De Regeling Loonkosten Participatiewet 2021 bevat een model, waaraan de rapporten moeten voldoen.

Vrijwel alle bestudeerde rapporten bevatten de Regeling voorgeschreven onderdelen, met uitzondering van de zienswijze werkgever en werknemer. Ook wordt de loonwaarde in verreweg de meeste gevallen via de juiste stappen berekend. De onderbouwing van de verminderde loonwaarde ontbreekt in iets minder dan de helft van de dossiers of is onvolledig waardoor het voor een buitenstaander niet goed te volgen is waarom de loonwaardedeskundige bepaalde keuzes heeft gemaakt. Wat ontbreekt is een duidelijke verwijzing naar de cao of de bedrijfsregeling of de onderbouwing bij de drie elementen. Dat maakt de rapportage ook minder verifieerbaar of geschikt om terug te koppelen aan de werkgever en werknemer. Ook is het daardoor lastiger voor loonwaardedeskundigen om van elkaar te leren en landelijk eenduidige uitvoering van de ULM te bevorderen. De rapportage wordt doorgaans ook niet gebruikt voor de terugkoppeling. Die wordt meestal mondeling gegeven. Pas als de werkgever tegen de loonwaarde in bezwaar gaat, gaat het loonwaarderapport een rol spelen.

Voorbeelden van onvoldoende onderbouwing:

- De normfunctie wordt genoemd maar er is onvoldoende onderbouwing voor de keuze van die normfunctie.
- Bij de normen voor tempo of kwaliteit wordt alleen aangegeven dat de werknemer wat langzamer is of iets meer fouten maakt maar er wordt niet aangegeven waar dat uit blijkt of hoeveel extra fouten ten opzichte van een regulier gelijke werknemer gemaakt worden.
- Bij de onderbouwing van tempo, kwaliteit en netto werktijd wordt te veel in algemene termen gesproken. Bijvoorbeeld: werknemer is traag van begrip, kan niet goed schakelen tussen werkzaamheden of is snel afgeleid.

Advies over herbeoordeling

De loonwaardedeskundige moet in het rapport ook aangeven of en wanneer deze een significante verandering²⁸ van de loonwaarde verwacht. Hierbij worden standaard vier termijnen voor een herbeoordeling onderscheiden:

- binnen 6 maanden
- 6 maanden tot 1 jaar
- 1 tot 2 jaar
- op de lange termijn geen verandering van de loonwaarde verwacht

In vrijwel alle bestudeerde dossiers wordt een advies over een herbeoordeling gegeven. Vaak is dit advies gekoppeld aan het moment van contractverlenging zonder verdere inhoudelijke onderbouwing. Het koppelen van een herhaalmeting aan een contractverlenging is niet nodig als de werksituatie hetzelfde is gebleven. Regelmatig ontbreekt een onderbouwing waarom een herbeoordeling binnen een bepaalde termijn nodig wordt geacht.

Als een werknemer start met een proefplaatsing bij een werkgever (met behoud van uitkering) van twee maanden moet een loonwaardebepaling, voor een goede overgang van de proefplaatsing naar indiensttreding, al na zes weken plaatsvinden. Veel loonwaardeskundigen vinden de werknemer dan nog onvoldoende ingewerkt om een goede loonwaardebepaling te doen. Ook kan het zijn dat er kort na de meting ontwikkeling te verwachten is, omdat bijvoorbeeld het takenpakket van de werknemer wordt uitgebreid. In die gevallen zou er snel weer een herbeoordeling nodig zijn. Loonwaardedeskundigen kiezen dan meestal toch voor een herbeoordeling na 1 jaar.

Voorbeeld landelijke werkgever: Iemand start op een instroomtraject en begint met drie taken. Na verloop van tijd komt er een taak bij, omdat de werknemer meer ingewerkt is. Formeel zou dan eigenlijk opnieuw gemeten moeten worden.

Ook de werkgever heeft de verantwoordelijkheid om tussentijds aan te geven als hij of zij van mening is dat de loonwaarde significant is veranderd, bijvoorbeeld door een wijziging van functie of omstandigheden. De loonwaardedeskundigen geven aan dat dit in de praktijk weinig voorkomt en als het voorkomt betreft het vaak een situatie waarin de loonwaarde lager is geworden.

3.5 Terugkoppeling naar werkgever en werknemer

Terugkoppeling werkgever

Volgens de Ministeriële Regeling moeten werkgever en werknemer in staat gesteld worden hun zienswijze op het loonwaaderapport kenbaar te maken. Werkgever en werknemer kunnen hiervan afzien. Hoe de loonwaardedeskundige deze terugkoppeling organiseert verschilt. Bijvoorbeeld via een gesprek of het voorleggen van het rapport. De loonwaardeskundigen leggen niet altijd het rapport voor, hetgeen dus in strijd is met de Ministeriële Regeling. Het komt zeer regelmatig voor dat de loonwaardedeskundige belt om het loonwaardepercentage door te geven, of de loonwaardedeskundige volstaat met het doorgeven van het loonwaardepercentage tijdens het gesprek met de werkgever.

²⁸ Volgens de CUL wordt onder een significante verandering verstaan een verandering van 10% of hoger in het loonwaardepercentage.

Verreweg de meeste werkgevers gaan akkoord met de vastgestelde loonwaarde. Zoals eerder aangegeven, geven veel loonwaardedeskundigen al tijdens het gesprek met de werkgever aan waar de loonwaarde waarschijnlijk op uit zal komen of peilen zij bij de werkgever welke loonwaarde deze verwacht. Doel hiervan is om de verwachtingen te managen en om al in het gesprek eventuele vragen over de vastgestelde loonwaarde te beantwoorden. Het komt mede hierdoor weinig voor dat werkgevers het niet eens zijn met de vastgestelde loonwaarde. Werkgevers vinden andere factoren vaak belangrijker dan de exacte hoogte van de subsidie/dispensatie bij de keuze om een werknemer met een arbeidsbeperking een contract aan te bieden. De no-riskpolis, jobcoaching en overwegingen omtrent inclusiviteit noemen werkgevers vaak als belangrijkere redenen. Er zijn zelfs werkgevers die bereid zijn genoegen te nemen met een lagere loonkostensubsidie dan de vastgestelde loonwaarde (loonwaarde minder dan 30%), bijvoorbeeld vanwege de 'gunfactor'.

Enkele werkgevers geven aan dat de hoogte van de financiële tegemoetkoming wel degelijk van belang is. Dat houdt verband met hun financiële positie. Voor overheidswerkgevers geldt het financiële argument nauwelijks, tenzij zij afhankelijk zijn van een budget. In het onderzoek kwam dit bijvoorbeeld aan de orde bij interviews met een scholingsinstituut en een zorginstelling.

Terugkoppeling naar werknemer

De terugkoppeling naar de werknemers vinden loonwaardedeskundigen veelal lastiger, omdat de uitkomst voor werknemers confronterend en demotiverend kan zijn. Soms kiezen loonwaardedeskundigen er daarom voor om geen terugkoppeling van de loonwaarde te geven aan de werknemer of de terugkoppeling te laten verzorgen door de werkgever of de jobcoach. Dit gebeurt vooral als het om een kwetsbare werknemer gaat en met relatief lage loonwaarde.

3.6 Tijdsbesteding loonwaardebepaling

Loonwaardedeskundigen doen gemiddeld 8 uur over een loonwaardebepaling. Dit is een gemiddelde over eerste en herhaalmetingen. Voor een eerste meting is meer voorbereidingstijd nodig. Bij een herhaalmeting zijn de meeste zaken al bekend. De nadruk ligt dan op ontwikkelingen die sinds de vorige meting hebben plaatsgevonden. Veel loonwaardedeskundigen geven aan ongeveer 4 uur nodig te hebben voor een herhaalmeting. Soms is een herbeoordeling even tijdrovend als een eerste meting, bijvoorbeeld door duidelijke veranderingen in de arbeidsprestatie.

4 Bepalen loonwaarde

4.1 Inleiding

De loonwaarde komt tot stand door een vergelijking te maken tussen de prestaties van de werknemer en een regulier, vergelijkbare werknemer in die functie (zogenoemde normfunctie) op basis van de elementen tempo, kwaliteit en netto werktijd.

Om de loonwaarde van een werknemer te bepalen meet de loonwaardedeskundige de arbeidsprestatie over maximaal vijf hoofdtaken. Per hoofdtak worden tempo, kwaliteit en de netto werktijd bepaald. De loonwaardedeskundige maakt gebruik van een taak-urenanalyse, waarin het percentage tijdsbesteding per hoofdtak wordt gebruikt als wegingsfactor bij de berekening van het totale loonwaardepercentage. In het onderstaande schema wordt de loonwaardebepaling schematisch weergegeven.

Loonwaardebepaling



In formule: Loonwaarde =
 $\% \text{tijd_taak1} * \% \text{tempo_taak1} * \% \text{kwaliteit_taak1} * \% \text{nettowerktijd_taak1} +$
 $\% \text{tijd_taak2} * \% \text{tempo_taak2} * \% \text{kwaliteit_taak2} * \% \text{nettowerktijd_taak2} +$
 $\% \text{tijd_taak3} * \% \text{tempo_taak3} * \% \text{kwaliteit_taak3} * \% \text{nettowerktijd_taak3} +$
 $\% \text{tijd_taak4} * \% \text{tempo_taak4} * \% \text{kwaliteit_taak4} * \% \text{nettowerktijd_taak4} +$
 $\% \text{tijd_taak5} * \% \text{tempo_taak5} * \% \text{kwaliteit_taak5} * \% \text{nettowerktijd_taak5}$

4.2 De normfunctie

Van belang is dat er een normfunctie kan worden gevonden bij de taken die de werknemer uitvoert. De normfunctie is de reguliere functie die qua samenstelling van de werkzaamheden het dichtst tegen de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden van de werknemer aan ligt. In eerste instantie wordt de normfunctie gezocht binnen het eigen bedrijf. Als dat niet mogelijk is wordt gezocht naar een normfunctie bij een ander bedrijf.

Primair probeert de loonwaardedeskundige de normfunctie vast te stellen op basis van de overlaptheorie. Daarbij kijkt de deskundige naar een overlap in tijd per taak ten opzichte van de reguliere functie waarmee wordt vergeleken. Is dat niet mogelijk, dan geeft het Besluit Loonkostensubsidie aanvullende criteria voor het bepalen van de normfunctie (op basis van een professioneel oordeel of vergelijking van taken uit verschillende functies).

Het bepalen van de normfuncties is lastig en tijdrovend bij gecreëerde en sterk gecarvde functies. Onderstaande voorbeelden illustreren dit.

Voorbeeld MKB-werkgever: Een agrarisch medewerker kan niet de volwaardige functie uitvoeren. Samen met de loonwaardedeskundigen is ervoor gekozen om een vergelijking te maken op kerntaken (koeien melken en weide afzetten), waarbij als norm twee andere agrarische medewerkers zijn genomen die ook recent in de functie waren begonnen.

Voorbeeld MKB-werkgever: Een werknemer werkt onder meer bij het ontbijtbuffet. Het betreft zeer diverse, kleine taken waar geen normfunctie voor te vinden is.

Werkgevers ervaren soms dat de normfunctie niet door alle loonwaardedeskundigen op gelijke wijze wordt bepaald. Onderstaand voorbeeld illustreert dat.

Voorbeeld landelijke werkgever: 'Ik hoor regelmatig terug als we een gecarvde functie hebben dat de loonwaardedeskundigen deze op verschillende manieren beoordelen. De ene loonwaardedeskundige pakt het standaard functieprofiel en schrapt de onderdelen die eruit zijn gehaald, maar gebruikt die standaard wel als de norm. Een ander gebruikt de gecarvde functie als de nieuwe standaard en gebruikt die als norm. Dan komt de loonwaarde hoger uit dan wanneer de initiële functie als normfunctie wordt genomen.'

Het is aan de hand van dit voorbeeld niet vast te stellen of de ULM in de verschillende situaties juist is toegepast.

In een aantal gemeenten wordt gewerkt met een eigen, vaak interne database met normfuncties (en bijbehorende) normen die vaak voorkomen. Loonwaardedeskundigen geven aan geen behoefte te hebben aan een landelijke database met normfuncties, met uitzondering van een database voor de werkzaamheden bij SW-bedrijven en landelijke werkgevers. Vaak zijn normfuncties te specifiek of te bedrijfsgebonden en helpt een landelijke database niet bij het vinden van een goede normfunctie.

4.3 Een reguliere werknemer

De prestaties van de werknemer moeten vergeleken worden met de prestaties van een regulier gelijke werknemer op de elementen tempo, kwaliteit en netto werktijd. Een regulier gelijke werknemer is een werknemer zonder beperking die ongeveer hetzelfde werk doet met dezelfde werkervaring. Als het om een bestaande functie gaat, dan is dat relatief eenvoudig. Een valkuil daarbij is wel dat de werkervaring niet wordt meegenomen in de vergelijking. Als het om een gecreëerde functie gaat, dan is de meting lastiger en is er meer nodig om te kunnen vergelijken.

Het komt vaak voor dat de loonwaardedeskundige niet zonder meer kan vergelijken met een reguliere werknemer binnen hetzelfde bedrijf. Dat komt vooral voor bij gecreëerde functies. Ook het vinden van een regulier gelijke binnen SW-bedrijven is lastig. Wie is dan de regulier gelijke? Soms wordt dan de voorman binnen het SW-bedrijf als regulier gelijke genomen of doen loonwaardedeskundigen zelf de werkzaamheden om een norm te kunnen bepalen. In enkele gevallen is gekeken naar een reguliere functie buiten het SW-bedrijf.

Voorbeeld mensontwikkelbedrijf: Om een norm vast te stellen voor de werkzaamheden in de wasserij is door de loonwaardedeskundige onderzoek gedaan bij een reguliere wasserij. De verschillende handelingen zijn in kaart gebracht en vervolgens is er een vergelijking gemaakt met de werkzaamheden in de wasserij.

Een ander mensontwikkelbedrijf dat werkt met een lopende band heeft bij andere reguliere bedrijven onderzoek gedaan naar de snelheid van de lopende band en deze vergeleken met de snelheid bij het eigen bedrijf. Op basis daarvan is een norm bepaald voor het tempo van de werkzaamheden aan deze lopende band.

4.4 De berekening van de loonwaarde

Om de feitelijke prestaties te kunnen vaststellen moet de prestatie van de werknemer op hoofdtaken worden vergeleken met de score van de werknemer op de elementen tempo, kwaliteit en netto werktijd ten opzichte van de norm (de reguliere werknemer).

Het meten van de prestaties op tempo, kwaliteit en netto werktijd werkt vooral goed bij productietaken. Bij dienstverlenende functies is het meten lastiger. Wat meet je bijvoorbeeld bij een receptioniste of een verkeersregelaar? Ook is het lastig als het om een leidinggevende functie gaat.

Regionale werkgever: 'Het gaat om iemand die werkzaam is als leidinggevende van een team (er zijn twee teammanagers). Haar loonwaarde vaststellen is goed verlopen maar het is zeker bij dat soort werkzaamheden heel lastig om werk om te zetten in aantallen. Hoe meet je het tempo van een leidinggevende? Ook bij netto werktijd en kwaliteit is dat ingewikkeld. Er is één taak die wel concreet te maken is: administratie. Een deel van de taak van de leidinggevende is de administratie bijhouden. We kunnen meten hoeveel tijd ze daarvoor nodig heeft en dat vergelijken met de hoeveelheid tijd die haar collega-teamleidster daarvoor nodig heeft.'

Bij de meting van de netto werktijd moet ook aandacht zijn voor de omstandigheden.

Landelijke werkgever: 'Er moet ook aandacht zijn voor de omstandigheden. Iemand in een rolstoel die geregeld moet wisselen van gebouw die moet met de lift. Dit kost veel meer tijd om van A naar B te komen dan een reguliere medewerker. Het blijft een ingewikkelde discussie om die netto werktijd goed te bepalen.'

Loonwaardedeskundigen wijzen op de volgende valkuilen bij het meten van tempo, kwaliteit en netto werktijd:

- Dubbeltelling bij de criteria tempo en netto werktijd. Het is belangrijk om het tempo te bepalen op basis van netto werktijd en niet op basis van de werktijd volgens het arbeidscontract.
- Bij de netto werktijd is het van belang dat alleen de extra tijd ten opzichte van een regulier gelijke van de bruto tijd wordt afgetrokken. Als een regulier gelijke bijvoorbeeld elke dag 10 minuten instructietijd nodig heeft en de werknemer waarvan de loonwaarde wordt berekend 20 minuten, dan is de netto werktijd niet 20 maar 10 minuten minder.
- Tempo en kwaliteit zijn communicerende vaten. Het tempo kan beïnvloed worden door het herstellen van fouten om de gewenste kwaliteit te leveren. Als het herstel van fouten niet wordt meegenomen in de beoordeling van de kwaliteit, dan vindt er dubbeltelling plaats. Onderstaand een voorbeeld waarbij dit goed is gedaan en goed is onderbouwd. In lang niet alle dossiers is uit de tekst op te maken of de berekening correct is uitgevoerd.

Voorbeeld uit een loonwaarderapport: Een pakketbezorger maakt bij 50% van de pakketten die hij bezorgt fouten. Deze fouten corrigeert de bezorger zelf waardoor zijn uiteindelijk kwaliteit 100% is. Zijn tempo is wel extra laag omdat hij veel tijd moet besteden aan het corrigeren van zijn fouten.

Sommige werkgevers maken bezwaar tegen een strikte toepassing van de regels. Werkgevers kunnen veel moeite doen om werknemers met een arbeidsbeperking in hun organisatie in te passen. Bij de berekening van de loonwaarde via de formule wordt volgens hen onvoldoende rekening gehouden met deze investering. Door sterke carving van functies blijven er soms enkele taken over die de werknemer kan uitvoeren. Als de werknemer op de beperkte taken 100% productief is, is de loonwaarde ook 100% en heeft de werkgever geen recht op loonkostensubsidie of loondispensatie. Waar andere werknemers ook inzetbaar zijn op andere taken, geldt dat niet voor de werknemer waarvan de loonwaarde wordt gemeten. De werkgever is dan minder flexibel in de inzetbaarheid van deze werknemer. Dit kan ook volgens deze werkgevers een financieel nadeel voor hen opleveren. Als voorbeeld werd genoemd: een kassamedewerker die alleen achter de pinkassa kan werken, omdat ze geen wisselgeld kan teruggeven. Er zijn loonwaardedeskundigen die soms de investering van de werkgever mee laten wegen bij het berekenen van de loonwaarde.

Landelijke werkgever: 'Als de loonwaardedeskundige uitsluitend naar die ene taak kijkt, kan het kloppen dat de werknemer een loonwaarde van 100 procent heeft. Maar het gaat ook om het teamwerkaspect en dat de werknemer ook op andere taken inzetbaar is. Als het verlies aan flexibiliteit (of inzetbaarheid) ook zou meetellen, dan zou het percentage lager uitkomen. Dit leidt wel eens tot discussie met de loonwaardedeskundige. Wordt alleen de arbeidsprestatie voor die ene taak gemeten of over het geheel van de functie?'

De respondent stelt dat dit probleem ook bij de vorige methode speelde, maar toen waren er meer mogelijkheden om andere criteria zoals competenties te laten meewegen. Die ruimte mist de werkgever nu wel, maar over het geheel is de ULM wel een verbetering, omdat deze zakelijker is en in zijn ogen ook objectiever.

4.5 Mogelijkheden tot vereenvoudiging

De ULM beoogt uniformering, geen vereenvoudiging van de loonwaardebepaling. Aanmerkingen op de ULM zijn onder meer dat de wijze van berekenen te complex en de uitkomst te gedetailleerd zijn, bijvoorbeeld een onafgerond loonwaardepercentage van 52%. In maart 2022 is in de motie Palland/Ceder²⁹ gevraagd naar mogelijkheden om de loonwaardebepaling te vereenvoudigen en om hierbij ook de invoering van een staffelsysteem te onderzoeken. Het onderzoek van de Arbeidsinspectie was toen al in uitvoering. In het verdere onderzoek is de vraag naar vereenvoudiging wel zoveel mogelijk meegenomen. Dit gebeurde door respondenten te vragen naar hun ideeën voor verbetering en vereenvoudiging, waaronder de invoering van een staffelsysteem. Respondenten vinden over het algemeen een staffelsysteem geen vooruitgang omdat je dan toch een loonwaardebepaling moet doen. Bovendien bestaat het risico dat een werkgever in discussie gaat als de loonwaarde dicht bij een staffelgrens uitkomt.

Enkele loonwaardedeskundigen pleiten voor een systeem van 50% loonwaarde voor iedereen. Dat scheelt uitvoeringskosten en onnodige bureaucratie. Wel ontstaat het risico van afroming. Het wordt dan voor degenen met de laagste loonwaarden lastiger om aan de slag te gaan. Ook is voorgesteld bij beschut werk een standaardpercentage van 30% loonwaarde te hanteren. Het risico van afroming speelt hier niet of minder.

²⁹ Motie van de leden Palland en Ceder, 29 maart 2022, Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2021-2022, 34352, nr 243.

5 Wegnemen belemmeringen en bereidheid werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking te laten werken

5.1 Inleiding

De ULM is één van de maatregelen uit het Breed Offensief om belemmeringen bij werkgevers weg te nemen bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Vooral grotere werkgevers die te maken hebben met loonwaardebepalingen uit meerdere regio's werden zoals eerder beschreven geconfronteerd met verschillende methodieken om de loonwaardes vast te stellen. Ze gaven aan daar last van te hebben.

5.2 De ULM is een vooruitgang

Vrijwel alle loonwaardedeskundigen vinden de ULM een verbetering ten opzichte van de oude meting. Deze is eenduidiger, beter meetbaar en daardoor zakelijker. De uitkomst van de meting is om deze redenen ook beter uit te leggen aan de werkgever. De verbetering geldt vooral ten opzichte van de oude methodes die gebaseerd waren op competenties.

Werkgevers zijn ook positief over de ULM. Werkgevers waarderen de ULM vooral positief omdat de uitkomst van de loonwaardebepaling meer dan vroeger gebaseerd is op een gesprek met de werkgever. Landelijke werkgevers zijn ook positief omdat er meer eenduidigheid is in de meting.

Landelijke werkgever: 'Het vaststellen van loonwaardes gaat met de ULM beter dan in het verleden. Dan ging het meer om zaken als werknemersvaardigheden en dan zat je al snel aan een hoge loonwaarde als de werknemer supergemotiveerd is.'

Enkele loonwaardedeskundigen zijn minder positief. Zij vinden dat met de ULM niet alle aspecten van het functioneren van de werknemer worden meegenomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om essentiële werknemersvaardigheden als samenwerken en communiceren. Sommige loonwaardedeskundigen geven aan competenties mee te laten wegen in de loonwaarde als die competenties ook daadwerkelijk van invloed zijn op de arbeidsprestatie.

5.3 Risico's voor uniformiteit

Loonwaardedeskundigen vinden de ULM mede door de objectiviteit van de meting een vooruitgang die de uniformiteit van de meting bevordert. Desondanks wijzen zij erop dat volledige uniformiteit een illusie is. Een veel gehoord geluid is: 'het blijft mensenwerk'. Het komt regelmatig voor dat hun professionaliteit (en daarmee subjectiviteit) nodig is om tot een schatting van de loonwaarde te komen. Dit onderstreept het belang van een goede toelichting in de loonwaarderapporten. Dat is een goede basis voor intervisie. De loonwaardedeskundigen noemen de volgende situaties waarin de objectiviteit/uniformiteit van de meting in het gedrang komt:

- Bij gecarvde en gecreëerde functies is het lastig om een normfunctie en regulier gelijke werknemer te vinden. De invulling daarvan is mede afhankelijk van het professionele (en subjectieve) oordeel van de loonwaardedeskundige.
- Bij dienstverlenende functies is de prestatie lastig te meten. Hoe meet je bijvoorbeeld de prestaties van een receptioniste of een host? Ook hier zal een professioneel (en dus minder objectief) oordeel van de loonwaardedeskundige aan te pas moeten komen.
- Loonwaardedeskundigen houden soms rekening met de investering van de werkgever en stellen de loonwaarde uit zichzelf bij om de werkgever te compenseren voor de investering die deze heeft gedaan voor het in dienst nemen van een werknemer met een arbeidsbeperking. Ook gaat een loonwaardedeskundige soms overstag als de plaatsing afhankelijk is van de uitkomst van de loonwaardebepaling. Loonwaardedeskundigen gaan verschillend om met deze situaties.

5.4 Draagt ULM bij aan het wegnemen van belemmering om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden?

Zoals gezegd is de ULM één van de maatregelen uit het Breed Offensief om belemmeringen bij werkgevers weg te nemen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Er is door de invoering van de ULM meer uniformiteit in de uitvoering van de loonwaardebepalingen. In die zin worden werkgevers in theorie minder belemmerd om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Uit het onderzoek kan de Arbeidsinspectie echter niet de conclusie trekken dat werkgevers daardoor ook meer bereid zijn mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Werkgevers geven zelf aan dat dat niet het geval is en dat andere zaken voor hen belangrijker zijn. Bijvoorbeeld de vraag of de kandidaat geschikt en gemotiveerd is, de inzet van jobcoaching en de aanspraak op de no-riskpolis. Bij grotere bedrijven speelt ook het behalen van hun quotum³⁰ een rol. Bij sommige bedrijven speelt social return on investment (SROI) een rol.

Loonkostensubsidie/loondispensatie wel belangrijk, maar de hoogte minder belangrijk

Veel werkgevers geven aan dat de hoogte van de loonkostensubsidie/loondispensatie vaak niet doorslaggevend is voor het bieden van werk aan mensen met een arbeidsbeperking. De subsidie/dispensatie is wel een essentiële voorwaarde, maar of de loonwaarde 10% meer of minder is, dat maakt hun minder uit. Voor hen is vooral een eerlijke meting belangrijk. Voor sommige werkgevers is de hoogte van loonwaarde weer wel van belang vanwege hun financiële situatie. Dat kan net het verschil maken of de werkgever iemand wel of niet in dienst kan nemen.

³⁰ Het percentage werknemers uit de doelgroep banenafspraken dat een werkgever met meer dan 25 werknemers in dienst moet hebben.

Verschillen waar werkgevers last van hebben

Zowel loonwaardedeskundigen als werkgevers wijzen op andere verschillen waar werkgevers meer last van hebben. Het gaat daarbij onder meer om verschillen tussen de regelingen loonkostensubsidie en loondispensatie. Een werkgever heeft recht op loonkostensubsidie als een werknemer minder dan 100% loonwaarde heeft. Een werkgever heeft pas recht op loondispensatie als een Wajonger een loonwaarde heeft van minder dan 75% ten opzichte van een vergelijkbare werknemer. Ook de methodiek is anders: bij loondispensatie hoeft de werkgever maar een deel van het wettelijk verplichte loon te betalen en krijgt de werknemer een aanvullende Wajong-uitkering. Bij loonkostensubsidie betaalt de werkgever wel het wettelijk verplichte loon, maar wordt hij gecompenseerd voor de verminderde loonwaarde. Uit de interviews met werkgevers die werk bieden aan zowel Wajongers als mensen uit de gemeentelijke doelgroep blijkt dat deze verschillen ook kunnen leiden tot spanningen op de werkvloer. Er kan bijvoorbeeld discussie ontstaan over de verschillen in het loon dat zij ontvangen van de werkgever.

Landelijke werkgevers wijzen op de nog bestaande verschillen tussen UWV en gemeenten als het gaat om procesgang en administratieve zaken. Een landelijke werkgever merkt op dat elke gemeente weer 'een eigen sausje heeft'. Grote werkgevers kunnen daar over het algemeen wel mee overweg omdat zij daarvoor deskundigen in dienst hebben, maar het kost wel extra moeite.

Landelijke werkgever: 'We willen meer uniformiteit in de administratie rondom de LKS. Bij de één moet de aanvraag via een portaal, bij de andere via een formulier. Er zijn heel veel verschillen en dat preferente werkproces³¹ is zeker niet overal ingevoerd. De ene gemeente heeft een werknemerscheck, de andere weer wat anders. Ook andere landelijke werkgevers schrikken ervan hoeveel werk dit is.'

³¹ Het preferente werkproces is een uniform proces voor de aanvraag en uitbetaling van loonkostensubsidie en is ontwikkeld door de Normaalste zaak in samenwerking met Divosa. Zie [de webpagina Q&A preferent proces loonkostensubsidie](#).

6 Naschrift

UWV en VNG hebben bestuurlijk gereageerd op een conceptversie van dit rapport. Divosa heeft informeel gereageerd. De bestuurlijke reacties van UWV en VNG zijn als bijlage toegevoegd aan dit rapport.

UWV, VNG en Divosa geven aan dat de bevindingen van de Arbeidsinspectie herkenbaar zijn. UWV onderschrijft de hoofdboodschap in het rapport dat de ULM een verbetering is ten opzichte van de situatie vóór de invoering van de ULM, maar dat deze niet de bereidheid van werkgevers vergroot om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden. Daarin zijn andere factoren meer doorslaggevend. UWV maakt de kanttekening dat de ULM ten tijde van het onderzoek pas een jaar uitgevoerd wordt en dat er nog wordt gewerkt aan verbeteringen in het proces.

Zowel UWV als VNG geven aan dat de bevindingen van de Arbeidsinspectie helpen bij het verder verbeteren van het uitvoeringsproces rondom ULM en het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking.

De Arbeidsinspectie vindt het positief dat de bevindingen van het onderzoek worden herkend en onderschrijft de kanttekening van UWV dat het onderzoek heeft plaatsgevonden in een periode dat nog gewerkt wordt aan verdere verbetering en bijstelling van de cursusgids. De bevindingen van de Arbeidsinspectie kunnen daaraan bijdragen.

UWV brengt voorts naar voren dat het UWV-beleid is om werkgevers voorafgaande aan een meting geen vragenlijst toe te sturen. Dit gebeurt enerzijds om de werkgevers te ontlasten en anderzijds omdat de ingevulde vragenlijsten vaak slecht van kwaliteit zijn. De Arbeidsinspectie merkt op dat het vooraf opsturen van de vragenlijst optioneel is en dat er in de praktijk ook andere overwegingen gehanteerd worden bij het opsturen van de vragenlijst. Wellicht kunnen partijen bij het bijstellen van de cursusgids hierin een uniforme keuze maken.

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties UWV en VNG



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Datum

16 juni 2023

De Directeur Toezicht van de Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Ons kenmerk

SBK/104423/B.B

Onderwerp

Reactie op het 'onderzoek' naar uniforme loonwaardemethode' (ULM)

Geachte [REDACTED]

Op 16 mei jl. heb ik van uw inspectie het verzoek ontvangen om een bestuurlijke reactie te geven op de 'Uniforme Loonwaarde Methode' (ULM), één van de onderzoeken waarmee u uw toezichtrol op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen uitoefent. U heeft een bijzondere rol als het gaat om het toezicht op de ULM. U bent toezichthouder in dit nieuwe stelsel voor de publieke sector.

De ULM is per 1 juli 2021 ingevoerd. Uw onderzoek naar de methode is gestart binnen een jaar na de start van de methode en vindt hiermee plaats in een periode waarin nog wordt gewerkt aan het bijstellen van de methode en van de bijbehorende cursusgids. Dit geeft uw onderzoek een verkennend karakter en dit herkennen wij in uw bevindingen. Daarbij merk ik op dat het niet altijd duidelijk is in hoeverre en in welke mate de bevindingen de uitvoeringspraktijk van UWV betreffen of die van gemeenten.

Ik waardeer het dat u de onderzoeksbevindingen van UWV met ons hebt gedeeld. Wij gaan ermee aan de slag.

Wij kunnen ons vinden in uw hoofdboodschappen:

1. De uniforme loonwaardemethode is een vooruitgang maar kan op onderdelen meer uniform

Ook UWV ziet meerwaarde in de Uniforme Loonwaarde Methode. De basis hiervan is nu gelegd. De volgende stap is om de verifieerbaarheid en toetsbaarheid van de uniforme rapporten te verbeteren. Daar is de commissie OTK (opleiding, toetsing en kwaliteit) reeds mee bezig.

2. De ULM heeft een ondergeschikte rol voor werkgevers bij het bieden van werk aan mensen met een arbeidsbeperking

De conclusie die u trekt op basis van de gevoerde gesprekken met loonwaardedeskundigen en werkgevers komt overeen met onze verwachting: de geïnterviewden geven aan dat de uniformiteit van de loonwaardebepaling geen invloed heeft op de bereidheid van werkgevers om meer mensen met een beperking in dienst te nemen.

Wij onderschrijven de constatering dat deze bereidheid van werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen door andere factoren wordt bepaald, maar dat ULM een vooruitgang is vergeleken bij de oude situatie. Uit onze eigen waarneming constateren wij dat ook (kleine) werkgevers tevreden zijn met deze ontwikkeling.

Een van uw bevindingen is dat sommige loonwaardeskundigen van te voren een vragenlijst opsturen en anderen niet. Bij UWV is er bewust voor gekozen om dat niet te doen om werkgevers zo min mogelijk administratief te belasten. Een vragenlijst vraagt extra inspanning van werkgevers. Bovendien is de kwaliteit van ingevulde vragenlijsten vaak beperkt, waardoor de loonwaardedeskundige (arbeidsdeskundige) in het gesprek alsnog de vragen moet herhalen.

Uw rapport naar de Uniforme Loonwaarde Method heeft inzicht gegeven in de eerste dilemma's die voortkomen uit ULM. Wij ervaren, net als u, dat de ULM een verbetering is ten opzichte van de oude systematiek. Wij blijven ons inzetten om de methode verder door te ontwikkelen.

Hoogachtend,



Voorzitter Raad van Bestuur



Arbeidsinspectie Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
12 juni 2023

Kenmerk
TIS/U202300431

Telefoon

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Rapport Uniforme loonwaarde methode (ULM)

Geachte

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het onderzoek naar de uitvoering van de Uniforme loonwaarde methode (ULM). De zaken die u daarin signaleert zijn herkenbaar. Op ambtelijk niveau is er inmiddels ook met uw Inspectie contact geweest waarbij een aantal zaken al is besproken. Wij zijn u erkentelijk voor die geboden mogelijkheid.

De introductie van de ULM heeft bijgedragen aan een verbetering van de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld. Tegelijkertijd herkennen we in de contacten met onze leden ook het signaal dat werkgevers vaak juist andere factoren meewegen in een besluit om iemand al dan niet een baankans te bieden. Het is daarom noodzakelijk dat we de komende jaren, waar mogelijk, breder bezien hoe harmonisatie kan bijdragen aan het vergroten van kansengelijkheid voor mensen die op afstand staan van de arbeidsmarkt. Wij denken dat de bevindingen en aandachtspunten van uw Inspectie behulpzaam kunnen zijn in de gesprekken hierover, waarbij niet de uitkeringssituatie maar de potentie van mensen steeds centraal moet staan.

Wij vertrouwen erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd en zien de definitieve rapportage met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Namens Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Directeur Beleid Inclusieve Samenleving

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag 070 -
373 83 93 | info@vng.nl

vng.nl

Deze publicatie is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
t 0800 51 51

Juni 2023