

Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk

Nieuwe regels arbeidsinschakeling kwetsbare groepen per 1 januari 2017

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Korte inhoud wetswijzigingen	4
3.	Wijzigingen ten aanzien van de loonkostensubsidie	5
3.1	Wijziging loonwaardebegrip	5
3.2	Forfaitaire loonkostensubsidie	6
3.3	Loonkostensubsidie voor jongeren die al werken	7
3.4	Loonkostensubsidie voor doelgroep 'beschut werk'	7
3.5	Proefplaatsing	7
3.6	Flexibele termijnen voor loonwaardemeting	8
3.7	Indexering van loonkostensubsidie	8
4.	De Praktijkroute	10
4.1	Opname in doelgroepregister banenafpraak	10
5.	Beschut werk	13
5.1	Verplichtstelling	13
5.2	Beschut werk ook voor doelgroep UWV	13
5.3	Getrapte besluitvorming	13
5.4	Advies UWV	13
5.5	Aantallen	14
5.6	Plaatsing en wachtlijst	15
5.7	Inzet ondersteunende voorzieningen	15
5.8	Vormgeving dienstbetrekking	16
5.9	Verordening	17
6.	Fiscale maatregelen	19
6.1	Harmonisatie mobiliteitsbonus	19
6.2	Lage inkomensvoordeel (LIV)	19
7.	Ziekte	20
7.1	No-riskpolis UWV	20
7.2	Regeling procesgang	20
	BIJLAGE 1 Overzicht nieuw-oud artikelen 10b en 10d van de Participatiewet	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	BIJLAGE 2 Model Verordening loonkostensubsidie Participatiewet	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	BIJLAGE 3 Model Wijzigingsbesluit Re-integratieverordening Participatiewet	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	BIJLAGE 4 Modelbrieven	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	BIJLAGE 5 Publiekstekst Beschut werk	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
	BIJLAGE 6 Stroomschema	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Inleiding

Begin 2017 is een tweetal wetten in werking getreden met consequenties voor de uitvoering van de Participatiewet en aanverwante regelingen. Het betreft de 'Wet stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet en enkele andere wijzigingen'¹ en de 'Wet met betrekking tot het verplichten van beschut werk en het openstellen van de Praktijkroute'².

Het doel van eerstgenoemde wet is de praktische uitvoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak verder te verbeteren, zodat het voor werkgevers en gemeenten eenvoudiger wordt om mensen met een arbeidsbeperking in een dienstbetrekking te plaatsen. Om dat te bereiken is de regeling over de loonkostensubsidie gewijzigd en is het fiscale regime voor werknemers met een arbeidsbeperking geharmoniseerd.

Met laatstgenoemde wet wordt beoogd om mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar voor wie een beschutte werkomgeving de enige manier is om te participeren op de arbeidsmarkt, een kans op werk te bieden in een beschutte werkomgeving. Geconstateerd is, dat gemeenten vanaf 1 januari 2015 slechts een beperkt aantal beschutte werkplekken hebben gerealiseerd. Deze wet verplicht gemeenten jaarlijks een minimaal aantal beschut werkplekken te realiseren. Daarnaast voert laatstgenoemde wet de Praktijkroute in.

De Praktijkroute is een extra toegangsroute tot het doelgroepregister van de banenafpraak, naast de reguliere beoordeling door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep van de Participatiewet, van wie de gemeenten op de werkplek via een gevalideerde loonwaardemethodiek hebben vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben onder het wettelijk minimumloon (WML), worden zonder beoordeling door UWV opgenomen in het doelgroepregister.

In deze handreiking worden de wetswijzigingen toegelicht. Daarbij wordt tevens aangegeven welke ruimte de wetgeving gemeenten laat om binnen de wettelijke kaders beleidskeuzes te maken met betrekking tot de verschillende onderdelen. Het betreft primair beleidskeuzes waarvoor het college verantwoordelijk is. Waar gesproken wordt over het wijzigen van een verordening, betreft het een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Beleidskeuzes van het college kunnen worden geformaliseerd in beleidsregels of anderszins, bijvoorbeeld in werkinstructies. Het wordt aan de gemeenten overgelaten daarin zelf keuzes te maken.

Ten slotte is een aantal documenten toegevoegd ter ondersteuning van de implementatie van de betreffende wetten in de uitvoeringspraktijk, alsmede geactualiseerde modelbrieven en -beschikkingen.

¹ De 'Wet van 17 november 2016 tot wijziging van de Participatiewet, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met stroomlijning van de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet en enkele andere wijzigingen' (Stb. 2016-444) zal op enkele onderdelen eerst op 1 februari 2017 in werking treden, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2017 met betrekking tot het loonwaardebegrip en tot en met 4 juli 2016 voor wat betreft de gewijzigde artikelen 6 en 10d van de Participatiewet (Stb. 2016-498).

² 'Wet van 14 december 2016 tot wijziging van Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten en het openstellen van de Praktijkroute' (Stb. 2016-519).

2. Korte inhoud wetswijzigingen

In hoofdlijnen betreft het de volgende wetswijzigingen:

Wijzigingen ten aanzien van de loonkostensubsidie

- a. Wijziging loonwaardebegrip
- b. Forfaitaire loonkostensubsidie
- c. Loonkostensubsidie voor jongeren die al werken
- d. Loonkostensubsidie voor doelgroep 'beschut werk'
- e. Proefplaatsing
- f. Flexibele termijnen voor loonwaardemeting
- g. Indexering van loonkostensubsidie
- h. Opname in doelgroepregister banenafpraak

Wijzigingen ten aanzien van beschut werk

- i. Verplichtstelling
- j. Uitbreiding met doelgroep UWV
- k. Aanpassing van de verordeningplicht

Fiscale maatregelen

- l. Harmonisatie mobiliteitsbonus
- m. Lage inkomensvoordeel (LIV)

Instrumenten bij ziekte

- n. No-riskpolis UWV
- o. Regeling procesgang

Overig

- p. Intrekking van het regime voor de zogenaamde recidiveboete en verval verordeningplicht

Deze wijzigingen hebben geleid tot aanpassing van de Participatiewet³ en aanverwante regelingen. Van de artikelen 10b en 10d van de Participatiewet, is een 'nieuw-oud'-overzicht gemaakt (zie bijlage 1). De belangrijkste wijzigingen hebben immers betrekking op deze wetsartikelen. Deze en andere wijzigingen worden hieronder verder toegelicht.

Intrekking van het regime voor de zogenaamde recidiveboete en verval verordeningplicht

Van belang is nog om aan te geven dat op 1 januari 2017 tevens in werking treden de 'Wet tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete' en de 'Verzamelwet SZW 2017'⁴. Eerstgenoemde wet heeft tot gevolg dat de artikelen 8, eerste lid, onderdeel d, en 60b van de Participatiewet, worden ingetrokken. Daarmee vervalt de wettelijke grondslag aan de Verordening die regels stelt met betrekking tot de recidiveboete. Deze is daarmee van rechtswege vervallen. Gemeenten moeten dit wel bijwerken in hun verordeningenbestand in de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving ([CVDR](#))⁵.

³ De artikelen 6, eerste lid, 10b, 10d, 72 en 78cc van de Participatiewet.

⁴ 'Wet van 23 augustus 2016, houdende wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete' (*Stb.* 2016-318) en de 'Wet van 14 november 2016 tot wijziging van enkele wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid' (*Stb.* 2016-471).

⁵ De CVDR is samengevoegd met de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (GVOP). Dit product heet Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP).

3. Wijzigingen ten aanzien van de loonkostensubsidie

Door de inwerkingtreding van 'Wet stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet' is ondermeer artikel 10d van de Participatiewet gewijzigd. De wijzigingen worden hieronder kort toegelicht. Deze wijzigingen hebben overigens geen consequenties voor de (verplichte) Verordening loonkostensubsidie Participatiewet. In die verordening is op grond van artikel 6, tweede lid, van de Participatiewet immers vastgelegd dat de verordening in elk geval regels moet bevatten over:

- de wijze waarop wordt vastgesteld wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, en
- de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld.⁶

De wijzigingen die voortvloeien uit het nieuwe artikel 10d van de Participatiewet betreffen andere aspecten van het instrument loonkostensubsidie. Niettemin is als bijlage een geactualiseerde modelverordening opgenomen (zie bijlage 2). Deze verordening is voorzien van een gewijzigde toelichting.

De Programmaraad stelt een rekentool beschikbaar waar een indicatie van de hoogte van de loonkostensubsidie (op basis van de aangepaste regels per 1 januari 2017) op eenvoudige wijze kan worden berekend. De rekentool kunt u terugvinden op berekenuwrecht.stimulansz.nl/loonkostensubsidie.

3.1 Wijziging loonwaardebegrip

De loonkostensubsidie wordt bepaald aan de hand van de 'loonwaarde' die een werknemer heeft (artikel 10d, vierde lid, van de Participatiewet). De loonwaarde werd tot 1 januari 2017 vastgesteld aan de hand van de evenredige arbeidprestatie in de functie (%) en het functieloon (€) dat iemand ging verdienen. Dit leverde in de uitvoering veel vragen op, vooral bij de toepassing van minimumjeugdlonen. Een toenemend aantal CAO's passen niet meer het minimumjeugdloon toe, met als gevolg dat veel jongeren een inkomen hebben dat ver uitstijgt boven het wettelijk minimumjeugdloon. Consequentie hiervan was dat werkgevers die deze jongeren in dienst hadden geen of een hele lage loonkostensubsidie ontvingen en dat UWV jongeren niet meer toe liet tot het doelgroepregister omdat de loonwaarde in euro's groter was dan het voor hen geldende WML.

Door de wetswijziging wordt de loonwaarde in euro's niet meer vastgesteld aan de hand van het functieloon, maar aan de hand van het op de werknemer van toepassing zijnde WML. Het loonwaardepercentage blijft nog wel vastgesteld aan de hand van de evenredige arbeidprestatie van degene met een arbeidsbeperking in de functie. Artikel 6 van de Participatiewet is hiervoor aangepast. In het eerste lid, onderdeel g, is het begrip 'het rechtens geldende loon' vervangen door 'het WML'. Aan de hand van een voorbeeld wordt het verschil tussen de oude en nieuwe situatie verduidelijkt:

	Oude Situatie	Nieuwe Situatie
Functieloon	120% WML	120% WML
Loonwaarde 50%	60% WML	50% WML
Loonkostensubsidie	40% WML	50% WML

Uit het voorbeeld blijkt dat door uit te gaan van het minimumloon de loonkostensubsidie hier 10% hoger uitvalt. De loonwaarde is nu daadwerkelijk 50% WML, zodat de hoogte van de loonkostensubsidie ook 50% van het WML bedraagt. In de oude situatie werd de loonwaarde berekend ten opzichte van het functieloon. Omdat het functieloon in het voorbeeld hoger is dan het WML bedroeg de loonwaarde ten opzichte van het WML 60%, waardoor de loonkostensubsidie slechts op 40% WML kon worden vastgesteld.

⁶ Het is mogelijk, dat in de gemeentelijke verordening meer is geregeld. De verordening plicht betreft immers 'in elk geval' de hier genoemde criteria. Is er meer geregeld, dan is niet uitgesloten dat de verordening inhoudelijk moet worden aangepast. Dit is uiteraard afhankelijk van de inhoud van de verordening.

Naast deze eenduidige berekening hoeft de gemeente niet meer te kijken naar allerlei toeslagen, zoals gratificaties, eindejaarsuitkeringen, etc. Deze hebben geen invloed meer op de hoogte van de loonkostensubsidie.

Het inkomen boven het WML komt, net zoals dat vóór 1 januari 2017 het geval was, volledig voor rekening van de werkgever en voor dat deel kan nog steeds geen loonkostensubsidie worden verstrekt.

Let op: Het nieuwe loonwaardebegrip is van toepassing op loonkostensubsidies die worden verstrekt over perioden gelegen vanaf 1 januari 2017. Voor de bepaling van de hoogte van loonkostensubsidies die zijn verstrekt over perioden voor 1 januari 2017, blijft het loonwaardebegrip van toepassing zoals dat gold voor deze wijziging. Verstrekte loonkostensubsidie die betrekking heeft op de periode tot 1 januari 2017, blijft dus ongemoeid en hoeft niet te worden herzien.

Het *overgangsartikel 78cc* van de Participatiewet⁷ betekent dat – bij lopende arbeidsovereenkomsten – de werkgever vanaf 1 januari 2017 de loonkostensubsidie ontvangt op basis van het nieuwe loonwaardebegrip. Daarvoor is geen nieuwe loonwaardemeting nodig. Voor de berekening van de loonkostensubsidie dient het evenredige percentage uit de gedane loonwaarbepaling vermenigvuldigd te worden met het WML. Daarnaast is door een andere wijziging⁸ het voortaan verplicht om in januari het bedrag aan loonkostensubsidie te actualiseren aan de veranderingen in het WML in het voorgaande jaar.

Tot slot geldt dat bij een nieuwe loonwaardemeting het (nieuwe) bedrag aan loonkostensubsidie berekend wordt op basis van het nieuwe loonwaardebegrip.

3.2 Forfaitaire loonkostensubsidie

Sinds de wetwijziging heeft het college de bevoegdheid om de loonkostensubsidie vast te (laten) stellen op basis van een objectief op de werkplek vastgestelde loonwaarde dan wel op een vast percentage over de eerste periode van maximaal 6 maanden vanaf indiensttreding van de werknemer (artikel 10d, eerste lid, van de Participatiewet). De loonkostensubsidie bedraagt in dat geval 50% van het van toepassing zijnde WML, vermeerderd met de aanspraak op vakantietoeslag en de vastgestelde vergoeding voor werkgeverslasten. Doel van deze 'forfaitaire variant' is om het voor werkgevers en gemeenten in de praktijk eenvoudiger te maken iemand met een beperking in een dienstbetrekking te plaatsen .

Uitgangspunt blijft dat het college de loonkostensubsidie vaststelt op basis van de werkelijke loonwaarde. In overleg met de werkgever kan voor de forfaitaire variant worden gekozen. Doorgaans gaat daar een verzoek van de werkgever aan vooraf, maar dat is niet noodzakelijk. Het college beslist of al dan niet voor de forfaitaire variant wordt gekozen.

Na afloop van de periode van maximaal zes maanden kan de loonkostensubsidie worden voortgezet, indien een loonwaardemeting op basis van een gevalideerde methode aangeeft dat betrokkene een loonwaarde heeft van minder dan WML en loonkostensubsidie nog steeds aangewezen is. Verlenging van de forfaitaire loonkostensubsidie is niet mogelijk.

Het voordeel van de forfaitaire variant is dat voor mensen die tot de doelgroep loonkostensubsidie⁹ behoren dus snel en weinig bureaucratisch een loonkostensubsidie kan worden verstrekt. Dit bevordert een snelle plaatsing op een arbeidsplaats. Daar staat echter tegenover dat niet altijd alle voordelen die voor de doelgroep banenafpraak (no-riskpolis, premiekorting) gelden ook voor deze groep toegankelijk zijn. Zie voor een overzicht van de instrumenten waar werkgevers gebruik van kunnen maken tabel 4.1. Gemeenten konden vanaf 4 juli 2016 al anticiperen op de inzet van forfaitaire loonkostensubsidie¹⁰.

⁷ Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 34 514, nr. 7.

⁸ Artikel 10d, zevende lid, van de Participatiewet.

⁹ Personen waarvoor de gemeente een verplichting tot arbeidsondersteuning heeft en van wie is vastgesteld, dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het WML, maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Participatiewet).

¹⁰ Datum indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer, d.d. 4 juli 2016, zie ook: [file:///C:/Users/Gebruiker/Downloads/verzamelbrief-bijlage-teksten%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Gebruiker/Downloads/verzamelbrief-bijlage-teksten%20(1).pdf)

Beleidskeuzes:

- Onder welke voorwaarden of voor welke doelgroepen wordt de loonkostensubsidie forfaitair vastgesteld?
- (wanneer) wordt voor een kortere termijn dan 6 maanden gekozen?

3.3 Loonkostensubsidie voor jongeren die al werken

Sinds de wetwijziging kan aan jongeren afkomstig uit het vso/pro-onderwijs en van de mbo-entreeopleiding die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren en die al in dienst zijn van een werkgever maar korter dan 6 maanden voor aanvang van de dienstbetrekking op school zaten ook loonkostensubsidie worden toegekend. Reden van deze maatregel was, dat vooral bij deze jongeren pas na indiensttreding werd vastgesteld, dat het arbeidsvermogen beperkt was. Op grond van het oorspronkelijke artikel 10d van de Participatiewet kon de werkgever dan niet meer in aanmerking komen voor loonkostensubsidie, omdat aangegeven werd dat dat alleen kon als er nog geen dienstbetrekking was. De wetwijziging zorgt ervoor dat inzet van loonkostensubsidie terwijl deze jongere al werkt nu wél mogelijk wordt (artikel 10d, tweede lid, van de Participatiewet).

De werkgever dient de loonkostensubsidie aan te vragen. De loonkostensubsidie moet worden vastgesteld op basis van loonwaarde, dus met toepassing van een gevalideerde loonwaardemeting. De loonkostensubsidie dient te worden toegekend vanaf de datum van de vaststelling van de loonwaarde. De forfaitaire variant is voor deze groep werkende jongeren niet beschikbaar. Gemeenten konden anticiperen op deze 'praktijkroute' vanaf 4 juli 2016.¹¹ Op deze doelgroep kan geen premiekorting voor mensen uit de doelgroep banenafpraak of met een scholingsbelemmering (mobiliteitsbonus) worden toegepast omdat dat alleen kan bij de start van een dienstbetrekking.

3.4 Loonkostensubsidie voor doelgroep 'beschut werk'

Tot de doelgroep voor loonkostensubsidie behoort ook de groep die in aanmerking komt voor beschut werk (artikel 10b, negende lid, van de Participatiewet)¹². Ook personen met een uitkering van UWV komen in aanmerking voor beschut werk (zie hoofdstuk 5). Het college kan ook voor deze personen loonkostensubsidie inzetten. Daarvoor zijn niet langer nadere afspraken als bedoeld in artikel 7, zevende lid, van de Participatiewet noodzakelijk tussen UWV en het college. Gemeenten hebben middelen ontvangen voor het inzetten van loonkostensubsidie bij beschut werk voor hun eigen doelgroep, maar ook voor de doelgroep van UWV. Voor personen die een Wajong-uitkering ontvangen, kan UWV geen loonkostensubsidie inzetten, maar geldt loondispensatie. Daarvoor wordt door UWV een landelijk arrangement georganiseerd. Tot die tijd kunnen er op regionaal niveau hierover afspraken worden gemaakt.

3.5 Proefplaatsing

De proefplaatsing is een vorm van werken met behoud van uitkering, die vooraf kan gaan aan een dienstbetrekking, om te bepalen of betrokkene geschikt is voor de betreffende werkplek. Deze mogelijkheid was bij de toepassing van loonkostensubsidie op grond van artikel 10d van de Participatiewet beperkt tot een periode van drie maanden en vastgelegd in het derde lid van dat artikel. De proefplaatsing is niet langer meer expliciet in de Participatiewet geregeld, omdat deze door de nieuwe mogelijkheid om loonkostensubsidie tijdelijk forfaitair vast te stellen niet meer nodig is om de reële loonwaarde vast te stellen.¹³ Niettemin blijft de mogelijkheid van de proefplaatsing voor gemeenten bestaan. Het college heeft en houdt de beleidsvrijheid om dit instrument gericht in te zetten om de arbeidsinschakeling te bevorderen, ook als de proefplaatsing wordt gevolgd door een dienstverband waarvoor een forfaitair vastgestelde loonkostensubsidie wordt toegekend. Proefplaatsing is bij uitstek geschikt om aan elkaar te wennen, werkervaring op te doen, maar ook om via jobcarving na te gaan wat

¹¹ Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 34 514, nr. 7.

¹² *Kamerstukken II 2016/17*, 34 578, nr. 7, p. 2.

¹³ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 514, nr. 3, p. 16.

het beste bij betrokkene past. Deze voorziening moet wel zijn geregeld in de Re-integratieverordening.¹⁴ Een maximale termijn is niet gesteld, maar de termijn mag niet te lang zijn (in het algemeen niet langer dan zes maanden) omdat een rechter bij een te lange periode kan vaststellen dat er de facto al sprake is van een dienstbetrekking. De maximale termijn voor het werken met behoud van uitkering moet dus in de Re-integratieverordening zijn opgenomen. Hierbij kan als overweging dienen om aansluiting te zoeken bij de bepalingen van art 2.24 van de Wajong. De maximale termijn die in het eerste lid van artikel 2.24 van de Wajong wordt genoemd bedraagt 6 maanden. In het derde lid wordt een aantal voorwaarden genoemd. Door daarbij aansluiting te zoeken wordt voorkomen dat werkgevers geconfronteerd worden met verschillende bepalingen afhankelijk van de uitkerings situatie van de kandidaat. Concurrentie tussen doelgroepen kan hierdoor ontmoedigd worden.

Beleidskeuzes:

- (in welke gevallen) kiezen voor proefplaatsing?
- Als proefplaatsing wordt toegestaan, voor welke periode en onder welke voorwaarden?
- Moet proefplaatsing nog geregeld worden in de Re-integratieverordening?

3.6 Flexibele termijnen voor loonwaardemeting

In artikel 10d, zesde lid, van de Participatiewet is geregeld dat de loonwaardemeting niet langer jaarlijks (bij regulier werk) of driejaarlijks (bij beschermt werk) moet worden verricht, maar dat de frequentie wordt afgestemd op de individuele omstandigheden van de werknemer en het perspectief op eventuele ontwikkelingsmogelijkheden. Daarmee wordt voorkomen dat, als er geen wijziging in de productiviteit wordt verwacht, onnodig herbeoordeling van de loonwaarde dient plaats te vinden. Als het ontwikkelperspectief aanleiding geeft dat binnen een bepaalde termijn een wijziging van loonwaarde zal optreden, lijkt het zinvol het tijdstip van herbeoordeling daarop af te stemmen. De termijn voor herbeoordeling wordt bij de loonwaardemeting per werknemer vastgesteld. Het is dus niet nodig om als gemeente keuzes te maken over de termijnen voor herbeoordeling.

Het college bepaalt ambtshalve regelmatig de loonwaarde. Uitgangspunt is dat bij iedere beoordeling tevens bepaald wordt wanneer – in beginsel - een herbeoordeling plaatsvindt. Dat dient in overleg met de werkgever en werknemer plaats te vinden. Het blijft zowel voor de werkgever als de werknemer op grond van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk om een verzoek (= aanvraag) in te dienen voor tussentijdse herbeoordeling. Die aanleiding kan een positieve of negatieve ontwikkeling van de productiviteit van de betrokken werknemer zijn.

3.7 Indexering van loonkostensubsidie

In artikel 10d, zevende lid, van de Participatiewet is de jaarlijkse indexering van de loonkostensubsidie, met ingang van 1 januari geregeld, in overeenstemming met de ontwikkeling van het WML van het voorgaande kalenderjaar. Hoewel het WML veelal halfjaarlijks wordt geïndexeerd en het minimumjeugdloon gekoppeld is aan leeftijd, vindt de aanpassing van de hoogte van de loonkostensubsidie jaarlijks plaats, om gemeenten niet teveel te belasten. Bij indexering wordt de loonkostensubsidie tevens aangepast aan de ontwikkeling van de vergoeding voor werkgeverslasten, bedoeld in artikel 10d, vierde lid, van de Participatiewet. De verplichte indexering geldt ook voor loonkostensubsidies die voor 1 januari 2017 op grond van artikel 10d van de Participatiewet zijn verstrekt.

De wet van 25 januari 2017, houdende wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen (*Stb.* 24) voorziet in een verlaging van de leeftijd waarop recht gaat ontstaan op het volwassenminimumloon. De wet heeft een beoogde inwerkingtreding per 1 juli 2017. De aanpassing heeft evenmin gevolgen voor in 2017 lopende loonkostensubsidies. In lopende gevallen heeft aanpassing pas plaats per 1 januari 2018. Het instrument loonkostensubsidie is bedoeld om mensen met een arbeidsbeperking structureel aan het werk te helpen en houden bij een reguliere werkgever. De wettelijke kaders laten een ruimhartige toepassing door gemeenten toe.

¹⁴ Zie artikel 8a, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet.

De financiële risico's voor gemeenten zijn beperkt, omdat de financiering verloopt via het Inkomensdeel, dat aansluit op feitelijke realisaties (Verzamelcirculaire SZW 2016-2, p. 10).

4. De Praktijkroute

4.1 Opname in doelgroepregister banenafspraken

Vanaf 1 januari 2017 is een nieuwe toegangsrouten voor de banenafspraken ingevoerd: de Praktijkroute. De beoordeling door UWV blijft bestaan. De Praktijkroute is een extra toegangsrouten voor de doelgroep van de Participatiewet tot het doelgroepregister van de banenafspraken, naast de reguliere beoordeling door UWV. Mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep van de Participatiewet, van wie gemeenten op de werkplek via een gevalideerde loonwaardemethodiek hebben vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben onder het WML, worden zonder beoordeling door UWV opgenomen in het doelgroepregister.

De beoordeling voor de banenafspraken door UWV en de loonwaardemeting op de werkplek door de gemeente zijn twee verschillende beoordelingen. Vanaf 1 januari 2017 kunnen beide beoordelingen toegang geven tot het doelgroepregister voor de banenafspraken.

Bij de beoordeling voor de banenafspraken onderzoekt UWV of iemand met een arbeidsbeperking het WML kan verdienen. Bij een gevalideerde loonwaardemeting is er al een concrete werkplek in een functie. Een gecertificeerde deskundige bepaalt aan de hand van een gevalideerde loonwaardemethode de hoogte van iemands loonwaarde. Hierbij onderzoekt de deskundige de arbeidsprestaties van iemand met een arbeidsbeperking en zet die prestaties af tegen de arbeidsprestaties van een vergelijkbare persoon zonder arbeidsbeperking in die functie. Als de loonwaarde van de arbeidsbeperkte onder het WML ligt, stroomt deze persoon via de Praktijkroute het doelgroepregister in.

De Praktijkroute zorgt er dus voor dat het voor mensen die via de Praktijkroute instromen niet meer nodig is om twee keer te worden beoordeeld (één keer voor de indicatie banenafspraken en één keer voor de loonwaarde) als ze al een baan gevonden hebben.

Deze wijziging heeft ook gevolgen voor de mensen aan wie de gemeente op 1 januari 2017 al loonkostensubsidie had verstrekt en die (nog) niet opgenomen zijn in het doelgroepregister. Als aan de verstrekte loonkostensubsidie een gevalideerde loonwaardemeting ten grondslag ligt kunnen deze mensen per 1 januari 2017 alsnog worden opgenomen in het doelgroepregister. Gemeenten dienen deze mensen hiervoor digitaal bij UWV aan te melden. Dit gaat via het re-integratiebericht van het Digitaal Klantdossier (DKD) naar UWV.

Afhankelijk van de diverse routes kunnen voordelen voor de werkgever bestaan. In tabel 4.1. worden deze in beeld gebracht.

Tabel 4.1. Drie routes voor opname werknemer in het doelgroepregister banenafpraak

Route opname doelgroepregister banenafpraak ¹⁵	Criterium	Loonkostensubsidie	No-riskpolis	Premiekorting
Via beoordeling UWV	Betrokkene uit doelgroep Participatiewet kan niet het WML verdienen	Ja, beslissing gemeente	Ja, zodra men tot de doelgroep banenafpraak behoort	Ja, maar alleen voor nieuwe gevallen bij aanvang van de dienstbetrekking
Via aanmelding vanuit vso/pro, zonder beoordeling	N.v.t.	Ja, beslissing gemeente	Ja, zodra men tot de doelgroep banenafpraak behoort	Ja, maar alleen voor nieuwe gevallen bij aanvang van de dienstbetrekking
Via Praktijkroute, beoordeling gemeente (zittend bestand dat voor 1 januari 2017 al met loonkostensubsidie werkte is per die datum ook via de Praktijkroute ingestroomd in doelgroepregister banenafpraak)	Betrokkene uit doelgroep Participatiewet heeft blijkens loonwaardemeting op werkplek een loonwaarde onder het WML	Ja	Ja, zodra men tot de doelgroep banenafpraak behoort	Ja, maar alleen voor nieuwe gevallen bij aanvang van de dienstbetrekking

N.B.: Tevens is bij al deze routes het lage inkomensvoordeel (LIV) mogelijk. LIV is mogelijk als ten minste een jaar lang gemiddeld 24 uur per week wordt gewerkt en het loon tussen 100 en <125%WML bedraagt.

N.B.: In alle routes kan de forfaitaire loonkostensubsidie ingezet worden (zie paragraaf 3.2.). Voor werkgevers heeft dit als consequentie dat er geen no-riskpolis geldt en geen premiekorting. Deze kunnen pas ingezet worden op het moment dat de loonwaarde op de werkplek is vastgesteld en de gemeente deze in de beschikking aan de werkgever bekend heeft gemaakt.

Beleidsafweging welke route in te zetten

Deze afweging hoeft alleen gemaakt te worden als betrokkene nog niet is opgenomen in het doelgroepregister. In het register zijn ook mensen van rechtswege opgenomen vanuit de Wajong, WSW-geïndiceerden en mensen die werkzaam waren vanuit de ID/WIW-regeling. Voor hen is deze afweging niet relevant. Ook kunnen vso/pro-leerlingen zonder beoordeling door UWV na schriftelijke aanmelding in het doelgroepregister worden opgenomen. In tabel 4.2. zijn de voor- en nadelen van de diverse routes benoemd.

¹⁵ Naast de categorieën die al rechtsreeks in het doelgroepregister waren opgenomen zoals Wajongers en mensen met een WSW-indicatie.

Tabel 4.2. Voor- en nadelen van de routes voor opname werknemer in het doelgroepregister banenafpraak

	Voordelen	Nadelen
Via beoordeling UWV	<ul style="list-style-type: none"> • Zekerheid vooraf voor potentiële werknemer en voor werkgever over doelgroep status potentiële werknemer • Met name als betrokkene nog niet werkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen worden door UWV en gemeente beoordeeld (bij inzet van loonkostensubsidie) • Criteria UWV en gemeenten werken niet altijd hetzelfde uit
Via de Praktijkroute	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen worden alleen door gemeente beoordeeld • Er is al match met werkgever, werkplek is al concreet in beeld 	

5. Beschut werk

5.1 Verplichtstelling

Per 1 januari 2017 zijn alle gemeenten verplicht om beschut werkplekken te realiseren. Deze verplichting is verankerd in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet. Met deze verplichtstelling wordt gerealiseerd, dat mensen met arbeidsvermogen die uitsluitend in beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden de mogelijkheid hebben om aan het arbeidsproces deel te nemen, een betaalde dienstbetrekking krijgen waarmee zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien. In 2015 en 2016 hebben gemeenten alternatieven als dagbesteding of vrijwilligerswerk ingezet. Beiden vormen echter geen adequate vorm van beschut werk omdat er geen sprake is van een dienstbetrekking. Het is voor de gemeenteraad niet langer mogelijk om bij verordening te besluiten dat beschut werk niet wordt aangeboden.

5.2 Beschut werk ook voor doelgroep UWV

Iemand behoort tot de doelgroep beschut werk als het college heeft vastgesteld, dat die persoon uitsluitend onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft (artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet). In het Besluit advisering beschut werk is daaraan verder invulling gegeven en zijn regels gegeven met betrekking tot het werkproces voor UWV. Het moet gaan om een persoon die bij het verrichten van werkzaamheden is aangewezen op:

- een of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd; of
- permanent toezicht of intensieve begeleiding die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden (artikel 3 van het Besluit advisering beschut werk).

Met de aanpassing van artikel 10b van de Participatiewet is expliciet gemaakt dat gemeenten ook verantwoordelijk zijn om beschut werk aan te bieden aan mensen die een uitkering ontvangen van UWV. De verplichting om beschut werk aan te bieden, geldt vanaf 1 januari 2017 zowel ten aanzien van personen waarvoor het college op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet reeds de re-integratieverantwoordelijkheid heeft als ten aanzien van personen die een uitkering ontvangen van UWV (zie artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet).

5.3 Getrapte besluitvorming

Het college is pas verplicht om beschut werk aan te bieden, als vastgesteld is dat betrokkene tot de doelgroep voor een beschut werkplek behoort (artikel 10b, tweede lid, van de Participatiewet). Dat besluit neemt het college op basis van een advies van UWV. Tegen dit besluit is bezwaar en beroep mogelijk.¹⁶ De beslissing van het college om na een positief advies van UWV iemand een concrete dienstbetrekking aan te bieden is ook een besluit van het college dat voor bezwaar en beroep vatbaar is¹⁷, en berust op artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet.

5.4 Advies UWV

Het college beslist over toelating tot de doelgroep voor een beschut werkplek op basis van een advies van UWV.¹⁸ UWV toetst of iemand een taak in een arbeidsorganisatie kan uitvoeren, basale werknemersvaardigheden heeft, één uur aaneengesloten kan werken en vier uur per dag belastbaar is.¹⁹ Is dat niet het geval, dan heeft iemand geen arbeidsvermogen en geeft UWV geen advies beschut werk af.

¹⁶ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 9.*

¹⁷ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 9.*

¹⁸ In het Besluit advisering beschut werk zijn de regels opgenomen over de wijze waarop UWV kandidaten beoordeelt.

¹⁹ Zie voor de ondergrens voor beschut werk artikel 1a van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten en *Kamerstukken II 2016/17, nr 26, item 8, p. 20.*

Met de wijziging van artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet is geregeld dat mensen die menen voor beschut werk in aanmerking te komen ook zelf een advies beschut werk bij UWV kunnen aanvragen. Hiermee wordt de positie van de cliënt versterkt. Het blijft ook mogelijk dat het college zelf een adviesaanvraag beschut werk bij UWV indient. In beide gevallen adviseert UWV het college op grond van de in paragraaf 5.2 genoemde landelijke criteria. In een aantal gevallen hoeft UWV geen onderzoek in te stellen. Zie hierover nadere informatie onder *Uitzondering: Geen beoordeling door UWV* verderop in de tekst.

Als een persoon zelf een advies beschut werk bij UWV aanvraagt, informeert UWV het betreffende college over dit verzoek en het feit dat er een advies zal volgen in het kader van de informatieplicht in artikel 62 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Op deze manier is het college in de gelegenheid om vroegtijdig na te denken over het vinden van een passende plek voor de betreffende persoon. Als het advies is aangevraagd door de persoon zelf, ontvangt deze persoon gelijktijdig met het college de strekking van het advies. Het college stelt uiteindelijk aan de hand van het advies vast of die persoon tot de doelgroep beschut werk behoort.

Aandachtspunt is, dat een deel van de groep adviesvragers niet bij de gemeente bekend zal zijn. Dit geldt met name voor de groep met een UWV-uitkering. Omdat UWV het college meteen informeert als een persoon zich voor een advies meldt, heeft het college tijd om zich in de persoon te verdiepen en eventueel met UWV over de betreffende persoon in gesprek te gaan. Het kan zijn dat het desondanks niet in alle gevallen mogelijk is om direct een beschut werkplek aan te bieden.

Het advies van UWV is gericht aan het college, dat bij zijn besluitvorming in vergaande mate gebonden is aan dat advies. Pas als het advies van UWV ondeugdelijk tot stand zou zijn gekomen, heeft het college reden om af te wijken van het advies.²⁰ Tegen het advies is geen bezwaar en beroep mogelijk. Een besluit van het college om iemand al dan niet tot de doelgroep beschut werk te rekenen, is wel vatbaar voor bezwaar en beroep.

Uitzondering: Geen beoordeling door UWV

In een aantal gevallen hoeft UWV de aanvrager niet uit te nodigen voor een beoordeling, omdat op basis van bestaande informatie al een advies afgegeven kan worden. Voor personen met een geldige WSW-indicatie begeleid werken in het kader van de WSW, verstrekt UWV zonder nader onderzoek aan de hand van de in paragraaf 5.2 genoemde criteria een negatief advies beschut werk aan het college.²¹ Voor alle andere mensen met een geldende WSW indicatie geldt dat ze zonder nader onderzoek een positief advies beschut werk krijgen.

Daarnaast geldt dat UWV geen onderzoek doet, als UWV de betreffende persoon al eerder heeft beoordeeld voor een advies beschut werk en deze beoordeling niet langer dan 12 maanden geleden is gebeurd.²² Het advies is dan conform het eerdere advies.

Is betrokkene van mening dat sprake is van gewijzigde omstandigheden, dan kan deze alsnog en in afwijking van het voorgaande, gemotiveerd verzoeken om een inhoudelijk advies en daartoe een verzoek indienen bij het college.

5.5 Aantallen

Op grond van art 10b, vierde lid, van de Participatiewet kan jaarlijks in een ministeriële regeling het aantal te realiseren dienstbetrekkingen beschut werk per gemeente voor het daaropvolgende kalenderjaar openbaar worden gemaakt. Het gaat hierbij om een raming die samenhangt met de financiële middelen die de gemeente ontvangt voor het realiseren van beschut plekken.²³

²⁰ Zie *Kamerstukken II 2016/17*, 34 578, nr. 3, p. 10.

²¹ Van deze personen is in het kader van een beoordeling voor de WSW namelijk al vastgesteld dat ze bij een reguliere werkgever kunnen werken.

²² Zie het gewijzigde artikel 3, vierde lid, van het Besluit advisering beschut werk.

²³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/nieuws/2017/01/24/te-realiseren-beschut-werkplekken-2017-en-2018-per-gemeente>.

Als er in een jaar *minder* positieve adviezen beschut werk door UWV worden afgegeven dan waarmee in de ramingen rekening is gehouden, mag ervan uitgegaan worden dat de behoefte lager is. In dat geval hoeven in dat jaar door het college minder beschut werkplekken te worden gerealiseerd dan waar in de ramingen vanuit is gegaan.

Anderzijds, als er *meer* positieve adviezen beschut werk door UWV worden afgegeven dan waarmee in de ramingen rekening is gehouden, is het college in dat jaar niet verplicht om meer beschut werkplekken aan te bieden dan waarmee in de ramingen rekening is gehouden. Het staat de gemeenteraad echter vrij om in de verordening een hoger aantal beschut werkplekken op te nemen.

Beleidskeuze:

- Wilt u jaarlijks meer beschut werkplekken realiseren, dan op grond van de ministeriële regeling verplicht is?

5.6 Plaatsing en wachtlijst

Na een besluit tot toelating tot de doelgroep voor beschut werk, is het college verplicht betrokkene een dienstbetrekking aan te bieden. Het niet aanbieden van een concrete werkplek wordt door de regering als een 'ernstige tekortkoming' aangemerkt.²⁴ In de Participatiewet is niet bepaald *wanneer* het college daadwerkelijk een beschut werkplek moet hebben gerealiseerd.²⁵ Uitgangspunt is dat het college er alles aan doet om iemand zo snel mogelijk op een beschut werkplek te plaatsen.

Lukt het niet om iemand op korte termijn te plaatsen op een beschut werkplek, dan dient het college tijdelijk andere voorzieningen in te zetten, in afwachting van plaatsing. De gemeenteraad geeft in een verordening aan welke voorzieningen worden ingezet voor die personen voor wie nog geen beschut werkplek beschikbaar is tot het moment dat er een beschut werkplek beschikbaar komt.²⁶ Het gaat primair om voorzieningen die de arbeidsinschakeling bevorderen. Personen op de wachtlijst zijn niet vrijgesteld van de tegenprestatie.

Is iemand toegelaten tot de doelgroep beschut werk, maar is er geen verplichting tot plaatsing, omdat het aantal te realiseren werkplekken al is bereikt, dan ligt het in de rede, dat deze persoon in het volgende kalenderjaar met voorrang geplaatst wordt. Een wettelijke verplichting daartoe is er echter niet. De gemeenteraad kan wel bij verordening regels stellen over deze kwestie. Zie verder paragraaf 5.9.

Beleidskeuzes:

- Welke voorzieningen kunnen worden ingezet in afwachting van plaatsing op een beschut werkplek?
- Hoe gaan gemeenteraad en college om met een wachtlijst voor beschut werk? Op basis van welke criteria krijgt iemand op de wachtlijst een beschut werkplek aangeboden?

5.7 Inzet ondersteunende voorzieningen

Kenmerk van de doelgroep is dat zij dusdanig veel begeleiding en/of aanpassing op en van het werk nodig heeft dat dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht. Werken op een beschut werkplek is de enige mogelijkheid om te functioneren op de arbeidsmarkt. Om iemand op een beschut werkplek te kunnen laten werken, kunnen gemeenten verschillende instrumenten inzetten. Naast de jobcoach (artikel 10da van de

²⁴ Dit betekent dat de minister bevoegd is een aanwijzing aan het college te geven op grond van artikel 76 van de Participatiewet. Dit zal met name aan de orde kunnen zijn wanneer de gemeenteraad haar controlerende taak verzaakt. Het geven van een aanwijzing gaat altijd gepaard met de opschorting van de uitkering op grond van artikel 69 van de wet. Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd, wordt de uitkering in het daaropvolgende kalenderjaar gekort. Ook zou toepassing van het instrument indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet aan de orde kunnen zijn (*Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 10*).

²⁵ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 6, p. 25.*

²⁶ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 22.*

Participatiewet) en werkplekaanpassing, kan het college o.a. ook specifieke training of scholing van betrokkene inzetten om vaardigheden te ontwikkelen die noodzakelijk zijn om de functie uit te oefenen.

Het rijk stelt gemiddeld € 8.500 per plaats beschikbaar via de Integratie-uitkering sociaal domein om de kosten van de noodzakelijke voorzieningen te dekken.²⁷ Het hoger uitvallen van de kosten in een individueel geval kan niet leiden tot weigering van de beschut werkplek.

Over de inzet van ondersteunende voorzieningen dient de gemeenteraad bij verordening regels te stellen. Zie verder paragraaf 5.9. Deze verplichting bestond overigens al vóór 1 januari 2017 (zie toenmalig artikel 10b, vierde lid, onderdeel c, van de Participatiewet).

Beleidskeuze:

- Welke ondersteunende voorzieningen kunnen op grond van de Re-integratieverordening worden aangeboden bij plaatsing op een beschut werkplek?

5.8 Vormgeving dienstbetrekking

Gemeenten zijn vrij om de vormgeving en organisatie van beschut werkplekken zelf te bepalen binnen de kaders van de Participatiewet en de Verordening. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om deze plekken in te richten bij een SW-bedrijf of een reguliere werkgever in de private of publieke sector. Aan een beschut werkplek zijn geen vormvereisten verbonden, anders dan dat de werkgever een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke *dienstbetrekking* aangaat met de geïndiceerde persoon.²⁸ Maatwerk staat bij de vormgeving en inhoud van de beschut werkplek voorop. Bij de keuze voor de vorm en inhoud kan men zich laten leiden door de volgende afwegingen:

- Hoogte begeleidingskosten (interne of externe jobcoach)
- Kwaliteit en continuïteit van de begeleiding
- Aansluiting bij de mogelijkheden van de persoon
- Optimale benutting van de loonwaarde
- Kosten aanpassing werkplek
- Locatie werkplaats – om niet geconfronteerd te worden met eventuele vervoerskosten kan een grens worden aangebracht waarbinnen de beschut werkplek gevonden moet worden.

De wet geeft geen nadere bepalingen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. In beginsel vindt de wetgever dat een taak voor de sociale partners. Op dit moment is er geen sprake van een CAO beschut werk. De werknemer valt in principe onder de CAO van de werkgever waar hij in dienst is. In de Werkkamer hebben gemeenten en sociale partners afgesproken dat het beloningsniveau begint op 100% van het WML, met het perspectief, dat er een beperkte groei mogelijk is.²⁹ Detachering behoort ook tot de mogelijkheden.

Het gebruik van flexibele vormen van een arbeidsovereenkomst is voor de doelgroep beschut werk in het algemeen minder wenselijk. De doelgroep heeft in het algemeen behoefte aan structuur en dagritme. Indien de verwachting is c.q. er aanwijzingen zijn dat iemands arbeidsvermogen afneemt (waardoor iemand door de ondergrens van beschut werk zakt) of juist verbetert (waardoor iemand kan werken op een baan uit de banenafpraak) dan kan worden overwogen om in eerste instantie een *tijdelijke* overeenkomst af te sluiten.

Beleidskeuze:

²⁷ Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 34 578, nr. 3, p. 7.

²⁸ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 578, nr. 6, p. 14: "Indien dit een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht betreft, dan zijn alle rechten en plichten die voortvloeien uit de gesloten arbeidsovereenkomst en het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Betreft de dienstbetrekking een aanstelling in openbare dienst, dan gelden de rechten en plichten die gelden voor gemeentelijke ambtenaren. Uiteraard kunnen bij CAO ook rechten en plichten worden afgesproken."

²⁹ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 578, nr. 6, p. 31: gesproken is over een bandbreedte van 100-120% van het WML.

- Welke invulling wordt, binnen de wettelijke kaders, gegeven aan de vormgeving en organisatie van beschut werkplekken?

5.9 Verordening

De gemeenteraad kan niet langer bij verordening regelen, dat *geen* beschut werk wordt aangeboden of dat een lager aantal werkplekken dan bij ministeriële regeling is bepaald, wordt aangeboden. Een dergelijke bepaling in de verordening is onverbindend wegens strijd met de wet³⁰ en wordt als een ernstige tekortkoming gezien. Dat geldt ook voor het opwerpen van allerlei drempels, die effectieve plaatsing tegengaan, zolang het verplichte aantal beschut werkplekken nog niet is gerealiseerd.³¹ Ook *uitsluitende criteria* kunnen niet worden opgenomen in de verordening.³² Daarmee wordt bedoeld op criteria, die er toe kunnen leiden dat een persoon met een positief advies alsnog niet geplaatst wordt in een dienstbetrekking 'beschut werk', zolang het geraamde aantal beschut werkplekken niet is gerealiseerd.

Voorbeelden van dergelijke verboden criteria zijn:

- het hanteren van loonwaardegrenzen³³;
- de feitelijke beschikbaarheid van beschut werkplekken³⁴;
- de beschikbaarheid van financiële middelen³⁵;
- het niet behoren tot een bepaalde doelgroep³⁶;
- beperkingen die zijn verbonden aan de organisatie van de beschut werkplekken³⁷.

De gemeenteraad kan *wel* bij verordening een hoger aantal te realiseren beschut werkplekken vaststellen dan op basis van de ministeriële regeling verplicht is. Worden meer beschut werkplekken beschikbaar gesteld, dan heeft de raad voor het meerdere de beleidsvrijheid om criteria te stellen ten aanzien van de doelgroep, loonwaarde, soort werk, etc.³⁸ De beleidsvrijheid blijft dus beperkt tot het aandeel dat de raad extra zou willen plaatsen. Als de raad voorrang zou willen geven aan een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld personen met een verstandelijke beperking, dan kan hiertoe worden besloten.

Voor het formaliseren van een additioneel aantal beschut werkplekken in de verordening zijn enkele varianten denkbaar. Er kan worden gekozen om in de verordening zelf een getal of formule op te nemen. De meest eenvoudige optie is om het aantal beschut werkplekken te noemen of dit te baseren op een bepaald percentage van het te realiseren aantal beschut werkplekken. Voor de toevoeging 'ten hoogste' kan worden gekozen, als het gewenst is, om het aantal extra beschut werkplekken mede te relateren aan de behoefte vanuit de doelgroep.

Er kan echter ook voor worden gekozen om in de verordening te bepalen, dat de raad jaarlijks vaststelt, of een groter aantal beschut werkplekken wordt aangeboden en zo ja, hoe hoog dat aantal dan is of hoe dit wordt vastgesteld. Dat aantal kan dan niet rechtstreeks uit de Re-integratieverordening worden afgeleid, maar als de raad jaarlijks het aantal vaststelt (dat ook nihil kan zijn) en dit op passende wijze bekendmaakt, is ook voldaan aan de verordeningplicht.

³⁰ In dit geval artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet, in combinatie met de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid. De gemeentelijke aanvullingsbevoegdheid krachtens artikel 121 van de Gemeentewet biedt geen ruimte voor afwijkende regels. Zie voor een voorbeeld van onverbindendheid: CRvB 31 mei 2011, *ECLI:NL:CRVB:2011:BQ7845*.

³¹ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 22.*

³² *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 8.*

³³ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 6, p. 24.*

³⁴ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 6, p. 29.*

³⁵ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 6, p. 30.*

³⁶ Bijvoorbeeld ouderen, alleenstaande ouders, of personen met een verstandelijke beperking. Zie verder voor 'doelgroep beschut werken': *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 6, p. 13.*

³⁷ De keuze voor een bepaalde organisatievorm kan een zodanig inperking van mogelijkheden tot plaatsing met zich meebrengen, dat feitelijke plaatsing te zeer beperkt wordt (bijvoorbeeld uitsluitend via een SW-bedrijf, of uitsluitend via detachering in een – commercieel – bedrijf).

³⁸ *Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 8.*

Als het additionele beschut werkplekken betreft, kunnen uitsluitende criteria worden gehanteerd. Daaraan kan in de verordening ook invulling worden gegeven. Het staat de gemeenteraad vrij om groepen te benoemen die bij voorrang of met uitsluiting van andere groepen, in aanmerking worden gebracht. Hoewel het de gemeenteraad vrij staat om op dit punt keuzes te maken, geldt ook dat deze vrijheid niet onbegrensd is. Op grond van het verbod op discriminatie dient achterstelling of uitsluiting van bepaalde groepen voorzien te zijn van een redelijke en objectieve rechtvaardigingsgrond. Die kan zijn gelegen in de arbeidsmarktpositie van de betreffende groepen, maar dit dient dan wel terdege onderbouwd te zijn.

In de verordening zal de gemeenteraad ook moeten regelen welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, worden ingezet voor geïndiceerde personen die nog niet plaatsbaar zijn omdat het aantal plaatsen voor dat jaar al gerealiseerd zijn, of omdat niet direct een geschikte beschut werkplek beschikbaar is (zie ook paragraaf 5.6). De inzet van deze instrumenten is volledig vormvrij. Ten slotte is de raad ook verplicht om bij verordening te regelen, welke ondersteunende voorzieningen aangeboden worden om plaatsing op een beschut werkplek effectief mogelijk te maken (zie ook paragraaf 5.7). Als bijlage is een model wijzigingsbesluit met betrekking tot de Re-integratieverordening opgenomen (zie bijlage 3).

Beleidskeuzes:

- Wijziging inhoud Re-integratieverordening:
 - Welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de beschut werk dienstbetrekking begint?
 - Welke ondersteunende voorzieningen worden ingezet om de werkzaamheden op een beschut werkplek mogelijk te maken?³⁹
 - Worden additionele dienstbetrekkingen beschut werk aangeboden (bovenop aantallen in ministeriële regeling) en hoe wordt bepaald wie daarvoor in aanmerking komt?
 - Verwijderen van verboden criteria (zie hierboven) in bestaande beleidsregels.

³⁹ Dit is optioneel, omdat de verplichting om ondersteunende voorziening in de verordening op te nemen reeds bestond (artikel 10b, vierde lid, van de Participatiewet (oud)).

6. Fiscale maatregelen

6.1 Harmonisatie mobiliteitsbonus

De Wet stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet maakt het mogelijk loonkostensubsidie in te zetten voor schoolverlaters uit het vso/pro-onderwijs of het mbo-entreeonderwijs met arbeidsbeperkingen die al werken (zie ook paragraaf 3.3). Daarnaast harmoniseert deze wet het bedrag van de mobiliteitsbonus (premiëkorting). Voor mensen die tijdens het volgen van onderwijs of scholing arbeidsbeperkingen hebben kan UWV een verklaring scholingsbelemmeringen afgeven. De werkgever kan voor deze groep in aanmerking komen voor een korting op de werkgeverspremies. Deze premiëkorting (de zogenaamde mobiliteitsbonus) bedroeg € 7.000,- per jaar als iemand *geen indicatie* banenafpraak had en € 2.000,- als iemand wel zo'n indicatie had. Dit onderscheid was ongewenst, niet eenduidig en leidde tot calculerend gedrag. Met ingang van 1 januari 2017 is de mobiliteitsbonus daarom geharmoniseerd op € 2.000,- per jaar voor alle scholingsbelemmerden, conform de uniforme bonus voor werknemers met indicatie banenafpraak.⁴⁰ De duur van de mobiliteitsbonus bedraagt maximaal drie jaar.

6.2 Lage inkomensvoordeel (LIV)

Er is een nieuwe wet aangenomen met daarin nieuwe beleidsinstrumenten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)⁴¹. Deze wet bestaat uit drie onderdelen, namelijk het LIV, het loonkostenvoordeel (LKV) en de tegemoetkoming verhoging minimumjeugdloon. Op 1 januari 2017 is het LIV in werking getreden. Per 1 januari 2018 treden ook de onderdelen loonkostenvoordelen en tegemoetkoming verhoging minimumjeugdloon in werking.

Het LIV geldt voor werkgevers die medewerkers in dienst hebben die tussen 100% en 125% van het WML verdienen.⁴² De tegemoetkoming kan oplopen tot € 2.000 per jaar. Er moet wel sprake zijn van een substantiële baan (minimaal 1248 uur per jaar). Het LIV hoeft niet aangevraagd te worden. UWV beoordeelt op basis van de polisadministratie welke medewerkers in aanmerking komen. De Belastingdienst betaalt de tegemoetkoming uit aan de werkgever na afloop van het kalenderjaar.

Alleen in 2017 kan het LIV samenlopen met de premiëkorting voor de doelgroep banenafpraak. Het LIV geldt ook voor werkgevers die mensen met loonkostensubsidie in dienst hebben en tevens aan de overige voorwaarden voldoen. Dus in 2017 kan er driedubbel voordeel bestaan voor mensen uit de doelgroep banenafpraak, namelijk LIV, LKV en loonkostensubsidie.

Met ingang van 2018 treedt het LKV in werking. Het LKV is de opvolger van de premiëkorting.

⁴⁰ Artikel 50 van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt daartoe gewijzigd. Zie ook *Kamerstukken II 2015/16*, 34 514, nr. 3, p. 5.

⁴¹ 'Wet van 23 december 2015, houdende tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen' (*Stb.* 2016-542).

⁴² Zie artikelen 3.1 en 3.2 van de Wtl.

7. Ziekte

7.1 No-riskpolis UWV

Werkgevers die werknemers in dienst nemen met indicatie banenafpraak of op een beschut werkplek, kunnen vanaf dat tijdstip aanspraak maken op de 'no-riskpolis' van UWV als de werknemer onverhoopt ziek wordt.⁴³ Voor werknemers die vanuit de Participatiewet opgenomen waren in het doelgroepregister gold een zogenaamde horizonbepaling, die regelde dat de no-riskpolis op 1 januari 2021 zou komen te vervallen. Deze horizonbepaling is door de Wet stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet per 1 januari 2017 ingetrokken.⁴⁴ De no-riskpolis is daardoor structureel beschikbaar voor mensen die tot de doelgroep banenafpraak of beschut werken behoren.

Deze no-riskpolis is door de Wet invoering praktijkroute ook beschikbaar gekomen voor werknemers, die op grond van de gevalideerde loonwaardemeting met loonkostensubsidie gaan werken. De no-riskpolis werkt voor werknemers die voor 1 januari 2017 al werkten met loonkostensubsidie (de Praktijkroute) terug tot het moment van indiensttreding, maar op z'n vroegst tot 1 januari 2017.⁴⁵

Op grond van artikel 10d, twaalfde lid, van de Participatiewet, mag de gemeente sinds de invoering van de Wet harmonisatie instrumenten arbeidsbeprekten (1 januari 2016) geen loonkostensubsidie verstrekken over de perioden waarop recht bestaat op de no-riskpolis en daarop gebaseerde Ziektewetuitkering (artikel 29b van de Ziektewet). Dit om overcompensatie voor de werkgever te voorkomen. Via het DKD kunnen gemeenten en UWV informatie uitwisselen op basis waarvan verrekening van loonkostensubsidie kan plaatsvinden. Deze kostenverschuiving van gemeenten naar UWV gaat op grond van de Wet harmonisatie gepaard met een macro uitname door het Rijk. De kosten van de no-riskpolis komen sindsdien niet meer ten laste van de individuele gemeente.

Sommige gemeenten hebben nog een no-riskregeling opgenomen in de Re-integratieverordening voor werknemers die vanuit de Participatiewet zijn gaan werken en tot 1 januari 2017 niet tot het doelgroepregister van de banenafpraak konden worden toegelaten. Voor zover het de groep betreft waarvoor tevens loonkostensubsidie wordt verstrekt op grond van loonwaardemeting geldt, dat de gemeentelijke no-riskpolis overbodig is geworden vanwege de invoering van de Praktijkroute en dat deze komen te vervallen. Betreft het andere groepen, die niet in het doelgroepregister kunnen worden opgenomen, bijvoorbeeld werknemers zonder arbeidsbeperking, maar met een lange afstand tot de arbeidsmarkt, dan kan de gemeentelijke no-riskpolis gehandhaafd blijven.

Beleidskeuze:

- Indien van toepassing: No-riskregeling in Re-integratieverordening voor gemeentelijke doelgroep, anders dan doelgroep banenafpraak, handhaven?

7.2 Regeling procesgang

Vanaf 1 juli 2016 is de Regeling Procesgang Vangnetters gemeentelijke doelgroep Participatiewet van kracht⁴⁶, maar door een aantal technische problemen rondom de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en UWV worden gemeenten vanaf 1 januari 2017 geacht de verantwoordelijkheid voor zieke ex-werknemers op te pakken. De Regeling regelt de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van zieke werknemers die uit dienst treden bij hun werkgever. De regeling is van toepassing op alle werknemers die met een loonkostensubsidie ziek uit dienst

⁴³ Artikel 29b van de Ziektewet.

⁴⁴ Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 34 514, nr. 8.

⁴⁵ Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 34 578, nr. 7.

⁴⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 augustus 2015, 2015-0000236848, tot Regeling procesgang vangnetters gemeentelijke doelgroep Participatiewet.

zijn getreden en nog niet twee jaar zonder loonkostensubsidie het minimumloon hebben verdiend. Naar verwachting zal de VNG hier in een later stadium een aparte handreiking aan wijden.

Deze handreiking is tot stand gebracht met medewerking van de navolgende medewerkers van Stimulansz:
Wim Eiselin, Henk van Deutekom, Frans Kuiper en Annemieke Wildenburg.