

Toelichting op de Beleidsregels gesubsidieerde arbeid Wet investeren in jongeren 2010

Algemeen

Evenals in de huidige gemeentelijke Verordening re-integratie voor de Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), is in artikel 13 Verordening werkleeraanbod Wet investeren jongeren (WIJ) 2009 bepaald dat het College gesubsidieerde arbeid als een voorziening gericht op arbeidsinschakeling kan inzetten als een zelfstandig werkleeraanbod dan wel als een onderdeel daarvan. Op grond van artikel 13 lid 4 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009 dient het College nadere regels vast te stellen over de inzet en uitvoering van de gesubsidieerde arbeidsplaats en de daaraan verbonden loonkostensubsidie in het specifieke geval. Onderhavige beleidsregels voorzien hierin.

Bij het opstellen van deze beleidsregels waren de volgende uitgangspunten¹ in ieder geval leidend:

- *In het werkleeraanbod moet altijd ruimte zijn voor scholing en educatie als dat bijdraagt aan de vergroting van de kans op duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt,*
- *Binnen het werkleeraanbod wordt bij voorkeur gekozen voor een aanbod op de hoogst haalbare sport op de participatieladder, waarbij werk, scholing en educatie en voorbereiding op het ondernemerschap als hoogste sport worden beschouwd,*
- *Bij de keuze voor een werkleeraanbod moet het meest passende traject worden gekozen en bij gebrek aan beschikbaarheid van trajecten:*
 - o *Kan een minder passend traject pas ingezet worden als niet binnen afzienbare termijn het meest passende traject beschikbaar komt,*
 - o *Wordt niet gekozen voor trajecten die niet passend zijn.*

Het College beschouwt ook in het kader van de uitvoering van de WIJ - zoals al ingezet onder de WWB - een gesubsidieerde arbeidsplaats als een tijdelijk (doorstroom)instrument voor het realiseren van duurzame arbeidsparticipatie van de jongere. Het is geen van gemeentewege permanent gesubsidieerde dienst-betrekking, maar een voor een begrensde periode aan een werkgever verstrekte tegemoetkoming in de kosten van een arbeidsovereenkomst met een werknemer i.c. jongere voor het (nog) niet volwaardig arbeidsproductief en/of functioneren, al dan niet vergezeld van een ondersteuningspakket op maat. Doel van een gesubsidieerde arbeidsplaats is immers een brug te vormen naar duurzaam regulier werk.

Inzet is slechts dan aan de orde als, op basis van een zorgvuldige diagnose, de gesubsidieerde arbeidsplaats het meest passende (deel)werkleeraanbod vormt, afgestemd op de situatie en (verwachte) ontwikkeling van de jongere.

Voorafgaand aan een gesubsidieerde arbeidsplaats kan zo nodig een werkstage (artikel 14 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009) plaatsvinden. In deze stageperiode, die maximaal 3 maanden kan duren, is er sprake van onbetaalde werkzaamheden zonder arbeidsovereenkomst. Indien gewenst of noodzakelijk, kan een werkgever gedurende deze stageperiode een beroep doen op extra ondersteuning of begeleiding.

¹ Conform motie 1 bij de vaststelling van de verordening 'Werkleeraanbod WIJ 2009' (RV 09.0112)

Artikelsgewijze toelichting

Daar waar geen toelichting is gegeven wordt het artikel en/of lid voldoende duidelijk geacht.

Artikel 2 tot en met 6

In beginsel komt alleen de jongere die voldoet aan de voorwaarden van artikel 13 lid 1 WIJ en daarmee samenhangend de Verordening werkleeraanbod WIJ 2009, op grond van een zorgvuldige diagnose, in aanmerking voor een gesubsidieerde arbeidsplaats (artikel 2 lid 1). Niet ondenkbeeldig is echter dat er zich situaties kunnen voordoen, waarbij een jongere van 16 tot 27 jaar - derhalve behorend tot de doelgroep krachtens artikel 2 lid 1 WIJ - geen jongere is als bedoeld in artikel 13 lid WIJ zijn, maar gelet op alle feiten en omstandigheden in die specifieke situatie, gebleken is dat een gesubsidieerde arbeidsplaats het aangewezen instrument is om duurzame arbeidsparticipatie binnen bereik te brengen. Omwille van dat hoofddoel van de WIJ, duurzame arbeidsinschakeling van jongeren, heeft het College de mogelijkheid om in die bijzondere individuele situaties toch een gesubsidieerde arbeidsplaats toe te kennen, indien het dit noodzakelijk acht (artikel 2 lid 2).

Het College biedt de gesubsidieerde arbeidsplaats in beginsel in twee varianten aan. De eerste is de Opstap-variant, die bedoeld is voor de jongere die nog niet in staat geacht wordt om direct voor 100% invulling te geven aan een reguliere functie, maar er, op basis van een zorgvuldig diagnoseonderzoek (artikel 10 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009), een sterke verwachting is dat hij deze binnen 24 maanden - of eerder indien de persoonlijke ontwikkeling dit toelaat - wel kan vervullen (artikel 3 onder a en artikel 6 onder a). Een geïnteresseerde werkgever kan voor deze potentiële werknemer, ter compensatie van onvoldoende productiviteit en/of functioneren, in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie voor maximaal 24 maanden. Er zijn ook aanvullende diensten mogelijk, zoals begeleiding voor de jongere door een jobcoach, een tegemoetkoming in scholingskosten of ondersteuning van de werkgever bij het opstellen van een persoonlijk arbeidsontwikkelingsplan voor de jongere (artikel 5).

Zal de Opstap-variant voor veel jongeren een effectief instrument kunnen zijn, in de praktijk - onder de Verordening re-integratie - is gebleken dat deze voor een aantal jongeren toch niet voldoende is voor het bereiken van duurzame deelname aan de arbeidsmarkt. Het gaat om jongeren waarvan ingeschat wordt c.q. expliciet duidelijk is dat regulier ongesubsidieerd werk niet binnen twee jaar of wellicht zelfs een onmogelijke optie is, terwijl zij in beginsel wel arbeidspotentieel in enige vorm hebben. Deze jongeren lopen de kans op langdurige uitkeringsafhankelijkheid en/of onbetaalde activiteiten, terwijl zij voor werkgevers toch produktieve waarde kunnen hebben.

Met de tweede variant, Sleutel-variant, worden deze jongeren een alternatief geboden voor een uitkering en kunnen werkgevers in het kader van maatschappelijk ondernemerschap deze jongeren werk bieden tegen redelijke kosten. Deze variant bestaat uit een loonkostensubsidie voor maximaal 36 jaar in combinatie met persoonlijke begeleiding van de jongere gedurende de looptijd van de subsidie (artikel 3 onder b).²

Het is belangrijk dat deze tweede variant alleen wordt ingezet voor de jongeren in bovengenoemde situaties en niet concurreert met de eerste variant die duidelijk bedoeld is als haalbaar geachte opstap c.q. doorstroom naar regulier werk. Ook voor deze variant is uiteraard een zorgvuldig diagnoseonderzoek van cruciaal belang voor de keuze van de gemeentelijke casemanager om deze als noodzakelijk instrument in te zetten. Daarbij is de inzet - doch tenminste de hoop - dat bepaalde jongeren zich binnen die termijn toch zodanig

² Met de looptijd van 36 maanden blijft deze variant niet alleen binnen de grenzen van de bepalingen over arbeidsovereenkomsten van bepaalde en onbepaalde duur op grond van de Wet Flexibiliteit en zekerheid, maar zijn er ook voldoende mogelijkheden om bij te sturen als budgettaire omstandigheden van de gemeente dat noodzakelijk maken.

zullen ontwikkelen dat zij alsnog na de Sleutel-baan op reguliere basis aan het werk komen c.q. blijven. Indien dit laatste niet het geval blijkt, kan op grond van een individuele beoordeling de loonkostensubsidie en begeleiding voor (een) nader te bepalen periode(n) voortgezet worden met daaraan verbonden periodieke evaluatiemomenten. Duidelijk moet echter zijn dat er steeds sprake is van een begrensde duur, zodat alle partijen - gemeente, jongere en werkgever - zich blijven ontwikkelen, inspannen en handelen om het doel van duurzame reguliere arbeidsparticipatie in het oog te houden en te (pogen) realiseren. Voorkomen moet worden dat er stagnatie en gewenning optreedt (artikel 6 onder d). Voor beide varianten geldt overigens dat ook de werkgever moet investeren in de ontwikkeling van de jongere. Daartoe dient de werkgever een arbeidsontwikkelingsplan op stellen en draagt hij zorg voor de uitvoering daarvan (artikel 6 onder b en c). Voor het opstellen en uitvoeren kan hij, desgewenst, een beroep doen op ondersteuning van de gemeentelijk casemanager of casemanager van een ingeschakeld re-integratiebedrijf. De casemanager houdt uiteraard de regie gedurende de looptijd van de arbeidsplaats en het ontwikkelingsplan, waarbij het laatste zeker geen statisch gegeven is maar aangepast kan of moet worden al naar gelang de persoonlijke ontwikkeling van de jongere.

Zeker in de eerste periode van de Sleutel-baan zal de werkgever enerzijds extra energie moeten steken in het opvangen en inwerken van de jongere, maar anderzijds de ruimte moeten hebben om te kunnen beoordelen of de jongere geschikt is voor de werkzaamheden binnen het bedrijf. Ook de geboden begeleiding en ondersteuning door de casemanager is in die periode van groot belang. In het belang van alle partijen is daarom in beginsel een contract van zes maanden de standaardwerkwijze, gevolgd door een contractduur voor de resterende looptijd van de Sleutel-baan. Echter maatwerk is altijd mogelijk al naar gelang de specifieke situatie van de jongere en de arbeidsplaats. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat, zoals reeds aangegeven in de algemene inleiding, inzet van een Opstap-baan of Sleutel-baan, slechts dan orde is als deze als meest passend (deel)werkleeraanbod aangemerkt kan worden op basis van een diagnoseonderzoek. De op beide varianten betrekking hebbende arbeidsovereenkomst die de werkgever en de jongere aangaan dient te voldoen aan de Collectieve Arbeidsovereenkomst (CAO) van de sector waarin de werkgever actief is, indien er een CAO in de betreffende sector afgesloten en erkend is. Anders gelden in ieder geval de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek Boek 7 titel 10 (artikel 7:610 tot en met 7:689) (artikel 4).

Artikel 7

Dit artikel met verwijzing naar artikel 19 lid 2 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009 is opgenomen om de uitvoerders van deze Beleidsregels en de jongere nogmaals expliciet duidelijk te maken dat de toegekende arbeidsplaats (plus daarmee samenhangende voorzieningen) gewaarborgd zijn gedurende de vastgestelde looptijd, indien de jongere, zonder dat hem dit verwijten valt, op enig moment tijdens deze periode niet meer als jongere in de zin van de WIJ - artikel 13 lid 1 - aangemerkt kan worden. Voor nadere uitleg wordt verwezen naar de toelichting op artikel 19 lid 2 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009.

Artikel 8

Het College stelt in het kader van de uitvoering van de WIJ de gesubsidieerde arbeidsplaats ter beschikking aan de jongere, doch het verstrekt de loonsubsidie, als onderdeel daarvan, aan de werkgever die een arbeidsovereenkomst met een jongere aangaat.

De loonkostensubsidie is een subsidie in de zin van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht. De bepalingen van Titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht zijn dan ook van toepassing, tenzij anders bepaald in deze Beleidsregels.

Met het verstrekken van een loonkostensubsidie aan de werkgever, gelden er voor hem dan ook specifieke verplichtingen voor de toekenning en voortzetting (artikel 13) alsook specifieke bepalingen met betrekking tot intrekking, herziening en terugvordering (artikel 16).

Artikel 9 en 10

In deze artikelen zijn de diverse subsidiebedragen voor de Opstap-baan (artikel 9) en Sleutel-baan (artikel 10) vermeld, gekoppeld aan duur en voorwaarden voor het type van arbeidsovereenkomst.

Gelet op uitgangspunten en doelgroep van de Opstap-baan (zie toelichting bij artikel 3), mag van de werkgever verwacht worden ook zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Daarom is aan de subsidie voor de tweede periode van 12 maanden de voorwaarde verbonden dat de werkgever met de jongere een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur sluit (artikel 9 lid 2). Voor de werkgever die een jongere op een Sleutel-baan in zijn bedrijf heeft, geldt, gelet op de moeilijker arbeidsmarktpositie van de jongere, na een contract van de eerste 6 maanden, dat hij in ieder geval een arbeidsovereenkomst voor maximaal de resterende duur van een Sleutel-baan aangaat.

Artikel 11

In specifieke gevallen kunnen de standaardbepalingen en nadere voorwaarden van beide varianten niet passend zijn om een gesubsidieerde arbeidsplaats te realiseren gelet op de individuele situatie van de jongere en/of de bijzondere omstandigheden van het bedrijf of organisatie. Om het doel van de WIJ, duurzame arbeidsparticipatie voor de jongere, te kunnen realiseren dan wel dichterbij te brengen dient er maatwerk geleverd te kunnen worden. Op grond hiervan is in artikel 11 aan het College de mogelijkheid gegeven om een zogenaamde op-maat gesubsidieerde arbeidsplaats te creëren. De op-maat variant biedt de mogelijkheid om op alle onderdelen van de artikelen 3 tot en met 10 af te wijken, indien dit noodzakelijk is voor het doel van duurzame arbeidsparticipatie en het bewerkstelligen van de arbeidsplaats. Uiteraard dient de inzet van deze variant door de gemeentelijke casemanager of de casemanager van het re-integratiebedrijf voorafgaande aan, tijdens en bij afsluiting van het gehele werkleeraanbodtraject zorgvuldig schriftelijk gemotiveerd, gerapporteerd, gedocumenteerd en verantwoord te worden.

Artikel 12

Dit artikel met verwijzing naar artikel 7 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009 is opgenomen om de uitvoerders van deze Beleidsregels en de jongere nogmaals expliciet duidelijk maken dat aan de WIJ verbonden verplichtingen voor invulling en uitvoering van een werkleeraanbod, de inlichtingen- en de medewerkingsplicht ook onverkort van toepassing zijn op de gesubsidieerde arbeidsplaats als voorziening gericht op duurzame arbeidschakeling. Voor nadere uitleg wordt verwezen naar de toelichting op artikel 7 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009.

Artikel 13

Een rechtmatige en doelmatige toekenning alsmede uitvoering van de met publieke middelen gefinancierde loonkostensubsidies maken het noodzakelijk dat ook voor de werkgever specifieke verplichtingen gelden dan wel opgelegd kunnen worden. Daar, zoals reeds gemeld bij artikel 8, de loonkostensubsidie als subsidie in de zin van titel 4:21 van Algemene

bestuursrecht aangemerkt wordt, kan het College daaruit voortvloeiend op grond van artikel 4:37 Algemene wet bestuursrecht een of meer verplichtingen opleggen met betrekking tot:

- a. aard en omvang van de activiteiten (= arbeidsplaats) waarvoor subsidie wordt verleend;
- b. de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten;
- c. het vóór de subsidievaststelling verstrekken van gegevens en bescheiden die nodig zijn voor een beslissing omtrent de subsidie;
- d. de te verzekeren risico's;
- e. het stellen van zekerheid voor verleende voorschotten;
- f. het afleggen van rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn;
- g. het beperken of wegnemen van de nadelige gevolgen van de subsidie voor derden;
- h. het uitoefenen van controle door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van [Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](#) op het door het bestuursorgaan gevoerde financiële beheer en de financiële verantwoording daarover (lid 1).

Naast bovengenoemde verplichtingen, gelden, synchroon aan die van de jongere, een inlichtingen- en medewerkingsplicht voor de werkgever (lid 2 en 3).

Artikel 15

Als de jongere één of meer verplichtingen als bedoeld in artikel 12 van de beleidsregels - zie toelichting daarop en verwijzing naar artikel 7 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009 - voor de toekenning en/of uitvoering van een gesubsidieerde arbeidsplaats niet nakomt *en* hem dit te verwijten valt, kan het College de gesubsidieerde arbeidsplaats als werkleeraanbod of onderdeel daarvan intrekken of herzien op grond van artikel 21 onder b WIJ (lid 1).

Zoals aangegeven in de toelichting op artikel 21 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009 is er - anders dan voor de inkomensvoorziening - in de WIJ geen juridische grondslag voor terugvordering van ten onrechte verstrekte vergoedingen c.q. gemaakte kosten van voorzieningen en/of ondersteuning i.c. de gesubsidieerde arbeidsplaats aanwezig.

Daar de in het kader van een gesubsidieerde arbeidsplaats verstrekte vergoedingen c.q. gemaakte kosten als subsidie in de zin van artikel 4:21 lid 1 Algemene wet bestuursrecht aangemerkt kunnen worden, kan het College deze kosten wel met toepassing van Afdeling 4.2.7 Algemene wet bestuursrecht terugvorderen. Terugvordering van kosten van ondersteuning of een voorziening is krachtens art. 4:57 lid 1 Algemene wet bestuursrecht mogelijk op grond van de zgn. onverschuldigde betaling van de subsidie. Voor nadere uitleg en details inzake terug- en invordering wordt verwezen naar de toelichting op artikel 21 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009 (lid 2).

Ofschoon de aan een werkgever verleende loonkostensubsidie en andere voorzieningen voor de gesubsidieerde arbeidsplaats ook ten goede komen aan de jongere, is in lid 2 bepaald dat deze niet van de jongere teruggevorderd worden. De subsidie en voorzieningen worden namelijk - middels een beschikking - aan de werkgever toegekend, zodat deze slechts van de laatste teruggevorderd kunnen worden. Verhaal van de aan de werkgever verstrekte bedragen op de jongere is overigens ook niet mogelijk, daar hiervoor geen wettelijke grondslag bestaat.

In geval van intrekking of herziening van de gesubsidieerde arbeidsplaats als bedoeld in lid 1 - verwijtbaar niet nakomen van verplichtingen door uitsluitend de jongere - en daaruit voortvloeiende feitelijk ten onrechte verstrekte loonkostensubsidie en voorzieningen, is voorzien in de mogelijkheid van afzien van terugvordering van de daarmee gemoeide bedragen van de werkgever (zie artikel 16 lid 4).

Uit de term 'kan' in beide leden blijkt dat het een bevoegdheid van het College betreft. Het College kan derhalve per individuele situatie, gelet op de mate van verwijtbaarheid en omstandigheden van de jongere, besluiten al dan niet tot intrekking of herziening resp. terugvordering over te gaan. Dit vereist echter een zorgvuldig onderzoek, rapportage en afweging van alle belangen, relevante feiten en omstandigheden alsmede een beschikking die specifiek gemotiveerd is.

Artikel 16

De loonkostensubsidie en andere voorzieningen in het kader van een gesubsidieerde arbeidsplaats worden verstrekt aan de werkgever (artikel 5, met uitzondering van onderdeel d, en 8). In de WIJ zijn echter geen bepalingen opgenomen om de aan de werkgever verleende loonkostensubsidie of voorziening in te trekken of te herzien en evenmin voor de terugvordering van ten onrechte of te hoog verstrekte bedragen. De WIJ biedt derhalve geen juridische grondslag voor intrekking, herziening en terugvordering van de werkgever.

De loonkostensubsidie en vergoedingen kunnen wel als subsidie in de zin van artikel 4:21 lid 1 Algemene wet bestuursrecht wel op grond afdeling 4.2.6 Algemene wet bestuursrecht ingetrokken of herzien worden. In deze beleidsregels is daarom opgenomen dat het College de subsidie en vergoeding op grond van artikel 4:49 Algemene wet bestuursrecht kan intrekken of herzien:

- a. op grond van feiten of omstandigheden waarvan het bij de subsidievestiging redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld;
- b. indien de subsidievestiging onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten; of
- c. indien de subsidieontvanger na de subsidievestiging niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Tot laatstgenoemde verplichtingen behoren ook alle verplichtingen als bedoeld in artikel 13 van de beleidsregels. Ter voorkoming van onduidelijkheid is een expliciete verwijzing naar dit artikel opgenomen als intrekking- of herzieningsgrond bij het niet nakomen van deze verplichtingen (lid 2).

Hetgeen in de toelichting op artikel 15 ten aanzien van de terugvordering van ten onrechte verstrekte vergoedingen c.q. gemaakte kosten van de jongere (lid 2) gemeld is, geldt ook voor terugvordering van ten onrechte aan de werkgever verstrekte subsidie en andere voorzieningen. Analoog daaraan zijn derhalve de op de terugvordering betrekking hebbende bepalingen, zoals opgenomen in artikel 21 lid 2 en 3 Verordening werkleeraanbod WIJ 2009, overgenomen, met dien verstande dat de intrekking of herziening een gevolg moet zijn van het niet nakomen van de verplichtingen door de werkgever (lid 2 en 3).

Zoals ook reeds aangegeven in de toelichting op artikel 15, kan de situatie zich voordoen dat uitsluitend door verwijtbaar gedrag van de jongere de gesubsidieerde arbeidsplaats ingetrokken of herzien wordt. Daarmee ontvalt in beginsel ook de rechtmatigheid aan de verleende loonkostensubsidie en eventuele voorzieningen Het College zal daarmee samenhangend het besluit tot toekenning van de loonkostensubsidie intrekken of herzien.

Voor de periode na datum van intrekking zal dit geen probleem vormen, daar de loonkostensubsidie, voor zover reeds verstrekt bij voorschot, teruggestort kan worden. Echter indien de intrekking of herziening - bijv. door schending van inlichtingenverplichting - zich uitstrekt over een periode met terugwerkende kracht, dient de werkgever alsnog de verstrekte en door de werkgever inmiddels aangewende loonkostensubsidie terug te betalen waaraan hij geen debet is. In een dergelijke situatie, doch ook andere die het gevolg zijn van

gedragingen of omstandigheden van de jongere, heeft het College de mogelijkheid, gelet op alle feiten en omstandigheden, af te zien van terugvordering.

De leden 1,2 en 4 betreffen kan-bepalingen. Het College kan derhalve per specifieke situatie besluiten al dan niet tot intrekking of herziening resp. terugvordering over te gaan. Dit vereist echter een zorgvuldig onderzoek, rapportage en afweging van alle belangen, relevante feiten en omstandigheden alsmede een beschikking die specifiek gemotiveerd is.