

Toelichting Re-integratieverordening Participatiewet 2017 gemeente Zevenaar

Algemeen

Er is gekozen voor een algemene, globale verordening. Dit heeft te maken met de aard van de opdracht die de raad heeft gekregen, te weten het bij verordening regels stellen waarin het beleid van de gemeente ten aanzien van haar re-integratietaken wordt neergelegd. Hieruit moet onder andere aandacht blijken voor de in de Participatiewet onderscheiden doelgroepen en de daarbinnen te onderscheiden subgroepen. Dit leent zich niet tot het formuleren van gedetailleerde regels die op iedere situatie van toepassing zijn. Immers, re-integratie is maatwerk. Het is helemaal afhankelijk van iemands mogelijkheden en beperkingen wat in het concrete geval een passend re-integratietraject is. Daarom wordt aan het college de bevoegdheid gegeven om op een aantal punten eigen afwegingen te maken. Artikel 10 van de Participatiewet bepaalt dat personen uit de doelgroep aanspraak hebben op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en de door het college noodzakelijk geachte voorziening binnen de kaders van de re-integratieverordening. Daarom is ervoor gekozen in de verordening de voorzieningen vast te leggen die het college in ieder geval kan aanbieden.

Met betrekking tot de volgende voorzieningen is de gemeenteraad verplicht om regels op te nemen in deze verordening:

- scholing of opleiding, bedoeld in artikel 10a, vijfde lid, van de Participatiewet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel c, van de Participatiewet);
- de premie, bedoeld in artikel 10a, zesde lid, Participatiewet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel c, van de Participatiewet) en
- participatievoorziening beschut werk, bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel e, en 10b, vierde lid, van de Participatiewet).

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven worden hieronder behandeld.

Artikel 1. Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, Algemene wet bestuursrecht of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

Doelgroep

De doelgroep wordt gevormd door personen zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a, van de wet. Het betreft:

- personen die algemene bijstand ontvangen;
 - personen als bedoeld in artikel 34a, vijfde lid onderdelen b en c, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA), artikel 35, vierde lid, onderdelen b en c, van de WIA en artikel 36, derde lid, onderdelen b en c, van de WIA tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d van de Participatiewet is verleend;
 - personen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de wet;
 - personen met een nabestaanden- of wezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (hierna: ANW);
 - personen met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW);
 - personen met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ);
 - personen zonder uitkering;
- en, personen die voor de arbeidsinschakeling zijn aangewezen op een door het college aangeboden voorziening.

Artikel 2. Evenwichtige verdeling en financiering

Op grond van artikel 8a, tweede lid, onderdeel a, van de Participatiewet moet de gemeenteraad in de verordening de verdeling van de voorzieningen over personen, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden en de functionele beperkingen van die personen. Hierin ligt besloten dat de gemeenteraad ook rekening houdt met de omstandigheden en functionele beperkingen van personen met een handicap. Dit is in overeenstemming met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De doelstelling van dit verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid en het bevorderen van de eerbiediging van hun inherente waardigheid. In dit artikel is aan het voorgaande uitvoering gegeven.

Rekening houden met omstandigheden en beperkingen

Het college moet bij de inzet van de voorzieningen rekening houden met de omstandigheden en functionele beperkingen van een persoon. In artikel 2, eerste lid, is opgenomen waarmee het college in ieder geval rekening moet houden.

Budgetplafond en deelnemersplafond

Mochten de uitgaven voor een voorziening groter zijn dan begroot, dan heeft het college op grond van artikel 2, tweede lid, de mogelijkheid om voor een voorziening een budgetplafond en een deelnemersplafond te bepalen.

Verslag doeltreffendheid

Het college zendt eenmaal per jaar een verslag over de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid. Dit verslag moet het advies van de cliëntenraad bevatten. Dit is geregeld in artikel 2, derde lid van deze verordening.

Hoofdstuk 3: Voorzieningen

Paragraaf 3.1. Algemeen

Artikel 3. Algemene bepalingen over voorzieningen

De wet schrijft niet uitputtend voor welke voorzieningen het college aan moet bieden. Het enige criterium is dat de voorziening gericht moet zijn op de arbeidsinschakeling en moet bijdragen aan het (op termijn) mogelijk maken van reguliere arbeid door een persoon. Al naar gelang de afstand van een persoon tot de arbeidsmarkt kan een voorziening gericht zijn op bijvoorbeeld sociale activering en het voorkomen van een isolement (zoals het doen van vrijwilligerswerk met behoud van uitkering), het leren van vaardigheden of kennis, of het opdoen van werkervaring (bijvoorbeeld via gesubsidieerd werk).

Beëindigingsgronden

Het tweede lid geeft aan dat het college een voorziening kan beëindigen en in welke gevallen het dat kan doen. Onder beëindigen wordt hierbij ook verstaan het stopzetten van de subsidie aan een werkgever of het opzeggen van de arbeidsovereenkomst bij een detachingsbaan. Bij deze laatste wijze van beëindigen dienen vanzelfsprekend de toepasselijke bepalingen uit het arbeidsrecht en de eventueel aanwezige rechtspositieregeling in acht te worden genomen.

Het college kan een voorziening beëindigen in de gevallen zoals opgenomen in artikel 3, tweede lid, van deze verordening. Een voorziening wordt bijvoorbeeld beëindigd als een persoon algemeen geaccepteerde arbeid aanvaardt. Voor de persoon zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a onder 2, van de Participatiewet wordt op dit punt een uitzondering gemaakt. Het gaat om de persoon zoals bedoeld in artikel 34a, vijfde lid, onderdelen b en c, 35, vierde lid, onderdelen b en c en 36, derde lid, onderdelen b en c, van de WIA. Voor deze doelgroep geldt dat het college ondersteuning bij de arbeidsinschakeling moet bieden gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie is verstrekt.

De wet voorziet niet in een terugvorderingsgrond van re-integratiekosten die onnodig zijn gemaakt. Noch van een bijstandsgerechtigde, noch van een niet bijstandsgerechtigde kunnen die kosten worden teruggevorderd.¹ Terugvordering dient te geschieden op grond van het Burgerlijk Wetboek.

Paragraaf 3.2. Werken met behoud van uitkering

De voorzieningen die behoren tot de paragraaf Werken met behoud van uitkering zijn te positioneren in een kwadrant. De positionering binnen het kwadrant gebeurt op basis van het gevraagde prestatieniveau en de intensiteit van de begeleiding. Het prestatieniveau is opgebouwd uit twee aspecten: de hoeveelheid werk die de uitkeringsgerechtigde in het kader van de activiteit levert en de complexiteit ervan. Onder begeleiding verstaan we de intensiteit van de supervisie en/of ondersteuning die op het werk wordt uitgeoefend alsmede de hoeveelheid hulp(middelen) die de uitkeringsgerechtigde nodig heeft om de werkactiviteiten uit te voeren.

Door deze 2 criteria tegen elkaar af te zetten in een assenstelsel ontstaan er 4 kwadranten.

	Hoog		
Begeleiding weinig	KWADRANT 1	KWADRANT II	Veel
	Instrumenten gericht op snelle uitstroom	Instrumenten waarbij ontwikkeling van beroepsvaardigheden centraal staat	
	KWADRANT IV	KWADRANT III	
	Instrument niet direct gericht op re-integratie	Instrumenten waarbij ontwikkeling van basiswerknemersvaardigheden centraal staat	
	Prestatieniveau laag		

In kwadrant I bevinden zich de voorzieningen waarvoor een hoge prestatie wordt gevraagd en waarbij de begeleiding gering is (Proefplaatsing). Kwadrant II staat voor voorzieningen waarbij eveneens een behoorlijke prestatie wordt verwacht maar waarbij de begeleiding op aanzienlijk hogere schaal ligt (Werkervaringsplaats). In kwadrant III volgen de voorzieningen waar het gevraagde prestatieniveau veelal laag is en de begeleiding hoog (Werkervaringsplaats en Participatieplaats).

Op hoofdlijnen kan bij deze drie kwadranten worden gesteld dat hoe hoger het gevraagde prestatieniveau wordt en hoe lager de begeleidingsgraad die daarbij nodig is, hoe meer de voorziening overeenkomsten vertoont met een betaalde baan. Dan staat immers de prestatie centraal en niet de begeleiding. Hoe lager het prestatieniveau en hoe hoger de graad van begeleiding hoe meer beschermd de werkomgeving. Begeleiding en ontwikkeling staan dan centraal.

Kwadrant IV ten slotte wijkt af van de andere kwadranten, omdat de voorzieningen die daarin geplaatst kunnen worden, over het algemeen niet direct gericht zijn op re-integratie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan vrijwilligerswerk of de

¹ Rechtbank Arnhem 14-09-2006, nr. AWB 06/999, ECLI:NL:RBARN:2006:AZ3540

tegenprestatie.

Welke voorziening ingezet wordt bij een persoon is afhankelijk van zijn of haar mogelijkheden.

Artikel 4. Proefplaatsing (kwadrant 1)

De proefplaatsing kan worden ingezet voorafgaand aan een regulier dienstverband of een dienstverband waarbij loonkostensubsidie wordt verstrekt. De proefplaatsing heeft tot doel om regulier werk te verwerven. Door de proefplaatsing krijgt de cliënt een langere inwerktijd en daarmee een evenwichtigere opbouw van de reguliere werkzaamheden.

Artikel 5. Werkervaringsplaats (kwadranten 2 en 3)

Een werkervaringsplaats onderscheidt zich van een gewone arbeidsovereenkomst. Bij een beoordeling of er al dan niet sprake is van een arbeidsovereenkomst toetst de rechter aan de drie criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst: persoonlijk verrichten van arbeid, loon en gezagsverhouding. Daarbij wordt gekeken naar een aantal aspecten zoals de bedoeling van de partijen en wat al dan niet schriftelijk is overeengekomen. De rechter besteedt vooral aandacht aan de feitelijke invulling van de overeenkomst.

Werkervaringsplaats is gericht op uitbreiden kennis en ervaring

De Hoge Raad heeft bepaald dat er bij werkervaringsplaatsen weliswaar sprake is van het persoonlijk verrichten van arbeid, maar dat dit overwegend gericht is op het uitbreiden van de kennis en ervaring van de werknemer. Daarnaast is bij een werkervaringsplaats in de regel geen sprake van beloning. Terughoudend zijn met het verstrekken van een gerichte vergoeding ligt daarom voor de hand. Er kan wel een onkostenvergoeding worden gegeven, mits er daadwerkelijk sprake is van een vergoeding van gemaakte kosten.

Doelgroep aanbieden werkervaringsplaats

Het college kan een persoon die behoort tot de doelgroep een werkervaringsplaats aanbieden voor zover hij een afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Personen die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, kunnen nog niet direct deelnemen aan de arbeidsmarkt. Bij een korte afstand tot de arbeidsmarkt is deelname aan de arbeidsmarkt redelijkerwijs mogelijk binnen één jaar. Bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt is deelname aan de arbeidsmarkt binnen één jaar redelijkerwijs niet mogelijk. Het college maakt hierbij gebruik van de Participatieladder.

Doel van de werkervaringsplaats

Het tweede lid geeft nog eens specifiek aan wat het doel is van de werkervaringsplaats, om het verschil met een normale arbeidsverhouding aan te geven. Dit is vooral van belang om te voorkomen dat een persoon claimt dat sprake is van een arbeidsovereenkomst en bij de rechter loonbetaling afdwingt.

De werkervaringsplaats kan twee doelen hebben. Op de eerste plaats kan het gaan om het opdoen van specifieke werkervaring. Dit is vergelijkbaar met de zogenaamde 'snuffelstage', waarbij een persoon de gelegenheid krijgt om te bezien of het soort werk als passend kan worden beschouwd. Op de tweede plaats kan het gaan om het leren werken in een arbeidsrelatie. In de werkervaringsplaats kan een persoon wennen aan aspecten als gezag, op tijd komen, werkritme en samenwerken met collega's.

Opstellen schriftelijke overeenkomst

In het vierde lid is bepaald dat voor de werkervaringsplaats een schriftelijke overeenkomst wordt opgesteld. Hierin kan expliciet het doel van de werkervaringsplaats worden opgenomen, evenals de wijze van begeleiding en de duur. Door deze schriftelijke overeenkomst kan nog eens worden gewaarborgd dat het bij een werkervaringsplaats niet gaat om een reguliere arbeidsverhouding.

Geen verdringing

In het derde lid is bepaald dat de werkervaringsplaats uitsluitend wordt aangeboden als er geen verdringing van de arbeidsmarkt plaatsvindt. Het opvullen van een vacature is alleen toegestaan als de vacature niet is ontstaan door afvloeiing, maar door ontslag op grond van een van de volgende redenen:

- eigen initiatief van de werknemer;

- handicap;
- ouderdomspensioen;
- vermindering van werktijd op initiatief van de werknemer, of
- gewettigd ontslag om dringende redenen.

Artikel 6. Participatieplaats (kwadrant 3)

Een participatieplaats is bedoeld voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor personen jonger dan 27 jaar is ondersteuning in de vorm van een participatieplaats niet mogelijk (artikel 7, achtste lid, van de wet). Het college kan dan ook enkel aan personen van 27 jaar of ouder met recht op algemene bijstand een participatieplaats aanbieden.

Additionele werkzaamheden

Op een participatieplaats worden additionele werkzaamheden verricht. Niet de te verrichten werkzaamheden staan centraal maar het leren werken of het (opnieuw) wennen aan werken. Aspecten als omgaan met gezag, op tijd komen, werkritme en samenwerking met collega's zijn allemaal zaken waaraan in een participatieplaats gewerkt kan worden. Ook kan hiermee worden beoordeeld of het werkterrein past bij de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde, zodat een persoon bijvoorbeeld een opleiding op het betreffende terrein kan gaan volgen en daarmee voor zichzelf een duurzaam perspectief op arbeid kan realiseren. De duur van de participatieplaats is wettelijk beperkt tot maximaal vier jaar (artikel 10a van de wet). Na negen maanden wordt beoordeeld door het college of de participatieplaats de kans op arbeidsinschakeling heeft vergroot (artikel 10a, achtste lid, van de wet). Zo niet dan wordt de participatieplaats beëindigd. Uiterlijk 24 maanden na aanvang van de participatieplaats wordt opnieuw beoordeeld of de participatieplaats wordt voortgezet. Als de gemeente concludeert dat voortzetting van de participatieplaats met het oog op in de persoon gelegen factoren aanmerkelijk bijdraagt tot de arbeidsinschakeling, dan kan de participatieplaats nog één jaar verlengd worden. Echter in dat geval dient een andere werkomgeving geboden te worden (artikel 10a, negende lid, van de wet). Na 36 maanden vindt opnieuw een dergelijke beoordeling plaats (artikel 10a, tiende lid, van de wet).

Opstellen trajectplan

In het vierde lid is bepaald dat in het voor de participatieplaats opgestelde trajectplan expliciet het doel van de participatieplaats wordt opgenomen, evenals de wijze van begeleiding en de duur.

Premie

De persoon die werkzaamheden verricht op een participatieplaats en 27 jaar of ouder is ontvangt een premie, voor het eerst na zes maanden en vervolgens iedere zes maanden na aanvang van de participatieplaats. Voorwaarden zijn onder andere dat de persoon naar het oordeel van het college voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kansen op de arbeidsmarkt. De hoogte van de premie is afhankelijk van het aantal te werken uur en kent een maximum. De premie wordt vrijgelaten op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de Participatiewet.

Paragraaf 3.3. Werken in dienstverband

Artikel 7. Korte Loonkostensubsidie (zonder loonwaardemeting)

Gesubsidieerde arbeid kan als één van de voorzieningen worden ingezet om de arbeidsinschakeling te bevorderen. In de wet is geregeld dat alle voorzieningen moeten dienen om een persoon uiteindelijk aan regulier werk te helpen.

Compensatie

Het doel van de loonkostensubsidie is het bieden van compensatie voor het feit dat voor een persoon ten minste het wettelijk minimumloon moet worden betaald, terwijl de werkgever een persoon (nog) niet ten volle kan inzetten. Zo kan het college een loonkostensubsidie aan de werkgever verstrekken om tijdelijk het verschil in arbeidsproductiviteit te compenseren en zo de re-integratie van de bijstandsgerechtigde te bewerkstelligen.²

De in artikel 7 van deze verordening geregelde korte loonkostensubsidie omvat de loonkostensubsidie voor mensen die met

² Kamerstukken II 2004/05, 28 870, nr. 125.

behulp van een jobhuntingstraject bemiddeld zijn naar betaald werk.

Artikel 8 Loonkostensubsidie (met loonwaardemeting)

Met de Participatiewet hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om een nieuwe vorm van loonkostensubsidie in te zetten die zo nodig structureel aan de werkgever kan worden verstrekt en die vanuit het Inkomensdeel wordt gefinancierd. Deze loonkostensubsidie is in de Participatiewet vastgelegd in artikel 10d. De werkgever betaalt de werknemer minimaal het wettelijk minimumloon (wml) of het toepasselijke cao-loon en hij draagt de werkgeverslasten. De gemeente verleent een loonkostensubsidie aan de werkgever ten bedrage van het verschil tussen bruto wml en de loonwaarde, met als maximum 70% van het wml. De loonwaarde is in artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Participatiewet gedefinieerd als: het vastgesteld percentage van het rechtens geldende (bruto) loon voor de arbeid van iemand uit de doelgroep loonkostensubsidie in een functie, naar evenredigheid van de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer, die niet behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. De loonkostensubsidie wordt vermeerderd met een bij ministeriële regeling (de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet) bepaalde vergoeding voor de werkgeverslasten. Deze nieuwe vorm van loonkostensubsidie is niet per definitie tijdelijk, maar kan indien nodig voor een langere periode worden ingezet. Met dit instrument compenseert de gemeente werkgevers voor de verminderde productiviteit van de werknemer (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 60).

Vaststelling doelgroep loonkostensubsidie (eerste en tweede lid)

De loonkostensubsidie kan uitsluitend worden ingezet als de persoon in kwestie behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Participatiewet.

In artikel 10c van de Participatiewet is geregeld dat op schriftelijke aanvraag of ambtshalve wordt vastgesteld of een persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Ambtshalve vaststelling is alleen mogelijk bij:

- personen die algemene bijstand ontvangen;
- personen als bedoeld in artikel 34a, vijfde lid, onderdeel b, artikel 35, vierde lid onderdeel b, en artikel 36, derde lid, onderdeel b, van de WIA tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d van de Participatiewet is verleend;
- personen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Participatiewet;
- personen met een uitkering op grond van de IOAW, en
- personen met een uitkering op grond van de IOAZ.

In artikel 10c van de Participatiewet is ook bepaald dat het aan het college is om vast te stellen of een persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Binnen de kaders van de wet is het aan de gemeente om vast te stellen op welke wijze zij bepalen of mensen tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren en of loonkostensubsidie voor hen wordt ingezet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 62). In artikel 11, eerste lid, van de verordening is vastgelegd welke criteria daarbij in acht genomen worden. Deze cumulatieve criteria zijn ontleend aan artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Participatiewet. Daarin is immers wettelijk de doelgroep loonkostensubsidie vastgelegd. Onderdeel a ziet op het toekennen van loonkostensubsidie aan personen die nog geen dienstbetrekking hebben. Onderdeel b ziet op het toekennen van loonkostensubsidie aan personen met een reeds bestaande dienstbetrekking en die in de periode van 6 maanden voorafgaande aan de dienstbetrekking hebben deelgenomen aan praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs of de entreeopleiding.

In artikel 1 van het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet wordt bepaald wanneer iemand mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.

Bij de vaststelling op iemand behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie kan het college zich laten adviseren door een externe organisatie. Het college draagt in dat geval personen voor die zouden kunnen behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie, de externe organisatie adviseert en neemt daarbij eveneens de in het eerste lid neergelegde criteria in acht. Op basis van het advies beslist het college of iemand tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Alleen als sprake is van een onzorgvuldige totstandkoming van het advies, kan besloten worden het advies niet te volgen.

Vaststelling loonwaarde (derde en vierde lid)

Heeft het college vastgesteld dat een persoon behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie en is een werkgever

voornemens met die persoon een dienstbetrekking aan te gaan, dan stelt het college in beginsel de loonwaarde van die persoon vast (artikel 10d, eerste lid, van de Participatiewet). Hiervoor is geen aanvraag vereist. De vastgestelde loonwaarde legt het college vast in een beschikking waartegen zowel de betrokken persoon als diens (potentiële) werkgever bezwaar en beroep kunnen instellen. Als een dienstbetrekking tot stand komt, verleent het college loonkostensubsidie aan de werkgever met inachtneming van artikel 10d van de Participatiewet.

Door de regering is beoogd en voorzien dat werkbedrijven op regionaal niveau afspraken maken over de te gebruiken methode voor loonwaardevaststelling. Een ministeriële regeling (de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet) biedt, zolang er geen afspraken op regionaal niveau gemaakt zijn door werkbedrijven, nadere regels omtrent minimumeisen voor de vaststelling van de loonwaarde van mensen met een arbeidsbeperking die met loonkostensubsidie aan het werk gaan. Deze ministeriële regeling is mede gebaseerd op het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet, waarin is geregeld dat het college de loonwaarde vaststelt op basis van de feitelijke werkzaamheden van een persoon op de werkplek bij een werkgever, op basis van een objectieve beschreven methodiek en door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. Naast de Participatiewet zelf biedt ook het besluit de bevoegdheid om nadere regels te stellen omtrent eisen ten aanzien van de bestanddelen die bij de vaststelling van de loonwaarde moeten worden betrokken, de functie waartegen de prestaties van de (potentiële) werknemer moeten worden afgezet en de wijze waarop de loonwaarde wordt berekend. De Regeling loonkostensubsidie Participatiewet geeft invulling aan deze bevoegdheid. De regering meent dat de loonwaarde de prestatie van de potentiële werknemer moet weergeven. De loonwaarde wordt daarom vastgesteld op basis van tempo, kwaliteit en inzetbaarheid. Dit houdt ook in dat de regering vindt dat de additionele kosten niet in de loonwaarde, en dus niet in (één van) de elementen tempo, kwaliteit en inzetbaarheid moeten worden betrokken. Onder additionele kosten worden kosten verstaan die gemaakt moeten worden om de werknemer op de werkplek te laten functioneren, zoals kosten van extra begeleiding en hulpmiddelen. Voor loonkostensubsidies ontvangt het college ook financiële middelen via het inkomensdeel en voor additionele kosten ontvangen gemeenten middelen via het participatiebudget.

Artikel 9. Detacheringsbaan

De Participatiewet biedt de mogelijkheid personen uit de doelgroep een dienstverband aan te bieden om op detacheringsbasis werkervaring op te doen. In de verordening zijn de randvoorwaarden vastgelegd waarbinnen de banen vormgegeven worden. Het is belangrijk om te benadrukken dat deze voorziening slechts bedoeld is voor een specifieke cliëntgroep (cliënten met een meervoudige problematiek) en dat het tot doel heeft om deze cliënten een grotere kans te geven om aan het werk te komen. Werkgevers durven het vaak niet aan om hen in dienst te nemen. In de uitvoeringspraktijk is gebleken dat werkgevers een constructie met een detacheringsbaan eerder aandurven. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de arbeidsvoorwaarden te versoberen. Bovendien is de inzet van het instrument tijdelijk.

Het eerste lid biedt de mogelijkheid tot het aangaan van het dienstverband. Het college zorgt ervoor dat een persoon een dienstverband krijgt aangeboden door een derde, de werkgever. Die derde kan bijvoorbeeld een detacheringsbureau zijn. In het tweede lid wordt bepaald dat het gaat om detachering. Daarbij worden op twee vlakken afspraken gemaakt. Ten eerste tussen het inlenende bedrijf en de werkgever. Hierin worden zaken geregeld als de verhouding tot de werkgever, de hoogte van de inleenvergoeding en de wijze waarop de begeleiding wordt vormgegeven. In de overeenkomst tussen werknemer en inlener worden afspraken gemaakt over werktijden, verlof en de inhoud van het werk.

Voor het derde lid wordt verwezen naar de toelichting bij het artikel over werkstages.

Opstellen trajectplan

In het vierde lid is bepaald dat in het voor de detacheringsbaan opgestelde trajectplan expliciet het doel van de detacheringsbaan wordt opgenomen, evenals de wijze van begeleiding en de duur.

Artikel 10. Beschut werk

Het college biedt ambtshalve of op verzoek de voorziening beschut werk aan aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft (een indicatie beschut werk heeft) en deze persoon behoort tot de doelgroep van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet of een persoon is aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt (eerste lid). Het college is verplicht om iemand de voorziening beschut werk aan te bieden wanneer die persoon daarop aangewezen is (artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet). Deze verplichting geldt tot wanneer de vastgestelde aantallen beschut werkplekken (volume in uren) zijn bereikt (artikel 10b, zesde lid, van de Participatiewet).

Naast het bepalen van wie in aanmerking kan komen voor beschut werk (eerste en tweede lid) zijn in deze verordening

vastgelegd welke voorzieningen voor arbeidsinschakeling ingezet worden om deze dienstbetrekking mogelijk te maken (derde lid) en welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking beschut werk aanvangt (vierde lid).

Om vast te stellen of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen voor het college de werkzaamheden ten behoeve van die vaststelling en adviseert het college hierover. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen voert op basis van landelijke criteria een beoordeling uit of een persoon behoort tot de doelgroep beschut werk (artikel 10b, tweede lid, van de Participatiewet).

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verricht de werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort ook op verzoek van een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet of een persoon aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt (artikel 10b, derde lid, van de Participatiewet). Een dergelijk verzoek kan alleen door de persoon zelf worden gedaan en niet door een andere belanghebbende zoals een werkgever. Als het UWV tot het oordeel komt dat iemand tot de doelgroep beschut werk behoort, adviseert UWV het college van de gemeente waar de betreffende persoon staat ingeschreven.

Op basis van het advies van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen beslist de gemeente of iemand tot de doelgroep beschut werk behoort. Alleen als sprake is van een onzorgvuldige totstandkoming van het advies van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, kan de gemeente besluiten het advies niet te volgen.

Nadat is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep beschut werk behoort, zorgt de gemeente ervoor dat deze persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden aan de slag gaat (artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet). Het kan dan gaan om een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke dienstbetrekking (artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de Participatiewet). Het college kan zelf bepalen waar de beschut werkplek wordt georganiseerd. Dat kan zijn binnen de gemeente, maar ook bij de bestaande sw-bedrijven, of bij een andere, aan de gemeente gelieerde organisatie. Het kan zijn dat een reguliere werkgever bereid is de benodigde beschutte omstandigheden te bieden. Het toekennen van een beschut werkplek is een besluit in de zin van de Awb.

Als is vastgesteld dat een persoon alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft en deze persoon nog niet in aanmerking is gekomen voor een beschut werkplek omdat het aantal geraamde plaatsen al is gerealiseerd, dan krijgt deze persoon voorrang op personen van wie later is vastgesteld dat zij alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Dit betekent dat de voorziening beschut werk in principe wordt toegekend op volgorde van vaststelling dat een persoon alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft (tweede lid). Dit is conform de bedoeling van de wetgever dat personen voor wie niet direct een beschut werkplek beschikbaar is, bij voorrang een beschut werkplek krijgen aangeboden in het daaropvolgende jaar.

De gemeente is verplicht om elk jaar een aantal beschut werkplekken te realiseren. Bovenop het geraamde aantal beschut werk plekken realiseert het college geen extra dienstbetrekkingen beschut werk (vijfde lid).

Paragraaf 3.4. Ondersteuning aan cliënten

Artikel 11. Ondersteuning bij leer-werktraject

Personen uit de doelgroep kunnen in aanmerking komen voor de voorziening ondersteuning bij leer-werktrajecten. Het college moet dan wel van oordeel zijn dat een leer-werktraject nodig is en de ondersteuning nodig moet zijn voor het volgen van dat leer-werktraject. Dit is geregeld in artikel 10 en volgt uit artikel 10f van de Participatiewet.

Artikel 10f van de Participatiewet bepaalt voorts dat het college uitsluitend ondersteuning bij een leer-werktraject kan aanbieden aan personen:

- van zestien of zeventien jaar van wie de leerplicht of de kwalificatieplicht, bedoeld in de Leerplichtwet 1969, nog niet is

geëindigd, of

- van achttien tot 27 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald.

De voorziening ondersteuning bij leer-werktrajecten is inzetbaar voor jongeren van zestien of zeventien jaar oud die dreigen uit te vallen uit school, maar middels een leer/werktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen. Om te voorkomen dat jongeren onnodig uitvallen, wordt de mogelijkheid geboden extra ondersteuning te bieden. Deze voorziening kan ook worden ingezet ter voorkoming van schooluitval bij jongeren van achttien tot 27 jaar die door een leer-werktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen.

Bijstandsgerechtigden jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen, zijn uitgesloten van ondersteuning op grond van artikel 7, derde lid, onder a, van de Participatiewet. Voor de conclusie dat een jongere uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kan volgen is vereist dat de jongere uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt of daarvoor in aanmerking komt.³ In het kader van artikel 7, derde lid, onder a, van de Participatiewet betekent dit dat het college vanaf het moment dat de jongere uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt of kan volgen geen ondersteuning bij de arbeidsinschakeling kan bieden.

In artikel 10f van de Participatiewet is bepaald dat het college onder omstandigheden ondersteuning kan bieden aan personen jonger dan achttien jaar en aan personen van achttien tot 27 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald en voor wie een leer-werktraject nodig is. Er wordt vanuit gegaan dat het mogelijk is een leer-werktraject aan te bieden aan personen die voldoen aan het bepaalde in de artikelen 10 en 10f van de Participatiewet, in afwijking van artikel 7, derde lid, onder a, van de Participatiewet.

Artikel 12. Persoonlijke ondersteuning / Jobcoaching

Om de groep mensen met arbeidsvermogen en met een arbeidsbeperking goed te ondersteunen, is het gewenst om extra instrumenten voor persoonlijke ondersteuning te kunnen inzetten. Daarbij kan gedacht worden aan interne jobcoaching of externe jobcoaching. In het kader van een gecoördineerde werkgeversbenadering is het van belang dat regiogemeenten en partners hierin gezamenlijk optrekken. Dit instrument wordt dan ook regionaal op dezelfde wijze vorm gegeven.

Als het college heeft vastgesteld dat een persoon zonder persoonlijke ondersteuning niet in staat is de door de werkgever opgedragen taken te verrichten, kan een voorziening verstrekt worden voor persoonlijke ondersteuning. Er zijn 2 opties:

1. Interne jobcoaching door opgeleide mentor: Indien de interne begeleider de HARRIE of andere erkende jobcoachtraining met succes heeft afgerond kan deze zelf de jobcoaching doen en hoeft geen externe jobcoach te worden ingezet. In dit geval kan een subsidie aan de werkgever verstrekt worden.

2. Externe werkgeverscoaching: De werkgever is zelf verantwoordelijk voor de begeleiding op de werkplek aan de werknemer. Hierbij wordt de werkgever ondersteund door een externe coach (volgens het 'coach-de-coach' principe). Doel is dat de werkgever zo snel mogelijk zelf in staat is om de werknemer goed te kunnen begeleiden. De jobcoach geeft zowel de werkgever als de collega's van de werknemer advies over de wijze van begeleiding gelet op de beperkingen van de werknemer. Argument daarbij is tevens dat werkgevers vaak aangeven dat ze niet teveel en te vaak externe jobcoaches over de vloer willen hebben; het verstoort het werkproces. Daarom wordt een kortdurende ondersteuning aan de werkgever zelf gegeven, met het doel de werkgever - en de collega's van de werknemer - te leren hoe om te gaan met (de beperkingen van) de werknemer.

Als werkgeverscoaching nog niet wenselijk/mogelijk is, bestaat de mogelijkheid om een externe jobcoach aan te bieden die begeleiding op de werkplek geeft aan de werknemer. Hij helpt op de werkvloer met inwerken, maakt een persoonlijk begeleidings-/trainingsplan en is bereikbaar als er problemen of knelpunten ontstaan. In deze benadering staat de begeleiding van de werknemer centraal. Het blijft ook in dit geval wel de bedoeling dat toegewerkt wordt naar dat de werkgever gecoacht wordt om de werknemer zelf te kunnen gaan begeleiden. Deze externe jobcoach kan ook ingezet worden in uitzonderlijke gevallen als blijkt dat interne jobcoaching onvoldoende basis is voor een duurzame en succesvolle plaatsing.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 815, nr. 3, blz. 49.

Er worden uiteraard eisen gesteld aan de interne en de externe werkgevers- / jobcoach.

Voor de interne coach geldt dat deze een HARRIE training of een vergelijkbare training met succes afgerond moet hebben.

Voor de externe coach wordt er in beginsel uitgegaan van coaches die werkzaam zijn bij een door het UWV erkende jobcoachorganisatie. Maar ook coaches die anderszins erkend of gecertificeerd zijn en het college van oordeel is dat de betreffende coach beschikt over voldoende kwaliteiten om de noodzakelijke ondersteuning te bieden, kunnen ingezet worden.

De coaching kan ook al ingezet worden tijdens de proefplaatsing voorafgaand aan het dienstverband.

Kaders voor hoogte en duur van de voorziening zijn in het zesde lid vastgelegd. Uitgangspunt is dat zowel de interne als de externe werkgevers- / jobcoaching op maat worden ingezet waarbij gekeken wordt naar de begeleidingsbehoefte. In alle gevallen wordt er naar gestreefd dat de begeleiding tijdelijk is en gedurende het traject in intensiteit afneemt totdat geen extra begeleiding meer nodig is.

Paragraaf 3.5. Overige voorzieningen

Artikel 13. Scholing

Startkwalificatie

Onder startkwalificatie wordt verstaan een HAVO- of VWO-diploma of een diploma van het middelbaar beroepsonderwijs (MBO), niveau twee. Scholing kan worden aangeboden aan personen met of zonder een dergelijke startkwalificatie. Vooral voor personen zonder startkwalificatie kan scholing noodzakelijk zijn voor de re-integratie.

Jongeren

Personen jonger dan 27 jaar die nog mogelijkheden hebben binnen het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs kunnen sinds 1 juli 2012 geen voorziening ontvangen die hen ondersteunt bij de arbeidsinschakeling (artikel 7, derde lid, onderdeel a, van de Participatiewet).

Artikel 14. Stimuleringssubsidies

Als dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling, kan het college aan een persoon van 27 jaar of ouder die behoort tot de doelgroep een subsidie verstrekken. Het college stelt nadere regels op over de activiteiten die voor een subsidie in aanmerking komen, de hoogte van de subsidie en voorwaarden waaronder deze wordt toegekend. Een dergelijke subsidie wordt niet tot de middelen van de belanghebbende gerekend (artikel 31, lid 2 onder j van de Participatiewet).

Artikel 15. Sociale activering

Volgens de Participatiewet dient ook sociale activering uiteindelijk gericht te zijn op arbeidsinschakeling. Voor bepaalde doelgroepen is arbeidsinschakeling echter een te hoog gegrepen doel. Voor deze personen staat dan ook niet re-integratie, maar participatie voorop.

Begrip sociale activering

Onder 'sociale activering' wordt verstaan: het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, Participatiewet). Bij activiteiten in het kader van sociale activering kan worden gedacht aan het zelfstandig, zonder externe begeleiding, verrichten van vrijwilligerswerk of deelnemen aan activiteiten in de wijk of buurt.⁴

Doelgroep sociale activering

⁴ Kamerstukken II 2002/03 28870, nr. 3, blz. 35.

Het college kan aan een persoon die behoort tot de doelgroep activiteiten aanbieden in het kader van sociale activering voor zover de mogelijkheid bestaat dat hij op enig moment algemeen geaccepteerde arbeid kan verkrijgen.

Voor de verplichting op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet gebruik te maken van een voorziening gericht op sociale activering is vereist dat de mogelijkheid bestaat dat een persoon op enig moment algemeen geaccepteerde arbeid kan verkrijgen waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening. Bestaat die mogelijkheid niet, dan kan een persoon niet worden verplicht gebruik te maken van een dergelijke voorziening. Sociale activering heeft tot doel personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt terug te leiden naar de arbeidsmarkt, of als dit nog niet mogelijk is, als tussendoel te bevorderen dat personen zelfstandig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Hieruit volgt dat als het einddoel, arbeidsinschakeling, niet kan worden bereikt, er geen grond is die persoon te verplichten om gebruik te maken van een voorziening gericht op sociale activering.⁵

College stemt duur activiteiten af op de persoon

Het tweede lid geeft het college de mogelijkheid om de duur van activiteiten in het kader van sociale activering nader te bepalen. Het college moet de duur afstemmen op de mogelijkheden en capaciteiten van een persoon, maatwerk staat hierbij voorop.

Artikel 16 Vergoeding overige noodzakelijke kosten

Het komt incidenteel voor dat de belanghebbende extra kosten moet maken in het kader van arbeidsinschakeling. Dit artikel maakt het mogelijk dat het college noodzakelijke kosten die niet door een voorliggende voorziening worden afgedekt, aan de cliënt kunnen worden verstrekt.

Artikel 17. Hardheidsclausule

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 19. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

In artikel 17 is onder andere het overgangsrecht neergelegd. Het kan voorkomen dat personen een voorziening toegekend hebben gekregen op grond van de oude re-integratieverordening, die niet meer voldoet aan de voorwaarden uit deze verordening. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin de oude re-integratieverordening voorzieningen bevat die na inwerkingtreding van deze verordening niet meer worden verstrekt. Ook is het denkbaar dat een persoon op grond van de oude

re-integratieverordening wel in aanmerking zou komen voor een voorziening, maar door inwerkingtreding van deze verordening niet meer. De toegekende voorziening zou dan op grond van artikel 3, tweede lid, van deze verordening moeten worden beëindigd. Om dit te voorkomen is in artikel 17, tweede lid, geregeld dat dergelijke voorzieningen worden behouden voor een bepaalde duur. Een dergelijke voorziening wordt behouden voor ten hoogste de duur van 12 maanden of - als dit eerder is - voor de duur dat deze is verstrekt. Dit uiteraard voor zover wordt voldaan aan de voorwaarden uit de Re-integratieverordening Participatiewet. Wordt niet meer aan die voorwaarden voldaan, dan moet de voorziening worden beëindigd, bijvoorbeeld als een belanghebbende geen aanspraak meer heeft op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling. De periode van 12 maanden begint te lopen vanaf het moment van inwerkingtreding van deze verordening.

Voortzetten toegekende voorzieningen

Toegekende voorzieningen op grond van de Re-integratieverordening Participatiewet worden dus in beginsel behouden tot 12 maanden na inwerkingtreding van deze verordening. Na afloop van die periode kan het college besluiten of een voorziening wordt voortgezet (artikel 17, derde lid). Hierbij kan het college rekening houden met al gesloten overeenkomsten. Voortzetting van een voorziening ligt bijvoorbeeld voor de hand als het college is gehouden de kosten van een dergelijke voorziening te voldoen, ongeacht of een persoon nog gebruik maakt van de voorziening. Lopende re-integratievoorzieningen kunnen in beginsel ná inwerkingtreding van deze verordening worden afgerond conform de overeenkomst.

⁵ CRvB 24-04-2012, nr. 11/2062 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BW4400.

Voortzetting is niet mogelijk

Voortzetting van een toegekende voorziening na 12 maanden is niet mogelijk als de voorziening binnen die periode is beëindigd wegens het niet meer voldoen aan de voorwaarden voor die voorziening op grond van de Re-integratieverordening Participatiewet of als de voorziening is toegekend voor een kortere duur dan 12 maanden na inwerkingtreding van de verordening. Een voorziening dient immers niet langer te worden voortgezet dan de duur van de oorspronkelijke toekenning.

Ten aanzien van die voorziening blijft de Re-integratieverordening Participatiewet van toepassing (*artikel 17, vierde lid, van deze verordening*).