

Algemene toelichting

Re-integratie

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-integratietraject 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. 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 er voor gekozen om te volstaan met een algemeen kader voor de aan te bieden voorzieningen. De concrete ontwikkeling en inzet van specifieke voorzieningen wordt vervolgens periodiek ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. De effectiviteit van de ingezette voorzieningen wordt vervolgens periodiek geëvalueerd.

Naast het algemeen kader voor de aan te bieden voorzieningen, worden in deze verordening wel regels opgenomen met betrekking tot voorzieningen waarvoor de gemeenteraad wettelijk verplicht is regels op te stellen.

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);
- participatievoorziening beschut werk, bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel e, en 10b, vierde lid, van de Participatiewet), en
- no riskpolis (artikel 8a, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet).

Loonkostensubsidie en loonwaarde

Deze verordening geeft tevens uitvoering aan artikel 6, tweede lid, van de Participatiewet. Overeenkomstig deze bepaling dient de gemeenteraad bij verordening regels vast te stellen over de doelgroep loonkostensubsidie en de loonwaarde. De regels dienen in ieder geval te bepalen:

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

Het college kan op verzoek of ambtshalve vaststellen wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort (artikel 10c van de Participatiewet). Personen zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet die mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben en van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Participatiewet).

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.



De loonwaarde is een vastgesteld percentage van het rechtens geldende loon voor de door een persoon - die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie - verrichte arbeid in een functie naar evenredigheid van de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort (artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Participatiewet).

De loonkostensubsidie zoals beschreven in deze verordening in artikel 9 is geïntroduceerd in de Participatiewet en kan uitsluitend worden ingezet als de persoon in kwestie behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Participatiewet: mensen met een arbeidsbeperking. 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).

Tegenprestatie

Deze verordening geeft tevens uitvoering aan artikel 8a, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet. Overeenkomstig deze bepaling dient de gemeenteraad bij verordening regels vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c van de Participatiewet. Het college heeft de opdracht beleid te ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie en het uitvoeren ervan overeenkomstig de verordening tegenprestatie. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet.

Het college is bevoegd een belanghebbende te verplichten naar vermogen een tegenprestatie te verrichten, ook als die tegenprestatie niet direct samenhangt met arbeidsinschakeling. Een belanghebbende van achttien jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is vanaf de dag van melding gehouden naar vermogen een tegenprestatie te verrichten. Dit is vastgelegd in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet. De tegenprestatie bestaat uit de plicht om naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Afstemmen

Net als bij het niet nakomen van de arbeids- en re-integratieverplichting geldt voor het niet nakomen van de tegenprestatie dat de bijstand kan worden afgestemd overeenkomstig de gemeentelijke Sanctieverordening.

Bevoegdheid opdragen tegenprestatie

De bevoegdheid van het college om een belanghebbende te verplichten naar vermogen een tegenprestatie te verrichten geldt al sinds 1 januari 2012. De regering meent dat de tegenprestatie voor uitkeringsgerechtigden een gelegenheid is om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Dit zijn volgens de regering ook noodzakelijke voorwaarden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten (TK 2013-2014, 33 801, nr. 3, p. 29).

Tegenprestatie is geen re-integratie-instrument

De plicht tot tegenprestatie heeft tot doel om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te doen in de samenleving als tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering. Het opdragen van een tegenprestatie heeft niet primair tot doel de re-integratie van een belanghebbende te bevorderen, maar moet worden gezien als een nuttige bijdrage aan de samenleving (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49-50). De tegenprestatie is daarom naar zijn aard niet gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt en is niet bedoeld als re-integratie-instrument. Voorts mag een tegenprestatie het accepteren van passende arbeid of van re-integratie-inspanningen niet belemmeren. Immers, als uitgangspunt geldt werk boven uitkering.



'Best doet mee'

De tegenprestatie krijgt vorm in het gemeentelijke programma 'Best doet mee'. Binnen dit programma worden inwoners geactiveerd tot het verrichten van maatschappelijke nuttige taken. Voor de inwoners die onder de bepalingen van de Participatiewet vallen geldt dat deelname aan 'Best doet mee' een verplichtend karakter heeft, deelname wordt voor hen gezien als de tegenprestatie naar vermogen. Hiernaast is het ook voor andere inwoners die wel of geen beroep doen op overheidssteuning (zoals Wmo of VSV-ers) mogelijk om deel te nemen aan het programma 'Best doet mee' en op die manier maatschappelijk te participeren. Het programma 'Best doet mee' is daarmee een bredere voorziening dan enkel de inrichting van de wettelijke tegenprestatie uit de Participatiewet. Dat deel van het programma 'Best doet mee' dat als wettelijke tegenprestatie geldt, dient derhalve te voldoen aan de bepalingen uit de wet en deze verordening.

Regionale uniformering werkgeversarrangementen

In het sociaal akkoord hebben werkgevers afgesproken dat ze extra banen gaan creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat uiteindelijk om 100.000 extra banen (oplopend tot 2026). De overheid zorgt tot 2024 nog eens voor 25.000 banen extra. Deze extra banen waarvoor werkgevers een garantstelling hebben gegeven, zijn bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn een inkomen op het niveau van het Wettelijk Minimum Loon te verdienen. De 35 arbeidsmarktregio's hebben een belangrijke rol om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. In elke arbeidsmarktregio wordt een Werkbedrijf ingericht: een samenwerkingsverband van gemeenten, werkgevers(vertegenwoordigers), werknemersvertegenwoordigers en UWV (eventueel aangevuld met sociale werkvoorzieningen en onderwijsinstellingen). De Werkbedrijven vormen de schakel tussen de werkgever en mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag worden geholpen. In elke regio wordt een basispakket aan functionaliteiten onder regie van het Werkbedrijf georganiseerd. Werkbedrijven hebben onder andere als doel om werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen te 'ontzorgen'. Hiervoor is het belangrijk dat werkgevers in de arbeidsmarktregio niet geconfronteerd worden met verschillende regels voor gelijke voorzieningen. Het moet voor een werkgever niet uitmaken of een potentiële werknemer woonachtig is in Best, Eindhoven, Veldhoven of welke gemeente dan ook. Vandaar dat regionaal gestreefd wordt naar het zo uniform mogelijk inrichten van werkgeversarrangementen. Dit betekent dat regels uit deze verordening over de no-riskpolis, de loonkostensubsidie, loonwaardebepaling en beschut werk regionaal afgestemd worden. Dit is ook de reden dat de kaders voor deze voorzieningen in deze verordening globaal gehouden zijn en voorzien zijn van de mogelijkheid om hiertoe nadere regels te stellen.



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 Participatiewet. Het betreft personen:

- die algemene bijstand ontvangen;
- 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 Participatiewet; deze doelgroep is op grond van wijziging van de Participatiewet met ingang van 1 januari 2017 uitgebreid met jongeren:
 - van het praktijkonderwijs, bedoeld in artikel 1 of van de Wet op het voortgezet onderwijs,
 - van het voortgezet speciaal onderwijs, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de expertisecentra, of
 - van de entreeopleiding, bedoeld in artikel 7.2.2., onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijsdie binnen 6 maanden na het verlaten van school zijn gaan werken.
- 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, die voor de arbeidsinschakeling zijn aangewezen op een door het college aangeboden voorziening.

Loonwaarde

Binnen het gemeentelijke beleid zoals vastgelegd in de Nota Best@work vormt het begrip loonwaarde een centraal uitgangspunt. Om zoveel mogelijk personen naar vermogen te laten werken of participeren, heeft de gemeente inzicht nodig in de mogelijkheden van inwoners om arbeid te verrichten op de reguliere arbeidsmarkt. De gemeente kiest er daarom voor om doelgroepen in te delen naar loonwaarde. De loonwaarde brengt in beeld voor welk gedeelte van het wettelijke minimumloon verdien capaciteit aanwezig is. Afhankelijk van de loonwaarde wordt vervolgens bepaald wat voor type ondersteuningsvoorzieningen passend zijn.

Binnen het gemeentelijk beleid wordt het begrip loonwaarde dan ook niet alleen gekoppeld aan personen die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren – zoals de Participatiewet dat wel doet –, maar aan de gehele doelgroep van de wet.

Mantelzorg



In artikel 1 van deze verordening is de definitie opgenomen van mantelzorg. Deze begripsbepaling is gebaseerd op het begrip zoals dat wordt gehanteerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning). Het begrip 'mantelzorg' is van belang, omdat deze verordening bepaalt dat het college geen tegenprestatie opdraagt indien een belanghebbende mantelzorg verricht voor zover het verrichten van mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is.

Artikel 2. Uitvoeringsplan

De wet verplicht de gemeenteraad het re-integratiebeleid in een verordening vast te leggen. Hier is gekozen voor de systematiek om niet alles in de verordening te regelen, maar om gebruik te maken van periodieke meer flexibele uitvoeringsplannen. Op grond van artikel 2 lid 1 van deze verordening moet het college periodiek een dergelijk plan opstellen. Hierbij wordt ook betrokken het beleid ten aanzien van de uitvoering van de tegenprestatie. Artikel 2 lid 2 van deze verordening legt vervolgens vast welke specifieke beleidsonderwerpen in het uitvoeringsplan in elk geval aan de orde dienen te komen. Artikel 2 lid 3 van deze verordening biedt de basis voor de verantwoording van de uitvoering van het beleid en dient als evaluatie om het vastgestelde uitvoeringsplan zo nodig bij te stellen. Bij het vaststellen van het uitvoeringsplan alsmede bij het verantwoordingsverslag wordt het oordeel van de doelgroep uit artikel 7, eerste lid, onder a van de wet betrokken. Hoe de doelgroep wordt betrokken, is geregeld in de verordening cliëntenparticipatie, die de gemeente op grond van artikel 47 Participatiewet verplicht is op te stellen.

Artikel 3. Algemene bepalingen voorzieningen

De Participatiewet 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. In de lijn van het systeem van deze verordening strekt dit artikel er dan ook toe enkele zaken te regelen die te maken hebben met alle voorzieningen, ook die voorzieningen die niet met name in de verordening zijn opgenomen. Met betrekking tot deze laatste voorzieningen kan onder meer gedacht worden aan werkstages, sociale activering, detachingsbanen, scholing, leerwerktrajecten en de ondersteuning daarbij en jobcoaching.

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald wanneer de inzet van voorzieningen aan de orde is. De inzet van voorzieningen is altijd secundair. Als een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening en deze naar de mening van het college toereikend moet worden geacht voor de arbeidsinschakeling, heeft een dergelijke voorziening de voorkeur.

Het tweede lid regelt dat voor iedere inwoner die in aanmerking komt voor inkomensondersteuning de gemeente een diagnose naar arbeidsmarktkansen uitvoert. Deze diagnose levert onder meer een indicatieve loonwaarde.

Het derde lid geeft het college de bevoegdheid om aan een voorziening nadere verplichtingen te verbinden. Dit kunnen verplichtingen van diverse aard zijn. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden dat een klant gedurende het traject op gezette tijden met de consulent de voortgang van zijn traject bespreekt.

Het vierde lid geeft het college de algemene bevoegdheid om voor voorzieningen nadere regels te stellen. Dit betreffen nadere regels ter uitvoering van het plan zoals genoemd in artikel 2.

Het college moet bij de inzet van de voorzieningen rekening houden met de omstandigheden en functionele beperkingen van een persoon. In artikel 3 lid 5 is opgenomen waarmee het college in ieder geval rekening moet houden.



Artikel 4. Budget- en subsidieplafonds

De gemeente kan, om de financiële risico's te beheersen, een verdeling maken van de middelen over de verschillende voorzieningen. Het uitgeput zijn van begrotingsposten kan echter nooit een reden zijn om aanvragen voor voorzieningen te weigeren, tenzij de gemeente bij verordening subsidie- en budgetplafonds instelt.

Een subsidieplafond geldt voor voorzieningen die subsidies inhouden. Een subsidieplafond dient bekendgemaakt te worden vóór de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld (art. 4:27, eerste lid 1, Awb). Ook voor bepaalde groepen kunnen de kosten van re-integratie en van voorzieningen worden gemaximeerd. Dit zal in nadere regels moeten worden vastgelegd. Met name voor Anw-ers en Nuggers ligt een dergelijke maximering in de rede.

Artikel 5 Beëindiging voorziening

Dit artikel geeft aan dat het college een voorziening kan beëindigen en in welke gevallen het dat kan doen. 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 en het salaris gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie is verstrekt.

De Participatiewet 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. Terugvordering dient te geschieden op grond van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 6. Scholing en premie in het kader van participatieplaatsen

Een participatieplaats is een vorm van 'werken met behoud van uitkering' en 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 Participatiewet). Aangezien deze verordening geen regels opneemt voor voorzieningen anders dan die waarvoor de gemeenteraad in een verordening regels dient te stellen, worden geen regels opgenomen over de voorziening 'participatieplaats' zelf. De gemeenteraad is wel verplicht regels op te stellen over scholing en premie in het kader van participatieplaatsen (- scholing of opleiding, bedoeld in artikel 10a, vijfde lid, van de Participatiewet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel c en d, en tweede lid, onderdeel c, van de Participatiewet). De regels hiertoe worden in dit artikel vastgelegd.

Scholing

Wanneer een persoon die in aanmerking komt voor een participatieplaats niet over een startkwalificatie beschikt, dient het college aan deze persoon scholing of opleiding aan te bieden. Dit geldt vanaf zes maanden na aanvang van de werkzaamheden op de participatieplaats. De scholing of opleiding moet zijn gericht zijn vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Het college hoeft aan een persoon geen scholing of opleiding aan te bieden als dergelijke scholing of opleiding naar zijn oordeel de krachten of bekwaamheden van de persoon te boven gaan of als naar zijn oordeel scholing of opleiding niet bijdraagt aan vergroting van de kans op inschakeling in het arbeidsproces van de persoon. Dit volgt uit artikel 10a, vijfde lid, van de Participatiewet.

Premie



De persoon die werkzaamheden verricht op een participatieplaats heeft recht op een premie voor het eerst na zes maanden en vervolgens iedere zes maanden na aanvang van de additionele werkzaamheden (artikel 10a, zesde lid, van de Participatiewet). Voorwaarde is 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 moet in de verordening vastgelegd worden (artikel 8a, eerste lid, onderdeel d, van de Participatiewet). De premie wordt vrijgelaten op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de Participatiewet. In verband hiermee is de hoogte van de premie begrensd door het in de vrijlatingsbepaling genoemde bedrag. Daarnaast moet bij het bepalen van de hoogte van de premie ook de risico's van de armoedeval worden betrokken. Er is gekozen voor een premie van telkens € 250 per zes maanden.

Artikel 7. Participatievoorziening beschut werk

Het college kan de voorziening beschut werk aanbieden aan een persoon uit de doelgroep die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding op en aanpassingen van de werkplek nodig heeft dat niet van een reguliere werkgever redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij deze in dienst neemt (eerste lid).

Op grond van wijziging van de Participatiewet per 1 januari 2017 is het college verplicht beschut werk aan te bieden aan personen van wie het college, op advies van UWV, heeft vastgesteld dat zij uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben (artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet). Die verplichting is begrensd: het aantal jaarlijks te realiseren beschutte werkplekken wordt bij ministeriële regeling bepaald. Bij een lager aantal positieve adviezen van UWV blijft de verplichting beperkt tot dat aantal afgegeven positieve adviezen. Bij een hoger aantal positieve adviezen van UWV blijven de aantallen zoals neergelegd in de ministeriële regeling van toepassing. De gemeenteraad kan bij verordening niet langer bepalen dat geen beschut werk wordt aangeboden. Wel is de gemeenteraad, gelet op artikel 10b, zevende lid, van de Participatiewet, verplicht om bij verordening in elk geval vast te stellen: a. welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om adequaat functioneren op een beschutte werkplek mogelijk te maken, en

b. welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking aanvangt.

Tevens kan bij verordening worden geregeld dat een hoger aantal te realiseren dienstbetrekkingen wordt vastgesteld dan op grond van de ministeriële regeling is bepaald (artikel 10b, vijfde lid, van de Participatiewet). Daarvoor is niet gekozen omwille van beheersbaarheid van het toegekende Participatiebudget: er worden immers geen extra middelen ter beschikking gesteld. Door de cumulatie van het aantal beschutte werkplekken is het beschikbaar budget naar verwachting al snel uitgeput en zal aanvullend budget vanuit de gemeentelijke middelen nodig zijn. Dit artikel laat door de toevoeging "in beginsel" onverlet dat het college in bijzondere individuele situaties tot plaatsingen boven de limiet kan besluiten.

Stap 1: Advies Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen adviseert het college met betrekking tot het oordeel of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen voert op basis van landelijke criteria een beoordeling uit (artikel 10b, tweede lid, van de Participatiewet).

Stap 3: Besluit gemeente

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.



Stap 4: Dienstbetrekking 'beschut werk'

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, derde lid, van de Participatiewet). Het kan dan gaan om een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke dienstbetrekking (artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de Participatiewet). Hoe de dienstbetrekking wordt georganiseerd, behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Een dienstbetrekking kan bijvoorbeeld worden georganiseerd via een gemeentelijke dienst, NV, BV of stichting. Ook kunnen personen (via detachering) in een beschutte omgeving bij reguliere werkgevers werken.

Naast het bepalen van wie in aanmerking kan komen voor beschut werk zijn in deze verordening vastgelegd welke voorzieningen voor arbeidsinschakeling onder meer ingezet kunnen worden om deze dienstbetrekking mogelijk te maken (derde lid). Tevens is in deze verordening vastgelegd op welke wijze de gemeente de omvang van het aanbod van beschut werk, het aantal beschikbare plekken, vaststelt. Gemeenten kunnen het werk zelf organiseren via bijvoorbeeld een aan de gemeente gelieerd bedrijf zoals een SW-bedrijf. Ook kunnen zij afspraken maken met andere reguliere werkgevers over de voorwaarden waarop zij deze mensen een dergelijke dienstbetrekking aanbieden.

Omvang beschut werk

Er is omwille van budgettaire redenen voor gekozen om de omvang van het aanbod Beschut werk in beginsel te limiteren op het aantal dat de minister jaarlijks voor de gemeente vaststelt (voor 2017 4 werkplekken; voor 2018 6 werkplekken). Het college kan bepalen dat het aanbod hoger wordt vastgesteld indien hiertoe noodzaak blijkt.

Artikel 8. No-riskpolis

De no-riskpolis is een verzekering waarbij de werkgever bij ziekte van de werknemer die een structurele functionele of andere beperking heeft of ten behoeve van wie die werkgever een loonkostensubsidie ontvangt in aanmerking komt voor een vergoeding.

De no-riskpolis kan worden ingezet als ondersteuning bij de arbeidsinschakeling (artikel 8a, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet). De no-riskpolis is een belangrijk instrument om aarzelingen bij werkgevers weg te nemen om mensen met arbeidsbeperkingen in dienst te nemen. De no-riskpolis zorgt ervoor dat de werkgever compensatie ontvangt voor de loonkosten, wanneer een werknemer met arbeidsbeperkingen ziek wordt. Het college kan zelf een polis kopen en aanbieden aan de werkgever of de kosten van de door de werkgever gekochte polis vergoeden.

Artikel 9. Loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d Participatiewet

Artikel 9 en 10 van deze verordening geven uitvoering aan artikel 6, tweede lid, van de Participatiewet. Overeenkomstig deze bepaling dient de gemeenteraad bij verordening regels vast te stellen over de doelgroep loonkostensubsidie en de loonwaarde. De regels dienen in ieder geval te bepalen:

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

In dit artikel gaat het om een andere vorm van loonkostensubsidie dan de reeds lange tijd toepasbare vorm van loonkostensubsidie. De loonkostensubsidie zoals beschreven in dit artikel kan uitsluitend worden ingezet als de persoon in kwestie behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Participatiewet: mensen met een arbeidsbeperking. Deze sinds 2015 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. De financiering van deze loonkostensubsidie loopt via het Inkomensdeel, niet via het Participatiebudget.



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

- 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 (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 Participatiewet;
- personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, en
- personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

In artikel 10c van de Participatiewet is ook bepaald dat het aan 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. In artikel 9, tweede lid, 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. Deze vaststelling is niet nodig voor de nieuwe doelgroep jongeren (vanaf 1 januari 2017); voor deze doelgroep vindt de vaststelling plaats door het UWV.

Bij de vaststelling of iemand behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie kan het college zich laten adviseren door een derde instantie. Het college draagt personen voor die zouden kunnen behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie, de derde instantie adviseert en neemt daarbij eveneens de in het tweede 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.

Artikel 10. Vaststelling loonwaarde als bedoeld in artikel 6, lid 1, onderdeel g Participatiewet

In artikel 10d, eerste lid, van de Participatiewet is bepaald dat als een persoon behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie en een werkgever voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan met die persoon, het college de loonwaarde van die persoon vaststelt. De vastgestelde loonwaarde legt het college vast in een beschikking waartegen zowel de betrokken persoon als diens (potentiële) werkgever bezwaar en beroep kunnen instellen.

Bij de vaststelling van de loonwaarde kan het college zich laten adviseren door een derde instantie. De derde instantie neemt daarbij de in het eerste lid genoemde methode in acht. Op basis van het advies stelt het college de loonwaarde dan vast.

Als een dienstbetrekking tot stand komt, verleent het college vervolgens loonkostensubsidie aan de werkgever met inachtneming van artikel 10d van de Participatiewet.

De vaststelling van de loonwaarde wordt periodiek herzien; op deze wijze kan de loonkostensubsidie worden bijgesteld indien wijziging van de loonwaarde hiertoe aanleiding geeft.



Artikel 11. Tegenprestatie naar vermogen

Het college bepaalt aan de hand van de individuele omstandigheden en de voorhanden zijnde onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, de aard, de duur en de omvang van de aan een persoon op te leggen tegenprestatie. Hierbij moet het college de in deze verordening neergelegde criteria in acht nemen. Artikel 11 van deze verordening stelt voorwaarden ten aanzien van de inhoud van de tegenprestatie. Het college dient maatwerk toe te passen bij het opdragen van een tegenprestatie. Rekening moet worden gehouden met de individuele omstandigheden van belanghebbende, waaronder leeftijd, opleiding, werkervaring en andere relevante persoonlijke omstandigheden. De werkzaamheden worden immers opgedragen 'naar vermogen'. Het is dus van belang dat belanghebbende ook in staat is de werkzaamheden te verrichten.

Als het college een tegenprestatie vraagt van belanghebbende, moet het een duidelijke omschrijving geven van de te verrichten werkzaamheden. Het moet voor een belanghebbende immers duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem wordt verwacht.

Additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden

In artikel 11 van deze verordening is bepaald dat de tegenprestatie onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden betreffen die additioneel van aard zijn. De maatschappelijk nuttige werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie dienen zich te onderscheiden van werkzaamheden die door de reguliere arbeidsmarkt verricht worden. Het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde werkzaamheden is afhankelijk van onder meer economische factoren en van keuzes die mede op basis daarvan door het bedrijfsleven en/of de overheid worden gemaakt.

Werkzaamheden die kunnen worden ingezet

Het college kan onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die additioneel van aard zijn, inzetten als tegenprestatie voor zover die werkzaamheden voldoen aan de in artikel 11 van deze verordening genoemde voorwaarden. Dit betekent dat de als tegenprestatie in te zetten werkzaamheid:

- a. naar zijn aard niet direct is gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt en is niet bedoeld is als re-integratie instrument;
- b. niet in de weg mag staan aan acceptatie van algemeen geaccepteerde arbeid of aan de re-integratie gericht op arbeidsinschakeling;
- c. additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten zijn;
- d. niet mag leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de belangrijkste kenmerken van de tegenprestatie die volgen uit de parlementaire geschiedenis (zie TK 2010-2011, 32 815, nr. 3, p. 14).

Ter nadere uitvoering kan het college in een plan vastleggen welke werkzaamheden in ieder geval als tegenprestatie kunnen worden ingezet (artikel 11, derde lid van deze verordening).

Om de maatschappelijke participatie van inwoners te bevorderen, heeft de gemeente het programma 'Best doet mee' ontwikkeld. Binnen dit programma worden inwoners geactiveerd tot het verrichten van maatschappelijk nuttige taken. Voor de inwoners die onder de bepalingen van de Participatiewet vallen geldt dat deelname aan 'Best doet mee' een verplichtend karakter heeft, deelname wordt voor hen gezien als de tegenprestatie naar vermogen. Hiernaast is het ook voor andere inwoners die wel of geen beroep doen op overheidsondersteuning mogelijk om deel te nemen aan het programma 'Best doet mee' en op die manier maatschappelijk te participeren.

Hiermee is het programma "Best doet mee" dus een brede participatievoorziening en niet enkel een programma om de tegenprestatie zoals geformuleerd in de wet vorm te geven. Dat deel van het programma



'Best doet mee' dat als wettelijke tegenprestatie geldt, dient derhalve te voldoen aan de bepalingen uit de wet en deze verordening.

Omdat de werkzaamheden additioneel zijn en niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt, kunnen veel werkzaamheden niet als tegenprestatie worden ingezet. De regering verwijst voor voorbeelden van werkzaamheden die kunnen worden ingezet als tegenprestatie naar het onderzoeksrapport van de Inspectie SZW "Voor wat hoort wat". Bij veel van de genoemde werkzaamheden kan worden afgevraagd of zij toch niet tot verdringing leiden en daarom niet als tegenprestatie kunnen worden ingezet. Daarom dient terughoudend te worden omgegaan met de lijst van voorbeelden. De voorbeelden van werkzaamheden betreft een lijst met keuzemogelijkheden die gemeenten kunnen afstemmen op de lokale omstandigheden. De volgende voorbeelden van werkzaamheden zijn in het algemeen mogelijk geschikt als tegenprestatie naar vermogen:

- vrijwilligerswerkzaamheden bij een maatschappelijke organisatie;
- sneeuwschuiven (bijvoorbeeld bij een bejaardenhuis);
- bospaden schoonhouden (het vegen van bladeren);
- verkeersborden schoonmaken;
- meelopen bij een dierenambulance;
- beheer van een kantine bij een sportverenigingen;
- additionele werkzaamheden bij een scouting;
- additionele werkzaamheden bij het Leger des Heils;
- taalmaatje voor nieuwkomers.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties

De gemeente kan voor het werven van maatschappelijk nuttige werkzaamheden samenwerken met maatschappelijke organisaties zoals: welzijnsinstellingen, vrijwilligerswerkorganisaties, buurthuizen en/of sportvoorzieningen. Om ervoor te zorgen dat voldoende maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn, is het van belang dat contacten worden onderhouden met maatschappelijke organisaties. Een vrijwilligersvacaturebank bij een vrijwilligerscentrale kan een belangrijk hulpmiddel zijn om het aanbod van maatschappelijk nuttige werkzaamheden te bepalen.

Tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing

De tegenprestatie mag niet worden ingezet in het kader van de re-integratie. De tegenprestatie mag bovendien niet direct gericht zijn op toeleiding naar de arbeidsmarkt en is dan ook niet bedoeld als re-integratievoorziening. Het betreffen werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Reguliere werkzaamheden kunnen daarom niet als tegenprestatie worden ingezet. De tegenprestatie mag het accepteren van passende arbeid of van re-integratie-inspanningen niet belemmeren. Het uitgangspunt werk boven uitkering staat voorop. Dit volgt uit artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet en de parlementaire geschiedenis (zie TK 2010-2011, 32 815, nr. 3, p. 14).

Het college heeft beleidsvrijheid om een tegenprestatie op te leggen. Het college bepaalt uiteindelijk of, en zo ja welke tegenprestatie wordt opgedragen. Tegen een besluit tot het opdragen van een tegenprestatie kan bezwaar en beroep worden aangetekend.

Factoren opdragen tegenprestatie

In artikel 11 van deze verordening is neergelegd met welke factoren het college rekening moet houden bij het opdragen van een tegenprestatie. Deze factoren worden hierna toegelicht.



Factor: tegenprestatie 'naar vermogen'

De werkzaamheden die als tegenprestatie ingezet worden, moeten naar vermogen door een belanghebbende verricht kunnen worden. De term 'naar vermogen' heeft betrekking op de mogelijkheden waarover een belanghebbende beschikt om deze werkzaamheden te verrichten. Immers, niet alle onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden kunnen worden opgedragen aan elke uitkeringsgerechtigde.

Factor: persoonlijke situatie en individuele omstandigheden belanghebbende

Bij het opdragen van de tegenprestatie houdt het college rekening met de persoonlijke situatie en individuele omstandigheden van een belanghebbende, waaronder leeftijd, opleiding en werkervaring. Hierbij wordt rekening gehouden met het fysieke en psychische vermogen van een belanghebbende. Bij het opdragen van de tegenprestatie dient het college maatwerk te leveren. Voorts wordt bij opdragen van een tegenprestatie rekening gehouden met praktische omstandigheden zoals reistijd, beschikbaarheid van kinderopvang en/of belanghebbende al maatschappelijke activiteiten verricht.

Factor: persoonlijke wensen en kwaliteiten belanghebbende

Bij het opdragen van de verplichting tot tegenprestatie houdt het college rekening met de persoonlijke wensen en kwaliteiten van belanghebbende. De regering vindt het immers belangrijk dat een belanghebbende invloed heeft op de keuze van de activiteiten (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 47). Belanghebbende kan zelf ideeën aandragen voor de als tegenprestatie te verrichten werkzaamheden. Het college kan in beleidsregels bepalen wanneer een belanghebbende zijn keuze voor het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteit kenbaar maakt aan het college. Het college beoordeelt de door belanghebbende zelf aangedragen ideeën en kan besluiten om het voorstel van belanghebbende over te nemen en die werkzaamheden in te zetten als tegenprestatie. Uiteraard moet die werkzaamheid voldoen aan het bepaalde bij of krachtens artikel 11 van deze verordening en moet die werkzaamheid beschikbaar zijn. Het college is niet gehouden te voldoen aan de wensen van een belanghebbende, maar moet deze wel in de beoordeling meenemen. Als belanghebbende geen voorkeur kenbaar maakt of er geen keuzemogelijkheid is, legt het college een werkzaamheid op. Het is immers aan het college, en niet aan een belanghebbende, een tegenprestatie op te dragen aan belanghebbende.

Factor: mantelzorg, maatschappelijke activiteiten en vrijwilligerswerk door belanghebbende

Artikel 11 van de verordening bepaalt dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien een belanghebbende mantelzorg verricht en het college het verrichten hiervan redelijkerwijze noodzakelijk vindt. De regering heeft deze mogelijkheid uitdrukkelijk benoemd in de nota van wijziging met betrekking tot de Wet maatregelen WWB (TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6). Of sprake is van mantelzorg wordt getoetst aan de criteria van het begrip mantelzorg zoals neergelegd in artikel 1 van deze verordening. Verricht een belanghebbende mantelzorg in de zin van deze verordening en is het verrichten van mantelzorg volgens het college redelijkerwijs noodzakelijk, dan draagt het college een belanghebbende geen tegenprestatie op.

Voorts houdt het college bij het opdragen van de plicht tot tegenprestatie rekening met het eventuele gegeven dat een belanghebbende al maatschappelijk actief is. Indien een belanghebbende al een maatschappelijke activiteit verricht, kan het college in bepaalde gevallen besluiten deze maatschappelijke activiteit aan te merken als tegenprestatie. Ook kan de omstandigheid dat een belanghebbende maatschappelijke activiteit verricht, ertoe leiden dat hiermee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de tegenprestatie, met name de duur en de omvang van de tegenprestatie.

Factor: beperking in duur en omvang

Het college beoordeelt op basis van de individuele omstandigheden van een belanghebbende de omvang en de duur van de tegenprestatie. De omvang van de werkzaamheden en de duur in de tijd dienen in de regel beperkt te zijn. De tegenprestatie dient immers niet in de weg te staan aan de re-integratie van een



belanghebbende. Bovendien is het verstandig de tegenprestatie relatief gering in omvang en duur in te zetten om aan de veilige kant van de internationale bepalingen met betrekking tot het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid te blijven (artikel 4 EVRM).

Uit onderzoek blijkt dat bij ongeveer de helft van de gemeenten die de tegenprestatie uitvoeren de gemiddelde duur korter is dan een half jaar en bij iets minder dan de helft is de gemiddelde duur meer dan een half jaar. Het is van belang dat de duur beperkt is. Het opdragen van de tegenprestatie tot aan het einde van de uitkering is in ieder geval niet beperkt in duur en in omvang.

Verder zal het college in nadere regels de duur van de tegenprestatie in uren dienen vast te leggen. De duur zal enerzijds een minimumgrens dienen te hebben om personen werkzaamheden te laten verrichten van enige omvang en anderzijds begrensd moeten worden door een maximaal aantal uren. Dit om de tegenprestatie van relatief geringe omvang te laten zijn. Een waarborg voor geringe omvang kan daarnaast verkregen worden door de tegenprestatie een begrensds aantal malen per jaar op te leggen.

Geen tegenprestatie

Indien daarvoor dringende redenen - zoals zorgtaken - aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de plicht tot het verrichten van een tegenprestatie (artikel 9, tweede lid, van de Participatiewet).

De verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie is daarnaast niet van toepassing op een belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet). De verplichting tot tegenprestatie is eveneens niet van toepassing op een alleenstaande ouder die ontheven is van de arbeidsplicht.

Weigering tegenprestatie

Het college dient bij weigering van belanghebbende om de tegenprestatie te verrichten, op basis van het individuele geval de hoogte en de duur van de op te leggen maatregel te bepalen. Dit is geregeld in de Sanctieverordening.

Artikel 12. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

In artikel 12 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 deze verordening moeten worden beëindigd. Om dit te voorkomen is in artikel 12 geregeld dat dergelijke voorzieningen worden behouden voor de duur dat het college dit gelet op alle omstandigheden en mogelijkheden noodzakelijk of wenselijk acht voor de arbeidsinschakeling. Dit uiteraard voor zover wordt voldaan aan de voorwaarden uit de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2009. 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.

