

Vergaderjaar 2009–2010

32 165

Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Mensen met een arbeidsbeperking willen naar vermogen meedoen in de samenleving. Dit is belangrijk voor hen zelf en voor de samenleving. Ondanks het feit dat de Wet sociale werkvoorziening (hierna: Wsw) aan meer dan 100 000 personen met een arbeidsbeperking werk biedt, lukt het nog te weinig om mensen met een arbeidsbeperking via regulier werk optimaal te laten deelnemen op de arbeidsmarkt. Ongeveer driekwart van de Wsw-ers werkt niet bij een reguliere werkgever terwijl velen van hen dat met de nodige begeleiding en ondersteuning op de werkplek (hierna: voorzieningen) wel zouden kunnen. De huidige wachtlijsten dreigen op termijn te verdubbelen: tegenover de 100 duizend Wsw-werknemers komen dan 40 tot 50 duizend wachtenden te staan. Daarenboven is de Wsw een relatief kostbare voorziening.

Gelet op deze problematiek heeft het kabinet begin 2008 de Commissie fundamentele herbezinning Wsw (hierna: de commissie De Vries) geïnstalleerd om advies uit te brengen over mogelijke maatregelen ter verhoging van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking, die niet zelfstandig een reguliere baan kunnen bemachtigen en behouden, maar wel tot regelmatige en zinvolle aangepaste arbeid in staat zijn, bij gelijk blijvende budgettaire middelen. Daarbij dienden alle regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking in onderlinge samenhang te worden gezien. De commissie De Vries heeft op 9 oktober 2008 haar advies «Werken naar vermogen» (Kamerstukken II 2008/09, 29 817, nr. 40) uitgebracht.

Zoals ook het advies van de commissie De Vries laat zien, zijn de bestaande problemen een gevolg van het huidige wettelijke systeem en hoe dat in de praktijk uitwerkt. Zo stimuleert de Wsw gemeenten en bedrijven in de sociale werkvoorziening (hierna: sw-bedrijven) nog te weinig om Wsw-ers te helpen zich te ontwikkelen als werknemer en hen zoveel mogelijk naar regulier werk te bemiddelen. De Wsw is zo vormgegeven dat gemeenten en de sw-bedrijven er zelfs financieel belang bij kunnen hebben om zoveel mogelijk Wsw-ers onder hun hoede te houden

(zeker de meest productieven). Daarnaast zijn sw-bedrijven van oudsher bedrijven gericht op productie van goederen, geen bedrijven die mensen ruggesteunen naar een plek op de reguliere arbeidsmarkt. Bovendien is het mede door de Wsw-CAO voor de Wsw-ers zelf ook niet aantrekkelijk om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan. De Wsw functioneert nu als een fuik: gemeenten en sw-bedrijven worden nog te weinig geprikkeld de omslag te maken naar «arbeidsontwikkelbedrijf» en personen, die meer kunnen, worden in hun ontwikkeling geremd. Daarmee wordt het doel voorbij geschoten en worden de personen waarom het gaat tekort gedaan. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk personen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever aan de slag te helpen. Dat laat evenwel onverlet dat voor sommigen een afgeschermd werkplek – al dan niet tijdelijk – de enige mogelijkheid is om te kunnen participeren. Voor deze mensen moeten die werkplekken blijven bestaan. Naast voornoemde problemen die zich voordoen in de Wsw is er ook een groep mensen die nu tussen wal en schip valt en die permanent is aangewezen op een uitkering. Deze groep is niet in staat het wettelijk minimumloon te verdienen, maar kan ook geen of onvoldoende aanspraak maken op de verschillende regelingen die er zijn voor mensen met een arbeidsbeperking.

De commissie De Vries heeft op grond van bovenstaande geadviseerd tot een fundamentele wijziging van het stelsel van werk en inkomen. Werk moet voor alle personen met een arbeidsbeperking meer centraal komen te staan. Mensen moeten in staat worden gesteld te werken naar hun vermogen, het liefst op de reguliere arbeidsmarkt. Daarbij stelt de commissie De Vries een uniforme benadering voor van alle personen met een arbeidsbeperking bij de inschakeling in arbeid.

Het kabinet deelt de door de commissie De Vries gehanteerde uitgangspunten, zoals blijkt uit het kabinetsstandpunt van 13 februari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 29 817, nr. 40). Ook spreekt de vereenvoudiging van het stelsel zoals door de commissie De Vries voorgesteld het kabinet ten zeerste aan, omdat dit kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van de ingezette publieke middelen. Tegelijkertijd vindt het kabinet de uitwerking zo ingrijpend dat het – eveneens conform het advies van de commissie De Vries – eerst de effectiviteit en de toepasbaarheid van de nieuwe systematiek in pilots wil onderzoeken. Het betreft immers de positie van een zeer kwetsbare groep in de samenleving, dus zorgvuldigheid dient voorop te staan. Op grond van de (tussentijdse) evaluatie van de pilots kunnen vervolgens gefundeerde beslissingen over een mogelijke stelselwijziging worden genomen.

In de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 juli 2009 (Kamerstukken II 2009, 29 817, 50) worden de verschillende pilots, die een looptijd kennen tot eind 2012, nader uitgewerkt. In de eerste pilot staat het creëren van meer werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers centraal. De tweede pilot heeft als doel het verder stimuleren van de ontwikkeling van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven. De derde pilot richt zich op het verbeteren van de dienstverlening op de werkpleinen aan en voor mensen met een arbeidsbeperking. In de vierde pilot, die het onderwerp vormt van onderhavig wetsvoorstel, wordt tot slot de nieuwe systematiek onderzocht, waarbij inzet van het instrument loondispensatie centraal staat. De eerste drie pilots zijn randvoorwaardelijk. Mocht in de toekomst worden besloten tot het invoeren van een nieuwe systematiek dan is het voor de implementatie daarvan belangrijk dat de innovaties in de uitvoeringspraktijk bij werkgevers, sw-bedrijven en werkpleinen voor mensen met een arbeidsbeperking (grotendeels) zijn ingevoerd. Tegelijkertijd is verdere verbetering van de dienstverlening ook in «het hier en nu» van belang.

2. Doel en evaluatie

Met onderhavig wetsvoorstel is de regering voornemens om een basis te creëren om uitvoering te kunnen geven aan de pilot, waarbij inzet van het instrument loondispensatie centraal staat. Toepassing van het instrument loondispensatie komt erop neer dat de werkgever mag afwijken van het bepaalde bij en krachtens de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag en een loon mag betalen, dat onder het wettelijk minimumloon ligt als de loonwaarde van de werknemer in de desbetreffende functie uitwijst dat betrokkene niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen. De vraag die in deze pilot centraal staat is of loondispensatie als instrument en de wijze waarop dit instrument wordt gehanteerd door gemeenten die deelnemen aan de pilot, bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking.

De pilot moet onder meer inzicht geven in de afbakening, de kenmerken en de omvang van de potentiële doelgroep, onder meer door de toepassing van de toegangstoets. Verder zal uit de pilot moeten blijken in hoeverre de verschillende methodieken voor het bepalen van de loonwaarde reëel en objectief zijn en in de praktijk hanteerbaar zijn en welke administratieve lasten deze met zich meebrengen. Voorts is het, om onnodige uitval uit arbeid te voorkomen, van belang te bezien welke voorzieningen op de werkplek worden geboden aan werkgevers en werknemers. Ook zijn de gegevens over de gemiddelde loonwaarde die de doelgroep weet te realiseren (de baten) en de gemiddelde kosten voor voorzieningen (de lasten) relevant voor de vraag in hoeverre een dergelijk stelsel budgettair neutraal zou kunnen worden gefinancierd, mocht het landelijk worden ingevoerd. Uitgangspunt is immers dat een eventueel in te voeren nieuwe systematiek geen additionele kosten met zich meebrengt ten opzichte van de huidige situatie. Doel is om meer mensen met een arbeidsbeperking te laten participeren gegeven de bestaande budgetten voor de Wsw, re-integratie en uitkeringen. Tevens dient bezien te worden of en hoe een financiële prikkel voor gemeenten en de mensen zelf bijdraagt aan de inschakeling in arbeid en de verdere ontwikkeling. Hierbij zal speciale aandacht uitgaan naar de inspanningen die aan de pilot deelnemende gemeenten verrichten om de meest kwetsbare groep toe te leiden naar arbeid. Dit is de groep waarvoor de kosten voor voorzieningen de besparing op de uitkering dan wel inkomensvoorziening te boven gaan. De pilot zal ook meer inzicht moeten geven in de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt (de bereidheid van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking een kans te bieden), in de mate waarin reguliere arbeid wordt gerealiseerd voor de doelgroep en in mogelijke verdringingseffecten, oftewel in hoeverre leidt de nieuwe systematiek ertoe dat mensen met een arbeidsbeperking werk gaan verrichten dat anders was verricht door mensen zonder arbeidsbeperking. Daarnaast zullen eventuele onvoorziene neveneffecten in kaart worden gebracht en de wijze waarop de toeleiding naar en inschakeling in arbeid door alle betrokkenen wordt ervaren. Tot slot zullen de verschillen tussen werken met inzet van het instrument loondispensatie en werken met inzet van het instrument loonkosten-subsidie in beeld worden gebracht.

De pilots zijn succesvol als naar aanleiding van de uitkomsten een gefundeerde beslissing kan worden genomen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek. De pilots dienen de bestaande onzekerheden weg te nemen en onder meer inzicht te verschaffen in voornoemde vragen. De pilots zullen dan ook nauwlettend gemonitord en (tussentijds) geëvalueerd worden. Dat geldt voor alle pilots afzonderlijk, maar ook voor het geheel.

3. Vormgeving pilot loondispensatie

§ 3.1 Doelgroep

De regering heeft voor ogen de doelgroep voor de pilot te laten bestaan uit personen die algemene bijstand ontvangen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB), die beschikken over een geldige Wsw-indicatie en op de huidige Wsw-wachtlIJst staan (of gedurende de pilot komen) en personen die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB, die niet beschikken over een geldige Wsw-indicatie en die vanwege structurele lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperkingen niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, doch wel ten minste 20 procent daarvan. De ervaring leert immers dat mensen met een loonwaarde die lager ligt dan 20 procent van het wettelijk minimumloon veelal niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever arbeid te verrichten. Werkgevers (inclusief sw-bedrijven) zijn vaak niet bereid hen een dienstverband aan te bieden. Ook jongeren tussen 23 en 27 jaar, die vanaf 1 oktober 2009 door de inwerkingtreding van de Wet investeren in jongeren (WIJ) niet meer tot de WWB-doelgroep zullen behoren, vallen, mits ze aan bovenstaande criteria voldoen, onder de doelgroep van de pilot. De regering heeft voor de ondergrens van 23 jaar gekozen vanwege het feit dat voor personen die jonger zijn het wettelijk minimumjeugdloon geldt. Onder meer omdat dit wettelijk minimumjeugdloon ieder levensjaar een andere hoogte kent, zou de uitvoering van de pilot (met name het bepalen van de hoogte van de aanvullende uitkering) hierdoor onnodig gecompliceerd worden.

Personen van 23 jaar of ouder, die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB of die een inkomensvoorziening ontvangen op grond van de WIJ en beschikken over een geldige Wsw-indicatie en op de Wsw-wachtlIJst staan (of gedurende de pilot komen), behoren automatisch tot de doelgroep. Van hen is de arbeidsbeperking immers vastgesteld bij de Wsw-indicatiestelling. Voor personen van 23 jaar of ouder, die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB of een inkomensvoorziening ontvangen op grond van de WIJ, zonder geldige Wsw-indicatie zal uit de toegangstoets (zie paragraaf 3.3) moeten blijken of sprake is van een arbeidsbeperking. Voor hen wijst de toegangstoets uit of zij tot de doelgroep behoren.

De regering heeft bewust gekozen voor een bredere groep dan alleen mensen, die beschikken over een geldige Wsw-indicatie en op de huidige Wsw-wachtlIJst staan (of gedurende de pilot komen). Deze mensen willen immers graag werken. Om echter te kunnen beoordelen of een financiële prikkel voor mensen zelf bijdraagt aan de inschakeling in arbeid en de verdere ontwikkeling, is het van belang dit ook te onderzoeken bij een groep die wellicht minder intrinsiek gemotiveerd is om te werken. Voorts is van personen die beschikken over een geldige Wsw-indicatie de arbeidsbeperking reeds vastgesteld, waardoor het afbakenen van de doelgroep met behulp van de toegangstoets met deze groep niet kan worden onderzocht.

Voor personen van 23 jaar of ouder die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB of een inkomensvoorziening ontvangen op grond van de WIJ is voorts gekozen omdat het een duidelijk afgebakende groep betreft, waarmee relatief eenvoudig alle onderdelen van de nieuwe systematiek kunnen worden onderzocht. Het gaat hierbij in ieder geval om de toegangstoets, de loonwaardebepaling in de praktijk, de financierings- en beloningssystematiek en de wijze waarop gemeenten het instrument loondispensatie toepassen, daar waar zij dat onder de huidige regelgeving niet kunnen. Inzet van het instrument loondispensatie biedt gemeenten de

mogelijkheid om óók mensen naar werk toe leiden en verder te ontwikkelen die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen, doch wel ten minste 20 procent daarvan. Voor personen die aanspraak kunnen doen op een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) is het instrument loondispensatie op dit moment wel al beschikbaar maar op grond van de WWB is thans noch het structureel inzetten van een loonkostensubsidie noch het inzetten van loondispensatie, waarmee tevens bewerkstelligd kan worden dat meer werken ook loont, mogelijk. Door te kiezen voor personen van 23 jaar of ouder die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB of een inkomensvoorziening ontvangen op grond van de WIJ kan derhalve snel overgegaan worden tot uitvoering van de pilot op basis waarvan tevens een gefundeerde beslissing genomen kan worden over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek voor een brede doelgroep. Mocht evenwel uit de resultaten van de pilot blijken dat de nieuwe systematiek werkt, dan zal worden gezien of verbreding van de pilot met andere groepen meerwaarde zou kunnen hebben.

In het navolgende komt de wijze waarop de toeleiding naar werk in de pilot geschiedt alsook de rechten en plichten die daarbij zullen gelden aan bod. Wat dit laatste betreft geldt dat de regering de nieuwe benadering van mensen met een arbeidsbeperking zoals door de commissie De Vries voorgesteld, waarin vrijblijvendheid in beginsel niet meer past, onderschrijft. Daarmee komt niet alleen tot uitdrukking dat mensen en hun mogelijkheden serieus worden genomen door de regering, maar ook dat van iedereen die een beroep doet op een vorm van inkomensondersteuning in beginsel verlangd mag worden om zijn of haar capaciteiten zoveel mogelijk te benutten. Iedereen is straks immers hard nodig om in de toenemende arbeidsvraag te voorzien die naar verwachting zal ontstaan na afloop van de huidige economische crisis om het welvaartsniveau op pijl te kunnen houden. Daarnaast is het niet in het belang van de emancipatie van mensen met een arbeidsbeperking om in dit opzicht voor hen een uitzonderingspositie te handhaven: gelijke rechten en plichten voor iedereen dient als basisprincipe te gelden. In geval van weigering tot medewerking aan de pilot, zijn de desbetreffende sanctiebepalingen van de WWB en de WIJ derhalve van toepassing.

§ 3.2 Financiering en deelname gemeenten

Met betrekking tot de financieringssystematiek die de regering voornemens is om in de pilot te hanteren, is gekozen voor eenvoud en aangesloten bij de financieringssystematiek van de WWB. Gemeenten ontvangen geen extra geld voor de toeleiding naar arbeid en de voorzieningen benodigd op de werkplek. Gemeenten kunnen de kosten hiervoor financieren uit het participatiebudget en desgewenst uit de besparingen op de uitkering dan wel inkomensvoorziening die ontstaan doordat de doelgroep met loondispensatie gaat werken. Deze besparingen zijn voor de deelnemende gemeenten vrij besteedbaar. Uit de pilot zal blijken of gemeenten deze besparingen vervolgens inzetten om ook de meest kwetsbare groep toe te leiden naar arbeid. Dit is de groep waarvoor de kosten voor voorzieningen de besparing op de uitkering dan wel inkomensvoorziening te boven gaan. Voorts kan de gemeente de aanvullende uitkering waar betrokkenen recht op hebben op grond van deze wet (zie paragraaf 3.6.1), bekostigen uit het inkomensbudget. Aangezien de aanvullende uitkering voor de toepassing van alle andere wetten gelijk wordt gesteld aan de uitkering dan wel inkomensvoorziening die betrokkene ontving voor aanvang van zijn dienstbetrekking, blijft betrokkene meetellen voor de verdeling van het inkomensbudget van de desbetreffende gemeente. In de pilot zal worden onderzocht hoe deze financiële

prikkel voor gemeenten bijdraagt aan de inschakeling in arbeid en de verdere ontwikkeling van personen uit de doelgroep.

Naast het feit dat deelname aan de pilot voor gemeenten de mogelijkheid biedt om de doelgroep naar werk toe te leiden, brengt dit ook lasten met zich mee. In algemene zin levert deelname aan de pilot voor een gemeente de inspanningsverplichting op om te handelen in de geest van het doel van de pilot. Van de deelnemende gemeenten wordt verwacht dat zij de nieuwe systematiek toepassen conform de desbetreffende wet- en regelgeving. Alleen door hun gezamenlijke inspanningen kan de nieuwe systematiek immers worden onderzocht op effectiviteit en toepasbaarheid. Het uitvoeren van de toegangstoets, de loonwaardebepaling en het voorlichten van potentiële werkgevers en werknemers zal van gemeenten naar verwachting de meeste inspanningen vergen. Verder rust op een deelnemende gemeente de verplichting om informatie te verstrekken aan een daartoe geselecteerd onderzoeksbureau ten behoeve van de pilot of aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onder meer om de pilot te kunnen evalueren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen ten aanzien van de te administreren gegevens regels worden gesteld. Uitgangspunt hierbij is dat de administratieve lasten voor deelnemende gemeenten zo beperkt mogelijk worden gehouden. Daarnaast zal samen met onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) worden bezien welke ondersteuningsbehoefte er bestaat bij gemeenten die deel willen nemen aan de pilot.

Gemeenten zullen een tegemoetkoming ontvangen in de aan deelname aan de pilot verbonden uitvoeringskosten. De hoogte van de tegemoetkoming zal als de nieuwe systematiek volledig is vormgegeven na overleg met de VNG worden vastgesteld. De tegemoetkoming zal conform het kabinetsbeleid om specifieke uitkeringen aan gemeenten terug te dringen via de verzameluitkering op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan deelnemende gemeenten worden verstrekt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen ten aanzien van de tegemoetkoming regels worden gesteld.

Gemeenten kunnen zelf een verzoek tot deelname aan de pilot indienen. Bij de selectie van gemeenten, die een verzoek tot deelname hebben gedaan, wordt gekeken naar de regionale arbeidsmarktsituatie, de grootte van de gemeente, de mate waarin uitstroom uit de WWB plaatsvindt, de mate waarin gemeenten er in slagen mensen met een geldige Wsw-indicatie bij een reguliere werkgever te plaatsen en de grootte van de potentiële doelgroep. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de Minister) wijst vervolgens op grond van deze criteria maximaal 32 gemeenten aan die deel zullen nemen aan de pilot. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen ten aanzien van deelname aan de pilot en de selectie van gemeenten regels worden gesteld. Het staat een gemeente overigens vrij om zich zowel voor deelname aan de pilot op grond van onderhavige Tijdelijke wet pilot loondispensatie aan te melden als voor projecten op grond van in het kader van de pilot «het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven» en de pilot «het vormgeven van een integrale dienstverlening op de werkpleinen».

§ 3.3 Toegangstoets

Het staat gemeenten, die deelnemen aan de pilot, niet vrij om zonder meer elke persoon van 23 jaar of ouder die algemene bijstand ontvangt op grond van de WWB of een inkomensvoorziening op grond van de WIJ, zonder geldige Wsw-indicatie, met behulp van loondispensatie aan de

slag te helpen. Zowel voor de mensen zelf als voor gemeenten is het van groot belang dat het re-integratie-instrumentarium op maat wordt ingezet. Onterecht gebruik van het instrument loondispensatie zou immers kunnen leiden tot verdringing, zou onvoldoende recht doen aan de capaciteiten van betrokkene en zou onnodig blijvende afhankelijkheid van het instrument loondispensatie en de aanvullende uitkering in de hand werken. Inzet van het instrument loondispensatie dient dan ook pas in beeld te komen als geheel reguliere arbeid, ook met inzet van het overige re-integratie-instrumentarium, echt niet mogelijk is voor betrokkene. De regering stelt derhalve voor om aan de inzet van het instrument loondispensatie voor de groep zonder geldige Wsw-indicatie, de voorwaarde te verbinden dat de toegangstoets daar aanleiding toe geeft. Uit de toegangstoets moet blijken dat sprake is van een arbeidsbeperking, oftewel dat betrokkene vanwege een structurele lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperkingen niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, doch wel ten minste 20 procent daarvan. Ook zal uit de toegangstoets moeten blijken of een persoon (tijdelijk) is aangewezen op een afgeschermd werkplek om te kunnen participeren.

Gemeenten, die deelnemen aan de pilot, kunnen personen van 23 jaar of ouder die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB of een inkomensvoorziening ontvangen op grond van de WIJ, zonder geldige Wsw-indicatie, oproepen om middels toepassing van de toegangstoets te bezien of zij tot de doelgroep behoren. Betrokkene is uit hoofde van de uitkering dan wel inkomensvoorziening en onderhavig wetsvoorstel verplicht mee te werken aan onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, waaronder ook de toegangstoets. Specifiek met betrekking tot de WIJ kan de gemeente de toegangstoets aanmerken als een (eerste) werkleeraanbod. Daarnaast kan een persoon van 23 jaar of ouder die algemene bijstand ontvangt op grond van de WWB of een inkomensvoorziening ontvangt op grond van de WIJ, zonder geldige Wsw-indicatie ook zelf de gemeente verzoeken tot toepassing van de toegangstoets. Het is vervolgens aan de gemeente om te bepalen of zij hier al dan niet gehoor aan geeft. Het toepassen van de toegangstoets op verzoek van betrokkene ligt niet in de rede als er bijvoorbeeld nog re-integratieactiviteiten gaande zijn gericht op uitstroom naar geheel reguliere arbeid (zonder inzet van het instrument loondispensatie). Besluit de gemeente geen gevolg te geven aan het verzoek van betrokkene tot toepassing van de toegangstoets dan staat voor betrokkene hiertegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Ook de beschikking naar aanleiding van de uitkomst van de toegangstoets is voor bezwaar en beroep vatbaar. Wijst de toegangstoets uit dat betrokkene tot de doelgroep behoort, dan kan hieraan door betrokkene echter geen afdwingbaar recht worden ontleend op een concreet werkaanbod. Een gemeente kan immers niet afdwingen dat bij een werkgever werk voor handen is of gecreëerd kan worden, dat past bij de capaciteiten van betrokkene, noch een werkgever dwingen een dienstverband met betrokkene aan te gaan. Wel rust op de gemeente vanaf dat moment een inspanningsverplichting om een werkplek bij een potentiële werkgever te zoeken.

Zoals in de brief van de Staatssecretaris van 2 juli 2009 is aangegeven zal de ontwikkeling van de toegangstoets worden uitbesteed aan een derde partij die daarvoor de noodzakelijke gebundelde expertise van artsen, psychologen en arbeidsdeskundigen zal inschakelen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen ten aanzien van de toegangstoets vervolgens regels worden gesteld. In de pilot zal worden onderzocht of de toegangstoets zijn functie in het kader van de afbakening van de doel-

groep naar behoren vervult en of de toets ook praktisch hanteerbaar is en welke administratieve lasten deze toets met zich meebrengt.

§ 3.4 Werkzaamheden met behoud van uitkering

Om meer mensen met een arbeidsbeperking te kunnen laten participeren op de arbeidsmarkt, is de bereidheid van reguliere werkgevers om hen een kans te bieden essentieel. De verwachting is dat vanwege de economische crisis werkgevers minder mogelijkheden zien om personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dat neemt niet weg dat er ook kansen zijn. Zeker als gekeken wordt naar de personeelstekorten die op de lange termijn worden voorzien.

Op het moment dat uit de toegangstoets blijkt dat betrokkene tot de doelgroep behoort, dient de gemeente zich in te spannen om een potentiële werkgever te vinden waar betrokkene aan de slag kan. Dit kan ook een sw-bedrijf zijn. Er is in een dergelijk geval dan evenwel geen sprake van een dienstbetrekking in het kader van de Wsw. Als een potentiële werkgever is gevonden, kan de gemeente met het oog op een reële vaststelling van de arbeidsprestatie ervoor kiezen om een persoon uit de doelgroep een beperkte periode van maximaal drie maanden met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening te laten werken bij de potentiële werkgever. Betrokkene is uit hoofde van zijn uitkering dan wel inkomensvoorziening en op grond van het onderhavig wetsvoorstel verplicht hieraan mee te werken. Specifiek met betrekking tot de WIJ kan de gemeente werken met behoud van inkomensvoorziening aanmerken als een (volgend) werkleeraanbod. De potentiële werkgever dient evenwel wel de intentie te hebben om een arbeidsrelatie met betrokkene aan te gaan en dient er tevens zorg voor te dragen dat betrokkene, gedurende de periode waarin met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening wordt gewerkt, valt onder de dekking van zijn aansprakelijkheids- en ongevallenverzekering. Op grond van zowel de Arbeidsomstandighedenwet als het Burgerlijk Wetboek geldt immers ook aansprakelijkheid van de werkgever voor personen, die hij onder zijn gezag arbeid laat verrichten, maar met wie hij geen arbeidsovereenkomst heeft. Door de mogelijkheid te bieden eerst een periode met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening te werken, krijgt betrokkene de ruimte om arbeidsritme op te doen, om ingewerkt te raken en te laten zien wat hij waard is, ook aan zichzelf. Ook de werkgever krijgt hiermee de tijd om een reëel beeld van de potentiële werknemer te verkrijgen. Voordat de werkgever daadwerkelijk een arbeidsrelatie aangaat, zal hij immers meestal willen weten wie en wat hij in huis haalt. Op de gemeente rust gedurende de periode waarin met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening wordt gewerkt de verplichting om goed in kaart te brengen welke voorzieningen noodzakelijk zijn om betrokkene te ondersteunen en te begeleiden bij zijn werkzaamheden en hierin te voorzien. Maatwerk is immers essentieel; voorkomen moet worden dat betrokkene niet in staat is zich te handhaven op de werkvloer vanwege gebrek aan ondersteuning en daardoor onnodig uitvalt.

§ 3.5 Loonwaardebepaling

Alvorens een dienstbetrekking in het kader van de pilot kan worden aangegaan, dient de gemeente de loonwaarde te bepalen en vast te leggen in een beschikking waartegen bezwaar en beroep open staat. Op de werkvloer zal op basis van een objectieve methodiek hiertoe concreet worden vastgesteld wat iemand in de desbetreffende functie kan betekenen in termen van productiviteit. Betrokkene is uit hoofde van zijn uitkering dan wel inkomensvoorziening en onderhavig wetsvoorstel verplicht hier zijn medewerking aan te verlenen. Specifiek met betrekking tot de

WIJ kan de gemeente de loonwaardebepaling aanmerken als een (volgend) werkleeraanbod.

Zoals in de brief van de Staatssecretaris van 2 juli 2009 is aangegeven zal de Raad voor Werk en Inkomen onderzoek doen naar verschillende methodieken voor loonwaardebepaling die nu al worden toegepast en methodieken die in ontwikkeling zijn. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen vervolgens regels ten aanzien van de loonwaardebepaling worden gesteld. In de pilot zal de kwaliteit van de verschillende methodieken om de loonwaarde te bepalen nader worden onderzocht. Van essentieel belang is dat de loonwaardebepaling reëel en objectief is. Met andere woorden een belanghebbende moet de (hoogte van de) uitkomst niet kunnen manipuleren en de loonwaarde moet goed overeenkomen met hetgeen betrokkene daadwerkelijk (naderhand) blijkt te kunnen produceren zodat alle partijen zich in beginsel kunnen vinden in de uitkomst van de loonwaardebepaling. Tevens is van belang dat de loonwaardebepaling ook praktisch hanteerbaar is en niet teveel administratieve lasten met zich meebrengt.

§ 3.6 Dienstbetrekking en loondispensatie

Naar aanleiding van de uitkomst van de loonwaardebepaling krijgt de werkgever van de gemeente een beschikking, waarin wordt bepaald dat hij, mocht hij overgaan tot het aangaan van een dienstbetrekking met betrokkene, vrijgesteld (gedispenseerd) zal zijn van de verplichting om het normaliter voor zijn werknemer rechtens geldende loon te betalen. Deze beschikking vermeldt het percentage dat de werkgever van dit rechtens geldende loon dient uit te betalen aan de werknemer en is voor bezwaar en beroep vatbaar. Indien voor de betreffende werkgever een CAO geldt dan betekent dit derhalve dat hij betrokkene het vastgestelde percentage van het geldende CAO-loon dient te betalen. Vanwege de mogelijkheid om een beperkte periode van maximaal drie maanden met behoud van uitkering te werken zal wel als voorwaarde voor de vrijstelling gelden dat de dienstbetrekking geen proeftijd meer mag kennen.

Als de loonwaardebepaling is uitgevoerd, kunnen vervolgens de werkgever en de werknemer een dienstbetrekking in het kader van de pilot aangaan. Betrokkene is uit hoofde van zijn uitkering dan wel inkomensvoorziening en onderhavig wetsvoorstel verplicht hier zijn medewerking aan te verlenen aangezien werken met inzet van het instrument loondispensatie wordt gezien als algemeen geaccepteerde arbeid. Specifiek met betrekking tot de WIJ kan de gemeente het aanbod van een dienstbetrekking in het kader van de pilot aanmerken als een (volgend) werkleeraanbod. De dienstbetrekking in het kader van de pilot betreft een arbeids-overeenkomst naar burgerlijk recht of een publiekrechtelijke dienstbetrekking, waarbij alleen afwijkende regels gelden voor wat het loon betreft. Zolang er sprake is van een dienstbetrekking in het kader van de pilot rusten op betrokkene daarnaast dezelfde rechten en plichten als ware hij of zij uitkeringsgerechtigde op grond van de WWB of rechthebbende op een inkomensvoorziening op grond van de WIJ.

De aan de pilot deelnemende gemeente is gedurende de dienstbetrekking, die met behulp van het instrument loondispensatie tot stand is gekomen, verplicht de noodzakelijke voorzieningen op de werkplek te treffen. Het is niet nodig, maar ook niet mogelijk, voor werknemer noch voor werkgever om tevens een beroep te doen op de artikelen 35 en 36 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA). Gemeenten kunnen de kosten voor voorzieningen financieren uit het participatiebudget en desgewenst uit de besparingen op de uitkering dan wel inkomensvoorziening die ontstaan doordat de doelgroep met loondispensatie gaat werken. Deze

besparingen zijn voor de deelnemende gemeenten vrij besteedbaar. Deze situatie is vergelijkbaar met de huidige Wsw. Een persoon, die werkzaam is in het kader van de Wsw en de desbetreffende werkgever kunnen op dit moment ook geen beroep doen op de artikelen 35 en 36 van de WIA. Ook in dat geval ligt de verantwoordelijkheid voor het treffen van de noodzakelijke voorzieningen bij de gemeenten, die voor de bekostiging daarvan de beschikking heeft over het Wsw-budget. In de pilot zal worden onderzocht welke voorzieningen door gemeenten worden geboden om de doelgroep te ondersteunen en te begeleiden bij de werkzaamheden.

In geval van ziekte of gebrek geldt voor de werkgever, aangezien sprake is van een reguliere dienstbetrekking, de loondoorbetalingsverplichting. Op grond van no riskpolis kan, als voldaan is aan de vereisten van artikel 29b van de Ziektewet, een werkgever de kosten in verband met ziekte of gebrek van deze werknemer gecompenseerd krijgen doordat tevens ziekgeld wordt toegekend. Deze no riskpolis is gedurende de eerste vijf jaren na aanvang van de dienstbetrekking geldig en neemt voor de werkgever het loondoorbetalingsrisico bij ongeschiktheid tot werken als gevolg van ziekte of gebrek weg. Daarnaast kan, als aan de vereisten van artikel 49 van de Wet financiering sociale verzekeringen is voldaan, de werkgever premiekorting toepassen.

Voor het overige is een CAO, waaraan de desbetreffende werkgever is gehouden, onverkort van toepassing op de rechtsverhouding tussen beide partijen. Zo is de opbouw van vakantiedagen bijvoorbeeld gerelateerd aan het aantal uren dat de werknemer werkt en niet anders dan voor werknemers voor wie aan de werkgever geen loondispensatie is verleend.

Indien de dienstbetrekking in het kader van de pilot eindigt dan valt betrokkene in beginsel, afhankelijk van zijn of haar leeftijd, terug in de WWB of de WIJ. Dit lijdt alleen uitzondering in het geval dat betrokkene door een wijziging in persoonlijke omstandigheden geen recht meer kan doen gelden op bedoelde regelingen. Daarnaast zal betrokkene, indien hij door zijn opgebouwde arbeidsverleden voldoet aan de weken- en jarenis, in beginsel een werkloosheidsuitkering ontvangen.

Het accepteren van een dienstbetrekking in het kader van de pilot zal geen negatieve consequenties hebben voor de plaats op de Wsw-wachtlIJst als betrokkene beschikt over een geldige Wsw-indicatie. Op het moment dat betrokkene, op grond van de positie op de Wsw-wachtlIJst, in aanmerking komt voor een arbeidsplaats in het kader van de Wsw, geldt voor een aan de pilot deelnemende gemeente een inspanningsverplichting om de dienstbetrekking in het kader van de pilot om te zetten in een begeleid werkenplaats in het kader van de Wsw bij dezelfde werkgever. Bij een begeleid werkenplaats in het kader van de Wsw is sprake van een loonkostensubsidie waardoor een dergelijke overgang voor betrokkene financieel gunstig is (hij ontvangt dan het rechtens geldende – onverminderde – loon). Mocht betrokkene hieraan desalniettemin niet mee willen werken, dan kan de gemeente de Wsw-indicatie intrekken. Mocht de naar verwachting ook uitzonderlijke situatie zich voordoen dat de werkgever niet mee wil werken aan het omzetten van de dienstbetrekking dan is de keus aan de werknemer. Ofwel hij zegt de dienstbetrekking met de werkgever op en hij gaat – na het uitdienen van de opzegtermijn – aan de slag in het kader van de Wsw. Ofwel hij kiest ervoor om de dienstbetrekking in het kader van de pilot voort te zetten, waarmee de Wsw-indicatie van rechtswege komt te vervallen.

Indien een werknemer, die onder toepassing van loondispensatie arbeid verricht, verhuist naar een andere gemeente gedurende de looptijd van de pilot, dan blijft ten aanzien van het verlenen van loondispensatie de

gemeente bevoegd, die de beschikking tot het verlenen van loon- dispensatie heeft afgegeven. Op deze gemeente blijven ook de rechten en plichten op grond van onderhavig wetsvoorstel rusten.

§ 3.6.1 Aanvullende uitkering

Toepassing van het instrument loon dispensatie wil zeggen dat de werkgever een loon mag betalen dat onder het wettelijk minimumloon ligt als de loonwaardebepaling van de werknemer in de desbetreffende functie uitwijst dat betrokkene niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen. Betrokkene ontvangt van de gemeente een beschikking, die is gebaseerd op de uitkomsten van de loonwaardebepaling. In deze beschikking, die voor bezwaar en beroep vatbaar is, is de hoogte van de aanvullende uitkering opgenomen. De aanvullende uitkering wordt zo berekend dat deze afneemt als het loon (de loonwaarde) stijgt maar garandeert tevens dat productiever worden ook loont. Het inkomen van een werknemer bestaat dus uit twee componenten (loon en aanvullende uitkering) en zal niet hoger zijn dan het wettelijk minimumloon als de loonwaarde van de werknemer in de desbetreffende functie uitwijst dat betrokkene niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen.

De aanvullende uitkering wordt verstrekt op basis van onderhavig wetsvoorstel, maar wordt voor de toepassing van alle overige wetten en daarop berustende bepalingen aangemerkt als algemene bijstand op grond van de WWB dan wel inkomensvoorziening op grond van de WIJ. Hiervoor is gekozen om te benadrukken dat met onderhavig wetsvoorstel wordt voorzien in een aparte voorziening om mensen aan het werk te helpen en niet meer volledig afhankelijk te laten zijn van een uitkering dan wel inkomensvoorziening. De wijze waarop de gemeente de aanvullende uitkering dient te berekenen, wordt vastgelegd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In ieder geval zal hierbij de middelentoets zoals de WWB en de WIJ die kennen van overeenkomstige toepassing worden verklaard, waardoor betrokkene het recht op een aanvullende uitkering verliest mocht hij of zij gedurende de looptijd van de pilot teveel middelen verkrijgen door bijvoorbeeld een erfenis of een huwelijk. In een dergelijk geval blijft de aan de werkgever verleende vrijstelling om het rechtens geldende loon te betalen overigens wel onverkort van kracht evenals de mogelijkheid voor de gemeente om na een evaluatie van de loonwaarde wederom een dergelijke vrijstelling te verlenen, waardoor betrokkene wel bij dezelfde werkgever kan blijven werken.

De keuze van de regering om te voorzien in een inkomen (loon en aanvulling) dat niet hoger ligt dan het wettelijk minimumloon is ingegeven door de wens uitstroom naar volledig regulier werk niet te belemmeren. Mensen zullen immers minder snel de stap naar een volledig regulier dienstverband maken als dat voor hen financieel minder aantrekkelijk is. Voorts is het ook in het belang van de acceptatie van betrokkene door zijn directe collega's die – zonder arbeidsbeperking en aantoonbaar productiever – in sommige gevallen het wettelijk minimumloon zullen verdienen. Voornoemde bovengrens in combinatie met de ondergrens (het normbedrag van de uitkering/inkomensondersteuning) zou ten aanzien van de groep jongeren tot 23 jaar voor wie het wettelijk minimum *jeugd*loon geldt, een vertienvoudiging betekenen van de door een gemeente te hanteren rekenmethodes om de aanvullende uitkering te bepalen. De regering is van oordeel dat dit de uitvoering van de pilot onnodig zou compliceren hetgeen gemeenten die aan de pilot willen meedoen kunnen afschrikken.

In de pilot zal worden onderzocht hoe deze financiële prikkel bijdraagt aan de motivatie en daarmee aan de slagingskansen van inschakeling in arbeid

en de (verdere) ontwikkeling van personen uit de doelgroep. Tevens zal op basis van de gegevens die uit de pilot voortkomen ten aanzien van de (verdere) ontwikkeling, worden bezien wat een redelijke termijn is waarna iedereen, die naar vermogen werkt, een aanvulling tot het wettelijk minimumloon zal krijgen.

§ 3.6.2 Periodieke evaluatie loonwaarde en voorzieningen

Essentieel onderdeel van het voorstel van commissie De Vries is de periodieke herevaluatie van de loonwaarde. Niemand is immers op elke werkplek even productief én mensen kunnen zich ontwikkelen. Kortom: arbeidsproductiviteit is geen statisch gegeven. Kern van het instrument loondispensatie is dan ook dat het mensen stimuleert zich verder te ontwikkelen door een financiële prikkel waardoor productiever worden loont.

De pilot dient (onder meer) inzicht te geven in de vraag of en in hoeverre deze financiële prikkel daadwerkelijk bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van mensen met een arbeidsbeperking. De regering wil derhalve in de pilot voorzien in een periodieke evaluatie van de loonwaarde. Mochten er zich echter bijzondere omstandigheden voordoen dan kunnen zowel werkgever als werknemer binnen de grenzen der redelijkheid de gemeente verzoeken om een vervroegde evaluatie van de loonwaarde in te lassen. De gemeente kan hiertoe ook eigenstandig besluiten. Op grond van de evaluatie van de loonwaarde zullen vervolgens nieuwe beschikkingen worden afgegeven, waartegen wederom de mogelijkheid tot bezwaar en beroep open staat. Tevens zal de gemeente uit eigener beweging of op verzoek ook moeten beoordelen of de geboden voorzieningen op de werkplek nog toereikend zijn. Dit om uitval van betrokken uit arbeid te voorkomen.

Mocht de naar verwachting uitzonderlijke situatie zich voordoen dat bezwaar en beroep wordt ingesteld tegen de uitkomst van de evaluatie van de loonwaarde dan heeft dit geen opschortende werking. Hierdoor is een werkgever verplicht op grond van de dienstbetrekking om een loon te betalen zoals vastgelegd in de beschikking van de gemeente totdat deze eventueel is herzien of vernietigd. In geval van herziening of vernietiging zou normaliter een vordering op de werknemer ontstaan wegens onverschuldigde betaling als de loonwaarde naar beneden wordt bijgesteld. Dit is echter uiterst onwenselijk in verband met de veelal kwetsbare (financiële) positie van de doelgroep en het verstorende effect van een dergelijke vordering op de arbeidsrelatie in combinatie met de gemiddelde duur van bestuursrechtelijke procedures. Het is echter ook onwenselijk om dit risico bij werkgevers neer te leggen aangezien door de beperkte duur van de pilot het instellen van bezwaar en beroep (en daarmee de bestuursrechtelijke rechtsbescherming) voor hen daarmee materieel niet of nauwelijks effect kan sorteren en het een obstakel zou kunnen vormen om de doelgroep een dienstbetrekking in het kader van de pilot aan te bieden. Derhalve zal de gemeente een gedupeerde werkgever ambtshalve compenseren bij herziening of vernietiging van de beschikking van de gemeente waarbij de loonwaarde op een later moment naar beneden is bijgesteld. De verwachting is evenwel dat dit niet vaak zal voorkomen aangezien de kwaliteit van de methodieken van loonwaardebepaling die zullen worden toegepast in de pilot voorafgaand aan de pilot is onderzocht door de Raad voor Werk en Inkomen en de keuze voor de toe te passen methodieken in de pilot zal worden afgestemd met onder meer de VNG. Daarenboven heeft de werkgever vertrouwen gesteld in de desbetreffende methodiek van loonwaardebepaling, aangezien de dienstbetrekking is aangegaan op basis van de eerste uitkomst ervan.

§ 3.7 Beëindiging pilot of beëindiging deelname gemeente aan pilot

De looptijd van de pilot is in beginsel tot 1 januari 2013. Indien voordat de pilot is afgelopen een wetsvoorstel is ingediend om de pilot om te zetten in een structurele wettelijke regeling, is voorzien in de mogelijkheid de pilot te verlengen tot het moment van totstandkoming van die structurele regeling.

Indien de tussentijdse resultaten of de uitwerking van de pilot in de praktijk daartoe onverhoopt aanleiding geven, kan de Minister er ook toe besluiten de pilot eerder te beëindigen. In dat geval, of op het moment dat een deelnemende gemeente zich onverhoopt mocht terugtrekken uit de pilot, kan de tegemoetkoming in de uitvoeringskosten lager worden vastgesteld en vervolgens worden teruggevorderd of verrekend. Een dergelijk voortijdig einde van de pilot of de deelname daaraan heeft echter geen negatieve gevolgen voor werkgevers noch voor werknemers, die op het moment van beëindiging reeds een dienstbetrekking zijn aangegaan waarbij gebruik wordt gemaakt van het instrument loondispensatie.

Aangezien de pilot een beperkte looptijd kent, is het van belang dat de gemeente een potentiële werkgever adviseert om alleen dienstbetrekkingen aan te gaan voor bepaalde tijd die in ieder geval geen langere looptijd kennen dan de pilot. Op het moment dat de pilot namelijk ten einde is, en niet voorzien zal worden in een structurele wettelijke voorziening (bijvoorbeeld omdat aan de nieuwe systematiek te grote nadelen verbonden blijken te zijn), vervalt daarmee de mogelijkheid voor de gemeente om de werkgever vrijstelling te verlenen van de verplichting om het normaliter voor zijn werknemer rechtsgeldige loon te betalen. Vanaf dat moment is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om te bezien of en op welke wijze anderszins invulling gegeven zou kunnen worden aan de participatie van betrokkene.

4. Financiële aspecten pilot loondispensatie

De kosten die samenhangen met de uitvoering van de pilots worden gefinancierd vanuit bij Voorjaarsnota apart gereserveerde middelen en middelen voor onderzoek en vernieuwing die binnen het budget van de Wsw zijn gereserveerd. Voor alle pilots samen is een bedrag van ongeveer €16 miljoen beschikbaar over de gehele looptijd van de pilots. Na overleg met onder meer de VNG zal worden besloten welk deel van dit bedrag beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van onderzoek naar en uitvoering van de pilot waarvoor onderhavig wetsvoorstel de basis creëert.

5. Uitvoering pilot loondispensatie

De Minister is belast met de uitbetaling aan gemeenten van de tegemoetkoming voor de aan deelname verbonden uitvoeringskosten en de eventuele terugvordering van onrechtmatige bestede en niet-bestede gelden. Daarnaast is de Minister belast met de evaluatie van de pilot waarvoor onderhavig wetsvoorstel de basis creëert.

6. Ontvangen commentaren en adviezen pilot loondispensatie

Onderhavig wetsvoorstel is voorgelegd aan het uitvoeringspanel gemeenten, VNG, Divosa, Cedris en het Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen (hierna: UWV). Naar aanleiding van de reacties is een aantal formuleringen in onderhavig wetsvoorstel technisch gewijzigd en zijn enkele passages in de memorie van toelichting verduidelijkt.

7. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel zal inwerkingtreden op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. De regering beoogt om zo snel mogelijk van start te gaan met de pilot. Daarbij is de streefdatum om het onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 2010 in werking te laten treden of zo spoedig mogelijk na die datum.

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdelen c en e

In onderdeel c is de kring gedefinieerd. Het gaat hierbij om de inwoners van de deelnemende gemeenten die algemene bijstand ontvangen op grond van de WWB dan wel een inkomensvoorziening op grond van de WIJ waarmee het college aan de slag kan in het kader van de pilot. Het gaat dan om enerzijds degenen, die beschikken over een geldige Wsw-indicatie en reeds daardoor tot de doelgroep behoren, die in aanmerking komen voor toepassing van de artikelen 6 en 7 en anderzijds om degenen waarop het college de toegangstoets van artikel 4 kan toepassen en, indien daaruit volgt dat zij een arbeidsbeperking hebben, tot de doelgroep behoren die in aanmerking komen voor toepassing van de artikelen 6 en 7. Verder wordt, omwille van de uitvoerbaarheid van de pilot, voorgesteld om alleen personen van ten minste 23 jaar in aanmerking te laten komen aan pilot deel te nemen. Tot slot wordt in onderdeel c de mogelijkheid gecreëerd om bij lagere regelgeving gedurende de looptijd van de pilot de kring uit te breiden.

Artikel 2 Doel pilot

In deze pilot staat de vraag centraal of loondispensatie als instrument en de wijze waarop dit instrument wordt gehanteerd door gemeenten, die deelnemen aan de pilot, bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking. Dit in combinatie met de aanvullende uitkering. Zoals ook vermeld in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting moet de pilot daarnaast antwoord geven op een aantal hiermee samenhangende vragen. De pilots zijn succesvol als naar aanleiding van de uitkomsten een gefundeerde beslissing kan worden genomen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek.

Artikel 3 Deelname gemeenten

De Minister kan op grond van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgelegde criteria (zie artikel 14, tweede lid) gemeenten aanwijzen, die deelnemen aan de pilot. Gemeenten moeten een verzoek tot deelname indienen. Ten aanzien van de vereisten voor dat verzoek kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. De Minister kan de aanwijzing ook weer intrekken. Hij zal hiertoe bijvoorbeeld overgaan indien de gemeente de pilot in strijd met deze wet uitvoert. Zowel aan de aanwijzing als aan de intrekking kunnen voorschriften worden verbonden.

Artikel 4 Toegangstoets

Het college van een deelnemende gemeente kan, met het oog op de vraag of loondispensatie kan worden ingezet voor een inwoner, die behoort tot de kring van dit wetsvoorstel (zie de toelichting op artikel 1) en die niet beschikt over een geldige Wsw-indicatie, een inwoner oproepen voor de toegangstoets. Een inwoner, die behoort tot de kring en die niet beschikt

over een geldige Wsw-indicatie, kan ook het college verzoeken om toepassing van de toegangstoets. Met deze toets wordt vastgesteld of deze inwoner behoort tot de doelgroep (vanwege structurele lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperkingen niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen doch wel in staat is om minimaal 20 procent van het wettelijk minimumloon te verdienen). Tot slot zal uit de toegangstoets moeten blijken of een persoon (tijdelijk) is aangevoelen op een afgeschermd werkplek om te kunnen participeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de toegangstoets.

Op het moment dat uit de toegangstoets blijkt dat een inwoner behoort tot de doelgroep dient de gemeente zich in te spannen om een potentiële werkgever te vinden waar de betrokkene aan de slag kan. In een aantal situaties zal iemand relatief snel geplaatst kunnen worden bij een werkgever met wie door de gemeente al contacten zijn gelegd. In andere gevallen kan het noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld re-integratiebedrijven of uitzendorganisaties of sw-bedrijven in te schakelen om een werkgever te vinden. Daarbij kan de werkgever waar betrokkene aan de slag gaat ook een sw-bedrijf zijn (daarbij is dan overigens geen sprake van een dienstbetrekking in de zin van de Wsw).

Artikel 5 Re-integratieplicht Wsw-geïndiceerde

In artikel 9, vijfde lid, van de WWB is geregeld dat de re-integratieverplichtingen van het eerste lid van dat artikel niet van toepassing zijn op de persoon die beschikt over een geldige Wsw-indicatie. Dat zou betekenen dat een Wsw-geïndiceerde niet zou hoeven mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, niet verplicht zou zijn om gebruik te maken van door het college aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en voorts niet verplicht zou zijn om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, te verkrijgen en te aanvaarden. Artikel 9, vijfde lid, van de WWB wordt met dit artikel buiten toepassing verklaard met betrekking tot inwoners van deelnemende gemeenten die behoren tot de doelgroep. Aldus zijn inwoners, die op de Wsw-wachlijst staan en die algemene bijstand ontvangen, verplicht om mee te werken aan het verrichten van onbeloonde werkzaamheden op grond van artikel 6 van deze wet en verplicht om arbeid te aanvaarden waarop op grond van artikel 7 van deze wet loondispensatie van toepassing is alsmede om gebruik te maken van door het college aangeboden voorzieningen op grond van artikel 9 van deze wet. De WIJ kent geen met artikel 9, vijfde lid, van de WWB overeenkomende bepaling.

Indien op grond van artikel 1, onderdeel c, bij algemene maatregel van bestuur een andere socialezekerheidswet is aangewezen, geldt dat indien die wet een met artikel 9, vijfde lid, van de WWB overeenkomstige vrijstelling van de re-integratieverplichtingen kent, de rechthebbende op grond van het onderhavige wetsvoorstel eveneens wordt verplicht om mee te werken aan het verrichten van onbeloonde werkzaamheden en de plicht heeft om arbeid te aanvaarden met toepassing van loondispensatie gebruik makend van door het college aangeboden voorzieningen.

Artikel 6 Werkzaamheden met behoud van uitkering

Zoals opgemerkt in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting kan, als een potentiële werkgever is gevonden, het college iemand uit de doelgroep eerst een beperkte periode van maximaal drie maanden met behoud van uitkering laten werken bij de potentiële werkgever. Betrokkene is uit hoofde van zijn uitkering dan wel inkomensvoorziening, eventueel in combinatie met artikel 5 van deze wet,

verplicht hieraan mee te werken. Dit is evenwel alleen mogelijk indien de potentiële werkgever (de werkgever voor wie de werkzaamheden worden verricht) er voor zorgt dat betrokkene, gedurende de periode waarin met behoud van uitkering dan wel inkomensvoorziening wordt gewerkt, valt onder de dekking van zijn aansprakelijkheids- en ongevallenverzekering.

Artikel 7 Loondispensatie

In het eerste lid is geregeld dat indien een werkgever voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan met een inwoner van een aan de pilot deelnemende gemeente die tot de doelgroep behoort, het college van die gemeente vaststelt of de arbeidsprestatie van de desbetreffende inwoner in de functie waarvoor hij zal worden aangenomen ten gevolge van zijn arbeidsbeperking minder waard zal zijn dan het minimumloon en, zo ja, loondispensatie verleent voor het geval de dienstbetrekking tot stand komt. Onder loondispensatie wordt verstaan het verminderen van de hoogte van de aanspraak op een geldelijke beloning van de betrokken werknemer voor de verrichte arbeid tot de loonwaarde, dat wil zeggen dat het college bepaalt op welk percentage van het rechtens geldende loon de werknemer aanspraak heeft.

In het tweede lid is bepaald in welke situaties geen loondispensatie kan worden verleend. De eerste is de situatie dat de aan te gane dienstbetrekking een Wsw-dienstbetrekking is dan wel een dienstbetrekking in de zin van artikel 7 van de Wsw (begeleid werken). Het is in het kader van de pilot niet de bedoeling dat in dat geval loondispensatie kan worden verleend.

In het derde lid wordt de periodieke evaluatie van de loonwaarde geregeld (zie paragraaf 3.6.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting).

Indien op grond van het eerste of derde lid is vastgesteld dat de loonwaarde meer bedraagt dan het wettelijk minimumloon dan wel minder bedraagt dan 20 procent van het wettelijk minimumloon, stopt op grond van het vierde lid de toepassing van de pilot voor de betrokkenen.

In het vijfde en zesde lid is de regeling getroffen voor de situatie dat als gevolg van een bezwaar of beroep de loonwaarde achteraf lager wordt vastgesteld (zie paragraaf 3.6.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting).

Artikel 8 Aanvullende uitkering

In dit artikel wordt bepaald dat zolang het college op grond van artikel 7 aan een werkgever loondispensatie verleent, het college tevens aan de werknemer een aanvullende uitkering verstrekt. De berekening van de hoogte van deze uitkering zal geschieden overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Voor het overige volgt de uitkering het regime van de WWB dan wel de WIJ (afhankelijk of de werknemer algemene bijstand op grond van de WWB dan wel een inkomensvoorziening op grond van de WIJ ontving onmiddellijk voor aanvang van zijn dienstbetrekking) en zijn op de werknemer de rechten en plichten van de WWB respectievelijk de WIJ van toepassing. Voor de toepassing van andere regelgeving dan de WWB en de WIJ en de daarop berustende bepalingen – zoals de fiscale regelgeving – wordt de aanvullende uitkering eveneens beschouwd als algemene bijstand op grond van de WWB respectievelijk een inkomensvoorziening op grond van de WIJ.

Mocht er bij algemene maatregel van bestuur een andere sociale-zekerheidswet worden aangewezen (op grond van artikel 1, onderdeel c) dan wordt de aanvullende uitkering eveneens beschouwd als de uitkering welke betrokkene onmiddellijk voor aanvang van zijn dienstbetrekking ontving.

Artikel 9 Voorzieningen

In dit artikel wordt geregeld dat het college de noodzakelijke voorzieningen verstrekt voor het verrichten van arbeid als bedoeld in artikel 6 of 7. Met het tweede en derde lid wordt geregeld dat de (potentiële) werknemer of werkgever daarvoor niet verwezen kan worden naar het UWV.

Artikel 10 Behoud indicatie en inspanningsverplichting op grond van de Wsw

Het eerste lid bepaalt dat indien een persoon uit de doelgroep, die een geldige Wsw-indicatie heeft, die persoon deze indicatie niet verliest indien hij onder toepassing van artikel 7, eerste lid, een dienstbetrekking heeft aanvaard, zolang de loondispensatie voortduurt. De plaats op de wachtlijst voor een dienstbetrekking op grond van artikel 2 of artikel 7 van de Wsw blijft behouden. Indien evenwel bij een evaluatie van de loonwaarde wordt vastgesteld dat betrokkene meer kan verdienen dan het wettelijk minimumloon, vervalt de Wsw-indicatie wel. Dan is immers gebleken dat betrokkene buiten Wsw-verband het wettelijk minimumloon kan verdienen.

Met het tweede lid wordt geregeld dat als de desbetreffende werknemer bovenaan de wachtlijst voor een Wsw-dienstbetrekking komt, het college zich inspant om de bestaande dienstbetrekking, waarop loondispensatie van toepassing is, om te zetten naar een begeleidwerkenplek als bedoeld in artikel 7 van de Wsw. Dit betreft een inspanningsverplichting van het college, aangezien hiervoor uiteindelijk de medewerking van de werkgever vereist is. Indien het college er niet in slaagt om de dienstbetrekking aldus om te zetten, is het verplicht aan de werknemer een Wsw-dienstbetrekking (dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wsw) aan te bieden. Indien de werknemer dat aanbod niet aanvaardt, bijvoorbeeld omdat hij ervoor kiest om de bestaande dienstbetrekking voort te zetten, vervalt wel zijn Wsw-indicatie.

Artikel 11 Bekostiging pilot

De aan de pilot deelnemende gemeenten ontvangen via de verzameluitkering op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid middelen ter financiering van de uitvoeringskosten. Voor alle pilots samen is een bedrag van ongeveer €16 miljoen beschikbaar over de gehele looptijd van de pilots. Met deze middelen wordt enerzijds een tegemoetkoming in de uitvoeringskosten van de pilot verstrekt aan deelnemende gemeenten en anderzijds worden hieruit de overige kosten van de pilot betaald, zoals de kosten voor het onderzoek.

Indien de deelname van een gemeente onverhoopt eerder eindigt dan de voorziene einddatum van 31 december 2012 dan wel de pilot onverhoopt eerder eindigt dan die datum, kan de Minister de tegemoetkoming, waarvan de hoogte bij of krachtens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels wordt berekend, lager vaststellen en hetgeen alsdan onverschuldigd is betaald terugvorderen of verrekenen.

Artikel 12 Beëindiging pilot of beëindiging deelname gemeente aan pilot

Artikel 12, eerste lid, bevat de mogelijkheid om bij besluit van de Minister de pilot eerder te beëindigen dan op 1 januari 2013 indien de resultaten en ervaringen daartoe aanleiding geven. Indien de Minister daartoe overgaat, zullen de colleges de regels, die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden gesteld niet meer kunnen toepassen op degenen die nog geen dienstbetrekking zijn aangegaan onder toepassing van de loondispensatie van artikel 7, eerste lid. Voor degenen voor wie dat wel het geval is blijven de artikelen 7 tot en met 11 en de daarop berustende bepalingen alsmede de op grond van artikel 14 getroffen regels met betrekking tot de toepassing van die artikelen van toepassing tot en met 31 december 2012.

Indien de deelname van een gemeente eindigt voor de voorgestelde datum waarop dit wetsvoorstel vervalt (zie de toelichting op artikel 16, tweede lid) kan het college de regels, die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden gesteld niet meer toepassen op zijn inwoners die nog geen dienstbetrekking zijn aangegaan onder toepassing van de loondispensatie van artikel 7, eerste lid. Voor degenen voor wie dat wel het geval is, blijven de artikelen 7 tot en met 11 en de daarop berustende bepalingen alsmede de op grond van artikel 14 gestelde regels met betrekking tot de toepassing van die artikelen van toepassing tot de datum, waarop wordt voorgesteld dat het onderhavige wetsvoorstel vervalt.

Artikel 14

Voorgesteld wordt om bij de uitvoering van onderhavig wetsvoorstel regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Hierbij gaat het in ieder geval om regels ten aanzien van het aanwijzen van verzoeken van gemeenten tot deelname aan de pilot, bepalingen over de toepassing van de toegangstoets door deelnemende gemeenten en de vaststelling van de loonwaarde en regels ten aanzien van de tegemoetkoming in de bekostiging aan deelnemende gemeenten. Met het oog op het experimentele karakter en de voorgestelde duur van de pilot wordt voorgesteld dit in lagere regelgeving vorm te geven. Door middel van een voorhangprocedure zal de inhoudelijke betrokkenheid van de Staten-Generaal hierbij worden gewaarborgd.

Artikel 16

Met het tweede lid van dit artikel wordt een voorziening getroffen voor de situatie dat al voor 1 januari 2013 een wetsvoorstel is ingediend om de pilot om te zetten in een structurele wettelijke regeling. Het is in dat geval ongewenst dat de loondispensatiemogelijkheid voor bestaande dienstbetrekkingen eindigt met ingang van die datum, terwijl deze dan later onder toepassing van de structurele regeling weer zou kunnen worden toegepast.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma