



**Concept wetsvoorstel 'Wet
vereenvoudiging en stroomlijning
Participatiewet en Wet
banenafpraak'
-
Reactie Schulinck**

Voorwoord

Voor zover het gaat om wijzigingen van de loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d Participatiewet, maakt Schulinck gebruik van de mogelijkheid tot internetconsultatie bij het concept wetsvoorstel 'Wet vereenvoudiging en stroomlijning Participatiewet en Wet banenafpraak'. Schulinck ontwikkelt juridisch inhoudelijke content in kennissystemen voor de gemeentelijke sociale dienst, waaronder Grip op Participatiewet, waarvan ruim 80% van de Nederlandse gemeenten gebruik maakt.

Vanaf 1 januari 2015 is de loonkostensubsidie in de Participatiewet ingevoerd (artikel 10d Participatiewet). De Participatiewet introduceerde daarmee een specifieke vorm van loonkostensubsidie voor gemeenten om de participatie van personen met een arbeidsbeperking mogelijk te maken. Voor 1 januari 2015 bestond de mogelijkheid ook al om loonkostensubsidie te verstrekken, maar waren hierover nog geen bepalingen in de wet opgenomen. De voorziening loonkostensubsidie is één van de voorzieningen die gemeenten kunnen inzetten voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling. De doelgroep ondersteuning bij arbeidsinschakeling betreft de personen als bedoeld in artikel 7 lid 1 onderdeel a Participatiewet. Ongeveer 1 jaar na de inwerkingtreding van de loonkostensubsidie in de Participatiewet kondigt staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wijziging aan. Het doel van het concept wetsvoorstel is om de praktische uitvoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak te verbeteren. Volgens de toelichting bij het concept wetsvoorstel zijn er signalen waaruit blijkt dat bureaucratie de uitvoering belemmert en een drempel opwerpt voor werkgevers voor het realiseren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Naar aanleiding daarvan regelt het concept wetsvoorstel onder andere een vereenvoudiging van de loonkostensubsidie van artikel 10d Participatiewet.

Met de voorgestelde wijzigingen in het concept wetsvoorstel - zoals de forfaitaire loonkostensubsidie - maakt de wetgever de uitvoering van de loonkostensubsidie iets eenvoudiger. Echter, na 6 maanden zal alsnog een loonwaardemeting moeten plaatsvinden. Schulinck vraagt zich af of werkgevers inderdaad eerder een beter beeld hebben van de financiële gevolgen als de forfaitaire loonkostensubsidie wordt ingezet. Daarnaast kleven er financiële risico's aan het inzetten van de forfaitaire loonkostensubsidie. Voorts merkt Schulinck op dat hetgeen dat in het huidige artikel 10d Participatiewet is bepaald omtrent de proefplaatsing niet is overgenomen in het voorgestelde artikel 10d Participatiewet. Ook voorziet het concept wetsvoorstel niet in de situatie dat sprake is van opeenvolgende dienstbetrekkingen en laat het de hoogte van de maximale loonkostensubsidie ongewijzigd. De voorgestelde flexibele termijnen voor loonwaardebepaling en de indexering van de loonkostensubsidie aan het wettelijk minimumloon worden toegejuicht door Schulinck. Verder is het een goede ontwikkeling dat het verstrekken van loonkostensubsidie wordt opengesteld voor drie specifieke doelgroepen die al in een bestaande dienstbetrekking werken. Schulinck meent echter dat het aan te bevelen is deze mogelijkheid voor meer groepen open te stellen.

Hoogachtend,

mr. Lance op den Camp
Eindredacteur Grip op Participatiewet

Opmerkingen bij concept wetsvoorstel 'Wet vereenvoudiging en stroomlijning Participatiewet en Wet banenafpraak'

Forfaitaire loonkostensubsidie

In het nieuwe artikel 10d lid 5 Participatiewet wordt een forfaitaire loonkostensubsidie geïntroduceerd. Gemeenten krijgen de keuze om:

- a. de loonkostensubsidie forfaitair te verstrekken zoals bedoeld in lid 5; of
- b. om de loonkostensubsidie te verstrekken op basis van de vastgestelde loonwaarde bij aanvang van het dienstverband, met een maximum van 70% van het wettelijk minimumloon (vaststelling loonkostensubsidie conform het huidige artikel 10d lid 4 Participatiewet).

Volgens het nieuw voorgestelde vijfde lid bedraagt de hoogte van de loonkostensubsidie gedurende een periode van maximaal de eerste 6 maanden van de dienstbetrekking 50% van het totale bedrag van het wettelijk minimumloon en de aanspraak op vakantiebijslag op grond van artikel 15 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (vermeerderd met de vastgestelde vergoeding voor werkgeverslasten). Dit betekent dat dus ook een kortere periode dan 6 maanden mogelijk is. Er wordt dus voorgesteld om gedurende maximaal de eerste 6 maanden van de dienstbetrekking een vast bedrag, een percentage van 50%, aan loonkostensubsidie te verstrekken, zonder dat de feitelijke loonwaarde bij aanvang van de dienstbetrekking wordt vastgesteld. Over de periode na die 6 maanden wordt de loonwaarde en de loonkostensubsidie vastgesteld met inachtneming van het vierde lid. Dit betreft de vaststelling van de loonkostensubsidie conform het huidige artikel 10d lid 4 Participatiewet (maximaal 70% wettelijk minimumloon).

Doelstelling forfaitaire loonkostensubsidie

Uit de toelichting bij het concept wetsvoorstel blijkt dat het doel van de forfaitaire loonkostensubsidie is om het in dienst nemen van arbeidsbeperkten te vereenvoudigen en een werkgever snel duidelijkheid te geven zodat kandidaten sneller kunnen worden geplaatst. Voorts blijkt dat het de verwachting is dat de forfaitaire loonkostensubsidie vooral zal worden ingezet in situaties waarin de loonwaarde vooraf lastig is in te schatten. Het is ontegenzeggelijk zo dat het voorgestelde systeem van forfaitaire loonkostensubsidie de uitvoering van de loonkostensubsidie bij de aanvang vereenvoudigt. Niettemin vraagt Schulinc zich af of de voorgestelde wijzigingen van de loonkostensubsidie bijdragen aan een snellere plaatsing van kandidaten. In de toelichting wordt voorondersteld dat de forfaitaire loonkostensubsidie de plaatsing van een kandidaat vereenvoudigt en bespoedigt. Hiervoor wordt als argument gebruikt dat niet langer in alle gevallen bij het begin van de plaatsing een loonwaarde op de werkplek hoeft te worden vastgesteld, waardoor werkgevers eerder een beeld zouden hebben van de financiële gevolgen van het aannemen van de kandidaat. Deze vooronderstelling wordt niet verder onderbouwd. Schulinc vraagt zich af of werkgevers inderdaad eerder een beter beeld hebben van de financiële gevolgen. De eerste 6 maanden wordt weliswaar forfaitair een loonkostensubsidie van 50% verstrekt, maar bestaat nog onduidelijkheid over de feitelijke loonwaarde van de kandidaat. Hierdoor wordt het voor de werkgever pas na 6 maanden duidelijk wat de financiële gevolgen zijn van het aannemen van een kandidaat. Het is dus maar de vraag of het vaststellen van de feitelijke loonwaarde voor aanvang van de dienstbetrekking in de praktijk daadwerkelijk zorgt voor een snellere plaatsing van de arbeidsbeperkte omdat de loonwaarde na de periode van maximaal 6 maanden hoe dan ook moet worden vastgesteld.

Financiële risico's forfaitaire loonkostensubsidie

Schulinc wijst op de financiële risico's bij de verstrekking van een forfaitaire vaste loonkostensubsidie van 50% voor maximaal 6 maanden. De forfaitaire verstrekking zou volgens de toelichting efficiënter zijn, maar ook geen budgettaire consequenties hebben. Het is de vraag of dit klopt. Er wordt straks uitgegaan van een vast percentage van 50%. In de gevallen waarin de daadwerkelijke loonwaarde van de belanghebbende lager is dan 50%, loopt de werkgever een financieel risico. De werkgever is in dat geval niet gecompenseerd voor de loonwaarde die lager ligt dan 50%. Zijn werkgevers er niet juist bij gebaat om wel gelijk de feitelijke loonwaarde op de werkplek vast te stellen? Dan kunnen ze meteen de financiële risico's inschatten van het in dienst nemen van een kandidaat met een verminderde loonwaarde. In het huidige systeem voorziet de proefplaatsing van 3 maanden voorziet in de mogelijkheid om een inschatting te maken van de loonwaarde van de kandidaat. Het is niet duidelijk waarom het huidige systeem volgens de wetgever niet volstaat. Waarom zou de werkgever dit financiële risico willen lopen? Weegt dit financiële risico op tegen het werk dat gemoeid is met een loonwaardebepaling bij aanvang (en die

na 6 maanden sowieso moet worden vastgesteld)? Schulinck vraagt zich dan ook af of werkgevers gaan kiezen voor de forfaitaire loonkostensubsidie.

Tegenover het financiële risico van de werkgever staat het financiële risico van het college. Als de loonwaarde van een kandidaat hoger is dan 50%, dan verstrekt het college gedurende de eerste 6 maanden teveel loonkostensubsidie.

Daarnaast is het van belang dat als er wordt gekozen voor de forfaitaire loonkostensubsidie, er duidelijke afspraken tussen het college en de werkgever worden gemaakt. In hoeverre kan een werkgever het college nog aanspreken als de loonwaarde gedurende de eerste 6 maanden lager blijkt uit te vallen dan 50% en een werkgever daarvan de financiële gevolgen ondervindt? Hoewel dit risico vanuit de Participatiewet bezien wellicht niet groot is, lijkt het ons niettemin van belang dat dit risico wordt afgedekt door het maken van duidelijke afspraken waaruit blijkt dat beide partijen voor de forfaitaire loonkostensubsidie kiezen en er achteraf geen claims ontstaan. Hoewel het een keuze is om de loonkostensubsidie forfaitair vast te stellen, kunnen de bovenstaande financiële risico's zich voordoen. Het college en de werkgever zal bij die keuze een afweging moeten maken.

Vervallen proefplaatsing

Met het voorgestelde artikel 10d Participatiewet vervalt het huidige derde lid. Dit betreft de mogelijkheid om maximaal 3 maanden een proefplaatsing aan te bieden. In de toelichting bij het concept wetsvoorstel staat dat de mogelijkheid van proefplaatsing onverkort blijft bestaan. Het is opmerkelijk dat de toelichting aangeeft dat de proefplaatsing blijft bestaan, maar het huidige artikel 10d lid 3 Participatiewet geheel verdwijnt. Uit de artikelsgewijze toelichting bij het eerste lid blijkt dat de bepaling inzake de proefplaatsing kan vervallen omdat de proefplaatsing geen functie meer zou hebben om de loonwaarde vast te stellen. Dit gelet op de nieuwe mogelijkheid om forfaitair loonkostensubsidie te verstrekken. Gemeenten houden wel de beleidsvrijheid om de proefplaatsing in te zetten. Volgens de toelichting is de forfaitaire loonkostensubsidie voornamelijk voor die situaties waarin vooraf lastig een inschatting is te maken over de loonwaarde van de werknemer. De periode van maximaal 6 maanden wordt gebruikt om te bekijken hoe belanghebbende zich ontwikkelt. Deze werknemers zouden dan eenvoudiger en vlotter in een dienstbetrekking geplaatst kunnen worden. Waarom volstaat de huidige mogelijkheid tot proefplaatsing niet voor de situatie waarin het lastig is om vooraf een inschatting te maken over de loonwaarde? De proefplaatsing biedt volgens Schulinck ook de mogelijkheid om een inschatting te maken van de loonwaarde van een persoon.

Forfaitaire verstrekking bij opeenvolgende dienstbetrekkingen

Op grond van het voorgestelde artikel 10d lid 5 Participatiewet bedraagt de hoogte van de loonkostensubsidie gedurende een periode van maximaal de eerste 6 maanden van de dienstbetrekking 50% van het totale bedrag van het wettelijk minimumloon (inclusief aanspraak vakantietoeslag en vergoeding werkgeverslasten). Over het tijdstip na die 6 maanden wordt de loonwaarde van de werknemer en de loonkostensubsidie vastgesteld conform artikel 10d lid 4 Participatiewet. Dat is conform de huidige systematiek.

Schulinck constateert dat deze wijziging voor meer flexibiliteit zorgt bij de inzet van loonkostensubsidie. Daarnaast vraagt Schulinck zich het volgende af: wat gebeurt er met de forfaitaire loonkostensubsidie als een dienstverband van 6 maanden wordt aangegaan en daarna opnieuw een dienstverband wordt aangegaan?

Volgens de letterlijke wettekst betreft de forfaitaire verstrekking een periode van maximaal de eerste 6 maanden van de dienstbetrekking. Daarna wordt de loonwaarde vastgesteld en de loonkostensubsidie berekend conform artikel 10d lid 4 Participatiewet. Op het moment dat een dienstbetrekking van 6 maanden wordt aangegaan, kan dus voor maximaal de eerste 6 maanden forfaitair loonkostensubsidie worden verstrekt. Als daarna wederom een dienstbetrekking wordt aangegaan voor de duur van 6 maanden, doet zich de vraag voor of daarbij opnieuw forfaitair loonkostensubsidie mogelijk is. Naar de letterlijke tekst van de wet is een nieuwe forfaitaire loonkostensubsidie mogelijk. Dat lijkt echter niet de bedoeling te zijn van de wetgever. Het is de vraag of dit probleem zich in de praktijk voor gaat doen. Forfaitaire loonkostensubsidie kan alleen worden ingezet als zowel werkgever als het college daarvoor kiezen. Als er eerder een dienstbetrekking is geweest en daaruit de loonwaarde van de werknemer kan worden opgemaakt,

lijkt het niet waarschijnlijk dat college en werkgever wederom voor forfaitaire loonkostensubsidie gaan kiezen. In dat geval wordt immers of het college of de werkgever benadeeld doordat of het college teveel loonkostensubsidie betaalt (bij een loonwaarde hoger dan 50%) of de werkgever te weinig loonkostensubsidie ontvangt (bij een loonwaarde lager dan 50%). Zekerheidshalve raadt Schulinc aan om met betrekking tot deze situatie een bepaling op te nemen in het nieuwe artikel 10d Participatiewet.

Hoogte loonkostensubsidie

De hoogte van de loonkostensubsidie bedraagt - kort gezegd - maximaal 70% van het wettelijk minimumloon. Dit is geregeld in het huidige artikel 10d lid 4 Participatiewet. In het concept wetsvoorstel wordt uitgegaan van hetzelfde maximum (artikel 10d lid 4 Participatiewet). Als de loonwaarde van iemand minder bedraagt dan 30% dan lijkt er volgens Schulinc weinig stimulans te zijn voor de werkgever om die persoon in dienst te nemen. Een deel van de loonkosten blijft dan namelijk voor eigen rekening van de werkgever. Het concept wetsvoorstel voorziet niet in een oplossing voor deze situatie.

Flexibele termijnen voor loonwaardebepaling

Schulinc vindt het positief dat het concept wetsvoorstel flexibele termijnen voor de loonwaardebepaling introduceert in artikel 10d lid 6 Participatiewet. In het huidige systeem wordt de loonwaardemeting jaarlijks verplicht voorgeschreven (artikel 10d lid 5 onderdeel a Participatiewet) en ingeval het een beschutte werkplek betreft driejaarlijks (artikel 10d lid 5 onderdeel b Participatiewet).

Op onze juridische helpdesk ontvangen wij regelmatig signalen van gemeenten dat de huidige wettelijke termijnen inzake de loonwaardebepaling niet voldoen. Dit omdat er vaak onnodig verplicht een loonwaardebepaling plaats moet vinden van kandidaten waarvan de loonwaarde ongewijzigd is. Met artikel 10d lid 6 Participatiewet worden flexibele termijnen voor de frequentie van de loonwaardebepaling mogelijk. De frequentie van de loonwaardemeting kan dan worden afgestemd op de individuele omstandigheden van de werknemer en het perspectief op eventuele ontwikkelmogelijkheden. De loonwaardemeting wordt op de individuele situatie van de belanghebbende afgestemd.

Loonkostensubsidie voor jongeren met beperkingen

Het college heeft met het voorgestelde artikel 10d lid 2 Participatiewet de mogelijkheid om ook personen die al een dienstverband hebben loonkostensubsidie te verstrekken. Dit in aanvulling op de bestaande mogelijkheid om loonkostensubsidie te verstrekken indien een werkgever voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan met een persoon uit de doelgroep loonkostensubsidie.

De mogelijkheid voor het verstrekken van loonkostensubsidie bij een bestaande dienstbetrekking is mogelijk voor 3 groepen die specifiek worden genoemd in artikel 10d lid 2 Participatiewet. Het gaat dan om personen die direct voorafgaand aan de dienstbetrekking hebben deelgenomen aan praktijkonderwijs, entreeopleiding of voortgezet speciaal onderwijs. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de signalen van gemeenten die Schulinc regelmatig op de juridische helpdesk ontvangt. Het concept wetsvoorstel komt dan ook tegemoet aan die signalen.

Personen jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen

Schulinc vraagt zich af of personen jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen in aanmerking komen voor loonkostensubsidie. Volgens de letterlijke tekst van het voorgestelde artikel 10d lid 2 Participatiewet verstrekt het college loonkostensubsidie aan een werkgever indien hij met een persoon een dienstbetrekking is aangegaan die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Deze doelgroep staat omschreven in artikel 6 lid 1 onderdeel e Participatiewet waarin wordt verwezen naar de doelgroep ondersteuning bij arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 7 lid 1 onderdeel a Participatiewet. Personen jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen, maken geen deel uit van de doelgroep ondersteuning bij arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 7 lid 1 onderdeel a Participatiewet (artikel 7 lid 3 onderdeel a Participatiewet). Deze groep kan dan ook geen deel uitmaken van de groepen die benoemd worden in het voorgestelde artikel 10d lid 2 Participatiewet.

Schulinc adviseert om in het voorgestelde artikel 10d op te nemen dat sprake is van een aanvulling op artikel 7 Participatiewet. Zie als voorbeeld artikel 10f Participatiewet.

Uitbreiding groepen benoemd in artikel 10d lid 2 Participatiewet

De specifieke groepen die worden genoemd in het voorgestelde artikel 10d lid 2 Participatiewet hebben reeds een dienstverband. In de toelichting staat dat er vanuit de praktijk signalen zijn ontvangen dat schoolverlaters uit het voorgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of de entreeopleiding MBO al bij werkgevers aan de slag zijn, maar dat pas kan blijken dat iemand verminderd productief is wanneer iemand enige tijd al aan het werk is. Uit de signalen zou blijken dat dit de voortzetting van het dienstverband in de weg staat. Om dit te voorkomen wordt de mogelijkheid voorgesteld om aan deze specifieke groepen ten tijde van het dienstverband loonkostensubsidie te verstrekken. De hoogte van de loonwaarde wordt wel meteen vastgesteld en de loonkostensubsidie wordt dan berekend volgens het vierde lid. Schulinck vindt dit een waardevolle toevoeging. Wel menen wij dat er wellicht ten behoeve van meer mensen een mogelijkheid zou moeten bestaan om ten tijde van het dienstverband een loonkostensubsidie te verstrekken. Zo ontvangen wij regelmatig signalen op onze juridische helpdesk of het mogelijk is om loonkostensubsidie te verstrekken tijdens het dienstverband. Schulinck leidt hieruit af dat er mogelijk ook ten aanzien van andere groepen behoefte bestaat om de loonkostensubsidie tijdens het dienstverband te verstrekken. Ook bij andere groepen kan zich immers de situatie voordoen dat tijdens het dienstverband blijkt dat iemand niet volledig productief is en een werkgever daarom een arbeidsovereenkomst niet wil verlengen. Het wetsvoorstel voorziet voor deze groepen niet in loonkostensubsidie tijdens dienstbetrekking. Denk bijvoorbeeld aan mensen die al in een beschutte werkplek met de nodige (technische) werkplekaanpassingen werkzaam zijn. Na enige tijd blijkt dat een belanghebbende tevens een verminderde loonwaarde heeft. De loonkostensubsidie zou ook voor zulke groepen open moeten staan en dus niet alleen ten aanzien van de genoemde specifieke groep jongeren met beperkingen. Uiteraard moet de belanghebbende wel tot de re-integratiedoelgroep op grond van artikel 7 lid 1 onderdeel a Participatiewet behoren.

Indexering loonkostensubsidie aan wettelijk minimumloon

Schulinck ontvangt op de juridische helpdesk regelmatig vragen over of de loonkostensubsidie geïndexeerd moet worden aan de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon. Het huidige artikel 10d Participatiewet voorziet niet in een bepaling op basis waarvan deze indexering moet plaatsvinden. Het voorgestelde lid 7 regelt de jaarlijkse indexering van de loonkostensubsidie aan de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon. Hiermee wordt dan ook tegemoetgekomen aan de signalen die Schulinck vanuit de gemeenten heeft ontvangen.