

Loondispensatie:

Geschikt middel voor re-integratie van zwakke groepen?



Foto: Tjitske Sluis, www.tjitskesluis.nl

Studente: I. Sangster

S227858

Tilburg University

Master Sociaal Recht en Sociale politiek

Scriptiebegeleidster: mevr. drs. mr. dr. B.B.B. Lanting

Tweede lezer en beoordelaar: mr. A.D.M. van Rijs

31 Oktober 2012

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie die de afronding vormt van de deeltijdstudie Rechtsgeleerdheid aan de Tilburg University. Sinds 1995 ben ik werkzaam voor diverse gemeenten in de uitvoering van de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarmee lag de keuze voor de Master Sociaal Recht en Sociale Politiek voor de hand. Bij de keuze van het onderwerp voor de scriptie heb ik uitgekeken naar een actueel onderwerp binnen het Sociaal Zekerheidsrecht. Zo kwam ik uit bij het wetvoorstel Wet werken naar vermogen en de inzet van loondispensatie bij de re-integratie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt.

Tijdens deze studie heb ik veel belangstelling, hulp en steun mogen ontvangen. Mijn familie, vriend(inn)en, studiegenoten en collega's wil ik hiervoor bedanken. Ronald Mol en Dorothy Schut wil ik ook bedanken voor het lezen en herlezen van de teksten en het stellen van kritische vragen tijdens het maken van deze scriptie.

Mijn scriptiebegeleidster Linda Lanting wil ik bedanken voor de begeleiding, feedback en ondersteuning tijdens het maken van deze scriptie. André van Rijs wil ik bedanken voor de hulp bij het kiezen van het onderwerp en het fungeren als tweede lezer en beoordelaar van deze scriptie.

Als laatste wil ik deze scriptie opdragen aan mijn vader, Leo Sangster. Mede dankzij zijn vertrouwen ben ik aan deze studie begonnen.

Ingrid Sangster

Best, oktober 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Plan van behandeling.....	8
Hoofdstuk 2 Ervaringen arbeidsmarktondersteuning van zwakke groepen.....	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Nederland	10
2.2.1 Jeugd Ontplooings Banenplan	10
2.2.2 Wet Vermeend-Moor.....	12
2.2.3 Melkert 2	13
2.3 Buitenland	15
2.3.1 Denemarken.....	15
2.3.2 Groot Brittannië	17
2.3.3 Australië	20
2.4 Deelconclusie ervaringen in binnen- en buitenland.....	23
Hoofdstuk 3 Tijdelijke wet pilot loondispensatie	25
3.1 Inleiding.....	25
3.2 Tijdelijke wet pilot loondispensatie	25
3.3 Deelnemers pilot.....	29
3.3.1. Wel of geen Wsw-indicatie	29
3.3.2 Effect doelgroep keuze.....	32
3.4 Eerste resultaten	32
3.4.1 Inleiding	32

3.4.2 Resultaten.....	32
3.4.3 Deelconclusie pilot	38
3.5 Financiële gevolgen	39
3.5.1. Financiële gevolgen voor deelnemers aan de pilot.....	39
3.5.2 Financiële gevolgen na invoering wetsvoorstel Wwnv	39
3.5.2.1 Wsw-ers	40
3.5.2.2 Een fictief voorbeeld uit de praktijk.....	40
3.5.3.1 WWB-uitkeringsgerechtigden	41
3.5.3.2 Wajongers.....	41
3.5.3.3 Een fictief voorbeeld uit de praktijk.....	42
3.5.4 Deelconclusie financiële gevolgen	43
Hoofdstuk 4 Jurisprudentie.....	45
4.1 Inleiding.....	45
4.2.1 Is werknemer belanghebbende?	46
4.2.2 Rechtsregel.....	47
4.3.1 Ontslagverzoek werknemer met arbeidshandicap	47
4.3.2 Rechtsregel.....	49
4.4.1 Weigering plaatsingsbudget aan opvolgende werkgever.....	49
4.4.2 Rechtsregel.....	51
4.5.1 Afbouw van loonkostensubsidie	51
4.5.2 Rechtsregel.....	53
4.6.1 Stopzetting loonkostensubsidie na assessment	54
4.6.2 Rechtsregel.....	55
4.7 Conclusie jurisprudentie.....	56
Hoofdstuk 5 Alternatieven.....	58
5.1 Inleiding.....	58

5.2 No-riskpolis.....	58
5.2.1 Inhoud regeling	58
5.2.2 Ervaringen met de no-riskpolis	59
5.3 Verlaging van het wettelijk minimumloon	60
5.4. Deelconclusie alternatieven	62
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen	64
6.1 Inleiding.....	64
6.2 Conclusie	64
6.3. Aanbevelingen	65
Bijlage 1: Toegangstoets	66
Bijlage 2:Wettelijk minimumloon juli 2012.....	67
Literatuurlijst	68
Jurisprudentielijst	70

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In onze maatschappij lijkt het soms wel of de onderlinge solidariteit steeds minder draagvlak vindt. De maatschappij is steeds meer gericht op het individu met als gevolg dat ieder jaar meer mensen aan de zijlijn komen te staan, omdat zij niet (meer) mee kunnen komen. Uit metingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in 2010 in Nederland 855 duizend huishoudens, van de in totaal 7,4 miljoen huishoudens, in meer of mindere mate afhankelijk van een werkloosheids-, bijstand- of arbeidsongeschiktheidsuitkering waren. Naar schatting staan daarvan op dit moment ongeveer 250.000 mensen aan de kant in verband met een arbeidshandicap. Daarnaast zijn er ongeveer 150.000 mensen aan het werk met behulp van langdurige ondersteuning. De mensen die aan de kant staan in verband met een arbeidshandicap zijn weliswaar in staat om te werken, maar niet in staat om een inkomen op niveau van het minimumloon te verwerven. Dat aantal kan de komende jaren oplopen tot ruim 350.000.¹ Dit zijn mensen met een uitkering op grond van de WIA/WAO, WAZ of Wajong. Ook gaat het om mensen waarvan een verzekeringsarts samen met een arbeidsdeskundige of de gemeente heeft vastgesteld dat een ziekte of handicap werken moeilijk maakt. Anderen kunnen in een bedrijf in de sociale werkvoorziening aan het werk, maar hebben nog geen werk gevonden.²

In oktober 2008 kwam de Commissie herbezinning Wsw met het advies ‘Werken naar vermogen’. De staatssecretaris van Sociale Zaken Werkgelegenheid had deze commissie opdracht gegeven om met voorstellen te komen om mensen met een arbeidshandicap, die weliswaar kunnen werken maar niet in staat zijn een inkomen op minimumloon te verwerven, aan werk te helpen zonder dat hiertoe meer publieke middelen ingezet hoeven te worden.³ Naast de Wsw dienden ook andere regelingen in hun samenhang betrokken te worden. Dit advies heeft geleid tot het wetsvoorstel Wet werken naar vermogen (wetsvoorstel Wwnv) die per 1 januari 2013 ingevoerd zou worden en in de plaats zou komen van de huidige Wet werk en bijstand (WWB), de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Met de invoering van het wetsvoorstel zou een bezuiniging van 1850 miljoen euro gemoeid gaan, waarvan meer dan de helft wordt bezuinigd op re-integratie.⁴ Echter, toen het kabinet Rutte I viel, is het

¹ Advies Commissie fundamentele herbezinning Wsw 2008, p.19.

² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (b).

³ Advies Commissie fundamentele herbezinning Wsw 2008, p.7.

⁴ Rijksoverheid 2012 (b), p.14.

wetvoorstel controversieel verklaard. Over het wetsvoorstel zou door het demissionaire kabinet geen besluit meer worden genomen. Op dit moment is dan ook onduidelijk of het wetsvoorstel Wwnv al dan niet in gewijzigde vorm doorgezet zal worden of dat elementen uit het wetsvoorstel een rol gaan spelen. Dat zal mede afhangen van het kabinet dat gevormd zal worden.

Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel Wwnv is loondispensatie. Dit instrument dient, om werkgevers te stimuleren mensen met een arbeidshandicap aan te nemen. Werkgevers hoeven enkel te betalen voor het arbeidsvermogen van de werknemer. De rest van het inkomen van de werknemer wordt aangevuld door de gemeente tot bijstandsniveau. Om te komen tot landelijke, uniforme richtlijnen voor het vaststellen van de loonwaarde van werknemers is de pilot loondispensatie ingezet. Een aantal geselecteerde gemeenten⁵ kon meedoen aan deze pilot. De pilot is gestart in juni 2010 en loopt nog tot 1 januari 2013.

Het middel loondispensatie is niet nieuw. Zowel in binnen- als in buitenland is in de afgelopen jaren gewerkt met loondispensatie, loonkostensubsidies of andere maatregelen om zwakke groepen zoals arbeidsgehandicapten aan het werk te krijgen. Deze ervaringen uit het verleden worden besproken in deze scriptie. De keuze voor dit onderwerp is voortgekomen uit mijn werkervaring bij diverse gemeenten bij de uitvoering van de WWB en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hierbij kreeg ik te maken met mensen die door allerlei lichamelijke of psychische belemmeringen moeite hebben om aan het werk te komen en een beroep doen op bijstand of niet meer zelfstandig deel kunnen nemen aan onze maatschappij en een beroep doen op allerlei voorzieningen. Hierdoor is mijn interesse gewekt voor instrumenten om mensen uit deze doelgroep aan het werk te helpen.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van deze scriptie is als volgt:

⁵ Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Brummen, Coevorden, Deventer, Diamantgroep (Alphen-Chaam, Tilburg, Dongen, Gilze-Rijen, Goirle, Hilvarenbeek), Doetinchem, Enschede, Gouda, Groningen, Helmond, Heumen, ISD Walcheren (Middelburg, Veere, Vlissingen), Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Oldenzaal, Oss, Peel en Maas, Purmerend, Reestmond (De Wolden, Meppel, Staphorst, Westerveld) Rheden, Roosendaal, Rotterdam, Smallingerland, Stadskanaal, Velsen, Venray, Weststellingwerf, WNK (Alkmaar, Heerhugowaard, Bergen, Langedijk, Graft -de Rijp, Schermer, Castricum, Heiloo) en Wijchen.

Is loondispensatie een geschikt middel voor re-integratie van zwakke groepen, zoals personen met een arbeidshandicap, gezien ervaringen in het verleden met loondispensatie in binnen- en buitenland en mogelijke alternatieven?

In mijn onderzoek betrek ik naast loondispensatie ook loonkostensubsidies die zijn ingezet ter verbetering van de arbeidsparticipatie van specifieke groepen. Bij loondispensatie verlaagt het college van Burgemeester en Wethouders van de betreffende gemeente (verder te noemen: het college) de beloning die de werknemer krijgt in afwijking van hetgeen op grond van de Wet Minimumloon (WML) en de Wet minimum vakantiebijslag is bepaald. Dat doet het college wanneer een werkgever een werknemer met een arbeidsbeperking in dienst neemt waarvan de arbeidsprestatie lager is dan de arbeidsprestatie die een geldelijke beloning op het minimumloon rechtvaardigt.⁶ De werknemer ontvangt van het college een aanvullende uitkering.⁷ Het college kan ook een tegemoetkoming in de loonkosten aan een werkgever verstrekken wanneer deze een werknemer in dienst neemt met een arbeidsbeperking. Dit wordt loonkostensubsidie genoemd. De werkgever betaalt de werknemer het volledige loon en er wordt géén aanvullende uitkering verstrekt.

Zoals aangegeven zijn loondispensatie en loonkostensubsidies niet nieuw. In het verleden zijn deze maatregelen eerder ingezet om, niet alleen mensen met een arbeidshandicap, maar ook bijvoorbeeld langdurig werklozen, aan het werk te helpen.

1.3 Plan van behandeling

In hoofdstuk 2 zal ik ingaan op verschillende maatregelen die in Nederland in het verleden zijn ingezet om zwakke groepen op de arbeidsmarkt te ondersteunen. Te denken valt aan de Wet Vermeend-Moor en het JOB-Banenplan. Ook zal gekeken worden naar voorbeelden in het buitenland waar dergelijke maatregelen zijn ingezet. Deelvragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Wat hielden deze maatregelen in?
- Wat waren de resultaten en effecten van deze maatregelen?

⁶ Art. 7 lid 1 wetsvoorstel Wet werken naar vermogen.

⁷ Art. 8 lid 1 wetsvoorstel Wet werken naar vermogen.

- Welke praktische en/of juridische knelpunten kwamen naar voren in de uitvoering van deze regelingen?

In hoofdstuk 3 wordt de huidige pilot loondispensatie beschreven die nog tot eind 2012 loopt, als ook de eerste resultaten van de deelnemende gemeenten. Aan de hand van enkele fictieve werknemers zal bekeken worden wat de financiële gevolgen voor de werknemers zijn, wanneer het wetsvoorstel Wwnv door zou gaan. Een vergelijking zal gemaakt worden tussen het inkomen onder de huidige regeling, bijvoorbeeld de Wajong, en onder het wetsvoorstel Wwnv. Daarbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- Wat is de inhoud en doel van de tijdelijke wet loondispensatie?
- Wat houdt loondispensatie in het kader van de pilot in?
- Wanneer wordt loondispensatie ingezet?
- Wat zijn de (financiële) gevolgen voor WWB-ers, Wajongers en Wsw-ers?

In hoofdstuk 4 zal jurisprudentie besproken worden die betrekking heeft op vroegere loondispensatie- en loonkostensubsidieregelingen. Kort zullen enkele casus en uitspraken worden besproken. Deelvragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Is er een algemene lijn te zien in de aard van de geschillen die voorkomen bij het gebruik van loondispensatie of loonkostensubsidies?
- Zit er een lijn in de uitspraken?
- Kan er in het kader van het wetsvoorstel Wwnv lering getrokken worden uit deze jurisprudentie?

In hoofdstuk 5 worden alternatieven voor loondispensatie besproken. Deelvragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Wat is de achterliggende problematiek die maakt dat overheden kiezen voor bepaalde maatregel om zwakke groepen te laten re-integreren?
- Wat houden de alternatieven in?
- Wat zijn de ervaringen met deze alternatieven?

In hoofdstuk 6 volgt de conclusie en wordt de probleemstelling beantwoord of loondispensatie in het kader van het wetsvoorstel Wwnv een geschikt middel is voor re-integratie van zwakke groepen zoals personen met een arbeidshandicap. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Ervaringen arbeidsmarktondersteuning van zwakke groepen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden verschillende maatregelen besproken, die in Nederland en in het buitenland in het verleden zijn ingezet om zwakke groepen⁸ op de arbeidsmarkt te ondersteunen. Deze zwakke groepen op de arbeidsmarkt zijn volgens het CBS in 2010 het meest langdurig afhankelijk van een uitkering. Gekeken zal worden naar de inhoud, de effecten en eventuele knelpunten die bij de uitvoering van de regelingen naar voren kwamen. Bij de Nederlandse maatregelen is gekozen voor maatregelen die in het verleden zijn ingezet voor andere doelgroepen dan de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) doelgroep. De hervorming van de Wsw was de aanleiding voor het wetvoorstel Wet werken naar vermogen. De Wsw zal daarom aan de orde komen in hoofdstuk 3. De keuze voor de buitenlandse maatregelen is mede ingegeven door het feit dat er over de inzet van loondispensatie bij langdurig werklozen in het buitenland niets te vinden is. Veel onderzoeken gaan over mensen met een arbeidshandicap. Daarom beperkt de beschrijving van ervaringen in het buitenland zich tot deze Wsw-doelgroep. In de deelconclusie worden de ervaringen samengevoegd en wordt er een voorzichtige conclusie getrokken.

2.2 Nederland

2.2.1 Jeugd Ontplooings Banenplan

Het Jeugd Ontplooings Banenplan (JOB) is in september /oktober 1984 bij wijze van proef ingevoerd in Enschede, Schiedam en Veendam. Aan het begin van 1987 werd het plan in meer dan dertig regio's ingevoerd en later dat jaar werd het landelijk ingevoerd. JOB-plan had tot doel de arbeidsmarktpositie van langdurig werkloze jongeren te verbeteren door hen werkervaring op te laten doen door middel van het aanbieden van tijdelijk werk.⁹

Het JOB-plan verstrekke werkgevers die een langdurig werkloze jongere in dienst namen een loonkostensubsidie. De kosten voor de werkgevers werd daarmee beperkt tot twee derde van de normale loonkosten. De doelgroep bestond uit jongeren tussen de 21 en 25 jaar, die langer dan twee jaar werkloos waren. De totale uitzendtermijn bedroeg maximaal één jaar. Het aantal JOB-jongeren binnen een bedrijf mocht niet hoger zijn dan tien procent met uitzondering van

⁸ Laag- en ongeschoolden, vrouwen en mensen met een niet-westerse achtergrond, bron: CBS.

⁹ De Koning en Zandvliet 1987, p. 741.

hele kleine bedrijven met minder dan tien medewerkers waar maximaal één JOB-jongere aan het werk mocht gaan.¹⁰

Het Nederlands Economisch Instituut (NEI) heeft in 1987 onderzoek gedaan naar de effecten van het JOB-plan. Daarin zijn de resultaten van de proef met het JOB-plan in Enschede, Schiedam en Veendam geëvalueerd. Uit dit onderzoek blijkt dat ongeveer dertig procent van de doelgroep jongeren bereikt werd met het plan. Het is niet waarschijnlijk dat de geplaatste jongeren de banen zonder het JOB-plan hadden kunnen krijgen. Voor de doelgroep was er dus sprake van een verruiming van de werkgelegenheid. Voor een verruiming van de totale werkgelegenheid was echter geen aanwijzing. Een vrij groot gedeelte van de geplaatste jongeren had na afloop van de deelneming aan JOB een andere baan gevonden, maar onduidelijk is of zij hun positie op de arbeidsmarkt blijvend hebben verbeterd. Het JOB-plan leek in geringe mate concurrentievervalsing te bewerkstelligen.¹¹

Bij de uitvoering van (de proef met) JOB-plan was sprake van verschillende knelpunten. Ten eerste was het aantal beschikbare banen voor laaggeschoolden beperkt. In sommige regio's was sprake van verzadiging. Dat betekent dat niet alle jongeren met dit plan geholpen konden worden, zelfs niet eens alle gemotiveerde jongeren binnen de doelgroep. Na afloop van de JOB-periode had er aanvullende scholing geboden moeten worden in de vervolgbaan. Zo kon het effect van verzadiging bestreden worden en kon de positie van de JOB geplaatsten mogelijk structureel verbeterd worden. Ten tweede kunnen de resultaten na landelijke invoering van het JOB-plan ongunstiger zijn, omdat er sprake was van een wildgroei aan soortgelijke regelingen. Deze regelingen overlaptten en beconcurreerden elkaar. Daarbij komt dat de regelingen door veel verschillende instanties werd uitgevoerd, terwijl intensieve samenwerking tussen gemeenten en (de toenmalige) arbeidsbureaus een voorwaarde leek om enig succes te boeken. Als laatste knelpunt gaven de onderzoekers aan dat arbeidsbureaus steeds meer marktgericht werkten. Dat betekende dat voor bestaande vacatures de meest geschikte kandidaat werd geselecteerd. Het gevolg was dat zwakke groepen buiten de boot vielen.¹²

¹⁰ De Koning en Zandvliet 1987, p. 740 - 744.

¹¹ De Koning en Zandvliet 1987, p. 740 - 744.

¹² De Koning en Zandvliet 1987, p. 740 - 744.

2.2.2 Wet Vermeend-Moor

De Wet Vermeend-Moor is in 1986 in werking is getreden ten behoeve van de groep langdurig werklozen. Binnen deze groep bevond zich een omvangrijke harde kern van werklozen waarvan het grootste gedeelte laaggeschoold was. Zij kwamen niet aan het werk omdat hun potentiële arbeidsprestatie beneden het minimumloon lag. Dat maakte dat zij niet interessant waren voor werkgevers. Verlaging van de minimumloonkosten voor werkgevers leek de meest geschikte oplossing. Zo ging de Wet Vermeend-Moor uit van het principe om loonkosten voor werkgevers die langdurig werklozen in dienst namen, te verlagen. Het ging daarbij om de groep laagstbetaalden. Werkgevers kwamen in aanmerking voor een gedeeltelijke verlaging van de werkgeverspremies voor de duur van maximaal vier jaar. Dat kwam neer op een vermindering van de loonkosten van de betrokken werknemers met bijna 20%. Daarnaast kwam de werkgever nog in aanmerking voor een eenmalige subsidie van FL. 4000, = voor begeleidingskosten.¹³

Het NEI heeft in 1990 onderzoek gedaan naar de ervaringen met de WV/M. Hieruit blijkt dat de WV/M de kans op werk voor langdurig werklozen met 15% tot 20% vergroot. Dat lijkt een redelijk resultaat maar dit kwam mede door de versoepeling van de selectie-eisen en de eis dat de geplaatste langdurig werkloos moest zijn. Het effect op de totale werkgelegenheid was echter klein en bovendien profiteerden de laagst opgeleiden er maar ten dele van. Slechts 50% van de deelnemers maakte deel uit van deze groep, zo blijkt uit tabel 1.

Tabel 1: Verdeling van de WV/M-ers naar scholingsniveau

Hoogste afgemaakte schoolopleiding	Aandeel %
Ongeschoold	50
MAVO/hoogstens 4 jaar HAVO/VWO	14
Lager beroepsonderwijs	18
Middelbaar of hoger onderwijs	14
Onbekend	4
Totaal	100

¹³ Gelderblom en De Koning 1990, p.656.

Uit het NEI onderzoek uit 1990 kan geconcludeerd worden dat verlaging van de loonkosten van laaggeschoolde arbeid het probleem van de werkloosheid van laaggeschoolden dus niet oplost. Specifiek op de arbeidsmarkt gerichte landelijke maatregelen zijn niet voldoende. Een geïntegreerde aanpak waarin tevens ruimte is voor een individuele benadering is noodzakelijk. De onderzoekers betwijfelen of het verstandig is om in reactie op de beperkte effectiviteit van de bestaande regelingen, steeds nieuwe maatregelen met ongeveer dezelfde strekking te bedenken. Eerder NEI onderzoek uit 1988 werd nog geconcludeerd dat de Wet Vermeend-Moor de kans op werk voor langdurig werklozen duidelijk had vergroot. Hierbij werd echter onderkend dat er in de meeste gevallen sprake was van verdringing van andere groepen werkzoekenden. Ook was rekening gehouden met het feit dat de werkgelegenheid bij de betrokken bedrijven slechts in beperkte mate toeneemt.¹⁴

2.2.3 Melkert 2

De regeling Experimenten Activering Uitkeringsgelden, beter bekend als de regeling Melkert 2¹⁵, was van kracht in de periode 1995 tot en met 1998. Het doel van de regeling was uitstroom naar reguliere arbeid. De doelgroep van deze regeling bestond uit langdurig werklozen die meer dan een jaar een uitkering hadden in het kader van de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) of de Inkomensvoorziening Oudere en Arbeidsongeschikte Werknemers/Inkomensvoorziening Oudere en Arbeidsongeschikte Zelfstandigen (IOAW/IOAZ). Een Melkert 2 baan kon minimaal zes maanden en maximaal twee jaar duren. De loonkostensubsidie die aan de werkgever werd betaald bedroeg FL.18.000, = op jaarbasis. Dat bedrag was even hoog als de uitkering op bijstandsniveau (RWW) op jaarbasis. De hoogte van het loon dat de deelnemer van de werkgever ontving, lag tussen de 100 en 120% van het wettelijk minimumloon.¹⁶

De invulling van de projecten was niet vast omlijnd. Projectaanbieders konden zelf experimenteren met verschillende aanpakken en methodieken. Bij het overgrote deel van de projecten ging het om doorstroomprojecten waarbij nieuwe arbeidsplaatsen werden gecreëerd of bestaande vacatures binnen reguliere bedrijven werden vervuld. Uitstromen naar reguliere arbeid was bij deze trajecten het hoofddoel. Bij een kleiner deel van de projecten ging het om het creëren van nieuw werk binnen nieuwe projectorganisaties. Uitstromen naar reguliere

¹⁴ Gelderblom en De Koning 1990, p.659.

¹⁵ In dezelfde periode was ook de regeling Melkert 1 van kracht. Hierbij ging het om dezelfde doelgroep als bij Melkert 2 alleen was de regeling gericht op de collectieve sector en betrof het structurele banen.

¹⁶ Van Diepen en Jansen, 1999, p. 223-235.

arbeid was hier niet het hoofddoel. Het ging hierbij om particuliere klussen- en schoonmaakprojecten en evenementenpools.¹⁷

De groep deelnemers die in 1995 deelnamen aan Melkert 2, bleken redelijk overeen te komen met de mensen die op dat moment een uitkering hadden op grond van de RWW. Alleen het aantal allochtone deelnemers lag iets hoger. In de eerste periode van de Melkert 2 regeling werden de eenvoudig te plaatsen deelnemers geplaatst. Daarna volgden de deelnemers die moeilijker te plaatsen waren. Deze deelnemers hadden vaak meer dan drie jaar een uitkering en hun leeftijd werd hoger, terwijl het opleidingsniveau lager werd. Uit onderzoek van Van Diepen en Jansen uit 1999 blijkt, dat het grootste gedeelte van de deelnemers aan de Melkert 2 projecten er in is geslaagd uit te stromen naar regulier werk. De onderzoekers concluderen dan ook dat Melkert 2 geslaagd is in zijn doelstelling. Onduidelijk is echter hoe structureel deze uitstroom was. Het feit dat ook de moeilijk te plaatsen mensen konden uitstromen had mede te maken met het feit dat de economie in die periode aantrok.¹⁸

Bij de uitvoering van de Melkert 2 projecten zijn enkele knelpunten naar voren gekomen. Het eerste knelpunt betrof het bezwaar van deelnemers dat het niet om regulier werk ging en dat daardoor de status van Melkert 2 banen laag was. Een ander knelpunt betrof het inkomen van de deelnemers. Door het volgen van een Melkert 2 project, ging het inkomen van de deelnemers niet of nauwelijks omhoog. In sommige gevallen was er zelfs sprake van vermindering van het inkomen door de armoedeval. Doordat het inkomen in sommige gevallen iets hoger was dan het minimumloon kon men geen beroep meer doen op andere regelingen als huursubsidie. Daarnaast was er wel sprake van een verhoging van de uitgaven in verband met bijvoorbeeld reiskosten. Ook schulden konden een belemmerende rol spelen tijdens de loop van de projecten omdat er geen perspectief was op verbetering van de inkomenspositie.¹⁹

¹⁷ Van Diepen en Jansen, 1999, p. 223-235.

¹⁸ Van Diepen en Jansen 1999, p. 223-235.

¹⁹ Van Diepen en Jansen 1999, p. 223-235.

2.3 Buitenland

2.3.1 Denemarken

In 1998 kwam in Denemarken de Wet voor sociaal actief beleid tot stand.²⁰ Hierin waren twee regelingen voor begeleid werken opgenomen. De ene regelingen betrof beschutte werkplekken binnen particuliere bedrijven, de zogeheten skånejobs, de andere regeling betrof flexibele werkplekken voor arbeidsgehandicapten in particulier bedrijven, de zogeheten flexjobs. In deze nieuwe regeling werd bij het vaststellen van de hoogte van de subsidie meer rekening gehouden met de arbeidscapaciteit van de arbeidsongeschikte. De bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen, nam daarmee toe. De oude loonkostensubsidieregeling die door de skånejobs en de flexjobs werd vervangen, kende een regeling waarbij de overheid standaard 50% van het minimumloon verstrekke. Van deze regeling werd weinig gebruik gemaakt. Het aantal skånejobs en flexjobs groeide in 2001 uit tot respectievelijk 5.700 en 15000.²¹

Om de arbeidsinpassing van arbeidsgehandicapten nog meer te bevorderen, werden naast de skånejobs en de flexjobs meerdere aanvullende regelingen ingevoerd. Zo kreeg de Deense arbeidsvoorziening financiële middelen om de werkplekken van arbeidsgehandicapten aan te passen. Daarnaast was er een regeling voor arbeidsgehandicapten, zelfstandigen, deelnemers aan het volwassenonderwijs en werklozen die hen persoonsgerichte begeleiding verleende bij hun werkzaamheden. De derde regeling betrof regeling met de naam Icebreaker die in 1998 werd ingevoerd. Werkgevers kregen daarbij een loonkostensubsidie voor pas afgestudeerde arbeidsgehandicapten zodat zij gemakkelijk werkervaring op konden doen. Ten slotte kregen gemeenten vanaf 1999 de taak om commissies in te stellen die hen moesten adviseren over de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Deze commissies bestonden uit vertegenwoordigers van sociale partners, gehandicaptenorganisaties en de organisatie van bedrijfsartsen.²²

Het doel van de flexjobs was het op vrijwillige basis bevorderen van arbeidsintegratie van arbeidsgehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De doelgroep van de flexjobs bestond uit personen die niet in staat waren om zonder hulp uit te stromen naar regulier werk. Flexjobs konden ook als verplichting gesteld worden bij een re-integratie traject. De

²⁰ Naast de regelingen op grond van de wet voor sociaal actief beleid kent Denemarken ook nog de regeling voor beschutte werkplekken binnen sociale werkplaatsen (beskyttet beskaeftigelse) op grond van de Wet Sociale werkvoorziening.

²¹ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 27-32.

²² Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p.28.

werkgevers ontvingen een loonkostensubsidie, de deelnemers ontvingen minimaal het minimumloon, maar de werkgever mocht ook meer betalen. De hoogte van de loonkostensubsidie werd vastgesteld aan de hand van een ladder. Deelnemers moesten geplaatst worden in een zo actief mogelijke betrekking, dus zo hoog mogelijk op de ladder. Onderaan de ladder is men inactief (geen werk), de trede daarboven betrof de sociale werkplaatsen (beskyttet beskaeftigelse), de trede daarboven de skånejobs, de trede daarboven de flexjobs en de bovenste trede betrof actief (werkzaam in reguliere baan). De subsidies voor flexjobs konden respectievelijk 67%, 50% en 33% bedragen.²³ Duidelijk is dat de hoogte van de loonkostensubsidies bepaald werd door de trede waarop de deelnemer geplaatst werd. Hoe bepaald werd op welke trede men stond, is mij helaas niet duidelijk geworden. Ook niet aan de hand van publicaties op internet van andere instanties over flexjobs in Denemarken.

Het doel van de Skånejobs, oftewel licht werk, was om op vrijwillige basis een beschutte werkplek te bieden voor arbeidsgehandicapten zodat deze groep gemotiveerd werd om aan het werk te gaan en daarmee tot een zinvolle dagbesteding kon komen. De doelgroep van Skånejobs bestond uit arbeidsgehandicapten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Hiermee konden zij hun resterende arbeidscapaciteit in zetten voor het verwerven van extra inkomen. Bij deze groep was er nauwelijks sprake van door- of uitstroom. Deelnemers aan Skånejobs ontvingen in de meeste gevallen naast de arbeidsongeschiktheidsuitkering een derde van het minimumloon. De overheid verstrekke een loonkostensubsidie van maximaal 1/6 deel van het minimumloon. Deze loonkostensubsidie aan de werkgever mocht niet hoger zijn dan zijn aandeel in de kosten. Skånejobs voldeden over het algemeen aan de behoefte. Arbeidsgehandicapten die in aanmerking wilden komen voor deze regeling vonden snel een werkplek.²⁴ Ook voor skånejobs geldt dat mij niet duidelijk is geworden hoe de hoogte van de subsidie werd vastgesteld.

Het resultaat van voornoemde regelingen was dat het aantal uitkeringsgerechtigden dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering had in Denemarken in de periode 1998 tot 2000, is afgenomen van 10,3% naar 9,1% van de beroepsbevolking. Dit wordt mede toegeschreven aan het succes van de flexjob regeling. Het effect is echter extreem laag te noemen. Een gedeelte van de afname dient ook nog toegeschreven te worden aan strengere toetredingscriteria voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in diezelfde periode. Ook de

²³ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 27-32.

²⁴ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 27-32.

planning van 40.000 flexjobs is bij lange na niet gehaald.²⁵ Het resultaat van de regelingen is dan ook niet heel groot te noemen.

Bij de uitvoering van de flexjobs regeling is een knelpunt naar voren gekomen. Doordat deze flexjobs binnen bedrijven een aparte positie hadden met afwijkende arbeidsvoorwaarden en een lage status, zou dat de doorstroming naar reguliere arbeid hebben bemoeilijkt. De kans op doorstroming had verbeterd kunnen worden wanneer collega's werden betrokken bij de flexjobs.²⁶

2.3.2 Groot Brittannië

In 2001 kwam het Workstep programma tot stand dat het Supported Employment Programme verving.²⁷ Sinds 1944 was het in Groot Brittannië al mogelijk om beschutte werkplekken te financieren uit publieke middelen op grond van de Disabled Persons Act. Het ging toen om oorlogsveteranen met fysieke beperkingen. In 1945 is een particulier beschutte werkplaats met de naam Remploy opgericht. Sinds 1985 is het ook mogelijk om arbeidsgehandicapten te plaatsen bij reguliere werkgevers. Deze werkgevers ontvingen een compensatie voor het productiviteitsverlies van de arbeidsgehandicapten. Remploy ontwikkelde naar ditzelfde idee het begeleid werken programma met de naam Interwork. Vanaf de start van Interwork is het aantal deelnemers steeds meer toegenomen.

Omdat bij het Supported Employment Programme de uitstroom naar regulier werk zeer beperkt was (2%), lag bij het Workstep systeem de nadruk meer op uitstroom naar regulier werk. Ook kwam er naast de financiële vergoeding aan werkgevers meer aandacht voor ondersteuning in de vorm van job coaching, aanmoediging door collega's en leidinggevenden om arbeidsgehandicapten op de werkplek te stimuleren.²⁸

Om in aanmerking te komen voor Workstep gold, net als binnen het Supported Employment Programme, dat men binnen de definitie van gehandicapte zoals opgenomen in de Disability Discrimination Act moest vallen.²⁹ Daarnaast gold dat:

²⁵ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 27-32.

²⁶ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 27-32.

²⁷ Het WORKSTEP programma is op 25 oktober 2010 vervangen door een Workchoice.

²⁸ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 33.

²⁹ Art. 1 Disability Act 1995:

1. Subject to the provisions of Schedule 1, a person has a disability for the purposes of this Act if he has a physical or mental impairment which has a substantial and long-term adverse effect on his ability to carry out normal day-to-day activities. .

- Workstep de enige mogelijkheid moest zijn om de gehandicapte aan het werk te krijgen. Daarbij moest duidelijk zijn dat andere mogelijkheden onderzocht waren maar de gehandicapte niet aan werk konden helpen;
- Personen in aanmerking kwamen die als gevolg van hun handicap hun baan dreigden te verliezen, ondanks het feit dat de werkgevers alle mogelijke werkaanpassingen had gedaan en andere ondersteunende maatregelen had overwogen;
- Personen in aanmerking kwamen die uitgestroomd waren naar regulier werk maar zijn uitgevallen.

Daarnaast werden eisen gesteld aan de uitkeringsachtergrond:

- De persoon diende een arbeidsongeschiktheidsuitkering te ontvangen of;
- De persoon diende langer dan zes maanden een werkloosheidsuitkering te ontvangen of;
- De persoon ontving korter dan zes maanden een werkloosheidsuitkering maar ontving direct daarvoor een arbeidsongeschiktheidsuitkering;
- Door speciale omstandigheden kwam de persoon niet in aanmerking voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.³⁰

Workstep beoogde het bieden van ondersteuning aan mensen met een arbeidshandicap die meer complexe barrières ondervonden bij het verwerven en behouden van een baan, maar die met de juiste ondersteuning in staat waren een waardevolle bijdrage in hun baan te leveren en daardoor kans hadden om door te stromen naar regulier werk.

Workstep kende drie aanbieders van zowel beschutte werkplekken als begeleid werken:

1. lokale overheden;
2. vrijwilligersorganisaties (zowel door de overheid gesubsidieerde publieke als particuliere organisatie);
3. Remploy (eerder genoemde gesubsidieerde particuliere onderneming).

Over de periode 2000-2001 was het gemiddelde aantal deelnemers 23.029, waarvan 43% werkzaam was in beschutte werkplekken en 56% in begeleide werkplaatsen. De aanbieder stelde een persoonlijk ontwikkelingsplan op en zorgde voor een passend werkaanbod door een beschutte werkplek of plaatsing bij een reguliere werkgever in het kader van begeleid werken.

2. In this Act “disabled person” means a person who has a disability.

³⁰ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 34-35.

De aanbieder leverde nazorg in de vorm van telefonische adviezen, ondersteuning op de werkplek en regelmatige gesprekken tussen werknemer en werkgever.³¹

Bij het vaststellen van de hoogte van de financiële vergoeding aan de werkgevers werd niet meer gekeken naar het productieverlies. Door de afname van de werkgelegenheid in de industrie werd steeds moeilijker vast te stellen wat het productieverlies was. Ook het ontbreken van onderzoeksmethoden werd genoemd als reden voor het niet meer kijken naar het productieverlies.³² Op grond van de Disability Discrimination Act 1995 ontvingen werknemers, dat wil zeggen de deelnemers, hetzelfde loon als niet-gehandicapten die hetzelfde werk verrichtten.³³ De begeleiding van de deelnemers was in principe permanent maar de aanbieder bepaalde hoe lang de begeleiding werd gesubsidieerd en hoe de subsidie werd aangewend.³⁴ De loonkostensubsidie werd afgestemd op de behoefte van de werknemer en kon in principe 100% bedragen. Uitgangspunt was dat de loonkostensubsidie tijdelijk was en de werknemer uiteindelijk zonder loonkostensubsidie werkzaam zou zijn.³⁵ In 1999 en 2000 stroomden 1,8% van de totale doelgroep door naar regulier werk. Deelnemers aan begeleid werk stroomden daarbij makkelijker uit dan deelnemers aan beschut werk. Een aantal factoren bleek de uitstroom uit het Workstep programma te belemmeren:

- Aanbieders kregen één budget voor de werkplekken die zij aanboden. In sommige gevallen boden zij zowel beschutte werkplekken als begeleid werken aan;
- Budgetoverschotten bij het begeleid werken compenseerden zij met de te korten bij de beschutte werkplekken zodat niet werd geïnvesteerd in de ontwikkeling van begeleid werken;
- Aanbieders sloten contracten af voor een specifiek aantal deelnemers. Uitstroom naar regulier werk betekende dat de aanbieder de inkomsten van die deelnemers verloor;
- Deelnemers konden tot maximaal 12 maanden na uitstroom terugkeren in het Workstep project. Dit weerhield aanbieders ervan deelnemers uit te laten stromen naar reguliere arbeid.

Bij de uitvoering van het Workstep programma zijn meerdere knelpunten duidelijk geworden. Aanbieders ondervonden problemen bij het overtuigen van werkgevers om geleidelijk af te zien van loonkostensubsidies. Verondersteld wordt dat aanbieders zich richtten tot eenvoudig

³¹ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 34.

³² Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p.35.

³³ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p 34.

³⁴ Heylen en Bollens 2007, p.39.

³⁵ Tsiachristas, De Jong en Van Hout 2008, 42.

plaatsbare personen en niet tot de moeilijk plaatsbare personen. Dit, omdat aanbieders subsidie ontvangen aan de hand van het aantal geplaatste arbeidsgehandicapten. Door zich te richten op eenvoudig plaatsbare personen zouden hun inspanningen namelijk eerder en gemakkelijker resultaat opleveren. Verder dient rekening gehouden te worden met het feit dat werkgevers in meer traditionele organisaties tijd nodig hadden om kennis en vaardigheden te ontwikkelen bij het begeleiden van arbeidsgehandicapten. Als laatste dient nog opgemerkt te worden dat de doelstelling om de uitstroom naar 30% in twee jaar tijd te brengen niet gehaald werd. De verwachting was dat een groot aantal deelnemers voorlopig niet zou uitstromen. Gegevens over de effectiviteit van het Workstep programma ontbreken.³⁶

2.3.3 Australië

In Australië konden arbeidsgehandicapten vanaf 2001 gebruik maken van twee werkgelegenheidsvoorzieningen. De Open employment services en de Supported employment services. Bij de Open employment services gaat het om voorzieningen voor begeleiding bij het verwerven en behouden van een baan in een regulier bedrijf. Bij het Supported employment services gaat het om voorzieningen bij het verrichten van reguliere arbeid in een aangepaste werkomgeving (Business services) en begeleiding bij een stageplaats bij een reguliere werkgever. Beide voorzieningen hadden als doel het zelfstandig verwerven van inkomsten. Het systeem van sheltered workshops (beschutte werkplaatsen) kent Australië sinds de jaren negentig van de vorige eeuw bijna niet meer.³⁷

In Australië bestonden deze sheltered workshops sinds het midden van de vorige eeuw. In de jaren '70 van de vorige eeuw ontstond er echter een discussie om deze sheltered workshops af te schaffen. Vooral de disability right movement pleitte voor afschaffing omdat deze sheltered workshops tot afzondering van gehandicapten in de maatschappij zouden leiden. Daarnaast ontstond steeds meer de opinie dat gehandicapten een zo normaal mogelijke bestaan moesten hebben en actief moesten deelnemen aan het arbeidsproces. Dit principe werd in 1986 met de Disability Act in de praktijk gebracht. De sheltered workshops moesten daarna omgevormd worden tot organisaties voor begeleid werken. Dat liep echter moeizaam. Om hier verbetering in te brengen werd in 1991 de National Technical Advisory Unit (NTAU) ingesteld om de sheltered workshops te reorganiseren. Dit was een organisatie die bestond uit vertegenwoordigers van de centrale overheid, werkgevers en gehandicapte werknemers. Deze

³⁶ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 38.

³⁷ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 21-27.

organisatie is in 1993 opgeheven en sindsdien bestaan er nog nauwelijks sheltered workshops.³⁸

Hoewel de deelname aan de Open employment services en de supported services op vrijwillige basis gebeurde, werden de arbeidsgehandicapten steeds meer tot deelname aangezet. Australië kende steeds meer het beleid dat arbeidsgehandicapten naast het recht op ondersteuning ook meer verplichtingen kregen. Daarbij werd de hoogte van hun inkomen afhankelijk gesteld van de deelname aan een van de twee voorzieningen. In de periode 1999-2000 kende de beide voorzieningen 54.000 deelnemers.³⁹

Bij de Open employment services ging het zoals hiervoor beschreven om ondersteuning bij het verwerven en behouden van een baan in een regulier bedrijf. De ondersteuning bestond uit training en begeleiding bij de werkzaamheden. De nazorg was afgestemd op de kennis, ervaring, vaardigheden en sociale omstandigheden van de deelnemers. De ondersteuning was in eerste instantie intensief en werd in de loop der tijd steeds meer afgebouwd. De tijdsduur van de training en begeleiding kon langdurig zijn. Als de functie van de deelnemer wijzigde of wanneer de deelnemer voor een andere werkgever ging werken, kon de ondersteuning opnieuw worden ingezet. In 2001 namen 4600 personen deel aan de Open employment services.⁴⁰

Bij de Supported employment services bestond de doelgroep uit mensen die niet in staat waren om regulier arbeid te verrichten en in verband met arbeidshandicaps contante begeleiding nodig hadden bij het verkrijgen en behouden van betaald werk. Het ging zoals hiervoor beschreven om voorzieningen bij het verrichten van reguliere arbeid in een aangepaste werkomgeving (Business services) en begeleiding bij een stageplaats bij een reguliere werkgever. De ondersteuning bestond uit intensieve begeleiding. De begeleiding werd zo aangepast aan het niveau van de deelnemer dat deze het werk in reguliere arbeid kon voortzetten. Bij de begeleiding werd gebruik gemaakt van verschillende modellen. De belangrijkste daarbij waren: mobile work crews, de enclaves, het small business model en het medium/large business model. Hierbij werkten kleinere of grotere groepen arbeidsgehandicapten, onder leiding van een niet gehandicapte medewerker, samen in min of

³⁸ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 21-22.

³⁹ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 23.

⁴⁰ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 23.

meer gelijke werkzaamheden. Soms werd er ook samengewerkt met niet arbeidsgehandicapte werknemers.⁴¹

De hoogte van de loonkostensubsidie in de open employment services en de supported services werd vastgesteld naar de behoefte aan ondersteuning van de deelnemer. Australië kende daarvoor de volgende voorzieningen.

- Het systeem van supported wages betrof vergoedingen voor werkgevers om verminderde productiviteit te compenseren met loonaanvullingen en specifieke assistentie;
- Wage subsidy schemes gaven potentiële werkgevers voor de duur van maximaal 13 weken loonsubsidie voor de verminderde arbeidsproductiviteit van werknemers.
- Workplace modification verstrekke subsidies voor de aanpassing van werkplekken tot een maximum van € 2940 per werkplek;
- Employers making a difference. Daarbij ging het om financiering van Special Employment Placement Offices in sleutelorganisaties en –bedrijven die de tewerkstelling van gehandicapten in hun bedrijven moesten stimuleren.⁴²

In 1998 had 11,7% van de Australische beroepsbevolking een arbeidshandicap. 40% van deze groep was werkzaam op de arbeidsmarkt, 4% werkloos en 53% was inactief. In 1994 had 5,9% van de mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering inkomsten uit parttime werkzaamheden. In 2000/2001 is hun aantal gestegen naar 9,1%. Daarbij dient aangetekend te worden dat niet alle groepen evenveel profiteerden. Jongeren hadden een grotere kans om uit te stromen naar regulier werk dan ouderen. Ook de participatie van verstandelijk gehandicapten lag gemiddeld een stuk lager dan van groepen met andere beperkingen.⁴³

Als knelpunten bij de uitvoering van de Open employment services en de Supported employment services werd aangegeven dat door een toename van het aantal gehandicapten schaarste optrad in de plaatsen voor begeleid werken. Daartoe heeft de Australische overheid in 2001 geld vrij gemaakt voor nog eens 16.000 extra begeleide werkplekken. Daarnaast waren er plannen voor uitbreiding van de mogelijkheden om gehandicapten deel te laten nemen aan arbeidsmarkt programma's. Ook wilde men de toegangscriteria voor

⁴¹ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 23-24.

⁴² Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p.23.

⁴³ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 25-26.

arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aanscherpen zodat minder mensen hiervan gebruik zouden maken.⁴⁴

2.4 Deelconclusie ervaringen in binnen- en buitenland

Uit de evaluatie van de JOB-plan regeling blijkt dat de regeling 30% van de doelgroep, langdurig werklozen tussen de 21 en 25 jaar heeft bereikt. Hun positie op de arbeidsmarkt was weliswaar verbeterd, maar onduidelijk is of die verbetering blijvend was. Het aantal beschikbare banen voor laaggeschoolden bleek niet toereikend om de gehele doelgroep te kunnen bedienen. Naast het JOB-plan bestonden er ten tijde van JOB-plan meerdere soortgelijke regelingen die elkaar beconcurrerden en er werd slecht samengewerkt tussen de verschillende uitvoerende organisaties. Doordat arbeidsbureaus marktgericht werkten en de meest geschikte kandidaten selecteerden, vielen de meest zwakke groepen buiten de boot.

Uit de evaluatie van de Wet Vermeend-Moor blijkt dat het werkgelegenheid verruimende effect van de regeling minimaal is. De positie van de langdurig werklozen was weliswaar licht verbeterd, maar de werkgelegenheid in zijn geheel was niet verbeterd. Het probleem van werkloosheid van laaggeschoolden werd niet opgelost met dit soort maatregelen. De onderzoekers vragen zich daarom af of het wel verstandig is om dergelijke maatregelen in de toekomst in te zetten gezien de geringe effectiviteit.

Uit onderzoek van Van Diepen en Jansen uit 1999 blijkt, dat het grootste gedeelte van de deelnemers aan de Melkert 2 projecten er in was geslaagd uit te stromen naar regulier werk en dat het doel van de regeling geslaagd was. Onduidelijk is echter hoe structureel de uitstroom was, mede gezien de toenmalige gunstige economische situatie. Het feit dat de deelnemers er in inkomen nauwelijks op vooruit gingen bleek een reden voor deelnemers om het traject niet af te maken. Ook voor deelnemers bleek het inkomen een reden om voortijdig te stoppen met het traject omdat er geen verbetering in hun financiële situatie kwam.

De resultaten die geboekt werden door de Deense Skånejobs en Flexjobs zijn niet heel groot. Het aantal uitkeringsgerechtigden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is in de periode 1998 tot 2000 gedaald van 10,3% naar 9,1%; een extreem laag resultaat. Daarbij dient nog opgemerkt te worden dat de toelatingscriteria voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in diezelfde periode verscherpt zijn en het aantal geplande Flexjobs van 4000 bij lange na niet

⁴⁴ Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002, p. 27.

gehaald is. Het feit dat deelnemers aan de regeling een speciale positie binnen de bedrijven hadden met een lage status, maakte dat zij moeilijk doorstroomden naar regulier werk.

De resultaten van het Britse Workstep programma voldeden ook niet aan de verwachtingen van de Britse overheid. De verwachting was dat een groot deel van de deelnemers voorlopig niet zouden uitstromen naar regulier werk. Gebleken was dat aanbieders het geld dat beschikbaar werd gesteld voor de Open en Supported Employment Services niet goed gebruikt werd en dat de regels voor terugstroom in de regeling maakten dat er niet snel tot uitstroom gekomen werd. Verder maakten alleen de meest eenvoudig plaatsbare mensen het meest gebruik van de regelingen.

De Australische maatregelen hebben een verbetering van de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten opgeleverd. Daarbij werd duidelijk dat vooral jongere gehandicapten een grotere kans hadden om uit te stromen naar regulier werk dan oudere gehandicapten en dat het voor gehandicapten met een verstandelijke handicap het moeilijkst was om uit te stromen naar regulier werk.

Uit de resultaten van de besproken maatregelen in Nederland lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat het effect van loonsuppleties / loonkostensubsidies niet heel groot is. Er trad in sommige gevallen een verbetering op van de arbeidsmarktpositie maar of die langdurig was, was vaak nog maar de vraag. Uit de resultaten van de besproken maatregelen in het buitenland lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat arbeidsgehandicapten nauwelijks uitstroomden naar regulier werk. Daarbij hadden alleen de makkelijkst te plaatsen arbeidsgehandicapten profijt van de regeling.

Hoofdstuk 3 Tijdelijke wet pilot loondispensatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tijdelijke wet pilot loondispensatie besproken. In paragraaf 2 wordt als eerste de inhoud, de doelgroep en het doel van de pilot besproken. In paragraaf 3 wordt een beeld geschetst van de deelnemers aan de pilot. Daarbij zal onder andere gekeken worden naar de achtergrond van de deelnemers (Wsw en niet-Wsw), het geslacht en de aard van de beperking. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de dienstbetrekkingen die in het kader van de pilot tot stand zijn gekomen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de kenmerken van de geplaatste deelnemers en de aard en omvang van het contract. In paragraaf 5 worden de financiële gevolgen voor de deelnemers aan de pilot besproken. Daarbij gaat het om de financiële gevolgen van de inzet van loondispensatie zoals die zouden bestaan na invoering van het wetsvoorstel Wwnv. Vervolgens wordt een algemeen beeld geschetst van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel Wwnv van enkele fictieve werknemers, los van mogelijke voordelen in verband met loondispensatie.

3.2 Tijdelijke wet pilot loondispensatie

De pilot op grond van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie (verder te noemen pilot) is in juni 2010 van start gegaan en loopt nog tot eind 2012. Met deze pilot doen de deelnemende gemeenten ervaring op met het implementeren van loondispensatie binnen de eigen organisatie en het inzetten van loondispensatie voor de gemeentelijke doelgroep.⁴⁵

Aan de pilot doen 32 gemeente mee. Research voor Beleid⁴⁶ monitort en evalueert de vorderingen en de resultaten in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze monitoring en evaluatie vinden plaats aan de hand van analyse van gegevens die gemeenten bijhouden in een klantvolgsysteem (CVS), telefonische interviews met de projectleiders van de 32 deelnemende gemeenten en via casestudies. Research voor Beleid publiceert voortgangsrapportages waarin deelonderwerpen van de pilot worden besproken.⁴⁷

De doelgroep van de pilot bestaat enerzijds uit personen met een (her)indicatiebeschikking in het kader van de Wsw en anderzijds uit personen waarbij, met toepassing van art. 4 lid 1

⁴⁵ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 21.

⁴⁶ Research voor Beleid is een commercieel bureau voor beleidsonderzoek uit Zoetermeer dat sinds 1980 bestaat.

⁴⁷ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 23.

Wsw, is vastgesteld dat zij een arbeidsbeperking hebben. Daarnaast mogen zij niet al werkzaam zijn op grond van een dienstbetrekking op grond van art. 2 en 7 van de Wsw. Deze personen zijn minstens 23 jaar oud en hebben een uitkering in het kader van de WWB, Wet investeren in jongeren⁴⁸ (WIJ), of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sociale verzekeringswet.⁴⁹ Om tot de doelgroep van de pilot te behoren worden potentiële deelnemers geacht om minimaal 20% van het minimumloon te verdienen.⁵⁰

Indien potentiële deelnemers een uitkering in het kader van de WWB of WIJ en een Wsw indicatie hebben en op de wachtlijst voor de Wsw staan, behoren zij automatisch tot de doelgroep van de pilot. Indien daarvan geen sprake is, wordt aan de hand van een toegangstoets bepaald of de persoon tot de doelgroep van de pilot behoort. Deze toegangstoets betreft een beslisboom die vervaardigd is door TNO⁵¹ in samenspraak met artsen, psychologen, arbeidsdeskundigen en werkcoaches van gemeenten en UWV.⁵² Deze toegangstoets is opgenomen in Bijlage 1. Bij de toegangstoets kan een arbeidsdeskundige, een arts of andere deskundige worden ingeschakeld. Het college is daartoe echter alleen verplicht indien er op grond van tegenstrijdige informatie onduidelijkheid bestaat over het bestaan bij de deelnemer van een arbeidshandicap of anderszins gerede twijfel bestaat of de potentiële deelnemer een arbeidsbeperking heeft.⁵³ In tabel 2 zijn de resultaten van de geregistreerde toegangstoetsen uit het CVS systeem opgenomen.

⁴⁸ De WIJ is per 01-01-2012 ingetrokken.

⁴⁹ Art. 1 Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie).

⁵⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (a), p. 3.

⁵¹ Nederlandse organisatie voor toegepast natuur wetenschappelijk onderzoek.

⁵² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (a), p. 3.

⁵³ art. 4 lid 3 Uitvoeringsregeling Tijdelijke wet pilot loondispensatie.

Tabel 2: Loonwaarde van cliënten die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren

Loonwaarde	Aantal (N=880)	In procenten
0 t/m 19	0	0%
20 t/m 39	24	2,7%
40 t/m 59	27	3,1%
60 t/m 79	12	1,4%
80 t/m 99	8	0,9%
100	0	0%
Onbekend/ niet geregistreerd	809	91,9%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid

Als de persoon binnen de doelgroep van de pilot valt, wordt de loonwaarde van de persoon bepaald. De loonwaarde is het percentage van het loon dat een persoon met soortgelijke opleiding en ervaring zonder handicap zou verdienen in een soortgelijke functie. De loonwaardebepaling wordt op verschillende manieren gedaan, gemeenten zijn vrij in hun keuze. Om de validiteit van de loonwaardebepalingen te waarborgen wordt aangesloten bij het onderzoek ‘Aan de slag met loonwaardemeting’ uitgevoerd door de Raad voor Inkomen in 2009. Uit dit onderzoek blijkt dat een loonwaardebepaling valide is wanneer:

Tabel 3: Criteria validiteit loonwaardebepaling

1. Toepassing op één persoon (bijna) dezelfde waarde geeft als toepassing van andere methoden;
2. De gemiddelde loonwaarde van alle metingen met één methode niet opvallend afwijkt van de gemiddelde loonwaarde van alle metingen met alle methoden;
3. Belanghebbende partijen de vastgestelde loonwaarde onderschrijven;
4. Ontwikkelaars van de methodiek de validiteit zoveel als mogelijk hebben geborgd (bijvoorbeeld door tijdens de ontwikkeling samen te werken met universiteiten en/of aan te sluiten op instrumenten die hun waarde - in een andere context - hebben bewezen).

Bron: Aan de slag met loonwaarde. Research voor Beleid, Zoetermeer 2009

Uit tabel 4 blijkt dat de gemiddelde loonwaarde van de in het CVS systeem geregistreerde loonwaardebepalingen 50% is. Aan de hand van de loonwaarde wordt bepaald hoe hoog de loondispensatie voor de werkgever is.⁵⁴ Uit tabel 4 blijkt dus dat de loondispensatie die werkgevers in deze pilot ontvangen gemiddeld 50% bedraagt van het WML.

Tabel 4: Uitkomsten loonwaardebepaling

Voornaamste beperking	Aantal loonwaardebepalingen	Gemiddelde loonwaarde
Lichamelijk	30	55%
Psychisch	29	44%
Psychosociaal	3	65%
Verstandelijk	3	42%
Niet geregistreerd	39	48%
Totaal	104	50%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 mei 2011. Research voor Beleid, 2012

Het college stuurt een beschikking naar de werkgever waarin is opgenomen dat deze dispensatie van betaling van het wettelijk minimumloon of het CAO loon krijgt én het percentage van het loon dat de werkgever dient te betalen. De loonwaarde wordt ieder half jaar opnieuw vastgesteld of eerder wanneer bijzondere omstandigheden dat noodzakelijk maken. De gemeente waar de persoon woont, vult het inkomen aan tot het wettelijk minimumloon. Deze gemeente stuurt de werknemer een beschikking waarin de hoogte van de aanvullende uitkering is opgenomen.⁵⁵

Het doel van de pilot is het komen tot een gefundeerde beslissing over het al dan niet landelijk invoeren van het instrument loondispensatie voor mensen met een arbeidsbeperking. Men beoogt met deze tijdelijke wet inzicht te krijgen in de wijze en de mate waarop het instrument loondispensatie, in combinatie met een aanvulling op de inkomsten uit arbeid in dienstbetrekking, de arbeidsinschakeling in dienstbetrekking van personen uit de doelgroep

⁵⁴ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 101.

⁵⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (a), p. 4.

verhoogt, evenals daarmee samenhangende vraagstukken en eventuele onvoorziene neveneffecten.⁵⁶

3.3 Deelnemers pilot

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de deelnemers aan de pilot. Daarbij komen de volgende kenmerken aan bod: Wsw indicatie of geen Wsw indicatie, de duur van de uitkering die de deelnemer geniet, de leeftijd, het geslacht en het type beperking. Ook wordt gekeken naar het effect van de keuze van de doelgroep op de resultaten van de pilot.

3.3.1. Wel of geen Wsw-indicatie

Uit tabel 2 blijkt dat een aantal gemeenten inzetten op deelnemers die al op de wachtlijst voor de Wsw staan. 28% van de deelnemers heeft een Wsw indicatie. Dat betekent dat er geen toegangstoets heeft plaatsgevonden.

Tabel 5: Voorziening waaruit deelnemers afkomstig zijn

Voorziening	Aantal	In procenten
Wsw	323	28%
Niet-Wsw	851	72%
Totaal	1.174	100%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Uit tabel 3 blijkt van het grootste gedeelte van de deelnemers niet te zijn geregistreerd hoe lang zij een uitkering hebben. Van het gedeelte waarvan de duur van de uitkering wel is geregistreerd blijkt dat het vooral om deelnemers gaat die langer dan twee jaar een uitkering hebben. Daarmee lijkt de pilot vooral ingezet te worden voor het zittende bestand dat moeilijk bemiddelbaar is.

⁵⁶ Art. 2 Tijdelijke wet pilot loondispensatie.

Tabel 6: Uitkeringsduur deelnemers

Duur uitkering	Aantal	In procenten
Minder dan een half jaar	69	6%
6-12 maanden	57	5%
12-24 maanden	83	7%
2 jaar of langer	186	16%
Onbekend/niet geregistreerd	779	66%
Totaal	1.174	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Uit tabel 4 blijkt dat de meerderheid van de deelnemers uit de leeftijdscategorieën boven de 35 jaar komen. De leeftijdscategorie boven de 45 jaar is het hoogst vertegenwoordigd.

Tabel 7: Leeftijd deelnemers

Leeftijd	Aantal	In procenten
Jonger dan 25 jaar	53	5%
25-34 jaar	286	24%
35-44 jaar	403	34%
45 jaar en ouder	421	36%
Onbekend	11	1%
Totaal	1.174	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Uit tabel 5 blijkt dat er meer mannelijke dan vrouwelijke deelnemers zijn. Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat het verschil tussen de instroom van mannen en vrouwen ten aanzien van Wsw geregistreerden nog hoger is. Dan is het percentage mannen 66% ten opzichte van 33% vrouwen.⁵⁷

⁵⁷ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 73.

Tabel 8: Geslacht deelnemers

Geslacht	Aantal	In procenten
Man	729	62%
Vrouw	444	38%
Onbekend	1	0,01%
Totaal	1.174	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Uit tabel 6 blijkt dat dat 1.174 deelnemers op de Wsw wachtlijst stonden of een positieve toegangstoets hebben doorstaan. Van 55% van de deelnemers is de aard van de beperking geregistreerd. Als er sprake was van meerdere soorten beperkingen is de belangrijkste beperking geregistreerd. Het overgrote deel van de geregistreerde beperkingen betreft lichamelijk beperkingen. 18% heeft een psychische beperking en 7% een psychosociale beperking. Slecht 3% van de deelnemers heeft een verstandelijke beperking.⁵⁸ Daarbij gaat het om werknemers met beperkingen in vaardigheden als communicatie, zelfverzorging, sociale vaardigheden en deelname aan de samenleving. Te denken valt aan personen met het Syndroom van Down.

Tabel 9: Type beperking deelnemers

Aard van de beperking	Aantal	In procenten
Lichamelijk	320	27%
Wsw-geïndiceerd*	292	25%
Beperking niet geregistreerd	230	20%
Psychisch	210	18%
Psychosociaal	88	7%
Verstandelijk	34	3%
Totaal	1.174	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012.

*(en geen beperking geregistreerd)

⁵⁸ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 73.

Als met dit vergelijkt met de Wsw-Statistiek 2010⁵⁹ blijkt dat nogal af te wijken. Daaruit blijkt namelijk dat 29% van de Wsw-ers die werkzaam waren in dienstbetrekking een verstandelijke handicap had. 22% had een lichamelijke beperking en 49% een psychische beperking.

3.3.2 Effect doelgroep keuze

Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de keuze voor de deelnemers het verloop van de pilot bepaalt. Gemeenten die de doelgroep te krap hebben gedefinieerd, ondervinden dat de pilot voor hen een te kleine omvang heeft. Gemeenten die hun doelgroep te ruim hebben geselecteerd, geven aan dat zij te veel tijd dienen te besteden dienen te besteden aan het selecteren van deelnemers. Het kiezen voor de moeilijk plaatsbare deelnemers kost het minste tijd als het gaat om de selectie, maar de doorlooptijd is langer.⁶⁰ Dit, omdat het meer tijd kost om een deelnemer nadat bepaald is dat deze tot de doelgroep behoort naar de werkplek toe te leiden. In deze tijd dienen zaken als een intake, bemiddeling, proefplaatsing⁶¹, werkplekaanpassing en eerste loonwaarde meting gedaan worden.

3.4 Eerste resultaten

3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de eerste resultaten van de pilot aan de hand van de dienstbetrekkingen die in de pilot zijn gerealiseerd. Daarbij wordt als eerste gekeken naar het aantal dienstbetrekkingen dat is gerealiseerd. Vervolgens wordt gekeken naar de kenmerken van de geplaatste deelnemers, de aard en omvang van het contract. Ten slotte wordt gekeken naar de geboden ondersteunden voorzieningen en de door de gemeenten verleende nazorg.

3.4.2 Resultaten

Op de peildatum 21 november 2011 waren er 96 geregistreerde proefplaatsingen omgezet in dienstbetrekkingen met loondispensatie in het CVS systeem. De dienstbetrekkingen kunnen voorafgegaan worden door proefplaatsingen. Zo hanteert de gemeente Amsterdam een

⁵⁹ Van Santen, Van Oploo en Engelen 2011, p.23.

⁶⁰ Van Ommeren en De Visser 2012, p.74.

⁶¹ Periode waarin werknemer met behoud van uitkering werkt voorafgaand aan het dienstverband.

proefperiode van maximaal drie maanden waarin de deelnemer kosteloos aan het werk gaan bij de werkgever. In de periode kan de werkgever ervaren wat de werknemer voor het bedrijf kan betekenen. De gemeente Wetstellingwerf geeft aan dat het een periode is om te kijken of het klikt tussen de werkgever en de werknemer.

Niet alle dienstverbanden zijn geregistreerd in het CVS systeem. Uit een belronde met de projectleiders van de deelnemende gemeenten blijkt dat er sprake is van 123 dienstverbanden. De niet geregistreerde dienstverbanden zijn niet meegenomen in het onderzoek van Research voor Beleid. De meeste dienstverbanden zijn gerealiseerd voor deelnemers met een lichamelijke of psychische beperking. Het gemiddeld aantal uur per week bedroeg 30 uur.⁶²

Tabel 10: Omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen

Belangrijkste beperking	Aantal dienstverbanden	Gemiddeld aantal uren/week
Lichamelijk	23	29
Psychisch	30	31
Verstandelijk	3	32
Psychosociaal	5	32
Niet geregistreerd	35	30
Totaal	96	30

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Bij de beschrijving van de doelgroep in paragraaf 3.3.1.(tabel 4) werd duidelijk dat de meerderheid van de deelnemers uit de leeftijdscategorieën boven de 35 jaar komen. De leeftijdscategorie boven de 45 jaar is het hoogst vertegenwoordigd. De deelnemers uit de leeftijdscategorie 45 jaar en ouder worden ook het meest geplaatst.

⁶² Van Ommeren en De Visser 2012, p. 105.

Tabel 11: Omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen

Leeftijdsklasse	Aantal dienstverbanden	Gemiddeld aantal uren/week
Jonger dan 25	3	37
25-35 jaar	27	31
35-45 jaar	29	28
45 jaar en ouder	37	31
Totaal	96	30

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Het overgrote deel van de gerealiseerde dienstbetrekkingen betreft contracten voor tijdelijke duur. Uit casestudies is gebleken dat de meeste contracten voor de duur van een ½ jaar zijn aangegaan. Slechts 4% heeft een vast contract gekregen.⁶³

Tabel 12: Omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen

Contractvorm	Aantal dienstverbanden	Percentage
Contract voor bepaalde tijd	85	88%
Contract voor onbepaalde tijd	4	4%
Oproep of nul-uren contract	3	3%
Niet geregistreerd	4	4%
Totaal	96	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Het vinden van nieuwe werkplekken blijkt voor de deelnemende gemeenten lastig te zijn. De deelnemende gemeenten gebruiken daarom veelal bestaande participatiebanen of werkervaringsplaatsen waar de deelnemers al werkzaam zijn. Deze werkplekken worden omgezet naar proefplaatsingen die vervolgens omgezet worden naar werkplekken met loondispensatie.⁶⁴ Uit tabel 10 blijkt dat de meeste dienstbetrekkingen zijn gerealiseerd in reguliere werkzaamheden. Jobcarving (het creëren van aangepaste functies) komt ook voor, maar in veel mindere mate. De reguliere werkzaamheden worden echter in de praktijk vaak

⁶³ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 106.

⁶⁴ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 107.

aangepast aan het niveau van de deelnemers door middel van het schrappen van (deel)taken of door aanpassing van de eisen die aan de werkzaamheden worden gesteld.⁶⁵

Tabel 13: Aard van de baan

Aard van de baan	Beperking volgens de toegangstoets	Aantal banen
Regulier werk	Verstandelijk	2
	Psychosociaal	5
	Lichamelijk	21
	Psychisch	27
	Niet geregistreerd	31
Totaal regulier		86
Jobcarving	Verstandelijk	1
	Psychosociaal	0
	Lichamelijk	2
	Psychisch	3
	Niet geregistreerd	4
Totaal jobcarving		10
Totaal		96

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Uit tabel 14 blijkt dat slecht 3 deelnemers aan het werk zijn gegaan bij een ‘Sociale werkplaats’ bedrijf⁶⁶ en de rest van de deelnemers bij een reguliere werkgever.

⁶⁵ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 107.

⁶⁶ SW-bedrijven ondersteunen mensen met een arbeidshandicap om aan de slag te komen. Dat kan binnen de muren van een ‘sociale werkplaats’, maar ook bij een reguliere werkgever via begeleid werken of detachering (individueel of in groepsverband).

Tabel 14: Aard van de baan

Aard van de baan	Beperking volgens de toegangstoets	Aantal banen
SW-bedrijf	Verstandelijk	1
	Psychosociaal	0
	Lichamelijk	1
	Psychisch	0
	Niet geregistreerd	1
Totaal SW-bedrijf		3
Regulier	Verstandelijk	2
	Psychosociaal	5
	Lichamelijk	22
	Psychisch	30
	Niet geregistreerd	34
Totaal reguliere werkgever		93
Totaal		96

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Ondanks het feit dat deelnemende gemeenten er rekening mee houden dat ondersteunende voorziening noodzakelijk zijn om de dienstbetrekkingen in stand te houden, blijkt uit het CVS systeem niet dat er veel gebruik gemaakt is van dergelijke voorzieningen.⁶⁷

Tabel 15: Ondersteunende voorzieningen (meerdere mogelijk per cliënt)

Voorziening	Aantal keer ingezet
Werkplekaanpassing	10
Vervoersregeling	3
Wegnemen van belemmeringen	0
Nazorg	28
Job coaching (gecertificeerde job coach)	4
Geen/ niet geregistreerd	55

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

⁶⁷ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 108.

Uit tabel 13 blijkt dat, als het gaat om leveren van nazorg, iets meer dan de helft van de deelnemende gemeenten gebruik maakt van eigen medewerkers. Het gaat hierbij om nazorggesprekken en coaching trajecten voor zowel de werkgever als de werknemer. De intensiteit en de duur van de nazorg hangt af van de behoeften van de deelnemer. Gemeenten geven aan deze coaching op termijn af te willen bouwen.⁶⁸

Tabel 16: Nazorg door gemeenten

Voorziening	Aantal keer ingezet	Percentage
Begeleiding/job coaching door eigen medewerkers	19	59%
Job coaching door een geregistreerde organisatie	15	47%
Totaal	32	100%

Bron: Belronde Pilot Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012. Meerdere antwoordenmogelijk; percentages tellen niet op tot 100%.

Een aantal van de gerealiseerde dienstverbanden is tussentijds beëindigd. Uit het CVS systeem is gebleken dat 14 van de 96 gerealiseerde dienstbetrekkingen (zie tabel 12) dienstbetrekkingen zijn beëindigd. De betrokken deelnemers hebben gemiddeld 3,5 maand gewerkt. Als reden voor de beëindiging is aangegeven:

Tabel 17: Redenen voor beëindiging⁶⁹

Reden	Aantal
Langdurige ziekte of verslechterde gezondheid	2
Cliënt heeft een loonwaarde van minder dan 20%	2
Ontslag op staande voet	1
Slechte motivatie van de cliënt	1
Vertrouwen van de werkgever geschonden	1
Conflict met werkgever over taken	1
Verergeren van een verslaving	1
Werknemer is niet te hanteren	1

⁶⁸ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 109.

⁶⁹ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 110.

Niet altijd werd de dienstbetrekking definitief beëindigd. Soms ging het om een omzetting naar een regulier dienstverband of een tijdelijke onderbreking.

Tabel 18: Andere redenen dan definitieve beëindiging⁷⁰

Reden	Aantal
Baan is in regulier dienstverband voortgezet	2
Tijdelijk onderbreking (cliënt werkt als stratenmaker en pakt in het voorjaar het werk weer op)	1
Betrokkene ziet af van de aanvulling uit de uitkering	1

3.4.3 Deelconclusie pilot

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven, is het doel van de pilot om te komen tot een gefundeerde beslissing over het al dan niet landelijke invoeren van het instrument loondispensatie voor mensen met een arbeidsbeperking. Men beoogt inzicht te krijgen in de wijze en de mate waarop het instrument loondispensatie, in combinatie met een aanvulling op de inkomsten uit arbeid in dienstbetrekking, de arbeidsinschakeling in dienstbetrekking van personen uit de doelgroep verhoogt. Tevens beoogt men inzicht te krijgen in de daarmee samenhangende vraagstukken en eventuele onvoorziene neveneffecten. Op basis van de in de voorgaande paragrafen vermelde onderzoeksresultaten kan nog geen eenduidige conclusie worden getrokken of loondispensatie landelijk moet worden ingevoerd. Dat komt ten eerste omdat de pilot nog niet is afgerond en de onderzoeksresultaten gebaseerd zijn op informatie op de peildatum 21 november 2011. Ten tweede is het zo dat deze eerste resultaten van de pilot per gemeente zeer verschillend zijn. Veel van de deelnemende gemeenten blijken veel moeite te hebben met het vinden van werkplekken voor potentiële deelnemers, enkele andere gemeenten slagen daar wel in. Zoals hiervoor beschreven ligt dat mede aan het feit dat gemeenten bestaande participatiebanen of werkervaringsplaatsen omzetten naar werkplekken met loondispensatie. Maar ook is het de deelnemende gemeenten duidelijk geworden dat het goed organiseren van de pilot investeringen vergt. Andere oorzaken zijn het feit dat er bestuurlijke draagkracht gevonden dient te worden voor de uitvoering van de pilot en soms zijn er keuzes gemaakt die achteraf niet juist bleken. Gemeenten geven aan dat het juist

⁷⁰ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 110.

noodzakelijk is om de pilot enige massa te geven om op die manier het organiseren van de toegangstoets en de werkgeversbenadering efficiënt te organiseren. Het realiseren van enige massa in de pilot wordt ook bemoeilijkt door het feit dat het om een maatwerktraject gaat.⁷¹ Mijn indruk is ook dat gemeenten vooral de makkelijk plaatsbaren voorrang geven in de pilot. Mensen met een verstandelijke handicap zijn voor gemeenten moeilijker plaatsbaar en worden veel minder vaak geplaatst dan in de Wsw praktijk. In de pilot bedraagt hun deelname 3% terwijl zij binnen de Wsw praktijk hun deelname 29% bedraagt. Dat is deels te verklaren uit het feit dat gemeenten minder ervaring hebben met re-integratie van verstandelijke gehandicapten. Uit de Wsw-Statistiek 2010 blijkt overigens wel dat het overgrote deel van de Wsw-ers in dienstbetrekking een matige arbeidshandicap heeft. Slechts 22% heeft een ernstige arbeidshandicap.⁷²

3.5 Financiële gevolgen

3.5.1. Financiële gevolgen voor deelnemers aan de pilot

Deelnemers aan de pilot gaan er gemiddeld € 106,16 per maand op vooruit. Dit geldt echter niet voor alle deelnemers. Voor deze deelnemers geldt dat hun inkomen achteruit gaat. Het gaat om deelnemers die gemiddeld vier uur minder (gemiddeld 28 uur) werken dan de deelnemers die er in inkomen op vooruit gaan (gemiddeld 32 uur). Deze deelnemers hebben ook vaak een lagere loonwaarde dan deelnemers die er in inkomen op vooruit gaan. Daarbij komt dat sommige gemeenten regelingen hebben waarvoor deelnemers aan de pilot niet meer in aanmerking komen. Gehuwden, of daarmee gelijkgestelden met een WWB uitkering hebben een inkomen op minimumloon, zodat voor hen deelname aan de pilot niet loont. Ook is het gunstiger om in een SW-dienstverband te werken omdat zij hiermee het volledige wettelijk minimumloon (WML) verdienen.⁷³

3.5.2 Financiële gevolgen na invoering wetsvoorstel Wwnv

In deze paragraaf wordt een algemeen beeld geschetst van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel Wwnv van enkele fictieve werknemers, los van mogelijke voordelen in verband met loondispensatie. Deze werknemers hebben of een Wsw-indicatie, een WWB-uitkering of een Wajong-uitkering.

⁷¹ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 13-14.

⁷² Van Santen, Van Oploo en Engelen 2011, p.23.

⁷³ Van Ommeren en De Visser 2012, p. 83-84.

3.5.2.1 Wsw-ers

Om in aanmerking te komen voor een Wsw-indicatie dient men in verband met een handicap niet in staat te zijn om in een reguliere baan aan het werk te gaan. Deze personen zijn wel in staat om regelmatig in een aangepaste werkomgeving te werken. Daarnaast willen zij zelf ook graag werken en staan ze ingeschreven bij het UWV werkbedrijf.⁷⁴ Deze personen kunnen in de huidige Wsw aan de slag via detachering bij een regulier werkgever. Als dat niet mogelijk is kunnen zij beschut werk gaan doen binnen het sociaal werkvoorzieningsbedrijf.⁷⁵

Wsw-ers vallen onder de CAO van de onderneming waar zij werkzaam zijn. De bekostiging vanuit de gemeente van beschutte werkplaatsen bedraagt maximaal 100% van het WML. Op grond van de van toepassing zijnde CAO kan het zijn dat een Wsw-er meer krijgt dan 100% van het WML. Deze kosten zijn voor de werkgever. Voormalige Wsw-ers met wel bij een reguliere werkgever aan het werk kunnen, gaan over naar het wetsvoorstel Wwnv.⁷⁶

Als het wetsvoorstel Wwnv doorgang had gevonden was de Wsw enkel nog toegankelijk geweest voor personen die niet in staat zijn bij een reguliere werkgever te werken en dus enkel ‘beschut werk’ kunnen verrichten. Om te waarborgen dat personen met een indicatie ‘beschut werken’ toegang behouden tot de Wsw, moesten gemeenten in dat geval hun beleid ten aanzien van beschut werken in een verordening vastleggen.⁷⁷

3.5.2.2 Een fictief voorbeeld uit de praktijk

Jan en Marianne zijn getrouwd en zijn beiden 48 jaar oud. Zij wonen samen met hun hond in een huurwoning in de gemeente Waalre. Ze hebben een spaarrekening waarop € 2.000, = staat en verder hebben zij geen vermogensbestanddelen. Beiden hebben zij een Wsw indicatie. Jan werkt als conciërge bij het Sint-Joris College (Scholengroep het Plein) in Eindhoven. Op de arbeidsovereenkomst van Jan is de CAO OMO van toepassing. Zijn salaris bedraagt € 990,16 netto per maand. Zijn vrouw Marianne werkt als schoonmaakster op het stadhuis van de gemeente Eindhoven. Zij is gedetacheerd vanuit de gemeente Waalre naar de gemeente Eindhoven. Haar inkomen bedraagt € 935,81 inclusief vakantietoeslag. Zij verdient 70% van

⁷⁴ UWV Werkbedrijf 2012.

⁷⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (c)

⁷⁶ Rijksoverheid 2012 (b), p.12.

⁷⁷ Rijksoverheid 2012 (b), p.11.

het WML, de bijstandsnorm voor een alleenstaande. Hun gezamenlijke inkomen is daarmee €1925,97. Op dit inkomen wordt niets gekort.

Wanneer Jan en Marianne zich in 2014 hadden gemeld bij de gemeente Waalre voor een Wsw-indicatie hadden zij die niet meer gekregen omdat zij in staat zijn bij een reguliere werkgever te werken. Dat betekent dat zij onder het regime van het wetsvoorstel Wwnv zouden vallen en de middelen- en partnertoets van toepassing zou zijn. De bijstandsnorm voor gehuwden is op dit moment € 1336,87 per maand inclusief vakantietoeslag. Het inkomen dat Marianne vanuit de gemeente Waalre ontvangt, zal in dat geval een stuk lager worden omdat het inkomen van haar partner Jan meetelt bij de bepaling van de hoogte van haar uitkering. Het inkomen van Jan bedraagt € 990,16 inclusief vakantiegeld per maand. Marianne komt daarmee in aanmerking voor een uitkering in het kader van het wetsvoorstel Wwnv van € 346,71 inclusief vakantiegeld per maand. Het vermogen dat ze samen hebben, valt onder het vrij te laten vermogen (voor gehuwden is dat € 11.370), dus daar wordt geen rekening mee gehouden. Het invoeren van het wetsvoorstel Wwnv betekent voor Jan en Marianne een vermindering van het inkomen met ($€ 935,81 - € 346,71 =$) € 589,10. Dat komt neer op een verlaging van het inkomen van 30,6%.

3.5.3.1 WWB-uitkeringsgerechtigden

Om in aanmerking te komen voor een WWB uitkering dient men als Nederlander, of daaraan gelijkgestelde, hier te lande niet over middelen te beschikken om in de algemene bestaanskosten te kunnen voorzien. Hierbij geldt ook de partner- en middelentoets. Dus bij de overgang naar het wetsvoorstel Wwnv verandert er voor deze groep niets. Het vermogen van een alleenstaande mag niet hoger zijn dan € 5.685 en voor alleenstaande ouders en gehuwden niet hoger dan € 11.370. Het inkomen en vermogen van de partner telt mee bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering.⁷⁸ Omdat er geen wijziging optreedt bij de overgang naar het wetsvoorstel Wwnv ten opzichte van de WWB, is het opnemen van een praktijkvoorbeeld niet interessant.

3.5.3.2 Wajongers

Om in aanmerking te komen voor een uitkering in het kader van de Wajong dient men te voldoen aan een van de volgende voorwaarden:

⁷⁸ Wettekst Wet werk en bijstand (WWB).

- Men is op 17 jarige leeftijd minstens 25% arbeidsongeschikt.
- Men is jonger dan 30 en tijdens zijn studie voor minsten 25% arbeidsongeschikt geraakt, waardoor (volledig) werken na afronding van de studie niet mogelijk is. Men moet in het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid minstens 6 maanden hebben gestudeerd.⁷⁹

Vanaf 2012 zou de Wajong alleen nog toegankelijk zijn voor jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Zij behouden het recht op een uitkering ter hoogte van 75% van het wettelijke minimumloon (WML). Personen die beschikken over arbeidsvermogen zouden overgaan naar het wetsvoorstel Wwnv. Hun inkomen daalt dan naar 70% van het wettelijk minimumloon en voor hen gaat ook de partner en middelentoets gelden. Voor jongeren die vóór 2012 een Wajonguitkering hadden, blijft de Wajong gelden. Voor hen gaat niet de vermogens- en partnertoets gelden. Zie hiervoor de onderstaande tabel.

Tabel 19: Toepassing partnertoets⁸⁰

<i>vanaf 1 januari 2014</i>	‘oude’ Wajong en ‘nieuwe’ Wajong (instroom t/m 2011)	‘nieuwe’ Wajong (instroom 2012)
Met arbeidsvermogen	70% WML geen partner- en middelentoets	Vanaf 1 januari 2014 in het wetsvoorstel Wwnv
Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	75% WML geen partner- en middelentoets	75% WML geen partner- en middelentoets

3.5.3.3 Een fictief voorbeeld uit de praktijk

Rick en Janneke zijn beiden 24 jaar en wonen samen in de gemeente Best. Jan heeft op negentienjarige leeftijd, tijdens zijn studie een ziekte gekregen waardoor hij na afronding van zijn studie blijvend niet in staat is volledig te werken. Na afloop van de wachttijd is hij voor 50% arbeidsongeschikt verklaard. Janneke werkt als onderwijzeres op basisschool de Klimboom in Best. Rick is ook onderwijzer in het basisonderwijs en heeft een uitkering in het

⁷⁹ Rijksoverheid 2012 (a)

⁸⁰ Rijksoverheid 2012 (b), p. 7.

kader van de Wajong van € 1092 per maand. In 2010 is hij voor 18 uur per week gaan werken op basisschool de Korenbloem in Oirschot. Stel dat hij hiermee € 700 netto per maand verdient. Dan krijgt hij een Wajong uitkering van € 392 per maand aan. Zijn inkomen werd aangevuld tot 75% van het wettelijk minimum loon. Omdat Rick een oude Wajong-er is, zakt de aanvulling op zijn inkomen na 2014 naar 70% van het WML, maar met de middelen en het inkomen van Janneke wordt geen rekening gehouden.

Wanneer Rick in 2012 een Wajong uitkering aangevraagd had, was zijn inkomen aangevuld tot 75% van het WML. Na 1 januari 2014 zou hij dan onder het regime van het wetsvoorstel Wwnv vallen, waardoor het inkomen van zijn partner Janneke zou gaan meetellen voor het recht op een aanvulling op zijn inkomen. Als onderwijzeres die fulltime werkzaam is in het basisonderwijs is haar inkomen hoger dan het WML. Dat betekent dat Rick niet meer in aanmerking komt voor een aanvulling op zijn inkomen. Afgezien van het inkomen van Janneke gaat Rick er 35,9% in inkomen op achteruit.

Wanneer Rick tijdens zijn studie *volledig en duurzaam* arbeidsongeschikt was geraakt krijgt hij, tot hij de AOW leeftijd bereikt, een Wajong uitkering van 75% van het WML. Wanneer hij de uitkering aanvraagt maakt dan niet uit. Het inkomen en vermogen van Janneke speelt daarbij geen rol.

3.5.4 Deelconclusie financiële gevolgen

Uit de resultaten van de pilot blijkt dat de deelnemers van de pilot er gemiddeld € 106,16 per maand op vooruit gaan. Dat lijkt een heel mooi resultaat omdat € 106,16 voor mensen met een laag inkomen een groot bedrag is om er maandelijks bij te krijgen. In het voorbeeld van Rick en Janneke zou Rick er bijna 10% op vooruit gaan. Dit resultaat is echter maar betrekkelijk als we, los van de loondispensatie, naar de algemene vergelijking van de inkomens kijken. Uit de inkomensvergelijking in voorgaande paragrafen blijkt dat wanneer de deelnemers onder het regime van het wetsvoorstel Wwnv gaan vallen, hun inkomen 30-35%, daalt en dat zij soms in het geheel geen recht meer hebben op een aanvulling op het inkomen uit de werkzaamheden. Dat kan dramatische gevolgen hebben voor de werknemers omdat er grote kans bestaat dat vaste lasten niet meer betaald kunnen worden. Het wetsvoorstel Wwnv werd geïntroduceerd met het motto dat er uit moet worden gegaan van wat mensen kunnen in plaats van wat ze niet kunnen. Als dan uit de eerste resultaten blijkt dat deelnemers er ook nog op vooruit gaan lijkt het wetsvoorstel Wwnv een na te streven doel. Echter, bij nader onderzoek

lijkt het wetsvoorstel Wwnv in mijn beleving meer op een bezuinigingsactie. Enige troost is dat de mensen die aangewezen zijn op beschut werken, niet overgaan naar het wetsvoorstel Wwnv. Dat zijn de personen met de meest ernstige handicaps. Dat zijn meestal de verstandelijk gehandicapten en hun aandeel in de Wsw is nu 20-25% als we kijken naar de wachtlijsten, doorstroom en plaatsingen zoals genomen in de Wsw Statistiek 2010.

Hoofdstuk 4 Jurisprudentie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt jurisprudentie besproken die betrekking heeft op vroegere loondispensatie- en loonkostensubsidieregelingen. In reguliere tijdschriften als Rechtspraak Sociale Verzekeringen (RVS) en Uitspraken Sociale Zekerheid (USZ) is over deze onderwerpen niet of nauwelijks jurisprudentie gepubliceerd. Doornemen van de jaargangen 2009 tot en met 2012 van USZ en de zoekterm 'loonsuppletie' of 'loonkostensubsidie' in de RSV bestanden van Plaza Kluwer, leverde niets op. Daaruit valt af te leiden dat er weinig of geen jurisprudentie met deze onderwerpen is gepubliceerd. Rechtspraak.nl leverde wel enkele uitspraken op. Bij loondispensatie gaat het om geschillen met de belastingdienst over het niet toepassen van een arbeidskorting⁸¹, het toepassen van een lager arbeidskostenforfait⁸² of ontslagverzoeken bijvoorbeeld op bedrijfseconomische gronden⁸³. Als het gaat om uitspraken betreffende loonkostensubsidie, gaat het om geschillen over het afwijzen / weigeren⁸⁴, beëindigen⁸⁵ of afbouwen⁸⁶ van loonkostensubsidies.

De gevonden jurisprudentie betreft helaas geen uitspraken die van belang zijn voor de probleemstelling van deze scriptie. Daarom is gekozen om in dit hoofdstuk enkele uitspraken te bespreken die mogelijk interessant zijn voor de betrokkenen bij loondispensatie of loonkostensubsidies. Gestart wordt met een uitspraak waarin het begrip belanghebbende wordt besproken. Vervolgens wordt een uitspraak besproken waarbij het gaat om een ontslagverzoek op bedrijfseconomische gronden en waarin het afspiegelingsbeginsel onjuist is toegepast. Ten slotte drie uitspraken betreffende weigering, afbouw en stopzetting van loonkostensubsidie.

Van de gekozen uitspraken wordt een korte weergave van de feiten, de juridische vraag die ter beantwoording ligt en de beoordeling en het besluit van de rechter besproken. Vervolgens wordt een omschrijving van de uit de uitspraak te destilleren rechtsregel gegeven.

Vermeldenswaardig is nog dat alle uitspraken van na de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn, die op 1 januari 1998 is ingevoerd. Daarin zijn in titel 4.2 regels opgenomen waaraan voldaan dient te worden bij de verstrekking van subsidies.

⁸¹ LJN: BJ4851, Gerechtshof Amsterdam, 08/00888.

⁸² LJN: AK4140, Gerechtshof 's-Gravenhage, BK-02/01882.

⁸³ LJN: BI9921, Sector kanton Rechtbank 's-Hertogenbosch, 604998.

⁸⁴ LJN: AB2694, Rechtbank Almelo, 00 / 925 REA H1 A.

⁸⁵ LJN: BW3495, Rechtbank Dordrecht, 12/47 - 12/370 tot en met 12/374.

⁸⁶ LJN: BW5694, Rechtbank Haarlem, 11/3346.

4.2.1 Is werknemer belanghebbende?

In de zaak van de rechtbank Maastricht van 11 november 2003⁸⁷ heeft de betrokken werknemer (eiser) namens een B.V., die op naam staat van zijn partner, een subsidie op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) aangevraagd bij het college van burgemeester en wethouder van de gemeente (verder te noemen: het college). Deze aanvraag is afgewezen. Niet de werknemer, maar de B.V. zelf heeft een bezwaarschrift ingediend, welke door het college ongegrond is verklaard. De betrokken werknemer heeft vervolgens weer beroep aangetekend bij de rechtbank van Maastricht. In deze uitspraak staat de vraag centraal of de betrokken werknemer belanghebbende is bij de aanvraag van loonkostensubsidie in het kader van de WIW.

De vraag waar de rechtbank zich over gebogen heeft, is of de eiser ontvankelijk is in zijn beroep. Het bestreden besluit is namelijk gericht aan de B.V. en niet aan de werknemer die eiser is in deze zaak. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in art. 8:1 lid 1 opgenomen dat een belanghebbende bij de rechtbank beroep kan instellen tegen een besluit. In art. 7:1 lid 1, aanhef Awb is opgenomen dat degene die beroep kan aantekenen eerst bezwaar dient aan te tekenen tegen dat besluit. Het begrip ‘belanghebbende’ is omschreven in art. 1:2 lid 1 Awb en wordt gedefinieerd als degene die rechtstreeks bij het besluit betrokken is.

In deze zaak ging het om de weigering van een loonkostensubsidie aan de werkgever van eiser. In art. 5 lid 1 WIW is namelijk bepaald dat de gemeenten de subsidie aan werkgevers toekennen. Tussen werkgever en werknemer was een arbeidsovereenkomst gesloten waarbij in art. 2 van de arbeidsovereenkomst was opgenomen dat het ging om een werkervaringsplaats in de zin van de WIW. In de arbeidsovereenkomst was verder geen voorbehoud opgenomen ten aanzien van de financiering van de arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat voor de duur van de arbeidsovereenkomst de werknemer in dienst was genomen, ongeacht het beschikbaar komen van de subsidie. Daarmee is de rechtbank van oordeel dat de werknemer slechts een afgeleid belang had bij de afwijzing van de aanvraag voor de loonkostensubsidie aan zijn werkgever. Daarmee voldeed eiser niet aan de voorwaarde uit art. 1:2 lid 1 Awb, zodat hij niet de mogelijkheid had om daartegen beroep aan te tekenen.

Daarnaast diende de vraag beantwoord te worden of eiser namens de B.V. kan optreden. Op navraag van de rechter heeft eiser ter zitting verklaard dat hij bewust in plaats van de B.V.

⁸⁷ LJN: AN9158, Rechtbank Maastricht, AWB 02/1334 BESLU.

bezwaar had aangetekend tegen het bestreden besluit. De reden dat zij daarvoor gekozen hadden, is het feit dat eiser minder griffierecht hoefde te betalen dan de B.V.. De rechter was van mening dat eiser en B.V. om financiële redenen het risico hebben genomen dat eiser niet-ontvankelijk werd verklaard. Dat risico is ingetreden en de rechter zag geen reden om het beroep alsnog aan te merken als een beroep namens de B.V.. De rechtbank heeft eiser dan ook niet-ontvankelijk verklaard.⁸⁸

4.2.2 Rechtsregel

De rechtsregel die uit deze uitspraak gestedilleerd kan worden is dat een werknemer die werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst waarbij de werkgever loonkostensubsidie of loondispensatie ontvangt, niet altijd aan te merken is als belanghebbende. Enkel wanneer zijn arbeidsovereenkomst expliciet afhankelijk is gesteld van de financiering, heeft de betrokken werknemer een direct belang bij de loonkostensubsidie of loondispensatie. Wanneer de arbeidsovereenkomst niet afhankelijk is gesteld van de financiering is er slechts sprake van een indirect belang en is de werknemer geen belanghebbende in de zin van de Awb.

4.3.1 Ontslagverzoek werknemer met arbeidshandicap

In de zaak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 16 maart 2009⁸⁹ heeft de werkgever op 30 januari 2009 een verzoek ingediend bij de rechtbank om de arbeidsovereenkomst met de betrokken medewerker te beëindigen op grond van bedrijfseconomische redenen. Werknemer was sinds 9 juli 2007 bij werkgever in dienst. Werkgever heeft aangegeven dat het bedrijf in de twee voorgaande jaren operationele verliezen heeft geleden. De verwachting was dat de verliezen in de nabije toekomst substantieel zouden toenemen vanwege de verslechterende economische situatie. Ondanks de maatregelen die het bedrijf al genomen had, was het nodig om personeel te ontslaan.

Werknemer had een tijdelijke arbeidsovereenkomst tot 9 juli 2010. Werkgever ontving 40% van het salaris van de werknemer als loondispensatie in verband met een arbeidshandicap. De betrokken werknemer viel in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar. In deze leeftijdscategorie en

⁸⁸ LJN: AN9158, Rechtbank Maastricht, AWB 02/1334 BESLU.

⁸⁹ LJN: B19921, Sector kanton Rechtbank 's-Hertogenbosch, 604998.

tevens in de functie, was nog één werkneemster werkzaam. De functies waren onderling uitwisselbaar. Deze werkneemster was op dat moment met zwangerschapsverlof.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het bedrijf aan de hand van de overgelegde financiële gegevens voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de bedrijfseconomische situatie van het bedrijf sterk achteruit is gegaan en dat de prognose ongunstig is. Het bedrijf heeft hiermee voldoende aannemelijk gemaakt dat het noodzakelijk was om de personele kosten te verlagen.

Bij het bepalen van de ontslagvolgorde is het afspiegelingsbeginsel echter onjuist gehanteerd. De andere werknemer met dezelfde functie uit de zelfde leeftijdscategorie die korter in dienst was en ook een tijdelijke aanstelling had, had als eerste ontslagen moeten worden. Werkgever had aangegeven dat zij deze werkneemster wilde behouden omdat zij beschikte over meer passende ervaring en opleiding. Verweerder heeft dit argument echter met succes bestreden door aan te geven dat beide werknemers bij indiensttreding dezelfde ervaring hadden als boekhouder. Verweerder was echter een jaar langer in dienst en had een opleiding op MBO-4 en zijn collega had een opleiding op MBO-3 niveau.

Verder gaf werkgever aan dat verweerder een lichte vorm van autisme had waardoor hij begeleiding nodig had in zijn werkzaamheden. De functie zou in de toekomst worden verzwaaard terwijl er geen begeleiding meer kon worden geboden. De rechtbank was van oordeel dat niet in te zien was waarom de werkzaamheden verzwaaard zouden worden wanneer zij door één medewerker uitgevoerd zouden worden. De gestelde verlaging van de omzet bracht namelijk ook een vermindering van de boekhoudkundige werkzaamheden met zich mee. Het terugbrengen van het aantal boekhoudkundige medewerkers bracht niet met zich mee dat verweerder minder begeleiding zou krijgen in zijn werkzaamheden. Naast de beperkte begeleiding van zijn job-coach had hij begeleiding van de collega die met zwangerschapsverlof was. Tijdens het zwangerschapsverlof waren de werkzaamheden van deze collega overgenomen door een externe medewerker.

Ter zitting heeft werkgever aangegeven dat hij de eerder genoemde werkneemster die met zwangerschapsverlof was, na haar zwangerschapsverlof ook wilde ontslaan. Het was zijn bedoeling om nog slechts één medewerker op de betrokken afdeling werkzaam te laten zijn. Werkgever gaf aan dat verweerder die functie niet alleen aan kon, omdat hij begeleiding nodig had. Op het moment van de zitting was het ontslag van de medewerkster die met zwangerschapsverlof was niet aan de orde. Uit het feit dat er een externe medewerker was ingehuurd tijdens het zwangerschapsverlof bleek dat in de begeleiding van verweerder kon

worden voorzien en dat er op het moment van de zitting nog geen sprake van was dat het werk door één medewerker afgedaan kon worden. De rechter was van mening dat het feit dat verweerder begeleiding nodig had, niet rechtvaardigde dat afgeweken werd van het afspiegelingsbeginsel.

Daarnaast overwoog de rechter nog dat verweerder door zijn arbeidshandicap een moeilijkere positie had op de arbeidsmarkt dan zijn collega die met zwangerschapsverlof was. Het beëindigen van de arbeidsovereenkomst bracht voor verweerder een groter nadeel met zich mee dan voor zijn collega. Daarbij kwam nog dat het financiële belang dat werkgever bij het ontslag van verweerder had, kleiner was dan bij zijn collega omdat hij voor verweerder loondispensatie ontving.

De rechtbank heeft op grond van bovenstaande geconcludeerd dat er geen sprake was van een zodanige verandering van omstandigheden dat de arbeidsovereenkomst direct dan wel op korte termijn beëindigd had moeten worden.⁹⁰

4.3.2 Rechtsregel

Ook voor medewerkers met een arbeidshandicap, die werkzaam zijn op grond van een arbeidsovereenkomst waarbij de werkgever loondispensatie ontvangt, dient het afspiegelingsbeginsel toegepast te worden. Het feit dat een medewerker een arbeidshandicap begeleiding nodig heeft bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden, staat in principe niet aan de functievervulling in de weg. Een werkgever kan zijn ontslagverzoek dan ook niet op die grond baseren. Bij het ontslag is naast het afspiegelingsbeginsel ook relevant dat de positie van medewerkers met een arbeidshandicap zwak is. Het is daardoor niet te verwachten dat zij snel weer in een andere functie aan het werk zullen komen. Een rechter zal dit moeten meewegen in zijn overweging of het ontslagverzoek gehonoreerd moet worden of niet. Ook het UWV zal dit meewegen is zijn besluit of het ontslagverzoek verleend kan worden.

4.4.1 Weigering plaatsingsbudget aan opvolgende werkgever

In de zaak van de rechtbank Almelo van 13 juni 2001⁹¹, had de werkgever op 20 januari 2000 een aanvraag ingediend bij het Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK) voor een

⁹⁰ LJN: BI9921, Sector kanton Rechtbank 's-Hertogenbosch, 604998.

⁹¹ LJN: AB2694, Rechtbank Almelo, 00/925 REA H1A

plaatsingsbudget ten behoeve van een van haar werknemers. De aanvraag is door het GAK bij besluit van 19 april 2000 afgewezen. Werkgever heeft op 29 mei 2000 een bezwaarschrift ingediend tegen voornoemd besluit welke door het GAK ongegrond is verklaard op 26 oktober 2000. Werkgever heeft op 1 december 2000 tegen dit besluit beroep aangetekend. Het was de vraag of deze afwijzing terecht was en in stand kon blijven.

Een werkgever die een werknemer in dienst nam met een arbeidshandicap voor de duur van minimaal zes maanden kon een plaatsingsbudget aanvragen op grond van art 17 lid Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten⁹² (wet REA). Een plaatsingsbudget kon worden verstrekt aan een werkgever als hij een arbeidsgehandicapte werknemer in dienst nam. De subsidie bedroeg € 10.890, - op basis van een fulltime dienstverband verspreid over 3 jaar. Werkte de werknemer korter dan drie jaar of in parttime verband dan werd de subsidie naar rato berekend. De enige voorwaarde om voor deze subsidie in aanmerking te komen was dat de werknemer ten minste 6 maanden werkzaam was voor de werkgever.

Deze subsidie kon worden aangevraagd bij het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). Op grond van lid 4 van voornoemd artikel kon een dergelijk plaatsingsbudget gedeeltelijk of geheel geweigerd worden, wanneer al eerder aan de werkgever van een arbeidsgehandicapte is verstrekt op grond van art. 6 lid 1 en 5 van de Regeling Werkgeverssubsidies REA.

Werknemer was op 1 januari 2000 in dienst getreden bij werkgever. Daarvoor was de werknemer weliswaar werkzaam voor werkgever maar was er geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Werknemer was op 1 april 1995 als monteur in dienst getreden bij een andere werkgever. In maart 1997 was de werknemer uitgevallen in verband met rugklachten. Omdat er bij zijn eigen werkgever geen mogelijkheden waren voor re-integratie is werknemer op detacheringsbasis bij de huidige werkgever in een nieuw gecreëerde functie aan het werk gegaan. Aan het einde van de wachttijd was er sprake van een arbeidsongeschiktheidspercentage van 25-35% en wordt er voor vier jaar loonsuppletie toegekend. Aan de voormalige werkgever werd loonkostensubsidie toegekend. Op 1 januari 2000 was de werknemer een arbeidsovereenkomst aangegaan met de nieuwe werkgever waarop de loonkostensubsidie per dezelfde datum werd beëindigd. De nieuwe werkgever vroeg vervolgens loonkostensubsidie aan welke geweigerd werd.

⁹² Wet REA is ingetrokken per 1 januari 2006.

De rechter was van mening dat aan de nieuwe werkgever ten onrechte een plaatsingsbudget was geweigerd. Werkgever was eerst per 1 januari 2000 een arbeidsovereenkomst aangegaan met de werknemer. Door het aangaan van dit dienstverband voor onbepaalde tijd kwam werkgever in aanmerking voor een plaatsingsbudget op grond van art. 17 wet REA. Dit plaatsingsbudget kon slechts geweigerd worden wanneer al eerder aan de werkgever een subsidie was verstrekt. Daarvan was geen sprake. Er was weliswaar eerder subsidie toegekend voor de betrokken werknemer, maar die was aan de vorige werkgever van de werknemer toegekend. Dat betekent dat het bestreden besluit niet in rechte stand kon houden.⁹³

4.4.2 Rechtsregel

Loonkostensubsidies of loonsuppleties worden aan de werkgever toegekend indien de werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst neemt voor de duur van een bepaalde minimum termijn. Dat is als algemene regel opgenomen in de betreffende regeling. Daarvan kan alleen worden afgeweken wanneer de betreffende werkgever al eerder dergelijke subsidie heeft ontvangen voor de betrokken werknemer. Deze uitzondering ziet echter niet op een nieuwe werkgever van de betrokken werknemer. Dat betekent dat wanneer een arbeidsgehandicapte wisselt van werkgever, de nieuwe werkgever ook in aanmerking kan komen voor een subsidie.

4.5.1 Afbouw van loonkostensubsidie

In de zaak van de rechtbank Amsterdam van 17 juli 2012⁹⁴, hebben drie welzijnsorganisaties beroep aangetekend tegen een besluit van 26 september 2011 van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam (verder te noemen: het college) om voor 2012 de loonkostensubsidie versneld af te bouwen met 40% ten opzichte van 2011. In de bezwaarfase zijn de bezwaren van de welzijnsorganisaties ongegrond verklaard. In deze zaak staat de vraag centraal of het college bij de versnelde afbouw van de loonkostensubsidie een redelijke termijn in acht heeft genomen. Het gaat daarbij om de redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 lid 1 van de Awb.

Op grond van de re-integratie verordening WWB beschikt het college over een subsidieregeling ter financiering van in- en doorstroombanen (ID-banen). Het college bepaalt

⁹³ LJN: AB2694, Rechtbank Almelo, 00 / 0925 REA H1 A

⁹⁴ LJN: BX3191, Rechtbank Amsterdam, AWB 12/468 BELEI, AWB 12/469 BELEI en AWB 12/467 BELEI.

de hoogte van de subsidie. Het doel van deze subsidieregeling was het behouden van bestaande banen op grond van het Besluit ID banen na de invoering van de WWB. De WWB is op 1 januari 2004 inwerking getreden. In 2008 heeft het college het beleid gewijzigd. Vóór 2008 ging het om loonkosten dekkende subsidie. Het college wilde de subsidie ombouwen naar een subsidie die bestaat uit een aanvulling op de loonwaarde van de ID-werknemers die (nog) niet konden uitstromen naar regulier werk. Vanaf 2009 werd de subsidie ieder jaar met 10% verlaagd. Het college heeft op 19 juli 2011 besloten om de afbouw van de subsidies te versnellen. De subsidiebedragen die op 31 december 2011 golden werden per 1 januari 2012 met 40% verlaagd. Hiertoe heeft het college de Beleidsregels Re-integratieverordening gewijzigd en deze zijn op 29 juli 2011 gepubliceerd.

Op grond van art. 4:51 lid 1 Awb is het college bevoegd om de subsidie geheel of gedeeltelijk te weigeren indien aan de subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is versterkt voor dezelfde of voortdurende activiteiten. Daarbij dient er sprake te zijn van veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten die zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting verzetten.

Op grond van vaste jurisprudentie van de Raad van State⁹⁵ heeft een subsidieverstrekker een grote mate van beleidsvrijheid bij het verlenen, verminderen of beëindigen van subsidies zoals loonkostensubsidies. Deze beleidsvrijheid wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als er sprake is van een langdurige subsidieverlening over meerdere jaren, dient de subsidieverstrekker de subsidieontvanger tijdig op de hoogte te stellen van de vermindering van de subsidie. Een redelijke termijn stelt de subsidie ontvanger in staat om passende maatregelen te nemen om de gevolgen van verlaging of beëindiging van de subsidie op te vangen.

In deze zaak zagen de welzijnsorganisaties het ontslag van de ID-werknemers als enige manier om het verlagen van de loonkostensubsidie op te vangen. Dat betekent dat zij een ontslagprocedure bij het UWV moesten starten. Het UWV verleent het ontslag echter pas op het moment dat het college een definitief besluit heeft genomen over de verlaging of beëindiging van de loonkostensubsidie. Het enkele voornemen deze subsidie te verlagen of te beëindigen is niet genoeg om een ontslagvergunning te verlenen. Het college heeft dit besluit op 26 september 2011 genomen, waarna de welzijnsorganisaties een ontslagprocedure konden

⁹⁵ LJN: AZ7971, Raad van State, 200603663/1, 7 februari 2007 en LJN: BM9682, Raad van State, 201000630/1/H2, 30 juni 2010.

starten. Twee van de welzijnsorganisaties hebben binnen twee weken na dit besluit ontslagprocedures gestart bij het UWV. De rechtbank is van oordeel dat zij voldoende voortvarend te werk zijn gegaan. Het feit dat zij niet alle medewerkers per 1 januari 2012 hebben kunnen ontslaan is dan ook niet aan hen te wijten. Dat is het gevolg van de besluitvorming van het college. De rechtbank is van oordeel dat het college de loonkostensubsidie over de periode tussen 1 januari 2012 en de ontslagdatum van de ID-medewerkers dient voort te zetten.

Deze redenering gaat echter niet op voor de derde welzijnsorganisatie. Deze organisatie heeft eerst op 7 november 2011 ontslagvergunningen voor de betrokken ID-medewerkers aangevraagd. Daarbij is de maand aftrek op de opzegtermijn op grond van art. 7:672 Burgerlijk Wetboek (BW) niet toegepast. Het feit dat de betrokken ID-medewerkers pas per 1 maart 2012 konden worden ontslagen is daarmee niet toe te rekenen aan de besluitvorming van het college.⁹⁶

4.5.2 Rechtsregel

Subsidieverleners hebben bij het verlenen, verlagen en beëindigen van subsidies enige beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht. In deze zaak is van belang of het college bij het verlagen van de loonkostensubsidie een redelijke termijn in acht heeft genomen. Een redelijke termijn stelt de subsidieontvangers in staat om maatregelen te kunnen nemen om de verlaging van de subsidie op te kunnen vangen. In dit geval betekent dat dat de subsidieontvangers de tijd moeten hebben om de ID-medewerkers te kunnen ontslaan. Daarbij wordt van hen wel verwacht dat zij voldoende voortvarend te werk gaan. Omdat het UWV pas een ontslagvergunning verleend na het besluit van het college om de loonkostensubsidie te verlagen of te beëindigen, is het de subsidieontvangers niet aan te rekenen dat zij de ID-medewerkers niet tijdig ontslagen hebben. Het college dient de subsidie te verlengen tot het moment van het ontslag. Wanneer het te laat ontslaan van de ID-medewerkers toe te rekenen is aan de subsidieontvanger, bestaat die verplichting voor het college niet.

⁹⁶LJN: BX3191, Rechtbank Amsterdam, AWB 12 / 468 BELEI, AWB 12 / 469 BELEI en AWB 12 /467 BELEI.

4.6.1 Stopzetting loonkostensubsidie na assessment

In de zaak van de rechtbank Rotterdam van 7 maart 2007⁹⁷, heeft het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente Rotterdam (verder te noemen het college) bij besluit van 8 november 2005 aan de betrokken werknemer verteld dat uit een assessment was gebleken dat hij over voldoende kennis en vaardigheden beschikte om in een niet-gesubsidieerde baan aan het werk te gaan. De loonkostensubsidie die aan zijn werkgever werd verstrekt, werd nog voor één jaar voortgezet met de mogelijkheid tot verlenging van maximaal één jaar. De rechter voerde een feitelijke beoordeling uit over de aan het besluit ten grondslag liggende feiten en beoordeelde of er sprake was van schending van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarnaast werd beoordeeld of de betrokken werknemer belanghebbende was. Deze juridische vraag is al in 4.2.1 besprokene en zal hier niet verder aan de orde komen.

Vanaf 2004 vallen de subsidiëring van de WIW en de ID-banen onder de WWB. Het college heeft zijn gewijzigde beleid ten aanzien van de WIW en ID-banen vastgelegd in de Re-integratie verordening en in een uitvoeringsnota Uitstroom ID-banen en inzet re-integratie banen. Het doel hiervan is het komen tot afbouw van gesubsidieerde arbeid. In het voorjaar van 2005 heeft het college ID-werknemers verplicht tot het meewerken aan de assessment. Aan de hand van dit assessment werd de ID-werknemer in een van de volgende drie categorieën ingedeeld:

1. De betrokken ID-werknemer heeft voldoende kennis en vaardigheden om in een niet-gesubsidieerde baan aan het werk te gaan. De loonkostensubsidie wordt in dit geval nog maximaal een jaar voortgezet;
2. De betrokken ID-werknemer heeft voldoende kennis en vaardigheden om in een niet-gesubsidieerde baan aan het werk te gaan, maar moet daartoe nog scholing volgen. De loonkostensubsidie wordt in dit geval nog maximaal twee jaar voortgezet;
3. De betrokken ID-medewerker is aangewezen op een baan in het kader van de Wsw. In dat geval wordt de loonkostensubsidie voortgezet tot de overgang naar een Wsw-baan.

De rechtbank was van oordeel dat het college bij de totstandkoming van bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld. Het college was er namelijk van uit gegaan dat hij zonder meer kon uitgaan van de resultaten van het assessment omdat de betrokken ID-medewerker geen bezwaar heeft gemaakt tegen de uitkomsten van dit

⁹⁷ LJN: BA0755, Rechtbank Rotterdam, WWB 06/2470-VERW.

assessment. Het feit dat de betrokken ID-medewerker hiervan geen gebruik heeft gemaakt, maakte niet dat de uitkomst van het assessment en de wijze waarop het assessment heeft plaatsgevonden, niet meer ter discussie konden staan in onderhavige bezwaar- en beroepsprocedure. Het feit dat in de bezwaarfase door het college geen inhoudelijke beoordeling van de conclusies uit het assessment heeft plaatsgevonden, is het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel op grond van art. 3:2 Awb.

De rechtbank overwoog eveneens dat het college door zich volledig te baseren op het assessment, een beperkte beoordeling van de kennis en vaardigheden van de betrokken ID-medewerker had. Het lag hierbij voor de hand dat het college eveneens contact had opgenomen met de werkgever over het functioneren van de ID-medewerker.

Tevens had het college zich moeten inzetten voor de ondersteuning en begeleiding van de ID-werknemer naar een niet-gesubsidieerde baan. Door dit achterwege te laten was het bestreden besluit ook op dit punt in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Ten slotte concludeerde de rechter dat het besluit in strijd was met het motiveringbeginsel op grond van art. 7:12 lid 1 Awb. Bij de besluitvorming had het college art. 38 van de Re-integratie verordening dienen te betrekken. Op grond van dit artikel bleef de subsidie op grond waarvan een werkgever voor een werknemer op 31 december 2003 aanspraak had, op grond van art. 5 lid 1 WIW of art. 6 Besluit I/D, gehandhaafd. Dit, onder de voorwaarden zoals die golden op 31 december 2003, tot het moment waarop de arbeidsovereenkomst zou eindigen. Betrokken ID-medewerker was sinds 1999 in dienst in een vaste dienstbetrekking voor onbepaalde tijd. De rechtbank concludeerde ook dat het bestreden besluit in strijd was met art. 38 van de Re-integratie verordening. Door het niet betrekken van dit artikel in zijn besluit, had het college het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd.

4.6.2 Rechtsregel

Het feit dat de betrokken ID-medewerker geen bezwaar heeft aangetekend tegen het resultaat van het assessment wil niet zeggen dat de inhoud van het assessment niet meer ter discussie kan staan in onderhavig subsidiebesluit. Bij de toetsing van het loonkostensubsidiebesluit dienen de aan het besluit ten grondslag liggende feiten volledig beoordeeld te worden. Het assessment is één van die feiten en wellicht het meest belangrijke feit. Het niet meewegen van het assessmentverslag is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Het feit dat het assessment

niet is meegewogen, maakt dat er geen volledige heroverweging heeft plaatsgevonden in de bezwaarfase. Dat levert strijd op met art. 7:11 Awb. Het niet meewegen van het in art. 38 van de Re-integratie verordening levert een motiveringsgebrek op.

4.7 Conclusie jurisprudentie

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven is een selectie gemaakt van de beperkte jurisprudentie op het gebied van loondispensatie en loonkostensubsidies. De gevonden jurisprudentie betreft helaas geen uitspraken die van belang zijn voor de probleemstelling van deze scriptie. Daarom is gekozen om in dit hoofdstuk enkele uitspraken te bespreken die mogelijk interessant zijn voor de betrokkenen bij loondispensatie of loonkostensubsidies. Een keuze is gemaakt voor vijf onderwerpen: het begrip belanghebbende, een ontslagverzoek op bedrijfseconomische gronden met een verkeerde toepassing van het afspiegelingsbeginsel en het afwijzen, afbouwen en beëindigen van loonkostensubsidies.

Indien bezwaar wordt aangetekend tegen een besluit betreffende loondispensatie in het kader van de Wwnv dient het bestuursorgaan zich als eerste af te vragen of het bezwaar ontvankelijk is. Het bestuursorgaan dient na te gaan of degene die het bezwaar indient, daadwerkelijk als belanghebbende is aan te merken. Een werknemer blijkt dat niet altijd te zijn. Indien een werknemer bezwaar aantekent dient onderzocht te worden of zijn arbeidsovereenkomst afhankelijk is gesteld van de financiering. Enkel in dat geval heeft de betrokken werknemer een direct belang bij de loonkostensubsidie of loondispensatie. Anders is er slechts sprake van een indirect belang en is de werknemer geen belanghebbende in de zin van de Awb.

Een werkgever die een werknemer in dienst heeft waarvoor hij loondispensatie ontvangt, kan zijn ontslagverzoek niet baseren op het feit dat de medewerker begeleiding nodig heeft bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden. Dat staat in principe niet aan de functievervulling in de weg. De werkgever dient onverkort het afspiegelingsbeginsel toe te passen en rekening te houden met het feit dat de positie van medewerker met een arbeidshandicap zwak is.

Bij het formuleren van de voorwaarden voor toekenning van loondispensatie dient het bestuursorgaan zich bewust te zijn van de formulering daarvan. Indien het bestuursorgaan in zijn beleid aangeeft dat de loondispensatie wordt toegekend aan de werkgever, dient hij er zich van bewust te zijn dat wanneer een arbeidsgehandicapte wisselt van werkgever, de nieuwe werkgever wederom in aanmerking kan komen voor een loondispensatie.

Het bestuursorgaan heeft enige beleidsvrijheid bij het verlenen, verlagen en beëindigen van loondispensatie. Het bestuursorgaan wordt daarbij wel beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht. Bij het afbouwen van loondispensatie dient het bestuursorgaan rekening te houden met het feit dat de werkgevers in staat moet worden gesteld om, binnen een redelijke termijn, maatregelen te kunnen nemen om de verlaging van de subsidie op te kunnen vangen.

Het bestuursorgaan heeft enige beleidsvrijheid bij het verlenen, verlagen en beëindigen van loondispensatie. Het bestuursorgaan wordt daarbij wel beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht. Bij het afbouwen van loondispensatie dient het bestuursorgaan rekening te houden met het feit dat de werkgevers in staat moet worden gesteld om, binnen een redelijke termijn, maatregelen te kunnen nemen om de verlaging van de subsidie op te kunnen vangen.

Hoofdstuk 5 Alternatieven

5.1 Inleiding

Zoals eerder beschreven zijn zwakke groepen op de arbeidsmarkt niet in staat om een dusdanige arbeidsprestatie te leveren dat daar een beloning ter hoogte van het minimumloon tegenover kan staan. Dit wordt de productiviteitsval genoemd. Dat betekent dat deze zwakke groepen niet interessant zijn voor werkgevers om in dienst te nemen en dat deze groepen aan de kant blijven staan. Daarnaast is het zo dat aan het werk gaan voor werklozen geen financiële prikkel oplevert omdat ze er niets op vooruit gaan en soms zelf op achteruit gaan omdat zij niet meer voor bepaalde regelingen in aanmerking komen. Dat wordt de armoedeval genoemd.⁹⁸ Zowel de productiviteitsval als de armoedeval vormen grote belemmeringen voor zwakke groepen op de arbeidsmarkt om aan de slag te gaan. In voorgaande hoofdstukken is beschreven dat loondispensatie en loonkostensubsidies maatregelen zijn die in het verleden in binnen- en buitenland ingezet zijn om dit probleem te lijf te gaan. Tijdens het schrijven van deze scriptie werd al vrij snel duidelijk dat loondispensatie geen geschikt middel is om zwakke groepen te laten re-integreren. Het is dan ook interessant om te zoeken naar mogelijke alternatieven. In dit hoofdstuk wordt daar kort op ingegaan. Het is niet de bedoeling tot een pasklaar alternatief te komen, maar meer om een aanzet te geven tot nader onderzoek.

5.2 No-riskpolis

5.2.1 Inhoud regeling

Sinds de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2006, zijn werkgevers verplicht tot doorbetaling van het loon van een zieke werknemer voor de duur van twee jaar. Om werkgevers te stimuleren om werknemers met een ziekte of arbeidshandicap in dienst te nemen, is daarnaast art. 29b Ziektewet, de no-riskpolis⁹⁹, ingevoerd. Op grond van deze regeling kunnen werkgevers de loonkosten die zij hebben voor deze groep zieke werknemers, vergoed krijgen door het UWV.¹⁰⁰

Om in aanmerking te komen voor deze regeling dient de werknemer een ziekte of een arbeidsbeperking te hebben waardoor hij belemmeringen ondervindt bij het vinden van werk.

⁹⁸ Roorda en Vogels 1998, p.126.

⁹⁹ Naast de no-riskpolis kan de werkgever maximaal drie jaar een korting krijgen op de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidspremies. Omdat het hier om een scriptie gaat over Sociale wetgeving en niet over belasting, heb ik deze regeling niet verder beschreven.

¹⁰⁰ Aarts, Veerman en van Egmond, 2007, p. 11.

Op grond van de Ziektewet (ZW) wordt aangenomen dat daarvan sprake is wanneer de werknemer voor het aangaan van het dienstverband een uitkering op grond van de WIA/WAO, WAZ of eerder Wajong ontving, een Wsw-indicatie heeft of een verklaring van de gemeente of het UWV WERK bedrijf waaruit blijkt dat hij een arbeidshandicap heeft. Daarvan is ook sprake wanneer de werknemer problemen heeft (gehad) bij het volgen van onderwijs, door zijn ziekte of handicap. Dit speelt voornamelijk een rol wanneer hij binnen vijf jaar na afloop van dat onderwijs in dienst komt of wanneer hij eerder een Wajonguitkering ontving. De ZW-uitkering gaat in vanaf de eerste dag na de ziekmelding. Echter, gedurende de eerste twee jaar van de ziekte of handicap kan geen gebruik gemaakt worden van de ZW-uitkering. In die periode is en blijft de werkgever verantwoordelijk voor de re-integratie van zijn zieke werknemers. Verder kan de werknemer na 13 weken ook een ZW-uitkering ontvangen, wanneer de werknemer is geboren vóór 8 juli 1954 en hij langer dan 52 weken een WW-uitkering heeft ontvangen en vanuit de WW in dienst is gekomen. Als de werknemer al in dienst was en toen hij een WIA/WAO uitkering kreeg en hij is nog steeds in dienst, dan geldt de no-riskpolis eveneens. Van deze regeling kan gedurende vijf jaar vanaf de eerste werkdag van de werknemer gebruik gemaakt worden. Het UWV betaalt dan gedurende maximaal twee jaar de ZW-uitkering tot een bedrag van 70-100% in het eerste jaar en 70% in het tweede jaar. In bijzondere situaties kan de termijn van twee jaar verlengd worden.¹⁰¹

5.2.2 Ervaringen met de no-riskpolis

Helaas zijn er geen evaluaties waarin de ervaringen en de resultaten met de no-riskpolis zijn beschreven. Wel bestaan er evaluaties van de inzet van de maatregel voor buitenwettelijke groepen zoals gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) en gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een uitkering op grond van de Algemene Nabestaandewet (Anw). Deze groepen hebben binnen gemeenten weinig prioriteit en uit deze evaluatie blijkt dat het gebruik van de regeling bij deze groepen minimaal is. Dit, omdat de doelgroep heel klein en moeilijk bereikbaar is (gemeente hebben hen niet geregistreerd), de toelatingseisen zouden te streng zijn en de regeling onbekend is.¹⁰² Mede om de omvang van de scriptie binnen de perken te houden, wordt hieronder alleen de evaluatie van een pilot nader belicht, die is ingezet voor een zwakke doelgroep: jongeren zonder startkwalificatie.

¹⁰¹ Klosse en Noordam 2010, p. 154-159.

¹⁰² Aarts, Veerman en van Egmond, 2007, p. 21-22.

Vanaf 2006 heeft een tweejarige proef plaatsgevonden waarbij de no-riskpolis werd toegepast bij jongeren tot 23 jaar zonder een startkwalificatie. Deze jongeren hebben geen opleiding op minimaal havo, vwo of mbo 2 niveau. De bedoeling van deze pilot was het onderzoeken of werkgevers, in dit geval leer-werkbedrijven, gemotiveerd konden worden om deze jongeren een leer-werktraject te bieden wanneer de loonkosten tijdens ziekte vergoed zouden worden. Aan de pilot deden zes gemeenten mee. De pilot liep van februari tot oktober 2006.¹⁰³

Het bereik van de pilot is beperkt gebleken. Hiervoor zijn een aantal redenen te noemen. Als voornaamste reden wordt daarvoor gegeven dat het ziekteverzuim van de jongeren niet gezien wordt als een belangrijke belemmering om deze jongeren een leer-werktraject aan te bieden. Een andere reden is dat leerwerk-bedrijven die deze jongeren een leerwerk-traject bieden, de no-riskpolis onder brengen bij een verzekeringsmaatschappij. Deze hanteert wachtdagen, waardoor het gebruik van de no-riskpolis beperkt blijft in geval van kortdurend ziekteverzuim.¹⁰⁴ Andere belangrijke redenen zijn grote administratieve lasten en bepaalde voorwaarden als de leeftijd en de woonplaats van de jongere. Deze moet binnen de grenzen van de uitvoerende gemeente woonachtig zijn. De kwalificatie van de jongeren sluit vaak niet aan bij de wensen van de werkgevers. Bovendien zijn er te weinig jongeren beschikbaar en hebben bedrijven slechte ervaringen met jongeren. Uit de evaluatie blijkt dat de deelnemende gemeenten de no-riskpolis geen goede regeling vinden. Zij geven aan dat de financiële risico's van het aannemen van de jongeren onvoldoende worden weggenomen. De maatregel brengt veel administratie met zich mee en er zijn te weinig jongeren die deel kunnen nemen aan de regeling. Aangegeven is dat de regeling wel effectief zou zijn wanneer het zou zijn opgenomen in een pakket van maatregelen om deze groep aan het werk te helpen. Te denken valt aan loonkostensubsidies (volledig of alleen voor de opleidingskosten), loonkostensubsidie voor de praktijkbegeleider, schoolkostensubsidie, no-riskpolis zonder wachtdagen, kostenvergoeding voor begeleiding van de jongere, vergoeding administratiekosten (niet bij de gemeenten).¹⁰⁵

5.3 Verlaging van het wettelijk minimumloon

Veel maatregelen om zwakke groepen aan het werk te krijgen, zijn gerelateerd aan het wettelijk minimumloon. Deze maatregelen kunnen bestaan uit toeslagen aan de werknemers

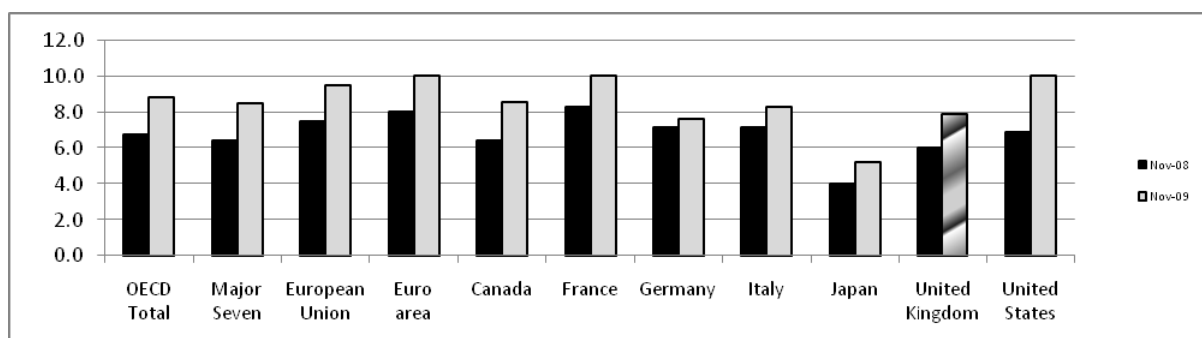
¹⁰³ Van Poppel, Van Wersch en Nagelkerke 2008, p. 1.

¹⁰⁴ Van Poppel, Van Wersch en Nagelkerke 2008, p. xi.

¹⁰⁵ Van Poppel, Van Wersch en Nagelkerke 2008, p. xii.

of subsidies aan werkgevers. In 1998 hadden de meeste landen van de Europese Unie een hoog wettelijk minimumloon. De maatregelen in deze landen bestonden uit subsidies aan werkgevers om zwakke groepen op de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Probleem hierbij is dat de productieval en de armoedeval het aan het werk gaan van zwakke groepen belemmerd. In landen als de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk lag het wettelijk minimumloon veel lager. Deze landen hadden daardoor minder problemen met de productieval. Werknemers werden door het vertrekken van werknemerspremies gestimuleerd om aan het werk te gaan. Maatregelen waren daarom gericht op het verstrekken van toeslagen. Dit had als nadeel dat mensen die niet in staat waren om aan het werk te gaan in armoede leefden.¹⁰⁶ Daarbij wordt er van uitgegaan dat de hoogte van uitkeringen aan het wettelijk minimumloon gekoppeld zijn.

Tabel 20: Werkloosheid periode november 2008 tot november 2009 in % van de beroepsbevolking¹⁰⁷



Uit tabel 20 lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat er een verband bestaat tussen de hoogte van het wettelijk minimumloon en de werkloosheid. De werkloosheid in landen met een lager minimumloon is lager dan in landen met een hoger wettelijk minimumloon. In landen als de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk is de werkloosheid lager dan in de Europese Unie. Alleen de Verenigde Staten wijkt af als het gaat om 2009. In dat jaar is de werkloosheid een stuk hoger. Mogelijk spelen daar de gevolgen van de kredietcrisis mee. Uit de grafiek opgenomen in bijlage 2: Wettelijk minimumloon juli 2012, blijkt dat de situatie in 2012 flink gewijzigd is. Landen als Duitsland, Denemarken en Italië hebben geen wettelijk

¹⁰⁶ Roorda en Vogels 1998, p. 126.

¹⁰⁷ <http://www.oecd.org/employment/labourstatistics/44367840.pdf>.

minimumloon meer. Deze zijn nu vastgelegd in cao's. In de VS is het wettelijk minimumloon nog steeds laag, maar het Verenigd Koninkrijk heeft nu ook een hoog wettelijk minimumloon. Interessant is te weten wat de ervaringen van de lage wettelijk minimumloonlanden zijn en wat de achterliggende redenen zijn van de beleidswijzigingen. Ook is het interessant te onderzoeken in wat voor functies deze groepen in de Verenigde Staten werkzaam zijn. Bekend is dat veel mensen in de Verenigde Staten meerdere (parttime) banen hebben om rond te kunnen komen en er veel werkende armen zijn.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is door meerdere instanties onderzoek gedaan naar het effect van de hoogte van het wettelijk minimum loon op de werkgelegenheid in Nederland. Daaruit blijkt dat een hoog wettelijk minimum loon een negatieve invloed had op de kans dat bepaalde groepen werknemers aan het werk konden komen. Het ging daarbij vooral om werknemers met een lage opleiding. Door het verlagen van het wettelijk minimum loon kwam deze groep makkelijker aan het werk. Ook voor jongeren werd geconcludeerd dat de werkloosheid in deze groep gedaald was door het verlagen van het (jeugd)minimumloon. Van verdringing van andere groepen werknemers bleek nauwelijks sprake te zijn. Men concludeert dat de matiging van het wettelijk minimum loon in de jaren tachtig de werkloosheid in die tijd heeft verlaagd.¹⁰⁸ Als het gaat om jongeren dient dit resultaat genuanceerd te worden. De daling van de werkloosheid onder jongeren dient eerder verklaard te worden aan de hand van het feit dat jongeren zich minder op de arbeidsmarkt meldden. Het lage minimumjeugdloon maakte het voor hen niet aantrekkelijk om te gaan werken.¹⁰⁹ Over de redenen van verminderde participatie door jongeren in de jaren '80 van de vorige eeuw is geen verklaring te vinden in de literatuur. Mogelijk is een verklaring hiervoor dat jongeren er voor kozen om verder te gaan studeren om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten en ook om een beter betaalde baan te krijgen.

5.4. Deelconclusie alternatieven

De in 5.2 beschreven no-riskpolis is meer een *aanvulling* op loondispensatie en loonsuppletie dan een *alternatief*. Met deze regeling zal de vrees voor hoge kosten van ziekteverzuim van werknemers met een ziekte of arbeidshandicap weggenomen worden. Echter het gat tussen het arbeidsvermogen van de werknemer en het arbeidsvermogen dat een inkomen ter hoogte van het wettelijk minimum loon rechtvaardigt, wordt er niet mee overbrugd. Aangegeven is

¹⁰⁸ Van Soest en Kapteyn 1990, p.68 - p.72.

¹⁰⁹ Mot en Teulings 1990, p.1047 - p.1050.

dat de regeling wel effectief zou zijn wanneer het zou zijn opgenomen in een pakket van maatregelen om deze groep aan het werk te helpen. Te denken valt aan loonkostensubsidies (volledig of alleen voor de opleidingskosten), loonkostensubsidie voor de praktijkbegeleider, schoolkostensubsidie, no-riskpolis zonder wachtdagen, kostenvergoeding voor begeleiding van de jongere, vergoeding administratiekosten (niet bij de gemeenten).¹¹⁰

Uit de ervaring in Nederland met het verlagen van het wettelijk minimum loon blijkt dat dit een goed alternatief zou kunnen zijn voor het verstrekken van loondispensatie. Het verlagen van het wettelijk minimumloon lijkt een veel minder complexe maatregel dan de inzet van loonsuppletie en heeft in de jaren 80 van de vorige eeuw duidelijk resultaat gehad. Hiernaar zou meer onderzoek gedaan moeten worden om te beoordelen of het daadwerkelijk een goed alternatief is. Uit de gegevens over de hoogte van het wettelijk minimumloon en de werkloosheid in de diverse landen in 1998 en 2012, lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat er veel ervaring is opgedaan met deze maatregel. Een aantal landen heeft zijn beleid gewijzigd. Uit de evaluaties en keuzes die de landen gemaakt hebben, is voor Nederland lering te trekken. Enige grote nadeel van het verlagen van het wettelijk minimumloon die op dit moment wel duidelijk is, is dat mensen die geen dienstbetrekking kunnen bemachtigen in armoede moeten leven. Onderzocht dient te worden hoe dit probleem enigszins beperkt kan worden.

¹¹⁰ Van Poppel, Van Wersch en Nagelkerke 2008, p. xi.

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderstaande probleemstelling beantwoord en wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

Is loondispensatie een geschikt middel voor re-integratie van zwakke groepen, zoals personen met een arbeidshandicap, gezien ervaringen in het verleden met loondispensatie in binnen- en buitenland en mogelijke alternatieven?

6.2 Conclusie

Loondispensatie in het kader van het wetsvoorstel Wwnv is geen geschikt middel voor de re-integratie van zwakke doelgroepen, zoals mensen met een arbeidshandicap. Daarvoor zijn de volgende drie argumenten aan te voeren: Ten eerste omdat loondispensatie niet werkt. Uit de ervaring in het verleden met loondispensatie / loonkostensubsidies in Nederland blijkt namelijk dat het resultaat daarvan niet heel groot is. Voor mensen die anders niet aan het werk waren gekomen is het netto-effect weliswaar groot, er was echter nauwelijks sprake van doorstroom naar regulier werk. De effecten op langere termijn waren dan ook minimaal. Het ging vaak om makkelijk plaatsbaren, zoals jongeren en mensen met een minder ernstige arbeidsbeperking. Vooral mensen met een verstandelijke handicap werden het minst geplaatst. Ook bleek dat er vaak een tekort is aan functies voor laaggeschoolden zodat niet iedereen geplaatst kon worden. Uit de ervaringen in het verleden met loondispensatie / loonkostensubsidies in het buitenland blijkt dat de arbeidsgehandicapten nauwelijks uitstroomden naar regulier werk. Ook daar hadden alleen de makkelijkst plaatsbaren profijt bij de regeling. Ten tweede is de maatregel te duur. Ondanks dat in deze scriptie niet is ingegaan op de hoogte van de kosten van de invoering van loondispensatie, is duidelijk geworden dat het inzetten van loondispensatie grote investeringen vergt van gemeenten. Gelijktijdig wordt het budget dat gemeenten voor de maatregelen zouden krijgen, flink verlaagd. Met de invoering van het (nu nog) wetsvoorstel Wwnv zou namelijk een bezuiniging van 1850 miljoen euro gemoeid zijn, waarvan meer dan de helft wordt bezuinigd op re-integratie. Dat betekent dat nog maar een beperkte groep mensen met een arbeidshandicap geholpen kan worden. De ervaring uit het verleden leert dat dat de makkelijkst plaatsbaren zullen zijn. Daarnaast zal de motivatie voor gemeenten om nuggers

(niet-uitkeringsgerechtigden) met een arbeidshandicap aan het werk te helpen, tot een minimum dalen. Het aan het werk helpen van een nugger levert namelijk niets op voor gemeenten als het gaat om besparing van uitkeringsgelden. Ten derde heeft de maatregel grote financiële gevolgen voor de deelnemers. Uit de eerste resultaten van de pilot blijkt dat de deelnemers er gemiddeld € 106,16 op vooruit gaat. Door het onderbrengen in de Wwnv van groepen die nu onder de Wsw en de Wajong vallen, voor zover het niet om volledig arbeidsongeschikten gaat, krijgen zij te maken met de partnertoets. Een aantal van de huidige Wsw-ers en Wajongers komt in het geheel niet meer in aanmerking voor een uitkering op grond van het wetsvoorstel Wwnv omdat zij een partner hebben met inkomen. Anderen krijgen tot wel 30-35% minder inkomen.

6.3. Aanbevelingen

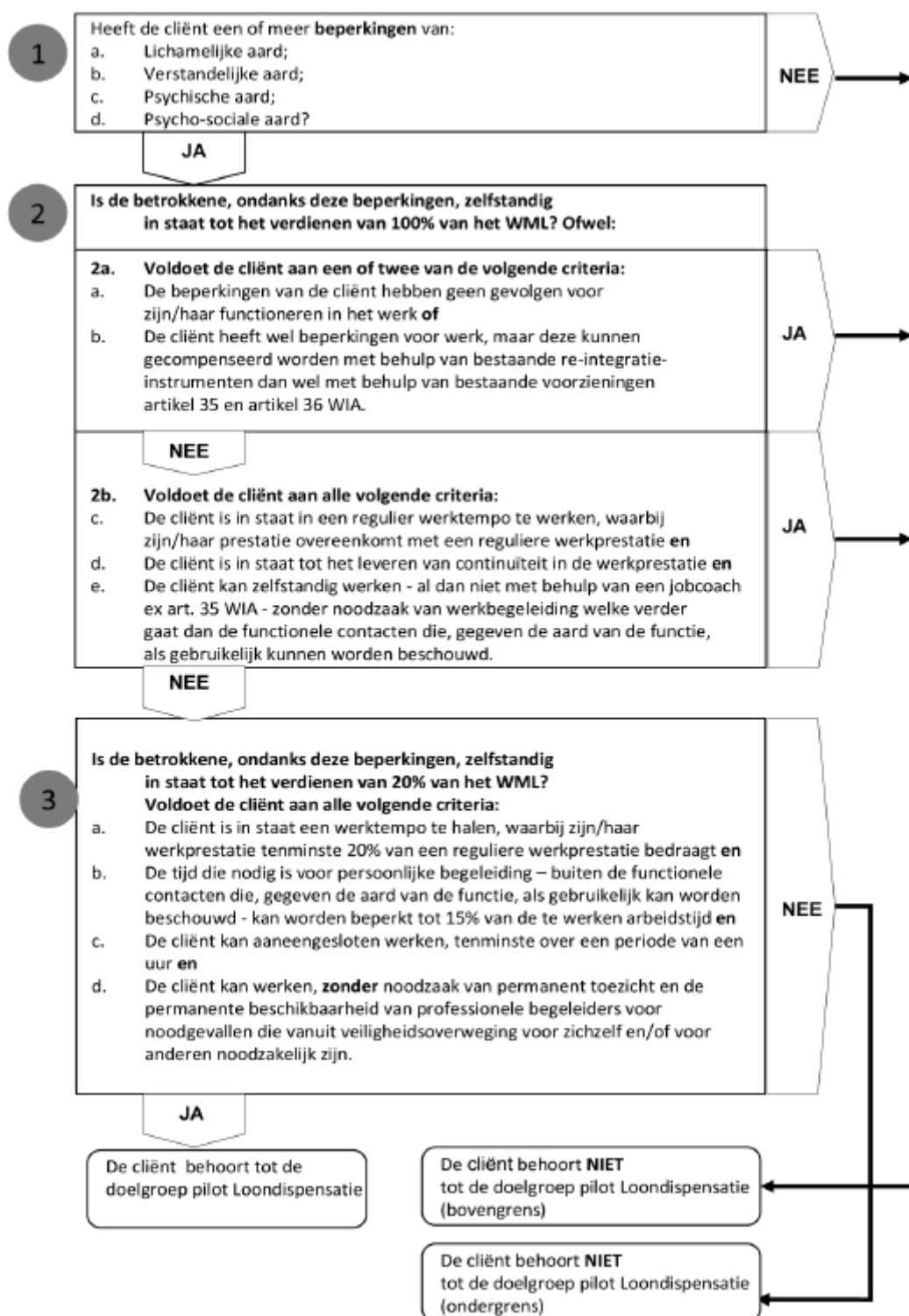
Met het constateren dat loondispensatie geen geschikt middel is, is de kous nog niet af. Helaas is er geen pasklaar alternatief voor handen. Wel lijkt het verlagen van het wettelijk minimum in combinatie met werknemerspremies een goed en interessant alternatief dat nader onderzocht dient te worden.

Indien het nieuwe kabinet toch nog overweegt om het wetsvoorstel Wwnv in gewijzigde vorm of op onderdelen in te willen invoeren, zouden mijn aanbevelingen zijn:

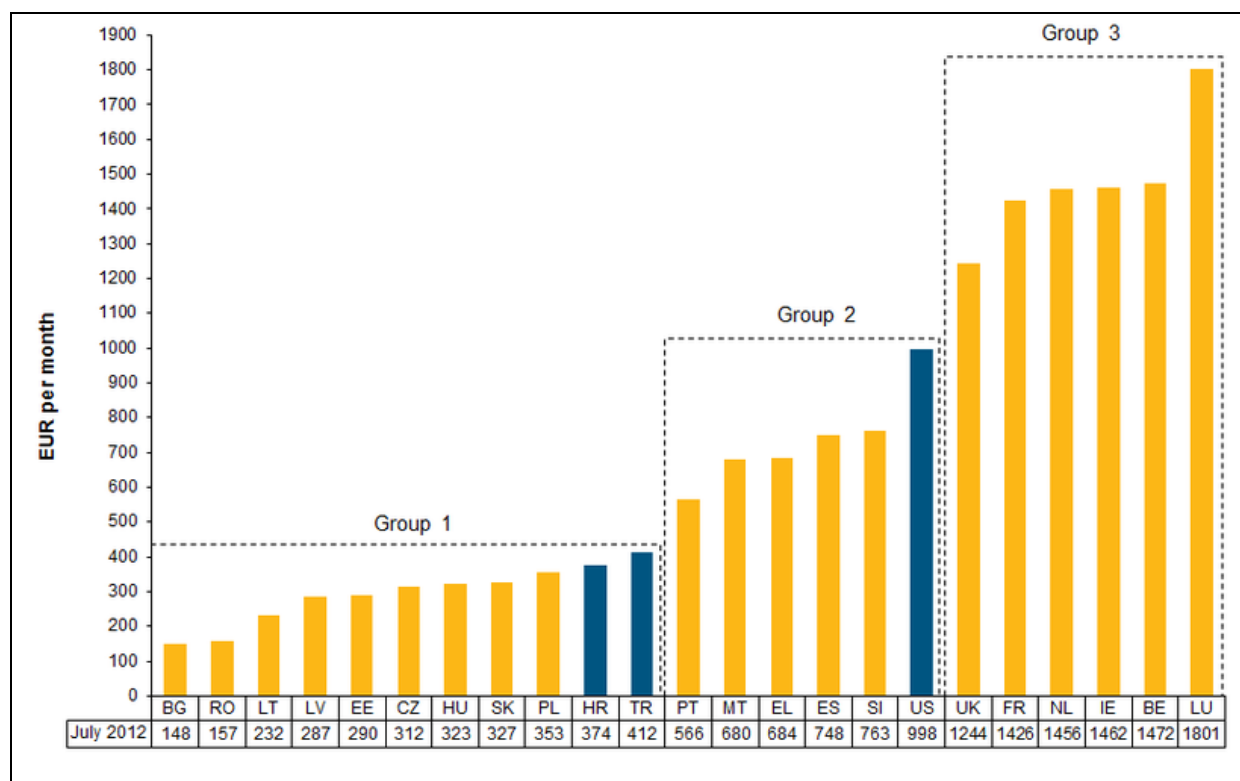
1. Onderzoek wat de kosten zijn van het invoeren van verlaging van het wettelijk minimumloon in combinatie met toeslagen voor werknemers in vergelijking tot de kosten van de maatregel loondispensatie;
2. Onderzoek hoe ver het wettelijk minimum loon verlaagd dient te worden om zwakke groepen met succes op de arbeidsmarkt te laten re-integreren;
3. Onderzoek wat de financiële gevolgen zijn van verlaging van het wettelijk minimumloon voor de zwakste groepen en of dat enigszins verzacht kan worden door aanvullende maatregelen.

De ervaringen die in het buitenland op dat gebied zijn opgedaan dienen daarbij betrokken te worden. Interessant is daarbij te kijken naar hoe de maatregel in de verschillende landen zijn ingericht en in wat voor en hoeveel banen tegelijkertijd mensen werken met dit verlaagde wettelijk minimumloon. Ook uit de achterliggende redenen van beleidswijziging in verschillende landen op dit gebied valt lering te trekken.

Bijlage 1: Toegangstoets



Bijlage 2: Wettelijk minimumloon juli 2012



Bron: Eurostat

Literatuurlijst

Aarts, Veerman en van Egmond, 2007 – *Eindevaluatie Pilot no-riskpolis en premiekorting*, Leiden: Bureau AStri 2007, p. 11, p. 21-22.

Advies Commissie fundamentele herbezinning Wsw 2008 - ‘*Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw, Werken naar vermogen*’, ’s-Gravenzande: Van Deventer 2008, p. 7, 9.

De Koning en Zandvliet 1987 - J. De Koning en C. Zandvliet, ‘De effectiviteit van selectieve loonkostensubsidies, ervaringen met het JOB-plan’, *Economische Statistische Berichten* 1987, p. 740-744.

Gelderblom en De Koning 1990 - A. Gelderblom en J. De Koning, ‘Verlaging van minimumloonkosten: kansen voor ongeschoolden’, *Economische Statistische Berichten* 1990, p. 656-659.

Heylen en Bollens 2007 – V. Heylen en J. Bollens, ‘*Supported employment, Wenselijkheid, haalbaarheid en vorming van een nieuw instrument ten behoeve van de Vlaamse Arbeidsmarkt*’, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven 2007, p. 39.

Klosse en Noordam 2010 - S. Klosse en F.M. Noordam, ‘*Sociale zekerheidsrecht*’, Deventer: Kluwer 2010, p. 154 - 159.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (a) - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Hoe werkt de pilot loondispensatie?’, <www.ikkan.nl>, p 3-4.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (b) - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Arbeidshandicap’, <www.arboportaal.nl>.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012 (c) - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Wsw, gemeentelijke taken, <www.gemeenteloket.minszw.nl>.

Mot en Teulings 1990 - E.S. Mot en C.N. Teulings, ‘Minimum jeugdloon en werkgelegenheid’, *Economische Statistische Berichten*, 1990, p. 1047 – 1050.

Rijksoverheid 2012 (a) - Rijksoverheid 2012, ‘Wanneer kom ik in aanmerking voor een Wajong-uitkering?’, <www.rijksoverheid.nl>.

Rijksoverheid 2012 (b) - Rijksoverheid 2012, 'Hoofdpijnennotitie Werken naar vermogen. Kamerstuk' <www.rijksoverheid.nl>, p. 7 – 14.

Roorda en Vogels 1998 - W.B. Roorda en E.H.W.M. Vogels, 'Werknemerstoelagen versus loonkostensubsidies', *Economisch Statistische Berichten* 1998, p. 126.

Tsiachristas, De Jong en Van Hout 2008 - A. Tsiachristas, P. De Jong en C. Van Hout, '*Wat Werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten*', Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics, 2008, p. 42.

UWV Werkbedrijf 2012 - UWV Werkbedrijf 2012, Kansen vergroten, werken in de sociale werkvoorziening <www.werk.nl>.

Van Diepen en Jansen, 1999 - P. Van Diepen en H.J. Jansen '*Melkertbanen: zijn de deelnemers ermee opgeschoten?* in: G. Engbersen en J.C. Vrooman, *Armoede en verzorgingsstaat, vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*', Amsterdam: Amsterdam University Press 1999, p. 223 - 235.

Van Genabeek, Hazelzet en Zwinkels 2002 - J. Van Genabeek, A.M. Hazelzet en W.S. Zwinkels, '*Werkgelegenheidsvoorzieningen voor de WSW-doelgroep: buitenlandse ervaringen*', Den Haag: Raad voor werk en inkomen 2002, p. 21 - 35, p. 38.

Van Ommeren en De Visser 2012 - C.M. van Ommeren en S.M. De Visser, '*Van deelnemer naar werknemer. Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk, Derde voortgangsrapportage*, Zoetermeer: Research voor beleid 2012, p. 13 - 14, p. 21 - 23, p. 73-74, p. 83-84, p. 101 – 110.

Van Poppel, Van Wersch en Nagelkerke 2008 - J. Van Poppel, F. Van Wersch en A. Nagelkerke, '*Een kleine bijdrage, Evaluatie van effecten van de no-risk polis*', Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies 2008, p. 1, p. xi-xii.

Van Santen, Van Oploo en Engelen 2011 - P. Van Santen, M. Van Oploo en M. Engelen, *Wsw-Statistiek 2010, Jaarrapport*, Zoetermeer: Research voor beleid 2011, p. 23.

Van Soest en Kapteyn 1990 - A. van Soest en A. Kapteyn, 'Minimumlonen en werkgelegenheid', *Economische Statistische Berichten* 1991, p. 68 - 72.

Jurisprudentielijst

- Raad van State 7 februari 2007, LJV: AZ7971, 200603663/1.
- Raad van State 30 juni 2010, LJV: BM9682, 201000630/1/H2.
- Gerechtshof 's-Gravenhage 7 juli 2003, LJV: AK4140BK-02/01882.
- Gerechtshof Amsterdam 18 juni 2009, LJV: BJ4851, 08/00888.
- Rechtbank Almelo 13 juni 2001, *LJV*: AB2694, 00 / 925 REA H1 A.
- Rechtbank Rotterdam, 17 maart 2007, *LJV*: BA0755, WWB 06/2470-VERW.
- Rechtbank Maastricht 11 november 2011, *LJV*: AN9158, AWB 02/1334 BESLU.
- Rechtbank Dordrecht 12 april 2012, *LJV*: BW3495, 12/47 - 12/370 tot en met 12/374.
- Rechtbank Haarlem 10 mei 2012, *LJV*: BW5694, 11/3346.
- Rechtbank Amsterdam 17 juli 2012, *LJV*: BX3191, AWB 12/468 BELEI, AWB 12/469 BELEI en AWB 12/467 BELEI.
- Sector kanton Rechtbank 's-Hertogenbosch, 16 maart 2009, LJV: BI9921, 604998.