

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Onze referentie
2016-0000224232

Datum 17 oktober 2016

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en het openstellen van de Praktijkroute.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 september 2016, nr. 2016001566, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 6 oktober 2016, nr. W12.16.0278/III, bied ik U hierbij aan.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat twee onderdelen: het onderdeel met betrekking tot het verplichten van beschut werk in de Participatiewet en de invoering van de Praktijkroute¹. Deze twee onderdelen heb ik conform de afspraken die ik met de partners van de Werkkamer heb gemaakt, in hun samenhang voorgelegd en daarom ook in één wetsvoorstel ondergebracht. Over de twee onderdelen van dit wetsvoorstel hebben de partijen uit de Werkkamer en ik in het bestuurlijk overleg van 4 oktober 2016 overeenstemming bereikt. Het onderdeel Praktijkroute van het wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering geen aanleiding gegeven om daarover inhoudelijke opmerkingen te maken.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State wel aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen over het deel dat betrekking heeft op beschut werk. Op de opmerkingen van de Afdeling wordt in het navolgende ingegaan.

1. Noodzaak wetsvoorstel

De Afdeling advisering merkt op dat zij niet overtuigd is van de noodzaak om, als het gaat om het verplichten van beschut werk, nu al eenzijdig in te grijpen in de gemeentelijke praktijk en daarmee inbreuk te maken op de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein.

De Afdeling legt hierbij de nadruk op de decentralisaties in brede zin. De Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet kennen evenwel een aantal eigenstandige uitgangspunten. Doelstelling van de Participatiewet is om personen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Hiermee wordt een inclusieve

¹ Onder de Praktijkroute wordt het volgende verstaan: Bij mensen met een arbeidsbeperking wordt op de werkplek via een gevalideerde loonwaardemethodiek vastgesteld welke loonwaarde zij hebben. Bij een loonwaarde die bij voltijdse arbeid minder dan het wettelijk minimumloon bedraagt, kunnen deze mensen zonder beoordeling voor de banenafpraak door UWV, worden opgenomen in het doelgroepregister voor de banenafpraak.

arbeidsmarkt nagestreefd waar iedereen met arbeidsvermogen kan participeren en de kans krijgt om in zijn eigen inkomen te voorzien. Dit betekent dat personen, indien nodig, ondersteuning ontvangen die aansluit bij hun behoefte, rekening houdend met het beschikbare financiële kader. Gemeenten hebben daar een breed scala van instrumenten voor beschikbaar. Zij hebben daarmee de mogelijkheid om ondersteuning op maat te leveren, toegesneden op de persoon.

Datum
17 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000224232

Vanuit deze achtergrond is de voorziening beschut werk expliciet in de Participatiewet opgenomen. Beschut werk biedt personen die wel loonvormende arbeid kunnen verrichten, maar door hun beperking een zodanige mate van begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij hen in dienst neemt, de mogelijkheid om in een dienstbetrekking te werken. Op deze manier kunnen zij zo volwaardig mogelijk participeren, passend bij de inclusieve arbeidsmarkt die het kabinet nastreeft.

De Afdeling geeft in haar advies aan dat gemeenten in lijn met de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein gezocht hebben naar geschikte oplossingen om deze kwetsbare groepen adequate voorzieningen te bieden, waarbij ook over de schotten van de Participatiewet en de Wmo 2015 heen is gekeken. Deze voorzieningen zijn evenwel vaak anders vormgegeven dan de voorziening beschut werk, bijvoorbeeld als voorziening dagbesteding via de Wmo 2015. De Afdeling geeft aan dat gemeenten, met de alternatieve voorzieningen die zij aanbieden, handelen in overeenstemming met de uitgangspunten van de decentralisaties van het sociale domein.

Veel gemeenten zijn inderdaad actief aan de slag met deze kwetsbare groep mensen en bieden alternatieve voorzieningen aan. Maar ik deel de analyse van de Afdeling niet dat participatie-instrumenten zonder dienstbetrekking, zoals dagbesteding, geschikte oplossingen zijn voor personen die wel degelijk in staat zijn om arbeidsproductiviteit te leveren. Dit strookt niet met de doelstelling van de Participatiewet om personen naar hun mogelijkheden te laten werken. Uit het rapport van de Inspectie blijkt echter dat meer dan een kwart van de gemeenten ervoor kiest om het instrument beschut werk in het geheel niet beschikbaar te stellen. Dat gemeenten deze voorziening op voorhand niet aanbieden, zonder de specifieke behoefte van de betreffende persoon te kennen, vormt een inbreuk op de bedoeling van de wetgever dat maatwerk geleverd moet worden. Dit past niet bij het principe van de decentralisaties om de zelfredzaamheid van mensen maximaal te faciliteren en te stimuleren. De Afdeling gaat hiermee ook volledig voorbij aan de positie van de persoon die het betreft. Voor de persoon met arbeidsvermogen maakt het wel degelijk verschil of hij dagbesteding verricht of in een baan zelf zijn geld verdient waarmee hij in zijn eigen onderhoud kan voorzien.

De Afdeling geeft aan dat een van de uitgangspunten van decentraliseren is dat de beleidskeuzes bij de uitvoering in belangrijke mate aan gemeenten zelf wordt overgelaten. De Afdeling vindt dat de praktijk een kans moet worden gegeven en dat niet bij problemen of incidenten onmiddellijk nieuwe wetgeving moet worden geëntameerd. Hoewel het kabinet deze opvatting in algemene zin onderschrijft, is in de voorliggende situatie geen sprake van een incident of tijdelijk probleem. Waar het hier om gaat is dat meer dan een kwart van de gemeenten er bewust voor kiest deze voorziening in het geheel niet aan te bieden, waardoor de meest kwetsbare groep personen de mogelijkheid om te werken wordt onzegd. Het aandeel gemeenten dat de keuze heeft gemaakt om deze voorziening niet aan te bieden is in 2016 zelfs toegenomen ten opzichte van 2015. Daarom ziet het

kabinet zich genoodzaakt om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat *alle* gemeenten plekken creëren voor personen die uitsluitend onder beschutte omstandigheden kunnen werken.

2. Beschut werk met een dienstbetrekking

De Afdeling merkt verder op dat het voorstel en de toelichting voorbij gaan aan de knelpunten en bezwaren die in de praktijk van gemeenten worden ervaren met het instrument beschut werk, in het bijzonder de voorwaarde van een arbeidsovereenkomst. Allereerst dient te worden opgemerkt dat in artikel 10b van de Participatiewet niet wordt gesproken van een arbeidsovereenkomst, maar van een dienstbetrekking. Dat kan een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht zijn, maar ook een aanstelling in publieke dienst. In deze wetgeving is sprake van een balans tussen de belangen van de werkgever en de belangen van de werknemer. Dit betekent dat een werkgever indien daar aanleiding voor is wel degelijk afscheid kan nemen van een werknemer, maar dat de werknemer wel van een bepaalde mate van bescherming is verzekerd. Die wetgeving en de achterliggende principes zijn onverkort van toepassing op het instrument beschut werk. In het onderzoek van de Inspectie SZW, waarnaar in de Memorie van Toelichting is verwezen, blijkt bovendien niet dat gemeenten zo zeer een knelpunt ervaren in de voorwaarde van een dienstbetrekking. Gemeenten geven wel aan dat zij beschut werk zien als een onaantrekkelijke voorziening vanwege de financiële risico's aan het structurele karakter van beschut werk richting de toekomst. Gemeenten geven ook aan dat het niet meetellen van beschut werk voor de banenafpraak en het feit dat er aantrekkelijkere alternatieven zijn (waaronder dagbesteding) redenen zijn om geen beschut werk aan te bieden.

Ik vind het belangrijk dat de drempels die gemeenten ervaren bij het realiseren van beschut werkplekken zoveel mogelijk worden weggenomen. Als gezegd kennen het arbeidsrecht en het ambtenarenrecht al een zorgvuldige afweging van belangen, waarbij de dienstbetrekking wel degelijk binnen redelijke grenzen beëindigd kan worden. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling wil ik desalniettemin onderzoeken of het noodzakelijk is om voor gemeenten specifieke gronden te benoemen om de dienstbetrekking eenzijdig te beëindigen. Bijvoorbeeld in het geval de betreffende persoon niet meer tot de doelgroep beschut werk behoort, blijkt uit een afgegeven advies van UWV. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het geldende recht in beginsel voldoende mogelijkheden biedt en dat het bovendien gaat om zeer kwetsbare personen, die niet tussen wal en schip mogen vallen. Dit betekent dat gemeenten voor hun doelgroep wel verantwoordelijk blijven voor een passende oplossing. Ik wil deze mogelijkheden ook bezien in het licht van de pas onlangs ingevoerde Wet werk en zekerheid.

De Afdeling adviseert vervolgens om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van het moeten voorzien in een dienstbetrekking voor gemeenten, onder andere in verband met de toepasselijkheid van regels rond sociale zekerheid en cao's.

In de toelichting is reeds aangegeven dat gemeenten zelf kunnen bepalen waar zij een beschut werkplek realiseren. Dat kan bijvoorbeeld binnen de gemeente, bij bestaande Sw-bedrijven of andere aan gemeenten gelieerde organisaties. Dat houdt in dat de werknemer op een beschut werkplek onder de arbeidsvoorwaarden, en eventuele cao, van de werkgever valt waar hij in dienst is. In de Participatiewet zelf staan geen specifieke arbeidsvoorwaarden voor personen die beschut werken. Afhankelijk waar de betreffende persoon in dienst is, is het burgerlijk recht of het ambtenarenrecht van toepassing. Ingeval van

Datum
17 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000224232

onverhoopte uitval wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid dan wel vanwege werkloosheid kunnen de werknemers een beroep doen op de rechten die in het kader van de werknemersverzekeringen voor hen gelden. In de wetgeving zijn geen aparte regels gesteld over de duur van het contract. Dat betekent dat de werkgever zelf, binnen de wettelijke kaders, bepaalt of er een contract voor bepaalde of onbetaalde tijd wordt gegeven.

Datum
17 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000224232

De Afdeling vraagt zich af of beschut werk in het algemeen niet meer de kenmerken heeft van dagbesteding dan van loonvormende arbeid en of daarbij de eis van een dienstbetrekking wel een passende voorwaarde is. Het kabinet vindt het gerechtvaardigd dat mensen met arbeidsvermogen die alleen onder beschutte omstandigheden kunnen werken dit in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke dienstbetrekking doen. Het gaat namelijk om personen die arbeidsvermogen hebben en daarmee loonwaarde genereren. Ze kunnen dus werken en daar moet loon tegenover staan. De doelstelling van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen naar hun mogelijkheden deel te laten nemen aan het arbeidsproces. Beschut werk is expliciet als instrument in de Participatiewet opgenomen vanuit het oogpunt dat er altijd een groep mensen is die wel loonwaarde heeft, maar deze loonwaarde uitsluitend in een beschutte omgeving kan realiseren.

3. Financiering

De Afdeling merkt op dat in de financiering rekening is gehouden met de kosten van beschut werk, maar dat niet blijkt dat hiermee de kosten die gemeenten gelet op de voorgestelde verplichting onvermijdelijk zullen moeten maken, volledig worden gedekt. De Afdeling adviseert hier in de toelichting nadere aandacht aan te besteden in het licht van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

De kosten van een beschut werkplek bestaan uit loonkosten en begeleidingskosten. De loonkosten bedragen het wettelijk minimumloon bij een voltijds dienstverband. Gemeenten ontvangen daarvoor uit de specifieke uitkering op grond van artikel 69 van de Participatiewet 17.000 euro loonkostensubsidie (70% van het wettelijk minimumloon) per voltijdsplek. Via de integratie-uitkering sociaal domein bij het gemeentefonds ontvangen gemeenten 8.500 euro per plek per jaar voor begeleiding van de werknemer en voor aanpassing van de werkplek. Voorts is vanaf 2017 het Lage Inkomensvoordeel (LIV) beschikbaar voor de werkgever die iemand in dienst heeft met een loon tussen 100 en 120%² van het Wettelijk minimumloon. Afhankelijk van het loonniveau en het aantal uren is dit tot 2.000 euro per plek. In totaal is er derhalve ruim 27.000 euro van het Rijk beschikbaar voor een voltijds beschut werkplek. Deze middelen zijn allemaal structureel beschikbaar gesteld. Om gemeenten te stimuleren beschut werkplekken te realiseren heeft het Rijk daarnaast tijdelijke middelen beschikbaar gesteld in de periode 2015-2020. Per gerealiseerde beschut werkplek ontvangen gemeenten circa 3.000 euro. Tot slot levert een beschut werkplek loonwaarde op voor de werkgever. Uitgaande van 30% is dat ruim 7.000 euro.

Ik ben van mening dat gemeenten hiermee toereikende middelen hebben voor het realiseren van 30.000 beschut werkplekken in de structurele situatie.

² Zoals gemeld in de Memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van enkele wetten van het ministerie van SZW (Verzamelwet SZW 2017), Kamerstukken II, 2015-2016, 34528, nr. 3 wordt de bovengrens verhoogd naar 125%.

4. Verantwoordelijkheid gemeenten

De Afdeling vraagt zich verder af in hoeverre het van een gemeente verlangd kan worden om personen van een dienstbetrekking te voorzien, als ten aanzien van die persoon is geconcludeerd dat niet van een reguliere werkgever verwacht mag worden dat hij deze persoon in dienst neemt. Het is, gelet op de opdracht in artikel 7 van de Participatiewet, niet onredelijk om van het college in een gemeente een andere inspanning te verwachten dan van een reguliere werkgever. Anders dan een in de markt opererende werkgever, is de gemeente er bij uitstek voor om personen in het arbeidsproces te ondersteunen die zeer specifieke voorzieningen of begeleiding nodig hebben. Voor de doelgroep beschut werk betekent dat het aanbieden van beschutte werkomstandigheden, die niet door een reguliere werkgever geboden kunnen worden. Het college heeft daarbij de mogelijkheid om alle instrumenten in te zetten die het daarbij nodig acht en ontvangt daarvoor ook de benodigde middelen.

Datum
17 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000224232

5. Beschut werk als recht

De Afdeling plaatst opmerkingen bij de vertaling van het door het Rijk vastgestelde landelijke streefcijfer voor beschut werk naar individuele gemeenten. De Afdeling stelt dat voor diegene die in aanmerking komt voor beschut werk een individueel afdwingbaar recht ontstaat, waarbij het individuele recht afhankelijk is van de vraag of de gemeente al voldoende dienstbetrekkingen beschut werk heeft aangeboden. De Afdeling geeft aan dat niet op voorhand zeker is dat elke gemeente daadwerkelijk in staat zal zijn om een individuele gegadigde een dienstbetrekking aan te bieden die aansluit bij diens mogelijkheden en beperkingen.

Het kabinet is er bij de totstandkoming van de Participatiewet vanuit gegaan dat er in de structurele situatie behoefte is aan 30.000 beschut werkplekken. De behoefte is daarbij leidend. Aan personen moet maatwerk worden geboden. Ook aan die personen, die wel loonvormende arbeid kunnen verrichten maar daarbij veel begeleiding en/of aanpassingen nodig hebben, zodat zij de kans krijgen om op de arbeidsmarkt te participeren en in hun eigen inkomen te kunnen voorzien.

Het aantal beschut werkplekken dat gemeenten verplicht zijn te realiseren is gekoppeld aan de financiële middelen die gemeenten hebben gekregen, uiteindelijk voor 30.000 plekken. Gemeenten worden met dit wetsvoorstel niet verplicht om meer beschut werkplekken te realiseren dan waarvoor ze de financiële middelen hebben ontvangen. Sterker, als de behoefte lager is, hoeven ze minder plekken te realiseren en kunnen ze de middelen inzetten voor andere doeleinden.

Als er personen zijn die een positief advies beschut werk hebben maar in een gemeente wonen waarin het aantal verplichte beschut werkplekken al is gerealiseerd, betekent dat echter niet dat de gemeente niet meer verantwoordelijk is voor de betreffende persoon. De gemeenteraad moet in zijn verordening aangeven hoe voorzieningen worden ingezet voor die personen voor wie nog geen beschut werkplek beschikbaar is tot het moment dat er een beschut werkplek beschikbaar komt.

Het kabinet vertrouwt op de professionaliteit en deskundigheid van gemeenten dat zij in staat zijn om voor personen die een positief advies beschut werk hebben een geschikte werkplek te vinden. Zij kunnen daar bijvoorbeeld ook de expertise van Sw-bedrijven voor benutten. Als het college zelf iemand bij UWV aanmeldt voor een advies beschut werk, zal het college in de meeste gevallen al een

geschikte werkplek voor de betreffende persoon op het oog hebben. Als een persoon zelf een advies bij UWV aanvraagt, informeert UWV de betreffende gemeente. Op die manier wordt de gemeente in de gelegenheid gesteld om een geschikte werkplek voor de betreffende persoon te vinden.

Datum
17 oktober 2016

6. Tenslotte

Van de gelegenheid is ook gebruik gemaakt om enkele redactionele aanpassingen in de memorie van toelichting aan te brengen en deze te actualiseren.

Onze referentie
2016-0000224232

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma