



## Advies Raad van State 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

### Nader Rapport

17 oktober 2016

#### 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 Praktijkroute<sup>1</sup>. 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 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.

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

<sup>1</sup> 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.



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 ontzegd. 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, blijkend 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 toepassing 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 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.

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%<sup>2</sup> 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.

### 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

<sup>2</sup> 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, 34 528, nr. 3 wordt de bovengrens verhoogd naar 125%.



instrumenten in te zetten die het daarbij nodig acht en ontvangt daarvoor ook de benodigde middelen.

## 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.

## 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.

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.*



## Advies Raad van State

No. W12.16.0278/III

's-Gravenhage, 6 oktober 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 september 2016, no.2016001566, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de invoering in de Participatiewet van een verplichting voor gemeenten tot het aanbieden van een voorziening beschut werken, waarbij in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden worden verricht. Verder maakt het voorstel toegang tot het doelgroepregister van de banenafpraak ook mogelijk wanneer slechts met een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek is vastgesteld dat iemand niet het wettelijk minimumloon (WML) kan verdienen; het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) hoeft dan geen loonwaardemeting meer uit te voeren (de 'Praktijkroute').

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt over het deel van het voorstel dat betrekking heeft op beschut werk op dat zij niet overtuigd is van de noodzaak om eenzijdig in te grijpen in de gemeentelijke praktijk en daarmee inbreuk te maken op de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein. Het voorstel en de toelichting gaan bovendien voorbij 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. In verband met deze opmerkingen adviseert zij het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden.

### 1. Beschut werk

#### a. Inleiding

De instroom in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is met de inwerkingtreding van de Participatiewet stopgezet. De Wsw bood zo'n 90.000 werkplekken. Volgens schattingen kan ongeveer een derde van deze doelgroep met begeleiding bij een reguliere werkgever werken, een derde kan op locatie buiten het sw-bedrijf werken via detachering en ongeveer een derde zou zijn aangewezen op een zogenoemde beschutte werkplek binnen het sw-bedrijf.<sup>1</sup> In de Participatiewet is ten behoeve van deze laatste doelgroep, te weten mensen die zoveel begeleiding en/of aanpassingen nodig hebben dat niet van een reguliere werkgever verwacht mag worden dat hij deze personen in dienst neemt, het instrument beschut werk opgenomen.<sup>2</sup> In het sociaal akkoord is afgesproken dat middelen beschikbaar worden gesteld aan gemeenten om in 2048 30.000 beschutte werkplekken te kunnen realiseren.<sup>3</sup> Er zijn streefcijfers opgesteld op grond waarvan eind 2016 3200 plekken zouden moeten zijn gerealiseerd.

Al langere tijd was duidelijk dat gemeenten maar weinig plekken beschut werk aanboden. In reactie hierop is een aantal handreikingen gedaan: een no-riskpolis voor beschut werk, een financiële stimulans voor gemeenten voor gerealiseerde werkplekken en implementatieondersteuning.<sup>4</sup> De Staatssecretaris van SZW heeft daarbij aangekondigd dat wanneer deze maatregelen ontoereikend zouden blijken en gemeenten onvoldoende beschut werkplekken zouden organiseren, zij zouden worden verplicht om deze ter beschikking te stellen.

Uit onderzoek van de Inspectie SZW bleek dit voorjaar dat voor 2015 en 2016 samen 115 van de 3.200 plaatsen (streefcijfer) worden gehaald. In 27% van de gemeenten is geen beschut werk beschikbaar.<sup>5</sup> Het voorliggende wetsvoorstel verplicht gemeenten daarom beschut werkplekken aan te bieden. Ook wordt het mogelijk om niet alleen via de gemeente een advies beschut werk aan te vragen. Zij die

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 2.1. Uit artikel 3 van het Besluit advisering beschut werk blijkt dat iemand in principe alleen in aanmerking komt voor de voorziening beschut werk als een persoon is aangewezen op: een of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd of permanent toezicht of permanente begeleiding die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 2.2, onder 'Beschut werken naar behoefte'.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 352, nr. 16, blz. 3-4 en Kamerstukken II 2015/16, 29 544, nr. 700, blz. 5.

<sup>5</sup> ISZW, vervolgonderzoek 2016, blz. 18 en toelichting paragraaf 2.1.



daarvoor in aanmerking willen komen, kunnen een dergelijk advies volgens het voorstel ook rechtstreeks bij het UWV aanvragen.<sup>6</sup>

### *b. Gemeentelijke praktijk*

Sinds de decentralisaties in het sociale domein hebben gemeenten beleidsvrijheid om te kiezen welke instrumenten en voorzieningen zij inzetten om ervoor te zorgen dat mensen die ondersteuning krijgen die in hun geval het meest passend wordt geacht. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten het beste kunnen bepalen welke ondersteuning voor hun burgers het meest effectief is. De voorziening beschut werk is één van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om gepaste ondersteuning te bieden; gemeenten zijn niet verplicht tot het inzetten van het instrument beschut werk.

Uit de toelichting blijkt, dat veel gemeenten niet kiezen voor een voorziening beschut werk, maar een aanbod tot vrijwilligerswerk of dagbesteding doen, bijvoorbeeld als voorziening in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

Uit het genoemde onderzoek van de Inspectie SZW komt naar voren dat gemeenten met name terughoudend zijn in het gebruik van het instrument beschut werk vanwege de wettelijke verplichting om beschut werk vorm te geven via een dienstverband. Dit wordt gezien als een belemmering omdat beschut werk daarmee een langdurige verplichting met zich brengt, terwijl onduidelijk is hoe budgetten zich in de toekomst zullen ontwikkelen. De met een arbeidsovereenkomst samenhangende hoge kosten van beschut werk beperken volgens gemeenten het budget voor de ondersteuning van andere groepen uit de Participatiewet. Verder ziet een aantal gemeenten geen voordeel van beschut werk ten opzichte van andere instrumenten die kunnen worden ingezet zoals arbeidsmatige dagbesteding (bijvoorbeeld als voorziening in het kader van de Wmo 2015), vrijwilligerswerk en werkervaringsplaatsen.<sup>7</sup> Deze instrumenten worden dan ook vaker ingezet dan het instrument beschut werk.<sup>8</sup> Gemeenten die de voorkeur geven aan alternatieven voor beschut werk zijn van oordeel dat ook zonder dienstbetrekking sprake kan zijn van een goede en passende werkplek en een zorgvuldig traject. Gemeenten willen maatwerk leveren in de vorm van de best mogelijke voorziening tegen de laagst mogelijke kosten en achten de kosten voor beschut werk te hoog.<sup>9</sup>

### *c. Decentralisatie*

Een van de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein is dat de beleidskeuzes bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in belangrijke mate aan gemeenten zelf wordt overgelaten. Dit nieuwe stelsel is recent in werking getreden. Hiermee worden thans de eerste ervaringen opgedaan.

Decentralisatie impliceert onder andere dat de praktijk een kans moet worden gegeven en dat niet bij problemen of een incident onmiddellijk nieuwe wetgeving wordt geëntameerd. Dit vergt terughoudendheid, rolvastheid en zelfbeheersing van de wetgever. Stelselverantwoordelijkheid mag daarbij geen alibi zijn voor de centrale overheid om eenzijdig en in strijd met de bedoeling van de decentralisaties in te grijpen in de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden. Aanspreekbaarheid voor het stelsel als geheel kan wél betekenen dat de rijksoverheid in overleg treedt met andere overheden. Indien zich problemen voordoen, ligt het voor de hand om eerst te bezien hoe deze binnen de kaders van de wet kunnen worden opgelost en wie voor het nemen van de daarop gerichte maatregelen de verantwoordelijkheid draagt. Pas in laatste instantie kan de vraag aan de orde komen of een wijziging van het wettelijk stelsel aangewezen is.<sup>10</sup>

Daarbij komt het volgende. Zoals ook uit het onderzoek van de Inspectie SZW blijkt, hebben gemeenten voor deze kwetsbare groepen voorzieningen beschikbaar gesteld. Deze voorzieningen zijn evenwel vaak anders vormgegeven dan de voorziening beschut werk, bijvoorbeeld als voorziening dagbesteding via de Wmo 2015. Gemeenten hebben in lijn met de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein gezocht 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.

De toelichting stelt dat de regering de afweging heeft gemaakt tussen enerzijds het inperken van de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf te bepalen hoeveel beschutte werkplekken zij aanbieden en anderzijds de gevoelde verantwoordelijkheid om mensen die alleen onder beschutte omstandigheden kunnen werken die kans te geven om te participeren op de arbeidsmarkt. Het onderzoek van de

<sup>6</sup> Voorgestelde derde lid van artikel 10b van de Participatiewet.

<sup>7</sup> ISZW, Vervolgonderzoek beschut werk 2016, blz. 10.

<sup>8</sup> ISZW, Vervolgonderzoek beschut werk 2016, blz. 27.

<sup>9</sup> ISZW, Vervolgonderzoek beschut werk 2016, blz. 20–21.

<sup>10</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/I), paragraaf 4.3.5 (nog niet openbaar).



Inspectie SZW laat voor de regering de balans doorslaan naar de kans voor deze mensen om te participeren op de arbeidsmarkt.<sup>11</sup>

Daarmee wordt evenwel niet duidelijk waarom het onaanvaardbaar wordt geacht dat gemeenten, gebruikmakend van de verschillende instrumenten en voorzieningen die zij beschikbaar hebben, slechts in beperkte mate kiezen voor de voorziening beschut werk, en in plaats daarvan alternatieve voorzieningen aanbieden, terwijl zij daarmee handelen in overeenstemming met de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein. Met het voorstel, dat voorschrijft dat aan een bepaalde groep een voorziening beschut werk moet worden aangeboden, wordt immers inbreuk gemaakt op de beleidsvrijheid van gemeenten, die erop is gericht dat gemeenten zelf beoordelen welke voorziening in welke situatie het meest aangewezen is, mede met het oog op een zo doelmatig mogelijke aanwending van budgetten.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat uit de toelichting weliswaar blijkt dat in de financiering rekening is gehouden met de kosten van beschut werken, 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 hierin, mede gelet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, alsnog te voorzien.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling niet overtuigd van de noodzaak om eenzijdig in te grijpen in de gemeentelijke praktijk en daarmee inbreuk te maken op de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein.

#### *d. Arbeidsovereenkomst*

De Afdeling merkt bovendien het volgende op. Uit het genoemde onderzoek van de Inspectie SZW leidt de Afdeling af dat het instrument beschut werk, vergeleken met alternatieve instrumenten door gemeenten als nadelig wordt gezien. Voor de groepen die de mogelijkheid tot reguliere arbeid met loonkostensubsidie hebben, zal al snel die weg worden gekozen, mede omdat zij dan meetellen voor de banenafpraak.

De personen voor wie reguliere arbeid geen optie is, hebben door hun beperkingen een zodanige mate van begeleiding en aanpassing nodig, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt.<sup>12</sup> De voorziening beschut werk vereist echter dat een dienstbetrekking wordt aangeboden. Nu niet van werkgevers in het bedrijfsleven kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen, rijst de vraag of deze eis wel aan gemeenten mag worden gesteld.<sup>13</sup> Het afwezig zijn van enig perspectief op arbeid op de reguliere arbeidsmarkt, roept dan ook de vraag op of beschut werk voor deze groep in het algemeen niet meer de kenmerken zal hebben van dagbesteding dan van loonvormende arbeid, en of daarbij de eis van een arbeidsovereenkomst wel een passende voorwaarde is.

Uit het onderzoek van de Inspectie SZW komt naar voren dat gemeenten de eis van een arbeidsovereenkomst als belemmerend ervaren. In de toelichting blijft onbesproken of de arbeidsovereenkomst wel een geschikt kader biedt voor beschut werk. De toelichting gaat ook – bij de blijkens het voorstel bestaande wens van de regering om vast te houden aan de arbeidsovereenkomst voor beschut werk – niet in op de voorwaarden die gelden voor deze arbeidsovereenkomst noch op de eventuele mogelijkheid om deze voorwaarden aan te passen zodat de in de praktijk gevoelde knelpunten en belemmeringen worden weggenomen. Het verplicht stellen van het aanbieden van beschut werk, zonder een oplossing te bieden voor de gesignaleerde knelpunten en bezwaren, dreigt gemeenten in een onmogelijke positie te brengen.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van het moeten sluiten van een arbeidsovereenkomst voor gemeenten, onder andere in verband met de toepasselijkheid van regels rond sociale zekerheid en cao's. Voorts op de vraag hoe de arbeidsovereenkomsten kunnen worden beëindigd indien de toepassing van de Participatiewet dan wel de financiële mogelijkheden van de gemeente daartoe aanleiding geven. Indien voor deze problemen een passende oplossing kan worden aangeboden, zal de regeling voor gemeenten beter toepasbaar worden.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, slot paragraaf 2.1.

<sup>12</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>13</sup> Zie ook punt 4 van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 1 november 2013 over de Vierde nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen) (Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 108).

<sup>14</sup> De SER pleit er in het advies sociale infrastructuur en kwetsbare groepen binnen de Participatiewet (juni 2016) voor dat financiële bezwaren van gemeenten weggenomen zouden moeten worden om het realiseren van beschut werkplekken te bevorderen, blz. 21.



## e. Conclusie

De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak om eenzijdig in te grijpen in de gemeentelijke praktijk en daarmee inbreuk te maken op de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein. Het voorstel en de toelichting gaan bovendien voorbij aan de knelpunten en bezwaren die in de praktijk van gemeenten worden ervaren met het instrument beschut werk. Nu het gaat om personen voor wie reguliere arbeid geen optie is en die door hun beperkingen een zodanige mate van begeleiding en aanpassing nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, roept dit de vraag op waarom bij beschut werk aan het vereiste van een arbeidsovereenkomst wordt vastgehouden. Indien daaraan wordt vastgehouden, dient nader te worden ingegaan op oplossingen voor de gevolgen van het moeten sluiten van een arbeidsovereenkomst voor gemeenten, onder andere in verband met regels rond sociale zekerheid, cao's en beëindiging van arbeidsovereenkomsten.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling van de voorgestelde verplichting voor gemeenten tot het aanbieden van beschut werk af te zien.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

### 2. Beschut werk als recht

Bij het gestelde streefcijfer voor het aantal beschutte werkplekken gaat het in wezen om een aangelegenheid tussen het Rijk en gemeenten. Het Rijk heeft immers een landelijk streefcijfer vastgesteld dat door gemeenten gezamenlijk zou moeten worden gehaald. De vertaling van dit landelijke streefcijfer naar een individuele gemeente is al niet zonder problemen. Er zal immers niet alleen rekening moeten worden gehouden met aantallen inwoners, maar ook met sociaaleconomische omstandigheden, die per gemeente kunnen verschillen.

Het voorstel gaat evenwel nog een stap verder, doordat voor degene die in aanmerking komt voor de regeling beschut werk, een individueel afdwingbaar recht ontstaat: indien wordt vastgesteld dat een persoon aan de voorwaarden voldoet, moet een dienstbetrekking beschut werk worden aangeboden. Indien het streefcijfer echter is gehaald, vervalt die verplichting. Het individuele recht is dus afhankelijk van de vraag of de gemeente al voldoende arbeidsovereenkomsten onder de regeling beschut werk heeft aangeboden.

Niet op voorhand is zeker dat elke gemeente daadwerkelijk in staat zal zijn om een individuele gegadigde een arbeidsovereenkomst aan te bieden die aansluit bij diens mogelijkheden en beperkingen. Dit zal immers afhangen van de vaardigheden van de gegadigde en de mogelijkheden van de gemeente. Gemeenten kunnen niet worden gehouden tot het onmogelijke. Het voorstel leidt daar echter wél toe.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 10b van de Participatiewet nader te bezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,  
J.G.C. Wiebenga.*





## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat mensen naar vermogen moeten kunnen meedoen op de arbeidsmarkt en maatwerk aangeboden moeten krijgen en dat het hiervoor noodzakelijk is verschillende aanpassingen door te voeren om de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten en de uitvoering hiervan door colleges van burgemeester en wethouders verder te stroomlijnen.

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I. WIJZIGING PARTICIPATIEWET

Artikel 10b van de Participatiewet komt te luiden:

#### Artikel 10b. Participatievoorziening beschut werk

1. Het college biedt ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, of een persoon aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt, van wie het college heeft vastgesteld dat deze uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, ambtshalve of op verzoek een voorziening beschut werk aan, waarbij deze persoon in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden verricht.
2. Om vast te stellen of een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, op grond van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, voor het college de werkzaamheden ten behoeve van die vaststelling en adviseert het college hierover.
3. Onverminderd het tweede lid, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen uitsluitend op verzoek van een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de wet of een persoon aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt de werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling, bedoeld in het eerste en tweede lid, en adviseert het college hierover. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen meldt het uitbrengen en een weergave van de inhoud van dit advies gelijktijdig aan de betreffende persoon.
4. Bij ministeriele regeling kan jaarlijks per gemeente het aantal ten minste te realiseren dienstbetrekkingen, bedoeld in het eerste lid, worden bepaald.
5. De gemeenteraad kan bij verordening een hoger aantal door het college te realiseren dienstbetrekkingen vaststellen en daarbij, onverminderd artikel 8a, tweede lid, onderdeel a, regelen hoe deze additionele omvang van de voorziening wordt bepaald en hoe dan de volgorde wordt bepaald waarin de personen, bedoeld in het eerste lid, door het college van een dienstbetrekking worden voorzien.
6. Het eerste lid is niet van toepassing indien het aantal dienstbetrekkingen, bedoeld in het vierde of het vijfde lid, door het college is gerealiseerd.
7. In de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel e, stelt de gemeenteraad in elk geval vast welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden mogelijk te maken en welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking, bedoeld in het eerste lid, aanvangt.
8. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van



bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

## **ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN**

De Wet financiering sociale verzekeringen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 38b, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. die met ondersteuning bij de arbeidsinschakeling van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet naar een dienstbetrekking is of wordt toegeleid of ten behoeve van wie loonkostensubsidie wordt verstrekt op grond van artikel 10d, tweede lid, van de Participatiewet, en van wie uitsluitend op verzoek van het college van burgemeester en wethouders door het UWV is vastgesteld dat hij niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, dan wel van wie door het college van burgemeester en wethouders in overeenstemming met de eisen gesteld aan een loonwaardevaststelling op grond van artikel 10d, eerste of tweede lid, van de Participatiewet een loonwaarde is vastgesteld die bij voltijdse arbeid minder bedraagt dan het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet.

B

Artikel 49, eerste lid, onderdeel f, komt te luiden:

- f. een persoon is die met ondersteuning bij de arbeidsinschakeling van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet naar een dienstbetrekking is of wordt toegeleid, en van wie door het UWV is vastgesteld dat hij niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, dan wel van wie door het college van burgemeester en wethouders in overeenstemming met de eisen gesteld aan een loonwaardevaststelling op grond van artikel 10d, eerste of tweede lid, van de Participatiewet een loonwaarde is vastgesteld die bij voltijdse arbeid minder bedraagt dan het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, tenzij de dienstbetrekking is aangegaan voor 1 januari 2016; of.

## **ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET TEGEMOETKOMINGEN LOONDOMEIN**

Artikel 2.10, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet tegemoetkomingen loondomein komt te luiden:

- 3°. met ondersteuning bij de arbeidsinschakeling van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet naar een dienstbetrekking is of wordt toegeleid en van wie door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen is vastgesteld dat hij niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, dan wel van wie door het college van burgemeester en wethouders in overeenstemming met de eisen gesteld aan een loonwaardevaststelling op grond van artikel 10d, eerste of tweede lid, van de Participatiewet een loonwaarde is vastgesteld die bij voltijdse arbeid minder bedraagt dan het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, tenzij de dienstbetrekking is aangegaan voor 1 januari 2016;

## **ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE ZIEKTEWET**

Artikel 29b, tweede lid, onderdeel e, van de Ziektewet komt te luiden:

- e. die, voorafgaand aan zijn dienstbetrekking, bedoeld in artikel 3, 4 of 5 die is aangevangen op of na 1 januari 2015, een persoon was die met ondersteuning bij de arbeidsinschakeling van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet naar een dienstbetrekking is of werd toegeleid of ten behoeve van wie loonkostensubsidie wordt verstrekt op grond van artikel 10d, tweede lid, van de Participatiewet, en van wie door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen is vastgesteld dat hij niet in staat is tot het verdienen van het minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, dan wel van wie door het college van burgemeester en wethouders in overeenstemming met de eisen gesteld aan een loonwaardevaststelling op grond van artikel



---

10d, eerste of tweede lid, van de Participatiewet een loonwaarde is vastgesteld die bij voltijdse arbeid minder bedraagt dan het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, of.

#### **ARTIKEL V. INWERKINGTREDING**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. In dat besluit wordt zo nodig toepassing gegeven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## 1. Inleiding

Het streven van het kabinet is om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt aan iedereen met arbeidsvermogen, bij voorkeur in een zo regulier mogelijke setting. Arbeidsparticipatie zorgt voor financiële en economische zelfstandigheid, draagt bij aan een gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet per 1 januari 2015, de inwerkingtreding van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten per 1 mei 2015, de Wet harmonisering instrumenten per 1 januari 2016 zijn belangrijke stappen gezet op weg naar die inclusieve arbeidsmarkt. Daarbij zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt over stroomlijning en vereenvoudiging van de processen<sup>1</sup>.

Op 21 april 2016 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestuurlijke afspraken gemaakt met sociale partners, gemeenten, de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) om de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet banenafpraak) verder te vereenvoudigen. Het gaat om met elkaar samenhangende maatregelen te weten; gemeenten verplichten om beschut werkplekken te realiseren, het mogelijk maken van toegang tot het doelgroepregister van de banenafpraak nadat met een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek is vastgesteld dat iemand niet het wettelijk minimumloon (WML) kan verdienen (de 'Praktijkroute') en het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde<sup>2</sup>. Over de verbondenheid van deze drie maatregelen is in een Bestuurlijk Overleg met de VNG op 21 juni 2016 verder gesproken. Afgesproken is dat de drie maatregelen tegelijkertijd en in samenhang worden gepresenteerd en ingevoerd.

Het verplichten van gemeenten om beschut werkplekken te realiseren en het mogelijk maken van de Praktijkroute worden nu in dit wetsvoorstel in samenhang gepresenteerd. De intentie is om alle maatregelen gelijktijdig en in samenhang door te voeren. Het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde vergt geen wetswijziging. Dit zal met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met een ministeriele regeling worden geregeld.

Aanleiding voor het verplichten van gemeenten om beschut werkplekken te realiseren is dat uit een rapport van de Inspectie SZW blijkt dat het aantal gerealiseerde beschut werkplekken achterblijft bij de verwachtingen. Ruim een kwart van de gemeenten biedt de voorziening beschut werk niet aan en gemeenten die beschut werk wel aanbieden hebben tot en met april 2016 in totaal 115 beschut werkplekken gerealiseerd, in de ramingen wordt uitgegaan van 3.200 plekken aan het einde van 2016. Aanleiding voor de andere wijzigingen zijn signalen van verschillende organisaties uit de praktijk en vanuit de Tweede Kamer, waaruit naar voren kwam dat onderdelen van de Wet banenafpraak verbeterd kunnen worden voor een goede uitvoering van de banenafpraak.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt nader toegelicht dat de Participatiewet wordt aangepast zodat personen zelf een adviesaanvraag beschut werk bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) kunnen indienen en, als zij zijn aangewezen op de voorziening beschut werk, deze voorziening ook werkelijk aangeboden krijgen door het college. In hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting wordt de wettelijke grondslag voor het openstellen van de 'Praktijkroute' als toegang tot het doelgroepregister van de banenafpraak, als nadere informatie daartoe aanleiding geeft, nader toegelicht. Hoofdstuk 4 gaat in op de financiële effecten en de regeldruk. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de ontvangen reacties en adviezen.

## 2. Verplichting voor gemeenten om beschut werkplekken te realiseren

### 2.1 Aanleiding en doel

Met de Participatiewet is de toegang tot de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) afgesloten voor nieuwe instroom. De mensen die op 31 december 2014 op een Wsw-dienstbetrekking werkzaam waren, hebben hun rechten en plichten behouden. De Wsw bood zo'n 90.000 werkplekken. De inschatting is dat ongeveer een derde van de Wsw doelgroep met begeleiding ook bij een reguliere werkgever kan werken. Nog eens een derde kan op locatie buiten het sw-bedrijf werken (via detachering). En ongeveer een derde is aangewezen op een beschutte werkplek binnen het sw-bedrijf. Om het

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 29 544, nr. 614, Kamerstukken II, 2015/16, 29 544, nr. 675, Kamerstukken II, 2015/16, 29 544, nr. 700 en Kamerstukken II, 2015/16, 34 352, nr. 16).

<sup>2</sup> De herbezettingsvoorwaarde houdt in dat extra banen via Wsw-detacheringen alleen meetellen voor de banenafpraak indien er ook nieuwe beschut werkplekken tegenover staan.



ook voor deze laatste groep mogelijk te houden om op de arbeidsmarkt te participeren, is het instrument beschut werk expliciet in de Participatiewet opgenomen. Beschut werk is bedoeld voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben maar zoveel begeleiding en/of aanpassingen nodig hebben dat het niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Deze mensen hebben uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie.

De regering vindt het belangrijk dat mensen zoveel mogelijk en naar vermogen in hun eigen inkomen voorzien. Er zijn mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben een centrale rol bij de uitvoering van de Participatiewet en kunnen een scala aan instrumenten en voorzieningen inzetten. Met de Participatiewet hebben gemeenten nieuwe instrumenten als beschut werk en de loonkostensubsidie beschikbaar gekregen. Gemeenten hebben de ruimte om zelf te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben en daarmee ook de vrijheid om te kiezen hoe ze beschut werk organiseren. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten het beste kunnen bepalen welke ondersteuning voor welke mensen het meest effectief is. Zij staan het dichtst bij de burger en kunnen de dienstverlening aan hun burgers integraal en 'op maat' aanbieden. In het sociaal akkoord is afgesproken dat het kabinet middelen beschikbaar stelt aan gemeenten, oplopend voor structureel 30.000 beschut werkplekken (volgens de definitie van artikel 10b Participatiewet) in 2048. Dit is tegen een gemiddeld dienstverband van 31 uur.

De totstandkoming van beschut werkplekken kent een zeer stroeve start. In het najaar van 2015 heeft de Inspectie SZW op verzoek van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een eerste onderzoek opgeleverd naar de stand van zaken wat betreft de invulling van beschut werkplekken door alle gemeenten. Uit het onderzoek van de Inspectie SZW kwam naar voren dat een groot deel van de gemeenten welwillend is om beschut werk vorm te gaan geven. Echter bleek ook dat bijna 1 op de 5 gemeenten niet van plan was beschut werk aan te bieden. Daar kwam bij dat de concrete invulling van beschut werkplekken door gemeenten die wel beschut werk wilden aanbieden, ver achterbleef bij de verwachtingen. Dat kwam ook tot uiting in het lage aantal aanvragen voor adviezen beschut werk door gemeenten bij UWV. Tot september 2015 hadden gemeenten slechts 41 aanvragen gedaan.

De regering vindt het belangrijk dat mensen maatwerk krijgen aangeboden. Juist ook die mensen die wel loonvormende arbeid kunnen verrichten maar veel begeleiding en/of aanpassingen nodig hebben. Het op voorhand niet aanbieden van beschut werk past daar niet bij. Om gemeenten te ondersteunen bij en te stimuleren tot de inrichting van beschut werk heeft de regering voor de periode 2016–2020 100 miljoen euro cumulatief beschikbaar gesteld. Dit geld is onder meer ingezet om de no-riskpolis door UWV ook voor de doelgroep beschut werk mogelijk te maken. Dit is gerealiseerd met de Wet harmonisering instrumenten van 23 december 2015 (Stb. 547). Daarnaast ontvangen gemeenten over de gerealiseerde beschut werkplekken vanaf 2015 een financiële stimulans 'bonus' van ongeveer € 3.000,- per gerealiseerde beschut werkplek. Verder heeft de regering de implementatieondersteuning aan gemeenten geïntensiveerd.

In het voorjaar van 2016 heeft de Inspectie SZW op verzoek van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opnieuw onderzoek gedaan naar de stand van zaken wat betreft de invulling van beschut werkplekken door gemeenten. Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal gemeenten dat beschut werk wil inzetten tussen augustus 2015 en april 2016 is teruggelopen van 81% van de gemeenten naar 73% van de gemeenten. In meer dan een kwart van de gemeenten is beschut werk dus niet beschikbaar.

In 2015 bleken 44 beschut werkplekken te zijn gerealiseerd. In het eerste kwartaal 2016 blijken er 71 beschut werkplekken te zijn gerealiseerd, samen dus 115 plekken. Dit terwijl er bij de totstandkoming van de Participatiewet is uitgegaan van 1.600 plekken eind 2015 en 3.200 plekken eind 2016. Gemeenten geven verschillende redenen aan waarom zij geen beschut werk aanbieden. Zij zien beschut werk als een onaantrekkelijke voorziening vanwege de financiële risico's aan het structurele karakter van beschut werk richting de toekomst. Daarmee legt beschut werk volgens de gemeenten een groot beslag op het beschikbare budget voor re-integratieondersteuning. Het niet meetellen van beschut werk voor de banenafpraak wordt ook als reden aangegeven. Ook geven gemeenten aan dat er alternatieven zijn die zij aantrekkelijker vinden, waarbij dagbesteding en vrijwilligerswerk het meest worden genoemd.

Het feit dat gemeenten een aanbod van dagbesteding of vrijwilligerswerk doen, laat zien dat zij veelal actief aan de slag zijn met deze kwetsbare groep mensen. De regering streeft echter echt een inclusieve arbeidsmarkt na waar iedereen met arbeidsvermogen kan participeren en de kans krijgt om in zijn eigen inkomen te voorzien. Geconstateerd is dat de alternatieven die gemeenten aanbieden activiteiten zijn zonder dienstbetrekking waar tegenover geen salaris staat. Om die reden is de regering van mening dat daarmee geen optimaal maatwerk wordt geboden aan deze mensen die wel



arbeidsvermogen hebben en voor wie beschut werk de enige manier is om te participeren op de arbeidsmarkt. Deze mensen krijgen nu niet altijd de kans aan het arbeidsproces deel te nemen op een beschut werkplek op basis van een dienstverband waarmee ze in hun eigen inkomen kunnen voorzien.

De regering ziet zich vanuit haar systeemverantwoordelijkheid genoodzaakt om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat alle gemeenten plekken creëren voor mensen die uitsluitend onder beschutte omstandigheden kunnen werken. Het voorstel is dat de gemeenten verplicht zijn het aantal beschut werkplekken te realiseren dat aansluit bij de behoefte en waarvoor zij vanaf de totstandkoming van de Participatiewet middelen krijgen. Het is daarmee niet meer mogelijk voor een gemeente om geen beschut werk aan te bieden. De regering realiseert zich dat dit een inperking is van de beleidsvrijheid van de gemeenten. Andere maatregelen, zoals de invoering van de uniforme no-riskpolis van UWV voor de doelgroep beschut werk, extra implementatieondersteuning en het vooruitzicht van de genoemde bonus, hebben er echter niet toe geleid dat meer gemeenten beschut werk zijn gaan aanbieden en hebben evenmin tot een substantiële stijging van het aantal beschut werkplekken geleid.

De regering heeft de afweging gemaakt tussen enerzijds het inperken van de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf te bepalen hoeveel beschut werkplekken zij aanbieden en anderzijds de gevoelde verantwoordelijkheid om mensen die alleen onder beschutte omstandigheden kunnen werken die kans te geven om te participeren op de arbeidsmarkt. Gesteund door twee rapporten van de Inspectie SZW slaat de weegschaal voor de regering door naar de kant van het geven van een kans aan mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving op de arbeidsmarkt kunnen participeren.

## 2.2 Maatregelen

Het is belangrijk dat gemeenten werkplekken creëren en beschikbaar stellen voor mensen die wel loonvormende arbeid kunnen verrichten, maar dit alleen kunnen onder beschutte omstandigheden. Met dit wetsvoorstel kunnen gemeenten er niet meer voor kiezen om geen beschut werk in de zin van artikel 10b van de Participatiewet aan te bieden als er behoefte blijkt aan deze voorziening. Uitgangspunt is dat het aantal te realiseren beschut werkplekken zoveel mogelijk wordt afgestemd op de behoefte van de inwoners van elke gemeente.

### *Mensen kunnen zelf een advies beschut werk aanvragen bij UWV*

Het voorstel is om mensen die menen voor beschut werk in aanmerking te komen de mogelijkheid te bieden om zelf – zonder tussenkomst van het college – een advies beschut werk aan te vragen bij UWV. Dit geldt dus ook voor die mensen die een uitkering via UWV hebben. Hiermee is meer maatwerk mogelijk en wordt de positie van de cliënt versterkt. Op het moment dat een persoon zelf een advies bij UWV aanvraagt zonder tussenkomst van het college is het vanzelfsprekend dat UWV de betreffende gemeente hierover informeert in het kader van de informatieplicht in artikel 62 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Het college stelt uiteindelijk vast aan de hand van het advies of die persoon tot de doelgroep beschut werk behoort. Op die wijze is er sprake van samenwerking waarop deze informatie uitwisseling in de Wet SUWI betrekking heeft.

Deze aanvraagroute wordt mogelijk naast de bestaande route dat het college een adviesaanvraag beschut werk bij UWV indient. In beide gevallen adviseert UWV het college. UWV adviseert op basis van landelijke criteria, die zijn vastgelegd in het Besluit advisering beschut werk, of iemand tot de doelgroep beschut werk behoort.

UWV verricht onderzoek naar de vraag of de persoon met arbeidsvermogen bij het verrichten van werkzaamheden is aangewezen op:

- een of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd;
- permanent toezicht of intensieve begeleiding die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.

(Artikel 3 Besluit advisering beschut werk).

Als uit het onderzoek van UWV blijkt dat betrokkene aan ten minste één van deze twee landelijke criteria voldoet, adviseert UWV het college vast te stellen dat betrokkene uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. Als het advies is aangevraagd door de persoon zelf, ontvangt deze persoon gelijktijdig met het college de strekking van het advies. Na een positief advies van UWV stelt het college vast dat die persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft en tot de doelgroep beschut werk behoort. Het college biedt de betreffende persoon dan vervolgens een voorziening beschut werk aan waarbij de persoon in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving werkzaamheden verricht.



Ongewijzigd blijft dat het college beschut werk zelf kan organiseren, binnen de gemeente, bij de bestaande sw-bedrijven, of bij een andere, aan de gemeente gelieerde organisatie. Het kan zijn dat een reguliere werkgever bereid is de benodigde beschutte omstandigheden te bieden. Het college kan dan afspraken maken met deze werkgever over het inrichten van een beschutte werkplek. Ook blijft gehandhaafd dat UWV en het college op grond van artikel 7, zevende lid, van de Participatiewet afspraken kunnen maken over de inzet van, in dit geval, de voorziening beschut werk door het college aan mensen met een UWV-uitkering. Daartoe dient ook voor deze uitkeringsgerechtigden op advies van UWV te worden vastgesteld dat zij tot de doelgroep beschut werk behoren.

### *Beschut werk naar behoefte*

Bij de totstandkoming van de Participatiewet zijn conform de afspraken in het sociaal akkoord middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld oplopend voor structureel 30.000 beschut werkplekken tegen een gemiddeld dienstverband van 31 uur (volgens de definitie van artikel 10b Participatiewet) in 2048. Als de behoefte daartoe bestaat is het college verplicht om jaarlijks tenminste het aantal beschut werkplekken te realiseren waarvoor op basis van de ramingen middelen aan gemeenten beschikbaar zijn gesteld. De gemeenteraad kan niet langer bij verordening regelen dat er geen beschut werk volgens de definitie van de Participatiewet in zijn gemeente wordt gerealiseerd. Het kabinet vindt het belangrijk dat dit instrument in iedere gemeente beschikbaar is. Uiteraard kunnen gemeenten in hun arbeidsmarktregio nadere afspraken maken over de uitvoering van beschut werk. Er wordt van uitgegaan dat de behoefte aan beschut werk blijkt uit het aantal afgegeven positieve adviezen beschut werk door UWV.

Als er in een jaar minder positieve adviezen beschut werk door UWV worden afgegeven dan waarmee in de ramingen rekening is gehouden, kan er naar het oordeel van het kabinet van worden uitgegaan dat de behoefte lager is. Het kabinet vindt het in dat geval acceptabel dat in dat jaar door het college minder beschut werkplekken worden gerealiseerd dan waar in de ramingen vanuit is gegaan. Ook vindt het kabinet dat als er meer positieve adviezen beschut werk door UWV worden afgegeven dan waarmee in de ramingen rekening is gehouden, het college in dat jaar niet verplicht is om meer beschut werkplekken aan te bieden dan waarmee in de ramingen rekening is gehouden. Het is aan de gemeenteraad om hier in de verordening al dan niet toe te besluiten. Evenzo is het aan de gemeenteraad om -als zij besluit om in een jaar niet meer beschut werkplekken aan te bieden dan waarmee in de ramingen is rekening gehouden- aan te geven welke voorzieningen zij inzet voor die mensen voor wie niet direct een beschut werkplek beschikbaar is. Het kabinet vindt dat het in de rede ligt dat in deze gevallen het college zich inspant om in het daaropvolgende jaar bij voorrang een beschut werkplek aan te bieden aan diegenen met een positief advies beschut werk.

### *Gevolgen bij verhuizing*

Beschut werk is een voorziening waarbij in veruit de meeste gevallen door de gemeente loonkosten-subsidie wordt ingezet. In artikel 10d, achtste lid is geregeld dat als een persoon loonkostensubsidie ontvangt en hij naar een andere gemeente verhuist, de gemeente die de loonkostensubsidie verleende verantwoordelijk blijft voor die voorziening. Het is aan de betreffende gemeenten om hier verder onderlinge afspraken over te maken. Afhankelijk van de situatie kan de gemeente waar de betreffende persoon naartoe verhuist een nieuw advies beschut werk bij UWV aanvragen of uitgaan van het al bestaande advies.

### *Aantal beschut werkplekken*

Het Rijk heeft aan gemeenten financiële middelen beschikbaar gesteld voor het geraamde aantal beschut werkplekken. Het college moet in een jaar, zover de behoefte daartoe bestaat, tenminste het aantal beschut werkplekken realiseren als waarvan in de ramingen is gegaan. Dit aantal kan in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Het college is verplicht om mensen die een positief advies beschut werk van UWV hebben gekregen een beschut werkplek aan te bieden op het moment dat het voor de gemeente geraamde aantal beschut werkplekken in een jaar nog niet is gehaald. Het kabinet heeft aan gemeenten middelen beschikbaar gesteld voor het geraamde aantal beschut werkplekken.

Het is voor de gemeenteraad niet langer mogelijk om bij verordening te besluiten dat beschut werk niet wordt aangeboden. De verplichting voor het college om in een jaar beschut werk aan te bieden wordt gerelateerd aan de behoefte daartoe.

### *Middelen beschut werk*

Het rijk stelt per jaar middelen aan gemeenten beschikbaar om beschut werkplekken te realiseren. Deze middelen lopen op voor landelijk 30.000 beschut werkplekken in de structurele situatie. Het totaal van 30.000 plekken is gebaseerd op de veronderstelling dat 1/3 van de Wsw-populatie van 90.000 is



aangewezen op een beschut werkplek. Hier vallen zowel mensen uit de gemeentelijke doelgroep als mensen met een UWV-uitkering onder, zoals ook het geval was bij de Wsw.

Deze middelen zijn als volgt opgebouwd:

- Aan het Participatiebudget zijn structurele middelen toegevoegd voor begeleiding. Gemiddeld is dit € 8.500,- per werknemer per jaar;
- In het I-deel zijn structurele middelen toegevoegd voor de loonkostensubsidie welke gemeenten kunnen inzetten voor de financiering van beschut werk. Er is uitgegaan van een loonwaarde van 30% van het Wml inclusief vakantietoeslag. Bij een voltijd baan is er voor de loonkostensubsidie 70% Wml, inclusief vakantietoeslag, dat wil zeggen € 17.000 per voltijdswerkplek beschikbaar in de financiering. Een hogere feitelijke loonwaarde doet hier niets aan af en kan door de gemeente naar eigen inzicht worden ingezet.
- In de periode 2016–2020 is er € 100 miljoen extra beschikbaar om gemeenten te stimuleren beschut werkplekken te realiseren 'de impuls beschut werk'. Vanuit deze middelen ontvangen gemeenten achteraf een financiële stimulans (bonus) van circa € 3.000,- per gerealiseerde beschut werkplek (op grond van artikel 10b Participatiewet) per jaar voor een tijdelijke periode van 5 jaar. Als blijkt dat gemeenten meer beschut werkplekken realiseren dan waarmee in de ramingen rekening is gehouden, wordt dit bedrag navenant verlaagd;

Daarnaast geldt vanaf 1 januari 2017 het Lage Inkomens Voordeel (LIV), wanneer een werknemer tussen de 100 en 120% van het Wml verdient. Het moet daarbij gaan om een baan waarin de werknemer tenminste 1.248 uur per jaar (24 uur per week) werkt. Het gaat hierbij om structureel geld te weten:

- 2.000 euro per fte per jaar bij een loon tussen de 100–110% Wml;
- 1.000 euro per fte per jaar bij een loon tussen de 110–120% Wml.

### *Verordening*

Omdat het voor de gemeenteraad niet langer mogelijk is om bij verordening te besluiten dat beschut werk niet wordt aangeboden wordt de verordeningplicht aangepast. In de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel e, stelt de gemeenteraad in elk geval vast welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om op een beschut werkplek te laten werken. Daarnaast kan de gemeenteraad in de verordening een hoger aantal door het college te realiseren beschut werkplekken vaststellen en regelen hoe de additionele omvang van het aantal beschut werkplekken wordt bepaald.

Als het aantal geraamde beschut werkplekken in een gemeente is gerealiseerd maar er zijn meer personen met een positief advies beschut werk, heeft het college ook naar die personen toe verantwoordelijkheden.

De gemeenteraad dient al bij verordening regels te stellen over de spreiding van de voorzieningen over de verschillende personen in de doelgroep. Voorgesteld wordt dat de gemeenteraad daarnaast in geval van additionele werkplekken (boven het geraamde aantal) regels stelt met betrekking tot de spreiding van die additionele werkplekken over de betreffende personen. De gemeenteraad kan daarbij ook een volgorde bepalen waarin de beschikbare beschut werkplekken worden toegewezen. Tot slot geeft de gemeenteraad in een verordening aan 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 college mag aldus in de verordening geen uitsluitende criteria opnemen die er toe kunnen leiden dat een persoon met een positief advies alsnog niet geplaatst wordt in een beschut werk dienstbetrekking zolang het geraamde aantal beschut werkplekken niet is gerealiseerd. Het college mag in de verordening wel uitsluitende criteria opnemen die gelden nadat in een jaar het aantal geraamde beschut werkplekken is gerealiseerd. Het is aan de gemeenteraad om in de verordening te bepalen of meer beschut werkplekken beschikbaar worden gesteld dan het aantal dat volgens de ramingen moet worden gerealiseerd.

Als een persoon een positief advies beschut werk van UWV heeft maar in zijn woongemeente is het voor de gemeente geraamde aantal dienstbetrekkingen gerealiseerd, dan vervalt voor die gemeente in dat jaar de verplichting om deze persoon op een beschut werkplek te plaatsen. Het is dan aan de gemeente om te bepalen hoe voor deze persoon voorzieningen worden ingezet tot de beschikbaarheid van een beschut werkplek.

### *Voorlichting*

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk dat personen zelf een advies beschut werk bij UWV aanvragen. Het kabinet vindt het belangrijk dat hierover goede voorlichting komt en zal dit samen met betrokken partijen vormgeven. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de voorlichting zich richt op





zowel de doelgroep zelf als de directe omgeving die mogelijk ondersteuning kan bieden bij de zelfstandige adviesaanvraag bij UWV.

### *Waarborgen voor mensen die zijn aangewezen op de voorziening beschut werk*

Met het verplichten van beschut werk wordt de positie van mensen die alleen maar onder beschutte omstandigheden loonvormende arbeid kunnen verrichten versterkt. Naast de aanvraagroute via het college kunnen zij nu zelf een advies bij UWV aanvragen. UWV ontvangt de aanvragen dan vanuit twee richtingen.

Het blijft zo dat het advies van UWV of iemand uitsluitend in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft tot het besluit van het college leidt dat die persoon tot de doelgroep beschut werk behoort. Tegen dat besluit van het college staat bezwaar en beroep open. Bij zo'n bezwaar- of beroepsprocedure speelt de inhoud van het advies een rol. De beslissing van het college om iemand een dienstbetrekking aan te bieden is ook een besluit van het college dat voor bezwaar en beroep vatbaar is.

Indien een persoon het dus niet eens is met de beslissing van het college kan deze beslissing bij het college worden aangevochten en eventueel daarna aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Dit sluit goed aan bij de werking van het gedecentraliseerde stelsel, waarin ook de rechter een functie vervult in het aangeven van de juridische kaders.

Overigens is het voor de burger in de nieuwe situatie niet meer nodig om bezwaar te maken tegen een beslissing van het college om hem niet voor te dragen aan UWV voor advies. De burger krijgt met dit wetsvoorstel immers de mogelijkheid om zelf een aanvraag voor een advies beschut werk bij UWV te doen.

### *Verantwoordelijkheid college en gemeenteraad*

Als de behoefte aan beschut werkplekken lager is en er minder beschut werkplekken worden gerealiseerd door de gemeente, heeft dit geen gevolgen voor de integratie-uitkering sociaal domein die gemeenten hebben ontvangen. Uitgangspunt is dat de behoefte blijkt uit het aantal door UWV afgegeven positieve adviezen beschut werk. Het college moet mensen voor wie een positief advies beschut werk door UWV is afgegeven een beschut werkplek aanbieden zolang het voor de gemeente in een jaar geraamde aantal beschut werkplekken nog niet is gehaald. Het is aan de gemeenteraad om het college op deze verplichting aan te spreken.

Het college is bij zijn besluitvorming in vergaande mate gebonden aan het advies van UWV, en mag hier niet lichtzinnig van afwijken. Pas als het advies van UWV ondeugdelijk tot stand zou zijn gekomen, heeft het college reden om af te wijken van het advies.

### *Afdwingbaarheid*

Hoewel het wetsvoorstel inbreuk maakt op de beleidsvrijheid van gemeenten, streeft het kabinet ernaar deze inperking zo beperkt mogelijk te houden. De controle op de uitvoering wordt daarom zoveel mogelijk gelaten waar zij in een gedecentraliseerd stelsel hoort, namelijk in het verkeer tussen college en gemeenteraad. De gemeenteraad blijft het democratisch gelegitimeerde orgaan dat het college controleert in de uitvoering van de wet.

Met de onderhavige wetwijziging is het niet aanbieden van beschut werk waar dat wel geboden is, een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de Participatiewet. Dit betekent dat de minister bevoegd is een aanwijzing te geven op grond van artikel 76 van de Participatiewet. Dit zal met name aan de orde kunnen zijn wanneer de gemeenteraad haar controlerende taak verzaakt. Het geven van een aanwijzing gaat altijd gepaard met de opschorting van de uitkering op grond van artikel 69 van de wet. Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd, wordt de uitkering in het daaropvolgende kalenderjaar gekort. Ook zou toepassing van het instrument indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet aan de orde kunnen zijn.

Bij toepassing van deze bevoegdheid wordt zeer grote terughoudendheid betracht om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering te laten waar zij hoort. Gelet op het belang voor deze doelgroep en voor de werking van het stelsel, kan niet worden uitgesloten dat interbestuurlijk toezicht zal worden aangewend om de uitvoering in lijn te brengen met de wet, mocht daar na verloop van tijd aanleiding toe zijn.

## **3. Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister banenafpraak**

Met de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten heeft de regering inhoud gegeven aan haar ambitie om mensen met een arbeidsbeperking meer kansen op een



reguliere baan te geven. Ook de betrokken partijen, sociale partners, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten onderschrijven dit belang. Met deze partijen is afgesproken dat UWV beoordeelt of mensen tot de doelgroep van de banenafpraak of quotumheffing behoren. UWV heeft een doelgroepregister ingericht waarin alle mensen die tot de doelgroep behoren worden opgenomen. Dit doelgroepregister is belangrijk om de afspraken voor de extra banen te verwezenlijken. In het doelgroepregister zijn al de mensen opgenomen die in de Wajong zitten, mensen met een Wsw-indicatie en mensen met een Wiw of ID-baan. Deze groepen worden aangevuld met de mensen die onder de gemeentelijke verantwoordelijk vallen op grond van de Participatiewet en van wie door UWV is beoordeeld dat zij tot de doelgroep van de banenafpraak behoren.

### *Doelgroepbeoordeling door UWV en bepaling loonwaarde op de werkplek*

UWV beoordeelt op basis van wet- en regelgeving of een persoon arbeidsmogelijkheden heeft en op basis van bepaalde drempelfuncties<sup>3</sup> het wettelijk minimumloon (WML) kan verdienen. Gemeenten hebben de taak om mensen met arbeidsvermogen aan de slag te helpen, ook als zij verminderd productief zijn. Zonder compensatie aan de werkgever voor het verlies aan productiviteit, is het voor mensen met een arbeidsbeperking moeilijker om op de arbeidsmarkt te participeren. Gemeenten kunnen daarom het instrument loonkostensubsidie inzetten als mensen op de werkplek met voltijdse arbeid niet het WML kunnen verdienen. Als gemeenten dit instrument willen inzetten, dan bepalen zij op de (beoogde) werkplek de loonwaarde volgens een gevalideerde loonwaardemethodiek.

De beoordeling door UWV van de doelgroep banenafpraak en de loonwaardemeting door gemeenten zijn niet identiek. UWV beoordeelt op basis van wet- en regelgeving of een persoon arbeidsmogelijkheden heeft en op basis van bepaalde drempelfuncties<sup>3</sup> het WML kan verdienen. Bij deze theoretische beoordeling is geen sprake van een concrete werkplek. De beoordeling van de loonwaarde door de gemeente op basis van een gevalideerde loonwaardemethode vindt daarentegen plaats door een deskundige op een concrete werkplek, dus na matching bij een werkgever. Aan de hand van de loonwaarde stelt de gemeente de hoogte van de loonkostensubsidie vast.

In de praktijk blijkt dat er soms een verschillende uitkomst komt uit de beoordeling door UWV en uit de loonwaardemeting. De mensen van wie op basis van de loonwaarde op de werkplek blijkt dat zij op die werkplek niet het WML kunnen verdienen, behoren niet in alle gevallen tot de doelgroep van de banenafpraak. Dit omdat ze niet voldoen aan de beoordelingscriteria voor de doelgroep banenafpraak op basis van de beoordeling van UWV. Als mensen niet tot de doelgroep van de banenafpraak behoren, heeft dit tot gevolg dat de baan waarop de mensen werken die niet tot de doelgroep horen, niet meetelt voor het realiseren van de banenafpraak. Ook komen werkgevers hierdoor niet in aanmerking voor de geharmoniseerde no-riskpolis (via UWV) en de premiekorting doelgroep banenafpraak. Deze consequenties maken het in de praktijk lastiger hen te bemiddelen naar werk.

Door deze verschillen in uitkomst van de theoretische beoordeling door UWV en de bepaling van de loonwaarde op de werkplek is bij onder andere gemeenten en werkgevers de wens ontstaan om mensen, bij wie door een loonwaardemeting op basis van een gevalideerde loonwaardemethode is gebleken dat zij op een concrete werkplek niet het WML kunnen verdienen, zonder beoordeling door UWV in het doelgroepregister op te nemen (de zogenaamde 'praktijkroute'). Met deze reden heeft de Tweede Kamer de motie Heerma c.s. aangenomen<sup>3</sup>. Deze motie verzoekt de regering om te bezien of en hoe het doelgroepregister opengesteld kan worden voor mensen die werken en van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemethode is vastgesteld dat zij een beperkte loonwaarde hebben. Verder heeft de Kamer op dit punt twee moties aangehouden.<sup>4</sup> De breed gedragen wens vanuit de Tweede Kamer en vanuit verschillende organisaties uit de praktijk, om de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten waar mogelijk te vereenvoudigen, speelt hierbij een belangrijke rol.

De regering vindt het van belang om de beslissing over opname in het doelgroepregister van mensen van wie op de werkplek een loonwaarde beneden WML is vastgesteld, te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. Daarbij is het van belang te bekijken of het toelaten van deze mensen de doelgroep voor de banenafpraak niet te ver zal oprekken. Het is immers belangrijk dat de 125.000 banen beschikbaar blijven voor de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt en dat deze mensen

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 30 545, nr. 172. De motie verzoekt te bezien of en hoe het doelgroepregister opengesteld kan worden voor mensen die werken met beperkte loonwaarde die door een gevalideerd loonwaardesysteem is gemeten als de getroffen maatregelen niet afdoende zijn.

<sup>4</sup> Motie Koser Kaja (Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–16 33 161, nr. 199) en motie Schouten c.s. (Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–16 34 352, nr. 5)



daadwerkelijk aan de slag gaan. Op 27 november 2015<sup>6</sup> en 29 april 2016<sup>7</sup> heeft de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd dat meer informatie nodig is op basis waarvan gefundeerde uitspraken mogelijk zijn over de doelgroepbeoordeling banenafpraak van UWV in relatie tot de loonwaardemeting op de werkplek. In de brief van 29 april 2016 is aangekondigd dat om aan meer gegevens te komen, de gegevens uit de proeftuin van de gemeente Amsterdam (regio Groot-Amsterdam) nader worden geanalyseerd. Verder is afgesproken dat de regio's Noordoost-Brabant en Stedenvierhoek met als centrumgemeente respectievelijk Den Bosch en Apeldoorn, ook nadere informatie verzamelen. UWV wordt hierbij betrokken. De staatssecretaris heeft in deze brief ook gemeld dat zij bij een positief resultaat van deze analyse, de Praktijkroute zal invoeren. De regering ziet ook het belang in van de invoering van deze route. In het najaar 2016 wordt na bespreking met de partners van de Werkkamer hierover besloten. De Kamer wordt hierover geïnformeerd. Om een snelle invoering mogelijk te maken, is vooruitlopend op deze beslissing, deze maatregel nu al opgenomen in dit wetsvoorstel. De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer over de uitkomsten.

Als de regering besluit om mensen die werken met beperkte loonwaarde die door een gevalideerde loonwaardemethode is gemeten zonder beoordeling door UWV in het doelgroepregister op te nemen, dan is het belangrijk en wenselijk dat deze groep snel in het doelgroepregister kan worden opgenomen. Dat geldt ook voor mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet van wie voordat dit wetsvoorstel in werking treedt op basis van een gevalideerde loonwaardemethode een loonwaarde beneden WML is vastgesteld.

#### *Een specifieke groep schoolverlaters*

Er is een specifieke groep schoolverlaters afkomstig uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of de entreeopleiding MBO die al zijn gaan werken bij een werkgever en van wie de gemeente op basis van een gevalideerde loonwaardemethode heeft vastgesteld dat zij op een concrete werkplek niet het WML kunnen verdienen. Ten behoeve deze groep wordt het in het bij Koninklijke Boodschap van 4 juli 2016 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met stroomlijning van de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet en enkele andere wijzigingen (kamerstukken 34 514) in het nieuwe artikel 10d, tweede lid, van de Participatiewet mogelijk gemaakt loonkostensubsidie te verstrekken.

Vanwege het belang om, als daartoe besloten wordt, bovengenoemde mensen snel in het doelgroepregister op te kunnen nemen, regelt artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 38b eerste lid, Wet financiering sociale verzekeringen), nu al deze mogelijkheid in dit wetsvoorstel. Deze maatregel treedt echter pas in werking, nadat de regering daarover een besluit heeft genomen, met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hetzelfde geldt voor het mogelijk maken van de no-riskpolis en de premiekorting voor deze groep (artikel II, onderdeel B, artikel III en artikel IV, wijziging artikel 49, eerste lid, Wet financiering sociale verzekeringen, artikel 2.10, eerste lid, Wet tegemoetkomingen loondomein en artikel 29b, tweede lid, Ziektewet). Als mensen die werken met beperkte loonwaarde die door een gevalideerde loonwaardemethode is gemeten tot de doelgroep van de banenafpraak gaan behoren, komen de uniforme no-riskpolis van UWV en de premiekorting voor de doelgroep banenafpraak immers ook beschikbaar voor werkgevers die deze mensen in dienst nemen.

#### *Verandering in werkproces*

Als het mogelijk wordt om mensen van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemethode op de werkplek een loonwaarde beneden het WML is vastgesteld, zonder beoordeling door UWV op te nemen in het doelgroepregister verandert het werkproces bij gemeenten en UWV. Een beoordeling door UWV van deze mensen is dan niet meer nodig om opgenomen te worden in het doelgroepregister. Omdat UWV het doelgroepregister beheert, vraagt dit om het verstrekken van de vereiste informatie door gemeenten (die de loonwaarde hebben laten vaststellen) aan UWV (beheerder van het doelgroepregister). Hiervoor wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande gegevensverstrekking tussen gemeenten en UWV.

### **4. Financiële effecten en regeldruk**

#### *Financiële effecten*

Gemeenten hebben financiële middelen ontvangen die toereikend zijn om het geraamde aantal

<sup>6</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 29 544, nr. 675.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 34 352, nr. 16.



beschut werkplekken te realiseren. De verplichting voor gemeenten houdt in dat het aantal te realiseren beschut werkplekken niet hoger hoeft te zijn dan waar gemeenten de financiële middelen voor hebben ontvangen. Er gaan dus geen budgettaire gevolgen gepaard met deze wijziging.

Het doel van het openstellen van de praktijkroute als toegang tot de doelgroep van de banenafpraak is om belemmeringen voor het realiseren van de extra arbeidsplaatsen uit de banenafpraak weg te nemen. Het aantal banen uit de banenafpraak verandert niet en er worden om deze reden bij dit wetsvoorstel geen extra besparingen op uitkeringen ingeboekt ten opzichte van de banenafpraak. De raming van het aantal banen met de no risk polis en de premiekorting is op landelijk niveau bepaald door de aantallen uit de banenafpraak en deze veranderen niet. Er gaan daarom geen budgettaire gevolgen gepaard met deze wijziging.

### *Regeldruk*

Deze paragraaf brengt de effecten ten aanzien van regeldruk van het wetsvoorstel in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingkosten voor burgers en bedrijven.

Deze wijziging gaat voor het verplicht realiseren van beschut werkplekken niet gepaard met extra regeldruk. Wel krijgen personen de mogelijkheid om zelf een advies beschut werk bij UWV aan te vragen. Daarmee zijn personen niet meer afhankelijk van het college om een adviesaanvraag bij UWV in te dienen. Dit brengt een positief effect met zich mee op de regeldruk en administratieve lasten. Bedrijven krijgen met deze wijzigingen niet te maken met extra regeldruk.

De gevolgen van het openstellen van de praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister voor de regeldruk en de administratieve lasten zijn positief te noemen. Door het openstellen van de praktijkroute wordt mogelijk gemaakt dat mensen van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemethode op de werkplek is vastgesteld dat zij verminderde loonwaarde hebben, niet meer door UWV hoeven te worden beoordeeld voordat zij opgenomen worden in het doelgroepregister.

Het openstellen van de praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister verandert de administratieve lasten voor de werkgever niet. De handelingen die de werkgever moet verrichten veranderen niet. Voor de groep mensen van wie op de werkplek de loonwaarde is vastgesteld, is het openstellen van de praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister minder belastend. Zij hoeven immers niet meer door UWV beoordeeld te worden, als deze beoordeling voorafgaand aan de loonwaardemeting op de werkplek niet heeft plaatsgevonden. Naar verwachting worden hierdoor structureel minder aanvragen voor een beoordeling van de doelgroep van de banenafpraak ingediend door gemeenten. De afname van de administratieve lasten voor burgers wordt geschat op ongeveer zestigduizend euro per jaar in 2017, toenemend naar structureel ongeveer zeventigduizend euro per jaar.

## **5. Ontvangen reacties en adviezen**

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Uitvoeringspanel gemeenten (UP), Uitvoeringsinstituut Werknemersregelingen (UWV), de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast hebben Divosa en de sociale partners op het wetsvoorstel gereageerd en heeft het voorstel opengestaan voor internetconsultatie. De regering gaat hieronder in op de uitgebrachte reacties.

### *5.1 VNG*

De VNG heeft een bestuurlijke reactie gegeven op het wetsvoorstel. Na deze bestuurlijke reactie heeft de VNG nog een aanvullende zienswijze gegeven op het voorliggende wetsvoorstel. In deze zienswijze geeft de VNG aan dat het voorliggende wetsvoorstel een uitvloeisel is van een afspraak die eerst in de Werkkamer is gemaakt en later bestuurlijk is bekrachtigd in een overleg van de Staatssecretaris van SZW met sociale partners, de VNG, gemeenten en UWV.

De kern van deze afspraak is dat er tegelijkertijd drie met elkaar samenhangende maatregelen worden ingevoerd, te weten:

- Gemeenten verplichten om beschut werkplekken te realiseren.
- Het mogelijk maken van de Praktijkroute.
- Het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde.

De VNG geeft aan dat deze drie onderdelen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en in samenhang moeten worden gepresenteerd en ingevoerd per 1 januari 2017. Daarmee kan het niet zo zijn dat gemeenten verplicht worden beschut werkplekken te realiseren zonder de garantie dat ook de Praktijkroute op hetzelfde moment wordt ingevoerd. De VNG geeft aan dat het wetsvoorstel hier wringt.



De regering onderschrijft deze kern van de door VNG weergegeven afspraak. Om te benadrukken dat het de bedoeling is van de regering om deze maatregelen gelijktijdig in te voeren, heeft zij dit aangevuld in de memorie van toelichting. Het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde vergt geen wetwijziging maar wordt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met een ministeriele regeling geregeld.

### *Beschut werk*

De VNG geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat het uitgangspunt is dat gemeenten alle doelgroepen willen ondersteunen en dat daarbij vaak moeilijke keuzes moeten worden gemaakt. Keuzes die passen binnen de verantwoordelijkheid en ruimte die de Participatiewet gemeenten geeft, te weten het doen van een aanbod vanuit één regeling zoals de Participatiewet dat heeft bedoeld. De VNG vindt dat een wettelijke verplichting voor beschut werk te snel volgt op de invoering van de Participatiewet en niet past bij de decentralisatiegedachte. Een apart verplicht regime voor beschut werk is niet nodig omdat de huidige Participatiewet voldoende ruimte geeft aan gemeenten.

Vervolgens geeft de VNG in haar bestuurlijke reactie aan dat als de verplichting om beschut werkplekken te realiseren dan toch plaatsvindt, deze verplichting gepaard moet gaan met betere (financiële) randvoorwaarden. In haar aanvullende zienswijze gaat de VNG hier ook op in. Zij geeft aan dat gemeenten beschut werk niet kunnen uitvoeren zonder adequate financiering en een oplossing voor de tekorten op de uitvoering van de Wsw. De VNG verwacht dat het gesprek hierover met het kabinet met een oplossingsgerichte intentie wordt voortgezet.

De regering heeft in de toelichting verduidelijkt welke financiële middelen gemeenten tot hun beschikking hebben om beschut werkplekken te realiseren. De regering vindt deze middelen toereikend om in de structurele situatie 30.000 beschut werkplekken te realiseren. Ten aanzien van de tekorten op de uitvoering van de Wsw, zoals door de VNG genoemd, merkt de regering op dat het nu te vroeg is om daarover conclusies te trekken. Er zijn nog geen cijfers over het lopende jaar beschikbaar. Over het jaar 2015 was er sprake van een sterkere uitstroom uit de wsw dan geraamd. De regering merkt op dat het kabinet via de thermometer Wsw de ontwikkelingen nauwgezet blijft volgen. Het kabinet blijft hierover in gesprek met de VNG.

### *Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister banenafspraken*

De VNG vindt dat de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister een efficiënter, effectiever en minder bureaucratisch systeem is dan de huidige route naar het doelgroepregister. De VNG is daarom voorstander van een snelle invoering van de Praktijkroute. De VNG heeft bezwaar tegen het feit dat de Praktijkroute pas wordt opengesteld als voldoende en objectieve gegevens daartoe aanleiding geven. De VNG vreest dat met deze formulering van uitstel afstel komt.

De regering vindt het van belang om de beslissing over opname in het doelgroepregister van mensen van wie op de werkplek een loonwaarde beneden WML is vastgesteld, te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. In de brief van 29 april 2016<sup>7</sup> is aangekondigd dat om aan meer gegevens te komen, nader onderzoek wordt uitgevoerd. Hierbij is ook gemeld dat bij een positief resultaat van deze analyse, de Praktijkroute zal worden ingevoerd. De regering heeft dit duidelijker opgenomen in de Toelichting bij dit wetsvoorstel. Hiervoor heeft de regering al aangegeven dat zij voornemens is om de verplichting om beschut werkplekken te realiseren en de mogelijkheid van de Praktijkroute tegelijkertijd in te voeren.

### *5.2 Uitvoeringspanel gemeenten en Divosa*

De regering heeft het wetsvoorstel in het uitvoeringspanel toegelicht. Daarna hebben de leden van het uitvoeringspanel de mogelijkheid gehad om schriftelijk te reageren. Een beperkt deel heeft daar gebruik van gemaakt. Een aantal gemeenten, evenals Divosa, geven aan het onderdeel beschut werk in het wetsvoorstel strijdig te vinden met de decentralisatiegedachte.

De regering heeft in de toelichting aangegeven dat zij zich verantwoordelijk voelt om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat alle gemeenten beschut werkplekken realiseren zodat ook die mensen die uitsluitend onder beschutte omstandigheden kunnen werken een kans hebben om te participeren op de arbeidsmarkt en in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Het aantal gerealiseerde beschut werkplekken blijft nu sterk achter bij de verwachtingen.

Een aantal gemeenten en Divosa vinden de middelen die beschikbaar zijn om beschut werkplekken te

<sup>7</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 34 352, nr. 16.



realiseren niet toereikend en adviseren de regering om hier serieus naar te kijken. In paragraaf 2.2 heeft de regering toegelicht welke financiële middelen en voor gemeenten beschikbaar zijn om beschut werkplekken te realiseren.

Het Uitvoeringspanel vraagt een nadere verduidelijking van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de UWV doelgroep. De regering heeft dit in artikel 10b en de toelichting verduidelijkt. De verplichting om beschut werk aan te bieden aan een persoon die daar blijkens de vaststelling van het college op is aangewezen, geldt zowel ten aanzien van personen uit de gemeentelijke doelgroep als ten aanzien van personen die een uitkering van UWV ontvangen.

Verder vragen Divosa en het Uitvoeringspanel zich af of het mogelijk is dat de gemeente op de hoogte wordt gesteld als een persoon een advies beschut werk bij UWV aanvraagt. De regering benadrukt dat dit op grond van artikel 62 Wet SUWI mogelijk en zelfs aangewezen is en heeft dit in de toelichting aangevuld. Het uitvoeringspanel vraagt naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten bij verhuizing, hierover heeft de regering een passage in de toelichting opgenomen. Divosa geeft aan dat een informatiecampagne met gemeenten essentieel is. De regering vindt dit een belangrijk aandachtspunt en heeft dit toegevoegd aan de toelichting. Het uitvoeringspanel en Divosa wijzen op de (strengere) beoordelingscriteria voor beschut werk. De regering kijkt de komende periode met betrokken partijen naar het gehele beoordelingsproces van de voorselectie door de gemeente tot het uiteindelijke oordeel van UWV. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan beziet de regering of de beoordelingscriteria voor beschut werk moeten worden aangepast.

De leden van het Uitvoeringspanel hebben daarnaast aandacht gevraagd voor de gegevensverstrekking tussen UWV en gemeenten voor het opnemen van mensen in het doelgroepregister via de Praktijkroute. Het opnemen van mensen in het doelgroepregister via de Praktijkroute vraagt om het verstrekken van de vereiste informatie door gemeenten (die de loonwaarde hebben laten vaststellen) aan UWV (beheerder van het doelgroepregister). In reactie hierop wil de regering aangeven dat de benodigde gegevensverstrekking tot stand zal komen in overleg met UWV en gemeenten. Hiervoor zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande gegevensverstrekking tussen gemeenten en UWV.

Divosa staat positief tegenover het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister. Divosa heeft daarbij opgemerkt dat het onevenwichtig te vinden dat beschutte werkplekken worden verplicht, maar dat de beslissing over het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister afhankelijk is van een aantal voorwaarden. In reactie hierop wil de regering aangeven dat het van belang is om de beslissing over de Praktijkroute te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. Op 27 november 2015<sup>8</sup> en 29 april 2016<sup>9</sup> heeft de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd dat meer informatie nodig is op basis waarvan gefundeerde uitspraken mogelijk zijn over de doelgroepbeoordeling banenafpraak van UWV in relatie tot de loonwaardemeting op de werkplek. Een onafhankelijk onderzoeksbureau verricht dit onderzoek. De regering heeft dit duidelijker opgenomen in de Toelichting bij dit wetsvoorstel.

### 5.3 UWV

UWV heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid. Het wetsvoorstel is voor UWV uitvoerbaar. Wel verbindt UWV hieraan enkele voorwaarden.

De regering gaat hieronder eerst in op het oordeel van UWV over de uitvoerbaarheid van het onderdeel beschut werk en daarna op de uitvoerbaarheid van het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister.

#### *Beschut werk*

Op verzoek van de regering heeft UWV het onderdeel beschut werk beoordeeld op uitvoerbaarheid. UWV heeft daarbij gekeken naar de gevolgen voor de uitvoering als burgers zelf een advies beschut werk bij UWV mogen aanvragen.

UWV stelt dat het voorstel uitvoerbaar is per 1 januari 2017 en plaatst een aantal kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid. Dit betreft het voorkomen van achterstanden bij de start van de gewijzigde wetgeving, het bevorderen van een gestroomlijnd werkproces bij de afhandeling van de beoordelingen en de wens dat er verduidelijking komt over de verantwoordelijkheden voor personen met een UWV-uitkering.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 29 544, nr. 675.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 34 352, nr. 16.



Ten aanzien van de voorstellen van UWV om achterstanden te voorkomen en het bevorderen van een gestroomlijnd werkproces zijn binnen de kaders van wet- en regelgeving afspraken gemaakt om tot een pragmatische uitvoering te komen.

Met betrekking tot dat laatste punt heeft de regering in de wet verduidelijkt dat de verplichting voor gemeenten om een beschut werkplek aan te bieden zodra er sprake is van een positief advies, geldt voor zowel de gemeentelijke als de UWV doelgroep. In de toelichting is dit ook expliciet vermeld bij de uiteenzetting van de financiële middelen die gemeenten hebben om beschut werkplekken te realiseren.

#### *Praktijkroute als toegang tot doelgroepregister banenafpraak*

De regering heeft UWV gevraagd om het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister te toetsen op uitvoerbaarheid. De Praktijkroute is voor UWV uitvoerbaar, indien SZW kiest voor de volgende uitvoering van de Praktijkroute: als op basis van een gevalideerde loonwaardebepaling op de werkplek is vastgesteld dat iemand niet het WML kan verdienen. Een voorwaarde voor de uitvoering is dat gemeenten digitaal gegevens aanleveren bij UWV over mensen die via de Praktijkroute opgenomen moeten worden in het doelgroepregister. Hiervoor kan, aldus UWV, worden aangesloten bij het zogenaamde DKD-bericht dat ook wordt gebruikt voor andere wetgeving. UWV wijst erop dat lang niet alle gemeenten gebruikmaken van dit digitale bericht. UWV benadrukt dat het belangrijk is dat gemeenten snel gebruik gaan maken met de benodigde software voor het vastleggen van de gegevens. Dit is nog niet altijd het geval.

UWV wijst er daarnaast op dat de registratie van gegevens door gemeenten kwalitatief niet altijd in orde is. Met het oog hierop vraagt UWV aan het ministerie van SZW om met gemeenten, VNG en KING te werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens. De regering onderschrijft het belang van een goede en volledige registratie. De regering zal het Inlichtingenbureau opdracht geven om de implementatie hiervan te ondersteunen.

De regering onderschrijft het belang van een goede en volledige registratie. Het ministerie van SZW, UWV en het inlichtingbureau zijn hierover al in gesprek om ervoor te zorgen dat het Inlichtingenbureau de voorbereidingen voor de implementatie op korte termijn te kunnen treffen.

#### *5.4 Inspectie SZW*

Het wetsvoorstel heeft de Inspectie SZW geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over toezicht. De Inspectie SZW vraagt wel aandacht voor voorlichting over het aanvragen van een advies beschut werk om aan de hand daarvan de effectiviteit van het wetsvoorstel te bevorderen. De regering vindt, net als de Inspectie SZW, voorlichting van belang en gaat hier in de memorie van toelichting op in.

De Inspectie SZW heeft verder enkele technische opmerkingen bij het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting gemaakt. Deze zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

#### *5.5 Landelijke Cliëntenraad*

De Landelijke Cliëntenraad staat positief tegenover de verplichting voor gemeenten om beschut werkplekken te realiseren en de mogelijkheid dat personen zelf een advies beschut werk bij UWV kunnen aanvragen.

De LCR adviseert om de beschikbare middelen voor gemeenten om beschut werkplekken te realiseren pas beschikbaar te stellen na realisatie. Dit advies neemt de regering niet over omdat de regering het belangrijk vindt dat de behoefte centraal staat en gemeenten de beschikbare middelen voor andere doeleinden kunnen inzetten op het moment dat de behoefte aan beschut werkplekken lager ligt dan is geraamd.

De LCR vraagt om een goede voorlichting te organiseren. De regering onderschrijft dit en heeft dit opgenomen in de toelichting bij dit wetsvoorstel.

De LCR vindt het belangrijk dat gemeenten bijhouden welke personen een positief advies beschut werk krijgen, zodat deze personen op het moment dat er in een jaar geen beschut werkplek beschikbaar is, het volgende jaar met voorrang worden geplaatst. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten hierop beleidsvrijheid hebben. In de wet heeft zij aangepast dat gemeenten hier aandacht aan moeten besteden in hun verordening, maar de inhoudelijke keuzes zijn aan de gemeenten overgelaten.

De LCR is van mening dat de banenafpraak bedoeld is om mensen met een arbeidsbeperking die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen aan het werk te helpen. De LCR heeft er daarom voor



gepleit om bij de beslissing over het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister mee te nemen of mensen waarvan op basis van een gevalideerde loonwaarde verminderde loonwaarde is vastgesteld, een arbeidsbeperking hebben. In reactie hierop wil de regering aangeven dat het van belang is om de beslissing over de Praktijkroute te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. Een onafhankelijk onderzoeksbureau verricht dit onderzoek. De gevolgen van de het openstellen van de Praktijkroute voor de doelgroep van de banenafpraak is hier onderdeel van. Ook wordt bekeken om hoeveel extra mensen het bij benadering zou kunnen gaan. Het is immers belangrijk dat de 125.000 banen beschikbaar blijven voor de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt en dat deze mensen daadwerkelijk aan de slag gaan.

### *5.6 Sociale partners*

De FNV geeft aan verheugd te zijn met de verplichting voor gemeenten om beschut werkplekken te realiseren. De FNV vindt het belangrijk dat er vanuit het rijk voorlichting komt op dit wetsvoorstel. De regering onderschrijft dit en heeft dit opgenomen in de toelichting op dit wetsvoorstel. De FNV vindt dat indien er sprake is van een wachtlijst deze transparant moet zijn en dat het college verplicht moet worden om de personen met een positief advies voor wie in een jaar geen plek is in het volgende jaar met voorrang te plaatsen. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten hierop beleidsvrijheid hebben. In de wet heeft zij aangepast dat gemeenten hier aandacht aan moeten besteden in hun verordening, maar hoe en wat ze regelen is aan de gemeenten zelf. VNO-NCW vraagt om aan het begin van de toelichting te verduidelijken dat gemeenten een beschut werkplek moeten aanbieden aan mensen met een positief advies beschut werk. De regering heeft dit verduidelijkt.

De FNV is van mening dat het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister geen aanleiding mag zijn om de doelgroep van de banenafpraak uit te breiden. In reactie hierop wil de regering, net als in haar reactie op de opmerkingen van de LCR, aangeven dat het van belang is om de beslissing over de Praktijkroute te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. Een onafhankelijk onderzoeksbureau verricht dit onderzoek. De gevolgen van de het openstellen van de Praktijkroute voor de doelgroep is hier onderdeel van. Ook wordt bekeken om hoeveel extra mensen het bij benadering zou kunnen gaan. Het is immers belangrijk dat de 125.000 banen beschikbaar blijven voor de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt en dat deze mensen daadwerkelijk aan de slag gaan.

### *5.7 Internetconsultatie*

Het wetsvoorstel heeft gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft 7 reacties opgeleverd. Over het algemeen zijn de reacties op het wetsvoorstel positief.

Een aantal respondenten geeft aan zich te kunnen vinden in de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van beschut werk en is blij met de mogelijkheid dat mensen zelf een advies beschut werk kunnen aanvragen.

Een respondent vraagt zich af wat er met het geld gebeurt dat niet wordt gebruikt als er minder beschut werkplekken worden gerealiseerd. In de toelichting staat hierover dat dit geen gevolgen heeft voor de integratie-uitkering sociaal domein die gemeenten hebben ontvangen.

Een andere respondent refereert aan de adviesrol van UWV. Met dit wetsvoorstel wordt de adviesrol van UWV niet gewijzigd. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat mensen zelf, naast het college, een advies beschut werk bij UWV kunnen aanvragen. Ook doet een respondent een voorstel om de criteria aan te passen. UWV zou marginaal moeten toetsen op de intensieve begeleidingsbehoefte van een persoon en/of een zeer lage loonwaarde. De regering kijkt de komende periode met betrokken partijen naar het gehele beoordelingsproces van de voorselectie door de gemeente tot het uiteindelijke oordeel van UWV. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan beziet de regering of de beoordelingscriteria voor beschut werk moeten worden aangepast.

Een aantal respondenten heeft opmerkingen gemaakt over de gevolgen van het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister voor de afbakening van de doelgroep. Over het algemeen werd daarbij gepleit om te voorkomen dat de doelgroep wordt uitgebreid. Hierbij werd gepleit dat de mate van arbeidsbeperking uitgangspunt zou moeten zijn voor toegang tot het doelgroepregister. In reactie hierop wil de regering aangeven dat het van belang is om de beslissing over de Praktijkroute te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. Een onafhankelijk onderzoeksbureau verricht dit onderzoek. De gevolgen van de het openstellen van de Praktijkroute voor de doelgroep is hier onderdeel van. Ook wordt bekeken om hoeveel extra mensen het bij benadering zou kunnen gaan. Het is immers belangrijk dat de 125.000 banen beschikbaar blijven voor de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt en dat deze mensen daadwerkelijk aan de slag gaan.

Een aantal respondenten heeft opmerkingen gemaakt over het ontbreken van een wijziging in





wetgeving voor het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister. In reactie hierop wil de regering aangeven dat de benodigde wetswijziging voor het openstellen van de Praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister onderdeel was van het wetsvoorstel dat heeft opengestaan voor internetconsultatie.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I (artikel 10b Participatiewet)

In het eerste lid is duidelijk gemaakt dat het college verplicht is om iemand de voorziening beschut werk te bieden, wanneer een persoon daar op aangewezen is. Deze verplichting geldt zowel ten aanzien van personen waarvoor het college op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, reeds de re-integratieverantwoordelijkheid heeft als ten aanzien van personen die een uitkering ontvangen van UWV. Hier is ook in de financiering aan gemeenten rekening mee gehouden.

Hoewel het college dus verplicht is een voorziening beschut werk aan de persoon aan te bieden, betekent dat niet dat de betreffende persoon automatisch een dienstbetrekking bij de gemeente krijgt. Het enige vereiste is dat er sprake is van een betaalde arbeidsrelatie. Het college kan zelf bepalen waar de beschutte werkplek wordt georganiseerd. Dat kan dus zijn binnen de gemeente maar ook bij de bestaande sw-bedrijven, of bij een andere, aan de gemeente gelieerde organisatie. Het kan zijn dat een reguliere werkgever bereid is de benodigde beschutte omstandigheden te bieden. Hoewel het huidige eerste en derde lid van artikel 10b in deze formulering worden samengevoegd, is er behoudens voornoemde verplichting geen inhoudelijke wijziging beoogd. Dit betekent dat het college een besluit neemt om te bepalen of iemand uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. Dit doet het college aan de hand van het advies van UWV. Ook het toekennen van een daadwerkelijke beschut werkplek is een besluit in de zin van de Awb.

Het tweede lid betreft de vaststelling door het college of de persoon tot de doelgroep beschut werk behoort en het feit dat het college daartoe om advies aan UWV vraagt. Dit artikel is verder niet aangepast. In het op dit artikel gebaseerde Besluit advisering beschut werk worden nog wel nadere regels gesteld over het beoordelen van personen met beperkingen en het gebruik maken van gegevens die van de betrokkene verkregen zijn door UWV voor de toetsing van een Wajong-aanvragen of beoordelingen voor opname in het register arbeidsbeperkten.

Naast veelal ambtshalve vaststelling op grond van het tweede lid, is in het derde lid geregeld dat een persoon zich ook zelf, al dan niet met ondersteuning, bij UWV kan melden. Een dergelijk verzoek kan alleen door de persoon zelf worden gedaan en niet door een andere belanghebbende zoals een werkgever. Indien UWV tot het oordeel komt dat iemand tot de doelgroep beschut werk behoort, adviseert UWV het college van de gemeente waar de betreffende persoon staat ingeschreven. Ook voor de voorzieningen op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet geldt dat het bevoegde college is, het college van de gemeente waar de persoon is ingeschreven zoals is geregeld in artikel 40, eerste lid, van de Participatiewet. In dat geval geldt de verplichting uit het eerste lid onverkort. De persoon zelf ontvangt een mededeling en een schets van de inhoud zodra UWV advies heeft uitgebracht. Dit advies heeft dezelfde status als het advies op grond van het tweede lid. UWV is een adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Awb voor het besluit van het college. Het vaststellingsbesluit zal de persoon die door UWV is beoordeeld van het college ontvangen. Dit kan dus ook een inwoner betreffen, die een UWV-uitkering ontvangt. Deze persoon kan, zoals hiervoor al is aangegeven op grond van artikel 7, zevende lid, van de Participatiewet voor de voorziening beschut werk in aanmerking komen.

In het vierde lid is nieuw opgenomen dat bij ministeriële regeling het aantal te realiseren beschut werkplekken kan worden vastgesteld per gemeente. Deze aantallen zullen nooit hoger liggen dan waar in de ramingen, en daarmee in de financiering, van is uitgegaan.

In het vijfde lid is geregeld dat de gemeenteraad bij verordening een hoger aantal werkplekken kan vaststellen, en daarbij tevens kan bepalen op welke wijze dit aanbod over de doelgroep wordt verdeeld. Het college mag wel additionele plekken realiseren. De gemeenteraad stelt daarbij regels bij verordening over de wijze waarop wordt bepaald welke personen voor deze additionele plekken in aanmerking komen en welke voorzieningen worden ingezet tot het moment dat er een werkplek beschikbaar is.

Het is dus niet mogelijk dat de gemeenteraad bij verordening drempels opwerpt tegen het aanbieden van beschut werk wanneer de vastgestelde aantallen nog niet zijn bereikt. Zodra dit aantal wel is bereikt, heeft het college niet langer de verplichting om een beschut werkplek te organiseren voor iemand van wie UWV een advies beschut werk heeft afgegeven (het zesde lid).



Het zevende lid heeft betrekking op de nadere regels in de verordening over de re-integratievoorzieningen waar het gaat om de voorziening voor beschut werk. Dit betreft vooral de voorzieningen die noodzakelijk zijn om ingeschakeld te kunnen worden voor de beschut werk werkzaamheden. Of daarbij alle verplichtingen in artikel 9 van de wet om aan dit soort voorzieningen mee te werken onverkort moeten worden toegepast door het college moet op lokaal niveau gemaakt worden. Daarbij kan worden aangesloten bij hetgeen de gemeenteraad heeft vastgesteld op grond van artikel 8a van de Participatiewet.

## **Artikel II (Wijziging Wet financiering sociale verzekeringen)**

### *Onderdeel A (artikel 38b, eerste lid, Wfsv)*

Voor een persoon die onder artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet valt is toegang tot het doelgroepregister slechts mogelijk wanneer ook door UWV is vastgesteld dat hij niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet. In de praktijk kan het voorkomen dat de gemeente op basis van een objectieve loonwaardemeting op de werkplek heeft vastgesteld dat een persoon een verminderde loonwaarde heeft en daarmee behoort tot de groep loonkostensubsidie, bedoeld in artikel 6, onder e, van de Participatiewet, maar UWV vaststelt of heeft vastgesteld dat deze persoon wel in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen. Dit betekent dat deze mensen nu niet opgenomen worden in het doelgroepregister. Voorgestelde wijziging van artikel 38b, eerste lid, onderdeel a, van de Wfsv maakt het mogelijk om tevens mensen waarvan het college van burgemeester en wethouders heeft vastgesteld dat de loonwaarde bij voltijdse arbeid lager is dan het minimumloon, zonder beoordeling door UWV op te nemen in het doelgroepregister. De loonwaarde moet daarbij door het betreffende college wel zijn vastgesteld in overeenstemming met de eisen gesteld aan de loonwaardevaststelling op grond van artikel 10d van de Participatiewet<sup>10</sup>. Tevens wordt erin voorzien dat de groep die op grond van artikel 10d, tweede lid, van de Participatiewet – zoals dat luidt na inwerkingtreding van artikel I van het bij Koninklijke Boodschap van 16 juli 2016 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met stroomlijning van de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet en enkele andere wijzigingen (kamerstukken 34 514) – in aanmerking komt voor loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet, wordt aangemerkt als arbeidsbeperkte in de zin van artikel 38b, eerste lid, van de Wfsv.

Het is van belang om de beslissing om mensen die werken met beperkte loonwaarde die in overeenstemming met deze eisen is gemeten op te nemen in het doelgroepregister, te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. Met betrokken partijen is geconcludeerd dat hiervoor nu onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Naar verwachting zijn deze gegevens eind 2016 beschikbaar zodat daarover dan een beslissing kan worden genomen. Daarom wordt voorgesteld om de wijziging in werking te laten treden met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, als de nadere informatie daartoe aanleiding geeft.

### *Onderdeel B (artikel 49 Wfsv)*

Deze wijziging wordt voorgesteld naar aanleiding van de wijziging van artikel 38b, eerste lid, onderdeel a, van de Wfsv (onderdeel A). In artikel 49, eerste lid, onderdeel f, van de Wfsv wordt de premiekorting arbeidsgehandicapte werknemer tevens beschikbaar gesteld voor een werknemer waarvan het college van burgemeester en wethouders in overeenstemming met de eisen die gelden voor een loonwaardebepaling op grond van artikel 10d van de Participatiewet heeft vastgesteld dat de loonwaarde bij voltijdse arbeid lager is dan het minimumloon. De premiekorting voor de groep waarvan het UWV heeft vastgesteld dat de betrokken werknemer niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon blijft daarbij uiteraard gehandhaafd. De premiekorting geldt niet voor de groep die op grond van artikel 10d, tweede lid, van de Participatiewet – zoals dat luidt na inwerkingtreding van artikel I van het bij Koninklijke Boodschap van 16 juli 2016 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet, de Wet tegemoetkomingen loondomein, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met stroomlijning van de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet en enkele andere wijzigingen (kamerstukken 34 514) – in aanmerking komt voor loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet. Reden daarvoor is dat bij deze groep geen sprake is van een nieuwe maar van een voortzetting

<sup>10</sup> Deze eisen zijn vastgelegd in het Besluit loonkostensubsidie (Stb. 2014, 349). Het moet, kort gezegd, gaan om een loonwaardebepaling op de werkplek door een deskundige op basis van een objectieve methode. Dit laatste houdt, mede gezien de aanbevelingen van de Werkkamer, in de praktijk in dat sprake is van een gevalideerde methode van loonwaardebepaling en certificering van degene die de loonwaarde uitvoert. De aanbevelingen van de Werkkamer zijn gepubliceerd op de websites van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en de Stichting van de Arbeid. De onafhankelijke stichting Blik op Werk heeft op verzoek van de Werkkamer en de VNG de validering en certificering van de loonwaardemethodiek vormgegeven.



van een bestaande dienstbetrekking, en het instrument premiekorting bedoeld is om te bevorderen dat een werknemer in dienst wordt genomen.

### **Artikel III (Wijziging artikel 2.10 van de Wet tegemoetkomingen loondomein)**

Ook deze wijziging wordt voorgesteld naar aanleiding van de wijziging van artikel 38b, eerste lid, van de Wfsv (artikel II, onderdeel A). Met ingang van 1 januari 2018 worden de premiekortingen op grond van de Wfsv vervangen door loonkostenvoordelen op grond van de Wet tegemoetkomingen loondomein. Om die reden wordt de wijziging van artikel 49, eerste lid, onderdeel f, van de Wfsv (zie artikel II, onderdeel B, overeenkomstig opgenomen in artikel 2.10, eerste lid, van de Wet tegemoetkomingen loondomein. Het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak komt daarmee tevens beschikbaar voor de groep die ingevolge de wijziging van artikel 38b, eerste lid, onderdeel a, van de Wfsv, via de praktijkroute wordt toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak.

### **Artikel IV (artikel 29b van de Ziektewet)**

In artikel 29b, tweede lid, onderdeel e, van de Ziektewet wordt de no-riskpolis tevens beschikbaar gesteld voor de groep die ingevolge artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 38b, eerste lid, onderdeel a, Wfsv) wordt toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak.

### **Artikel V (Inwerkingtreding)**

In dit wetsvoorstel worden maatregelen gepresenteerd die één geheel vormen om de werking van de Participatiewet en de Wet Banenafpraak verder te verbeteren. Dit is de maatregel waarmee gemeenten verplicht worden om beschut werkplekken aan te bieden en de maatregelen die het mogelijk maakt om via een gevalideerde loonwaardemeting op de werplek (de praktijkroute) toegang tot het doelgroepregister van de banenafpraak mogelijk te maken. De derde maatregel, het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde wordt met een ministeriële regeling geregeld. Voor dit gehele pakket aan maatregelen is de beoogde datum van invoering 1 januari 2017. In het geval dat het wetsvoorstel pas na 1 november 2016, maar voor 1 januari 2017 in het Staatsblad kan worden gepubliceerd, wordt voorgesteld om de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel onder toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum te regelen. Dat biedt de mogelijkheid om dit wetsvoorstel, in afwijking van de Wet raadgevend referendum in werking te laten treden zonder inachtneming van de termijn van 8 weken na de mededeling omtrent het besluit of over de wet een referendum kan worden gehouden met een beroep op de uitzonderingsgrond dat toepassing van de artikel 12-procedure, gelet op de doelgroep of jaarindeling, aanmerkelijke ongewenste publieke of private nadelen voorkomt. De reden daarvoor is als volgt:

Bij het openstellen van de praktijkroute is de premiekorting een belangrijk instrument. Wijzigingen in de premiekortingen in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) kunnen alleen op 1 januari van een jaar ingaan. Indien de beoogde datum van inwerkingtreding van 1 januari 2017 niet gehaald wordt omdat de invoeringstermijn van 8 weken in acht moet worden genomen, heeft dit tot gevolg dat de premiekorting voor mensen die via de praktijkroute tot de doelgroep van de banenafpraak gaan behoren pas een jaar later van toepassing is. Voor het openstellen van de praktijkroute als toegang tot het doelgroepregister is een voorwaarde dat tegelijkertijd de premiekorting en no-riskpolis voor deze groep mensen beschikbaar komen. Dit is van belang voor een gelijk speelveld tussen de gehele doelgroep van de banenafpraak, waardoor potentiële concurrentie tussen en verdringing van doelgroepen wordt verminderd. Daarnaast is eenduidigheid over het beschikbare instrumentarium voor de gehele doelgroep van de banenafpraak uit oogpunt van een optimale dienstverlening voor werkgevers van belang.

De Praktijkroute wordt op uitdrukkelijk verzoek van de gemeentelijke uitvoering ingevoerd. De Praktijkroute geeft aan meer mensen met een arbeidsbeperking uit de gemeentelijke doelgroep kans op een reguliere baan. Voor werkgevers betekent de invoering van de Praktijkroute dat de toeleiding naar een baan minder ingewikkeld wordt. Als dit wetsvoorstel na 1 januari 2017 in werking treedt, kunnen werkgevers in 2017 niet in aanmerking komen voor het belangrijke instrument premiekorting. En daardoor zal de bereidheid om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen mogelijk afnemen, waardoor de kansen voor deze groep kwetsbare groep afnemen. Het is voor de arbeidsmarktkansen van deze kwetsbare groep daarom belangrijk dat dit wetsvoorstel vanaf 1 januari 2017 in werking kan treden. Dit is ook conform afspraken met de VNG over het eerder omschreven pakket aan maatregelen.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*