

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet
tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het
verplichten van beschut werk en openstellen van de praktijkroute
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 inwoner 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 inwoner in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving werkzaamheden verricht.
2. Indien het college voornemens is om vast te stellen of een inwoner 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 op verzoek van een inwoner de werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling, bedoeld in het eerste 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 inwoner.
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 onverminderd artikel 8a, tweede lid, onderdeel a, regelen hoe de additionele omvang van de voorziening wordt bepaald.
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;

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 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 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 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, 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 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 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.

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,

J. Klijnsma

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 over stroomlijning en vereenvoudiging van de processen gemaakt.

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 aan te bieden, het mogelijk maken om via een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek (de 'praktijkroute') toegang tot het doelgroep register van de banenafpraak mogelijk te maken en het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde. 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.

Aanleiding voor het verplichten om beschut werkplekken aan te bieden is dat uit een rapport van de Inspectie SZW blijkt dat het aantal gerealiseerde beschut werkplekken achterblijft bij de verwachtingen. Gemeenten hebben tot en met april 2016 115 beschut werkplekken gerealiseerd, in de ramingen wordt uitgegaan van 3200 plekken aan het eind van 2016. Daarbij biedt ruim een kwart van de gemeente geen beschut werk aan. 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.

Het verplichten van gemeenten om beschut werkplekken te realiseren en het mogelijk maken van toegang tot het doelgroeppregister nadat na een loonwaardemeting op de werkplek op basis van een gevalideerde loonwaardemeting is vastgesteld dat iemand niet het wettelijk minimumloon (WML) kan verdienen (de 'praktijkroute'), worden nu in dit wetsvoorstel in samenhang gepresenteerd. Het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde vergt geen wetswijziging. Dit zal met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met een ministeriele regeling worden geregeld.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt nader toegelicht dat de Participatiewet wordt aangepast zodat personen die 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 doelgroeppregister, 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 commentaren en adviezen.

2. Verplichting voor gemeenten om beschut werkplekken te realiseren

2.1 Aanleiding en doel

De gemeenten hebben een centrale rol bij de uitvoering van de Participatiewet. Zij zijn bij uitstek in staat om mensen ondersteuning op maat te bieden. Zij zijn er verantwoordelijk voor om mensen met arbeidsvermogen, ook als er extra ondersteuning nodig is, aan het werk te helpen. Gemeenten kunnen daartoe een scala aan instrumenten en voorzieningen inzetten.

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 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 reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Deze mensen hebben uitsluitend in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie.

Het kabinet vindt het belangrijk dat mensen zoveel mogelijk en naar vermogen in hun eigen inkomen voorzien. Er zijn mensen die daarbij ondersteuning nodig hebben. Om mensen die meer ondersteuning nodig hebben te kunnen laten participeren op de arbeidsmarkt hebben gemeenten met de Participatiewet meer instrumenten tot hun beschikking gekregen. Beschut werk en loonkostensubsidie zijn hier voorbeelden van. 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.

De totstandkoming van beschut werkplekken kent een zeer stoeve 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.

Het kabinet 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 het kabinet 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 € 3000,- per gerealiseerde beschut werkplek. Verder heeft het kabinet 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 1600 plekken eind 2015 en 3200 plekken eind 2016. Alternatieven die door gemeenten worden geboden betreffen veelal vrijwilligerswerk en dagbesteding. Deze voorzieningen betreffen activiteiten zonder dienstbetrekking en waar tegenover geen salaris staat. Daarmee leveren gemeenten geen optimaal maatwerk aan deze mensen die wel arbeidsvermogen hebben en voor wie beschut werk de enige manier is om te participeren op de arbeidsmarkt.

Er zijn mensen die alleen onder beschutte omstandigheden loonvormende arbeid kunnen verrichten. Doordat gemeenten lang niet altijd die beschutte omstandigheden bieden, wordt het voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar zijn aangewezen op beschut werk, niet mogelijk om met een dienstbetrekking deel te nemen aan het arbeidsproces. Dit past niet bij het streven van het kabinet om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt waarin mensen naar vermogen mee kunnen doen.

Het kabinet voelt zich verantwoordelijk 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 het aantal beschut werkplekken creëren dat aansluit bij de behoefte en waarvoor zij vanaf de totstandkoming van de Participatiewet middelen krijgen. Het kabinet realiseert zich dat dit een beperking 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.

Het kabinet 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 het kabinet door naar de kant van het geven van een kans aan mensen die

uitsluitend in een beschutte omgeving op de arbeidsmarkt kunnen participeren. De resultaten die uit het tweede onderzoek van de Inspectie SZW naar voren komen geven het kabinet aanleiding om voorstellen te doen om in de Participatiewet te verankeren dat gemeenten beschut werkplekken beschikbaar moeten stellen.

2.2 Maatregelen

Het kabinet vindt het 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 wordt het onmogelijk voor gemeenten om geen beschut werk in de zin van artikel 10b van de Participatiewet aan te bieden. Daarbij is het belangrijk 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.

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 cliënt zelf, ontvangt deze persoon gelijktijdig met het college de strekking van het advies. Na een positief advies van UWV stelt het college vast dat iemand voor beschut werk in aanmerking komt. Het college biedt de betreffende persoon een voorziening beschut werk aan waarbij de persoon in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving werkzaamheden verricht. Het college kan zelf bepalen waar de beschutte werkplek wordt georganiseerd.

Het college kan beschut werk zelf 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.

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 (volgens de definitie van artikel 10b Participatiewet) in 2048.

Hierbij is uitgegaan van het begrip werkplek in de zin van voltijds formatieplaatsen. 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 een 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 aangeboden 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 rekening is gehouden- te bepalen welk alternatief betrokkene wordt geboden. 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.

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 aanbieden 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.

De verplichting voor het college om in een jaar beschut werk aan te bieden wordt gerelateerd aan de behoefte daartoe. Het is voor de gemeenteraad dan ook niet langer mogelijk om bij verordening te besluiten dat beschut werk niet wordt aangeboden. Het kabinet vindt dat het niet past om geen maatwerk te bieden aan mensen die alleen onder beschutte omstandigheden loonvormende arbeid kunnen verrichten.

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.

Het college mag 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 vervolgens aan de gemeente om (tijdelijk) een ander passend aanbod voor deze persoon te doen met de beschikbare instrumenten in de Participatiewet of eventueel de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het college hoeft de betreffende persoon dan in dat jaar geen voorziening beschut werk te bieden.

Waarborgen voor mensen die zijn aangewezen op de voorziening beschut werk
Met de voorstellen voor beschut werk wordt de positie van mensen die alleen maar onder beschutte omstandigheden loonvormende arbeid kunnen verrichten versterkt. De ruimte voor het college om iemand al dan geen voorziening beschut werk aan te bieden, wordt met dit wetsvoorstel ingeperkt. De rolverdeling tussen college en UWV is daarbij niet veranderd.

Dit betekent dat het advies van UWV of iemand uitsluitend in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, en niet open staat voor bezwaar en beroep. De beslissing van het college om iemand voor advies aan UWV voor te dragen of om iemand een dienstbetrekking aan te bieden is wel een besluit 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 het UWV te doen.

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 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 wetswijziging zal het niet aanbieden van beschut werk waar dat wel geboden is, echter resulteren in 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. Wettelijke grondslag voor 'praktijkroute' als nadere informatie daartoe aanleiding geeft

Vanuit verschillende organisaties uit de praktijk, en vanuit de Tweede Kamer, is een breed gedragen wens om de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten waar mogelijk te vereenvoudigen. In dat kader heeft de Tweede Kamer de motie Heerma c.s. aangenomen. 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 als de getroffen maatregelen niet afdoende zijn. Verder heeft de Kamer op dit punt twee moties aangehouden.

De beoordeling door UWV voor 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 drempelfuncties³ het wettelijk minimumloon (WML) kan verdienen. Bij deze beoordeling is geen sprake van een concrete werkplek. De beoordeling van de loonwaarde door de gemeente vindt op basis van een gevalideerde loonwaardemethode 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 het UWV en uit de loonwaardemeting. De mensen van wie op basis van de loonwaarde op de werkplek is gebleken dat zij op die werkplek niet het WML kunnen verdienen, zijn niet in alle gevallen positief beoordeeld door UWV. Door deze verschillen in uitkomst van de beoordelingen is de wens ontstaan om ook mensen in het doelgroepregister op te

nemen, bij wie door een loonwaardemeting op basis van een gevalideerde loonwaardemethode is gebleken dat zij op een concrete werkplek niet het WML kunnen verdienen.

Het is 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. Naar verwachting zijn deze gegevens eind 2016 beschikbaar. Mocht deze informatie leiden tot het besluit om mensen die werken met beperkte loonwaarde die door een gevalideerde loonwaardemethode is gemeten in het doelgroepregister op te nemen, dan is een wijziging in wetgeving nodig. Als de regering besluit dat ook deze groep tot de doelgroep van de banenafpraak behoort, 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. Om deze reden regelt artikel III, 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 en elfde lid, Ziektewet). De staatssecretaris van SZW heeft de Tweede Kamer hierover op 29 april 2016 geïnformeerd.

In de brief van 8 mei 2015 van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer is de bestuurlijke afspraak opgenomen dat het werkproces bij gemeenten zo wordt ingericht dat gemeenten mensen van wie ze denken dat die tot de doelgroep van de banenafpraak behoren zo snel mogelijk en voorafgaand aan plaatsing bij een werkgever, voordragen voor een doelgroepbeoordeling bij UWV. 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 is dan niet nodig om opgenomen te worden in het doelgroepregister, als bij de persoon op basis van een gevalideerde loonwaardemethode op de werkplek een loonwaarde beneden WML is vastgesteld. Omdat UWV het doelgroepregister beheert, vraagt dit wel om het verstrekken van de vereiste informatie door gemeenten (die de loonwaarde hebben laten vaststellen) aan UWV (beheerder van het doelgroepregister). Hiervoor kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande gegevensverstrekking tussen gemeenten en UWV.

4. Financiële effecten en regeldruk

Financiële effecten

Het geraamde aantal beschut werkplekken kan niet hoger 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. Hierdoor is het voor werkgevers gemakkelijker om

de afgesproken aantallen banen te realiseren. 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 verankeren van beschutte werkplekken niet gepaard 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

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (artikel 10b Participatiewet)

In het eerste lid is duidelijk gemaakt dat het college verplicht is om iemand een beschut werkplek te bieden, wanneer een persoon daar op aangewezen is. 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.

Het tweede lid is ongewijzigd; het college vraagt advies van UWV of iemand behoort tot de doelgroep beschut werk. Nieuw is dat in het derde lid is geregeld dat een persoon zich ook zelf, al dan niet met ondersteuning, bij UWV kan melden. Indien UWV tot het

oordeel komt dat iemand tot de doelgroep beschut behoort, adviseert UWV het college van de gemeente waar de betreffende persoon staat ingeschreven. 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 en is dus geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hiervoor zal de persoon die door UWV is beoordeeld zich tot het college moeten wenden.

In het vierde lid is nieuw opgenomen dat bij ministeriële regeling een aantal te realiseren beschutte 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. De gemeenteraad kan bij verordening een hoger aantal werkplekken vaststellen, en kan daarbij tevens bepalen op welke wijze dit aanbod over de doelgroep wordt verdeeld. 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. Echter; zodra dit aantal wel is bereikt, heeft het college niet langer de verplichting om een werkplek te organiseren voor iemand van wie UWV een advies beschut werk heeft afgegeven. Het ligt in de rede dat de gemeenteraad bij verordening bepaalt wat er eventueel voor deze personen wordt georganiseerd indien zij niet door het college van een dienstbetrekking worden voorzien. Immers heeft UWV met het advies aangegeven dat het niet in de rede ligt dat deze persoon door een reguliere werkgever zal worden aangenomen. De afweging of alle verplichtingen in artikel 9 van de wet dus 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 en het vijfde lid van dit artikel 10b. Die aansluiting geldt ook voor het inhoudelijk niet gewijzigde zevende lid, op grond waarvan de gemeenteraad bepaalt welke voorzieningen ter beschikking staan voor personen die in een beschutte omgeving werkzaam zijn.

Artikel II

Onderdeel A (artikel 38b 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 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. 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, onderdeel e, van de Participatiewet, maar het 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 het 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. 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.

Artikel III (Wijziging 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 III, 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, 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 III, onderdeel A (wijziging artikel 38b, eerste lid, onderdeel a, Wfsv) wordt toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak.