

Handreiking Beschut werk

Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1	Doel en reikwijdte van deze handreiking.....	3
1.2	De Participatiewet.....	3
2	Plaats beschut werk binnen de Participatiewet.....	4
2.1	Wettelijk kader.....	4
3	Wat is beschut werk en voor wie is het bedoeld (doelgroep).....	6
4	Beleidsvrijheid gemeenten.....	8
4.1	Structurele werkplekken.....	8
4.2	Organiseren van werk.....	8
4.3	Verskil met Wsw.....	8
4.4	Verordening.....	9
5	Organisatie Beschut werk.....	10
6	Arbeidsvoorwaarden Beschut Werk.....	11
7	Werkproces.....	13
7.1	Voorselectie.....	13
7.2	Bezwaar en Beroep.....	13
7.3	Re-integratievoorziening op verzoek.....	13
7.4	Plaatsing in beschut werk.....	14
7.5	Loonkostensubsidie.....	14
7.6	Overige zaken.....	14
8	Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten.....	15
9	Overwegingen voor gemeenten.....	16

1 Inleiding

1.1 Doel en reikwijdte van deze handreiking

Beschut werk binnen de Participatiewet is een nieuwe voorziening die gemeenten vanaf 1 januari 2015 kunnen inzetten om mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden hebben tot arbeidsparticipatie naar vermogen te laten participeren in de samenleving. De nieuwe voorziening biedt kansen voor mensen die op ondersteuning van de gemeente zijn aangewezen. Het doel van deze handreiking is om gemeenten te informeren over de regelgeving rond en de mogelijkheden van de inzet van beschut werk. Hiermee kan beschut werk een goede plek krijgen binnen het totale participatiebeleid van gemeenten. Deze handreiking gaat niet in op de financiële gevolgen van de inzet van beschut werk in vergelijking met de inzet van andere voorzieningen, zoals dagbesteding, sociale activering etc., op de eigen bedrijfsvoering. Hiervoor wordt verwezen naar de resultaten van het onderzoek "Optimale weg naar participatie".

1.2 De Participatiewet

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Het doel van de wet: zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op de reguliere arbeidsmarkt aan een baan helpen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen. Voor mensen die niet in staat zijn om met een voltijd baan ten minste het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, kunnen gemeenten loonkostensubsidie inzetten. Werkgevers worden zo gecompenseerd voor de lagere productiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking. En mensen die, bijvoorbeeld door een arbeidsbeperking, een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, kunnen zoveel mogelijk worden ingeschakeld.

Met ingang van 2015 is geen nieuwe instroom in de Wsw meer mogelijk. De Wajong is vanaf 2015 alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De Participatiewet introduceert vanaf 2015 andere instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen, zoals loonkostensubsidie en beschut werk.

2 Plaats beschut werk binnen de Participatiewet

Doordat vanaf 2015 de instroom in de Wsw eindigt, vervalt de mogelijkheid om op basis van de Wsw een werkplek te verwezenlijken voor mensen die alleen onder beschutte omstandigheden kunnen werken. De nieuwe voorziening beschut werk biedt gemeenten echter alsnog de mogelijkheid om deze doelgroep op maat te bedienen.

De Participatiewet geeft de gemeenten de opdracht mensen zoveel mogelijk een passend aanbod te doen. Dat betekent dat het aanbod moet aansluiten bij de mogelijkheden die mensen hebben. Beschut werken richt zich op mensen die in staat zijn tot het verrichten van loonvormende arbeid. Inzet van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en/of dagbesteding is dan ook niet vanzelfsprekend een logisch alternatief voor deze doelgroep.

Naar verwachting zijn er in de structurele situatie circa 30.000 plekken nodig voor mensen die zijn aangewezen op beschut werk. Bij de uitvoering van de Wsw bleek dat niet alle mensen met een Wsw-indicatie een volledig beschutte werkomgeving nodig hebben. Een aanzienlijk deel van hen kan met enige begeleiding werken bij een reguliere werkgever. Het streven van de sw-sector was een sectorbrede verdeling waarin minimaal een derde van de doelgroep werkt bij reguliere werkgevers, een derde werkt op locaties buiten het sw-bedrijf en maximaal een derde werkt binnen de beschutte omgeving van het sw-bedrijf. Het aantal van 30.000 beschutte werkplekken in de structurele situatie sluit getalsmatig aan bij dit streven.

2.1 Wettelijk kader

2.1.1 Artikel 10b Participatiewet *Participatievoorziening beschut werk*

1. Het college kan ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, ambtshalve vaststellen of iemand uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.
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. Indien op grond van het eerste lid door het college is vastgesteld dat een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, zorgt het college ervoor dat deze persoon een dienstbetrekking verkrijgt waar hij in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden verricht.
4. In de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel e, stelt de gemeenteraad in elk geval vast:
 - a. op welke wijze wordt bepaald welke personen in aanmerking komen voor de ambtshalve vaststelling, bedoeld in het eerste lid;
 - b. welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden mogelijk te maken;
 - c. de wijze waarop de omvang van het aanbod van de voorziening, bedoeld in het eerste lid, wordt vastgesteld.
5. 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.

Toelichting:

Personen die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren, kunnen aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente waarin zij wonen. Deze gemeente bepaalt, op basis van maatwerk, welk instrument zij passend vindt om de participatie van de doelgroep te bevorderen. Beschut werk is een van de instrumenten die de gemeente kan inzetten. Bij de uitwerking van dit instrument heeft de gemeente beleidsvrijheid.

Gemeenten leggen het beleid voor beschut werk vast in een verordening.

Gemeenten doen voor de participatievoorziening beschut werk een voorselectie. Daarin bepalen zij voor welke mensen zij op welk moment deze participatievoorziening willen inzetten. Gemeenten leggen in een verordening vast hoe zij de voorselectie uitvoeren. Vervolgens vraagt de gemeente advies aan UWV voor het vaststellen of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort. UWV beoordeelt op basis van landelijke criteria en voorziet de gemeente van advies. Op basis van dit advies stellen gemeenten vast of iemand tot de doelgroep behoort.

Nadat de gemeente heeft vastgesteld dat iemand tot de doelgroep behoort, zorgt zij ervoor dat deze persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden aan de slag gaat.

Naast het bepalen wie, op welk moment in aanmerking kan komen voor beschut werk, leggen gemeenten in een verordening vast welke voorzieningen voor arbeidsinschakeling zij inzetten om de dienstbetrekking mogelijk te maken, en op welke wijze zij de omvang van het aanbod van beschut werk vaststellen.

2.1.2 Artikel 2 en 3 van het Besluit advisering beschut werk (AMvB)

Artikel 2 Advies:

Het Uitvoeringsinstituut werknemersvoorzieningen verricht op verzoek van het college de werkzaamheden, bedoeld in artikel 10b, tweede lid, van de Participatiewet en adviseert het college hierover.

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen brengt het advies uit, uiterlijk acht weken nadat het een verzoek van het college hiertoe heeft ontvangen.

Het college vergoedt aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen de kosten voor het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 3 Beoordeling:

In het kader van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersvoorzieningen onderzoek naar de vraag of de persoon is aangewezen op:

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

Uitsluitend indien uit het onderzoek blijkt dat ten minste een van de vragen, genoemd in het eerste lid, onderdelen a of b, bevestigend wordt beantwoord, adviseert het Uitvoeringsinstituut werknemersvoorzieningen aan het college om vast te stellen dat de persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.

Toelichting:

UWV adviseert uitsluitend op verzoek van het college of iemand tot de doelgroep beschut werken behoort; een duidelijk onderscheid met de Wsw waar de persoon zelf een verzoek tot indicatie kon indienen. Voorwaarde voor positieve advisering door UWV is dat de betreffende persoon in staat is loonvormend werk te doen. Indicatie tot de doelgroep leidt tot een zware inspanningsverplichting voor de gemeente om de betreffende persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden aan de slag te helpen.

UWV geeft een advies indicatie beschut werken als de persoon is aangewezen op permanent toezicht of intensieve begeleiding die de reguliere beschikbare begeleiding, zoals jobcoach begeleiding, overstijgt, en/of er een of meer technische of organisatorische aanpassingen noodzakelijk zijn die redelijkerwijze van een werkgever niet gevraagd kan worden.

UWV beoordeelt volgens de methode SMBA (Sociaal Medisch Beoordelen van Arbeidsvermogen). Op basis van die methode is UWV in staat om het arbeidsvermogen van betrokkene te beoordelen en de vereiste aanpassingen in de werkplek respectievelijk de begeleidingsbehoefte van betrokkene inzichtelijk te maken. De mate waarin aanpassingen en/of permanent toezicht of intensieve begeleiding nodig zijn, is afhankelijk van de combinatie van de beperkingen die de persoon heeft, het werk dat hij gaat doen en de omgeving waarin hij dat werk gaat doen.

3 Wat is beschut werk en voor wie is het bedoeld (doelgroep)

De doelgroep voor beschut werk bestaat uit mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Het gaat bij beschut werk om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV. Het UWV toetst de noodzaak van aanpassingen, toezicht en begeleiding voor de betrokkene aan de hand van de hiervoor genoemde AMvB; het Besluit advisering beschut werk.

Er is dus sprake van een voorziening gericht op werk, bedoeld voor mensen die loonvormende arbeid kunnen verrichten. Niet de werkzaamheden zelf typeren beschut werken, maar de mate van begeleiding en werkplekaanpassing. Beschut werk is een arbeidsinstrument. Het is dan ook geen regel dat werknemers binnen de doelgroep altijd de laagste loonwaarde vertegenwoordigen..

In de financieringsystematiek houdt het Rijk rekening met een loonwaarde van 30%. De toegevoegde middelen aan het BUIG-budget voor het verstrekken van een loonkostensubsidie zijn afgestemd op een loonkostensubsidie van 70%. Dit is echter een conservatieve benadering en zal aan de mogelijkheden van sommige mensen geen recht doen. Het is goed denkbaar dat iemand die behoort tot de doelgroep beschut werk een hogere loonwaarde heeft dan 30%.

Het werken vanuit een dienstbetrekking is wezenlijk anders dan dagbesteding. Het is daarom goed om even terug te kijken naar de regelgeving van vóór 1 januari 2015.

Binnen de AWBZ en de Wsw was sprake van elkaar uitsluitende criteria voor het bepalen van de doelgroep sociale werkvoorziening (indicatie door UWV) en dagbesteding als onderdeel van begeleiding groep (indicatie door CIZ). Bij de functie begeleiding, waaronder dagbesteding valt, gaat het om het bieden van een voor de betrokkene zingevend dagprogramma ter vervanging van al dan niet aangepast werk. Het is een programmatisch/methodisch aanbod, gericht op het structureren van de dag, gericht op praktische ondersteuning en op het oefenen van vaardigheden om de zelfredzaamheid te bevorderen. De betrokkene moet daarom actief meewerken aan het invullen van zijn dagbesteding. Bij de functie begeleiding is geen sprake van loonvormende arbeid. Beschut werk heeft wel betrekking op loonvormende arbeid. Mensen die beschut werken hebben daarom altijd een dienstbetrekking.

Hoewel gemeenten er belang bij hebben om mensen zo snel mogelijk weer naar de arbeidsmarkt te begeleiden, voldoet een beleid gericht op een selectieve groep “kansrijken” niet aan de mogelijkheden en uitgangspunten van de Participatiewet. Het is eveneens van groot belang om een sluitende keten van voorzieningen te verwezenlijken die doorstroming voor minder kansrijken mogelijk maakt. Binnen de Participatiewet gaat het erom dat het aanbod aansluit bij de mogelijkheden van de persoon. Die mogelijkheden worden vaak uitgedrukt in de huidige of de te verwachten loonwaarde in de toekomst.

Voorbeelden van de inzet van voorzieningen, gekoppeld aan de toepasselijke doelgroep:

Doelgroep	Voorziening	Ondersteunende voorzieningen
Loonwaarde < 100% WML en eventueel aangewezen op een garantiebaan	Loonkostensubsidie	Jobcoach No risk Scholing Werkplekaanpassing
Loonwaarde < 100% WML en aangewezen op aangepast werk onder aangepaste omstandigheden	Beschut Werk	Jobcoach No risk Scholing Werkplekaanpassing
(Tijdelijk) geen loonwaarde	Sociale Activering	Participatieplaats Vrijwilligerswerk Scholing

		premies
Geen loonwaarde	Dagbesteding	Begeleiding

Twee opmerkingen bij de tabel:

1. Het is niet persé noodzakelijk dat de inzet van loonkostensubsidie altijd betekent dat het een garantiebaan is. Gemeenten mogen ook Buig middelen inzetten voor loonkostensubsidie zonder en doelgroepverklaring. In dat geval telt de baan echter niet mee bij het quotum.
2. Het is de bedoeling dat vanaf 2016 alle No risk polissen vallen onder het UWV. Beschut werk valt hier niet onder en gemeenten zullen zelf een voorziening voor deze doelgroep moeten treffen.

Als een gemeente er niet zeker van is of een betrokkene structureel is aangewezen op beschut werk kan de voorziening eerst in de vorm van een contract voor bepaalde tijd worden aangeboden. Als na afloop van die periode aannemelijk is dat werk bij een reguliere werkgever mogelijk is, dan kan een nieuw advies beschut werken worden aangevraagd bij UWV en kan de gemeente besluiten om de betrokkene al dan niet opnieuw beschut te laten werken. Hiermee wordt een hoge drempel naar doorstroming voorkomen. Een vast dienstverband beschut werk verhoogt immers de drempel tot doorstroming.

Echter, vanwege de beoordelingscriteria die UWV toepast bij het toekennen van de indicatie beschut werk zal herindicatie naar verwachting niet vaak tot een ander oordeel leiden. Om extra kosten en bureaucratie te vermijden is het raadzaam hier terughoudend mee om te gaan. Gemeenten en sw bedrijven kunnen met inzet van eigen diagnose-instrumenten goed inschatten of het aanvragen van een nieuwe indicatie zinvol is.

Als de arbeidscapaciteit van de werknemer verslechterd, kan het voor de werkgever ondoenlijk zijn de persoon aan het werk te houden. Dan zal een nieuwe indicatie kunnen uitwijzen dat betrokkene niet meer tot de doelgroep van het beschut werk behoort.

4 Beleidsvrijheid gemeenten

4.1 Structurele werkplekken

De regering verwacht dat in de structurele situatie circa 30.000 plekken nodig zijn voor mensen die zijn aangewezen op beschut werk. Bij de financiering wordt rekening gehouden met dit aantal. Middelen voor het verstrekken van loonkostensubsidie worden aan het inkomensdeel toegevoegd. Ook in de integratie uitkering sociaal domein zijn middelen voor de begeleiding en werkaanpassing (gemiddeld 8.500 euro per werknemer) verdisconteerd die rekening houden met de groei van beschutte plekken.

Als vuistregel voor het aantal plekken beschut werk kunnen gemeenten uitgaan van ongeveer 1/3 deel van de uitstroom uit de Wsw.

Er is echter geen limiet gesteld aan het aantal in te zetten voorzieningen beschut werk. Het staat gemeenten vrij om meer dan 30.000 plekken voor beschut werk te organiseren. Hiervoor kunnen gemeenten de beschikbare middelen uit het Participatiebudget inzetten. Er is, anders dan bij de Wsw, niet voor gekozen om per gemeente een aantal beschut werkplaatsen toe te kennen. De behoefte aan beschut werk is niet woonplaatsgebonden, maar persoonsgebonden. Er kunnen dus grote regionale verschillen optreden, waarmee het Rijk bij de financiering rekening zal houden, omdat specifieke regionale arbeidsmarktkenmerken worden meegewogen bij de verdeling van de middelen (zowel voor de loonkostensubsidie als de begeleiding). In beginsel zijn gemeenten vrij om (macro) ook minder dan de 30.000 plekken te realiseren. Gemeenten zijn echter wel verplicht beleid te ontwikkelen en dit in een verordening vast te leggen. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid zal het rijk de inzet van de voorziening beschut werk monitoren en bij het achterblijven hiervan in gesprek gaan met de gemeenten. De uitwerking van de monitor is opgenomen in het Plan van aanpak Monitor en Evaluatie Participatiewet, dat naar de Tweede Kamer is gestuurd met de brief van 2 december 2013.

4.2 Organiseren van werk

Gemeenten krijgen beleidsvrijheid om werk in beschutte omstandigheden te organiseren. Zij kunnen beschut werk zelf organiseren of binnen de sw-bedrijven maar hebben ook de mogelijkheid om andere keuzen te maken. Een gemeente kan met werkgevers afspreken dat deze binnen een bedrijf werk onder beschutte omstandigheden organiseren dat aansluit bij de noodzakelijke ondersteuning en werk(plek)aanpassing van mensen die tot de doelgroep behoren. De partijen in de Werkkamer (VNG en de sociale partners) hebben op 29 januari 2014 een aantal uitgangspunten vastgelegd in een notitie "Uitgangspunten van de Werkkamer". Daarbij hebben de partijen aangegeven dat zij het organiseren van beschut werk tot een van de taken van het regionale Werkbedrijf rekenen. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van afspraken over aantallen en de aansluiting bij gunstige sectoren en de regionale werkgeversbenadering. Het betreft geen inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid om tot invulling over te gaan.

4.3 Verschil met Wsw

Ten opzichte van de Wsw krijgen gemeenten met de voorziening beschut werk veel meer beleidsvrijheid. De voorziening beschut werk beoogt mensen te ondersteunen in arbeidsparticipatie. Voor de Wsw gelden landelijke kaders ten aanzien van de doelgroep, financiering, en vaststelling van het aantal werkplekken. Voor de Wsw konden mensen zelfstandig een indicatieaanvraag indienen en hadden gemeenten een zorgplicht om geïndiceerden op termijn te plaatsen. Met de voorziening beschut werk krijgen gemeenten een nieuw instrument in handen om inwoners te begeleiden naar participatie. Een inwoner van een gemeente kan op basis van de Participatiewet aanspraak maken op ondersteuning. De gemeente bepaalt, op basis van maatwerk, welke instrumenten zij inzet om deze inwoner te ondersteunen naar participatie. Daarbij kan ze gebruik maken van de mogelijkheden van de ontschotting van middelen, zodat er ook op individueel niveau verbinding aangebracht kan worden met bijvoorbeeld de voorzieningen binnen de Wmo 2015. Eén van die instrumenten is beschut werk. Een specifieke zorgplicht voor beschut werk en een landelijk geregeld wachtlijstbeheer bestaan niet langer vanaf

2015.

4.4 Verordening

Gemeenten leggen het beleid voor beschut werk vast in een verordening. De regering legt door de verordeningplicht de nadere invulling van beschut werk neer op lokaal niveau. De lokale democratie besluit over de uitwerking. Voordat de gemeenteraad een besluit neemt over de verordening moeten gemeenten deze bespreken met vertegenwoordigers van de gemeentelijke doelgroep.

Op grond van de wet dienen ten minste de volgende zaken in de verordening geregeld te worden:

- Op welke wijze wordt bepaald welke personen voor beschut werk worden geselecteerd
- Welke voorzieningen de gemeente aanbiedt
- Op welke wijze de omvang van het aanbod beschut werk wordt vastgesteld

5 Organisatie Beschut werk

In het sociaal akkoord van 11 april 2013 hebben sociale partners en het kabinet afspraken gemaakt over het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking. De voorziening beschut werk is hierbij inbegrepen. Samen met gemeenten maken sociale partners in de Werkkamer afspraken over de inrichting op regionaal niveau. Deze afspraken behelzen ondermeer:

- Sociale partners en gemeenten gaan 35 Werkbedrijven vormen om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers of via beschut werk.
- Gemeenten hebben de leiding bij de vorming van de Werkbedrijven en zijn ook verantwoordelijk voor de inzet van instrumenten voor mensen die onder de Participatiewet vallen, waaronder beschut werk.
- Gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor het organiseren van beschut werk.
- De werkbedrijven zijn de schakel tussen de werkgever en de mensen met een arbeidsbeperking die aan het werk zijn.
- Bij of krachtens AMvB op grond van de Wet SUWI heeft de regering nadere regels gesteld over de terreinen waarop partijen regionaal afspraken moeten maken, zoals de wijze van samenwerken en van regionale uitvoering. Zie voor deze regels:

<http://www.samenvoordeklant.nl/system/files/Besluit%20regionale%20werkbedrijven.pdf>

De partijen in de Werkkamer geven aan dat zij het organiseren van beschut werk tot een van de taken van het regionale Werkbedrijf rekenen. Zoals eerder aangegeven betekent dit geen inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Het regionale Werkbedrijf zal zich vooral richten op de aansluiting bij de werkgeversbenadering en de kansrijke sectoren voor beschut werk.

6 Arbeidsvoorwaarden Beschut Werk

Gemeenten krijgen met de Participatiewet de beschikking over meerdere instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Een van die instrumenten is de voorziening beschut werk. De Participatiewet regelt geen specifieke arbeidsvoorwaarden voor mensen die beschut gaan werken. Het is aan de sociale partners om hierover afspraken te maken. Uit het sociaal akkoord is de keuze voor loonkostensubsidie voortgekomen en een beloning conform de van toepassing zijnde cao dan wel minimaal conform de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Daarbij passen geen door de regering gestelde voorwaarden ten aanzien van het beloningsniveau. De partijen in de Werkkamer, gemeenten en sociale partners, hebben afspraken over de arbeidsvoorwaarden voor beschut werk gemaakt (punt 1 t/m 4). De definitieve vaststelling van de arbeidsvoorwaarden vindt echter in het overleg tussen werkgevers en werknemers plaats, waar onderstaande punten op de agenda zullen staan. (staand van zaken december 2015)

1. Om het systeem betaalbaar te houden zorgen de cao-partijen voor voldoende passende loonschalen. Het College voor Arbeidszaken van de VNG heeft, als cao-partner, de verantwoordelijkheid voor de uitwerking hiervan.
2. Werknemers met beschut werk krijgen een dienstverband gekoppeld aan een cao, waarvoor de gemeenten de rol van werkgever vervullen. Het beloningsniveau begint op het wettelijk minimumloon. Het perspectief is dat mensen die beschut werken er op termijn beperkt op vooruit kunnen gaan. Hierbij kan worden aangesloten bij de voorziene periodieke herbeoordelingen van de kwalificatie voor beschut werk.
3. Werkgevers en werknemers zijn op basis van de uitgangspunten uit de brief van 11 april 2013 en bovenstaande uitgangspunten verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden.
4. De invulling van de arbeidsvoorwaarden voor beschut werk gebeurt door de cao-partijen, waarbij de hiervoor geformuleerde uitgangspunten worden meegenomen. De verdere organisatie van beschut werk wordt gerekend tot een van de taken van het regionale Werkbedrijf.

De Participatiewet regelt geen specifieke arbeidsvoorwaarden voor mensen die beschut gaan werken. Het is aan de sociale partners om hier afspraken over te maken. Daar waar een beschutte werkplek gecreëerd wordt bij een reguliere werkgever is de cao van die werkgever van toepassing op de beloning. De overheid geeft daarbij een loonkostensubsidie ter grootte van het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon. Een hogere beloning dan het wettelijk minimumloon is mogelijk, maar dit verschil komt voor rekening van de werkgever. Als het instrument loonkostensubsidie wordt ingezet bij een gemeente die zelf werkgever is, moet deze gemeente zelf het verschil tussen het minimumloon en het cao-loon betalen.

Ook bij nieuw beschut werk blijft de mogelijkheid voor gedetacheerd werk bestaan. De werknemer komt dan in dienst bij de gemeente maar voert de werkzaamheden uit bij een andere, reguliere werkgever. Als een werkgever met een werknemer een arbeidsovereenkomst aangaat voor bepaalde tijd eindigt de arbeidsovereenkomst na die periode automatisch. Het is dan aan partijen om te beslissen over een nieuwe arbeidsovereenkomst, al dan niet met loonkostensubsidie. Partijen kunnen ook besluiten tot een contract voor onbepaalde tijd. Het nieuwe instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet is immers niet per definitie tijdelijk. In een dergelijke overeenkomst kan in sommige gevallen worden bepaald dat het contract voortduurt zolang recht blijft bestaan op loonkostensubsidie. Het beëindigen van het recht op loonkostensubsidie is dan een ontbindende voorwaarde. Een dergelijke voorwaarde – die in feite een inbreuk is op het gesloten systeem van het ontslagrecht - is in jurisprudentie van de Hoge Raad aanvaard onder de voorwaarde dat de werkzaamheden die worden verricht additioneel zijn ten opzichte van de reguliere werkzaamheden van de werkgever. Additioneel betekent dat na vervulling van de voorwaarde geen invulling meer kan worden gegeven aan de arbeidsovereenkomst. Ook geldt als eis dat geen van de partijen dus ook niet de werkgever zelf invloed heeft op het in vervulling gaan van de ontbindende voorwaarde. Wordt niet aan deze eisen voldaan, dan kan van de ontbindende voorwaarde geen gebruik worden gemaakt. Als een dergelijke ontbindende voorwaarde in het contract ontbreekt, zal de werkgever als hij het contract niet langer wil voortzetten de arbeidsovereenkomst moeten opzeggen. Daarvoor is toestemming nodig van het UWV. Het UWV zal toestemming verlenen als de betreffende werknemer nog werkzaam is in een specifieke, additionele of gesubsidieerde functie en herplaatsing in andere passende arbeid niet mogelijk is. Als een werknemer hetzelfde (reguliere) werk verricht en even productief is als andere

werknemers voor wie geen loonkostensubsidie is verleend, zal het wegvallen van de loonkostensubsidie geen toestemming voor ontslag opleveren.

7 Werkproces

7.1 Voorselectie

Voor de toepassing van het instrument beschut werk voert het college een voorselectie uit. Het proces van de voorselectie moet worden vastgelegd in de verordening. Vervolgens vraagt het college advies aan UWV. UWV beoordeelt met behulp van de methode SMBA of de persoon uitsluitend in een beschutte werksituatie onder aangepaste omstandigheden kan functioneren. Voorop staat dat de betreffende persoon arbeidsvermogen heeft. Het advies van UWV is gemotiveerd en onderbouwd, waardoor de behoefte aan begeleiding en aanpassing inzichtelijk wordt. UWV is bij de advisering inzake beschut werken adviseur conform artikel 3:5 van de Awb. Daarbij beoordeelt het college of de advisering op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en inhoudelijk concludent is. Als dit het geval is, kan het college het advies (integraal) volgen. Als het college van mening is dat dit niet het geval is en om die reden van het advies wil afwijken, moet het college dit in het besluit motiveren. Dit geldt ook voor de situatie dat het college andere zwaarwegende redenen ziet waarom het advies niet gevolgd kan worden.

Blijkt uit het advies dat de persoon tot de doelgroep behoort, dan stelt het college dit formeel vast en draagt vervolgens zorg voor een beschutte werkplek.

Het college vergoedt de kosten die UWV maakt voor de advisering. Hiervoor wordt vanaf 2015 jaarlijks – structureel – 2 miljoen euro toegevoegd aan het gemeentefonds. Advisering beschut werk maakt deel uit van de productencatalogus van UWV. Zie hiervoor

http://www.uwv.nl/Zakelijk/gemeenten/gemeenten_en_UWV/dienstverlening_voor_de_participatiewet.aspx.

Een advies beschut werk kost in 2015 € 990,-.

Op het niveau van de arbeidsmarktregio is het van belang dat er regionale afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en UWV over een efficiënte uitvoering van de verschillende beoordelingen door UWV. Naast het beschut werken gaat het hier ondermeer om de Wajong 2015 en de garantiebanen. Door dit slim te combineren kan de (administratieve) last voor mensen beperkt blijven.

7.2 Bezwaar en Beroep

UWV beoordeelt op verzoek van de gemeente, op basis van landelijke criteria, of mensen tot de doelgroep voor beschut werk behoren en adviseert de gemeente hierover. Het karakter van dit advies is een deskundigenoordeel, geen besluit en daarmee niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Het college stelt op basis van het advies van UWV vast of mensen tot de doelgroep behoren. Het college besluit over het al dan niet inzetten van de voorziening beschut werk: dit is een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing. Bij behandeling van een bezwaar kan ook het advies van UWV aan de orde komen. De gemeente kan UWV daarbij betrekken. Tegen het vaststellen van de verordening, met daarin de regels rondom de inzet van beschut werk, door de gemeenteraad is geen bezwaar en beroep mogelijk.

7.3 Re-integratievoorziening op verzoek

Een burger blijft de mogelijkheid behouden om een verzoek in te dienen voor een re-integratievoorziening, dus ook voor beschut werk. Het college moet dan aan de hand van de in de verordening omschreven voorselectie toetsen of deze persoon tot de doelgroep behoort. Als het college van mening is dat de aanvrager niet aan de voorwaarden voor de voorselectie voldoet, zal zij de aanvraag afwijzen. Het besluit van het college op deze aanvraag is ook een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing.

7.4 Plaatsing in beschut werk

Op grond van het derde lid van art 10b Participatiewet zorgt het college er voor dat na het ontvangen van een positieve indicatie de betrokkene een beschutte werkplek krijgt. De formulering in de wet biedt het college nauwelijks ruimte om hier geen invulling aan te geven. Een positief advies brengt dus een zware inspanningsverplichting met zich mee zodat er niet, zoals bij de Wsw, een wachtlijst ontstaat van geïndiceerden voor beschut werk. Voor wat betreft de invulling van de beschutte werkplek heeft de gemeente veel beleidsvrijheid. Zie hiervoor ook paragraaf 4.2.

7.5 Loonkostensubsidie

Bij het aangaan van de dienstbetrekking en voor het behoud ervan kan de gemeente het instrument loonkostensubsidie inzetten. De subsidie is begrensd op 70% van het totale bedrag van het wettelijk minimumloon en de aanspraak op vakantietoelagen op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantietoelagen, vermeerderd met een vergoeding voor werkgeverslasten.

Daarbij is de inzet van loonkostensubsidie boven het minimumloon niet toegestaan. Aansluiting bij een hoger cao-loon betekent dat de werkgever het meerdere voor eigen rekening moet nemen. Als de gemeente zelf de werkgever is bij beschut werk kan een loonkostensubsidie aan de gemeente worden toegekend.

Op grond van artikel 10d, vijfde lid van de Participatiewet moet de hoogte van de loonwaarde en de loonkostensubsidie bij beschut werk eens per drie jaar worden vastgesteld. De kosten van de loonkostensubsidie worden betaald vanuit het BUIG- budget.

De kosten van begeleiding en werkplekaanpassing worden uit de participatiemiddelen gefinancierd. Voor begeleiding heeft het kabinet gerekend met een bedrag van gemiddeld € 8.500 per werknemer. Omdat het participatiebudget vanaf 1-1-2015 via een integratie-uitkering in de begroting van het gemeentefonds valt, gelden geen bestedingsvoorwaarden. Het niet realiseren van beschutte werkplekken heeft geen onmiddellijke consequenties voor de verstrekte middelen in het Participatiebudget.

7.6 Overige zaken

7.6.1 *Geen ontheffing van sollicitatieplicht*

Het feit dat iemand behoort tot de doelgroep beschut werk is geen reden om een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieverplichtingen te verlenen. Als iemand volgens het advies van UWV tot de doelgroep voor beschut werk behoort, heeft het college een zware inspanningsverplichting om deze persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden aan de slag te helpen. De Participatiewet kent geen categoriale vrijstelling van de sollicitatie- en re-integratieverplichtingen, behalve wanneer er sprake is van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. Vrijstelling kan uitsluitend tijdelijk worden verleend, wegens dringende redenen die betrekking hebben op de individuele situatie.

7.6.2 Privacy en medisch geheim

Gezondheidsgegevens die gebruikt worden om te beoordelen of de belanghebbende in aanmerking komt voor beschut werk mogen alleen worden verwerkt door personen voor wie het medisch beroepsgeheim geldt. Dat wil zeggen door verzekeringsgeneeskundigen in dienst van UWV of re-integratiebedrijven, of door bedrijfsartsen. Dit geldt ook voor de gegevensuitwisseling tussen UWV en gemeenten. Medische gegevens kunnen alleen via artsen of beroepsbeoefenaars voor wie het medisch beroepsgeheim geldt, worden uitgewisseld. Gemeenten zijn zich hiervan lang niet altijd bewust. Uiteindelijk krijgen werkgevers net als bij het verzuimbeleid geen andere informatie dan dat de werknemer beperkingen heeft waarmee hij uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden kan werken.

8 Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

In het sociaal akkoord van april 2013 hebben sociale partners afspraken gemaakt om in de periode tot 2026 125.000 banen te verwezenlijken voor mensen met een arbeidsbeperking, waarvan 100.000 in de marktsector en 25.000 bij de overheid.

De doelgroep voor beschut werk als nieuwe voorziening is te vergelijken met de mensen die nu binnen de Wsw werkzaam zijn en niet het advies begeleid werken hebben. De invulling van het aantal beschut werken plaatsen telt dan ook niet mee voor de Wet banenafpraak. De 30.000 plaatsen beschut werk ontstaan naast de 125.000 garantiebanen.

In de lagere regelgeving is wel een aparte clause opgenomen ten aanzien van beschut werken. Mocht in onvoldoende mate invulling worden gegeven aan beschut werken dan heeft dat gevolgen voor de telling van het aantal gerealiseerde banen op basis van de Wet banenafpraak bij het realiseren van extra Wsw-detacheringen. *(Hierbij dient de opmerking gemaakt te worden dan ten tijde van het tot stand komen van de handreiking de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, inclusief de lagere regelgeving, nog niet is aangenomen. Onzeker is daarom of onderstaande ook definitief in regelgeving wordt opgenomen)*

De clause luidt als volgt:

Met de partijen FNV, VNO-NCW en VNG is afgesproken dat extra Wsw- detacheringen ten opzichte van de nulmeting alleen meetellen tot het aantal nieuwe voorzieningen beschut werk dat is verwezenlijkt. Jaarlijks levert Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG: beschikbaar in april) gegevens over het aantal voorzieningen nieuw beschut werk. Eén voorziening beschut werk wordt hierbij gelijkgesteld aan het gemiddeld aantal verloonde uren van iemand uit de doelgroep (1.305 uur op jaarbasis). Op basis van deze gegevens wordt vastgesteld hoeveel extra Wsw-detacheringen meetellen en vervolgens verdeeld mogen worden over de sector overheid en niet-overheid.

Voorbeeld: Als er in een jaar cumulatief 2000 Wsw-detacheringen extra zijn ten opzichte van het aantal Wsw-detacheringen tijdens de nulmeting, en er zijn dat jaar in totaal 1500 voorzieningen nieuw beschut werk, dan tellen er in totaal 1500 Wsw -detacheringen mee voor de banenafpraak.

9 Overwegingen voor gemeenten

Voor gemeenten spelen bij de beleidsvorming en de inbedding van beschut werk drie hoofdzaken een rol;

1. De keuze om de voorziening wel of niet aan te bieden.
2. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan beschut werken.
3. De aansluiting bij de andere beleidsterreinen binnen het sociaal domein.

Ad 1:

Deze keuze lijkt in belangrijke mate ingegeven door de vrees voor de financiële consequenties. Veel gemeenten zijn huiverig om zich langjarig te binden aan werknemers die gekoppeld zijn aan een cao die vooralsnog niet bekend is. Ook zijn er bij gemeenten twijfels over de duurzaamheid van de inzet van loonkostensubsidies uit de BUIG-middelen. Deze huiver is onnodig omdat alleen een wetswijziging iets kan veranderen aan de financieringssysteem van de loonkostensubsidies. Mocht dit aan de orde komen dan zal ook een oplossing gevonden moeten worden voor de gevolgen voor de mensen die met een loonkostensubsidie aan het werk zijn. Voor het eventueel opnemen van een ontbindende voorwaarde bij het wegvallen van loonkostensubsidie zie hoofdstuk 6.

Er zijn ook gemeenten die nog geen volledige afweging hebben gemaakt van hun participatiebeleid. Hoe kan men met de beschikbare middelen het optimale resultaat bereiken? Schrijft men door voor beschut werken te kiezen, geen andere mensen af? Deze overwegingen vergen zorgvuldige afwegingen, waarvoor een aantal gemeenten meer tijd nodig heeft. Door de zeer geleidelijke opbouw van het aantal beschut werk plekken kan de gemeente voor dit proces iets meer tijd nemen, zonder dat het direct grote consequenties ten gevolge heeft. Zoals eerder aangegeven kent deze handreiking geen financiële scenario's waarin de kosten en baten van de beleidskeuzes worden doorgerekend. Hiervoor wordt verwezen naar de resultaten van het onderzoek "Optimale weg naar participatie".

Naast deze afwegingen zijn er ook overwegingen van andere aard. Een paar van de meest gehoorde overwegingen die een rol kunnen spelen bij de keuze voor wel of niet beschut werk zijn:

- Een schot optrekken binnen de doelgroep arbeidsbeperkten leidt tot rechtsongelijkheid en problemen in de uitvoering.
- Bevolking en politiek draagt deze kwetsbare doelgroep een warm hart toe. Er is derhalve weinig draagvlak om deze kwetsbare groep géén arbeidsvoorziening aan te bieden.
- De gevolgen van sociaal isolement kunnen groot zijn.
- Het beroep op dagbesteding kan toenemen als niet gekozen wordt voor beschut werk.

Ad 2:

Beschut werken kan op meerdere wijze worden ingevuld. Denk hierbij aan:

- *Het organiseren in eigen beheer.*
Er is natuurlijk veel ervaring met de invulling van beschut werk binnen Wsw- verband. Hiervoor wordt in hoofdstuk 3 gebruik gemaakt van de infrastructuur van de sw-bedrijven. Met het wegvallen van de wettelijke basis is op veel plaatsen in het land sprake van omvorming van deze bedrijven. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden over de toekomst van deze bedrijven kan beschut werk binnen de structuur van een sw-bedrijf vorm krijgen, al dan niet in combinatie met arbeidsmatige dagbesteding. Er zijn veel raakvlakken tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding. Te denken valt hierbij aan de aard van de werkzaamheden, de eisen die aan de producten gesteld worden en de consequenties van het niet halen van die eisen. (De verschillen tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding zijn eerder beschreven in hoofdstuk 3).
- *Het detacheren bij werkgevers.*
Gemeenten kunnen mensen in het kader van beschut werk een dienstverband aanbieden en vervolgens detacheren bij werkgevers. Het voordeel hiervan is dat er afspraken gemaakt kunnen worden over de inzet van de begeleiding door werkgevers zelf. Daarnaast is het niet noodzakelijk een eigen infrastructuur in stand te houden om de werkplekken te realiseren.
Als belangrijk argument noemen gemeenten de mogelijkheid om het verkrijgen van beschutte werkplekken te koppelen aan de reguliere werkgeversbenadering, zodat er integrale arrangementen met werkgevers

mogelijk zijn. Hierbij zal wel gekeken moeten worden naar de risico's van verdringing. Verder kan beschut werk ook bij maatschappelijke organisaties worden ingevuld die actief zijn op het brede welzijns- en Wmo terrein. Omdat deze organisaties vaak van overheidsfinanciering afhankelijk zijn, kan dit consequenties hebben voor het lokale subsidiebeleid en kan aan de gemeente het "ontbrekende" deel van de loonkostensubsidie als subsidie worden gevraagd.

Ad 3:

Bij de overgang van de functie begeleiding naar de gemeenten in het kader van de WMO 2015 ontstaan nieuwe mogelijkheden. Er zijn diverse voorbeelden van sociale werkvoorzieningen en AWBZ (arbeidsmatige) dagbesteding op locaties die een gezamenlijk aanbod hebben ingericht. Er is winst te behalen door het slim benutten van infrastructuur, begeleiding, vervoer en vastgoed van beide sectoren. Ook is er inmiddels al ervaring opgedaan met het gezamenlijk aanbesteden van beschut werk en dagbesteding. De eerste resultaten zijn in 2015 te verwachten.

Binnen de wettelijke kaders van de Participatiewet en de Wmo2015 is er beleidsruimte voor het invullen en organiseren van de voorziening beschut werk en een maatwerkvoorziening zoals dagbesteding. Zo kunnen nieuwe integrale arrangementen ontwikkeld worden. Hierbij kan ook de samenwerking met jeugdzorg betrokken worden. Vanuit deze sector wordt het grote belang van werk voor jongeren aangegeven, onder meer om tal van maatschappelijke problemen en daarmee gepaard gaande kosten te voorkomen. Voor bijvoorbeeld de doelgroep licht verstandelijk beperkten kan, nu de Wsw geen alternatief meer biedt, de voorziening beschut werken een bijdrage leveren aan volwaardige deelname aan de samenleving, en de kwetsbaarheid voor crimineel gedrag verminderen.

Colofon

Uitgave

December 2014

Ondersteuningsprogramma implementatie Participatiewet
Programmaraad

Tekst

Stimulansz

Projectleiding

Deze uitgave is gemaakt in opdracht van de Programmaraad

W: www.samenvoordeklant.nl

E: pwet@samenvoordeklant.nl

Eindredactie

Stimulansz

Auteur

Frans Kuiper – Stimulansz

© Stimulansz, december 2014

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Stimulansz noch de Programmaraad kan aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de Inhoud rechten worden ontleend.