

# *Een schitterende betekenis geven aan participatie*

---

*Mensen met een psychische, geestelijke of lichamelijke beperking  
via beschut werk laten deelnemen op de arbeidsmarkt via de  
Diamant-groep.*

Van:



Naar:



Student: Sophie Vromans  
Studentnummer: 2068570  
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys  
Opleiding: HBO-Rechten  
Afstudeerperiode: 6 februari 2017 tot en met 29 mei 2017

Afstudeerorganisatie: Diamant-groep Tilburg  
Afstudeermentor: De heer mr. C.J.M.M. (Cees) de Beer

Eerste afstudeerdocent: De heer mr. W.J.H. (Wim) Struijlaart  
Tweede afstudeerdocent: Mevrouw mr. M.M. (Margo) Kok

29-05-2017



# ***Een schitterende betekenis geven aan participatie***

---

***Mensen met een psychische, geestelijke of lichamelijke beperking  
via beschut werk laten deelnemen op de arbeidsmarkt via de  
Diamant-groep.***

Student: S.A.E. (Sophie) Vromans  
Studentnummer: 2068570  
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys  
Opleiding: HBO-Rechten  
Afstudeerperiode: 6 februari 2017 tot en met 29 mei 2017

Afstudeerorganisatie: Diamant-groep Tilburg  
Afstudeermentor: De heer mr. C.J.M.M. (Cees) de Beer

Eerste afstudeerdocent: De heer mr. W.J.H. (Wim) Struijlaart  
Tweede afstudeerdocent: Mevrouw mr. M.M. (Margo) Kok

29-05-2017

## Voorwoord

Voor u ligt mijn onderzoeksrapport 'Een schitterende betekenis geven aan participatie' dat is opgesteld in opdracht van mijn afstudeerorganisatie 'Diamant-groep', afdeling Juridische Zaken. Het betreft een onderzoek naar de nieuwe voorziening 'beschut werk' welke in de Participatiewet is opgenomen. Dit rapport is het eindproduct van mijn opleiding HBO-rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys in Tilburg.

Gebruikmakend van de informatie, die over het beschut werk binnen de Diamant-groep aanwezig is, de wetgeving, de jurisprudentie, de verschillende gehouden interviews en de documenten ben ik tot een aantal conclusies en aanbevelingen gekomen. Ik hoop dat mijn aanbevelingen bruikbaar zijn voor de organisatie van mijn opdrachtgever om tot een goede uitvoering van het beschut werk voor de geïndiceerde te komen.

Graag wil ik het dit voorwoord gebruiken om enkele personen te bedanken. Allereerst wil ik mijn stagebegeleiders, Leontien van der Heijden en Cees de Beer bedanken voor de goede begeleiding en de leuke stageplek. Daarnaast hebben zij hulp geboden en gezorgd voor een goede sfeer op de werkvloer. Ik waardeer het eveneens dat zij tijdens de afstudeerperiode bruikbare feedback hebben gegeven. Ook wil ik mijn afstudeerdocent, Wim Struijlaart, bedanken. Hij heeft namelijk meegedacht over de uitvoering van mijn onderzoek en tevens nuttig advies en toepasbare feedback gegeven. Tevens wil ik mijn tweede afstudeerdocent, Margo Kok, bedanken voor haar feedback op het onderzoekplan en de beoordeling van het onderzoek. Verder wil ik de medewerkers van de Diamant-groep bedanken voor de fijne samenwerking en het delen van hun expertise op het gebied van beschut werk.

Tot slot wens ik iedereen die in dit onderzoeksrapport geïnteresseerd is, veel leesplezier, inspiratie en wijsheid toe.

Sophie Vromans

Tilburg, 29 mei 2017

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting.....</b>	<b>6</b>
<b>Afkortingen- en Begrippenlijst.....</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding.....</b>	<b>9</b>
1.1 Beschrijving afstudeerorganisatie.....	9
1.2 Aanleiding en probleembeschrijving.....	10
1.3 Centrale vraag.....	12
1.4 Doelstelling.....	12
1.5 Methode van onderzoek.....	12
1.6 Leeswijzer.....	13
<b>Hoofdstuk 2: Juridisch kader.....</b>	<b>14</b>
2.1 Wet sociale werkvoorziening.....	14
2.1.1. Begeleid werken.....	14
2.1.2. Werkwijze indicatie UWV.....	15
2.2 Voorgeschiedenis Participatiewet.....	15
2.3. Participatiewet.....	16
2.3.1. Beschut werk.....	17
2.3.2. Werkwijze indicatie UWV.....	17
2.3.3. Wijziging Wsw naar Pw / Veranderingen.....	21
2.4. Afdwingbaarheid.....	22
2.4.1. Gemeenten.....	22
2.4.2. Geïndiceerde.....	22
2.5. Deelconclusie.....	23
<b>Hoofdstuk 3: Verordening gemeenten.....</b>	<b>24</b>
3.1. Regels verordening.....	24
3.2. Beleidskeuzes.....	25
3.2.1. Proefplaatsing.....	25
3.2.2. Aantal dienstbetrekkingen.....	25
3.2.3. Verplichte dienstbetrekking.....	26
3.2.4. Voorzieningen.....	26
3.3. Verplichtingen.....	27
3.3.1. Besluit advisering beschut werk.....	27
3.3.2. Verbodsbepalingen.....	28
3.4. Gemeente Tilburg en andere gemeenten.....	28
3.5. Andere gemeenten.....	30
3.5.1. Gemeente Lochem.....	30
3.5.2. Gemeente Zoetermeer.....	31
3.6. Verplichting beschut werk.....	31
<b>Hoofdstuk 4: Juridische aspecten voor Diamant-groep.....</b>	<b>33</b>
4.1. Uitvoering.....	33
4.2. Proefplaatsing.....	33
4.3. Gevolgen bijstandsuitkering.....	34

4.4. Realisatie beschutte werkplekken .....	35
4.5. Soorten aanpassingen & begeleiding .....	35
4.6. Cijfers .....	36
4.7. Wachtlijst .....	36
4.8. Financiering instrument beschut werk .....	36
4.9. Duur van het contract .....	37
4.10. Deelconclusie .....	38
<b>Hoofdstuk 5 Cao, arbeidsvoorwaarden en -overeenkomst.....</b>	<b>39</b>
5.1. P-detachering .....	39
5.2. Arbeidsvoorwaarden.....	40
5.3. Collectieve arbeidsovereenkomst.....	40
5.4. Dienstbetrekking .....	42
5.5. No-riskpolis .....	43
5.6. Vakantie opbouwen en Pensioen .....	44
5.7. Diamant-groep.....	44
5.8. Deelconclusie .....	45
<b>Hoofdstuk 6 Conclusies en Aanbevelingen .....</b>	<b>46</b>
6.1. Conclusies .....	46
6.1.1. Algemeen.....	46
6.1.2. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.....	47
6.1.3. Verordening .....	47
6.1.4. Voorwaarden beschut werk .....	47
6.1.5. Proefplaatsing / dienstverband .....	48
6.1.6. Werkplekken .....	48
6.1.7. Wachtlijst.....	48
6.1.8. Financiële instrumenten.....	48
6.1.9. Loon .....	48
6.1.10 No-riskpolis .....	49
6.2. Aanbevelingen .....	49
6.2.1 Diamant-groep en beschut werk.....	49
6.2.2 Transparante verordening.....	49
6.2.3. Verandering plaatsing .....	49
6.2.4. Geen proefplaatsing.....	50
6.2.5. Wachtlijst.....	50
6.2.6. Financiële middelen .....	50
6.2.7. Contracten voor bepaalde tijd .....	50
6.2.8. Arbeidsovereenkomst .....	51
6.2.9. P-detachering.....	51
6.2.10 Incorporatiebeding .....	51
6.2.11 Ontbindende voorwaarden.....	51
6.2.12 Kennis overdragen.....	51
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>53</b>

## Samenvatting

Vanaf 1 januari 2017 is het verplicht voor gemeenten om beschut werk aan te bieden. Met de komst van de Participatiewet op 1 januari 2015 hebben gemeenten de kans gehad om dit te regelen in een uitvoeringsverordening. Veel gemeenten hebben dit echter nagelaten wegens de hoge kosten van beschut werk en hebben het geld van het Rijk aan andere doelgroepen besteed. Na de verplichtingstelling van beschut werk door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is iedere gemeente verplicht om jaarlijks tenminste het aantal beschutte werkplekken te creëren zoals in een ministeriële regeling is vastgelegd. Voor de onder de Diamant-groep vallende regiogemeenten zijn het voor het jaar 2017; 42 beschutte werkplekken. Een gemeente heeft de keuze om meer plekken te creëren dan de taakstelling, maar dit dient dan door de gemeente zelf gefinancierd te worden.

De voorziening beschut werk is bedoeld voor mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking waardoor er niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht een dergelijke persoon in dienst te nemen. Deze personen hebben namelijk veel begeleiding nodig en aanpassingen op de werkplek om te kunnen functioneren. Het doel van deze wet is dan ook om kwetsbare personen met arbeidsvermogen deel te laten nemen aan het arbeidsproces, te voorzien van inkomen en te laten participeren in de maatschappij. Aangezien personen die in beschutte omgeving gaan werken, niet bij een reguliere werkgever terecht kunnen, komen zij vaak bij SW-bedrijven te werken. De Sociale Werkvoorzieningsbedrijven hebben het arbeidsproces aangepast aan de geïndiceerde voor beschut werk.

Gemeente Tilburg en de regio gemeenten van de Diamant-groep hebben in de eerste twee jaar na de invoering van de Participatiewet geen beschut werk aangeboden. Zij hadden een alternatief, namelijk het Tilburgs Alternatief, waardoor iemand vaak vrijwilligerswerk ging doen of in de dagbesteding terecht kwam. Het geld van het Rijk hebben ze gebruikt voor andere doelgroepen dan beschut werk, namelijk de personen uit het doelgroepregister. Via de Participatiewet was het al vanaf 2015 de bedoeling dat er verordeningen werden gemaakt voor beschut werk. Dit hebben de regiogemeenten van de Diamant-groep nagelaten. De verordeningen dienen nog door de gemeenten vastgesteld te worden, zodat de Diamant-groep daaraan uitvoering kan geven. Verder wordt beschut werk uitgevoerd middels een dienstbetrekking. Hierbij is er vrijheid om te kiezen voor contracten voor bepaalde of onbepaalde tijd. Ook zijn er nog geen specifieke arbeidsvoorwaarden, waardoor tijdelijk de voorwaarden van de inlener (werkgever) worden gebruikt. De geïndiceerde voor beschut werk (werknemer) valt namelijk onder de arbeidsvoorwaarden van de werkgever. Het loon van een geïndiceerde komt uit op het wettelijk minimumloon. Om tot een indicatie voor beschut werk te komen kan de gemeente door middel van een voorselectie mensen aanmelden bij het UWV. Tevens is er vanaf 2017 de mogelijkheid om zelf een verzoek in te dienen bij het UWV. Het UWV verricht vervolgens onderzoek en geeft hierover advies aan de gemeente. De gemeente neemt dan, indien zij ook vinden dat een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving arbeid kan verrichten en tot de doelgroep van beschut werk hoort, het advies van het UWV over. Dit wordt vastgesteld in een besluit. Na dit besluit komt de aanmelding bij het Adviescentrum van de Diamant-groep binnen, waarna iemand wordt geplaatst bij een bedrijfsonderdeel. Het is goed te realiseren dat de Diamant-groep als SW-bedrijf vanuit de Wsw al veel kennis en ervaring heeft met werken met personen met een beperking, waardoor ze de specifieke problemen van deze doelgroep goed onderkennen. Toch heeft de Diamant-groep geen monopolypositie, aangezien de gemeente iemand ook bij een ander bedrijf kan plaatsen.

# Afkortingen- en Begrippenlijst

## Afkortingenlijst

ABU	Algemene Bond Uitzendondernemingen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bijv.	Bijvoorbeeld
B.V.	Besloten Vennootschap
B.V. 18k Flex	Besloten vennootschap 18 karaats-Flex
B.V. 18k	Besloten vennootschap 18 karaats
BW	Burgerlijk Wetboek
cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CRvB	Centrale Raad van Beroep
c.q.	casu quo
enz.	enzovoorts
GR	Gemeentelijke regeling
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
Mr.	Meester in de Rechten
MvT	Memorie van Toelichting
N.V.	Naamloze Vennootschap
Pw	Participatiewet
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Rb	Rechtbank
Stb.	Staatsblad
SW	Sociaal Werkbedrijf
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t/m	tot en met
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WML	Wettelijk minimumloon
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWNV	Wet Werk naar Vermogen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
ZW	Ziekwet

## Begrippenlijst

### Aanzegtermijn

Dit betekent dat de werkgever aangeeft of de overeenkomst na afloop wel of niet wordt voortgezet. Hij moet dit schriftelijk doen.

### Allocatiefunctie

Een uitzendbureau of detacheerder zoekt de beste kracht voor haar klant, de inlener, en levert die, doorgaans tijdelijk. Uitzendbureaus hebben daarmee, zoals dat heet een 'allocatiefunctie' waarmee wordt bedoeld dat hun doel is hun mensen ergens te plaatsen. Het ziet toe op het bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid.

### Beleidsvrijheid

Dit betekent dat het bevoegd gezag uit de wet, zoals de gemeenteraad, binnen enkele grenzen van de wet, zelf kunnen bepalen of ze een bepaling gaan hanteren.

### Incorporatiebeding

Als er een cao is vermeld in de arbeidsovereenkomst dan noemen we dit ook wel een incorporatiebeding. De cao is geïncorporeerd in de arbeidsovereenkomst waardoor de werknemer en de werkgever gehouden zijn de cao na te leven. Incorporeren is dus het inlijven/opnemen van een cao. Het is mogelijk om ook toekomstige cao's van toepassing te verklaren op de arbeidsovereenkomst. Dit noemen we een dynamisch incorporatiebeding. Dit is bijvoorbeeld het geval als er in de arbeidsovereenkomst staat dat de binnen het bedrijf geldende cao van toepassing is.

### Ketenregeling

De ketenbepaling regelt wanneer elkaar opvolgende tijdelijke contracten overgaan in een vast contract. Meer dan drie elkaar opvolgende tijdelijke contracten afsluiten of langer dan twee jaar gebruik maken van elkaar opvolgende tijdelijke contracten volgt een vast contract.

### Vergewisplicht

De verplichting van het bestuursorgaan opgenomen zich ervan te vergewissen dat het onderzoek van een adviseur op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusie te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat deze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens



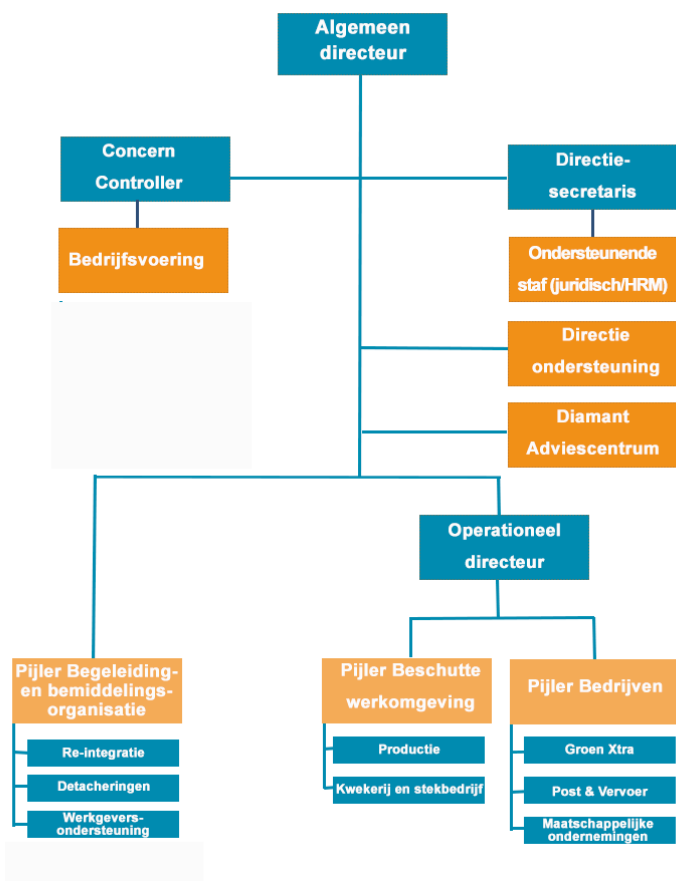
# Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst een beschrijving van het leerwerkbedrijf Diamant-groep gegeven, wie vallen onder de gemeenschappelijke regeling van de Diamant-groep en hoe de organisatie met afdelingen en pijlers is ingericht. Verder wordt er een aanleiding en probleembeschrijving van dit onderzoek geschetst, waarna een centrale vraag en doelstelling is geformuleerd. Ook wordt de methode van onderzoek beschreven en tot slot is een vooruitblik in de vorm van een leeswijzer weergegeven.

## 1.1 Beschrijving afstudeerorganisatie

De Diamant-groep is een leerwerkbedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zo krijgen zij de kans om mee te doen in de maatschappij. Meedoen betekent serieus genomen worden. Met circa 3000 medewerkers is de Diamant-groep één van de grootste werkgevers in de regio Tilburg. Van het aantal medewerkers bij de Diamant-groep zorgen 800 medewerkers ervoor dat 2.200 medewerkers met een beperking hun talenten in kunnen zetten. De Diamant-groep is ook partner voor gemeenten en wordt ingeschakeld door gemeenten om een deel van de taken, die voortvloeien uit de Participatiewet (Pw) en de afbouw van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw), uit te voeren.<sup>1</sup> Dit voert de organisatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voor verschillende gemeenten uit, namelijk: Tilburg, Goirle, Hilvarenbeek, Dongen, Alphen-Chaam en Gilze en Rijen. Maar de Diamant-groep biedt ook leerwerkplekken en dagbesteding aan mensen uit andere

sociale regelingen die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben.<sup>2</sup> Het streven van de Diamant-groep is om werknemers een werkplek te bieden binnen of buiten de organisatie. Binnen de Diamant-groep werken medewerkers met een ambtelijke aanstelling, gesubsidieerde medewerkers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Wsw en Participatiewet) en gedetacheerde medewerkers (het kaderpersoneel vanuit B.V.18k (18 karaats), hierna 18k) met een overeenkomst naar burgerlijk recht.<sup>3</sup> De zelfstandige opererende (privaatrechtelijke) organisatie 18k is in 2005 opgericht en houdt zich vooral bezig met personeelsdiensten en arbeidsontwikkeling. Daarnaast is 18k verantwoordelijk voor de personeels- en salarisadministratie. Via 18k worden de medewerkers gedetacheerd naar de Diamant-groep.



De organisatie van de Diamant-groep is duidelijk weergegeven in een organogram, zoals hiernaast opgenomen. Hierin staan de afdelingen genoemd, maar ook de

<sup>1</sup> 'Over Diamant-groep', Diamant-groep.nl.

<sup>2</sup> Den Hollander, p. 9.

<sup>3</sup> Artikel 24 Gemeenschappelijke regeling Diamant-groep.

verschillende pijlers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werk te laten participeren. Dit onderzoek is naar aanleiding van de opdracht van de ondersteunende staf juridische zaken van de Diamant-groep.

## 1.2 Aanleiding en probleembeschrijving

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Deze wet is een vervolg op de gestrande Wet Werken naar Vermogen (WWNV). Het doel van de nieuwe wet, de Participatiewet, is onder andere dat de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw), de Wajong (deels) alsmede de WWB, welke ook het doel hadden mensen te re-integreren naar de arbeidsmarkt, werden samengevoegd, zodat burgers zich niet meer bij verschillende loketten hoeven te melden. In de Pw is dezelfde verplichting als in de WWNV opgenomen dat gemeenten in totaal 30.000 beschutte plekken moeten creëren.

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet werd ook per 1 januari 2015 de toegang tot de Wet Sociale Werkvoorziening afgesloten, waardoor enkel uitstroom uit deze wet nog mogelijk is, hetgeen betekent dat de Wsw langzaam zal verdwijnen (sterfhuisconstructie). Met de Participatiewet is er nu één regeling voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Zij hebben wel arbeidsvermogen maar hebben intensieve begeleiding en/of aanpassingen nodig die niet zondermeer van een reguliere werkgever te verwachten zijn.<sup>4</sup> De Participatiewet is er op ingericht om mensen zoveel mogelijk te laten meedoen op de reguliere arbeidsmarkt. Het gaat daarbij dikwijls om mensen die om welke reden dan ook, moeilijk aan een baan kunnen komen of aangepast werk nodig hebben. De nieuwe wet geeft de gemeenten een aantal instrumenten om te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De belangrijkste instrumenten zijn een re-integratietraject, een tijdelijke participatiebaan, beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding.<sup>5</sup> Toen de Wsw werd afgesloten en enkel uitstroom nog mogelijk werd, had de opbouw van beschut werk vanuit de Participatiewet gestart dienen te worden.<sup>6</sup> De bedoeling van de wetgever was dat gemeenten in totaal 30.000 beschutte plekken zouden creëren. *Beschut werk is bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt.*<sup>7</sup> *Met de voorziening beschut werk kan de gemeente deze mensen toch in een dienstbetrekking laten werken.*<sup>8</sup> De voorziening betreft een leerwerkplek met technische of organisatorische aanpassingen en intensieve begeleiding.

Helaas is er sinds de invoering van de Participatiewet niet voldaan aan de eis dat er gestart diende te worden met de indicatie en het aanbieden van beschut werk. Uit een onderzoek van de Inspectie Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) bleek dat het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken in gemeenten ver achterblijft bij de verwachtingen.<sup>9</sup> Ook heeft het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), welke verantwoordelijk is voor het afgeven van een indicatie voor beschut werk, nog nauwelijks burgers aangedragen gekregen vanuit de gemeenten. Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten geld voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden op de arbeidsmarkt kunnen participeren. Gemeenten zouden in 2016 al ruim 3200 mensen aan beschut werk helpen, maar volgens het rapport van de Inspectie SZW waren er halverwege het jaar

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 578 nr. 3, p. 2.*

<sup>5</sup> 'Voor Werkzoekenden', Diamant-groep.nl.

<sup>6</sup> Eiselin 2016, p. 34-35.

<sup>7</sup> Rapport Beschut werk, nota van bevindingen 2015, p. 13.

<sup>8</sup> Kennisdocument beschut werk 2016, p. 5.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 578 nr. 3, p. 2.*

nauwelijks 115 plekken gerealiseerd.<sup>10</sup> In juni 2016 kondigde de staatssecretaris derhalve aan om gemeenten wettelijk te gaan verplichten beschut werk te organiseren.<sup>11</sup> Het op voorhand niet aanbieden van de voorziening beschut werk, zonder de specifieke behoeften en mogelijkheden van mensen te kennen, is volgens de staatssecretaris dan ook strijdig met de bedoeling van de wet dat er maatwerk voor deze doelgroep moet worden geleverd.

De Diamant-groep is partner voor gemeenten bij het realiseren van arbeidsparticipatie voor de inwoners en ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van de Participatiewet. De gemeente kan op grond van de Participatiewet een ander privaatrechtelijk orgaan aanwijzen om het beschut werk uit te voeren. De gemeenten hebben hiervoor de Diamant-groep als partner gekozen. De komst van de Participatiewet en het wegvallen van de SW-instroom (Sociale werkvoorziening), maakt dat de Diamant-groep plannen zal moeten ontwikkelen om de wegvallende Wsw-plekken opnieuw in te vullen. Met het Tilburgs model had de gemeente Tilburg er voor gekozen om geen beschutte werkplekken aan te bieden.

Met de meest recente wijziging van 1 januari 2017 van de Pw in verband met het verplichten van beschut werk, is de verplichting ingegaan dat elke gemeente beschutte werkplekken moet gaan aanbieden.<sup>12</sup> <sup>13</sup> Hiervoor was er dus een bevoegdheid om beschut werk te creëren, maar werd door de Pw niet verplicht. De gemeenten zijn voortaan verplicht, aan personen die daarop aangewezen zijn, beschut werk aan te bieden. Het is niet langer mogelijk om bij verordening uit te sluiten dat beschut werk niet wordt aangeboden. Daarmee is het Tilburgs model dus niet langer hanteerbaar. Hierin stond hoe er uitvoering werd gegeven aan de Participatiewet in Tilburg.<sup>14</sup>

Het aantal beschutte werkplekken dat op grond van de wetswijziging van 1 januari 2017 moet worden gerealiseerd is per gemeente vastgelegd in een ministeriële regeling, namelijk het Besluit regeling beschut werk.<sup>15</sup> Voor de gemeenten die partner zijn van de Diamant-groep, bij het realiseren van arbeidsplekken en de uitvoering van de Participatiewet, moeten er in totaal 42 beschutte werkplekken worden gerealiseerd. Hiervan moet gemeente Tilburg 34 plaatsen creëren en de rest is verdeeld onder de andere gemeenten. Aangezien in de Participatiewet deze vorm van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt tot stand is gekomen en er geen ervaring is met deze vorm van werk, is er dus een probleem voor de gemeente Tilburg en de Diamant-groep hoe dit uitvoerbaar wordt. Ook zijn er nog kanten van het beschut werk, zoals de wettelijke voorwaarden, de cao en arbeidsovereenkomst met voorwaarden niet ingekaderd. Samengevat is er een aantal zaken voor de Diamant-groep nog onduidelijk met betrekking tot beschut werk. Dit is problematisch, omdat de Diamant-groep de uitvoerder is voor gemeente Tilburg en de andere gemeenten. Het probleem is dan ook tweedelig. Er is een uitstroom van de Wet sociale werkvoorziening, maar geen instroom voor de nieuwe voorziening beschut werk uit de Participatiewet. De gemeenten hebben ook geen ervaring met het beschut werk, waardoor er nog veel open punten zijn die ingekaderd dienen te worden, zoals de wijze van begeleiding, soorten aanpassingen, waar arbeidsplekken voor beschut werk worden gevormd enz. Door dit allemaal goed te regelen, hoopt de

---

<sup>10</sup> Rapport Vervolg onderzoek beschut werk 2016, p. 5.

<sup>11</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief, Den Haag 24 juni 2016, p. 3.

<sup>12</sup> 'Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 januari 2017 tot vaststelling van de aantallen beschut werk voor het jaar 2017', Den Haag 23 januari 2017.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 34 578 nr. 3, p. 1.

<sup>14</sup> Raadsvoorstel uitvoering Participatiewet Tilburg, 26 augustus 2014, [tilburg.nl](http://tilburg.nl).

<sup>15</sup> 'Aantallen beschutte werkplekken per gemeente in 2017 en de voorlopige aantallen voor 2018', Rijksoverheid 24 januari 2017, [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).

Diamant-groep de enige speler in de regio Tilburg te blijven voor het organiseren van beschutte werkplekken.

### **1.3 Centrale vraag**

De centrale vraag die in deze scriptie centraal staat, luidt: Welke aanbevelingen kunnen aan de Diamant-groep worden gedaan met betrekking tot de juridische aspecten van de creatie van het beschut werk, zodat zij voor de gemeenten en de geïndiceerde de meest aantrekkelijke partner zijn?

De centrale vraag is opgedeeld in een aantal deelvragen, waardoor stapsgewijs een antwoord op de centrale vraag kan worden gegeven. De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

1. Wat is het juridisch kader voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt in het kader van de Participatiewet en waarin verschilt de Participatiewet van de Wet sociale werkvoorziening?
2. Hoe heeft de gemeente Tilburg en de andere gemeenten invulling gegeven aan de juridische verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8a eerste lid sub e en artikel 10b van de Participatiewet, dit in het bijzonder tot beschut werk?
3. Met welke wettelijke voorwaarden dient de Diamant-groep rekening te houden bij het realiseren van beschut werk zodat er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten van de Participatiewet?
4. Welke arbeidsvoorwaarden en bijbehorende contracten wil de Diamant-groep toepassen voor de geïndiceerde en welke aanbevelingen kunnen hierover verstrekt worden?

### **1.4 Doelstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is om op 29 mei 2017 een onderzoeksrapport te overhandigen aan mevrouw mr. Leontien van der Heijden en de heer mr. Cees de Beer, Juridische adviseurs bij de Diamant-groep. In dit onderzoeksrapport wordt, met betrekking tot de Participatiewet, het nieuw geïntroduceerde beschut werk nader bestudeerd en getoetst aan de verplichtingen vanuit de wet. Uiteindelijk worden er aanbevelingen gedaan zodat de Diamant-groep op een aantrekkelijke wijze arbeidsplaatsen en arbeidsvoorwaarden ten aanzien van beschut werk kan creëren welke voldoen aan de wet.

### **1.5 Methode van onderzoek**

Verantwoording van de methode

Bij de beantwoording van de eerste deelvraag, het juridisch kader, is vooral de wet- en regelgeving van de Wsw en Pw gebruikt. Hierbij is gekeken naar boeken, met nadere toelichting van de regels en de Memorie van Toelichting van beide wetten. Aangezien het juridisch kader vooral toeziet op bestaand materiaal, wordt er gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse. Om tot de goede informatie te komen, is een selectie van informatie eveneens van toepassing voor de vergelijking van gegevens, de doelstellingen van de wetten en functies die de wetten beogen te vervullen.

Bij de beantwoording van de tweede deelvraag wordt er grondig naar artikelen 8a en 10b Pw gekeken die toezien op beschut werk. Ook wordt hierbij de Memorie van Toelichting grondig bekeken. Door eerst het bestaand materiaal, zoals de wet, literatuur, documenten van de Diamant-groep en beschut werk en materiaal van het internet te raadplegen, kan er worden bekeken hoe de juridische verplichtingen met voorzieningen en instrumenten kan worden ingevuld. Door de bestudering van deze voorwaarden uit de wet is er een vraaggesprek gehouden met een beleidsmedewerker beschut werk van de gemeente Tilburg en medewerkers van de Diamant-groep zijn ondervraagd. Tevens is hierbij een half gestructureerd

vraaggesprek gehouden om te kijken welke invulling er is of mogelijkterwijs voor de hand ligt.

Voor de beantwoording van de derde deelvraag, staat centraal waar de Diamant-groep rekening bij dient te houden bij de realisatie van beschut werk en hoe de Diamant-groep uitvoering gaat geven aan het beschut werk. Ten eerste is een selectie gemaakt van de wettelijke bepalingen voor beschut werkplekken. Ook zijn er documenten van de Diamant-groep geraadpleegd. Dit is een inhoudsanalyse waarbij het onderzoek betrekking heeft op het recht. Ook heb ik vergaderingen van beschut werk bijgewoond en interviews gehouden. Deze personen zijn zorgvuldig gekozen om tot de gewenste informatie te komen. Om de laatste deelvraag te beantwoorden is er gebruik gemaakt van het onderzoeken van arbeidsvoorwaarden in documenten en een selectie daaruit gemaakt. Er zijn dus bekende stukken van de Diamant-groep geraadpleegd en onderzocht, waardoor het gebruik van een inhoudsanalyse van toepassing is.

Om tot een advisering te komen is er dus gebruik gemaakt van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De gevonden teksten zijn bestudeerd, geselecteerd en vergeleken om tot een goed advies te komen voor de Diamant-groep. Daarnaast is er gewerkt met de inhoudsanalyse. Dit is een methode waarbij er gebruikt wordt gemaakt van bestaand materiaal, zoals de wet, jurisprudentie, literatuur en documenten, maar ook materiaal dat wordt gevonden op internet of in databanken. Om de effectiviteit, validiteit en betrouwbaarheid van verschillende bronnen en methoden te kunnen waarborgen zijn er een aantal maatregelen genomen. Voor de internetbronnen is vooral gekeken naar de betrouwbaarheid van de bron. Verder zijn de wetgeving geheel geraadpleegd op grond van [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl).

### **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt gekeken naar het juridisch kader van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Participatiewet. Deze vergelijking is van belang omdat sommige medewerkers met een arbeidsbeperking een nieuwe indicatie beschut werk hebben en sommige nog onder de Wsw vallen. Ook wordt gekeken welke rol het UWV bij een uitvoering van beschut werk heeft. Tevens wordt onderzocht of een geïndiceerde voor beschut werk een plaatsing via het beschut werk juridisch gezien kan afdwingen. In hoofdstuk 3 worden de verplichtingen ingekaderd uit de Pw waaraan de gemeenten in een verordening moet voldoen. In hoofdstuk 4 wordt bekeken waar de Diamant-groep bij de uitvoering van beschut werk rekening dient te houden. Uiteindelijk wordt er in hoofdstuk 5 onderzocht welke arbeidsvoorwaarden, bijbehorende contracten en regelingen binnen de Diamant-groep het beste gehanteerd kunnen worden voor personen die werken onder het beschut werk van de Participatiewet. Hoofdstuk 6 bevat de eindconclusies van het onderzoek, waarmee de centrale vraag wordt beantwoord. Aan de hand van de conclusies worden aanbevelingen gedaan aan de Diamant-groep met betrekking tot welke wijze de uitvoering van beschut werk kan worden georganiseerd.

## Hoofdstuk 2: Juridisch kader

Op 29 november 2016 hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel om de gemeenten, conform hetgeen hierover al was opgenomen in de Participatiewet, te verplichten het instrument beschut werk aan te bieden.<sup>16</sup> De regering is overgegaan tot het verplicht aanbieden van beschut werk omdat veel gemeenten dit instrument uit de Participatiewet niet wilden inzetten, maar voor alternatieve instrumenten kozen om mensen mee te laten doen in de samenleving. Met het verplicht stellen van het aanbieden van beschut werk hebben uitvoerders van de sociale werkvoorziening weer zicht gekregen op de instroom van een nieuwe doelgroep. Deze nieuwe doelgroep kan voor de Diamant-groep, een instrument zijn om hun organisatie toekomstbestendig te houden. Om de Diamant-groep goed te adviseren over het instrument beschut werk, is het belangrijk om eerst een goed beeld te schetsen van het juridisch kader betreffende het beschut werk in de Participatiewet.

### 2.1 Wet sociale werkvoorziening

De Wet sociale werkvoorziening, in werking getreden op 1 januari 1969, was bestemd voor personen die tot regelmatige arbeid in staat zijn, maar die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking niet onder normale omstandigheden kunnen werken.<sup>17</sup> Personen met een Wsw-indicatie konden in of via een sociale werkvoorziening gaan werken. Ook binnen de huidige sociale werkvoorziening wordt gesproken over beschut werk. Toch zal eenieder die zelf onderzoek zou willen doen over wat is opgenomen over beschut werk in de Wet Sociale Werkvoorziening, dan wel eens teleurgesteld kunnen worden. Er is zowel in de Wsw alsmede in de regeling Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken is niets over beschut werk opgenomen. Hiervoor zal men eerst aandachtig de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wsw moeten lezen waarin in hoofdstuk 3.7 gesproken wordt over het verrichten van arbeid buiten de beschutte omgeving. Letterlijk staat hierover het volgende beschreven: *'Begeleid werken is een relatief nieuwe vorm van arbeidsinpassing voor met name personen met een verstandelijke handicap, waarbij integratie in de arbeid wordt nagestreefd buiten de beschutte omgeving van de dagverblijven en buiten het traditionele sociale werkvoorzieningsbedrijf'*.

#### 2.1.1. Begeleid werken

Indien er binnen de traditionele Werkvoorzieningsbedrijven gesproken wordt over werken in beschutte omstandigheden, gaat het niet over het huidige instrument beschut werk uit de Participatiewet. Binnen de Wsw was er sprake van werken in een beschutte omgeving indien de medewerker alleen maar onder directe begeleiding binnen de muren van de Wsw-organisatie zelf kan werken. Er was dus nog geen aparte indicatie in de wet opgenomen voor het werken in beschut werk. Binnen veel Wsw-organisaties werkte echter het merendeel van de geïndiceerde vaak binnen een beschutte werkomgeving. Dit was een doorn in het oog van het kabinet, terwijl zij sinds de veranderingen van 1998 het thema begeleid werken bij een reguliere werkgever hadden geïntroduceerd en gestimuleerd.<sup>18</sup> Met de invoering van begeleid werken beoogde het toenmalige kabinet meer geïndiceerde Wsw'ers onder normale reguliere omstandigheden te laten werken bij reguliere werkgevers. Gedachte hierachter was dat geïndiceerde zich onder deze omstandigheden beter zouden ontplooiën, aangezien een indicatie voor "begeleid werken" zou impliceren dat een geïndiceerde op basis van capaciteiten en mogelijkheden onder aangepaste

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 578, nr. 17, p. 1-5.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 1994-1995, 24 347 nr. 2, p. 7.

<sup>18</sup> De Beer 2008, p. 13.

omstandigheden in een reguliere omgeving zou kunnen werken. Binnen de Diamant-groep was echter al langer de beweging gemaakt van “binnen naar buiten”.

Aangezien er de mogelijkheid bestond in de Wsw dat het college een privaatrechtelijk rechtspersoon kon aanwijzen ten behoeve van de uitvoering van deze wet, is er door de samenwerkende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling (GR) gekozen om voor de Diamant-groep, een SW-bedrijf, te kiezen.<sup>19</sup> In de lijn van vaste jurisprudentie is het van een werkgever in de sociale werkvoorziening, te verwachten dat zij meer inspanningen zal moeten verrichten dan een gewone werkgever.<sup>20</sup> In deze gevallen dient men ook rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden.<sup>21</sup>

### 2.1.2. Werkwijze indicatie UWV

Mensen konden zich voor de noodzakelijke Wsw-indicatie alleen op vrijwillige basis aanmelden bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Na ontvangst van een indicatieverzoek voor de Wsw toetste het UWV, conform het in de wet opgenomen beslisschema behorende bij artikel 3 van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken 2004<sup>22</sup>, of iemand moest worden toegelaten tot de doelgroep van de Wsw. Het besluit tot wel of niet in aanmerking komen voor een Wsw-indicatie diende gemotiveerd worden vastgesteld.<sup>23</sup> Degene die één of meer beperkingen had van lichamelijke, verstandelijke en psychische aard en niet in staat was passende arbeid te verrichten onder normale omstandigheden, behoorde mogelijk tot de doelgroep. Vervolgens moest er door het UWV worden getoetst of de aanvrager in staat was arbeid te verrichten met behulp van aanpassingen, zoals dit is opgesomd in artikel 3 lid 1 sub a t/m e van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werk 2004. Als deze noodzakelijke aanpassingen binnen redelijke grenzen konden worden gerealiseerd binnen de Wsw (in een SW-dienstbetrekking of in begeleid werken), eindigde de toets met de vraag of de aanvrager met de noodzakelijke aanpassingen, regelmatig arbeid kon verrichten. Dit onderzoek werd verricht door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.<sup>24</sup> Ten aanzien van de geïndiceerde die arbeid kan verrichten in een sociale werkvoorziening kon een dienstbetrekking aangeboden worden. De realisatie van deze dienstbetrekking was onder aangepaste omstandigheden, zodat de geïndiceerde zijn/haar arbeid kon verrichten.<sup>25</sup> Indien er door het UWV, na een onderzoek, werd geconcludeerd dat iemand niet tot de doelgroep behoorde voor een sociale werkvoorziening, kon diegene op de reguliere arbeidsmarkt werk verrichten.<sup>26</sup> Met de inwerkingtreding van de Participatiewet is per 1 januari 2015 de toegang tot de sociale werkvoorziening afgesloten.

## 2.2 Voorgeschiedenis Participatiewet

Op 9 oktober 2008 verscheen onder de titel ‘werken naar vermogen’ het advies van een door de staatssecretaris ingestelde commissie Fundamentele herbezinning Wsw (de commissie de Vries). Deze commissie heeft een belangrijke conclusie getrokken, namelijk ‘dat van de mensen die onvoldoende productief zijn om een minimumloon te verkrijgen en aangewezen zijn op langdurige ondersteuning, slechts enkele personen een baan vinden in het kader van de Wsw’.<sup>27</sup> Een groeiende groep valt nergens onder. Daarom was het advies van de commissie de Vries, aanleiding om te komen

<sup>19</sup> Artikel 2 lid 2 van de Wet sociale werkvoorziening.

<sup>20</sup> Rb. Limburg 21 februari 2017 ECLI:NL:RBLIM:2017:1478.

<sup>21</sup> HR 8 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO9549 (Vixia/Gerrits).

<sup>22</sup> Staatsblad 2004, 491.

<sup>23</sup> Artikel 3 lid 1 van de Wet sociale werkvoorziening.

<sup>24</sup> Artikel 11 lid 1 van de Wet sociale werkvoorziening.

<sup>25</sup> Artikel 2 lid 1 van de Wet sociale werkvoorziening.

<sup>26</sup> Rb. Leeuwarden 3 november 2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AU7689.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 29 817, nr. 40, p. 32.

met een nieuwe wet, welke een aantal bestaande regelingen zou samenvoegen, namelijk de WWB, Wajong en Wsw. Op grond van dit advies heeft de toenmalige regering de Wet Werken naar Vermogen ontworpen. Deze Wet Werken naar Vermogen is echter nooit in werking getreden en is later gewijzigd in de huidige Participatiewet. Met de invoering van de Participatiewet wordt onder andere beoogd om mensen die anders aan de kant blijven staan meer kansen te geven om aan de slag te gaan, ook mensen met een arbeidsbeperking en gemeenten daar de instrumenten voor te geven.

Hoewel er geen instroom van de Wsw meer mogelijk is sinds 1 januari 2015, zijn er nog wel mensen die, op grond van een eerder afgegeven Wsw-indicatie, een indicatie tot begeleid werken hebben. In het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken is dan ook nog steeds de herindicatie ingekaderd. Deze regeling is nog steeds van toepassing, aangezien er na de invoering van de Participatiewet nog mensen met een indicatie uit de Wet sociale werkvoorziening onder aangepaste voorzieningen werk verrichten. Voor de werknemers die een dienstbetrekking hebben voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden vanuit de Wsw, kan het college volgens artikel 2 Wsw nog steeds een dienstbetrekking aanbieden. De Participatiewet verandert niets aan de huidige rechten en plichten van de bestaande Wsw-doelgroep.

### **2.3. Participatiewet**

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Dit is een wet waarbij decentralisatie centraal staat: Steeds meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden komen bij de gemeenten te liggen in plaats van bij de centrale overheid.<sup>28</sup> De landelijke overheid stelt hoofdlijnen vast in een wet die een gemeente in gemeentelijke verordeningen binnen de grenzen van die wet moet uitwerken. De gedachte hierachter is dat een gemeente dichter bij de burger staat, maatwerk kan leveren en kan inschatten welke regelingen op gemeentelijk niveau noodzakelijk zijn.<sup>29</sup> Het doel van de wet: Zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op de reguliere arbeidsmarkt aan een baan helpen.<sup>30</sup> De Participatiewet introduceerde vanaf 2015 dan ook nieuwe instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen, zoals loonkostensubsidie en beschut werk. Degene die in aanmerking komen voor loonkostensubsidie moeten bij reguliere bedrijven aan het werk. Het aanbieden van alternatieven als maatschappelijke dagbesteding of vrijwilligerswerk, wat in de periode van 2015 en 2016 veel werd ingezet als alternatief voor beschut werk, was volgens de regering geen adequate vorm van beschut werk. Immers voor deze vormen van beschut werk was er geen sprake van een dienstbetrekking.<sup>31</sup> Het geld van het Rijk was dan ook niet beschikbaar gesteld voor de dagbesteding en vrijwilligerswerk.<sup>32</sup> Gemeente Tilburg kende in dezer tijd het Tilburgs Alternatief voor beschut werk. De gemeente Tilburg had er voor gekozen om geen beschutte werkplekken aan te bieden. Bij deze aanpak stond maatwerk centraal voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Echter, de personen die in aanmerking kwamen voor beschut werk, gingen niet via beschut aan het werk. Dit was voor Sociale Werkbedrijven het eerste probleem dat naar voren kwam na inwerkingtreding van de Participatiewet. Er werden alternatieve aangeboden waarbij geen sprake was van een dienstbetrekking.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Geugjes 2017, p. 25.

<sup>29</sup> Geugjes 2017, p. 25.

<sup>30</sup> Handreiking beschut werk 2014, p. 3.

<sup>31</sup> Artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>32</sup> Tilburg zet "alternatief" voor beschut werk door', Margot Limburg, 18 december 2014, binnenlandsbestuur.nl.

<sup>33</sup> Geugjes 2016, p. 69.



Verder was er met ingang van 2015 geen nieuwe instroom in de Wsw meer mogelijk. De Wsw bestond toen uit zo'n 90.000 werkplekken. Met de afbouw van de Wsw doelgroep zou één derde van de vrijvallende werkplekken gereserveerd worden voor het realiseren van een beschutte werkplek, dit eventueel binnen een SW-bedrijf. Hoewel er in het sociaal akkoord was afgesproken dat gemeenten in 2048 30.000 werkplekken voor beschermt werk zouden moeten realiseren, zijn er eind 2016 nog maar 3200 beschutte werkplekken gerealiseerd. Uit onderzoek van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gebleken dat aanzienlijk minder plaatsen werden aangeboden dan was beoogd.<sup>34</sup> Op grond van de bevindingen van voornoemd onderzoek heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per 1 januari 2017 de beslissing genomen dat alle gemeenten nu verplicht beschutte werkplekken moeten realiseren, hetgeen verankerd is in artikel 10b lid 1 van de Pw. De hoeveelheid werkplekken voor beschermt werk die de gemeenten moeten aanbieden staan in een ministeriele regeling bepaald.<sup>35</sup>

### 2.3.1. Beschut werk

Mensen met een arbeidsvermogen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden de mogelijkheid hebben om aan het arbeidsproces deel te nemen, dienen daarbij een dienstbetrekking te krijgen. Resumerend houdt dit in dat, vanaf 1 januari 2017 het binnen de Pw niet meer mogelijk is om alternatieven voor beschermt werk, zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk, aan te bieden. Er dient namelijk bij beschermt werk sprake te zijn van loonvormende arbeid. Te allen tijde is er bij beschermt werk sprake van een dienstverband zoals is opgenomen in artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek (BW). De productiviteit van een persoon met een indicatie beschermt werk en bijbehorend dienstverband speelt geen rol. Er ligt vooral een nadruk op de begeleidingsaspecten. Voorts is er op aankondiging van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verplichting opgenomen om beschutte werkplekken te vormen.

Om in aanmerking tot komen voor beschermt werk dient de burger wel geïndiceerd te worden om toegelaten te worden tot de doelgroep beschermt werk. Er dient immers via een onafhankelijke beoordeling te worden vastgesteld dat de aanvrager uitsluitend in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. Deze personen kunnen niet werken in een reguliere baan met extra begeleiding en ondersteuning. Het nieuwe instrument beschermt werk, welke is opgenomen in de Participatiewet, is dan ook ontstaan vanuit het oogpunt dat er altijd een doelgroep is welke wel loonwaarde heeft, maar dit niet bij een reguliere werkgever kan uitoefenen. De mensen die hiervoor in aanmerking komen, hebben vaak een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, zodanig dat er een hoge mate van begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig is, wat niet van een werkgever kan worden verwacht, ook niet met extra voorzieningen.<sup>36</sup> Voor deze personen is de gemeente dus verantwoordelijk voor ondersteuning, hetgeen door het college van de gemeente in de verordening geregeld dient te worden. Ook onder de Pw volgens artikel 7 lid 4 Pw, kan de uitvoering van beschermt werk door de gemeenten worden overdragen naar een derde. Hiervoor heeft de gemeente Tilburg vooralsnog de Diamant-groep aangewezen.

### 2.3.2. Werkwijze indicatie UWV

Het UWV is degene die beoordeelt op grond van artikel 10b lid 2 Pw, op aanvraag van het college. Hierbij wordt een voorselectie uitgevoerd. Dit moet in een verordening worden vastgelegd. Met de verplichting van 1 januari 2017 om beschermt

<sup>34</sup> Rapport Vervolg onderzoek beschermt werk 2016, p. 6.

<sup>35</sup> Bijlage R.

werk te organiseren, kan voortaan een persoon zich ook zelf aanmelden bij het UWV voor een Beoordeling Arbeidsvermogen en beschut werk. Dit versterkt de positie van de betrokkene met een beperking. Er wordt getoetst aan de hand van de gegevens die erbij verzonden zijn. Bij aanmelding wordt door het UWV verzocht om zoveel mogelijk rapporten en verslagen mee te sturen. Het college moet daarbij alle relevante informatie bij het UWV aandragen. Ten aanzien van de Wet sociale werkvoorziening en de daaropvolgende Participatiewet is het college bevoegd tot beslissing over toelating tot de doelgroep voor een beschutte werkplek. Om vast te stellen of een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, beoordeelt het UWV de werkzaamheden ten behoeve van die vaststelling en adviseert het college hierover. Het UWV voert de vaststelling uit voor een persoon als bedoeld in artikel 7 lid 1 onder a van de Pw of een persoon aan wie een uitkering verstrekt wordt. Het UWV dient hiervoor een besluit/regeling op te stellen. Het college ondersteunt bij arbeidsinschakeling, met behulp van het UWV.<sup>37</sup> Het UWV toetst en geeft hierover binnen acht weken aan de hand daarvan advies aan het college over toelating tot de doelgroep voor beschut werk.<sup>38</sup> Indien er enkele onduidelijkheid is, kan er een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige van het UWV worden geraadpleegd.

De aanvragen voor de Beoordeling Arbeidsvermogen, waaronder de indicatie beschut werk valt, komt eerst op het bureau van een procesbegeleider van het UWV. Zo'n aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen is in bijlage A terug te vinden. In sommige gevallen is geen verdere beoordeling door het UWV nodig, dat geldt onder andere bij de volgende omstandigheden.

- Voor alle andere mensen die een geldende Wsw-indicatie hadden op 31 december 2014, en geen advies hadden tot het begeleid werken, geldt dat ze zonder nader onderzoek een positief advies beschut werk kunnen krijgen indien zij zich bij het UWV melden.<sup>39</sup> Voor deze personen die zichzelf melden of via het college worden aangemeld, geeft het UWV dus direct een positief advies beschut werk aan het college zonder nader onderzoek. In dat geval is geen onderzoek nodig, omdat al is vastgesteld dat ze niet bij een reguliere werkgever kunnen werken maar wel loonwaarde hebben.<sup>40</sup> Deze aanmeldingen worden door een procesbegeleider omgezet.
- Bovendien kan het UWV een advies hebben gegeven dat een persoon met een geldende Wsw-indicatie wel in staat is tot begeleid werken in het kader van de Wsw. Wanneer deze personen zichzelf melden of via het college worden aangemeld bij het UWV, verricht het UWV geen nader onderzoek en geeft een negatief advies af voor beschut werk. Er is namelijk al eerder vastgesteld dat die persoon bij een reguliere werkgever kan werken, terwijl bij beschut werk werken bij een regulier bedrijf uitgesloten is.<sup>41</sup>
- De laatste mogelijkheid waarbij geen nader onderzoek gewenst is, is in het geval dat het UWV de betreffende persoon al eerder heeft beoordeeld voor een advies beschut werk en deze beoordeling niet langer dan twaalf maanden geleden heeft plaatsgevonden.<sup>42</sup> Na twaalf maanden heeft degene weer de mogelijkheid om nogmaals een advies aan te vragen bij het UWV. De hierboven genoemde personen die zich aanmelden of worden aangemeld

---

<sup>37</sup> Artikel 10b lid 2 juncto artikel 7 lid 1 sub a van de Participatiewet.

<sup>38</sup> Kennisdocument beschut werk 2017, p. 9.

<sup>39</sup> Artikel 3 lid 4 van het Besluit advisering beschut werk.

<sup>40</sup> Artikel 3 lid 4 van het Besluit advisering beschut werk.

<sup>41</sup> Artikel 3 lid 3 sub a van het Besluit advisering beschut werk.

<sup>42</sup> Artikel 3 lid 3 sub b van het Besluit advisering beschut werk.

voor beschut werk bij het UWV kunnen door de procesbegeleider worden afgewerkt.

Indien de bovenstaande punten niet aan de orde zijn, wordt er een arbeidsdeskundige van het UWV ingeschakeld. Deze deskundige voert op grond van bestaande rapportages een beoordeling uit en gebruikt een stappenplan om tot besluitvorming te komen<sup>43</sup>. Er wordt hierin bepaald of iemand met een beperking kan werken en mogelijkheden heeft om deel te nemen op de arbeidsmarkt door middel van beschut werk.<sup>44</sup> De arbeidsdeskundige heeft altijd een gesprek met de kandidaat voor beschut werk. Hierbij wordt er door de deskundige een participatie gericht interview gebruikt.<sup>45</sup> Hierin worden de opleiding en vaardigheden, werk en uitkering, werkervaring, werkinhoud, beperkingen door ziekte of behandeling en ervaren belemmeringen enz. van de geïndiceerde besproken. Daarna wordt er ingegaan op het dagverhaal van de persoon, zoals de zelfverzorging, huishoudelijke taken, hobby's en sociale contacten.<sup>46</sup> Uit het dagverhaal kan de arbeidsdeskundige informatie halen over het patroon van de persoon naast het verrichten van arbeid. Indien een kandidaat bijvoorbeeld tijdens het gesprek vermeldt dat zij moeite heeft om op tijd te komen, maar wel de zorg heeft voor haar kinderen en haar kinderen op de juiste tijd afzet op school, is dat een indicatie waardoor zij ook op tijd kan verschijnen op het werk. Verder bestaat de mogelijkheid dat er nog onduidelijkheden blijven voor het afgeven van een advies. In dat geval wordt door een arbeidsdeskundige eventueel een verzekeringsarts of een psycholoog bij de zaak betrokken. Een verzekeringsarts beoordeelt of de kandidaat medische belemmeringen heeft voor deelname aan het reguliere arbeidsproces. Hierbij verdiept deze arts zich in de medische beperkingen die besproken zijn. Indien er sprake is van bijvoorbeeld psychologische beperkingen, kan ook een psycholoog worden ingeschakeld. Uiteindelijk moet dit leiden tot een gedegen oordeel.

Tevens wordt er getoetst aan twee criteria door het UWV. De toetsingscriteria van het UWV zijn opgenomen in het Besluit advisering beschut werk met daarin de landelijke criteria.<sup>47</sup> Er wordt onderzoek verricht of de persoon met arbeidsvermogen bij het verrichten van werkzaamheden aangewezen is op:<sup>48</sup>

- 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 welke niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.

Er dient aan één van de twee criteria te zijn voldaan. Het UWV hanteert hierbij ook de methode Sociaal Medisch Beoordelen van Arbeidsvermogen.<sup>49</sup> Voorop staat dat de persoon arbeidsvermogen heeft. Om het arbeidsvermogen vast te stellen, moet een persoon voldoen aan de vier voorwaarden van arbeidsvermogen.<sup>50 51</sup>

1. iemand moet een taak kunnen uitvoeren in een arbeidsorganisatie,
2. de persoon kan zich aan afspraken houden (werknemersvaardigheden),
3. in elk geval één uur aaneengesloten werken,
4. en tenminste vier uur per dag belastbaar zijn.

Deze criteria zijn regels waaraan getoetst wordt bij de Wajong, maar worden ook gehanteerd bij beschut werk. Hierbij wordt bekeken welke stoornissen, beperkingen

---

<sup>43</sup> Bijlage T.

<sup>44</sup> Hermans 2015, p. 1-13.

<sup>45</sup> Bijlage B.

<sup>46</sup> Bijlage S.

<sup>47</sup> Staatsblad 2014, 515.

<sup>48</sup> Artikel 3 lid 1 sub a en b van het Besluit advisering beschut werk.

<sup>49</sup> Bijlage C.

<sup>50</sup> Handreiking Beschut werk 2017, pag. 13.

<sup>51</sup> 'Wat zijn de eisen van arbeidsvermogen', Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, [uwv.nl](http://uwv.nl).

en participatieproblemen de kandidaat heeft als gevolg van de ziekte/aandoening. Hieruit volgen externe en persoonlijke factoren die zowel ondersteunend als belemmerd kunnen werken.<sup>52</sup> De wijze waarop het UWV hieraan uitvoering geeft, is afhankelijk van de specifieke behoeften van de betrokkene. Met name de beperkingen van de persoon, de aanpassingen, het werk en de omgeving zorgen ervoor dat er een afhankelijke toetsing plaatsvindt. Indien aan de voorgenoemde voorwaarden is voldaan en er geen onduidelijkheid meer bestaat, zoals hierboven vermeld, adviseert het UWV aan het college om een positief besluit af te geven aan de betreffende persoon.<sup>53</sup> Kortom, de kandidaat heeft volgens het UWV dan uitsluitend arbeidsmogelijkheden in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden.<sup>54</sup>

Het college beslist vervolgens aan de hand van het advies of de betreffende persoon uitsluitend beschermt kan werken. Indien dat het geval is, zorgt het college voor een dienstbetrekking op een beschutte werkplek.<sup>55</sup> Voor een persoon die zelf een aanvraag heeft gedaan bij het UWV kan, met het positief advies op de aanvraag, een besluit worden uitgewerkt door de gemeente voor een beschutte werkplek en de dienstbetrekking daarvan. Het UWV heeft de taak om het college van de betrokken gemeenten te informeren over de aanvraag van de persoon zelf.<sup>56</sup> De dienstbetrekking betreft een privaatrechtelijke dienstbetrekking, waardoor gemeenten iemand met een indicatie beschermt werk kunnen laten werken. De toekenning van beschermt werk is vaak onomkeerbaar, dus iemand behoudt het recht op een beschermt werk dienstverband. Het is dan vastgesteld voor de persoon dat hij/zij uitsluitend in een beschutte werkomgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.<sup>57</sup> Iemand kan ook aan beide criteria niet voldoen. In dat geval zal het UWV het college adviseren om een negatief advies af te geven en kan hij op de reguliere arbeidsmarkt terecht. De betrokkene kan zich dan melden bij de gemeente om hulp te krijgen bij het vinden van een werkplek of het aanvragen van een uitkering. Als een persoon geen arbeidsvermogen heeft, is slechts vrijwilligerswerk of dagbesteding mogelijk.

Tegen het besluit van de gemeente is door de aanvrager bezwaar en beroep mogelijk.<sup>58</sup> De gemeente zal vervolgens gemotiveerd moeten besluiten of het ingestelde bezwaar gegrond of ongegrond verklaard dient te worden. Dit is overigens wel een opmerkelijk verschil met de wijze van indicering betreffende de Wsw, want hierin nam het UWV een besluit om wel of niet toegelaten te worden tot de doelgroep Wsw, waartegen de persoon dan bezwaar kon aantekenen bij de afdeling bezwaar en beroep van het UWV.<sup>59</sup> Op grond van artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het UWV daarbij de adviseur voor de gemeente en het oordeel zal dan ook betrokken worden bij de afwikkeling van het ingestelde bezwaar. Het college zal hierbij moeten nagaan of het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Indien het advies gebreken bevat, kan het college door middel van een goede motivering hiervan afwijken.<sup>60</sup> Nadat er is vastgesteld door het college dat een persoon tot de doelgroep beschermt werk behoort, dient het college van de betreffende gemeente aan deze persoon een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden te

---

<sup>52</sup> Bijlage C.

<sup>53</sup> Eiselin 2016, p. 162.

<sup>54</sup> Artikel 10b lid 2 van de Participatiewet.

<sup>55</sup> Artikel 6 lid 1 sub f van de Participatiewet.

<sup>56</sup> Artikel 62 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

<sup>57</sup> Artikel 3 lid 2 van het Besluit Advisering beschermt werk juncto artikel 10b lid 3 van de Participatiewet.

<sup>58</sup> Artikel 8:1 jo artikel 7:1 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>59</sup> Handreiking Beschermt werk 2014, p. 13.

<sup>60</sup> Artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht.

verschaffen.<sup>61 62</sup> Als de geïndiceerde van mening is dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden op persoonlijk gebied, dan kan deze alsnog gemotiveerd verzoeken om een inhoudelijk advies en daartoe een verzoek indienen bij het college of UWV.<sup>63</sup> Hierdoor wordt een nieuw advies beschut werk aangevraagd. Het UWV moet zich weer richten op de gewijzigde omstandigheden en dit toetsen aan artikel 10b en artikel 7 lid 1 sub a onder 3 van de Participatiewet en het hierboven vermelde proces om tot een indicatie te komen.

### 2.3.3. Wijziging Wsw naar Pw / Veranderingen

Er zijn een aantal verschillen tussen de nieuwe Participatiewet en de daarvoor geldende Wet sociale werkvoorziening. Ten eerste zijn de doelen van de Wsw en de Pw verschillend. Het doel van de Wsw was om aan zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten die zijn geïndiceerd voor de Wsw aangepaste arbeid te bieden aansluitend aan hun capaciteiten en mogelijkheden. De Pw wijzigt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) met als doel te komen tot één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De bedoeling van deze wet is dus ruimer zo dat meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een baan vinden.

Naast de doelstellingen van de voorgenoemde wetten is het ook van belang te zien dat de Wsw is gesloten voor nieuwe instroom, omdat de Participatiewet ingetreden is. De rechten van de zittende doelgroep van de Wsw blijven onaangepast tenzij via een herindicatie op grond van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken blijkt dat de medewerker niet meer tot de doelgroep behoort volgens het UWV. Deze herindicatie wordt uitgevoerd door het UWV en bevestigd door middel van een besluit. Het verschil met beschut werk is dat onder de huidige Participatiewet in artikel 10b Pw is gesteld dat het UWV in het kader van beschut werk alleen een advies afgeeft aan het college, het college daarna een besluit neemt. Tevens is een herindicatie in het kader van beschut werk niet van toepassing. Bij de Wsw nam het UWV ten aanzien van de aanmelding een besluit over wel of niet toelating tot de doelgroep waarna ook bezwaar kon worden ingediend bij het UWV. In de Participatiewet is het UWV bij het proces betrokken om een advies af te geven, maar neemt een gemeente een besluit en kan eventueel bezwaar of beroep bij de gemeente worden ingesteld. Bovendien kan een persoon zelf voortaan een verzoek indienen bij het UWV voor een indicatie beschut werk.

Een belangrijk verschil is voorts dat onder de Wsw juridisch gezien er geen sprake van beschut werken was, maar iemand kon met een indicatie in een beschutte omgeving, via groepsdetachering of individuele detachering een passende werkplek aangeboden krijgen. Ten aanzien van de Wsw-indicatie zijn er twee mogelijkheden, namelijk met of zonder begeleid werken. In de Wsw waren er ook soepelere voorwaarden om een indicatie te krijgen om begeleid te kunnen werken. Onder de Wsw kon een geïndiceerde namelijk een indicatie begeleiding werk krijgen zodra hij met Wsw-subsidie en maximaal 15% begeleidingstijd, werk kon verrichten bij een reguliere werkgever.<sup>64</sup> Van de 90.000 Wsw'ers viel 2/3 hieronder. De overige 30.000 Wsw'ers (1/3) hadden een indicatie zonder begeleid werken en konden niet bij een regulier bedrijf/leerwerkbedrijf arbeid verrichten op enkele uitzonderingen na. Met de komst van de Pw is de voorziening beschut werk opgenomen, waarbij zwaardere voorwaarden gelden als bij de sociale werkvoorziening en het begeleid werken. Personen die de indicatie beschut werk hebben kunnen niet bij een regulier

<sup>61</sup> Besluit advisering beschut werk, Staatsblad 2014, nr. 515, p. 5.

<sup>62</sup> Artikel 7:610 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>63</sup> Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en verplichten van beschut werk 2017, p. 14.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II* 1994-1995, 24 347 nr. 2, p. 7.

werkbedrijf werken, omdat zij te veel specifieke begeleiding nodig hebben. Dat konden de personen met een Wsw-indicatie zonder begeleid werken ook niet. Deze doelgroep is ook beperkter dan de Wsw-doelgroep met een indicatie begeleid werken. Dit is vergelijkbaar met de doelgroep beschut werk vanuit de Participatiewet.

## **2.4. Afdwingbaarheid**

Sinds 1 januari 2017 is er tevens de mogelijkheid om zelf een beoordeling van het UWV te vragen betreft een indicatie voor beschut werk. Hiermee is de positie van de medewerker versterkt. Naar aanleiding van het verzoek informeert het UWV het college van de gemeente over dit verzoek en dat er een advies zal volgen in het kader van de informatieplicht.<sup>65</sup> Omdat het college al vroegtijdig op de hoogte is van het verzoek voor een indicatie beschut werk, kan het college alvast nadenken over het vinden van een passende plek. Aan de hand van het advies beoordeelt het college of die persoon tot de doelgroep van beschut werk hoort. Het advies van het college met het onderliggende onderzoek daaraan voorafgaand, is wel van dien aard dat afwijking daarvan alleen onder zwaarwegende belangen (ondeugdelijke totstandkoming) mogelijk is. Als het UWV een positief advies beschut werk heeft afgegeven, is de gemeente daarna verplicht om een plek aan te bieden. Weigering hierop is alleen toegestaan indien het aantal beschutte werkplekken, die zijn vastgesteld in een ministeriële regeling, voor de betreffende gemeente al zijn vervuld.<sup>66</sup> Een kandidaat kan dus zelf een indicatie voor beschut werk aanvragen. Na het afgeven van het besluit voor beschut werk kan de gemeente aan een derde, zoals de Diamant-groep, opdracht verstrekken om de geïndiceerde een arbeidsovereenkomst en werk aan te bieden. Dit kan een kandidaat met een indicatie beschut werk niet zelf. Het wetsvoorstel met betrekking op het beschut werk, maakt een inbreuk op de beleidsvrijheid van gemeenten. Immers is de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van mening dat de beschutte werkplekken daadwerkelijk moeten worden gevormd door alle gemeenten.

### **2.4.1. Gemeenten**

Daarom zijn de gemeenten verplicht om vanaf 1 januari 2017 beschutte werkplekken te realiseren. Naar aanleiding van een belangenafweging, gesteund door twee rapporten, is er gekozen voor de personen. Hiermee wordt volstaan met een inbreuk op de beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid is nodig om maatwerk te bieden en beleid te ontwikkelen. Dat wil zeggen dat er mensen een kans wordt aangeboden om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Daarmee krijgen deze personen vermogen om in hun eigen inkomen te voorzien.<sup>67</sup> Daarentegen is het niet toegestaan om geen beschut aan te bieden waar dat wel geboden is. Indien dat zich voordoet, is er een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de Pw en is de minister bevoegd om een aanwijzing aan het college te geven op grond van artikel 76 Pw.<sup>68</sup>

### **2.4.2. Geïndiceerde**

Verder rijst de vraag wat er gebeurt indien de gemeente wel een besluit neemt tot toelating in de doelgroep beschut werk en verder niets meer uitvoert. Kan de geïndiceerde dan een arbeidsovereenkomst en het werk afdwingen? Indien er een negatief advies wordt verzonden naar de kandidaat, kan diegene in bezwaar en beroep tegen dit advies. Indien er een positief advies wordt verzonden naar de kandidaat, heeft de gemeente de verplichting om een concrete dienstbetrekking ten aanzien van beschut werk aan de geïndiceerde te bieden. Dit dienstverband is

---

<sup>65</sup> Artikel 62 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

<sup>66</sup> Bijlage R.

<sup>67</sup> *Kamerstukken I 2016/17, 34578, A, p. 13 (MvT).*

afdwingbaar voor de geïndiceerde en tevens vatbaar voor bezwaar en beroep. Een gemeente kan het aanbieden van een werkplek voor beschut werk nalaten, doordat er geen vrije plekken meer zijn of geen geschikte plek is binnen een organisatie. De geïndiceerde kan hiertegen vragen om een besluit van de gemeenten. Tegen dit besluit kan de geïndiceerde voor beschut werk, als de persoon geen dienstbetrekking verkrijgt, wederom in bezwaar en beroep.

## **2.5. Deelconclusie**

Beschut werk is een nieuwe voorziening in de Participatiewet voor mensen die niet zonder intensieve begeleiding kunnen werken. Voorts hebben deze personen geen zicht op werk bij een reguliere werkgever omdat zij meer begeleiding en aanpassing op de werkplek nodig hebben. Dit kan verder niet van de reguliere werkgever verwacht worden. Hiermee is de Wet sociale dienstverlening komen te vervallen. Sommige personen met de Wsw-indicatie, vanuit de oude Wet sociale werkervaring, verkrijgen zonder onderzoek een beschut werk-indicatie. Bij andere personen is een advies arbeidsvermogen van het UWV nodig waarna het college een besluit kan nemen betreft de indicatie. De gemeente, waaronder gemeente Tilburg, hebben alleen onvoldoende taken verricht voor de voorziening beschut werk. Vanaf 1 januari 2015 zijn de gemeente namelijk op de hoogte van de voorziening beschut werk, maar er zijn geen arbeidsplekken in een beschutte omgeving gecreëerd t/m 2016. Daarom is sinds 1 januari 2017 het aanbod voor beschut werk verplicht. Dit heeft niet alleen betekenis voor de gemeente, maar ook voor de SW-bedrijven. Het zorgt namelijk ervoor dat gemeenten geen alternatieven meer kunnen bieden, waardoor de beschutte werkplekken vorm krijgen. Het UWV is de instantie die advies geeft waarna de gemeente het besluit neemt. Een werkplek na het besluit is afdwingbaar. In het volgende hoofdstuk wordt er dan ook gekeken welke juridische verplichtingen uit de nieuwe artikelen uit de Participatiewet ten aanzien van beschut werk voortvloeien.

## Hoofdstuk 3: Verordening gemeenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de regels met betrekking tot beschut werk die zijn opgenomen in de Participatiewet. Het gaat dan om de artikelen 8a eerste lid sub e en 10b van de Participatiewet. In artikel 8a van de Participatiewet wordt de gemeente verplicht om voor beschut werk een verordening te maken. Op de inhoud van deze verordening en de daarbij geldende beleidsvrijheid zal in dit hoofdstuk eveneens worden ingegaan. Tevens is er voor de gemeenten beleidsvrijheid bij de invulling van de verordening rondom de juridische verplichtingen/keuzes. Nadat alle regels, juridische verplichtingen en beleidskeuzes die de gemeenten kunnen maken zijn benoemd, wordt ingegaan op de huidige invulling van het beschut werk en hoe deze invulling in de huidige verordeningen is verwerkt door de gemeenten Tilburg en Dongen die vallen onder de gemeenschappelijke regeling van de Diamant-groep. In de Participatiewet zijn per 1 januari 2017, vanwege de opgelegde verplichting om beschut werk aan te bieden, specifiek twee artikelen gewijzigd die toezien op participatie door middel van beschut werk.<sup>69</sup> Om de Diamant-groep goed te kunnen adviseren is na het onderzoek over de inhoud van de verordeningen van bovengenoemde gemeenten ervoor gekozen om twee gemeenten, Lochem en Zoetermeer te vergelijken. Deze gemeenten hebben in een verordening wel al meer invulling gegeven aan het beschut werk. Tot slot zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een deelconclusie.

### 3.1. Regels verordening

Toen de Participatiewet in werking is getreden, ontstond voor de gemeenten een plicht om een verordening op te stellen. Er waren enkele onderwerpen uit de Participatiewet die op 1 januari 2015 in de verordening moesten terugkomen, namelijk:<sup>70 71</sup>

- Onder welke voorwaarden welke personen, die behoren tot de doelgroep voor ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en werkgevers van deze personen in aanmerking komen voor in de re-integratieverordening te omschrijven voorzieningen;
- Hoe de re-integratievoorzieningen evenwichtig worden verdeeld over de personen waarbij rekening moet worden gehouden met de omstandigheden als;
  - ❖ De zorgtaken
  - ❖ Feit dat een persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort
  - ❖ Gebruik maakt van de voorziening beschut werk
  - ❖ Een ander structurele functionele beperking heeft
- Voor welke vergoedingen naar hoogte en duur een werkgever in aanmerking komt bij ziekte van de werknemer die een structurele functionele of andere beperking heeft;
- Welke regels gelden voor het aanbod van scholing of opleiding en voor de premie indien onbeloonde additionele werkzaamheden worden verricht als bedoeld in artikel 10a van de Participatiewet.

De hierboven genoemde onderwerpen dienen momenteel nog steeds vastgelegd te worden door de gemeente Tilburg en Dongen. De gemeente Lochem en Zoetermeer daarentegen hebben dit in het beleid opgenomen.

De gemeenteraad moet in een verordening ook regels opstellen voor de voorziening beschut werk, artikel 8a lid 1 sub juncto artikel 10b lid 4 Pw (oud), namelijk:<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Artikel 10b lid 7 en 8a lid 1 sub e van de Participatiewet.

<sup>70</sup> Modelverordening Participatiewet 22 mei 2014, Vereniging Nederlandse Gemeenten, pag. 12.

<sup>71</sup> Artikel 8a lid 2 sub a van de Participatiewet.

<sup>72</sup> Modelverordening Participatiewet 22 mei 2014, Vereniging Nederlandse Gemeenten, pag. 13.



- Over de wijze waarop bepaald wordt wie tot de doelgroep behoort die uitsluitend in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden arbeid kan verrichten  
De mate van arbeidsproductiviteit is voor deze vaststelling niet van belang. Het beschut werk is juist voor mensen die met (structurele) ondersteuning wel in staat zijn om arbeid te verrichten. Het gaat hierbij om:
  - ❖ Voortdurende begeleiding op de werkplek
  - ❖ Persoon niet zelf in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen
  - ❖ Voorzieningen en maatregelen nodig hebben die niet bij een reguliere werkgever te realiseren zijn;<sup>73</sup>
- Welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om beschut werk mogelijk te maken.  
Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan fysieke aanpassingen van de werkplek, een uitsplitsing van taken of aanpassingen in de wijze van werkbegeleiding, werktempo of arbeidsduur;
- Welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de beschut werk dienstbetrekking begint (Wijze van omvang en aanbod van de voorziening beschut werk).
  - ❖ In de verordening kan bijvoorbeeld het aantal beschikbare beschut werk plekken worden vastgesteld. Deze zijn in de regeling aantal beschutte werkplekken per gemeente vanaf 1 januari 2017 vastgesteld.
  - ❖ Gemeenten worden erop gewezen dat het aanvragen van een beoordeling beschut werk bij het UWV (voorwaarde om een beschutte werkplek in te vullen) voor de gemeente de verplichting betekent om de kandidaat ook daadwerkelijk een arbeidsovereenkomst aan te bieden en werkzaamheden te organiseren.
  - ❖ Ook kan worden vastgesteld hoe de dienstbetrekking wordt georganiseerd. Dit kan bijvoorbeeld bij een gemeentelijke dienst, een stichting of via een detachering naar een reguliere werkgever.

### 3.2. Beleidskeuzes

Er zijn meerdere instrumenten en voorzieningen die in de verordening kunnen worden opgenomen. Hier heeft elke gemeente, ook de gemeenten die vallen onder de gemeenschappelijke regeling van de Diamant-groep, een eigen keuze in. Dit wordt beleidsvrijheid genoemd.

#### 3.2.1. Proefplaatsing

Proefplaatsing is het eerste instrument waarover gemeenten een beleidskeuze hebben.<sup>74</sup> De proefplaatsing ziet toe op een vorm van werken met behoud van een uitkering, die vooraf kan gaan aan een dienstbetrekking, om te bepalen of betrokkene geschikt is voor de werkplek. Deze vorm, voorafgaand aan wel of geen dienstbetrekking, is om aan elkaar te wennen, werkervaring op te doen en te kijken wat bij de persoon past. De gemeenten hebben de mogelijkheid, niet de verplichting, om mensen een proefplaatsing aan te bieden. Als zij van de mogelijkheid gebruik maken zullen ze moeten vastleggen in welke gevallen een proefplaatsing wordt aangeboden. Indien een gemeente kiest voor de proefplaatsing moet in de verordening ook worden vastgelegd hoe lang de proefplaatsing duurt en welke voorwaarden daarbij gelden.

#### 3.2.2. Aantal dienstbetrekkingen

Er kunnen minder positieve adviezen ten aanzien van het beschut werk door het UWV worden afgegeven dan de aantallen die de Rijksoverheid heeft voorgeschreven

<sup>73</sup> Onderwerp Modelverordeningen Participatiewet, 22 mei 2014.

<sup>74</sup> Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk 2017, pag. 7.

voor elke gemeente in Nederland, wat betekent dat de behoefte aan beschutte werkplekken lager zal zijn. Dan kan het Rijk het beschikbare geld terugvorderen of wellicht een andere sanctie opleggen. Ook is er de mogelijkheid dat er meer positieve adviezen voor beschut werk door het UWV worden afgegeven dan de aantallen die de Rijksoverheid heeft vastgesteld. Jaarlijks worden er bij ministeriële regeling in ieder geval per gemeente het aantal te realiseren dienstbetrekkingen voor beschut bepaald.<sup>75</sup> Gemeenten hebben hierbij de ruimte om te kiezen of er jaarlijks meer beschutte werkplekken worden gerealiseerd dan op grond van de ministeriële regeling verplicht is. Dit is een beleidskeuze, welke per gemeente kan worden ingevuld.<sup>76</sup> Indien een gemeente ervoor kiest een hoger aantal te realiseren beschutte werkplekken vast te stellen dan op basis van de ministeriële regeling verplicht is, is er alleen beleidsvrijheid voor het meerdere ten aanzien van de doelgroep, loonwaarde en soort werk.

### 3.2.3. Verplichte dienstbetrekking

Bovendien is het college van iedere gemeente verantwoordelijk om bij een positief advies beschut werk van het UWV een besluit op te stellen. In het besluit komt te staan dat de persoon is geïndiceerd voor beschut werk. Daardoor is het college verplicht een dienstbetrekking aan te bieden.<sup>77</sup> Het college dient zo snel mogelijk iemand op een beschutte werkplek te plaatsen. Indien plaatsing op een beschutte werkplek niet op korte termijn mogelijk is, dient het college tijdelijk te zorgen voor een andere voorziening. In de verordening moet dan ook worden vermeld welke voorzieningen worden ingezet voor die personen voor wie nog geen beschut werk beschikbaar is tot het moment dat er een beschutte werkplek beschikbaar komt.<sup>78</sup> Dit is vastgelegd in artikel 10b lid 7 van de Participatiewet. Welke voorzieningen een gemeente hiervoor inzet, is een beleidskeuze voor elke gemeente. Tevens is er een keuze of er wordt gewerkt met een wachtlijst voor beschut werk en op basis van welke criteria iemand op de wachtlijst (als daarvan gebruik wordt gemaakt), beschut werkplek aangeboden krijgt.

### 3.2.4. Voorzieningen

De personen met de indicatie beschut werk, oftewel de mensen met een dergelijke beperking, kunnen niet bij een reguliere werkgever aan het werk. Zij hebben voorzieningen nodig waardoor zij het werk goed kunnen verrichten. De gemeente is hiervoor verantwoordelijk. Zij kunnen verschillende voorzieningen verstrekken zolang de behoefte bestaat bij een persoon en iemand onder de Participatiewet valt.

#### 3.2.4.1. Ondersteunende voorzieningen

Voor de doelgroep beschut werk is er veel begeleiding en zijn veel aanpassingen nodig die niet van een reguliere werkgever te verwachten zijn. De personen met een indicatie beschut werk hebben een zware begeleidingsbehoefte, de begeleiding moet altijd op de werkvloer aanwezig zijn en kennis hebben van de specifieke problematiek. Ook moet iemand daarbij arbeidsvermogen hebben. Verder speelt de mate van productiviteit bij beschut werk geen rol. Om een persoon in een beschutte omgeving te laten werken, kan de gemeente hierbij verschillende instrumenten inzetten, waardoor het werken met een beperking soepeler verloopt. Hierbij moet gedacht worden aan scholing of een specifieke training om eventueel vaardigheden te ontwikkelen voor de functie die een persoon op een beschutte werkplek gaat uitoefenen. Ook zijn instrumenten zoals een jobcoach en/of werkaanpassing wellicht nodig, zodat de persoon het werk beter kan verrichten. De keuze ligt bij de

<sup>75</sup> Artikel 10b lid 4 van de Participatiewet.

<sup>76</sup> Artikel 10b lid 5 van de Participatiewet.

<sup>77</sup> Artikel 10b lid 1 van de Participatiewet.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 2016/17*, 34 578, nr. 6, p. 25.

gemeenten, welke ondersteunende voorzieningen in de re-integratieverordening worden aangeboden bij de plaatsing op een beschut werkplek.

#### *3.2.4.2. Overige voorzieningen*

Afhankelijk van de persoonlijke situatie van de geïndiceerde voor beschut werk, kunnen er ook andere voorzieningen worden ingezet. Hiervoor kan een gemeente beleid voor maken en in de verordening opnemen. Het gaat dan om vervoersvoorzieningen, intermediaire voorzieningen (bijv. tolk) en meeneembare voorzieningen (bijv. Brailleapparatuur). Hieronder vallen ook werkplekaanpassingen, zoals bijv. een rolstoel en aangepaste toiletten. Onder de vervoersvoorziening wordt verstaan; een vergoeding voor een taxi, vergoedingen voor aanpassingen in de auto of extra kosten bij gebruik van een eigen auto.<sup>79</sup>

#### *3.2.5. Vormgeving en organisatie*

Iedere gemeente kan zelf kiezen waar de beschutte werkplekken worden ingericht, zoals bij een SW-bedrijf of een reguliere werkgever. Er zijn verder geen vormvereisten aan een beschut werkplek verbonden. De vormgeving en de inhoud van het beschut werk is vooral maatwerk. Hiervoor kunnen verschillende afwegingen worden gemaakt:<sup>80</sup>

- hoogte van de begeleidingskosten;
- kwaliteit en voortgang van de begeleiding;
- aansluiting bij de mogelijkheden van de persoon;
- optimale benutting van de loonwaarde;
- kosten aanpassing werkplek;
- locatie werkplaats (eventueel grens waarbinnen locatie zich moet bevinden, zodat er geen vervoerskosten bij komen kijken).

Het is dus aan de gemeenten om invulling te geven aan de vormgeving en organisatie van beschut werkplekken binnen de wettelijke kaders.

### **3.3. Verplichtingen**

Er zijn meerdere instrumenten en voorzieningen die in de verordening opgenomen dienen te worden. Hier heeft elke gemeente, ook de gemeenten die vallen onder de GR van de Diamant-groep, geen eigen keuze in. Aangezien enkele wijzigingen verband houden met de recente wetwijzigingen rondom beschut werk, kan het ertoe leiden dat bestaande re-integratieverordeningen moeten worden aangepast. Daarbij zijn er enkele bepalingen die absoluut niet in de verordening mogen staan.

#### **3.3.1. Besluit advisering beschut werk**

Ten aanzien van beschut werk is in het Besluit advisering beschut werk opgenomen waaraan het UWV moet toetsen om advies af te kunnen geven aan de gemeente. Er zijn drie vormen van ondersteuning te verkrijgen, namelijk de indicatie banenafpraak, advies indicatie beschut werk en een Wajong-uitkering<sup>81</sup>. Ten aanzien van de tweede mogelijkheid, geeft het UWV een advies af. Er wordt bij de aanvraag voor een indicatie beschut werk door de gemeente of de persoon zelf beoordeeld aan de hand van algemene vragen en medische vragen in de beoordeling aanvraag arbeidsvermogen. Ook wordt er beoordeeld aan de hand van artikel 3 lid 1 sub a en b van het Besluit en landelijke criteria (methode Sociaal Medisch Beoordelen van Arbeidsvermogen). Indien na de beoordeling van het UWV komt vast te staan dat de persoon alleen kan werken met begeleiding en aanpassingen op de werkplek die een gewone werkgever niet kan bieden, volgt er een positief advies op

<sup>79</sup> Kennisdocument beschut werk 2017, pag. 31.

<sup>80</sup> Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk 2017, pag. 16.

<sup>81</sup> Bijlage B.

grond van artikel 3 lid 2 van het Besluit. De begeleiding en aanpassingen op de werkplek zijn voor iemand met de indicatie beschut werk van zwaarwegend belang.

### 3.3.2. Verbodsbepalingen

Het is voor gemeenten niet toegestaan om geen beschut werk aan te bieden.<sup>82</sup> Indien daar wel voor gekozen wordt, is dit in strijd met de wet. Er kunnen ook geen uitsluitende criteria te worden opgenomen in de verordening, waardoor iemand niet in aanmerking komt voor een beschutte werkplek indien hij/zij wel een indicatie van het UWV heeft verkregen.<sup>83</sup> Ten aanzien van het laatste criterium, waarbij geen beleidsvrijheid is, moet aan de volgende verboden criteria worden getoetst en bij bestaan van deze regels worden verwijderd. Het gaat om de volgende regels;<sup>84</sup>

- Het hanteren van loonwaarde grenzen (er is sprake van het wettelijk minimumloon). De kloof tussen de loonwaarde, wat iemand dus eigenlijk zou kunnen verdienen en het wettelijk minimumloon wordt gedicht door de 70% loonkostensubsidie;
- De feitelijke beschikbaarheid van beschut werkplekken is vol. Er moet dan altijd een voorziening worden gegeven door de gemeente totdat er een plek vrij is;
- De beschikbaarheid van financiële middelen. De financiële middelen voor beschut werk moeten niet voor een ander doel gebruikt worden. Dit is verboden;
- Het niet behoren tot een bepaalde doelgroep (het is verboden om iemand met een indicatie beschut werk uit te sluiten voor de doelgroep);
- Beperkingen die zijn verbonden aan de organisatie van de beschut werkplek. Er mogen geen beperkingen worden verbonden die de organisatie van beschut werkplek dwars zitten. Dit betekent ook dat er niet zomaar voor vrijwilligerswerk of dagbesteding kan worden gekozen, want hierbij is geen sprake van een dienstbetrekking.

Het is hierbij ook van belang dat in de verordening geen bepalingen of uitsluitende criteria worden opgenomen waardoor iemand met een positief advies beschut werk alsnog niet geplaatst kan worden zolang het verplichte aantal beschut werkplekken niet zijn vergeven.

### 3.4. Gemeente Tilburg en andere gemeenten

De wetgever had de inzet van beschut werk niet verplicht gesteld, waardoor er door veel gemeenten in Nederland ervan is uitgegaan dat zij zelf mochten bepalen of de voorziening beschut werk werd aangeboden en in welke omvang en vorm. In een brief aan de leden, opgesteld op 22 mei 2014 vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is gesteld welke modelverordeningen ter uitvoering van de Participatiewet zijn opgesteld. Hiertoe behoort ook de Model-re-integratieverordening Participatiewet. Ten aanzien van de Model re-integratieverordening Participatiewet dienden de volgende punten terug te komen: Er diende een evenwichtige verdeling en financiering, algemene bepalingen over voorzieningen, scholing, participatieplaats en een no-riskpolis in de verordening terug te komen. Elke voorziening hierbij moest gericht zijn op de arbeidsinschakeling. Er diende voor de vaststelling van de nieuwe verordening re-integratieverordening Participatiewet een periode van een half jaar, oftewel op 1 juli 2015 moesten deze verordeningen zijn vastgesteld. Dit heeft de gemeente Tilburg niet gedaan. Gemeente Tilburg kent een verzamelverordening, waarin artikel 7 toeziet op beschut werk. Dit is verder niet ingekaderd. Hierin zijn alleen vier leden opgenomen waarin lid 4 vermeld dat als er geen beschut werk beschikbaar is en wordt aangeboden, waardoor iemand in aanmerking komt voor het

<sup>82</sup> Artikel 10b lid 1 en 3 van de Participatiewet.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 34 578, nr. 3, p. 8.

<sup>84</sup> Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk 2017, pag. 17.

Tilburgs Alternatief. Gemeente Tilburg was destijds niet bereid op plekken voor beschut werk te vormen, waardoor iemand automatisch onder het Tilburgs Alternatief viel. Gemeente Dongen heeft ook in een verzamelverordening ingesteld, maar heeft in deze beleidsregels het beschut werk nimmer ingevuld, aangezien zij over de mogelijkheden en verplichtingen nog in overleg waren met de Diamant-groep.

Gemeente Tilburg heeft er voor gekozen om geen gebruik te maken van beschut werk, voordat dit verplicht was.<sup>85</sup> Daardoor is er geen re-integratieverordening opgemaakt door de gemeente. In plaats daarvan had gemeente Tilburg het Tilburgs Alternatief.<sup>86</sup> Er werd beoogd met partners uit de stad Tilburg om voor goede werkplekken te zorgen, zoals dagbesteding voor deze personen met een beperking. Gemeente Tilburg heeft in artikel 7 lid 4 van de verzamelverordening beleid opgemaakt en gesteld wanneer een persoon in aanmerking kan komen voor het beschut werk.<sup>87</sup> Daarbij hebben zij wel gebruik gemaakt van de opgestelde concept verordeningen van de VNG. De gemeenteraad heeft er in de toenmalige verzamelverordening min of meer voor gekozen om geen plekken beschut werk te creëren, maar alternatieven te bieden. Letterlijk stelt de gemeente Tilburg in artikel 7 van de verzamelverordening het volgende beleid hiertegenover:

1. Het college kan ambtshalve, met behulp van de screening en/of (verdiepende) diagnose, bij wijze van voorselectie, beoordelen of een persoon uit de doelgroep re-integratie aangewezen is om uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden te werken. Het college laat dit alleen vaststellen als er plekken beschut werk beschikbaar zijn. (Echter heeft gemeente Tilburg nooit beschutte werkplekken beschikbaar gesteld, maar iedereen onder dagbesteding of vrijwilligerswerk laten werken).
2. Het college kan ten behoeve van de persoon, bij wie uit de beoordeling zoals bedoeld in lid 1 is gebleken dat hij uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden kan werken, alle overige voorzieningen zoals opgenomen in de Pw en deze verordening inzetten.
3. De raad bepaalt jaarlijks het aantal in te zetten plekken beschut werk ten behoeve van de onder lid 1 genoemde doelgroep.
4. Het college kan personen zoals bedoeld in lid 1, wanneer er geen plekken beschut werk beschikbaar zijn, in aanmerking brengen voor het Tilburgs alternatief, uit te werken in nadere regels. (Er is door de gemeente Tilburg meteen een alternatief gesteld en daarbij geen beschutte werkplekken gecreëerd).

Ook heeft de gemeente Dongen in een grotendeels vergelijkbaar artikel 7 lid 5 van de verzamelverordening opgenomen dat het college ervoor kan kiezen om een alternatieve passende voorziening aan te bieden.<sup>88</sup> Bij alternatieven, zoals in lid 5 wordt aangehaald, moet gedacht worden aan dagbesteding of vrijwilligerswerk. Indien er dus door de gemeente werd vastgesteld dat er geen beschutte werkplekken beschikbaar waren, werd er dus ook geen persoon voorgedragen voor het aanvragen van een indicatie voor beschut werk. Vervolgens werd er altijd teruggevallen op het vierde lid van artikel 7 van de gemeente Tilburg of het vijfde lid van artikel 7 van de gemeente Dongen, hetgeen inhoudt dat de persoon een aanbod kreeg tot een alternatieve voorziening. Uit het onderzoek is verder gebleken dat de gemeenten Tilburg en Dongen geen personen voor het beschut werk hebben laten indiceren en ook geen werkplekken hebben aangeboden. Personen werden met behoud van de uitkering via vrijwilligerswerk uitbesteed aan ondernemers om werkzaamheden te

---

<sup>85</sup> Verzamelverordening gemeente Tilburg 2016.

<sup>86</sup> 'Geen beschut werk, wel aan de slag', 14 april 2016, Cedris.nl.

<sup>87</sup> Bijlage D.

<sup>88</sup> Bijlage E.

verrichten bij scholen, zoals de tuin bijhouden.<sup>89</sup> Andere personen verrichten werkzaamheden bij een schoonmaakbedrijf of werkten mee bij een wijkcentrum. Gemeente Tilburg had op 10 april 2016 ook al 35 personen geïndiceerd voor het Tilburgs Alternatief. Daarvan waren vijftien personen aan de slag bij een onderneming en zes personen vielen onder de arbeidsmatige dagbesteding. De overige personen bevonden zich nog in het proces voor het Tilburgs Alternatief.

### 3.5. Andere gemeenten

De gemeenten Lochem en Zoetermeer hebben anders dan de gemeenten Tilburg en Dongen wel de model-re-integratieverordening van de VNG gebruikt. Hierna zal beschreven worden hoe deze verordeningen het beschermt werk hebben geregeld.<sup>90</sup>

#### 3.5.1. Gemeente Lochem

In de re-integratieverordening van gemeente Lochem, welke op 1 januari 2015 in werking is getreden, staat in hoofdstuk twee het beleid, met de kenmerken van de voorzieningen, doelmatigheid, zorgtaken en verdringing.<sup>91</sup> Hierin is vermeld dat de voorzieningen doelmatig worden ingezet en evenwichtig worden verdeeld over de personen uit de doelgroep welke gebruik maken van het beschermt werk. De personen en werkgevers komen in aanmerking voor de re-integratieverordening op voorwaarde dat er grote afstand is tot de arbeidsmarkt en iemand behoort tot de doelgroep, artikel 7 lid 1 sub a Pw. Bij de keuze van de mogelijkheden van ondersteuning en het aanbieden van voorzieningen wordt door het bestuur gekeken of de ondersteuning en de voorziening aansluiten bij de capaciteiten van de belanghebbende en doelmatig zijn. In artikel 4 wordt de participatievoorziening beschermt werk beschreven. Eerst wordt er beschreven wanneer iemand onder de doelgroep valt, dat de gemeente een voorselectie maakt en advies inwint via het UWV. Hierdoor wordt de re-integratievoorziening evenwichtig verdeeld. Er worden in lid 3 ondersteunende voorzieningen benoemd, zoals werkbegeleiding, aanpassingen in werktempo of arbeidsduur enz. In lid 4 wordt verder uitgewerkt hoe de omvang van het aanbod beschermt werk en de uitvoering wordt georganiseerd. In hoofdstuk 4 worden de ondersteunende voorzieningen benoemd, zoals persoonlijke ondersteuning en scholing. Bij de persoonlijke ondersteuning kan een jobcoach worden aangewezen die op vaste tijden en gedurende een langere periode hulp biedt aan de persoon bij het verrichten van de taken.

De scholing, vastgelegd in artikel 12 van de re-integratieverordening gemeente Lochem moet zijn gericht op vergroting van de kansen op een werkplek voor de geïndiceerde. Hiervoor zijn ook regels opgenomen. Bij ziekte van de werknemer kan er gebruik worden gemaakt van een no-riskpolis, waardoor de werkgever vergoeding krijgt voor iemand met een beperking. Deze personen kunnen namelijk door een beperking eerder ziek thuis blijven. Verder is in deze re-integratieverordening duidelijk opgenomen wie tot de doelgroep behoort, namelijk in artikel 4 van de re-integratieverordening. Ook is opgenomen welke voorzieningen er zijn gericht op arbeidsinschakeling. Daarentegen is vanaf 1 januari 2017 artikel 10b lid 7 Pw opgenomen. Daarin is echter niet vermeld welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking aanvangt.

---

<sup>89</sup> Bijlage U.

<sup>90</sup> Ten eerste is gekozen voor gemeente Lochem omdat deze gemeente naar verhouding te vergelijken is met gemeente Dongen. Vervolgens is er gekozen voor gemeente Zoetermeer, aangezien deze gemeente qua grote vergelijkbaar is met gemeente Tilburg. De twee laatstgenoemde gemeenten zijn relatief groter dan de andere twee gemeenten.

<sup>91</sup> Re-integratieverordening gemeente Lochem 2015.

### 3.5.2. Gemeente Zoetermeer

In de re-integratieverordening van de gemeente Zoetermeer, welke in werking is getreden op 1 januari 2015, staat in artikel 2 dat er sprake is van een evenwichtige verdeling.<sup>92</sup> Het college houdt bij het aanbieden van de voorzieningen uit de verordening rekening met de omstandigheden, mogelijkheden en capaciteiten van de persoon. Hierbij wordt rekening gehouden met de zorgtaken en wordt gebruik gemaakt van de voorziening beschut werk. Ook zijn er verschillende voorzieningen waarvoor de personen en werkgevers van deze personen in aanmerking komen, zoals een praktijkervaringsplek, sociale activering, detachingsbaan, scholing, participatieplaats en de voorziening beschut werk. In artikel 9 lid 1 staat ook omschreven wanneer iemand tot de doelgroep behoort. In lid 2 staat ook dat er een voorselectie plaatsvindt en het UWV advies geeft aan het college.<sup>93</sup>

Daaropvolgend is het voor de bedoelde werkzaamheden mogelijk om ondersteunende voorzieningen te verkrijgen, zoals aanpassingen op de werkplek en uitsplitsing van taken enz. Tevens bepaalt het college de omvang van het aanbod van beschut werk. Ook kan, ten aanzien van de persoonlijke ondersteuning, een jobcoach in de vorm van structurele begeleiding worden aangeboden.<sup>94</sup> Bovendien is in artikel 13 re-integratieverordening de no-riskpolis opgenomen, zodat er voor de werkgever een vergoeding bestaat als de werknemer ziek is.<sup>95</sup> Voorts heeft deze gemeente ook scholing aangeboden in artikel 7. Voor de gehele toepassing en onderscheiding van de doelgroepen is maatwerk zwaarwegend. Hoe de dienstbetrekking wordt georganiseerd, behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Een dienstbetrekking kan bijvoorbeeld worden georganiseerd via een gemeentelijke dienst, N.V., B.V. of stichting. Ook kunnen personen (via detachering) in een beschutte omgeving bij reguliere werkgevers werken.<sup>96</sup>

Bij beide gemeenten, zoals hierboven weergegeven, zijn de verordeningen conform de beleidskeuzes en verplichtingen ingericht. Ook hebben zij de voorwaarden, zoals in artikel 8a lid 1 en 2 sub a Pw en artikel 10b lid 1, lid 2, lid 4, lid 5 vastgelegd, opgenomen. Het is hierbij van belang dat er in de verordening ter re-integratie de nieuwe wijzigingen worden opgenomen, welke inhouden dat een persoon zelf een advies bij het UWV voor de indicatie beschut werk kan aanvragen en dat er op grond van artikel 10b lid 7 Pw voorzieningen beschikbaar moeten zijn voordat er een beschut plek vrijkomt.

### 3.6. Verplichting beschut werk

Er is gebleken dat gemeenten vanaf 1 januari 2015 onvoldoende beschut werkplekken organiseerden, waardoor er in 2017 een verplichting is opgelegd voor het creëren van beschut werk.<sup>97</sup> In verband hiermee heeft de VNG aan de leden wederom een brief verzonden op 22 februari 2017, waarin te lezen valt dat aanpassingen moeten worden gedaan in de re-integratieverordening Participatiewet naar aanleiding van de wijzigingen in de Participatiewet.<sup>98</sup> Het uitgangspunt is om personen die wel arbeidsvermogen hebben, maar voor wie een beschutte werkomgeving de enige manier is om te participeren op de arbeidsmarkt, een concreter uitzicht op werk te bieden in een beschutte werkplek. Hierbij behoort een betaalde dienstbetrekking waarmee zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Door de programmaraad is een handreiking voor gemeenten opgesteld die bepaalt

<sup>92</sup> Re-integratieverordening gemeente Zoetermeer 2015.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 161, nr. 113, p. 3.

<sup>94</sup> Artikel 11 van de re-integratieverordening gemeente Zoetermeer.

<sup>95</sup> Artikel 8a lid 2 sub b van de Participatiewet.

<sup>96</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 161, nr. 107, p. 66.

<sup>97</sup> Artikel 10b lid 1 van de Participatiewet.

<sup>98</sup> *Kamerstukken II 2015/2016*, 34 352, nr. 19, p. 1-8.

en inzicht geeft in de nieuwe regels en beleidskeuzes van de Participatiewet per 1 januari 2017.<sup>99</sup> De wetswijzigingen ten aanzien van beschut werk zijn in ieder geval gericht op de verplichtstelling, uitbreiding van de doelgroep UWV en aanpassingen in de verordeningplicht.

Kortom, in de wet worden kaders geschetst waarbinnen de gemeenten zelf invulling kunnen geven. Gemeenten hebben beleidsruimte om de vorm, inhoud en intensiteit van de arbeidsondersteuning binnen de wettelijke kaders zelf te bepalen in de verordening.<sup>100</sup> Zij mogen echter niet bepalen dat beschut werk niet wordt aangeboden. Wel is er in artikel 10b lid 7 Pw de verplichting opgenomen om bij verordening vast te stellen, welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om het functioneren op een beschutte werkplek mogelijk te maken. Verder is het van belang welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking aanvangt.<sup>101</sup> De gemeente mag bepalen hoe en waar beschut werk wordt georganiseerd. De gemeenteraad moet in zijn verordening tevens 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. In verband met de wetswijziging van de Participatiewet sinds 1 januari 2017 dienen de gemeentelijke verordeningen aangepast te worden. Er is de mogelijkheid ontstaan voor de personen die een beschut werk indicatie willen om zelf een advies bij het UWV aan te vragen voor een beoordeling arbeidsvermogen.<sup>102</sup>

### 3.7. Deelconclusie

Het is aan de gemeente Tilburg en Dongen om ervoor te zorgen dat er een goede re-integratieverordening wordt gemaakt met daarin de voorziening beschut werk. Ten eerste is het belangrijk dat alle regels voor de verordening worden ingekaderd. Tevens zijn er enkele juridische verplichtingen die de gemeenten op moeten nemen. Daarbij kunnen er beleidskeuzes worden gemaakt, maar er dienen wel instrumenten, zoals eventuele persoonlijke ondersteuning, scholing, werkbegeleiding enz. te worden ingekaderd. Bovendien is het van belang om op te nemen dat het UWV advies geeft over de indicatie, dat de voorselectie door de gemeente wordt uitgevoerd en het besluit na het ontvangen advies door het college wordt gemaakt. Dit zorgt namelijk voor extra duidelijkheid voor de personen die zelf een verzoek doen bij het UWV. Ook moeten de gemeenten die vallen onder de GR van de Diamant-groep bekijken of er geen verbodscriteria in zijn opgenomen. Indien dat wel het geval is, is verwijdering wenselijk. Ook dienen de wetswijzigingen in de artikelen 8a en 10b Pw op 1 januari 2017 ingekaderd te worden. Dit betreft de verplichting om beschut werk aan te bieden. Dat personen die een uitkering ontvangen van het UWV in aanmerking komen voor beschut werk. Een eigen verzoek tot aanvraag indicatie beschut werk mogelijk is en de twee criteria uit artikel 10b lid 7 Pw worden opgenomen. Ten slotte is er de verplichting om de modelverordening aan te passen. Wanneer de gemeenten die onder de GR van de Diamant-groep vallen, de regels voor de verordeningen inkaderen, beleidskeuzes maken en de wetswijzigingen verwerken, is het voor de Diamant-groep veel duidelijker wat de gemeenten verwachten bij de uitvoering van het beschut werk.

---

<sup>99</sup> Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk 2017, p. 1-18.

<sup>100</sup> Kennisdocument beschut werk 2017, p. 6.

<sup>101</sup> Aanpassing modelverordening Participatiewet, Vereniging Nederlandse Gemeenten, 22 februari 2017, p. 2.

<sup>102</sup> Bijlage A.



## Hoofdstuk 4: Juridische aspecten voor Diamant-groep

In dit hoofdstuk wordt er nader ingegaan op de aspecten uit de Participatiewet en de verordening van de onderzochte gemeenten ten aanzien van beschut werk voor een goede uitvoering van beschut werk. De Diamant-groep is zoals eerder vermeld, een SW-bedrijf waar mensen werken met een arbeidsbeperking. Voor dit hoofdstuk is onderzoek verricht op welke manier en op welke punten de Diamant-groep rekening moet houden bij de uitvoering van beschut werk. De vraag die hierbij centraal staat, luidt dan ook als volgt: Met welke juridische aspecten dient de Diamant-groep rekening te houden bij het realiseren van beschut werk zodat er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten van de Participatiewet?

### 4.1. Uitvoering

De Diamant-groep is de uitvoerende organisatie voor de nieuwe vorm beschut werk vanuit de Pw en heeft de taak om 42 plekken voor het einde van 2017 te creëren voor de volgende gemeenten, te weten: Tilburg, Gilze-Rijen, Goirle, Hilvarenbeek, Alphen-Chaam en Dongen. Een kandidaat kan alleen via de gemeenten voor plaatsing in beschut werk aangemeld worden bij de Diamant-groep waarna het Adviescentrum van de Diamant-groep de aanmelding of het verzoek van de gemeente in behandeling neemt.<sup>103</sup> Vooraf stellen de gemeenten, na het ontvangen advies van het UWV, de indicatie beschut werk middels een beschikking vast.<sup>104</sup> De kandidaat kan dus niet zelf aankloppen bij de Diamant-groep. Na de indicatie zorgt de gemeente ervoor dat de kandidaat een dienstbetrekking aangeboden krijgt.<sup>105</sup> Het Adviescentrum zet de aanmelding door naar het betreffende bedrijfsonderdeel. Indien hier onduidelijkheden over bestaan, heeft een medewerker van het Adviescentrum eerst een gesprek met betrokkene. Terugkoppeling naar de gemeente is gewenst indien er onvoldoende duidelijkheid over de aanmelding bestaat bij het Adviescentrum. In dit gesprek wordt de persoonlijke situatie besproken van de kandidaat en daarbij aanvullende vragen gesteld welke van belang zijn voor het bepalen van een goede werkplek. Er wordt hierbij vanzelfsprekend ook rekening gehouden met de wensen, de specifieke eisen en de vaardigheden van de kandidaat. Daarna komt het Adviescentrum met een plaatsingsvoorstel voor de betrokkene met onderbouwing en adviezen bij de plaatsing op een onderdeel. Indien de reactie van de geïndiceerde op het voorstel positief is, wordt de afspraak met bovengenoemde gemaakt dat dit wordt doorgeleid naar het betreffende bedrijfsonderdeel. Dit wordt ook allemaal, door een rapporteur binnen het Adviescentrum van de Diamant-groep, vastgelegd in een Plaatsingsrapportage Beschut Werk.<sup>106</sup> Indien een persoon niet in aanmerking komt voor beschut werk, omdat er geen arbeidsvermogen is, dan komt diegene in aanmerking voor dagbesteding of vrijwilligerswerk. In sommige gevallen is iemand met de indicatie beschut werk sterk ontwikkeld waardoor doorstroming naar het doelgroepregister of regulier werk wenselijk is.

### 4.2. Proefplaatsing

Na een goedgekeurde aanmelding wordt iemand naar een bedrijfsonderdeel doorgezonden. Enige inbreng voor een voorkeur heeft de werknemer bekend kunnen maken bij aanmelding. Eerst vindt er een kennismakingsgesprek plaats bij het bedrijfsonderdeel en wordt de motivatie van de betrokkene getoetst. Indien er voldoende motivatie wordt vastgesteld, volgt een plaatsing. De plaatsing van de werknemer en de Diamant-groep kan start met een proef van drie maanden bij het bedrijfsonderdeel met behoud van de uitkering. Binnen een proefplaatsing kan in de

---

<sup>103</sup> Bijlage F.

<sup>104</sup> Artikel 1:3 lid 1 en lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>105</sup> Artikel 10b lid 3 van de Participatiewet.

<sup>106</sup> Bijlage G.

praktijk beoordeeld worden of een kandidaat in staat is tot loonvormende arbeid voordat er een dienstverband wordt aangegaan. Indien er een dienstverband wordt aangegaan, stopt de uitkering (of deels) en krijgt betrokkene een arbeidsovereenkomst met daarin afgesproken arbeidsvoorwaarden. De aanzegtermijn geldt hierbij niet.<sup>107</sup> Gedurende de proeftijd wordt er vooral op twee punten getoetst door de begeleider voor de beoordeling of de werknemer bij een bedrijfsonderdeel arbeid kan blijven verrichten. De twee beoordelingscriteria zijn:

- De vaststelling van de continuïteit in werk
- De vaststelling of betrokkene inderdaad in staat is tot loonvormende arbeid

In de derde maand van de proefplaatsing wordt er in overleg met de opdrachtgever gesproken over het vervolg van de proefplaatsing en het aangaan van een eventueel dienstverband. Hierbij is de gemeente bevoegd om de aard van het contract aan te geven, oftewel er een vast of tijdelijk contract wordt afgesloten. Indien de proefplaatsing goed wordt uitgevoerd en voortzetting daar een gevolg van is, wordt er een tijdelijk dienstverband van een halfjaar aangeboden. Dit kan vervolgens met een half jaar worden verlengd.

De proefplaatsing, zoals hierboven geschetst, heeft de Diamant-groep in het aanbod beschut werk vastgesteld. Dit is uit financieel oogpunt voor de Diamant-groep een aantrekkelijke voorziening, omdat er gedurende de drie maanden nog geen dienstbetrekking met loonvereisten van toepassing is. Elke gemeente, waarvoor de Diamant-groep beschut werk uitvoert, kan in de verordening opnemen dat er wordt gewerkt met een proefplaatsing. Gemeente Tilburg is van mening dat iemand met een indicatie beschut werk recht heeft op een dienstbetrekking, dat wil zeggen dat er meteen een dienstverband moet worden aangegaan. Een geïndiceerde hoeft dus niet drie maanden te wachten op een dienstverband.<sup>108</sup> Hierdoor krijgt diegene meteen loon, bouwt pensioen op en heeft recht op vakantiedagen. Dit is voor de geïndiceerde aantrekkelijker. Daarom kan de Diamant-groep beter het aanbod aanpassen, door direct een dienstverband voor drie maanden aan te gaan, waarna vervolgens over opvolging van de dienstbetrekking een gesprek plaatsvindt. Hiermee is de Diamant-groep een aantrekkelijke organisatie voor de geïndiceerde, want de persoon verkrijgt direct het wettelijk minimumloon. Hierbij kan, met een dienstbetrekking voor de geïndiceerde, alsnog aan bovengenoemde criteria worden getoetst. Ook de gemeente kan niet na drie maanden, maar meteen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst een taak vervullen vanuit de ministeriële regeling. De beste keuze voor de gemeenten die onder de GR vallen van de Diamant-groep is om een dienstbetrekking van drie maanden te kiezen met verkrijging van loon, recht op vakantiedagen en opbouw van een pensioen.

Het kan voorkomen dat de dienstbetrekking niet op de geschikte werkplek heeft plaatsgevonden, dan behoort het aanbieden van een andere werkplek tot de mogelijkheden. Dit kan wellicht ook leiden tot een overplaatsing naar een ander bedrijfsdeel. Indien de Diamant-groep geen goede werkplek kan bieden, is de betreffende gemeente verplicht om op een andere plek een dienstbetrekking aan te bieden, bijvoorbeeld bij een ander SW-bedrijf.

#### **4.3. Gevolgen bijstandsuitkering**

Personen met een bijstandsuitkering hebben vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt en soms een grote begeleidingsbehoefte. Zij kunnen in aanmerking komen voor een beschutte werkplek. Hierdoor ontstaat een dienstverband met de bijbehorende voorzieningen. Aan de hand van een variatie in de woon- en leefsituatie van een persoon met een indicatie beschut werk kan de dienstbetrekking uitwerking

<sup>107</sup> Artikel 7:668 lid 2 sub b van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>108</sup> Bijlage H.

hebben op de uitkering. Aangezien de indicatie tot beschut werk op vrijwillige basis kan worden aangevraagd of uit opdracht door gemeente gegeven, kan iemand dus ook afzien van het werken op een beschutte plek. Iemand kan dus de bijstandsuitkering behouden. De kosten voor een beschutte werkplek zijn ook hoog, daarom is het van belang dat een persoon welwillig en bereid is tot werken op een beschutte werkplek. Indien iemand liever op vrijwillige basis zijn/haar werk wil behouden, dan is de kandidaat niet beter af indien deze de plaatsing aanvaardt. Dus een betrokkene kan ook weigeren, waardoor iemand terugvalt op de bijstandsuitkering. Er dient wel gekeken te worden naar de verwijtbaarheid, want dit kan erop neer komen dat iemand door eigen toedoen inkomen kwijtraakt. Het college stemt bijstand af op omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Indien er niet wordt voldaan aan verplichtingen, zoals een voorziening voor sociale activering (beschut werk), dan kan de bijstand worden verlaagd.<sup>109</sup>

#### **4.4. Realisatie beschutte werkplekken**

Elke gemeente heeft een grote vrijheid om zelf te bepalen waar de beschutte werkplekken worden georganiseerd. Ook kunnen de gemeenten zelf bepalen bij welke SW-bedrijven of (aan een andere gemeenten gelieerde) organisaties zij de realisatie van beschutte werkplekken willen onderbrengen. De gemeenten Tilburg, Gilze-Rijen, Goirle, Hilvarenbeek, Alphen-Chaam en Dongen hebben voornemens gekozen voor de Diamant-groep. Zoals al eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen, kan dit ook nog worden ondergebracht bij andere soortgelijke SW-bedrijven. De Diamant-groep is voornemens de uitvoering van beschut werk te realiseren binnen de werkbedrijven om de mensen met een indicatie beschut werk te laten participeren op de arbeidsmarkt. In de gehele organisatie zijn er verschillende werkbedrijven waarbij een beschutte werkplek gerealiseerd kan worden.<sup>110</sup> De eerste twee opties (pijler beschutte omgeving) vormen een goede beschutte werkomgeving voor mensen met de indicatie beschut werk. Dit zijn de bedrijfsonderdelen Productie en Kwekerij & Stekbedrijf.<sup>111</sup> Ook zijn er mogelijkheden bij Groen Xtra, Post en Vervoer en Maatschappelijke ondernemingen voor de voorziening beschut werk (pijler Bedrijven). Incidenteel kan het voorkomen dat een persoon bij een ander privaat bedrijf onder voorwaarden en met een arbeidsovereenkomst P-detachering vanuit B.V. 18k Flex aan het werk gaat. Bij elke plek moet het wel mogelijk zijn om aanpassingen of voorzieningen te bieden aan de persoon, zodat hij het werk optimaal kan uitvoeren.

#### **4.5. Soorten aanpassingen & begeleiding**

Ten aanzien van beschut werk is het vooral van belang dat er voldoende aanpassingen worden gedaan en veel begeleiding voorhanden is. Dit is van een reguliere werkgever niet te verlangen. Soorten aanpassingen zijn afhankelijk van de persoonlijke situatie. Een geïndiceerde krijgt een vaste begeleider en kijken samen wat bovengenoemde kan doen en welk werk het beste bij de persoon past. Er zal hierbij ook gekeken worden of de werkplek geschikt is voor de persoon, de werkruimte geschikt is, de uit te voeren taken goed te vervullen zijn en of het tempo waarin gewerkt moet worden niet te hoog is. De productieprocessen binnen het bedrijfs onderdeel Productie zijn bijvoorbeeld zo uit elkaar gerafeld, dat iemand er een klein onderdeel van uitmaakt. Ook kan er worden gekozen voor prikkelarme of prikkelrijke plekken. Het ligt steeds aan de behoefte van de persoon met de indicatie beschut werk.<sup>112</sup> In de bijlage opgenomen Plaatsingsrapportage beschut werk wordt er eerst gekeken naar de specifieke eisen van de werkplek. Hierin komt de

<sup>109</sup> Artikel 18 lid 1 juncto lid 4 sub a en h van de Participatiewet.

<sup>110</sup> Bijlage I.

<sup>111</sup> Bijlage J.

<sup>112</sup> Bijlage K.

begeleiding en het te verwachten werktempo van de geïndiceerde naar voren. Daarnaast wordt er gekeken naar de persoonlijke situatie, of degene begeleiding heeft naast het werken, of de geïndiceerde een uitkering heeft, of de geïndiceerde kinderen heeft en of een persoon een rijbewijs voorhanden heeft. De financiering van de begeleiding komt uit het budget sociaal domein.<sup>113</sup>

#### **4.6. Cijfers**

Aangezien de organisatie van het beschut werk verplicht is, kan de gemeente iemand na een voorselectie door het college, aanmelden voor beschut werk. Dit verzoek kan ook door een individu op eigen initiatiefverzoek worden gedaan. Er komt dan een aanvraag advies beschut werk binnen bij het UWV. Het UWV krijgt aanvragen binnen voor de beoordeling van het arbeidsvermogen. Tot nu toe zijn er 48 aanvragen ontvangen door het UWV.<sup>114</sup> Van deze aanvragen zijn er in ieder geval vier negatief beoordeeld en negentien positief beoordeeld. Aangezien er ook veel onbekendheid ontstaat over het beschut werk, omdat het pas sinds januari 2017 verplicht is en daadwerkelijk uitgevoerd wordt, zijn er ook al zeven aanvragen ingetrokken. Van achttien aanvragen is nog niet bekend wat uiteindelijk hiervan het advies wordt. Het is verder niet duidelijk of de aanvragen na een voorselectie van de gemeente of op eigen verzoek van de persoon zijn binnengekomen.

#### **4.7. Wachtlijst**

Gemeenten kunnen er voor kiezen om een wachtlijst op te stellen. Binnen de Wet sociale werkvoorziening werd er ook met wachtlijsten gewerkt. Destijds was er veel vraag naar een plaatsing binnen de Wsw, maar er was een beperkt aantal plaatsen per gemeente beschikbaar waardoor niet iedereen een voorziening kon krijgen. De kans is aanwezig dat de behoefte aan beschut werk op korte of langere termijn groter wordt zodat het aantal beschikbare plekken hier niet aan kan voldoen. Dit zou kunnen betekenen dat de gemeenten op basis van de Pw ook voor beschut werk een wachtlijst gaan hanteren. In het geval er dan een plaats vrijkomt, wordt de eerste op de wachtlijst geplaatst op een beschutte werkplek indien het aan de behoefte van de persoon voldoet. Gemeente Tilburg heeft besloten om geen wachtlijst voor beschut werk te hanteren. De andere gemeenten, waarvoor de Diamant-groep beschut werk uitvoert, kunnen wel gebruik maken van een wachtlijst. Dit is ook raadzaam, aangezien door een wachtlijst mensen op volgorde van aanmelding worden geplaatst op een beschutte werkplek.

#### **4.8. Financiering instrument beschut werk**

Het UWV, de organisatie die een advies beschut werken afgeeft, verbindt geen kosten aan de toetsing voor beschut werk. Het is voor de gemeenten verplicht om beschutte werkplekken te vormen, maar dit is een behoorlijk kostbaar instrument. Daarom zijn er door het Rijk verschillende bedragen beschikbaar gesteld om beschut werk te organiseren. Ten eerste kan voor de financiering van één beschutte werkplek loonkostensubsidie aangevraagd worden. Loonkostensubsidie is een instrument voor de werkgever om tegemoet te komen in de loonkosten voor de verminderende productiviteit van een werknemer met een beperking op de werkvloer. Bij een voltijd baan is de loonkostensubsidie 70% van het wettelijk minimumloon, inclusief vakantietoeslag. Degenen die onder beschut werk vallen en een indicatie hebben, hebben namelijk maar 30% aan loonwaarde. Hierdoor is er €17.000,- per voltijdswerkplek beschikbaar. Indien een persoon op een beschut werkplek minder uren werkt, is de loonkostensubsidie naar ratio lager.<sup>115</sup> De loonkostensubsidie wordt berekend op basis van een loonwaardemeting. Op deze manier wordt duidelijk wat de

---

<sup>113</sup> Kennisdocument instrumenten en financiering 2017, p. 39-42.

<sup>114</sup> Bijlage B.

<sup>115</sup> Bijlage L.

werkgever verkrijgt aan subsidie. Bij de berekening is het wettelijk minimumloon (WML) uitgangspunt voor de berekening. De loonkostensubsidie is voor een bepaalde doelgroep van toepassing op grond van artikel 6 lid 1 sub e Participatiewet. Hiervoor diende op grond van lid 2 te worden vastgesteld dat daarvoor een verordening door de gemeenteraad moest worden vastgesteld, namelijk de modelverordening loonkostensubsidie Participatiewet. Hierin staan ook de voorwaarden waaraan iemand moet voldoen om tot de doelgroep te behoren.<sup>116</sup> De werknemer kan evenwel meer loonwaarde realiseren. Dit wordt gefinancierd vanuit het inkomensdeel. Daarnaast is er een budget vrijgemaakt voor de begeleiding. De personen die gaan werken op een beschutte werkplek hebben namelijk een hoge mate van begeleiding en vaak werkplekaanpassing nodig. Hiervoor is er per werknemer per jaar een bedrag van €8.500,- vastgesteld.

Tevens is er een bonus beschikbaar gesteld door het Rijk (stimuleringsmaatregel) welke wordt uitgekeerd per persoon met een positief advies beschut werk verkregen van het UWV. Indien er sprake is van een geïndiceerde die bij minimaal één uur werken loon verkrijgt, is er een gerealiseerde beschut werkplek waardoor een bonus wordt uitgekeerd. De bonus voor een persoon wordt één keer per jaar verstrekt en bedraagt €3.000,-.<sup>117</sup> Later ontvangt de gemeente c.q. de Diamant-groep dit bedrag wanneer de beschutte werkplek daadwerkelijk is gerealiseerd. Ten slotte kan vanaf 2017 een beroep worden gedaan op het Lage Inkomens-Voordeel. Het bedrag is maximaal €2.000,- respectievelijk €1.000,-. Door middel van deze bedragen zou het beschut werk rendabel kunnen zijn. Indien de gemeenten voornemens zijn om meer dan het gestelde aantal beschutte werkplekken te realiseren, komt dit voor rekening van de gemeenten zelf.<sup>118</sup>

#### **4.9. Duur van het contract**

In de wetgeving zijn geen aparte opgenomen 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.<sup>119</sup> <sup>120</sup> In eerste instantie kan het voordelig zijn om een contract voor bepaalde tijd aan te bieden als de mogelijkheden van een persoon niet geheel duidelijk zijn. Wellicht is er de verwachting dat iemand uiteindelijk regulier kan werken of dat de arbeidscapaciteit van de geïndiceerde persoon voor beschut werk verslechtert. Er geldt wel een aanzegtermijn op grond van artikel 7:668a lid 1 BW, waarin de werkgever de werknemer informeert over het al dan niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst.<sup>121</sup> <sup>122</sup> Indien de arbeidsovereenkomst wordt voortgezet wordt vastgesteld onder welke voorwaarden dit geldt. Er moet wel sprake zijn van een arbeidsovereenkomst welke is aangegaan voor meer dan zes maanden.<sup>123</sup> Hiermee wordt het risico voor de werkgever ingekaderd, want bij niet nakoming van lid 1 is de werkgever een vergoeding verschuldigd gelijk aan het bedrag van een maand loon.<sup>124</sup> Tevens kunnen er meerdere arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden afgesloten op grond van het product 'P-detachering' van de Diamant-groep. De Diamant-groep biedt mensen via B.V. 18k Flex door middel van P-detachering een arbeidsovereenkomst aan. Op de aangeboden arbeidsovereenkomst wordt de ABU-cao van toepassing verklaard. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

---

<sup>116</sup> Bijlage M.

<sup>117</sup> Kennisdocument beschut werk 2017, p. 17.

<sup>118</sup> Bijlage N.

<sup>119</sup> Artikel 7:667 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>120</sup> Artikel 7:667 lid 6 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>121</sup> Van Slooten, p. 204.

<sup>122</sup> Houweling 2015, p. 54.

<sup>123</sup> Artikel 7:668 lid 2 sub b van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>124</sup> Artikel 7:668 lid 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Ook kan er zich een situatie bij iemand voordoen, zowel bij personen met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde als voor onbepaalde tijd, dat de afgesproken uitgangspunten dienen te veranderen. Iemand kan naar verwachting wellicht nog bij een regulier bedrijf werk gaan verrichten of de capaciteit van de persoon is verslechterd. Hiervoor kan een nieuw advies beschut werk worden aangevraagd bij het UWV. Bij een negatief advies voor beschut werk kan een andere voorziening door het college worden ingezet. Tevens kan de gemeente een herbeoordeling uitvoeren voor het arbeidsvermogen, voordat er een tijdelijk dienstverband beschut werk wordt verlengd.

#### **4.10. Deelconclusie**

De Diamant-groep is voor de uitvoering van beschut werk een geschikt SW-bedrijf. Er zijn vele bedrijfsonderdelen bij de Diamant-groep waar beschutte werkplekken in een beschutte omgeving kunnen worden aangeboden aan de geïndiceerde. De Diamant-groep is tevens een partij waar tijdens de Wsw ook al voor mensen met een beperking plaats was. Deze personen hebben veel begeleiding nodig van begeleiders, welke momenteel nog steeds veelvuldig aanwezig zijn op de werkvloer. Daardoor hebben de begeleiders binnen de Diamant-groep veel kennis van en ervaring met de doelgroep om deze mensen te begeleiden. Een persoon met de indicatie beschut werk krijgt een dienstbetrekking of een proefplaatsing. Dit is echter afhankelijk van wat de gemeenten hebben vastgesteld in hun verordeningen. Gemeente Tilburg is namelijk voornemens om direct een dienstbetrekking voor drie maanden aan te bieden, oftewel geen proefplaatsing. Iemand kan voor de vaststelling van de indicatie een bijstandsuitkering ontvangen. Door de variatie van woon- en leefsituatie van een persoon kan de bijstandsuitkering veranderen of vervallen. Een wachtlijst hanteren is tevens een keuze voor de gemeente, welke bij een te veelheid van aanvragen een goede werkwijze is. Dit zorgt er namelijk voor dat personen op een goede volgorde en met zorgvuldigheid worden behandeld indien er een beschut werkplek vrij is.

Om het beschut werk voor de gemeenten financieel realiseerbaar en aantrekkelijk te maken, heeft het Rijk verschillende financiële middelen aangeboden. Deze financiële middelen zijn geschikt om het beschut werk uit te voeren. Bovendien is de bonus van €3.000,-, die per persoon wordt verstrekt, niet meer van tijdelijke aard. De bonus blijft beschikbaar. Uiteindelijk kan een gemeente een persoon op een beschutte werkplek een tijdelijk contract geven, maar een contract voor onbepaalde tijd is ook mogelijk. Hierbij is de aanzegtermijn wel van belang, zodat de werkgever geen risico loopt om een boete te betalen.<sup>125</sup> In het volgende hoofdstuk worden de soorten contracten nog verder besproken met de mogelijke arbeidsvoorwaarden.

---

<sup>125</sup> Houweling 2015, p. 54.

## Hoofdstuk 5 Cao, arbeidsvoorwaarden en -overeenkomst

In dit hoofdstuk is opgenomen onder welke arbeidsvoorwaarden en cao het beschut werk binnen de Diamant-groep wordt geregeld. P-detachering biedt de mogelijkheid om mensen die in aanmerking komen voor beschut werk via een detachingsconstructie bij werkgevers te laten werken. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt dan ook als volgt: welke arbeidsvoorwaarden en bijbehorende contracten wil de Diamant-groep toepassen voor de geïndiceerde en welke aanbevelingen kunnen hierover verstrekt worden?

### 5.1. P-detachering

De Diamant-groep is partner voor gemeenten en het UWV en passen de arbeidsvoorwaarden en bijbehorende contracten vanuit P-detachering toe op het beschut werk.<sup>126</sup> Tevens is de organisatie van oudsher een specialist in de begeleiding van talenten met een beperking. Met P-detachering wordt verwacht dat werkgevers die deze doelgroep werk willen bieden maximaal te kunnen ontzorgen zodat meer talenten met (en zonder) een beperking voor langere tijd aan de slag kunnen. Deze manier van detachering door de Diamant-groep biedt voordelen voor werkgevers, zoals minder administratieve lasten, geen werkgeversrisico's, flexibiliteit in contracten en begeleiding en ondersteuning in het werk. Voor werkgevers, gemeenten, het UWV en voor de talenten zelf is er baat bij P-detachering, omdat het mensen een dienstbetrekking biedt. Voor de dienstverlening van P-detachering wordt gebruik gemaakt van de dochteronderneming van de Diamant-groep, namelijk B.V. 18k Flex. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van de arbeidsvoorwaarden van de ABU-cao. Er zijn een paar belangrijke spelers te onderscheiden bij P-detachering.

- De kandidaat: de medewerker
- De werkgever: de inlener
- De gemeente of UWV: uitkerende en bemiddelende partij
- P-detachering: werkgever en detacheerder.

Indien een kandidaat (medewerker) via P-detachering een arbeidsovereenkomst voor beschut werk wordt aangeboden, wordt er gestart met een proefplaatsing of een direct dienstverband. Zoals uit het vorige hoofdstuk al is gebleken, kan er in de verordening worden gekozen voor een proefplaatsing. Er is ook de mogelijkheid om via een tijdelijke dienstbetrekking voor drie maanden te onderzoeken hoe de medewerker functioneert. Dit is een betere regeling en aantrekkelijk voor een geïndiceerde, waardoor de Diamant-groep ook aantrekkelijk blijft voor de uitvoering van beschut werk. Indien er sprake is van een proefplaatsing van drie maanden, wordt bij een positieve afloop een arbeidsovereenkomst overeengekomen. In het geval dat er al sprake was van een tijdelijke dienstbetrekking, krijgt deze bij een positieve afloop een nieuwe arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Indien de medewerker ziek is, wordt er voor re-integratiebegeleiding gezorgd. De inlener betaalt een maandelijkse detachingsvergoeding voor de medewerker aan de B.V. 18k Flex. Hierbij worden duidelijke tarieven gehanteerd. Via P-detachering worden de inleners ontlast van veel administratieve lasten en werkgeversrisico's die een dienstverband met een werknemer normaal met zich meebrengt. Dit omdat de B.V. 18k Flex bijna het gehele administratief werk, zoals het aangaan van arbeidscontracten, ziekmeldingen richting het UWV en contacten over de beschikkingen van de gemeente regelt. Er is namelijk zo maar één partij die voor de inlener de administratieve handelingen verricht, zoals de proefplaatsing, samenloop van uitkeringen, beschikkingen, uitvoeren loonwaarde meting, informatie, arbeidsongeschiktheid, banenafpraak/no-riskpolis en verrekenen

---

<sup>126</sup> Bijlage Q.

stimuleringspremie, richting de gemeente en het UWV. De formele werkgever, de B.V. 18k Flex zorgt dus voor de arbeidsovereenkomsten, de maandelijkse facturering en creditering ziekgeld richting het UWV.

## 5.2. Arbeidsvoorwaarden

De Participatiewet regelt geen specifieke arbeidsvoorwaarden voor het beschut werk. Het is door de overheid aan de sociale partners overgelaten om hier afspraken over te maken. Wel wordt geacht dat waar bij een reguliere werkgever een beschutte werkplek gecreëerd wordt, de cao van die werkgever van toepassing wordt verklaard. De overheid verstrekt vervolgens een loonkostensubsidie ter grootte van het verschil tussen de vastgestelde loonwaarde van de medewerker en het wettelijk minimumloon. Vanzelfsprekend kan er een hogere beloning dan het wettelijk minimumloon worden overeengekomen, maar dit verschil komt dan voor rekening van de werkgever. Vanuit de P-detachering methodiek krijgt de medewerker een arbeidsovereenkomst bij de B.V. 18k Flex in de vorm van een detacheringsovereenkomst. Bij het tekenen van de arbeidsovereenkomst op de afdeling personeelsadministratie is het dus van belang conform de verordening van de betreffende gemeente, waar de geïndiceerde woont, een arbeidsovereenkomst op te stellen. Hierdoor kunnen er verschillende arbeidsvoorwaarden in de detacheringsovereenkomsten worden opgenomen. Dit ligt namelijk aan de betreffende gemeenten.<sup>127</sup>

## 5.3. Collectieve arbeidsovereenkomst

Voor een medewerker wordt bij P-detachering gebruik gemaakt van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) collectieve arbeidsovereenkomst (cao), ook wel een uitzend-cao. In artikel 12 lid 2 sub b van deze cao staat dat de uitzendovereenkomst in twee vormen kan worden aangegaan waaronder ook een detacheringsovereenkomst voor bepaalde of voor onbepaalde tijd. Hierdoor krijgt een medewerker een vast maandloon, heeft hij recht op vakantiedagen en vakantiegeld. Iemand wordt dan ook gezien als een gewone werknemer. Toepassen van de ABU-cao heeft als voordeel dat er veel meer flexibiliteit is omtrent de contracten. Er kan namelijk 5,5 jaar lang gewerkt worden met tijdelijke arbeidsovereenkomsten. Er is flexibiliteit in de ABU-cao, dit omdat binnen deze cao er met drie verschillende fasen (A, B en C) gewerkt wordt. Bij fase A kunnen er binnen 78 weken (1,5 jaar) een onbeperkt aantal contracten worden aangeboden. Indien iemand na de 1,5 jaar nog in dienst is, komt degene in fase B. Hierin is ook nog flexibiliteit voor de arbeidscontracten, want in vier jaar kunnen er dan maximaal nog zes contracten worden aangeboden. Als een werknemer na 5,5 jaar nog in dienst is, komt degene in fase C. Dit is de fase waarin een vast contract moet worden aangeboden. De ketenregeling, zoals in het nieuwe ontslagrecht is opgenomen, waarin in twee jaar drie contracten voor bepaalde tijd mogen worden afgegeven is hierbij niet van toepassing.<sup>128</sup> Indien er binnen twee jaar vier contracten worden aangeboden of de termijn van twee jaar wordt overschreden, moet volgens de ketenregeling de laatste een contract voor onbepaalde tijd worden.<sup>129 130</sup>

Op grond van artikel 16 van de ABU-cao kan een proefplaatsing worden toegepast. Ook kan er een dienstverband van drie maanden worden aangegaan. Deze drie maanden zijn mijns inziens ook te zien als een proefplaatsing, maar er wordt wel meteen loon betaald. De gemeente Tilburg en eventueel andere gemeenten die voornemens zijn het plan van gemeente Tilburg te volgen, dienen rekening te houden

---

<sup>127</sup> Bijlage O.

<sup>128</sup> Van Slooten, p. 209.

<sup>129</sup> Artikel 7:668a lid 1 sub a en b van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>130</sup> Houweling 2015, p. 55.



dat zij deze periode van drie maanden niet benoemen in de overeenkomst als proeftijd/proeftijdbeding. Anders wordt het gezien als proeftijdbeding, wat volgens artikel 7:652 lid 8, sub f BW en de ABU-cao pas mag worden opgenomen bij een contract van meer dan zes maanden. Hierbij is het van belang dat proeftijd niet hetzelfde is als proefplaatsing. De proefplaatsing is een keuze mogelijkheid van de gemeente, wat eventueel in de arbeidsvoorwaarden kan worden opgenomen. Ter realisatie is dit niet hetzelfde als een proeftijdbeding.

Met de nieuwe verplichte voorziening beschut werk is het mogelijk dat er nog een collectieve arbeidsovereenkomst beschut werk wordt overeengekomen tussen de daarbij betrokken vakbonden en het Rijk. Dit zou betekenen dat de ABU-cao, zoals de Diamant-groep nu beoogd, niet meer kan gelden voor de geïndiceerde met beschut werk die dan een arbeidsovereenkomst krijgen. De ABU-cao is vastgesteld op 5 november 2012 en heeft een looptijd van vijf jaar. Dit betekent dat deze collectieve arbeidsovereenkomst op 5 november 2017 niet meer geldig is.<sup>131</sup> In artikel 73 lid 1 van de collectieve arbeidsovereenkomst ABU zal er op uiterlijk 4 november 2017 een onderhandeling plaatsvinden over een totstandkoming van een nieuwe cao of verlenging van de cao.

Op dit moment is er nog geen duidelijkheid over het feit of er een collectieve arbeidsovereenkomst voor beschut werk komt, maar dit kan alsnog in de loop van de tijd worden vastgesteld. Hierbij is het van belang om het recht van de persoon ten aanzien van een van toepassing zijnde cao en een nieuw cao erbij te betrekken. Als een persoon met de indicatie beschut werk een arbeidsovereenkomst krijgt, wordt deze afgesloten met de werkgever aan de hand van een individuele overeenkomst P-detachering vanuit B.V. 18k Flex. Deze overeenkomst is een detacheringsovereenkomst waarop de ABU-cao van toepassing is. Het is verstandiger om vooralsnog arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan indien dat nog mogelijk is via de P-detachering, want er bestaat de kans dat er soberdere of gunstigere arbeidsvoorwaarden ontstaan voor de werkgever als er een cao beschut werk komt. Indien binnen een aanzienlijke tijd een cao beschut werk wordt vastgesteld, is deze niet van rechtswege van toepassing op degene die een arbeidsovereenkomst heeft via P-detachering vanuit B.V. 18k Flex. Deze cao met nieuwe of andere arbeidsvoorwaarden dient apart schriftelijk te worden overeengekomen met de werknemer waarna ze van toepassing is.<sup>132</sup> Dan geldt de ABU-cao niet meer, maar de arbeidsvoorwaarden uit de nieuwe cao beschut werk. De werknemer heeft hierin een vrije keuze, aangezien de nieuwe cao positieve of negatieve bepalingen kan bevatten voor de persoon.

Het is aan te raden om in de aankomende af te sluiten detacheringsovereenkomst een incorporatiebeding op te nemen indien er enig zicht is op de komst van de cao beschut werk. Het is immers mogelijk om ook toekomstige cao's van toepassing te verklaren op de arbeidsovereenkomst. Dit noemen we een dynamisch incorporatiebeding. Dit is bijvoorbeeld het geval als er in de arbeidsovereenkomst staat dat de binnen het bedrijf geldende cao van toepassing is. Het incorporatiebeding kent overigens geen wettelijke regeling in het arbeidsrecht; het wordt gereguleerd door het vermogens- en verbintenissenrecht uit de boeken 3 en 6 van het BW. Door het beding op te nemen heeft de werknemer geen vrije keus en valt iemand dan automatisch onder de nieuwe werksfeer en arbeidsvoorwaarden van de cao beschut werk. Toch is het niet zo vanzelfsprekend dat ook de eventuele minder gunstige arbeidsvoorwaarden dan ook van toepassing worden op de medewerker. Op 8 april heeft de Hoge Raad geoordeeld dat gunstigere

---

<sup>131</sup> Artikel 3 van het ABU-cao.

<sup>132</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 31 januari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:645.

arbeidsvoorwaarden uit een oude, verlopen cao niet komen te vervallen als een nieuwe minimum-cao tot stand komt. De Hoge Raad (HR) oordeelde dat de opvatting doorwerking van arbeidsvoorwaarden uit een oude cao eindigt bij inwerkingtreding van een nieuwe cao, in strijd is met het recht. De gunstigere arbeidsvoorwaarden uit een oude cao komen dus niet te vervallen als een nieuwe minimum-cao tot stand komt.

Tevens krijgt elke gemeente financiële middelen, oftewel een subsidie van het Rijk, om het beschut werk te creëren. In de arbeidsovereenkomsten kan er volgens de Hoge Raad een ontbindende bepaling worden opgenomen dat de arbeidsovereenkomst wordt beëindigt indien de subsidie voor de beschutte werkplek komt te vervallen.<sup>133</sup> De Hoge Raad besliste in haar uitspraak immers het volgende: 'Een werkgever neemt op basis van de in- en doorstroomregeling een langdurige werkloze in dienst met als ontbindende voorwaarde dat als de door de gemeente verstrekte loonkostensubsidie eindigt, ook de arbeidsovereenkomst eindigt. Niet kan worden geoordeeld dat de ontbindende voorwaarde onverenigbaar is met het wettelijk stelsel van het ontslagrecht.'

#### 5.4. Dienstbetrekking

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.<sup>134</sup> Indien er is vastgesteld dat iemand onder beschut werk valt, moet de betreffende gemeente een dienstbetrekking regelen voor de geïndiceerde. Als er een positief advies is afgegeven en het college een besluit heeft genomen dat de persoon onder beschut werk valt, maar er geen werkplek wordt aangeboden, is hiertegen bezwaar en beroep mogelijk. Dit is in artikel 10b lid 3 van de Participatiewet ook opgenomen. Beschut werk is loonvormende arbeid in een dienstbetrekking. Daarmee is gewaarborgd dat zij beloond worden conform de van toepassing zijnde cao dan wel minimaal conform de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Hoe de dienstbetrekking door de gemeenten worden georganiseerd, behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Een dienstbetrekking kan namelijk worden georganiseerd bij een gemeentelijke dienst, N.V., B.V. of stichting. In 2017 hebben de regio gemeenten (Tilburg, Gilze-Rijen, Goirle, Hilvarenbeek, Alphen-Chaam en Dongen) de Diamant-groep aangewezen om het beschut werk te organiseren. De Diamant-groep kan een dienstbetrekking organiseren met voldoende begeleiding en aanpassingen die nodig zijn voor de geïndiceerde.<sup>135</sup>

Op een beschut werk dienstbetrekking is het arbeidsrecht van toepassing. Het arbeidsrecht is van toepassing op beschut werk aangezien er sprake is van een dienstbetrekking volgens artikel 7:610 BW.<sup>136</sup> Het artikel luidt als volgt: '*de arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten*'. Er moet namelijk sprake zijn van een dienstverband met verkrijging van loon. Dat is namelijk een voorwaarde voor het beschut werk. De arbeidsproductiviteit van een persoon speelt daarbij geen rol. Tevens moet er sprake zijn van arbeid verrichten, want de personen met een indicatie beschut werk gaat werken in een beschutte omgeving binnen de Diamant-groep, zoals de afdeling Stekbedrijf of afdeling Productie. Aan het element arbeid verrichten is snel voldaan.<sup>137</sup> Vervolgens moet er aan het criterium 'in dienst van' zijn voldaan. Degene met de indicatie beschut werk komt in dienst van de B.V. 18k Flex. Vervolgens moet het werk

<sup>133</sup> HR 8 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP0580.

<sup>134</sup> Artikel 10b lid 1 van de Participatiewet.

<sup>135</sup> Artikel 7:652 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>136</sup> Van Slooten, p. 6.

<sup>137</sup> HR 25 maart 2011, LJV BP3887, NJ 2011/594 (Gouden Kooi).

worden verricht gedurende een zekere tijd. Deze tijdsbepaling wordt opgenomen in de arbeidsovereenkomst zelf.

Het werken met behoud van uitkering, vrijwilligerswerk en dagbesteding vallen niet onder de definitie van beschut werk volgens de Participatiewet, omdat er sprake is van een activering zonder dienstbetrekking. Er moet dus sprake zijn van verkrijging van loon voor de arbeid die men verricht en in dienst zijn bij een werkgever. Voordat beschut werk werd verplicht, bleek uit onderzoek van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat gemeenten de eis van een arbeidsovereenkomst als belemmerend ervaarden.<sup>138</sup> Het is nu aan het SW-bedrijf om in overleg met de gemeenten een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd of bepaalde tijd aan te bieden. Er zitten meer voordelen aan een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, aangezien deze van rechtswege vervalt met een aanzegtermijn van één maand.<sup>139</sup> Hierdoor kan een werkgever op een eenvoudige manier van een werknemer afkomen.

De Diamant-groep volgt in de detachingsarbeidsovereenkomst de arbeidsvoorwaarden uit de ABU-cao. De personen met de indicatie beschut werk zijn uitzendkracht in de vorm van een allocatiefunctie op grond van artikel 27 lid 1 sub 2 van de ABU-cao. In artikel 29 lid 3 staat vermeld dat het feitelijk loon in het kader van de Participatiewet gesteld is op het wettelijk minimumloon. Hier is alleen een beperking aan verbonden.<sup>140</sup> De duur van de ABU-beloning voor de uitzendkracht die behoort tot de allocatiegroep is maximaal 52 weken, oftewel één jaar. Daarna wordt iemand beloont via de inlenersbeloning. De arbeidsvoorwaarden van de inlener, waar degene met de indicatie beschut werkt, worden dan van toepassing. De werkgever moet dus iemand gaan betalen aan de hand van het salaris wat degene met dezelfde functie verkrijgt binnen dezelfde onderneming. Dit zou leiden tot hele hoge kosten voor de werkgever. Daarom heeft het Rijk samen met politieke partijen het advies afgegeven aan werkgevers om in eigen cao's bepalingen op te nemen betreffende de beloning van meerdere doelgroepen, zoals beschut werk. Hierdoor is het recht van de werkgever ingekaderd, om niet meer de inlenersbeloning (wettelijk minimumloon) voor de werknemer met beschut werk te hanteren indien er aan gelijke werkzaamheden wordt voldaan.

De Diamant-groep heeft dat ook vastgesteld in de cao van B.V. 18k. Deze cao is vastgesteld voor de medewerkers die niet behoren tot de doelgroep, maar voor het ondersteunend kader personeel dat werkzaam is binnen de organisatie.<sup>141</sup> In artikel 7.7 lid 2 van de cao B.V. 18k is schaal nul (0) opgenomen, welke van toepassing is op mensen die vallen onder de Participatiewet. Er is slechts een trede bij deze schaal van toepassing, het wettelijk minimumloon. Ter voorkoming van de hoge kosten in het geval dat er loon moet worden betaald aan de hand van iemand met dezelfde functie, is er dus een bepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat er na het eerste jaar via de ABU-cao daaropvolgend het wettelijk minimumloon van toepassing blijft. Dit is echter op basis van een andere cao, de cao B.V. 18k. Hierin is een aparte loonschaal voor personen die onder de Participatiewet vallen opgenomen. Dit zijn degenen die onder de banenafpraak en beschut werk vallen. Dit is dan de cao van de inlener, zoals op grond van artikel 19 en 20 ABU-cao kan worden vastgesteld.

## 5.5. No-riskpolis

Ook een medewerker met een indicatie uit de Wet sociale werkvoorziening kan gebruik maken van de no-riskpolis op basis van artikel 29b ZW. Voor mensen die

<sup>138</sup> Rapport Vervolg onderzoek beschut werk 2016, p. 20.

<sup>139</sup> Artikel 6:667 lid 1 jo artikel 6:668 lid 1 en 2 sub b van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>140</sup> Artikel 29 lid 5 van de ABU-cao.

<sup>141</sup> Cao B.V. 18k, pag. 6.

onder artikel 2 Wsw vielen, en een dienstverband hadden in het kader van de Wsw zijn echter uitgesloten voor de no-riskpolis, dit op grond van artikel 29 lid 8 Wsw. Dit in verband met het niet werken bij een reguliere werkgever. Op grond van artikel 7 Wsw, hebben de mensen met een indicatie begeleid werken en werken bij een reguliere werkgever wel recht op een no-riskpolis. Op grond van artikel 29b lid 1 sub c, vallen werknemers die niet in staat zijn tot het verrichten van eigen of andere passende arbeid bij de eigen werkgever, onder de doelgroep van de no-riskpolis. In dat geval hadden deze betrokkenen ongeacht de oorzaak tot vijf jaar na het sluiten van de arbeidsovereenkomst recht op een Ziektewetuitkering (ZW-uitkering). Bij de Wsw was verlenging van de no-riskpolis mogelijk indien er sprake was van een verhoogd ziekterisico.<sup>142</sup>

In de Participatiewet en de komst van het beschut werk is er wederom sprake van de no-riskpolis en verplicht om de no-riskpolis op te nemen in de verordening. Een normale werkgever moet bij ziekte van een werknemer twee jaar loon doorbetalen. Aangezien de Diamant-groep, als werkgever, mensen aanneemt die vaak een arbeidsbeperking hebben, bestaat er telkens de vrees voor de kosten die het met zich meeneemt. De no-riskpolis komt hieraan tegemoet. Tevens geeft de no-riskpolis dekking tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte. Een werknemer die onder de no-riskpolis valt, heeft dus bij ziekte recht op een Ziektewetuitkering van het UWV ongeacht de oorzaak van de ziekte.<sup>143</sup> Dit compenseert de loonkosten voor de werkgever bij ziekte. In de Ziektewet is geregeld wie onder deze polis valt. Daarin is bepaald dat dit voor beschut werk op grond van de Pw ook geldt. Vooralsnog geldt deze wettelijke regeling voor de periode van 2016 t/m 2021.

De werkgever heeft de verplichting om de zieke medewerker te melden bij het UWV. Degene krijgt dan een ziektewetuitkering van het UWV. De werkgever mag het met het loon verrekenen, maar houdt wel de re-integratieverantwoordelijkheid voor de zieke werknemer. Voor sommige werknemers geldt de no-riskpolis automatisch, dus ook voor degene in een beschutte werkplek bij de gemeente. De no-riskpolis geldt voor de betrokkene die een Wsw-indicatie van het UWV heeft en voor degene die valt onder beschut werk. De no-riskpolis wordt in 2019 nader bekeken en geëvalueerd om te bekijken of de regeling structureel moet worden opgenomen.

## **5.6. Vakantie opbouwen en Pensioen**

Bij de ABU-cao heeft iemand met een detacheringsovereenkomst, via P-detachering van de Diamant-groep bij elke volledige gewerkte maand het recht op 16 uur vakantie.<sup>144</sup> Degene die gedetacheerd is, heeft tijdens een vakantie recht op loondoorbetaling indien hij op grond van lid 1 recht op vakantie heeft.<sup>145</sup> Ook heeft iemand recht op buitengewoon verlof, zoals bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap, huwelijk of geregistreerd partnerschap van kind, broer of zuster, bij gezinsuitbreiding en overlijden van echtgenoot en inwoner kind, overlijden ouders en bij jubilea van huwelijk of dienstverbanden. In de tabel is ook opgenomen hoelang iemand kan genieten van het buitengewoon verlof, op grond van artikel 57 lid 6 van de ABU-cao. Tevens is er na zes maanden, conform deze cao, sprake van een opbouw van het pensioen.<sup>146</sup>

## **5.7. Diamant-groep**

De Diamant-groep heeft er voor gekozen om zelf een arbeidsvoorwaardenpakket van toepassing te verklaren op detacheringsovereenkomsten voor mensen die in een

<sup>142</sup> CRvB 29 maart 2006, LJV AW2358, USZ 2006/146.

<sup>143</sup> 'Geef mensen met een arbeidsbeperking een kans', Werkgevers Servicepunt, [www.werk.nl](http://www.werk.nl).

<sup>144</sup> Artikel 55 lid 1 van het Algemene Bond Uitzendondernemingen cao.

<sup>145</sup> Artikel 55 lid 9 van het Algemene Bond Uitzendondernemingen cao.

<sup>146</sup> Artikel 62 lid 5 cao juncto bijlage III van het Algemene Bond Uitzendondernemingen cao.

beschutte omgeving werk gaan verrichten. Dit is via de P-detachering vanuit B.V. 18k. Deze constructie is niet alleen van toepassing voor andere inleners, maar ook voor werkgevers. Het biedt ook de nodige voordelen voor werkgevers, gemeenten, UWV en voor de talenten met de indicatie beschut werk. Vele gemeenten in Nederland, maar ook werkgevers hebben belangstelling voor deze vorm.<sup>147</sup>

### **5.8. Deelconclusie**

De Diamant-groep heeft via P-detachering geregeld dat mensen met beschut werk een arbeidsovereenkomst verkrijgen. Daarbij is de ABU-cao van toepassing. De toekomst zal uitwijzen of er nog een cao voor beschut werk wordt vastgelegd. Er zitten voordelen aan de arbeidsovereenkomst en arbeidsvoorwaarden:

- Het is namelijk gericht op langdurige detacheringen (minimaal drie maanden).
- Daarbij is er de mogelijkheid om gedurende 5,5 jaar steeds arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan, oftewel flexibiliteit ten aanzien van fase A, B en C met behoud van het Wettelijk minimumloon.
- Er is sprake van pensioenopbouw na zes maanden werken conform de ABU-cao (STIPP = pensioenfonds).
- De kandidaat krijgt maandsalaris op basis van uren/contract, vakantiegeld en vakantiedagen zoals een 'gewone' werknemer.
- In het eerste jaar (52 weken) krijgt iemand met de allocatiefunctie op basis van de cao een beginbeloning ten aanzien van het wettelijk minimumloon. Na dat jaar krijgt een persoon een inlenersbeloning. Hiervoor heeft de Diamant-groep in de cao B.V. 18k opgenomen dat opvolgend aan de 52 werken ABU-beloning het wettelijk minimumloon van toepassing is.
- Bij ziekte is de no-riskpolis van toepassing, waardoor de werkgever wordt gecompenseerd ten aanzien van loondoorbetaling bij ziekte.

Daarentegen zijn er ook nadelen hieraan:

- Indien er een landelijke arbeidsovereenkomst en cao voor beschut werk wordt opgemaakt en verplicht wordt gesteld, dienen gunstige voorwaarden voor de werknemers toegepast te worden.
- Indien de gemeenten voornemens zijn om in de loop van de tijd gebruik te maken van andere SW-bedrijven voor mensen met een indicatie beschut werk, dan heeft deze persoon andere arbeidsvoorwaarden in vergelijking met de personen bij de Diamant-groep (rechtsongelijkheid).

---

<sup>147</sup> Bijlage P.

## Hoofdstuk 6 Conclusies en Aanbevelingen

In dit onderzoek is bekeken hoe de Diamant-groep uitvoering dient te geven aan het beschut werk. Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen er verschillende conclusies worden getrokken. Vervolgens worden er aanbevelingen gedaan, zodat de Diamant-groep een aantrekkelijke partij blijft om uitvoering te blijven geven aan het beschut werk. De conclusies en aanbevelingen geven antwoord op de vraag: *‘Welke aanbevelingen kunnen aan de Diamant-groep worden gedaan met betrekking tot de juridische aspecten van de creatie van het beschut werk, zodat zij voor de gemeenten en de geïndiceerde de meeste aantrekkelijke partner is?’*

### 6.1. Conclusies

#### 6.1.1. Algemeen

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden, waarin de nieuwe voorziening beschut werk is opgenomen. Voorafgaand aan de Participatiewet bestond de Wet sociale werkvoorziening. Onder deze wet konden mensen met een Wsw-indicatie werken bij een Sociale Werkvoorziening. De wet was bestemd voor personen die tot regelmatige arbeid in staat waren, maar die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking niet onder normale omstandigheden konden werken. Bij de Wsw was er onder meer sprake van een indicatie voor begeleid werken, waardoor met aanpassingen in een reguliere omgeving werk kon worden verricht. Het UWV was de instantie waar een persoon zich kon aanmelden en een besluit nam over de indicatie. Indien iemand werd geïndiceerd tot het verrichten van werk in een sociale werkvoorziening kon deze persoon een dienstbetrekking krijgen bij het Sociale Werkvoorzieningsbedrijf. Een persoon kon ook buiten de doelgroep van de Wsw vallen, waardoor die persoon voor werk op de reguliere arbeidsmarkt aangewezen was. Met de komst van de Participatiewet is de toegang tot de Sociale Werkvoorziening afgesloten en is er dus alleen nog sprake van uitstroom. Het doel van de Participatiewet is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan te helpen. In de eerste twee jaar zijn er alternatieven geboden voor beschut werk, zoals dagbesteding en vrijwilligerswerk. Hiervoor was het geld van de gemeente, die het kreeg vanuit het Rijk, echter niet bedoeld. Ook de gemeente Tilburg bood alternatieven, maar geen beschut werk. Er werden echter alternatieven geboden waarbij geen sprake was van een dienstbetrekking. Dat is wel een voorwaarde van beschut werk.

Na enkele onderzoeken van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er per 1 januari 2017 besloten dat alle gemeenten verplicht zijn om beschutte werkplekken te realiseren. Het aantal werkplekken dat per gemeente gerealiseerd dient te worden, staat vast in een ministeriële regeling. Mensen met arbeidsvermogen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden de mogelijkheid hebben om aan het arbeidsproces deel te nemen, dienen een dienstbetrekking te krijgen. De alternatieven om vrijwilligerswerk of dagbesteding aan te bieden is niet meer mogelijk. Om een persoon in een beschutte werkomgeving te laten werken dient iemand een indicatie te hebben. Als de persoon behoort tot de doelgroep beschut werk, kan diegene niet werken in een reguliere baan en heeft deze persoon ondersteuning en begeleiding nodig. De mensen die hiervoor in aanmerking komen hebben een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking en dermate hoge begeleidingsbehoeften en aanpassingen op de werkplek nodig, wat niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht.

### 6.1.2. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Het UWV oordeelt op een aanvraag voor de indicatie beschut werk van het college en geeft vervolgens een advies af aan het college aan de hand van verzonden gegevens, rapporten, verslagen en eventuele gesprekken met een arbeidsdeskundige. Ook wordt er beoordeeld aan de hand van twee toetsingscriteria uit het Besluit advisering beschut werk en wordt het arbeidsvermogen aan de hand van vier criteria getoetst. De aanvragen voor de beoordeling van het arbeidsvermogen, oftewel de indicatie beschut werk, behoeft echter geen nader onderzoek in de volgende gevallen:

- Een persoon met een geldende Wsw-indicatie op 31 december 2014 krijgt, zonder nader onderzoek, een positief advies beschut werk van het UWV.
- Er is door het UWV besloten dat iemand met een geldende Wsw-indicatie en een indicatie begeleid werken, zonder nader onderzoek een negatief advies beschut werk verkrijgt.
- Er is door het UWV besloten dat iemand met geldende Wsw-indicatie die niet in staat is tot begeleid werken (zonder indicatie begeleid werken), zonder nader onderzoek een positief advies beschut werk verkrijgt.
- Indien het UWV een persoon al eerder heeft beoordeeld voor een advies beschut werk, en beoordeling niet langer dan twaalf maanden geleden heeft plaatsgevonden, is er geen nader onderzoek nodig.

Het college beslist vervolgens aan de hand van het advies van het UWV en neemt een besluit. Bij de Wsw nam het college hier een besluit over. Indien er sprake is van onzorgvuldigheid kan er met een goede motivatie worden afgeweken van het advies. Hierover wordt een besluit genomen. Daarna zorgt het college voor een dienstbetrekking op een beschutte werkplek. Hiertoe is de gemeente verplicht en is dan ook afdwingbaar door de persoon met de indicatie. Tegen het besluit van het college is bezwaar en beroep mogelijk.

### 6.1.3. Verordening

Tevens hebben de gemeenten de plicht om een verordening op te stellen. Daarin dienen regels opgenomen te worden over de wijze waarop wordt bepaald dat iemand tot de doelgroep behoort, welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden en welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat iemand in zijn dienstbetrekking begint. Hierbij is voor de gemeente veel beleidsvrijheid. Met de beleidskeuzes die per gemeente worden gemaakt, dient de Diamant-groep rekening te houden. In vergelijking met andere gemeenten hebben de gemeenten Tilburg en Dongen nog niets geregeld sinds het ontstaan van de voorziening beschut werk. Er diende een re-integratieverordening te worden opgesteld, maar dit is door de gemeenten Tilburg en Dongen nagelaten. De gemeente Tilburg had beschut werk niet ingekaderd, aangezien zij gingen voor het Tilburgs Alternatief, oftewel dagbesteding of vrijwilligerswerk. Beide gemeenten, Tilburg en Dongen, hebben geen personen voor beschut werk laten indiceren en ook geen werkplekken aangeboden.

### 6.1.4. Voorwaarden beschut werk

De uitvoering van het beschut werk is voor het jaar 2017 aan de Diamant-groep overgelaten. Voor een indicatie beschut werk moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan:

- Lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking
- Hoge mate van begeleiding of aanpassingen die niet van een reguliere werkgever kan worden gevraagd
- Ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV
- Personen hebben wel arbeidsvermogen
- Zijn in staat tot loonvormende arbeid
- Er dient een dienstverband te worden afgesloten

#### 6.1.5. Proefplaatsing / dienstverband

Er kan door de gemeenten die vallen onder de gemeenschappelijke regeling van de Diamant-groep een proefplaatsing in de verordening worden opgenomen. Iemand kan starten met een proefplaatsing van drie maanden met behoud van de uitkering. Er is ook de mogelijkheid om te starten met een dienstverband van drie maanden waarbij de persoon wel meteen recht heeft op loon, vakantiedagen en na een half jaar pensioensopbouw. Het is goed om te beseffen dat de gemeente Tilburg voornemens is om meteen een dienstbetrekking aan te gaan, waardoor een persoon meteen recht heeft op loon, het pensioen eerder gaat opbouwen en recht heeft op vakantiedagen. Hierbij stopt de uitkering en krijgt iemand een arbeidsovereenkomst met arbeidsvoorwaarden. Andere gemeenten kunnen hierin een andere keuze maken.

#### 6.1.6. Werkplekken

Ter realisatie van de beschutte werkplekken zijn er verschillende plekken beschikbaar bij de Diamant-groep, zoals Productie en Kwekerij & Stekbedrijf. Bovendien zijn er ook plekken bij het Schoonmaakbedrijf, Groen Xtra en La Poubelle (kringloopwinkel) waar mensen kunnen gaan werken in een beschutte omgeving. Er is dus veel aanbod, waardoor de Diamant-groep een aantrekkelijke uitvoerder is voor de gemeente en de geïndiceerde. Er wordt ook gezorgd voor een gepaste plek voor de persoon. Daarnaast heeft de Diamant-groep verschillende mogelijkheden om aanpassingen te doen voor de persoon die werk gaat verrichten in een beschutte omgeving, zoals een prikkelarme ruimte, repeterende taken, minder snel tempo en productieprocessen die geheel uitgerafeld zijn. De cijfers van aanmelding bij de Diamant-groep en het UWV blijven echter nog achter bij de verwachtingen.

#### 6.1.7. Wachtlijst

Tevens kan een gemeente ervoor kiezen om een wachtlijst op te stellen. Dit is vooral aan de orde indien er veel vraag is naar beschut werk, terwijl de plekken die gerealiseerd dienen te worden vanuit de ministeriële regeling al vergeven zijn. Dan is er dus geen aanbod van werkplekken, waardoor iemand op de wachtlijst komt.

#### 6.1.8. Financiële instrumenten

Verder zijn er verschillende financiële instrumenten voorhanden waardoor het beschut werk voor een persoon rendabel gemaakt kan worden, zoals de loonkostensubsidie, een stimuleringsmaatregel in de vorm van een bonus, het lage inkomensvoordeel en de begeleidingskosten. Indien de gemeente een besluit heeft genomen, is zij verplicht om een dienstbetrekking te regelen onder beschutte omstandigheden. Als er een dienstbetrekking wordt aangegaan met de Diamant-groep, wordt het door de gemeente ontvangen budget voor beschut werk overgemaakt naar de Diamant-groep.

#### 6.1.9. Loon

Een persoon met de indicatie beschut werk wordt beloond met het wettelijk minimumloon. Het eerste anderhalf jaar, 78 weken, is de ABU-beloning van toepassing uit de ABU-cao. Na een jaar valt iemand onder de inlenersbeloning, waardoor de werkgever in eigen cao's bepalingen kan opnemen over de beloningen van doelgroepen, zoals iemand met beschut werk. De Diamant-groep heeft deze beloning vastgelegd in de cao van B.V. 18k. Hierdoor behoudt iemand het wettelijk minimumloon en hoeft er niet betaald te worden aan de hand van de functie die een ander daar bekleedt.



#### 6.1.10 No-riskpolis

Tijdens de Wsw was er al sprake van een no-riskpolis en dat is met de komst van de Participatiewet ook weer van toepassing. De werkgever, dus ook de Diamant-groep, heeft bij ziekte van een werknemer die in een beschutte omgeving werkt, recht op een ziektebewaaring van het UWV. Dit is ter compensatie voor de loonkosten van de werkgever.

### 6.2. Aanbevelingen

#### 6.2.1 Diamant-groep en beschut werk

Op 1 januari 2017 is de realisatie van beschutte werkplekken verplicht voor elke gemeente. Hier moeten de gemeenten zich aan houden, anders is er sprake van een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de Pw en is de minister bevoegd om een aanwijzing te geven aan het college. Gemeenten zijn vrij om te bepalen waar ze beschut werk gaan organiseren. De Diamant-groep is een preferente partij hiervoor, aangezien zij vanuit de Wsw al bekend zijn met de doelgroep, al voldoende plekken hebben waarin een beschutte omgeving is gewaarborgd en er al veel begeleiding is met goede kennis van de specifieke problematiek. Daarmee is de Diamant-groep dus een aantrekkelijke partner om de plekken te realiseren, aangezien de gemeenten verplicht zijn om 42 beschutte werkplekken te creëren (Tilburg 34, Alphen-Chaam 0, Dongen 2, Gilze en Rijen 2, Goirle 3, Hilvarenbeek 1). Het is dan ook raadzaam voor de Diamant-groep om steeds het voortouw te nemen in het aanbieden van mogelijkheden voor specifieke doelgroepen. Om overleggen met de gemeenschappelijke regeling in stand te houden en te blijven kijken naar wensen en behoefte van de persoon. Op die manier blijft de Diamant-groep een aantrekkelijke partij voor de gemeenten om ook voor 2018 de taakstelling voor het creëren van beschutte werkplekken te mogen uitvoeren. Verder is het raadzaam dat er vaste begeleiders zijn met kennis over de specifieke problematiek, zoals bij de Wsw ook van toepassing was.

#### 6.2.2 Transparante verordening

Het is aan de gemeente Tilburg en de andere gemeenten die vallen onder de gemeenschappelijke regeling van de Diamant-groep om een verordening te maken. Dit is verplicht gesteld in de Participatiewet. Hier zal Diamant-groep zich aan dienen te houden en kan daarin zien hoe een gemeente de voorzieningen heeft ingericht. Het is dan ook de Diamant-groep aan te raden om de gemeenten te adviseren een transparante verordening op te stellen welke voor iedere gemeente, die onder de regeling van de Diamant-groep valt, geldt. Indien de gemeenten de regels voor de verordeningen inkaderen, beleidskeuzes maken en de wetwijzigingen verwerken, is het voor de Diamant-groep duidelijk wat er verwacht wordt bij de uitvoering van beschut werk. Voor de Diamant-groep is het nuttig dat er een wachtlijst en proefplaatsing wordt ingekaderd in de verordening, dat er zekerheid is of er tijdelijke of vaste dienstverbanden worden aangegaan. Tijdelijke dienstverbanden zijn aantrekkelijker voor de Diamant-groep, aangezien er nog een cao voor beschut werk in de toekomst kan komen.

#### 6.2.3. Verandering plaatsing

Een persoon met de indicatie beschut werk wordt via het Adviescentrum van de Diamant-groep geplaatst bij een bedrijfs onderdeel. Het is goed te realiseren dat indien iemand een advies van het UWV heeft gekregen met een negatief oordeel, diegene niet in aanmerking komt voor beschut werk. Iemand heeft dan geen arbeidsvermogen, waardoor dagbesteding of vrijwilligerswerk kan worden aangeboden. Ook kan iemand met de indicatie beschut werk een ontwikkeling hebben doorgebracht, waardoor doorstroming naar het doelgroepregister of regulier wenselijk is.

#### 6.2.4. Geen proefplaatsing

Het is wenselijk voor de Diamant-groep dat er een dienstverband van drie maanden vastgesteld wordt in de verordening. Gedurende deze periode kan de continuïteit van het werk en de staat van loonvormende arbeid worden vastgesteld. Dit is ook wat de gemeente Tilburg beoogt te gaan organiseren. Zij zijn tevens voornemens om meteen een dienstbetrekking met de persoon aan te gaan. Via P-detachering, met toepassing van de ABU-cao, kunnen er de eerste 78 weken van het dienstverband een onbepaald aantal arbeidscontracten voor bepaalde tijd worden gesloten. Dit is voordelig voor de gemeente, omdat iemand dan direct onder de taakstelling vanuit de ministeriële regeling valt en aantrekkelijk voor de geïndiceerde omdat hij meteen het wettelijk minimumloon gaat verdienen. Door meteen een persoon met een dienstbetrekking voor drie maanden in een beschutte werkomgeving te laten werken, ontstaat het recht op loon, vakantiedagen en pensioen voor degene met de indicatie beschut werk. Hierdoor wordt de Diamant-groep een aantrekkelijke partner om het beschut werk uit te voeren, zowel voor de geïndiceerde en gemeente.

#### 6.2.5. Wachtlijst

Verder is het raadzaam dat er vaste begeleiders zijn met kennis over de specifieke problematiek. De gemeente Tilburg is voornemens geen wachtlijst te hanteren aangezien de aanmeldingen op dit moment niet de taakstelling van de ministeriële regeling halen. Dit is een beleidskeuze voor de gemeente. Indien de verplicht gestelde beschutte arbeidsplekken zijn vergeven en er komt een nieuwe kandidaat voor beschut werk, verkrijgt deze vanuit de gemeente Tilburg toch een beschutte werkplek. Hiervoor zijn verder geen financiële middelen van het Rijk beschikbaar, maar dit financiële risico gaat de gemeente Tilburg nemen. Het is aan de andere gemeente wel aan te raden in de verordening een wachtlijst op te nemen. Dit vanwege het feit dat er bij de voldoening van de verplicht gestelde plekken uit de ministeriële regeling iemand dan op de wachtlijst kan worden gezet. Hierdoor neemt de gemeente geen financieel risico. Het advies aan de Diamant-groep is om rekening te houden met het feit dat iedere verordening van de verschillende gemeenten andere bepalingen kunnen hebben, zoals die met betrekking tot de wachtlijst. Iedere gemeente heeft daarin namelijk beleidsvrijheid, wat kan leiden tot verschillen in de uitvoering van de verordening.

#### 6.2.6. Financiële middelen

Er is door het ministerie berekend dat met de financiële middelen er een kostendekkend en rendabel plan ligt. Het advies voor de Diamant-groep is dan ook om de kosten en baten in de gaten te houden en actie te ondernemen indien er verlies wordt ondervonden bij de Diamant-groep. Bij het creëren van de beschutte werkplekken is het goed om te realiseren dat dit de duurste werkplekken zijn, vanwege de begeleiding en infrastructuur.

#### 6.2.7. Contracten voor bepaalde tijd

Het is verstandig om als werkgever, in casu de Diamant-groep, contracten voor bepaalde tijd aan te gaan. Indien er sprake is van een contract voor bepaalde tijd met de duur van meer dan zes maanden, moet de werkgever de aanzegtermijn hanteren. Dat wil zeggen dat een werkgever een maand voorafgaand aan het verloop van het contract voor bepaalde tijd de werknemer hierover moet inlichten. Als aan de aanzegtermijn is voldaan, eindigt het contract voor bepaalde tijd van rechtswege. Dit is aantrekkelijk aan het contract. Indien dit niet wordt gedaan, moet er een boete worden betaald. De boete voor de werkgever is een vergoeding gelijk aan het bedrag van het loon voor een maand te betalen aan van de werknemer. Contracten voor bepaalde tijd zijn tevens aantrekkelijk, omdat het onduidelijk is of er binnen

aanzienlijke tijd een collectieve arbeidsovereenkomst voor beschut werk in werking zal treden. Ook hierbij is het niet te voorzien welke arbeidsvoorwaarden er komen. Deze kunnen gunstig zijn voor de werkgever, maar ook gunstig zijn voor de werknemer (degene met de indicatie beschut werk).

#### 6.2.8. Arbeidsovereenkomst

Ook is het aan te bevelen om altijd te kijken of er sprake is van een arbeidsovereenkomst conform art. 7:610 BW, waarin vier criteria zijn opgenomen. Voor de zorgvuldigheid is het dus van belang dat er altijd wordt getoetst aan de criteria verkrijging van loon voor de persoon met de indicatie beschut werk, in dienst van een SW-bedrijf of andere instantie. Dit moet gedurende een zekere tijd, dus het kan niet over een paar dagen gaan en er moet natuurlijk binnen het bedrijf arbeid worden verricht.

#### 6.2.9. P-detachering

Daarnaast is het een aanbeveling om de arbeidsovereenkomst en de voorwaarden voor beschut werk te regelen via P-detachering, zoals de Diamant-groep ook van plan is. De personen die via P-detachering een contract krijgen, verkrijgen een detacheringsovereenkomst. Ten eerste zijn er dan voor de werkgever voordelen, zoals geen administratieve warboel en kunnen er flexibele contracten worden geboden. Er is flexibiliteit en met de afhankelijkheid van wanneer er een cao voor beschut werk komt, is dit een goede voorziening. Het is namelijk zeer voordelig dat via P-detachering en de ABU-cao 5,5 jaar lang contracten voor bepaalde tijd kunnen worden aangeboden. Op deze manier kan er op een eenvoudige wijze afscheid worden genomen van een persoon, door ervoor te kiezen om het contract voor bepaalde tijd niet voort te zetten. De Participatiewet zegt namelijk niks over de arbeidsvoorwaarden en contract, dus dat moet elk SW-bedrijf zelf als werkgever organiseren. In de arbeidsovereenkomst via P-detachering moet de Diamant-groep dus geen bepaling opnemen dat deze automatisch komt te vervallen bij een nieuwe cao voor beschut werk, want het is onduidelijk of er gunstigere of ongunstigere voorwaarden in de nieuwe cao zullen staan.

#### 6.2.10 Incorporatiebeding

Tevens is het verstandig om een incorporatiebeding op te nemen zodra er zicht komt op een nieuwe gunstige cao beschut werk. Door een dynamisch incorporatiebeding op te nemen is de toekomstige cao's van toepassing. Dit om te voorkomen dat na inwerkingtreding van de cao er met iedere medewerker een nieuwe overeenkomst afgesloten zal moeten worden.

#### 6.2.11 Ontbindende voorwaarden

Tevens krijgt elke gemeente financiële middelen, oftewel een subsidie van het Rijk, om het beschut werk te creëren. In de arbeidsovereenkomsten is het volgens de Hoge Raad raadzaam een ontbindende bepaling op te nemen dat de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd indien de subsidie voor de beschutte werkplek komt te vervallen.<sup>148</sup>

#### 6.2.12 Kennis overdragen

Tevens is het advies aan de Diamant-groep om medewerkers op de hoogte te stellen van wat beschut werk is en van de inhoud van de verordening. Het is hierbij ook van belang dat ze bij de totstandkoming van de verordening haar wensen aangeeft en deelneemt aan vergaderingen als belanghebbende om tot een verordening te komen waaraan de Diamant-groep uitvoering kan geven. Tot slot wordt door de

---

<sup>148</sup> HR 8 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP0580.

onderzoekster aanbevolen om een evaluatie uit te voeren onder de managers, directie, personeels-adviseurs en andere medewerkers die gaan werken met beschut werk, in hoeverre zij bekend zijn met het beschut werk. Iedereen moet ook steeds op de hoogte blijven van de veranderingen of problemen die ondervonden worden aan het beschut werk. Op deze manier kan de Diamant-groep excelleren in de uitvoering van beschut werk.

# Literatuurlijst

## Literatuur

### **Eiselin 2016**

Drs. W.F.A. Eiselin, '*Participatiewet Tekst en Toelichting en stand van zaken per 1-4-2016*', Den Haag: Sdu uitgevers 2016.

### **Geugjes 2016**

Mr. H.C. Geugjes & mr E.B. Wits, '*Arbeidsrecht begrepen*', Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2016.

### **Geugjes 2017**

Mr. H.C. Geugjes, '*Socialezekerheidsrecht begrepen*', Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2015.

### **Houweling 2015**

Prof. mr. A.R. Houweling & mr. M.J.M.T. Keulaerds, '*Wet werk en zekerheid*', Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2015.

### **Van Sloten 2016**

J.M. van Slooten, M.S.A. Vegter & E. Verhulp, '*Arbeidsrecht tekst & commentaar*', Deventer: Wolters Kluwer 2016.

## Scriptie

### **Den Hollander 2016**

Karin den Hollander, '*Tegenprestatie naar vermogen*' (scriptie), Juridische Hogeschool, Tilburg 12 januari 2016.

### **De Beer 2008**

C.J.M.M. de Beer, '*Heeft de WSW in zijn huidige vorm en opzet nog enig bestaansrecht*' (masterscriptie), 2008.

## Tijdschriften

### **Hermans 2015**

Mr. Dr. K. Hermans, '*Participatiewet: op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt*', TAP 2015, afl. 8, p. 1-13.

## Jurisprudentie

- CRvB 29 maart 2006, LJV AW2358, USZ 2006/146.
- HR 8 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO9549, (Vixia/Gerrits).
- HR 8 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP0580.
- HR 25 maart 2011, LJV BP3887, NJ 2011/594, (Gouden Kooi).
- Hof Arnhem-Leeuwarden 31 januari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:645.
- Rb. Limburg 21 februari 2017 ECLI:NL:RBLIM:2017:1478
- Rb. Leeuwarden 3 november 2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AU7689.

## Parlementaire stukken

- *Kamerstukken I* 2016/17, 34578, A, p. 13 (MvT).
- *Kamerstukken II* 1994/95, 24 347, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 29 817, nr. 40.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 161, nr. 107.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 161, nr. 113.
- *Kamerstukken II* 2015/16, 34 352, nr. 19.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 34 578, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 34 578, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 34 578, nr. 17.

## Websites

- [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)
- [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)
- [www.rechtsorde.nl](http://www.rechtsorde.nl)
- [www.samenvoordeklant.nl](http://www.samenvoordeklant.nl) (Programmaraad)
- [www.cedris.nl](http://www.cedris.nl)
- [www.diamant-groep.nl](http://www.diamant-groep.nl)

## Rapporten

### **Handreiking beschut werk 2014**

- F. Kuiper, *Handreiking beschut werk*, Programmaraad en Stimulanz, december 2014.

### **Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk 2017**

- W. Eiselin, *Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk*, Programmaraad en Stimulanz, februari 2017.

### **Kennisdocument beschut werk 2016**

- *'Kennisdocument beschut werk'*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Veel gestelde vragen en antwoorden, 4 maart 2016.

### **Kennisdocument beschut werk 2017**

- *'Kennisdocument beschut werk'*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Veel gestelde vragen en antwoorden, 2 maart 2017.

- **Kennisdocument instrumenten en financiering 2017**

*Kennisdocument ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, februari 2017.

### **Rapport Beschut werk, nota van bevindingen 2015**

- Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Beschut werk*, Nota van bevindingen, oktober 2015.

**Rapport Vervolg onderzoek beschut werk 2016**

- Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vervolg onderzoek beschut werk*, Stand van zaken voorjaar 2016, juni 2016.