

Vergaderjaar 2019–2020

34 578

Wijziging van Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten en het openstellen van de Praktijkroute

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

D¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2019

Aanleiding

Hierbij bied ik u de evaluatie van beschut werk² aan die door de Inspectie SZW is uitgevoerd. In deze brief geef ik mijn reactie, in het licht van de evaluatie van de Participatiewet. Ik reageer hiermee ook op de motie van Tweede Kamerlid Jasper van Dijk³ over financiering beschut werk en over de toegang tot beschut werk.⁴ En ga ik in op mijn toezeggingen gedaan aan de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg Participatiewet op 23 januari en 12 september 2019 en bij het 30-ledendebat over het sluiten van sociale werkplaatsen dd. 10 april 2019.

Aantal beschut werkplekken

Tot de doelgroep beschut werk behoren mensen met arbeidsvermogen van wie verwacht wordt dat zij (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning. Zij hebben uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van beschut werkplekken; UWV beoordeelt of iemand voor beschut werk in aanmerking komt.

Het aantal beschutte werkplekken is sterk gestegen sinds de wetswijziging van 2017. Sindsdien is een gemeente verplicht iedereen met een positief advies beschut werk een beschutte werkplek te bieden, tot het moment dat het aantal plekken dat genoemd is in de ministeriële regeling Vaststelling aantallen beschut werk voor die betreffende gemeente is bereikt. Ook kunnen sinds 2017 mensen zelf een advies beschut werk

¹ Letter D heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 578.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165911.

³ Kamerstukken II 2019–2020 34 352 nr. 171.

⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 35 000 XV, nr. 56.

aanvragen bij UWV. Eind 2016 werkten er circa 270 mensen in beschut werk. Eind 2017 waren dat er circa 1.200 en eind 2018 ruim 2.500. Het meest recente cijfer heeft betrekking op juli 2019, op dat moment waren circa 3.300 mensen werkzaam op een beschut werkplek. Steeds meer mensen werken dus beschut maar tegelijkertijd moet ik constateren dat de aantallen achterblijven bij de ramingen. In 2018 bedroeg het aantal plekken in de regeling 4.600. Daarbij is van belang dat de behoefte leidend is en de aantallen uit de ministeriële regeling niet taakstellend. Vooral leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs stromen in op een beschut werkplek, evenals uitkeringsgerechtigden Participatiewet. Daarnaast stromen mensen in vanuit dagbestedingsorganisaties en GGZ-instellingen, de Wsw-wachlijst, het sociaal wijkteam en het entree-onderwijs.

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de aantallen beschut werkers. 13% van de gemeenten heeft over 2018 het aantal van de ministeriële regeling gehaald. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Zo zijn sommige gemeenten niet direct in 2015 begonnen met beschut werk waardoor daar het proces vaak nog in een opbouwfase zit. Sommige gemeenten zetten alles op alles om zoveel mogelijk kandidaten voor beschut werk te vinden en vervolgens te plaatsen, terwijl andere gemeenten een meer afwachtende houding hebben. Er zijn ook gemeenten die met name jonge kandidaten bij voorkeur niet meteen in beschut werk plaatsen maar kiezen voor plaatsing in dagbesteding of in een baan in het kader van de banenafpraak, zodat deze jongeren zich daar kunnen ontwikkelen. Hoewel in veel gemeenten een goede samenwerking met UWV en met vso/pro scholen tot stand is gekomen, onderkent een deel van de gemeenten dat de aansluiting bij en samenwerking met vso/pro scholen nog beter kan. Er is dus nog ruimte voor verbetering van de toeleiding van mensen naar een beschut werkplek.

Belang van beschut werk

Verreweg de meeste gemeenten geven aan dat beschut werk in een behoefte voorziet, al zijn er belemmeringen en kanttekeningen. Zo vinden gemeenten de regeling zelf en het geheel aan regelingen voor arbeidsbeperkten complex. De beschut werkers zelf zijn tevreden met hun werk. Ik zie toegevoegde waarde van deze specifieke regeling binnen de Participatiewet voor de meest kwetsbare groep op de arbeidsmarkt, zodat we er zeker van kunnen zijn dat deze mensen ook daadwerkelijk een baan krijgt aangeboden. De gemeente is immers verplicht voor de mensen met een positief advies beschut werk een baan te creëren (tot het aantal van de ministeriële regeling). Zonder deze verplichting zou het risico bestaan dat deze mensen altijd achteraan de rij moet aansluiten voor een traject of een baan. Dit sluit niet aan bij de inclusieve samenleving die mij voor ogen staat. Hieruit vloeit voort dat objectief en voor het hele land op dezelfde manier bepaald moet worden wie ervoor in aanmerking komt. Bij de totstandkoming van de Participatiewet is bepaald dat UWV verantwoordelijk is voor het beoordelen van kandidaten en voor het afgeven van een advies over de geschiktheid voor beschut werk.

Uit de evaluatie is ook gebleken dat gemeenten onzekerheid ervaren ten aanzien van beschut werk, bijvoorbeeld ten aanzien van de financiering. Ik wil gemeenten zoveel mogelijk zekerheid en continuïteit bieden. Met het handhaven van het instrument beschut werk en de landelijke advisering door UWV bestaat een goede balans tussen optimale vrijheid van gemeenten om maatwerk te bieden enerzijds en het belang van de bescherming voor deze zwakste groep anderzijds. Wel zijn er verbeteringen in de uitvoering mogelijk die ik hieronder weergeef.

Beoordeling beschut werk

In de evaluatie lees ik dat sommige gemeenten de wens uiten om zelf te beoordelen of iemand is aangewezen op beschut werk. Ook op andere momenten hebben partijen hiervoor gepleit, onder de titel van «praktijk-route beschut werk». Dit zou dan kunnen aan de hand van de huidige criteria of andere criteria (bijvoorbeeld alleen de loonwaarde) en eventueel alleen aan de hand van een concrete praktijksituatie in plaats van zoals nu los van een concrete baan. Ik denk echter dat een objectieve en voor het hele land gelijke wijze van beoordelen, waarbij de beschutte banen toekomen aan mensen van wie verwacht mag worden dat zij anders niet aan het werk komen, tot een meer inclusieve arbeidsmarkt leidt. Ik vind het daarbij zinvol dat de ervaringen in de praktijk die een gemeente opdoet met een potentiële beschut werker, worden meegewogen door UWV.

De criteria voor beschut werk zoals die nu wettelijk geregeld zijn, zijn goed werkbaar voor UWV, zo blijkt uit het onderzoek. Wel ervaren gemeenten soms onduidelijkheid, maar die lijkt meer samen te hangen met onbegrip, slechte communicatie of verschil van mening met UWV over de beoordeling van individuen, en met het gegeven dat sommige mensen moeilijk plaatsbaar zijn. De communicatie tussen UWV en gemeenten is weliswaar steeds beter geworden, maar kan zich nog verder ontwikkelen. Het moet bijvoorbeeld duidelijker worden voor gemeenten wat voor soort praktijkinformatie over de potentiële beschut-werkenden UWV graag wil hebben en welke soort informatie niet zinvol is. Het blijft nodig dat UWV de beoordelingswijze uitlegt aan gemeenten omdat er aan die zijde misverstanden kunnen zijn. Dialoogsessies tussen regionale arbeidsdeskundigen en gemeenten, om meer kennis over elkaars werkwijze te krijgen en concrete afspraken te kunnen maken blijven nodig. Enerzijds omdat medewerkers binnen een organisatie elkaar opvolgen en anderzijds omdat werkwijzen en procedures kunnen veranderen.

De motie van het Tweede Kamerlid Jasper van Dijk over de toegang tot beschut werk (35 000 XV, nr. 56) vroeg de toegang te verruimen om te voorkomen dat mensen met een beperking tussen wal en schip vallen. Er blijkt niet uit de evaluatie dat een dergelijke situatie bestaat. Wel vinden sommige mensen heel moeilijk een baan, zowel binnen de groep beschut werk als binnen de doelgroep van de banenafpraak. Ik vind dit zorgelijk en vind dat gemeenten alles op alles moeten zetten om voor iedereen een geschikte baan te vinden met gebruikmaking van alle beschikbare instrumenten. Het gaat immers bij de doelgroep banenafpraak om mensen waarvan UWV objectief heeft vastgesteld dat zij kunnen werken bij een regulier bedrijf.

Passend werk

Dat gemeenten het moeilijk vinden voor bepaalde groepen mensen een geschikte werkplek te vinden, geldt vooral voor mensen voor wie het lastig is om binnen de reguliere setting van het SW-bedrijf te werken. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval bij mensen met normale intelligentie en psychische aandoeningen zoals autisme. Vooral in kleine gemeenten is het moeilijk de expertise daarvoor in huis te hebben. Specifiek voor mensen met ernstige psychische aandoeningen kan het zinvol zijn een zogenaamd IPS-traject in te kopen. IPS (Individuele Plaatsing en Steun) ondersteunt mensen met ernstige psychische aandoeningen bij het vinden en behouden van een baan. Dat kan ook een beschut werk-baan zijn. Deze trajecten worden aangeboden door de GGZ-instelling bij wie de betrokkene bekend is waardoor de begeleiding is geïntegreerd met zorg, en in samenwerking met UWV of gemeente. Deze methode kan nog beter

bij gemeenten onder de aandacht worden gebracht. Gemeenten die meer willen weten over de methode en die willen onderzoeken of de methode geschikt is voor een van hun beschutte werk-kandidaten, kunnen zich tot een GGZ-instelling met een IPS-programma in de regio wenden of meer informatie krijgen via het Kenniscentrum Phrenos. Zie www.werkenmetIPS.nl.

Een beter werkend proces

Uit de evaluatie blijkt dat verschillende onderdelen in het proces «van advies naar plek» nadere aandacht en stimulans behoeven. Ik wil dit proces faciliteren samen met de Programmaraad, met als insteek het zoeken en verspreiden van goede voorbeelden, waardoor gemeenten van elkaar kunnen leren. Dit vanuit de ambitie dat er minder tijd zit tussen het positieve advies en de plaatsing op een beschutte werkplek en dat iedere beschutte werknemer werkt op een passende plek. Werken op een passende plek leidt namelijk minder snel tot uitval.

SW infrastructuur

De inspectie stelt vast dat verreweg de meeste beschutte werkers binnen de SW infrastructuur werken, die van oudsher toegesneden is om beschut werkplekken te creëren. De meeste SW-bedrijven zijn inmiddels omgevormd naar sociale ontwikkelbedrijven. Zij werken voor zowel de mensen met een arbeidsbeperking als voor andere groepen zoals mensen met een Participatiewetuitkering en statushouders. Volgens informatie van Cedris levert meer dan 90% van de sociale ontwikkelbedrijven een bijdrage aan de uitvoering van (onderdelen van) de Participatiewet. Slechts een zeer gering aantal sociale ontwikkelbedrijven voert nog uitsluitend de Wsw uit. Detachering kan een belangrijke rol spelen om duurzame banen te creëren voor mensen met een beperking. Ik laat onderzoek doen naar de aanwezigheid van detacheringsfaciliteiten in de arbeidsmarktregio. Begin volgend jaar zal ik dit onderzoek aan de Tweede Kamer aanbieden, voorzien van mijn reactie en daarbij ook de diverse moties betrekken die wijzen op het belang van behoud van de kennis en infrastructuur van de sw-bedrijven.

Kosten

Uit de evaluatie is geen eenduidig beeld gekomen van de kosten die gemoeid zijn met één beschut werkplek. Daardoor kon de Inspectie geen eenduidige conclusie trekken over de vraag of gemeenten uitkomen met het budget dat zij krijgen voor één plek. De meeste gemeenten geven aan dat zij rondkomen, maar dat dat ook komt doordat zij de geraamde aantallen beschut werkplekken niet halen. Sommige gemeenten geven aan dat het budget voor één beschut werkplek voor nu toereikend is maar als de tijdelijke bonus vervalft, zij verlies zullen maken. Er zijn ook gemeenten die aangeven nu al een negatief resultaat te hebben voor één beschut werkplek. Ik acht het onbevredigend dat ik geen goed beeld heb gekregen van wat gemeenten nu uitgeven aan beschut werk en dat ik mij dus ook geen goed oordeel kan vormen over de toereikendheid van het budget. Ik ben daarom van plan een verdiepend onderzoek te laten doen specifiek naar de uitgaven van gemeenten voor beschut werk. De middelen voor begeleiding voor beschut werkers worden jaarlijks aan de gemeenten toegekend via een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de instroom in de jaren 2012–2014 in de Wajong werkregeling en de Wsw-wachlijst. De verdeelsleutel is de basis voor de verdeling van het geraamde aantal plekken voor een jaar; dit aantal plekken is ook het aantal waartoe de gemeente verplicht is plekken te creëren voor burgers met een positief advies beschut werk. Gezien de

grote verschillen in het land in het aantal gerealiseerde werkplekken ten opzichte van de aantallen uit de ministeriële regeling is het de vraag of deze verdeelsleutel de huidige behoefte aan beschut werk nog goed weergeeft. Daarom wil ik gaan onderzoeken of er een beter verdeelmodel mogelijk is: zijn er andere objectieve criteria te bepalen die de behoefte beter zouden weergeven? Ik verwacht hier in de tweede helft van 2020 op terug te komen.

Relevant is ook dat ik als onderdeel van het breed offensief een verkenning uitvoer naar een alternatieve financiering van loonkostensubsidies op basis van realisaties. Het CPB verwacht hiervan positieve werkgelegenheidseffecten, in het bijzonder voor mensen met lage loonwaarden, en een lichte stijging van de uitgaven. Deze nieuwe financieringssysteem zou ook een extra impuls kunnen geven aan de toeleiding van mensen naar een beschut werkplek.

Simpel switchen

Eerder had ik al in de brief over simpel switchen in de participatieketen (27 december 2018) aangegeven dat ik de doorstroming van beschut werk naar de banenafpraak makkelijker wil maken. Ik wil dit doen door te regelen dat iemand die van beschut werk naar banenafpraak gaat, zijn of haar positief advies makkelijk kan terugkrijgen als blijkt dat de baan in het kader van de banenafpraak toch niet lukt. Op die manier hoop ik zonder overbodige administratie en zonder belasting van UWV te bereiken dat mensen gebruik kunnen maken van het instrument dat het best bij hen past. Ik heb hiertoe een wijziging van het Besluit beschut werk in gang gezet.

Meetellen beschut banen voor de banenafpraak

Tijdens het Algemeen Overleg over de Participatiewet van 12 september jl. heeft Tweede Kamerlid Renkema (GL) gevraagd of nieuw beschut werkplekken kunnen meetellen voor de banenafpraak om daarmee een nieuwe ambitie van 155.000 extra banen te realiseren. Ook speelt daarbij de vraag of de banen van mensen die bij een reguliere werkgever op een beschut werkplek aan de slag zijn gegaan, kunnen meetellen voor de banenafpraak. Het meetellen van nieuw beschut-werk banen bij reguliere werkgevers voor de banenafpraak is een sympathieke gedachte. Werkgevers spannen zich immers in om mensen met een (zware) beperking aan het werk te helpen. Als er meer beschutte plekken bij reguliere werkgevers gerealiseerd kunnen worden, kan dit bovendien mogelijk leiden tot een meer soepele overgang naar een «gewone» baan in het kader van de banenafpraak. Er blijken echter veel haken en ogen te zitten aan het meetellen van beschut-werk bij reguliere werkgevers. Daarom wil ik met betrokken partijen een nadere verkenning starten om de mogelijkheid verder uit te werken, en daarbij ook de proportionaliteit te betrekken. In de eerste helft van 2020 informeer ik de Tweede Kamer over de nadere uitwerking. Het is onwenselijk om de aantallen van de banenafpraak en nieuw beschut bij elkaar op te tellen. Er zijn te grote verschillen tussen beide afspraken in onder andere de verantwoordelijkheden, de naleving en de doelgroepen. Het optellen van twee verschillende verantwoordelijkheden kan ook leiden tot minder banen voor beide doelgroepen.

Tenslotte

De evaluatie sterkt mij in de gedachte dat beschut werk essentieel is om de meest kwetsbare mensen de mogelijkheid te bieden op werk. Na een uiterst moeizame start is het aantal mensen dat beschut werkt fors toegenomen. De evaluatie maakt duidelijk dat er ruimte is voor verbe-

tering. Ook veranderingen in de financieringssystematiek kunnen bijdragen aan meer beschut werkplekken, aansluitend op de behoefte. Ik zal de Tweede Kamer blijven informeren over de ontwikkeling van beschut werk en de acties die ik in deze brief heb aangekondigd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark