

Kenmerk	W12.14.0379/III
Datum advies	28 november 2014
Vindplaats	-

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de werkzaamheden die het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen uitvoert om te beoordelen of een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft (Besluit advisering beschut werk), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2014, no.2014002008, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de werkzaamheden die het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen uitvoert om te beoordelen of een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft (Besluit advisering beschut werk), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit stelt regels op grond waarvan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) werkzaamheden voor een college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) uitvoert ten behoeve van de vaststelling of een inwoner uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. Zo worden onder meer de criteria voor de bedoelde beoordeling vastgesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de criteria voor de doelgroep voor beschut werken en de plicht voor het college om het advies van het UWV te volgen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### 1. Criteria beschut werken

De Participatiewet bevat diverse instrumenten om mensen te ondersteunen bij (arbeids)participatie. De participatievoorziening beschut werk is één van deze instrumenten. Deze voorziening is bedoeld voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. *(zie noot 1)* Ten behoeve van de participatievoorziening beschut werk voeren gemeenten een voorselectie uit. Daarin bepalen zij voor welke mensen zij op welk moment deze participatievoorziening willen inzetten. Gemeenten leggen in een verordening vast hoe zij deze voorselectie uitvoeren. Vervolgens vraagt de gemeente advies aan het UWV voor het vaststellen of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort. *(zie noot 2)* Ziet de Afdeling het goed, dan beoordeelt het UWV op grond van de Methode SMBA *(zie noot 3)* eerst of betrokkene over arbeidsvermogen beschikt. Vervolgens voert het UWV op basis van landelijke criteria, vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb), een beoordeling uit en

voorziet de gemeente van advies. Op basis van dit advies stellen gemeenten vast of iemand tot de doelgroep behoort.

Het ontwerpbesluit legt de bedoelde landelijke criteria vast. Die criteria luiden als volgt:

- de persoon is aangewezen op aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een reguliere werkgever kunnen worden gerealiseerd; en
- de persoon is aangewezen op zodanig toezicht/begeleiding dat die niet binnen redelijke grenzen door een reguliere werkgever kan worden aangeboden. *(zie noot 4)*

De Afdeling merkt op dat het begrip 'reguliere werkgever' geen algemeen gebruikt (juridisch) begrip is en dat dit aanleiding kan geven tot discussie. De Inspectie SZW heeft hier in een brief over de toezichtbaarheid van het ontwerpbesluit ook op gewezen. *(zie noot 5)* In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt op deze opmerking niet ingegaan.

Voorts merkt de Afdeling op dat het begrip 'binnen redelijke grenzen' vaag is en geen concrete norm bevat.

Wanneer deze criteria worden vergeleken met de toelichting op artikel 10b Participatiewet blijkt dat deze criteria weinig meer regelen dan de Participatiewet. De toelichting op artikel 10b Participatiewet stelt immers dat dit instrument 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". *(zie noot 6)* Gelet op het in de toelichting bij het ontwerpbesluit genoemde gewicht dat aan het advies van het UWV moet worden gegeven acht de Afdeling het van belang dat de bedoelde criteria zo concreet mogelijk luiden. Zij begrijpt dat dergelijke criteria niet tot in detail kunnen worden geregeld. Maar het voorgelegde ontwerpbesluit regelt weinig meer dan de wet waarop dat besluit is gebaseerd. Dit terwijl de wetgever heeft bedoeld dat de criteria bij amvb worden uitgewerkt. *(zie noot 7)*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het besluit aan te passen.

## **2. Afwijken van advies**

De toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt dat het college alleen het advies van het UWV niet hoeft te volgen indien dat advies onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het college mag als het UWV-advies wel zorgvuldig tot stand is gekomen dus niet van dat advies afwijken (ook niet gemotiveerd), aldus de toelichting. *(zie noot 8)* De toelichting wekt daarbij de indruk dat dit volgt uit afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

De Afdeling merkt op dat uit artikel 3:9 Awb volgt dat het college moet bezien of het advies van het UWV op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Uit afdeling 3.3 Awb vloeit echter niet voort dat het college niet van het advies mag afwijken indien het UWV het advies op zorgvuldige wijze tot stand heeft gebracht.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken en in ieder geval de bestaande tekst te schrappen.

## **3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

---

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.14.0379/III

- In artikel 3, eerste lid, na "de persoon met arbeidsvermogen" invoegen: bij het verrichten van werkzaamheden.

---

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 10 december 2014**

### **1. Criteria beschut werk**

De Afdeling merkt op dat het begrip 'reguliere werkgever' geen algemeen gebruikt (juridisch) begrip is en dat dit aanleiding kan geven tot discussie. Deze opmerking van de Afdeling heeft geleid tot aanpassing van artikel 3, eerste lid en de toelichting. De term regulier is eruit gehaald om de reden dat het geen toegevoegde waarde heeft omdat er geen andere werkgevers zijn waar mensen beschut kunnen werken dan reguliere werkgevers.

Voorts merkt de Afdeling op dat het begrip 'binnen redelijke grenzen' vaag is en geen concrete norm bevat. Voor de term 'binnen redelijke grenzen' is bewust gekozen, omdat de grenzen van wat men kan verwachten van een werkgever om mensen met een arbeidshandicap aan de slag te helpen in de tijd kan wijzigen. Wat we kunnen verwachten van een werkgever hangt bijvoorbeeld af van het economisch tij, de ondersteuning die we hen kunnen bieden en de afspraken die we met werkgevers maken over het in dienst nemen van mensen met een arbeidshandicap.

De Afdeling acht het van belang dat de criteria zo concreet mogelijk luiden. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het Besluit aan te passen. Bij het opstellen van het voorliggende Besluit was het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) nog niet zo ver dat het de criteria al nader had uitgewerkt in zijn eigen werkwijze. Inmiddels heeft het UWV een Werkwijzer Advies indicatie beschut werk voor zijn eigen arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen opgesteld. De opmerking van de Afdeling heeft geleid tot uitbreiding van de toelichting met deze informatie van het UWV.

### **2. Afwijken van advies**

De Afdeling geeft aan dat uit afdeling 3.3 Awb niet voortvloeit dat het college niet van het advies van het UWV mag afwijken indien het UWV het advies op zorgvuldige wijze tot stand heeft gebracht. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken en de bestaande tekst te schrappen.

Deze opmerking van de Afdeling heeft geleid tot het verwijderen van de desbetreffende alinea hierover in de toelichting (pagina 6, onderdeel 4. Overige aspecten, Advies en dienstbetrekking). Hiervoor in de plaats is een nieuwe verduidelijkte alinea gekomen die in lijn is met het advies van de Afdeling. Hierin is aangegeven dat het college moet nagaan of het advies zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk concludent is. Als dit het geval is, kan het college het advies (integraal) volgen. Indien een advies ten aanzien van deze punten gebreken bevat of het college zwaarwegende redenen ziet om het advies niet te volgen dan moet het college dit in het besluit motiveren.

De redactionele kanttekening van de Afdeling is verwerkt.

Ik moge U hierbij, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- 
- (1) Artikel 10b, eerste lid, Participatiewet.
  - (2) Artikel 10b, tweede lid, Invoeringswet Participatiewet (Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 113).
  - (3) Methode Sociaal Medisch Beoordelen van Arbeidsvermogen.
  - (4) Artikel 3, eerste lid, ontwerpbesluit.
  - (5) Brief d.d. 3 juli 2014 van de Inspectie SZW (2014-0000095478).
  - (6) Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 66.
  - (7) Zie voetnoot 2.
  - (8) Toelichting, paragraaf 4.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 239 kB\)](#)