



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Mw. drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Betreft
advies regelgeving beoordeling
banenafpraak en toegang
doelgroepregister

uw kenmerk
2016-0000150843
ons kenmerk
ECSD/U201601135

bijlage(n)
datum
16 augustus 2016

Geachte mevrouw Klijnsma,

Hartelijk dank voor het toezenden van het concept *wetsvoorstel wijziging wet- en regelgeving beoordeling banenafpraak en toegang doelgroepregister*. VNG is namens, en samen, met een aantal gemeenten al langere tijd in gesprek met uw ministerie en andere stakeholders over het vereenvoudigen van de Participatiewet. We geven dan ook graag een reactie op het door u aangeleverde concept wetsvoorstel.

De VNG is van mening dat met name voor de meer kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt een belangrijke rol is weggelegd voor de overheid. Gemeentebesturen delen die overtuiging als geen ander. Zij zien dagelijks de effecten van langdurige werkloosheid in hun directe omgeving. Alle gemeenten hebben dan ook vastgelegd op welke manier zij burgers ondersteunen naar werk of andere vormen van participatie. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten alle doelgroepen willen ondersteunen en dat de in te zetten instrumenten daarbij behulpzaam zijn, maar geen doel op zich. Gemeenten moeten daarbij vaak moeilijke keuzes maken. Keuzes die primair het belang van de burger dienen en passen binnen de verantwoordelijkheid en ruimte die de Participatiewet gemeenten geeft, te weten het doen van een aanbod vanuit één regeling zoals de Participatiewet dat heeft bedoeld. Dit past bij de decentralisatiegedachte en het gekozen concept van beleid op maat.

Binnen dit concept past niet dat van rijkswege op ieder moment wordt, of kan worden, ingegrepen in de wijze waarop gemeenten hun taken vervullen, zoals met het huidige conceptwetsvoorstel het geval is voor beschut werk. Dit past ook niet bij het systeem van stelselverantwoordelijkheid als leidend principe bij de decentralisaties.

Het organiseren van beschut werk is maatwerk. Gemeenten moeten de tijd én de (financiële) randvoorwaarden krijgen om dat maatwerk te ontwikkelen. Een wettelijke verplichting voor beschut werk volgt te snel op de invoering van de Participatiewet. Het is aan gemeenten zelf om hieraan invulling te geven. Gemeenten hebben hierbij een eigen verantwoordelijkheid om een goede invulling van beschut werk mogelijk te maken.

Wat ook niet past binnen de gedachte van één regeling, is dat er sprake is van oneerlijke concurrentie binnen de doelgroep voor loonkostensubsidie naar loonwaarde. Onder andere vanwege de no-risk polis en het meetellen voor de banenafsprak zijn werkzoekenden die zijn opgenomen in het doelgroepregister aantrekkelijker voor werkgevers dan werkzoekenden met loonkostensubsidie die niet in het register zijn opgenomen. Om voortvarend nadere invulling te geven aan de inclusieve arbeidsmarkt vraagt VNG u dan ook om niet te wachten met de praktijkroute en deze al per 1 januari 2017 in te voeren.

VNG heeft het kabinet en de sociale partners voorgesteld om de praktijkroute mogelijk te maken. Dat is efficiënter en effectiever. En minder bureaucratisch. Op de werkplek wordt – via een gecertificeerde methodiek – de loonwaarde van een werknemer vastgesteld. Blijkt deze lager dan het wettelijk minimumloon te zijn, dan is sprake van een werknemer met een arbeidsbeperking en zou deze persoon opgenomen moeten worden in het doelgroepenregister. Het aantrekkelijke aan deze route is dat het werkgevers in staat stelt om deze mensen aan te nemen¹ en er ook garanties zijn dat de kandidaat daadwerkelijk tot de doelgroep behoort². Een simpel en heel concreet systeem dat uitgaat van de mogelijkheden van de werknemer op de werkplek, eenvoudig uit te leggen is aan zowel werkgever als werkzoekende en de publieke middelen goed alloceert.

Als het aan gemeenten ligt wordt de praktijkroute snel ingevoerd. Na de eerder gevoerde bestuurlijke overleggen gingen wij er van uit dat in dit concept wetsvoorstel de invoering van de praktijkroute per

1 januari 2017 geregeld zou worden. Dat is niet het geval. Het strookt ook niet met de bestuurlijke afspraak die is gemaakt dat sprake zou zijn van één samenhangend pakket aan maatregelen. Wij zien die bestuurlijke afspraak niet terug in het conceptwetsvoorstel. Besluitvorming in het kabinet over de praktijkroute zal niet eerder plaatsvinden dan eind 2016 op basis van voldoende en objectieve gegevens. VNG vreest dat met deze formulering van uitstel afstel komt. Wanneer is de informatie "voldoende"? En wat wordt bedoeld met "objectieve" informatie? VNG pleit dan ook voor het invoeren van de praktijkroute per 1 januari 2017, waarbij gemeenten investeren om de resultaten en effecten goed te monitoren en regelmatig met de staatssecretaris te bespreken.

In de memorie van Toelichting schrijft u dat VNG overleg heeft gevoerd met ministerie en sociale partners over deze aanpassing van de Participatiewet om te komen tot een samenhangend

¹ Door de inzet van loonkostensubsidie en het gebruik kunnen maken van instrumenten als de no-risk polis en premiekorting

² De onafhankelijke stichting Blik op Werk verzorgt de certificering van de loonwaardemeting, waarbij gebruik wordt gemaakt van de laatste wetenschappelijke inzichten.

pakket van maatregelen. De voorliggende concept wetswijziging presenteert u als het resultaat daarvan. We kunnen echter niet anders dan constateren dat er van een samenhangend pakket geen sprake is. Tegenover de *zekere* ingrijpende maatregelen van extra verplichtingen beschut werk staat een *mogelijke* invoering van de praktijkroute, waarbij noch de voorwaarden, noch de termijn duidelijk zijn. In de bijlage geven wij aan waarom wij het opleggen van nadere verplichtingen aan gemeenten voor beschut werk zien als het introduceren van een Wsw 2.0 en daarmee als een grote stap terug. Met dit conceptwetsvoorstel wijst het kabinet een aantal fundamentele uitgangspunten van de Participatiewet af.

Voor beschut werk stellen wij voor om gemeenten in staat te stellen zelf met een alternatief te komen en dat voorstel te presenteren ruim voor de Tweede Kamer verkiezingen, zodat de uitgangspunten en inzichten van gemeenten bij de formatie van het nieuwe kabinet meegenomen kunnen worden.

In de bijlage lichten wij ons standpunt nader toe.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'K' intertwined, with a long horizontal stroke extending to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

Bijlage bij bestuurlijk advies over wijziging wet- en regelgeving beoordeling banenafpraak en toegang doelgroepregister

Gemeenten onderschrijven belang inclusieve arbeidsmarkt en willen daar naar kunnen handelen

Net als het kabinet en de sociale partners onderschrijven gemeenten het belang van een meer inclusieve arbeidsmarkt. Niet voor niets hebben VNG, Divosa, G4, G32 en Cedris in 2011 in een open brief een oproep gedaan aan het kabinet om te komen tot één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De ambitie van gemeenten was, is en blijft om mensen op die manier meer kans te bieden om mee te doen naar vermogen³.

Gemeenten hebben toen al gepleit voor een aanpak waarin centraal staat wat mensen (nog) wél kunnen en hen (en werkgevers) daarbij te ondersteunen. Op die manier breek je de arbeidsmarkt open voor mensen die werkloos thuis zitten omdat zij door een medische of sociale handicap in een lager tempo of op een lager niveau werken en het minimumloon voor een werkgever niet terug kunnen verdienen. 'Werken naar vermogen' was het recept van de commissie van oud-minister Bert de Vries. Hij adviseerde de regering over de toekomst van de SW-bedrijven. En kwam met een recept om meer mensen aan werk te helpen.

Door de WWB, WSW en Wajong samen te voegen los je ook het probleem van de versnippering op, was het idee. Die regelingen richtten zich allemaal op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, met voor een groot deel vergelijkbare problemen. Maar werkgevers en werkzoekenden zagen door de bomen het bos niet meer omdat de loketten, voorwaarden en mogelijkheden per regeling aanzienlijk verschilden. Met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 nam het kabinet door het samenvoegen van de verschillende regelingen en de decentralisatie naar gemeenten de stap om meer mensen aan werk, collega's, eigenwaarde en een zelf verdiend loon te helpen.

Bureaucratische regels belemmeren realiseren inclusieve arbeidsmarkt

De invoering van de Participatiewet heeft – ondanks de kritiek van gemeenten op de randvoorwaarden⁴ – een nieuwe dynamiek gebracht in de ondersteuning en begeleiding van mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten zijn meer dan ooit gaan samenwerken op regionaal niveau en hebben samen met de sociale partners de regionale werkbedrijven ingericht. Ook zijn de banden met het (speciaal) onderwijs aangehaald om ervoor te zorgen dat jongeren met een arbeidsbeperking niet tussen wal en schip vallen na het verlaten van de school.

Gemeenten hadden hoge verwachtingen van de mogelijkheden die de Participatiewet hen bood om werkgevers en werkzoekenden met loonkostensubsidies, werkplekaanpassingen en andere maatwerkoplossingen de kans te bieden op "echt werk", in plaats van de gesubsidieerde banen die door vorige kabinetten werden gezien als panacee tegen langdurige werkloosheid. Die verwachtingen moesten zij helaas al snel bijstellen. In de praktijk bleken bureaucratische barrières in de wet- en regelgeving er toe te leiden dat de matching van kandidaten en plekken

³ Kabinet kan werkzoekenden kansen bieden, open brief aan het kabinet, 1 februari 2011.

⁴ VNG heeft in 2011 Tien randvoorwaarden voor decentralisatie geformuleerd. Zie: Factsheet Eén regeling onderkant arbeidsmarkt, VNG, januari 2011.

veel langzamer ging dan gehoopt. De indicatie door UWV bleek streng en leidde tot fors minder kandidaten met een indicatie banenafpraak dan verwacht. En de verschillende instrumenten voor werkgevers⁵ leidden onbedoeld tot concurrentie tussen Wajongers en bijstandsgerechtigden enerzijds, maar vooral ook tot concurrentie tussen mensen met en zonder indicatie banenafpraak. Door een harmonisatie van de wet- en regelgeving lijkt deze concurrentie tussen kwetsbare groepen deels verdwenen. Maar VNG en gemeenten constateren dat er in het indicatieproces door UWV nog steeds zo streng naar mensen wordt gekeken dat werkzoekenden met een verminderde loonwaarde toch niet formeel tot de doelgroep van de banenafpraak behoren: bijna 50% van de aanvragen indicatie banenafpraak wordt nog steeds afgewezen. Daardoor dreigt de afspraak om 125.000 extra plekken te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking in het water te vallen. De plekken zijn er, de kandidaten zijn er, maar door knellende wet- en regelgeving is een bureaucratisch systeem ontstaan waardoor gemeenten de matching tussen plekken en kandidaten niet kunnen realiseren. VNG vindt dat een gemiste kans. Voor werkgevers die hun beste beentje voor zetten en echt ruimte willen maken binnen hun organisatie voor mensen die voorheen via aparte constructies aan het werk moesten. Maar het is vooral een gemiste kans voor de werkzoekenden die nu ongewild, en onnodig, nog steeds werkloos aan de kant staan.

Aanvullende verplichtingen voor beschut werk: terug naar af

Met de voorgestelde wetsaanpassing verwijst het kabinet een aantal fundamentele uitgangspunten van de Participatiewet naar de prullenbak. Daar waar in 2010 de sociale werkvoorziening werd gezien als mislukt, introduceert de staatssecretaris met dit wetsvoorstel een Wsw 2.0, met dit verschil dat het bijbehorende budget ontbreekt. Want in welk opzicht wijkt dit voorstel beschut werk af van de sociale werkvoorziening zoals we die kennen?

Kandidaten worden in het conceptvoorstel door UWV beoordeeld voor een indicatie. Gemeenten moeten voor deze mensen beschutte werkplekken realiseren tot het aantal plekken waarvoor zij van het rijk een – te laag – budget ontvangen. Als het aantal landelijk vastgestelde plekken vol zit, dan komen mensen, net als in de oude Wsw, op een wachtlijst en krijgen zij het volgende jaar voorrang bij plaatsing.

Ondertussen worden gemeenten wél geacht om een ander passend (tijdelijk) aanbod te doen met behulp van andere instrumenten die de Participatiewet of de WMO bieden. De VNG vindt een wetsaanpassing alleen daarom al onnodig. Ook nu bieden de Participatiewet en WMO gemeenten al de mogelijkheid om mensen op een passende plek mee te laten doen. Uit het Inspectierapport blijkt ook dat gemeenten zelf mogelijkheden zien om de beoogde doelgroep beschut werk te laten participeren. Het verschil van opvatting tussen kabinet en gemeenten lijkt daarmee de duur van participeren zonder arbeidsovereenkomst, althans in de zin zoals het kabinet dat kennelijk voor ogen staat. Het kabinet accepteert alleen een tijdelijke duur, terwijl gemeenten ook mogelijkheden zien om mensen op deze manier langer te laten participeren op een plek die bij hun past.

⁵ de no-risk polis bij ziekte en de premiekorting (mobiliteitsbonus) waarbij verschillen optraden tussen de doelgroepen waarvoor gemeenten en UWV verantwoordelijk zijn

Volgens de VNG is er dan ook geen apart verplicht regime voor beschut werk nodig en biedt de huidige Participatiewet voldoende ruimte om daar als gemeente invulling aan te geven.

Voorstel beschut werk gaat lijnrecht in tegen de uitgangspunten Participatiewet

Met het voorstel beschut werk gaat het kabinet lijnrecht in tegen de eigen principes zoals verwoord in de Memorie van Toelichting bij de Participatiewet:

Eén regeling, omdat de stap naar werk centraal moet staan, niet het verkrijgen of het behouden van de meest aantrekkelijke uitkering

De letterlijke tekst van het kabinet destijds: "Dat de ene regeling aantrekkelijker is dan de andere heeft een ander belangrijk nadeel. Het kan leiden tot ongewenst gedrag: niet de stap naar werk, maar het verkrijgen of behouden van de meest aantrekkelijke uitkering kan dan centraal komen te staan. Of het leidt tot fuikvorming, zoals in de huidige Wet sociale werkvoorziening (Wsw) die vanwege de geldende voorwaarden aantrekkelijk is. Dit staat de kansen en mogelijkheden van mensen op ontwikkeling en werk in de weg. Dat klemmt te meer omdat Wajongers en Wsw'ers vaak zelf aangeven graag te willen werken.

De gedachte om thuis te moeten zitten, stuut velen van hen tegen de borst. Het verdienen van geld en daarmee in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien, collega's hebben en bijdragen aan de samenleving zijn ook voor hen belangrijke motieven om mee te willen doen"

Met het huidige voorstel stapt het kabinet af van het uitgangspunt dat de Participatiewet er vooral op gericht moet zijn om mensen de stap naar zo regulier mogelijk werk te laten maken.

Gemeenten worden met het voorstel in de stand gezet om "het instrument beschut werk te vullen". Daarbij lopen de werkzoekenden, net als in de Wsw, het risico om weer in een fuik te lopen. Immers, de uitstroom uit de "oude" Wsw naar regulier werk was en is laag en dat zal met het voorgestelde nieuwe beschut werk niet anders zijn. Wij voorzien dan ook dat over een aantal jaren dezelfde discussie met elkaar gevoerd wordt over de ongewenste effecten van beschut werk in het activerende stelsel.

Mensen worden beoordeeld op hun mogelijkheden, niet op hun beperkingen

"Werk is beter dan een uitkering. Daarom moeten mensen die straks een beroep doen op de WWNV⁶ niet worden beoordeeld op hun beperkingen, maar op hun mogelijkheden om (deels) te werken"

Gemeenten zijn vanaf de invoering van de Participatiewet actief op zoek gegaan naar manieren om mensen zo gericht mogelijk te activeren. Daarbij wordt eerst gekeken of iemand zonder of met lichte ondersteuning aan het werk kan bij een reguliere werkgever. Is iemand niet in staat om (op korte termijn) het wettelijk minimumloon te verdienen, dan wordt gezocht naar een plek bij de reguliere werkgever die daarbij gebruik kan maken van een loonkostensubsidie en eventueel werkplekaanpassing. Pas als dat allemaal niet mogelijk is, gaan gemeenten op zoek naar plekken waar iemand met (veel) meer begeleiding en/of een aangepaste omgeving aan de slag kan. Voor gemeenten staat hierbij voorop dat de deelnemer zijn talenten optimaal kan inzetten en

⁶ In de MvT wordt nog de term Wet Werken naar Vermogen (WWNV) gehanteerd. Met de invoering van de Participatiewet moet WWNV gelezen worden als Participatiewet

goed kan functioneren op een plek. Dat betekent ook dat niet noodzakelijkerwijs op de eerste plaats de arbeidsovereenkomst centraal staat, maar de plek. Dit kan nieuw beschut werk zijn, zoals de Participatiewet dit nu ook al mogelijk maakt, maar ook vrijwilligerswerk of vormen van (arbeidsmatige) dagbesteding kunnen prima aansluiten bij de mogelijkheden en wensen van mensen om mee te kunnen doen. En ook deze plekken bieden mensen regelmaat, sociale contacten en de waardering van collega's.

Gemeenten merken dat UWV – met de voorgeschreven indicatie en de historie vanuit de Wajong en WIA – kandidaten voor beschut werk meer bekijkt vanuit (medische) beperkingen, dan vanuit hun mogelijkheden. Veel mensen die volgens gemeenten aangewezen zijn op beschut werk, krijgen als ze voorgedragen worden aan UWV geen positief advies beschut werk. Het eerder genoemde Inspectierapport geeft aan dat een derde van de voor indicatie voorgedragen kandidaten niet door de indicatie komt. Dit beeld lijkt bovendien nog geflatteerd omdat in de praktijk ook mensen een zogenaamde *voorselectie* ondergaan zodat alleen de kansrijke kandidaten door gemeenten voor indicatie aan UWV worden aangeboden.

Een transparant en activerend nieuw stelsel mensen uit een uitkering houdt

“De WWNV biedt straks één regeling voor iedereen die (deels) kan werken en die nu nog een beroep doet op uiteenlopende regelingen als de WWB, de Wajong en de Wsw. Uitkeringsvoorwaarden, financiering, ondersteuning en uitvoering worden meer gelijkgetrokken en in een hand gelegd. De inkomensondersteuning in de WWNV is een aanvulling op de middelen waarover de alleenstaande (ouder) of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.”

Met de invoering van de Participatiewet hebben werkzoekenden en werkgevers formeel te maken met één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, maar met de voorgestelde extra verplichtingen voor beschut werk komt het er in de praktijk op neer dat er in Participatiewet schotten worden gezet die leiden tot drie verschillende subregelingen, ieder met zijn eigen voorwaarden en condities:

1. de Participatiewet/WWB voor de mensen zónder arbeidsbeperking. Gemeenten kunnen deze groep aan de slag krijgen met inzet van instrumenten als scholing, begeleiding en tijdelijke subsidies aan werkgevers;
2. de doelgroep voor de *banenafspraak* met een aparte indicatie en het instrument loonkostensubsidie
3. de doelgroep *beschut werk* met een aparte indicatie en het instrument loonkostensubsidie

Dit concept wetsvoorstel verankert in onze ogen nieuwe bureaucratie, rompslomp en inefficiëncy in het systeem van de Participatiewet. VNG en gemeenten streven juist naar meer slagkracht en resultaatgerichtheid.

Conclusie: na anderhalf jaar Participatiewet als beoogd nieuw activerend stelsel wil het kabinet de Wsw weer invoeren

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 zagen gemeenten meer mogelijkheden om mensen op een voor hun passende plek te plaatsen. Door de concurrentie tussen regelingen weg te nemen en werkgevers de gelegenheid te bieden om mensen tegen realistische loonkosten aan

de slag te laten gaan, krijgen alle uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt betere kansen. Maar slechts 9 maanden na de implementatie van de wet wordt één van de meest bekritiseerde onderdelen van het oude, niet activerende stelsel, weer ingevoerd. Onder een andere naam, met (bijna) dezelfde bureaucratische trekjes en valkuilen, maar met aanmerkelijk minder middelen.

Gemeenten vinden deze stap onbegrijpelijk. Niet alleen omdat het kwetsbare mensen weer in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar plaatst, maar ook omdat gemeenten altijd vanuit de geest van de Participatiewet hebben gehandeld. Niet het instrument, maar de mogelijkheden van de werkzoekenden staan voorop.

Gemeenten vragen om adequate financiering om Participatiewet en Wsw uit te kunnen voeren

Als het parlement toch overgaat tot wetswijziging en het opleggen van verdere verplichtingen aan gemeenten willen wij u er op wijzen dat die verplichtingen gepaard moeten gaan met betere randvoorwaarden. Zonder die randvoorwaarden steunen gemeenten af op een groot (financieel) probleem.

Omdat gemeenten met dit wetsvoorstel verplicht worden tot het aangaan van dienstbetrekkingen, is het belangrijk dat de financiële randvoorwaarden voor gemeenten goed geregeld worden. Dit is ook steeds onderdeel geweest van de bestuurlijke afspraken die de VNG heeft gemaakt over het pakket 'met elkaar samenhangende maatregelen'. In het wetsvoorstel zoals het nu voorligt worden de financiële randvoorwaarden onvoldoende geadresseerd.

Waarom de financiële aspecten zo belangrijk zijn? Omdat met dit wetsvoorstel een resultaatverplichting opgelegd wordt, die voor gemeenten vergaande arbeidsrechtelijke en financiële gevolgen heeft. Tot nu toe was bestedingsvrijheid een belangrijke pijler onder de Participatiewet. "Gemeenten krijgen meer vrijheid budget naar eigen inzicht te besteden en maatwerk te leveren. Het weghalen van schotten tussen diverse financieringsstromen zorgt ervoor dat gemeenten het geld effectiever kunnen inzetten." Met dit wetsvoorstel worden de schotten teruggeplaatst en daarmee vervalt de mogelijkheid voor gemeenten om de keuzes te maken die noodzakelijk zijn om uit te komen met de beperkte middelen. Als bovendien niet aan de verplichtingen van de wet wordt voldaan, kan dit leiden tot opschorting van het budget dat een gemeente ontvangt voor bijstandsuitkeringen en eventueel zelfs een korting op dat budget. Dat is in onze ogen een disproportionele straf, zeker gezien de onrealistisch hoge aantallen plekken waar het kabinet van uitgaat.

Op vier punten zien we dat de financiële aspecten nu niet goed zijn geregeld dan wel leiden tot risico's:

1. Kosten beschut werk

Als het gaat om de kostenonderbouwing van beschut werk houdt het huidige wetsvoorstel onvoldoende rekening met de financiële eisen die artikel 2 van de Financiële verhoudingswet stelt. In de Memorie van Toelichting wordt veelvuldig gerefereerd aan het feit dat gemeenten financiële middelen hebben ontvangen voor het realiseren van 30.000 beschut werkplekken.

Vervolgens wordt in de paragraaf over de financiële effecten in kort bestek geconcludeerd dat er geen budgettaire gevolgen gepaard gaan met de wijziging.

Slechts aangeven dat gemeenten al middelen hebben ontvangen volstaat in onze ogen niet. Destijds zijn middelen toegevoegd op basis van een aantal veronderstelde kosten annex vuistregels. Zo is er uitgegaan van loonkosten op basis van minimumloon, en een bepaalde gemiddelde loonwaarde voor deze groep.⁷ Het kabinet dient zich er in ieder geval van te vergewissen of deze veronderstellingen van destijds nog steeds een adequate benadering vormen van de kosten die gemeenten zullen moeten maken voor beschut werk, zeker omdat er inmiddels op basis van ervaringscijfers beter inzicht kan worden verkregen over kostenaspecten.

Met name de financiering van de loonkosten schiet tekort. In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt het college verondersteld "beschut werk zelf te organiseren, binnen de gemeente, bij de bestaande sw-bedrijven, of bij een andere, aan de gemeente gelieerde organisatie" (MvT, p.8). In deze gevallen kan sprake zijn van een bestaande CAO, en zou een dienstbetrekking dus ook moeten voldoen aan de arbeidsvoorwaarden die daarbij horen. De middelen die gemeenten hebben ontvangen voor beschut werk bij de invoering van de Participatiewet zijn echter gebaseerd op het wettelijk minimumloon.⁸ Het College van arbeidszaken, dat de gemeenten als werkgeverspartij vertegenwoordigt, heeft berekend dat de minimale loonkosten van een dienstbetrekking op basis van de nu geldende arbeidsvoorwaarden, inclusief premies en afdrachten, uitkomen boven de € 25.000. De € 11.400 die destijds aan het macrobudget is toegevoegd per plek voor beschut werk was bedoeld om het gat naar het wettelijk minimumloon te overbruggen. Voor de kosten boven het wettelijk minimumloon krijgen gemeenten geen middelen; bij de Participatiewet is het argument gehanteerd dat het Rijk niet cao-loon vergoedt, omdat dit een zaak is tussen werknemers en werkgevers. Met dit conceptwetsvoorstel vervalt deze argumentatie. Het kabinet gaat namelijk wél zo ver dat zij gemeenten wettelijk verplicht om in haar rol als werkgever te voorzien in een dienstbetrekking en alles wat daarbij komt. Ook daarmee treedt het kabinet in iets dat primair een zaak is tussen werknemers en werkgevers.

Het gaat hier om onvermijdelijke kosten. Aangezien het kabinet gemeenten de verplichting oplegt om vanuit haar rol als werkgever dergelijke dienstbetrekkingen aan te gaan, dient het Rijk op grond van de Financiële Verhoudingswet de kosten hiervan ook in beeld te brengen en aan te geven hoe gemeenten deze kosten kunnen opvangen. Dat is niet gebeurd.

De staatssecretaris heeft er in brieven aan de Tweede Kamer op gewezen dat er voor de periode

⁷ Participatiewet, MvT, p. 58-59 en p. 91-93

⁸ Participatiewet, Vierde nota van wijziging, MvT, p. 59 "Bij het vaststellen van het macrobudget inkomensdeel Participatiewet wordt rekening gehouden met de financiering van het instrument loonkostensubsidie. Loonkostensubsidie financiert het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon. In het cao-loon hoger, dan is dit voor rekening van de werkgever. Aandachtspunt hierbij is dat de aanvulling tot het cao-loon niet ten koste mag gaan van het aantal plekken voor beschut werk. Het maken van cao-afspraken is een zaak waarin werknemers en werkgevers (waaronder gemeenten) gezamenlijk aan zet zijn. Het kabinet heeft hierin geen beslissende rol." Zie ook p.92 "Conform het regeerakkoord komen er geleidelijk middelen voor structureel 30.000 plekken beschikbaar voor de nieuwe voorziening beschut werk afgestemd op honderd procent van het wettelijk minimumloon."

2016-2020 in totaal 100 miljoen euro is uitgetrokken voor het stimuleren van voldoende plekken. Wat niet is onderzocht is of dit ook correspondeert met de kosten die gemeenten hebben. Bovendien merken we op dat het bij beschut werk gaat om structurele en langjarige verplichtingen, die veel langer doorlopen dan 2020. Tot nu is er alleen incidenteel geld toegevoegd aan de gemeentelijke middelen.

2. Oplossing voor te hoge lopende WSW-verplichtingen

De Memorie van Toelichting wekt de indruk dat per gemeente vastligt hoeveel plekken beschut werk er gerealiseerd moeten worden, omdat veelvuldig gesproken wordt van "geraamde aantallen". Daar is echter nooit sprake van geweest. Alleen op macroniveau is er gesproken over 30.000 plekken als doelstelling. Vanwege de beleidsvrijheid van gemeenten is deze macrodoelstelling bewust nooit vertaald naar een norm per gemeente.

Waar wél gegevens over bekend zijn, per gemeente, is het aantal huidige WSW-dienstbetrekkingen. Elk jaar worden op basis van de WSW-statistiek blijfkansen berekend per gemeente. Deze blijfkansen laten zien dat het aantal lopende WSW-contracten de komende jaren hoger zal uitvallen dan waar destijds rekening mee is gehouden bij de toekenning van de macrobudgetten aan gemeenten. Uit de cijfers (die het Rijk zelf gebruikt voor het toedelen van budgetten) blijkt dat er in de periode 2016 tot 2020 sprake is van ruim 7.000 arbeidsjaren, waar gemeenten geen middelen voor hebben ontvangen. Om aan alle lopende verplichtingen te kunnen blijven voldoen, zullen er de komende jaren middelen moeten worden toegevoegd. Uitgaande van de cijfers die het ministerie zelf hanteert, gaat het om meer dan € 130 miljoen. Brancheorganisatie Cedris spreekt zelf over een bedrag van € 180 miljoen.

Dit concept wetsvoorstel is onuitvoerbaar als niet eerst een oplossing gevonden wordt voor de financiering van de lopende dienstbetrekkingen in het kader van de "oude" wsw. Verwijzen naar de ontschotte Integratie uitkering sociaal domein om dit soort tekorten op te vangen gaat niet langer, omdat met de verplichting tot beschut werk de schotten zijn teruggeplaatst. Wij vragen u dan ook om uw bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen, gemeenten geen nieuwe verplichtingen op te leggen, maar de bestaande knelpunten op te lossen. Alleen dan kunnen gemeenten hun huishoudboekje op orde houden, iets wat u vanuit uw persoonlijke inzet op het dossier tegengaan en bestrijden van schulden toch aan zou moeten spreken.

3. Gemeente als risicodragers

Een nieuw element dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd is dat mensen die menen voor beschut werk in aanmerking te komen de mogelijkheid krijgen om zelf – zonder tussenkomst van het college – een advies beschut werk aan te vragen bij het UWV. Hier wordt nog aan toegevoegd dat dit "dus" ook geldt voor die mensen die een uitkering via UWV hebben (waarbij het UWV zelf het advies afgeeft of iemand in aanmerking komt). De Participatiewet zegt over het advies beschut werk van UWV: *"Het college is bij zijn besluitvorming in vergaande mate gebonden aan het advies van UWV, en mag hier niet lichtzinnig van afwijken"*.

Daarmee hebben gemeenten in feite geen grip meer over hun eigen knip. Per definitie betekent dat een verhoogd financieel risico voor gemeenten. Des te groter de noodzaak dat het Rijk garandeert dat de financiële randvoorwaarden op orde zijn.

4. Brede sociaal domein

Meer in brede zin maken wij ons zorgen over hoe de uitgaven in het sociaal domein zich ontwikkelen.

Steeds vaker valt op dat er vanuit het SZW-domein beleidsdoelstellingen worden neergelegd bij gemeenten, zonder dat daar adequate financiering bij wordt geleverd en waarbij vaak wordt gezegd dat dit kan worden opgevangen binnen de bestaande budgetten. Wat ons zorgen baart, is dat dit in de praktijk betekent dat er vanuit het SZW-domein ambities worden geformuleerd, die ten laste komen van andere budgetten in het sociaal domein.

Uit een recente studie van het SCP blijkt dat de uitgaven van gemeenten op een aantal SZW-terreinen de toegekende budgetten ruimschoots overschrijden (armoedebeleid, Wsw, re-integratie, uitkeringslasten).⁹

⁹ SCP, Overall rapportage sociaal domein 2015, p.376

Tabel 4.2

Overzicht nettolasten iv3 en beschikbare middelen conform het Gemeentefonds, 2015 (in mln. euro)

	totaal	cluster Werk & Inkomen	clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning
<i>I sociale basisvoorzieningen</i>	2.140		
functie 670 – algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	2.110		2.110
functie 613 – overige sociale zekerheidsregelingen Rijk	30	30	
<i>II eerstelijns ondersteuning (iv3-functie 671)</i>	1.010		
functie 671 – eerstelijnsloket Wmo en Jeugd	1.010		1.010
<i>III tweedelijns ondersteuning</i>	11.994		
functie 610 – bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies	1.021	1.021	
functie 611 – sociale werkvoorziening	2.447	2.447	
functie 614 – gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	967	967	
functie 623 – re-integratie en voorzieningen Participatiewet	937	937	
functie 661/662 – maatwerkvoorzieningen natura Wmo	3.041		3.041
functie 672 – Pgb Wmo en Jeugd	1.208		1.208
functie 682 – individuele voorzieningen Jeugd	2.373		2.373
<i>IV bescherming en veiligheid</i>	2.245		
functie 663 – opvang en beschermd wonen Wmo	1.677		1.677
functie 683 – veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd	568		568
<i>eigen bijdragen (iv3-functies 667, 677 en 687)</i>	-345 (baten)		-345 (baten)
<i>overige functies sociaal domein</i>	819		819
totaal nettolasten iv3	17.863	5.402	12.461
beschikbaar via Gemeentefonds	17.711	4.888	12.823
Verschil (saldo)	-152	-514	362
	meer uitgegeven	meer uitgegeven ^a	minder uitgegeven

a De uitkomsten van het Periodiek onderhoudsrapport (POR) over eerdere jaren laten een vergelijkbaar beeld voor deze clusters zien. Uit de gegevens in de tabel kan dus niet de conclusie getrokken worden dat er minder aan de Wmo 2015/Jeugdwet is uitgegeven ten gunste van de Participatiewet.

Bron: CBS (iv3, voorlopige cijfers) bewerking ministerie van BZK

Gemeenten leggen inmiddels jaarlijks ruim een half miljard toe op de SZW-gerelateerde taken in het sociaal domein. In dezelfde periode dat gemeenten 100 miljoen extra krijgen voor beschut werk (2016-2020), schieten gemeenten er dus 2,5 miljard euro bij in. Dat geld kon in 2015 misschien nog incidenteel worden opgevangen uit onderbesteding binnen het VWS-domein (Wmo, jeugd), maar zelfs dat is niet toereikend en bovendien kan dat nooit een structurele oplossing zijn. Toch zien wij ook in dit wetsvoorstel de neiging om te wijzen naar aanpalende wetgeving als de Wet maatschappelijke ondersteuning (p.9), voor het geval de uitgaven hoger

uitpakken dan voorzien. Om vervolgens de financiële paragraaf af te doen met de opmerking dat er geen budgettaire gevolgen zijn. Wij dringen er dan ook bij u op aan om dit voorstel eerst goed en integraal door te rekenen op de financiële consequenties en in een eventueel aangepast wetsvoorstel gemeenten van adequate financiering te voorzien om de Participatiewet én de Wet sociale werkvoorziening uit te kunnen voeren.