

Werken naar vermogen

Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw

Vooraf

Voorwoord

In een samenleving die steeds verder individualiseert, is werken meer dan een middel om de kost te verdienen. Wie niet mee kan of mag doen aan betaalde arbeid loopt een steeds groter risico ook aan andere aspecten van het samen-leven niet volwaardig mee te kunnen doen. Gelukkig ziet het er naar uit dat er de komende decennia – mede als gevolg van de vergrijzing – volop werk is in ons land. Dat geldt echter niet vanzelfsprekend ook voor mensen die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen en die om te kunnen werken zijn aangewezen op langdurige ondersteuning. Slechts een beperkt deel van die groep vindt nu een baan, voornamelijk in het kader van de Wsw. Een grotere en nog groeiende groep komt daarvoor niet in aanmerking en valt tussen wal en schip.

De commissie fundamentele herbezinning Wsw heeft van de Staatssecretaris van SZW de opdracht gekregen om voorstellen te doen om ook deze groep aan het werk te helpen zonder dat daarvoor meer publieke middelen hoeven te worden ingezet.

De uitdaging waarvoor de commissie werd gesteld, was dus om een nieuwe aanpak te ontwerpen die de tweedeling tussen mensen die wel en die niet mee mogen doen doorbreekt. Aan dat vraagstuk zitten veel haken en ogen. Verschillende pogingen in het verleden om daarvoor werkbare oplossingen te vinden zijn hierop vastgelopen. De commissie heeft daarom gekozen voor het ontwerpen van een fundamenteel nieuwe aanpak. Niet de regeling, maar de werkzoekende en de werkgever vormen daarin de centrale uitgangspunten voor de ondersteuning bij werk. De invoering van deze nieuwe aanpak vergt zorgvuldigheid, dient gefaseerd te verlopen en vraagt om de medewerking van een groot aantal partijen.

Op grond van de vele gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is zij ervan overtuigd dat de tijd rijp is voor een verbreding en modernisering van de Wsw tot een voorziening voor een veel bredere doelgroep. De commissie ziet daarom goede mogelijkheden voor het kabinet om op basis van haar voorstellen veel mensen die nu nog aan de kant staan uitzicht op werk te bieden.

Bert de Vries

Voorzitter commissie fundamentele herbezinning Wsw

Samenstelling

De commissie

Bert de Vries (voorzitter)
Btisame Boudhan
Wilma Gillis-Burleson
Mark van der Horst
Peter van Lieshout
Dineke Mulock Houwer
Frans Nijhuis
Tof Thissen
Josine Westerbeek-Huitink

Het secretariaat

Nicole Pietersen (secretaris)
Hanne Overbeek
Otto de Smeth

Inhoudsopgave

Deel I	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Taakopdracht	7
1.2 Werkwijze	7
1.3 Opzet advies	8
Hoofdstuk 2 Samenvatting	9
Deel II	15
Hoofdstuk 3 Probleemanalyse	16
3.1 Wsw	16
3.2 WWB	19
3.3 Wajong	20
3.4 Wet WIA	22
3.5 WW	23
3.6 Uitvoerders	23
3.7 Werkgevers	24
3.8 Conclusie	25
Deel III	31
Hoofdstuk 4 Aanbevelingen	32
4.1 Uitgangspunten	32
4.2 Doelgroepafbakening	33
4.3 Indicatiestelling en plaatsing	33
4.4 Rechten en plichten	36
4.5 Beloningssystematiek	38
4.6 Financieringssysteematiek	42
4.7 Rol werkgevers	44
4.8 Overgangssystematiek	47
Deel IV	54
Bijlage Overzicht afkortingen	55
Bijlage Instellingsregeling	57
Bijlage Terreinverkenning	62
Bijlage Overzicht geraadpleegde personen	89

Deel I

Hoofdstuk 1 *Inleiding*

Dit hoofdstuk beschrijft de opdracht van de Staatssecretaris van SZW aan de commissie, de werkwijze en de opbouw van het advies.

1.1 Taakopdracht

Het gaat goed met de arbeidsparticipatie. Er zijn steeds meer mensen aan het werk, ook uit bevolkingsgroepen die traditioneel vaak achterblijven op de arbeidsmarkt. Toch blijft er een grote groep die niet op eigen kracht een baan kan vinden of vasthouden, maar wel aangepast werk kan doen.

De Staatssecretaris van SZW heeft de commissie fundamentele herbezinning Wsw gevraagd een voorstel te doen om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen, zonder dat dit meer geld kost. De commissie moet hierbij niet alleen kijken naar de Wsw, maar alle regelingen in hun onderlinge samenhang bezien. De instellingsregeling is opgenomen als bijlage.

De commissie staat voor een uitdagende opdracht. In de eerste plaats vindt de commissie het net als het kabinet belangrijk dat het arbeidspotentieel van deze mensen wordt benut. Het is goed om de kost te kunnen verdienen, te kunnen meedraaien in de samenleving en contact te hebben met collega's. Ook voor de samenleving staat er meer op het spel dan alleen de economische bijdrage van deze mensen. Hun acceptatie, participatie en betrokkenheid voorkomt ook een tweedeling tussen wie wel en wie niet mee mag doen.

De opdracht is zeker ook uitdagend omdat de commissie zich realiseert dat het gaat om een ingewikkeld vraagstuk. Een vraagstuk waar niet altijd een passende oplossing voor is gevonden. De oude Wiw- en ID-banen zijn daar goede voorbeelden van.

Tot slot is de opdracht uitdagend omdat niet de specifieke handicaps centraal staan, maar het onvermogen om een baan te vinden en vast te houden. Hiermee is de doelgroep veel ruimer dan die van de Wsw; wat op gespannen voet zou kunnen staan met het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Met deze brede omschrijving van de doelgroep komt het kabinet wel tegemoet aan de maatschappelijke wens om alle regelingen in hun samenhang te bekijken en ook deze kwetsbare groep - die te vaak langs de kant staat - zicht op werk te bieden. Dit sluit ook goed aan bij het motto van het kabinet: 'Iedereen doet mee'.

1.2 Werkwijze

Om de problematiek goed in beeld te krijgen heeft de commissie de belangrijkste regelingen die bedoeld zijn om mensen aan het werk te helpen en de uitvoering ervan tegen het licht gehouden: de Wsw, de WWB, de Wajong, de Wet WIA en de WW. De commissie heeft daarbij alleen gekeken naar de mogelijkheden voor mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en die om te kunnen werken vaak voor langere tijd gebruik moeten maken van allerlei voorzieningen. Een uitgebreide beschrijving van deze regelingen (rechten en plichten, ondersteuning naar werk en financiering), de ontwikkeling bij de uitvoerders en de ontwikkeling die de verschillende doelgroepen hebben doorgemaakt, is opgenomen in de bijlage Terreinverkenning.

Daarnaast heeft de commissie verschillende werkbezoeken afgelegd en over een aantal deelthema's expertmeetings georganiseerd. Ook heeft zij beleidsmakers en uitvoerders gevraagd naar de problemen en

de mogelijke oplossingen. Een overzicht van de geraadpleegde personen is opgenomen als bijlage. Door zoveel mogelijk partijen te horen, alle belangen te wegen en kennis te nemen van de huidige praktijk en alle relevante ontwikkelingen heeft de commissie beoogd te komen tot een evenwichtig advies.

1.3 Opzet advies

Het advies van de commissie bestaat uit vier delen. Het eerste deel bestaat uit de inleiding en samenvatting. Deel twee analyseert de problematiek en deel drie bevat de aanbevelingen van de commissie. Een weergave van de probleemanalyse en de aanbevelingen zijn bovendien te vinden op de kaarten achterin het rapport. Deel vier wordt gevormd door de bijlagen: een overzicht van de afkortingen, de instellingsregeling, de terreinverkenning en een overzicht van alle geraadpleegde personen. Elk deel wordt afgesloten met een aantal interviews.

Hoofdstuk 2 *Samenvatting*

In ons land staan naar schatting iets minder dan 250.000 mensen aan de kant, die wel in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten maar niet om daarmee het wettelijk minimumloon te verdienen. Dit aantal kan de komende jaren oplopen tot ruim 350.000. Daarnaast zijn ongeveer 150.000 mensen al wel aan de slag met behulp van langdurige ondersteuning. Zij worden alleen niet altijd gestimuleerd om het beste uit zichzelf te halen.

Tweedeling

Ongewild is in de loop van de tijd een tweedeling ontstaan tussen mensen met een beperking die wel de kans krijgen om mee te doen op de arbeidsmarkt en mensen die deze kans niet krijgen. De eerste groep bestaat voornamelijk uit personen die werken op een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw. De tweede groep heeft geen toegang tot de Wsw, deels als gevolg van een stringenter afbakening van de doelgroep in het verleden. Deze groep kan vaak slechts in beperkte mate een beroep doen op ondersteuning van de gemeente of het UWV. Onder andere omdat het re-integratie-instrumentarium van het UWV beperkt inzetbaar is en gemeenten door gesubsidieerde banen te realiseren zichzelf financieel in de vingers snijden. Een grote groep valt hierdoor tussen wal en schip. Hun arbeidspotentieel blijft onbenut, wat vergaande gevolgen heeft voor hun maatschappelijke positie.

Rem op ontwikkeling en inefficiënte inzet publieke middelen

Een tweede probleem is dat het arbeidspotentieel van de mensen met een beperking die al wel aan de slag zijn en daarbij voor langere tijd gebruik maken van diverse voorzieningen, niet altijd volledig wordt benut. Noch de Wsw, noch de uitkeringsregelingen op grond waarvan wordt gewerkt, bieden de juiste stimulansen om de capaciteiten van deze mensen volledig tot bloei te laten komen. Zo bevatten de financierings-systematiek en de arbeidsvoorwaarden in de Wsw nauwelijks prikkels om een baan buiten het sw-bedrijf te zoeken. Dit doet geen recht aan de mogelijkheden van de mensen zelf en kan er ook toe leiden dat meer publieke middelen worden ingezet dan nodig is. Een minder efficiënte inzet van publieke middelen wordt daarnaast veroorzaakt door het ontbreken van voldoende samenhang tussen de verschillende regelingen en de perverse prikkels die daarvan mede het gevolg zijn.

Medewerking werkgevers geen vanzelfsprekendheid

Een derde probleem betreft de medewerking van werkgevers. Een doelmatig en efficiënt geordend publiek stelsel van werk en inkomen is immers geen voldoende voorwaarde om mensen naar vermogen te kunnen laten werken. Ook de bereidheid van werkgevers om deze mensen in hun arbeidsorganisatie een plek te geven is hiervoor onontbeerlijk. De ervaring heeft geleerd dat dit zeker geen vanzelfsprekendheid is. Om een stevig appel op werkgevers te kunnen doen, zullen de nodige drempels geslecht moeten worden. Vooral de administratieve rompslomp, de vrees voor financiële risico's en een negatieve beeldvorming weerhouden werkgevers er nu vaak van om mensen met een beperking een werkplek te bieden.

Werk boven inkomen en de werkzoekende en de werkgever centraal

De oplossing die de commissie voorstelt voor deze problemen is om iedereen die niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen, maar wel in staat is om betaalde arbeid te verrichten dezelfde mogelijkheden tot ondersteuning bij werk te geven. Dat betekent dat de ondersteuning niet langer afhankelijk is van de regeling waarin iemand zit. Maatwerk is alleen mogelijk als voor iedereen dezelfde uitgangspunten van kracht zijn: werk boven inkomen en de werkzoekende en de werkgever centraal. Alleen op die basis is het mogelijk om te komen tot een sluitend en efficiënt stelsel van werk en inkomen met gelijke kansen op participatie en ontwikkeling voor iedereen.

Doelgroepafbakening

Voor de vormgeving van de nieuwe aanpak is in de eerste plaats een heldere afbakening van de doelgroep nodig. Als bovengrens kiest de commissie het wettelijk minimumloon. Alleen wie niet in staat is dat te verdienen wordt gerekend tot de doelgroep. Als ondergrens geldt dat iemand – eventueel na een zekere ontwikkeling te hebben doorgemaakt – tenminste 20% van het wettelijk minimumloon moet kunnen verdienen. Daarnaast geldt voor de kosten van de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning een maximum van netto € 17.500 per jaar. Mensen die boven de bovengrens zitten, worden geacht een plek te kunnen vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Voor mensen die beneden de ondergrens zitten, lijkt dagbesteding AWBZ meer aangewezen. Bij de keuze van het maximumbedrag voor de kosten aan begeleiding en ondersteuning is daarom niet alleen gekeken naar de huidige kosten in de Wsw, maar ook naar die van de dagbesteding AWBZ.

Indicatiestelling en plaatsing

De verdien capaciteit en benodigde begeleiding en ondersteuning kunnen naar het oordeel van de commissie alleen op een concrete werkplek worden vastgesteld. De gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI krijgen daarbij alle ruimte om werkplekken te vinden en om op basis van de indicatiestelling de werkgever een loon te laten betalen dat overeenkomt met de verminderde arbeidsproductiviteit en de werknemer te voorzien van de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning. Een breed palet aan instrumenten is nodig en er moet voldoende handelingsruimte zijn om in te kopen bij alle verschillende organisaties die een bijdrage kunnen leveren bij het vinden en behouden van werk. Elke partij, publiek of privaat, die in het nieuwe krachtenveld kansen ziet, moet de mogelijkheid krijgen om die te grijpen.

Rechten en plichten

De commissie vindt dat de rechten en plichten met elkaar in evenwicht dienen te zijn. Uitkeringsgerechtigden moeten ook verplicht kunnen worden te werken naar vermogen. Daar staat tegenover dat werkzoekenden ook het heft in eigen hand moeten kunnen nemen. Zij kunnen daartoe gebruik maken van het recht op een persoonsvolgend budget, waarbij het traject van plaatsen en indiceren wordt overgelaten aan de gemeente of het gefuseerde UWV/CWI, of van het recht op een persoonsgebonden budget, waarbij zelf een organisatie naar keuze wordt ingeschakeld en zelf een traject wordt samengesteld. In aanvulling hierop wordt aan het meest kwetsbare deel van de doelgroep een baangarantie toegekend. Hiermee doet de commissie recht aan de oorspronkelijke gedachte van de Wsw om arbeid te garanderen voor die mensen die daarop anderszins niet hoeven te rekenen.

Beloningssystematiek

Om mensen met een beperking te stimuleren om aan de slag te gaan en het beste uit zichzelf te halen acht de commissie het van belang dat zij er altijd in inkomen op vooruit gaan als zij de stap naar werk zetten, als zij meer uren gaan werken, als zij productiever worden en als zij doorstromen naar een baan zonder ondersteuning. Daarbij wordt iedereen gelijk beloond voor de inspanning die wordt geleverd. Concreet betekent dat dat de commissie kiest voor een beloningssystematiek die bestaat uit drie componenten:

1. een participatievergoeding;
2. een loonwaardevergoeding;
3. eventueel een aanvullende uitkering.

Met de participatievergoeding van 10% van het wettelijk minimumloon bij een voltijdsbaan wordt niet alleen de prikkel versterkt om de stap te zetten naar betaald werk, maar wordt ook uitdrukking gegeven aan de meerwaarde die de samenleving toekent aan arbeidsparticipatie. Een beloningscomponent die los staat van de waarde van de geleverde prestatie doet bovendien recht aan het feit dat mensen niet zelf voor hun beperkingen hebben gekozen. De loonwaardevergoeding vervolgens is gelijk aan 100% van de objectief vastgestelde loonwaarde. Het is de beloning voor de geleverde prestatie, die wordt uitbetaald door de werkgever. De aanvullende uitkering tot slot wordt alleen ontvangen door werknemers die voordat ze aan de slag gingen een uitkering ontvingen. Op hun uitkering wordt 75% van de loonwaarde gekort. De commissie heeft bewust gekozen voor een inkomensopbouw, waarin tot uitdrukking komt dat de maatschappelijke positie van deze werknemers het midden houdt tussen die van een gewone werknemer en die van een uitkeringsgerechtigde. Dat uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de (door het kabinet

voorgestelde nieuwe werkregeling) Wajong. Met de nieuwe beloningssystematiek komen alleenstaande uitkeringsgerechtigden met een voltijdsbaan minimaal op een inkomen van 91% en maximaal op een inkomen van 110% van het wettelijk minimumloon. De nieuwe beloningssystematiek moet naar het oordeel van de commissie alleen gelden voor mensen die onder de nieuwe aanpak vallen. De commissie kiest er uitdrukkelijk niet voor om te tornen aan de verworven rechten van de groep die nu al werkt.

Financieringssystematiek

Bij het verrichten van arbeid door de doelgroep is sprake van drie publieke kostenposten:

1. de participatievergoedingen;
2. de kosten voor begeleiding en ondersteuning;
3. de aanvullende uitkeringen.

De belangrijkste financieringsbron van de eerste twee componenten wordt gevormd door het verschil tussen de oorspronkelijke en de aanvullende uitkering. Dat verschil bestaat uit de korting op de uitkering van 75% van de door de werkgever betaalde loonwaarde. Daarnaast kunnen ook de middelen die door uitstroom vrijvallen in de Wsw en in het W-deel van de WWB (bijvoorbeeld door het uitstromen van Wiw-ers en ID-ers) worden ingezet.

Om gemeenten te stimuleren tot een maximale inzet stelt de commissie voor het totale bedrag aan bespaarde uitkeringslasten van alle gemeenten samen op macroniveau niet te korten, maar over te hevelen naar een geormerkt fonds. Door bij de verdeling van dit fonds vervolgens objectieve criteria te hanteren, kan worden bereikt dat gemeenten die zich extra hebben ingespannen worden beloond en gemeenten die ondermaats hebben gepresteerd worden aangemoedigd tot grotere inspanningen. Op die wijze wordt aangesloten bij de bewezen succesformule van de WWB.

Vaak zal de bespaarde uitkeringslast reeds toereikend zijn om de uitgaven voor de participatievergoeding en de kosten voor begeleiding en ondersteuning te betalen. Voor het meest kwetsbare deel van de doelgroep geldt dat echter niet. Voor gemeenten die geld over houden uit het geormerkte fonds is het echter ook aantrekkelijk om deze groep - die meer kost dan oplevert - aan de slag te helpen. De kosten kunnen immers worden betaald uit het geormerkte fonds, terwijl de uitkeringsgelden die vrijvallen vrij besteedbaar zijn. De baangarantie voor het meest kwetsbare deel van de doelgroep, de druk vanuit de lokale democratie en het bredere belang dat gemeenten hebben bij maatschappelijke participatie zullen verder zorg dragen voor een evenwichtige inspanning van de gemeenten voor de verschillende categorieën binnen de doelgroep.

Rol werkgevers

Om werkgevers over de streep te trekken werkplekken te bieden voor de doelgroep vindt de commissie investeringen in de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de jobcoach noodzakelijk. Dit om werkgevers te ondersteunen en sores uit handen te nemen. Een objectieve vaststelling van de loonwaarde kan vervolgens bijdragen aan het wegnemen van de vrees voor financiële risico's. Een werkgever wil immers waar krijgen voor zijn geld.

Daarnaast kunnen meer en betere CAO-afspraken de arbeidsparticipatie van de doelgroep ten goede komen. De CAO-afspraken zouden onder meer ingevuld kunnen worden door de leerwerkbedrijven en opleidingsinstituten een rol toe te bedelen. De commissie adviseert om hiertoe een aantal experimenten te starten. Voorlichting is tenslotte nodig om vooroordelen tegen te gaan.

Zorgvuldige voorbereiding en gefaseerde invoering

Aan de nieuwe aanpak is een aantal risico's en onzekerheden verbonden wat noopt tot een zorgvuldige voorbereiding en gefaseerde invoering. Zorgvuldigheid is in de eerste plaats vereist vanwege de hoge eisen die gesteld worden aan het proces van indicatiestelling. Voor de objectieve vaststelling van de loonwaarde en de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning zijn uniforme landelijke protocollen vereist. Met het oog op de totstandkoming daarvan bepleit de commissie enkele pilots uit te voeren om een verantwoorde keuze te maken uit de verschillende methodieken waarmee thans reeds ervaring wordt opgedaan. Voor de voorbereiding en de uitvoering daarvan dient voldoende tijd te worden uitgetrokken.

Gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI kunnen die periode benutten voor de inrichting van de geïntegreerde dienstverlening op de Werkpleinen, zodat zij bij de invoering van de nieuwe aanpak klaar zijn om werkzoekenden en werkgevers op maat te bedienen. Daarvoor is ook nodig dat reeds in de aanloopfase naar uitvoering van de nieuwe aanpak wordt gestart met het intensiveren van de samenwerking met werkgevers om beter zicht te krijgen op de uiteindelijke bereidheid van werkgevers om de doelgroep werk te bieden.

Voor een zorgvuldige invoering acht de commissie het ook van belang om de groep die in aanmerking komt voor de nieuwe aanpak geleidelijk te verbreden. De commissie kan zich voorstellen dat gestart wordt met de nieuwe werkregeling van het kabinet voor Wajongers. De uitgangspunten daarvan zijn immers nagenoeg hetzelfde als die van de commissie. Door Wajongers als eersten op maat naar werk toe te leiden wordt ook recht gedaan aan de urgentie en de omvang van de problematiek die zich voordoet bij deze groep. Tegelijkertijd kan bij gemeenten geëxperimenteerd worden om bijstands-gerechtigden met de nieuwe aanpak naar werk te leiden. Na evaluatie van deze ervaringen kan worden vastgesteld of beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn, waarna vervolgens de groep verder kan worden uitgebreid. Door de groep die in aanmerking komt voor de nieuwe aanpak geleidelijk aan te verbreden kan ook een laatste onzekerheid worden weggenomen die te maken heeft met de budgettaire effecten. Er is geen reden om te betwijfelen dat bij de nieuwe aanpak een groter deel van de huidige middelen ingezet kan worden om veel meer personen uit de doelgroep aan een baan te helpen. Er bestaat echter geen zekerheid dat de middelen toereikend zijn om ook alle mensen met een baangarantie te helpen. Door de groep die in aanmerking komt voor de nieuwe aanpak geleidelijk aan te verbreden kan daar meer informatie over worden verkregen. Zo ontstaat tevens zicht op de vraag of de sluitende aanpak voldoende effectief is en of het opnieuw ontstaan van wachtlijsten kan worden voorkomen.

‘Dankzij een PGB word je weer voor vol aangezien’

Marlies Alaerds runt haar eigen re-integratie-bedrijf met de toepasselijke naam Werxe in Horst aan de Maas. Ze begeleidde de eerste PGB-aanvraag van Roger Bisseling in Helmond. Sindsdien zet Roger elke ochtend het ontbijt klaar voor de gasten in het Sandton Hotel Eindhoven. Hij heeft er de tijd van zijn leven.

PGB geeft Wsw'ers iets heel belangrijks: keuzevrijheid. Het geeft je de mogelijkheid om bij een gewone werkgever te werken in plaats van een sw-bedrijf. Een echte baan dus, waar mensen met een arbeidsbeperking voor vol worden aangezien. Dankzij het persoonsgebonden budget is Roger Bisseling sinds een halfjaar aan het werk in het Sandton hotel. 'Ik sta 25 uur per week in de bediening. Samen met collega's verzorg ik het ontbijt en de lunch voor de gasten, vul ik het buffet aan en maak ik schoon. Het is werk dat helemaal bij mij past. Servicegericht zijn geeft mij een kick. En dat ziet mijn werkgever ook, want mijn contract is net met een jaar verlengd.'

‘Het geeft me een bevrijdend gevoel om een echte baan te hebben, verlost te zijn van het stempel Wsw’er’

Rechten en plichten

'Ik wilde bij het Sandton werken vanwege een vacature in de krant', vervolgt Roger. 'Ik heb meteen gebeld en er volgden twee prettige sollicitatiegesprekken. Mijn begeleidingsorganisatie Werxe heeft mijn werkgever goed op de hoogte gebracht van de mogelijkheden binnen de Wsw.' Marlies Alaerds vult aan: 'Een werkgever wil natuurlijk altijd weten waar hij aan toe is als hij een sw'er in dienst neemt. Welke rechten en plichten heeft hij bijvoorbeeld? Daarnaast is het belangrijk dat de aanvraag voldoet aan de eisen van de plaatselijke PGB-verordening. Die kan namelijk per gemeente verschillen. In Helmond geldt bijvoorbeeld dat een werkgever minimaal een halfjaarcontract moet aanbieden. En verlangt de gemeente van een begeleidingsorganisatie dat zij een UWV-erkenning voor jobcoach heeft.'

Begeleiding op afstand

Ook voor mensen die door de handicap niet in staat zijn zelf een PGB aan te vragen, biedt Marlies hulp. 'Ik help mensen bij het vinden van een geschikte werkgever. Verder kijk ik bijvoorbeeld waar iemand een uitkering heeft en vraag ik aan de uitkerende instantie of er bijvoorbeeld subsidies zijn om een werkgever te zoeken. Eenmaal aan de slag bied ik de nodige begeleiding.' Roger: 'Marlies laat me vrij, dat vind ik prettig. Ze werkt op afstand, maar ik kan haar altijd bellen als het nodig is. Dat bevalt heel goed. Eigen verantwoordelijkheid is voor mij heel motiverend. Zo krijg ik echt de kans het beste uit mezelf te halen.'

Geen automatische piloot

In het Sandton hotel is Roger een gewaardeerde collega. 'Hij heeft zelf contact gezocht,' zegt Marianne van Beek, assistent general manager. 'Het PGB geeft hem die mogelijkheid. We stonden gelijk al open voor zijn verzoek. Laten we het gewoon proberen, dachten we. In het begin was het overigens best een uitdaging om met Roger te werken. Er gaat immers niets op de automatische piloot. Je moet hem dingen duidelijk uitleggen. Je kunt hem ook niet overvallen met ingewikkelde nieuwe opdrachten. Maar we hebben een prima werkwijze gevonden. Roger heeft één aanspreekpunt en hij werkt nooit alleen, maar steeds met minimaal één collega. Zo kan hij altijd op iemand terugvallen.'

Bevrijdend gevoel

Inmiddels vormt Roger een vast onderdeel van het team. 'Ik zou niet snel meer willen werken bij een sw-bedrijf. De reguliere arbeidsmarkt bevalt me veel beter. Het geeft me een bevrijdend gevoel om een echte baan te hebben, verlost te zijn van het stempel Wsw'er. De collega's betrekken me bij alles, ze accepteren me zonder enig voorbehoud.'

‘Maatschappelijk ondernemerschap is meer dan een hype’

De Atlant Groep in Helmond ontstond in 2002 uit een samenvoeging van de voormalige sociale werkvoorziening Helso Helmond en Stichting Arbeidsplaatsen (STAP). Gedoopt met een nieuwe naam ontsproot ook een andere visie op werk-gelegenheid. Want in de praktijk bleek dat mensen met een arbeidsbeperking vaak succesvol aan de slag konden bij reguliere werkgevers in de regio. Sindsdien verschoof het zwaartepunt van productiebedrijf naar arbeidsmakelaar die een waardevol partnerschap op touw zet.

Samen met partners uit het regionale bedrijfsleven, de non-profitsector en overheid richtte de Atlant Groep begin 2008 de Stichting Atlant Partnership op om arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen (meer) kansen te bieden op een baan. ‘Deze ‘social community’ is uniek in Nederland vanwege de diversiteit aan bedrijven en instellingen en de gezamenlijke invulling die de partners geven aan hun voornemen tot maatschappelijk ondernemen,’ benadrukt Theo van Kroonenburg, algemeen directeur van de Atlant Groep. ‘Elke deelnemer betaalt een jaarlijkse bijdrage van 950 euro ter facilitering van de stichting. Daarnaast bieden de partners stage-, begeleid werken- of detacheringsplekken, en/of doneren zij geld ter realisering van de doelstelling.’

Netwerken

Uiteindelijk is de rode draad van Atlant Partnership het bieden van passend werk voor mensen met verstandelijke, lichamelijke of psychische beperking. Theo: ‘Daarbij is het allereerst belangrijk om de koudwater-vrees weg te nemen bij ondernemers ten aanzien van mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers willen - terecht - weten wat zij onder de streep overhouden. Het moet immers ook economisch aantrekkelijk zijn om deze mensen aan te nemen. Wat kan iemand wel en wat niet? Wat is de objectieve loonwaarde? En hoe zit het met de administratieve lasten? Die vragen kunnen wij, dankzij onze expertise, beantwoorden. Maar er zijn ook andere voordelen voor de ondernemers zelf. Via de community kunnen zij met een sociaal gezicht naar buiten treden en krijgen ze de mogelijkheid elkaar beter te leren kennen. Er vinden bijvoorbeeld regelmatig themabijeenkomsten plaats waar ondernemers kennis kunnen uitwisselen over het bieden van werk en begeleiding van iemand met een arbeidsbeperking.’

‘Deze ‘social community’ is uniek in Nederland vanwege de diversiteit aan bedrijven en instellingen en de gezamenlijke invulling die de partners geven aan hun voornemen tot maatschappelijk ondernemen’

Commercieel concept

De Atlant Groep heeft vooral een ondersteunende functie in het partnerschap. ‘Wij treden op als arbeidsmakelaar. We bedenken samen met de werkgever een commercieel concept. We kijken welke aanpassingen er nodig zijn op de werkplek, zorgen voor begeleiding en zoeken uit welke subsidieregelingen de werkgever kan inzetten als de werkprestaties van een werknemer lager liggen dan gebruikelijk. Onderdeel daarvan is de no-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ook het uit handen nemen van de administratieve lasten hoort daarbij. Kortom: we maken het werkgevers zo aantrekkelijk mogelijk om Wsw’ers in dienst te nemen.’

Matchmaker

Op dit moment telt Atlant Partnership ongeveer honderd deelnemers. ‘We willen dat aantal uitbreiden naar 150. Wat we nu nog missen is nauwe gestructureerde samenwerking met het midden- en kleinbedrijf (MKB). Om deze groep ondernemers te bereiken, ontwikkelen we momenteel een geautomatiseerde matchmaker. Dit is een soort vacaturebank die vraag en aanbod van werk aan elkaar verbindt. Langzaam maar zeker wordt Atlant Partnership verder uitgebreid en geprofessionaliseerd. Maatschappelijk ondernemerschap is dus duidelijk meer dan een hype. Het is een verantwoordelijkheid van ons allemaal.’

Deel II

Hoofdstuk 3 *Probleemanalyse*

In ons land staan iets minder dan 250.000 mensen met een beperking aan de kant. Zij kunnen niet het wettelijk minimumloon verdienen, maar kunnen wel degelijk werken als zij daarbij voor langere tijd de juiste ondersteuning krijgen. Dit aantal kan de komende jaren oplopen tot ruim 350.000. Daarnaast zijn ongeveer 150.000 mensen al wel aan de slag met behulp van langdurige ondersteuning. Zij worden alleen niet altijd gestimuleerd om het beste uit zichzelf te halen¹. Het arbeidspotentieel van heel veel medeburgers wordt daardoor niet of onvolledig benut. Deze problemen worden voornamelijk veroorzaakt doordat de verschillende regelingen niet goed op elkaar zijn afgestemd en niet de juiste prikkels bevatten om de capaciteiten van mensen tot bloei te laten komen. In dit hoofdstuk wordt een toelichting hierop gegeven en wordt tevens beschreven wat werkgevers weerhoudt om deze groep meer kansen te bieden.

3.1 Wsw

Uitsluiting door budgettaire beperkingen

Mensen met een lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperking die een Wsw-indicatie hebben, krijgen in beginsel recht op een gesubsidieerde baan voor het leven met een volledige werknemersstatus, vaak in een beschermde omgeving. Toelating tot de doelgroep van de Wsw biedt echter geen garantie voor snelle plaatsing. Naast de 100.000 personen die eind 2007 werkten in het kader van de Wsw, stonden ruim 21.000 mensen op een wachtlijst. Wachtlijden van minstens een jaar zijn daarbij niet uitzonderlijk. Bij ongewijzigd beleid zullen de komende jaren de wachtlijsten waarschijnlijk verder toenemen².

Het probleem van de olopende wachtlijsten is ontstaan toen in 1988 het systeem van budgetfinanciering in de plaats kwam van de Wsw als open einde regeling. Door het maximeren van het budget is een spanning ingebouwd in de Wsw. Als een groter aantal mensen wordt geïndiceerd dan met het beschikbaar gestelde budget kan worden geholpen, ontstaan automatisch wachtlijsten. Mensen die wel willen participeren aan betaalde arbeid worden daarvan geruime tijd uitgesloten doordat de overheid onvoldoende financiële middelen beschikbaar stelt.

Uitsluiting door gebrek aan motivatie

Soms sluiten mensen zichzelf uit. Aanmelding voor de Wsw gebeurt namelijk op vrijwillige basis. Gemeenten en het UWV beschikken dan niet over de bevoegdheid om deze mensen te verplichten om een Wsw-indicatie aan te vragen.

Uitsluiting door afbakening doelgroep

Daartegenover staat dat alleen mensen die door een lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperking niet in staat worden geacht aan de slag te komen op de arbeidsmarkt, toegang kunnen krijgen tot een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw. Bij de beoordeling of iemand tot de doelgroep behoort, mag de specifieke arbeidsmarktsituatie geen rol spelen. Dit betekent dat mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen vanwege een sociale beperking of jarenlange werkloosheid niet kunnen profiteren van de mogelijkheden die de Wsw te bieden heeft. Hetzelfde geldt voor mensen die gegeven hun lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperking in principe in staat zouden moeten zijn om werk te vinden, maar in de praktijk hun vermeende verdien capaciteit niet waar kunnen maken. Of mensen voor wie de Wsw niet toegankelijk is vervolgens aan de slag komen, is afhankelijk van de mogelijkheden die de betreffende uitkeringsregeling biedt.

¹ De ramingen zijn afkomstig uit hoofdstuk 5 van de bijlage 'terreinverkenning'.

² De ontwikkeling van de Wsw-doelgroep wordt beschreven in hoofdstuk 5 van de bijlage 'terreinverkenning'.

Geen stimulans tot ontwikkeling doordat meer werken niet loont

Naast voornoemde oorzaken waardoor de arbeidsparticipatie wordt belemmerd, doet zich het probleem voor dat de beloningssystematiek weinig stimulansen bevat voor de werknemers om zichzelf verder te ontwikkelen. De wijze waarop Wsw-ers worden beloond, is al vanaf het ontstaan van de Wsw gestoeld op de gedachte dat sprake moet zijn van een zo normaal mogelijke werknemersstatus. Bij de introductie van de Wet Sociale Werkvoorziening in 1969 werd bepaald dat de hoogte van het loon zodanig moest zijn dat de werknemer bij een volledige werkweek voor zichzelf en voor een eventueel gezin in de kosten van levensonderhoud kon voorzien. De loonnormen werden door het Rijk vastgesteld. Met de wetswijziging van 1998 is voor de rechtspositie van de werknemers de overgang naar een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht geregeld en is de Wsw-CAO geïntroduceerd. Vóór de invoering van de CAO werden in de Wsw lonen betaald die vaak ver boven het wettelijk minimumloon uitgingen. Sinds de invoering van de Wsw-CAO zijn de primaire arbeidsvoorwaarden versoberd. De eerste jaren verdient een werknemer op grond van de Wsw-CAO in principe het wettelijk minimumloon. Daarna wordt de werknemer ingedeeld in een loonschaal. Welke dat is, is afhankelijk van de waardering van de functie. In de meeste loonschalen kunnen 5 periodieken worden toegekend voordat het maximum wordt bereikt.

Het mediane loon in de Wsw bedraagt thans € 1.585; dat is 120% van het wettelijk minimumloon bij een voltijdsdienstverband van 36 uur per week. Voor de groep van na 1998 bedraagt het mediane loon 110% van het wettelijk minimumloon. Deze groep werkt gemiddeld 30 uur per week, waardoor zij gemiddeld 92% van het wettelijk minimumloon ontvangt. Voor hen wordt de aantrekkelijkheid van de Wsw-CAO niet zozeer meer bepaald door de primaire, maar door de secundaire arbeidsvoorwaarden. Met name de baan- en loonzekerheid tot de pensioengerechtigde leeftijd speelt daarbij een belangrijke rol. Doordat de secundaire arbeidsvoorwaarden veel zekerheid bieden en er op het punt van de primaire arbeidsvoorwaarden niet veel te winnen valt, zijn Wsw-ers in het algemeen niet erg geneigd om regulier werk te zoeken. De stap om aan de slag te gaan op een gesubsidieerde begeleid werkenplek in dienst van een reguliere werkgever of om een niet-gesubsidieerde baan te zoeken wordt door maar weinig Wsw-ers gezet. Dit geldt niet alleen voor de Wsw-ers die voor 1998 zijn ingestroomd (circa tweederde van het werknemersbestand), maar ook voor de Wsw-ers van na 1998. Op basis van onder andere de uitkomsten van de indicatiestelling door het CWI zou een grotere doorstroom naar regulier werk echter wel verwacht mogen worden.

Aanzuigende werking door gunstige arbeidsvoorwaarden

Daarnaast doet zich het probleem voor dat het arbeidsvoorwaardenpakket van de Wsw een aanzuigende werking kan hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Wajongers met een verdien capaciteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon. Via de uitkeringsregeling hebben zij alleen de mogelijkheid om te werken met loondispensatie. De werkgever betaalt dan een loon dat overeenkomt met de werkelijke verdien capaciteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon. Aanmelding voor de Wsw biedt dan uitzicht op een (aanzienlijke) inkomensvoortgang. Zulke onbedoelde gedragseffecten resulteren niet alleen in een suboptimale inzet van publieke middelen, zij roepen ook de principiële vraag op hoe zulke inkomensverschillen tussen personen die tot dezelfde arbeidsprestatie in staat zijn, kunnen worden gerechtvaardigd.

Ontbreken effectieve prikkels gemeenten

Gemeenten zouden een veel sterkere regiefunctie kunnen uitoefenen bij de uitvoering van de Wsw. Niets verplicht hen om het Wsw-budget één op één over te boeken naar het sw-bedrijf. Niet alleen zijn ze vrij om bij de uitvoering andere organisaties - zoals re-integratiebedrijven - in te schakelen, ze zouden ook voor meer maatwerk bij de toekenning van de subsidie kunnen kiezen en beleid kunnen ontwikkelen om het sw-bedrijf gericht aan te sturen en af te rekenen op prestaties. In de huidige financieringssystematiek zitten twee prikkels die gemeenten ertoe moeten stimuleren om zelf de regie te voeren. De eerste is dat gemeenten het geld dat overblijft nadat de taakstelling is gerealiseerd vrij mogen besteden. De tweede is dat gemeenten zelf moeten opdraaien voor financiële tekorten van hun sw-bedrijf, die in de praktijk ook veelvuldig voor-komen. De totale additionele bijdrage van gemeenten aan sw-bedrijven is de laatste jaren toegenomen tot € 88 mln. in 2006, waarvan het grootste deel naar alle waarschijnlijkheid benodigd is voor het compenseren van exploitatietekorten.

Voor de gebrekkige regie wijzen gemeenten zelf verschillende oorzaken aan. Ten eerste is vaak de beleidsvorming, de uitvoering en het budget reeds in het verleden op grote afstand gezet en in handen gelegd van de sw-bedrijven. Bij gemeenten was er geen aandacht voor en derhalve ook geen kennis over de Wsw. Ten tweede wordt - voorzover er wel aandacht is - het krachtenveld rondom het sw-bedrijf, waaronder ook de lokale politiek, als obstakel genoemd bij het doorvoeren van veranderingen. Ten derde geven werken de machtsverhoudingen tussen gemeenten die samenwerken in een werkvoorzieningschap soms belemmerend voor het kunnen doorvoeren van veranderingen. De vrijheid van individuele gemeenten tot uittreding wordt daarbij nogal eens ingeperkt door de vergaande financiële consequenties ervan. Tot slot is een mogelijke verklaring dat gemeenten de middelen die door het Rijk beschikbaar worden gesteld voor het realiseren van arbeidsplaatsen te beperkt achten, waardoor er geen prikkel uit gaat van de mogelijkheid tot vrije besteding van eventuele overschotten.

Financieringssystematiek stimuleert niet zonder meer tot plaatsing bij reguliere werkgevers

Traditioneel waren sw-bedrijven vooral productiebedrijven die zelf optraden als werkgever van mensen met een Wsw-indicatie. Vanaf het eind van de vorige eeuw ligt de nadruk in het overheidsbeleid echter op het plaatsen van zoveel mogelijk werknemers op een gesubsidieerde baan bij reguliere werkgevers. Op basis van onder andere de uitkomsten van de indicatiestelling door het CWI bestaat de verwachting dat een substantieel deel van de Wsw-ers daarvoor ook in aanmerking komt.

In de praktijk zien we dat een groeiend aantal sw-bedrijven er inmiddels al in is geslaagd of bezig is om het bedrijf om te bouwen tot een organisatie die veel sterker het karakter heeft van een leerwerkbedrijf. Productiecapaciteit wordt daarbij vooral in dienst gesteld van het kwalificeren van cliënten voor een al dan niet gesubsidieerde baan. Dit gaat gepaard met het plaatsen van een groter deel van de werknemers buiten de deur. In het overgrote deel van de gevallen gebeurt dat op basis van detachingscontracten. Het aantal werknemers dat vanuit het sw-bedrijf een begeleid werkenplek vindt, groeit echter maar mondjesmaat. Sw-bedrijven blijken minder succesvol met het realiseren van begeleid werkenplekken dan het UWV en private re-integratiebedrijven voor bijvoorbeeld Wajongers. Het is nog niet bekend of de onlangs geïntroduceerde bonus van € 3.000 daar verandering in zal brengen.

Niet alle sw-bedrijven hebben de afgelopen jaren veel werk gemaakt van het realiseren van arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers. Vooral sw-bedrijven die zich sterk gepositioneerd hebben als productiebedrijf hebben het daar moeilijk mee. Zij hebben veelal een bij hun productiepakket behorende mix van meer en minder gekwalificeerde medewerkers nodig om bedrijfseconomisch het hoofd boven water te houden. Plaatsing van werknemers buiten de deur kan in zulke bedrijven resulteren in stijgende kosten, doordat regulier personeel moet worden aangetrokken om Wsw-ers met een sleutelpositie (bijvoorbeeld werkleider) te vervangen, dan wel in onderbezetting, waardoor de dekking van de vaste kosten in gevaar komt. Afstoten van productiecapaciteit is niet aantrekkelijk als dit met kapitaalverlies gepaard gaat. Bovendien moeten dan nieuwe wegen worden gezocht om werk te verschaffen aan dat deel van de doelgroep dat blijvend aangewezen is op werk in een beschutte omgeving. Deze wijze van bedrijfsvoering wordt sterk in de hand gewerkt door de financieringssystematiek van de Wsw. Voor het realiseren van een arbeidsplaats verstrekt het Rijk een gemiddeld budget, waarbij in de hoogte van het budget slechts een grof onderscheid wordt gemaakt tussen mensen die door het CWI bij de indicatiestelling zijn ingedeeld in de arbeidshandicap-categorie matig en mensen die zijn ingedeeld in de arbeidshandicap-categorie ernstig. Wat de daadwerkelijke arbeidsproductiviteit is, hoeveel begeleiding en ondersteuning noodzakelijk is om te kunnen werken, alsook hoeveel geld hiermee gemoeid is, blijkt echter pas op een concrete werkplek. Doordat bij de financiering geen rekening wordt gehouden met deze grote verschillen in arbeidsproductiviteit, is de Rijkssubsidie voor een deel van de Wsw-ers hoger dan noodzakelijk en voor een ander deel komt het sw-bedrijf tekort. Om de exploitatie van het (productie)bedrijf sluitend te kunnen maken werd het door veel sw-bedrijven dan ook noodzakelijk gevonden om naast werknemers met een (te) lage productiviteit ook voldoende werknemers met een hoge(re) productiviteit in dienst te hebben.

Daartegenover staat dat het afstoten van productiecapaciteit het sw-bedrijf op langere termijn minder kwetsbaar kan maken. Het risico dat verliezen door onderbezetting ontstaan doordat traditionele opdrachtgevers werkpakketten bij het sw-bedrijf weghalen, omdat het bijvoorbeeld goedkoper is het werk

in voormalige Oostbloklanden te laten doen, wordt er bijvoorbeeld kleiner door. Ook is het allerminst uitgesloten dat werknemers die gedetacheerd worden of een begeleid werkenplek bemachtigen buiten de deur netto meer opleveren dan binnen het sw-bedrijf. Daardoor is het maken van de omslag van productiebedrijf naar leerwerkbedrijf op wat langere termijn naar alle waarschijnlijkheid ook uit financieel oogpunt toch aantrekkelijk. Onderzoek van SEO, op basis van gegevens verstrekt door Cedris (brancheorganisatie van sw-bedrijven), laat zien dat er een (licht) positieve en statistisch significante relatie bestaat tussen het aandeel Wsw-ers dat bij reguliere werkgevers werkzaam is middels detachering of op een begeleid werkenplek en het bedrijfsresultaat. Externe plaatsing kan de productiviteit verhogen en de kosten verlagen. Aangezien een groot deel van de kosten van sw-bedrijven op korte termijn vastligt, zoals de kosten van huisvesting, zal het bedrijfsresultaat op langere termijn in sterkere mate kunnen verbeteren.

3.2 WWB

Uitsluiting en afwenteling door prikkels financieringssystematiek

Uit de 'beleidsdoorlichting WWB' blijkt dat de WWB heeft geleid tot een sterke cultuurverandering bij gemeenten. De focus is veel meer komen te liggen op (re-integratie naar) werk, in plaats van het verstrekken van uitkeringen. De WWB heeft geleid tot een betekenisvolle reductie van het bijstandsvolume.

Kwantitatief onderzoek laat zien dat met name de financiële prikkel hierbij een belangrijke rol heeft gespeeld. Gemeenten hebben relatief veel middelen vrijgespeeld in het zogeheten Inkomensdeel (I-deel), die vrij mogen worden besteed, door in de eerste jaren na invoering van de WWB prioriteit toe te kennen aan het realiseren van snelle winst door strenger te selecteren aan de poort, door in te zetten op re-integratie van bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt en door mensen af te wentelen naar de rijksgefinancierde Wsw en Wajong. Hoewel dit laatste niet als ongeoorloofd kan worden aangemerkt, is het doorschuiven van mensen van loket naar loket niet de meest efficiënte manier om de participatie te bevorderen. Gemeenten geven aan na de snelle winst meer en meer toe te komen aan de re-integratie van de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, van wie de kansen op werk ook groter worden geacht dan enkele jaren geleden. Uit de Divosa-monitor 2007 blijkt dat sociale diensten in hun toekomstvisie juist deze groep zicht op deelname aan de maatschappij willen bieden. Cijfers over de inzet van re-integratie voor en uitstroom van langdurig bijstandsgerechtigden wijzen ook in deze richting. Of dit met de huidige vormgeving van de WWB, die als doel heeft mensen terug te geleiden naar reguliere arbeid (zonder ondersteuning), ook haalbaar is voor mensen met een verdien capaciteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon, is evenwel de vraag.

Zo mag het zogeheten Werkdeel (W-deel) alleen worden besteed aan activiteiten die (op termijn) zijn gericht op inschakeling in reguliere arbeid. Hierdoor voelen veel gemeenten zich niet vrij om loonkostensubsidies toe te kennen aan mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen als er geen duidelijk uitzicht bestaat op een niet-gesubsidieerde reguliere baan. Daarnaast zit er overeenkomstig de bedoeling van de wetgever in de huidige financieringssystematiek een aantal mechanismen waardoor het minder loont om gesubsidieerde arbeid te bieden aan mensen die het wettelijk minimumloon niet kunnen verdienen. Allereerst zullen gemeenten die krap in het W-deel zitten niet snel geneigd zijn het W-deel langdurig in te zetten om relatief dure gesubsidieerde banen te bekostigen. Dit geld kan dan immers niet besteed worden aan re-integratieactiviteiten die directer leiden tot inschakeling in reguliere arbeid en daarmee besparingen op het I-deel opleveren. Daarnaast is het voor gemeenten als collectief niet aantrekkelijk om het W-deel of eigen middelen vast te zetten in langdurig gesubsidieerde banen. Als bijstandsgerechtigden op een gesubsidieerde baan aan de slag gaan, stromen zij immers uit de bijstand. Dit levert als het toereikendheidsbeginsel wordt toegepast een korte periode voordeel op door vrijval in het I-deel, maar daar staat tegenover dat deze personen niet meer mee tellen voor het macrobudget voor het I-deel en het W-deel, terwijl de kosten die gemeenten moeten maken voor het in stand houden van de gesubsidieerde banen wel gewoon door lopen. Als alle gemeenten inzetten op gesubsidieerde arbeid zou het macrobudget teveel dalen en komen alle gemeenten samen geld tekort. Daarnaast geldt ook voor individuele gemeenten dat vrijval in het I-deel voor de korte termijn voordelig is, maar dat op langere termijn nadelen optreden wanneer langdurige loon-kostensubsidies voor bijstandsgerechtigden worden betaald uit het W-deel. Zo bestaat bij individuele gemeenten (politieke) onzekerheid over de hoogte van het

W-deel in latere jaren en zijn het met name de grote gemeenten met relatief veel bijstandsgerechtigden die de rekening betalen van het dalen van het macrobudget van het I-deel als zij inzetten op gesubsidieerde arbeid. Voor kleine gemeenten waar de verdeling van het I-deel plaats vindt op basis van historische uitgaven, loont het bieden van gesubsidieerde arbeid maar één jaar. In het eerste jaar valt I-deel vrij. In het tweede jaar wordt het I-deel van de gemeente met één bijstandsuitkering gekort, terwijl de kosten voor de gesubsidieerde baan gewoon doorlopen. Voor nuggers en Anw-ers loont het voor gemeenten tenslotte in het geheel niet om gesubsidieerde arbeid te bieden. Voor deze groep kunnen immers geen besparingen op het I-deel worden gerealiseerd.

Recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling biedt onvoldoende tegenwicht

Iemand die behoort tot de WWB-doelgroep die geen re-integratieaanbod krijgt van de gemeente, kan wel aanspraak maken op het recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Dat betekent evenwel niet dat iemand die vanwege een verminderde verdien capaciteit is aangewezen op gesubsidieerde arbeid, een loonkostensubsidie kan opeisen. Dit wordt individueel beoordeeld door de gemeente op basis van de gemeentelijke verordening. Aangezien gemeenten zich bij het beleid dat wordt vastgelegd in de gemeentelijke verordening sterk richten naar de prikkels die uitgaan van de financieringssystematiek, zal dit recht voor de groep die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen echter veelal niet leiden tot inschakeling in arbeid.

Maatwerk wordt belemmerd door beperkt opdrachtgeverschap gemeenten

De 'beleidsdoorlichting WWB' laat zien dat gemeenten beter in staat zijn om maatwerk te leveren dan het Rijk. Wel zijn nog de nodige stappen te zetten in de uitvoering. Zo is meer dan de helft van de cliënten van mening dat de aangeboden trajecten niet goed aansluiten bij hun behoeften. Voor een deel van de gemeenten geldt dat zij nog onvoldoende zicht hebben op met name de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en een complexe problematiek alsook op de prestaties van bedrijven die door gemeenten worden gecontracteerd. Weten wie de cliënt is, wat hij nodig heeft om aan de slag te komen en welke organisatie daarbij het beste ingeschakeld kan worden, is evenwel noodzakelijk om een goede match tot stand te brengen.

Geen stimulans tot ontwikkeling doordat meer werken niet loont

Naast voornoemde oorzaken waardoor de arbeidsparticipatie wordt belemmerd, doet zich het probleem voor dat WWB-ers onvoldoende worden gestimuleerd om hun capaciteiten optimaal te ontwikkelen nadat zij gesubsidieerd aan de slag zijn gegaan. Net als bij de Wsw leidt doorstroom naar niet-gesubsidieerde arbeid of het realiseren van een hogere productiviteit niet tot inkomensvoortgang. Indien doorstroom plaatsvindt naar niet-gesubsidieerde arbeid in dezelfde functie bij dezelfde werkgever blijven voor betrokkene dezelfde arbeidsvoorwaarden van kracht. Een hogere productiviteit leidt in dit geval alleen tot een lagere loonkostensubsidie, wat nadelig is voor de werkgever en geen voordeel oplevert voor de werknemer. Hetzelfde fenomeen deed zich voor bij de voormalige Wiw- en ID-banen, waarbij in het eerste geval een aparte CAO van toepassing was en maximaal 150% van het wettelijk minimumloon kon worden verdiend en in het laatste geval de CAO van de desbetreffende werkgever van toepassing was en maximaal 120% van het wettelijk minimumloon kon worden verdiend.

3.3 Wajong

Uitsluiting door keuring

Van de Wajongpopulatie is 98% volledig arbeidsongeschikt. In principe ontvangt deze groep geen ondersteuning bij re-integratie van het UWV. In het kader van de sluitende aanpak biedt het UWV alleen aan gedeeltelijk arbeids-geschikte Wajongers – voor zover zij geen onderwijs volgen – binnen 12 maanden na instroom in de uitkering ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Uit het zeer hoge percentage volledig arbeidsongeschikten kan echter niet worden geconcludeerd dat deze groep geen (aangepast) werk meer kan verrichten. Zo blijkt in de praktijk dat 25% van de Wajongers werkt, veelal met behulp van een loonkostensubsidie in het kader van de Wsw of met behulp van loondispensatie. Daarnaast schatte het UWV in 2007 dat circa 10.000 á 18.000 Wajongers uit het zittende bestand van eind 2006 mogelijk nog

bemiddeld konden worden naar (aangepast) werk. Ook de jongeren die de laatste jaren zijn ingestroomd in de Wajong, blijken veelal geschikt te zijn voor (aan-gepast) werk. Onderzoek van het UWV en van TNO wijst uit dat ongeveer 50% van de huidige instroom direct of op termijn mogelijkheden heeft om te werken. TNO geeft daarbij aan dat van nog eens circa 20% op het moment van de claimbeoordeling de mogelijkheden voor arbeid nog niet te duiden zijn.

Maatwerk wordt bevorderd door mogelijkheid IRO

Wajongers die in het kader van de sluitende aanpak geen re-integratieaanbod krijgen van het UWV kunnen - net als WGA-gerechtigden en WW-gerechtigden - wel aanspraak maken op het recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. De reikwijdte van de aanspraken gaat echter niet verder dan wat redelijkerwijs kan worden verlangd. Daarnaast kunnen zij ook het heft in eigen hand nemen door gebruik te maken van de individuele re-integratieovereenkomst (IRO). Met de IRO kan zelf een re-integratiebedrijf worden gekozen en kan zelf een re-integratieplan vorm worden gegeven. De IRO betreft een discretionaire bevoegdheid van het UWV, wat betekent dat het UWV een zekere beleidsvrijheid heeft bij het al dan niet toekennen van een IRO. De IRO lijkt een veelbelovend instrument te zijn voor het bieden van maatwerk. Uit onderzoek van APE blijkt dat de mogelijkheden die de IRO biedt voor maatwerk worden gewaardeerd door zowel uitkeringsgerechtigden als re-integratiebedrijven en UWV-medewerkers. De prijs van een IRO-traject ligt ten opzichte van de gemiddelde prijs van een regulier door het UWV ingekocht re-integratietraject een fractie hoger. Hetzelfde geldt evenwel voor het plaatsingspercentage. Het toenemende belang van de IRO-markt - eind 2006 betreft 50-60% van de gestarte re-integratietrajecten een IRO-traject - heeft ertoe geleid dat bedrijven klantgerichter zijn geworden en meer mogelijkheden hebben om kwaliteit te leveren. Wel is de transparantie op de IRO-markt nog beperkt. Het UWV en cliënten hebben nog onvoldoende zicht op de kwaliteit van de aanbieders.

Uitsluiting door ontbreken arbeidsverplichtingen

Wajongers hoeven in tegenstelling tot mensen met een bijstandsuitkering, een WGA-uitkering of een WW-uitkering niet te solliciteren en aangeboden passende arbeid te aanvaarden. Dat heeft een nadelig effect op hun arbeidsparticipatie. Uit onder meer de 'beleidsdoorlichting re-integratie' is immers gebleken dat het opleggen van verplichtingen en het handhaven ervan een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie.

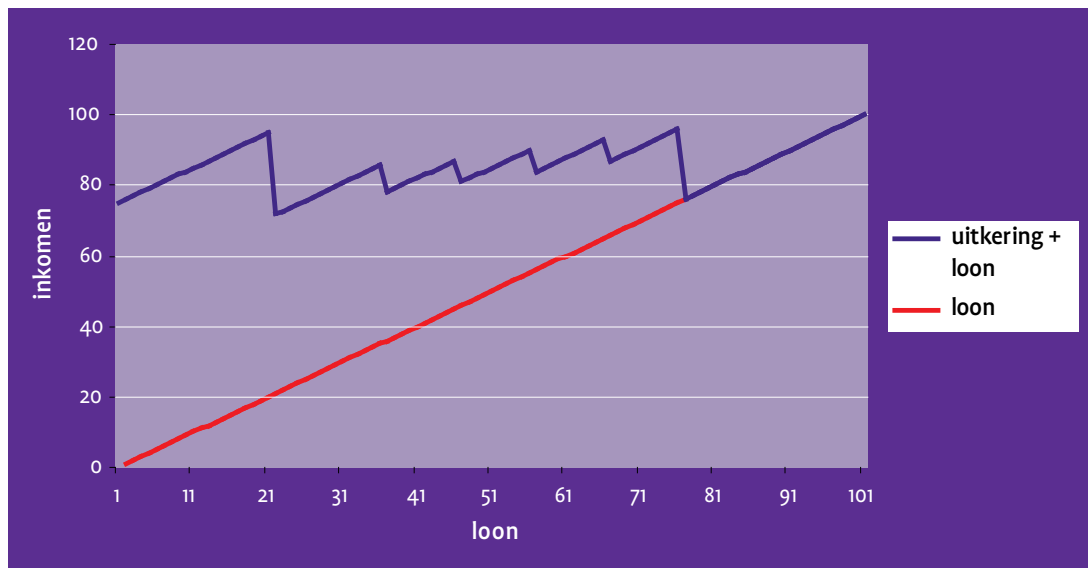
Maatwerk wordt belemmerd door beperkte inzetbaarheid re-integratie-instrumentarium

Ten slotte geldt dat met het gedetailleerd vastleggen in wet- en regelgeving welke instrumenten onder welke voorwaarden kunnen worden ingezet, de ruimte voor het UWV om maatwerk te leveren wordt ingeperkt. Zo kan bijvoorbeeld alleen gebruik worden gemaakt van de jobcoach bij het vinden en behouden van werk als sprake is van een verdien capaciteit van tenminste 35% van het wettelijk minimumloon. De vraag is of zulke restrictieve bepalingen niet leiden tot ongewenste uitsluiting van mensen. Daarbij komt dat zowel uitkeringsgerechtigden, re-integratiebedrijven als werkgevers het overzicht verliezen door de complexiteit van de wet- en regelgeving, hetgeen de effectiviteit van de re-integratie niet ten goede komt.

Geen stimulans tot ontwikkeling doordat meer werken niet loont

Naast voornoemde oorzaken waardoor de arbeidsparticipatie wordt belemmerd, doet zich ook bij Wajongers het probleem voor dat eenmaal aan de slag meer werken niet altijd loont. Hierdoor worden ook zij niet gestimuleerd om hun capaciteiten volledig te ontwikkelen. Daarbij is voor deze groep vaak onduidelijk wat de financiële gevolgen van werk en werkveranderingen zijn door de complexiteit van de regelgeving. Onderstaand wordt dit probleem nader toegelicht.

Grafiek. Inkomsten bij werk in de Wajong



Uit de grafiek blijkt dat een Wajonger die een uitkering ontvangt van 75% van het wettelijk minimumloon, er in inkomen op vooruit gaat zolang hij niet meer gaat verdienen dan 20% van het wettelijk minimumloon. Binnen deze arbeidsongeschiktheidsklasse worden de verdiensten niet verrekend met de uitkering. Dit betekent dat bij een inkomen uit arbeid van 20% van het wettelijk minimumloon het totale inkomen 95% van het wettelijk minimumloon bedraagt. Gaat een Wajonger echter 21% van het wettelijk minimumloon verdienen dan valt hij één arbeidsongeschiktheidsklasse terug, waardoor de uitkering daalt naar 50,75% van het wettelijk minimumloon. Het totale inkomen bedraagt dan 71,75% van het wettelijk minimumloon. Een dergelijke inkomensterugval doet zich voor bij elke overschrijding van een arbeidsongeschiktheidsklasse. Dit verschijnsel, dat zich ook in de WAO voordoet, is de belangrijkste reden geweest waarom bij de Wet WIA geen arbeidsongeschiktheidsklassen meer worden gehanteerd en is gekozen voor een participatiebevorderende incentivestructuur, waardoor (meer) werken wel loont.

Een praktisch probleem doet zich vervolgens voor als het loon van de Wajonger zodanig toeneemt dat de uitkering moet dalen. Dit laatste kan met vertraging gepaard gaan, waardoor het UWV geld moet terugvorderen met alle daaruit voortvloeiende financiële problemen voor de Wajonger van dien.

Daarnaast kan bij de Wajong, ondanks meer werken, het totale inkomen gelijk blijven door de toepassing van de regeling Samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomen uit arbeid, ook wel Breman-regeling genoemd. De Breman-regeling zorgt ervoor dat het lagere loon dat door loondispensatie wordt verkregen, wordt aangevuld tot het functieloon met een maximum van 120% van het wettelijk minimumloon. Dit is het geval als de Wajonger bij het werk begeleiding van een jobcoach nodig heeft. Door de Breman-regeling functioneert de uitkering als een loonkostensubsidie en bestaat er geen financiële prikkel voor de Wajonger om een hogere loonwaarde te realiseren. Dit leidt immers niet tot een hoger inkomen. Een hoger inkomen wordt alleen gerealiseerd als het functieloon toeneemt. Daar is echter wel een bovengrens aan gesteld, omdat de Breman-regeling de uitkering hooguit aanvult tot 120% van het wettelijk minimumloon.

3.4 Wet WIA

Uitsluiting door keuring en beperkte inzetbaarheid re-integratie-instrumentarium

Van de mensen met een WGA-uitkering die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn bevonden, zal een deel zonder enige vorm van ondersteuning kunnen functioneren op de arbeidsmarkt, zij het in een andere (minder verdienende) functie dan voorheen of in een beperkter aantal uren dan voorheen. Voor een ander

deel zal de zoektocht naar werk echter vruchteloos blijven, omdat zij hun vermeende verdien capaciteit niet waar kunnen maken. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die niet in staat blijken te zijn het wettelijk minimumloon te verdienen kan het UWV geen perspectief bieden op een gesubsidieerde baan. Voor hen mag het UWV het instrument loonkostensubsidie niet inzetten. Ook de plannen van het kabinet om tijdelijke loonkostensubsidies mogelijk te maken voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en mensen die langer dan een jaar werkloos zijn, bieden voor de groep die hier langdurig op is aangewezen geen uitkomst. Ook kan het UWV deze groep niet aan de slag helpen met inzet van het instrument loondispensatie. Alleen voor Wajongers mag het UWV werkgevers toestemming verlenen om een loon uit te betalen dat correspondeert met de verminderde verdien capaciteit en lager ligt dan het wettelijk minimumloon. Mensen met een IVA-uitkering die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn bevonden, kunnen in het geheel geen aanspraak maken op het re-integratie-instrumentarium en op ondersteuning van het UWV bij arbeidsinschakeling. Hoewel er gezien de beperkingen van deze groep geen hooggespannen verwachtingen bestaan van hun mogelijkheden tot arbeid, blijkt op het individuele niveau wel degelijk dat sommigen meer waar kunnen maken dan aanvankelijk gedacht. Hetzelfde geldt voor mensen met een WGA-uitkering die volledig zij het niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn bevonden. Ook voor hen mag het UWV evenwel niet langdurig een loonkostensubsidie of loondispensatie inzetten.

Naar het oordeel van de commissie wordt een belangrijk deel van de hiervoor beschreven problemen veroorzaakt doordat onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen wat relevant is voor een claimbeoordeling en wat iemand nodig heeft om weer aan de slag te komen. Er bestaat wel degelijk een principiële verschil tussen een keuring die in dienst staat van het al dan niet toekennen van een uitkering en het maken van een realistische inschatting van wat iemand in een concrete arbeidsmarktsituatie nog waar kan maken. Bij het eerste dient nagegaan te worden welke functionele beperkingen iemand door ziekte of gebrek heeft en wat de persoon nog voor werk kan doen en wat hij hiermee kan verdienen. Hierbij wordt buiten beschouwing gelaten of de persoon de arbeid daadwerkelijk kan verkrijgen. Bij inpassing in arbeid daaren-tegen gaat het om de concrete situatie en de feitelijke positie die iemand heeft op de arbeidsmarkt. Alleen in die concrete situatie kan worden vastgesteld in welke mate er vraag is naar de kwalificaties waarover iemand nog beschikt, wat de arbeid van iemand nog waard is en welke begeleiding en ondersteuning nodig is om deze arbeid te verrichten.

3.5 WW

Uitsluiting door beperkte inzetbaarheid re-integratie-instrumentarium

In vergelijking met de overige uitkeringsregelingen zal van de populatie WW-gerechtigden slechts een klein deel zijn aangewezen op langdurige ondersteuning om te kunnen werken vanwege een verdien capaciteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon. WW-gerechtigden hebben immers allemaal een recent arbeidsverleden, waarbij de meerderheid zonder inzet van een loonkostensubsidie of loondispensatie aan de slag was. Hierdoor is hun afstand tot de arbeidsmarkt over het algemeen niet groot. Voor de WW-gerechtigden die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen en die geen samenloop hebben met een Wajong-uitkering en niet in het bezit zijn van een Wsw-indicatie, geldt echter eveneens dat de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie niet langdurig mogen worden ingezet. Het is dan ook waarschijnlijk dat dit deel van de WW-populatie na afloop van de tijdelijke WW-uitkering terug valt op een bijstandsuitkering, waarbij de toegenomen duur van de uitkeringsafhankelijkheid de positie op de arbeidsmarkt verder heeft verslechterd.

3.6 Uitvoerders

Effectiviteit UWV

Wordt de wijze waarop gemeenten en het UWV worden aangestuurd vergeleken dan kan de vraag worden gesteld of de prikkels en de mogelijkheden om effectief te re-integreren niet groter zijn bij gemeenten. Zo is het niet onwaarschijnlijk dat de financiële prikkels in de WWB leiden tot een grotere gerichtheid op het boeken van resultaten dan het formuleren van prestatie-indicatoren waarover door het UWV

verantwoording moet worden afgelegd. Daarnaast hebben gemeenten de vrijheid om zelf te bepalen welke re-integratie-instrumenten ze wanneer voor wie inzetten. De ruimte die het UWV heeft en zelf ervaart om maatwerk te bieden wordt daarentegen ingeperkt door de voorschriften die in wet- en regelgeving zijn opgenomen. Ook kunnen gemeenten in tegenstelling tot het UWV integraal beleid voeren door verantwoordelijkheden te verknopen op het terrein van onder meer onderwijs, zorg, welzijn, kinderopvang, schuld-sanering en economie en zo inspelen op lokale en regionale behoeften en ontwikkelingen.

Op grond van voornoemde theoretische overwegingen wordt momenteel door verschillende partijen bepleit om re-integratieverantwoordelijkheden van het UWV over te hevelen naar gemeenten. De commissie acht dat op z'n minst prematuur. Het beter presteren van gemeenten voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is in de praktijk namelijk nog zeker geen gegeven. Het succes van de WWB is tot dusver voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het beperken van de instroom, waar bij de werknemersverzekeringen geen sprake van kan zijn, alsook aan het met voorrang re-integreren van de mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast geeft de terughoudendheid van gemeenten om zelf regie te voeren bij de uitvoering van de Wsw geen blijk van een sterke gemotiveerdheid om maatwerk te bieden voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook als het gaat om het ontwikkelen en voeren van integraal beleid hebben gemeenten nog het nodige te doen. Daarentegen wordt over het UWV in het kader van de evaluatie van de Wet SUWI gesteld dat de omslag is gemaakt van een uitkeringsorganisatie naar een organisatie waar werk boven uitkering staat; de prestaties laten een continu stijgende lijn zien. Bij deze discussie dient tenslotte niet veronachtzaamd te worden dat betrokkenheid van landelijke sectoren en branches van groot belang is voor een goede uitvoering van de werknemersverzekeringen. Een betrokkenheid die naar verwachting sterk zal afnemen als de uitvoering ervan op het lokale niveau in handen wordt gelegd van gemeenten.

Geïntegreerde dienstverlening Werkpleinen

Het is nog niet helemaal duidelijk hoe de geïntegreerde dienstverlening van gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI op de Werkpleinen vanaf 2009 gestalte zal krijgen. Tot nu toe is met het nieuwe dienstverleningsconcept alleen aan de hand van de pilots met de toonkamers ervaring opgedaan. Dat biedt nog geen garantie voor een soepele en succesvolle landelijke invoering. Door verschillen in belangen, beleidsvrijheid, schaalgrootte en cultuur is het niet uitgesloten dat daarbij nog fricties ontstaan. Het daaraan verbonden risico van geringe besluitvaardigheid wordt versterkt doordat het bestuurlijk model uitgaat van aansturing op basis van consensus. In de evaluatie van de Wet SUWI en recent onderzoek uitgevoerd door IWI wordt dit terecht als een kwetsbaar aspect beschouwd. Daarnaast vergt de fusie van het UWV en het CWI per 1 januari 2009 en de daarmee gepaard gaande besparing veel tijd en aandacht en zijn gemeenten nog druk doende onderling en met regionale partijen de samenwerking van de grond te tillen.

3.7 Werkgevers

Veel sores

Voor werkgevers blijken belangrijke hindernissen om mensen met een beperking werk te bieden te bestaan uit het gebrek aan één goed bereikbaar aanspreekpunt en de administratieve lasten die erbij komen kijken. Afhankelijk van de regeling waar de werknemer uit afkomstig is, kunnen bepaalde instrumenten onder bepaalde voorwaarden ter beschikking worden gesteld aan de werkgever met bijkomende administratieve afwikkelingen. Werkgevers geven aan dat zij moeite hebben om hierin wegwijs te raken. Dit geldt eens te meer als de werkgever arbeid biedt aan mensen uit verschillende regelingen.

Een volgende complicatie is dat het maken van de juiste match niet altijd met de vereiste zorgvuldigheid plaatsvindt. Essentieel daarvoor is dat de aard van het werk past bij de specifieke (on)mogelijkheden van de werknemer. Dat is iets waar een werkgever geen verstand van heeft. Ook het zoeken naar mogelijkheden om een functie aan te passen behoort niet tot de kerntaak van een ondernemer. Het is aan de gemeente of het UWV om ervoor te zorgen dat de juiste expertise wordt ingeschakeld. De ervaring is dat dit niet altijd naar tevredenheid verloopt. Na een mislukte poging zijn werkgevers begrijpelijkerwijs moeilijk te motiveren

om opnieuw werkplekken beschikbaar te stellen.

Tot slot verloopt de begeleiding bij werk door de jobcoach niet altijd vlekkeloos. Uit onderzoek van APE blijkt dat werkgevers over het algemeen tevreden zijn over de ondersteuning die de jobcoach biedt. Wanneer zij dat niet zijn, is het omdat de jobcoach te weinig tijd besteedt aan het begeleiden van de nieuwe werknemer en de directe collega's en aan het uit handen nemen van allerlei sores van de werkgever. Over de exacte taakafbakening en de noodzakelijke competenties waarover een jobcoach minimaal dient te beschikken, bestaat evenwel discussie. Zo kan ondersteuning in het privé-leven problemen op het werk voorkomen en dus vanuit het oogpunt van de werkgever wenselijk zijn, maar of dit tot de kerntaak van een jobcoach behoort, is onduidelijk.

Financiële risico's

Doorslaggevend voor de bereidheid van werkgevers om mensen met een beperking werk te bieden zijn de mogelijkheden tot een flexibel arbeidscontract – vooral in de kennismakingsperiode –, de no-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid en een passende loonkostensubsidie of loondispensatie om te voorkomen dat het loon niet in verhouding staat tot de arbeidsproductiviteit. Onzekerheid over de vraag of de werkgever wel waar krijgt voor zijn geld, weerhoudt werkgevers vaak om mensen een werkplek te bieden. Daarnaast geven werkgevers aan de overheid te weinig voorspelbaar te vinden, waardoor twijfels rijzen over de duurzaamheid van de toegekende ondersteuningsfaciliteiten.

Specifiek ten aanzien van sociaal ondernemers – die zich ten doel hebben gesteld vooral mensen met een beperking werk te bieden, op te leiden en eventueel door te laten stromen – geldt dat hun positie wordt verslechterd door een gebrek aan informatie, advies en deskundigheid en doordat het slechts mogelijk is om aanpassingen binnen het bedrijf vergoed te krijgen als deze te herleiden zijn tot een individu.

Negatieve beeldvorming

De terughoudendheid bij het in dienst nemen van mensen met een beperking wordt gevoed door een bepaald etiket, zoals dat van de Wsw. Werkgevers zijn bang dat bijvoorbeeld het werktempo in het bedrijf in zijn geheel achteruit zal gaan, doordat de Wsw-er een negatieve invloed op de prestatie van andere medewerkers zal hebben. Werknemers voelen zich nogal eens niet serieus genomen 'als zij met dit soort mensen moeten werken'. Het spreekwoordelijke gezegde 'onbekend maakt onbemind' lijkt hier van toepassing te zijn.

3.8 Conclusie

De verschillende regelingen die zijn gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie kennen hun eigen ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling. Hierdoor is de onderlinge samenhang uit het oog verloren en vallen mensen tussen wal en schip. Hun arbeidspotentieel blijft onbenut, wat vergaande gevolgen heeft voor hun maatschappelijke positie.

Daarnaast bieden de verschillende regelingen niet de juiste stimulansen om de capaciteiten van mensen tot bloei te laten komen die al wel aan de slag zijn en daarbij voor langere tijd gebruik maken van diverse voorzieningen. Hierdoor wordt hun arbeidspotentieel niet altijd volledig benut. Dit doet geen recht aan de mogelijkheden van de mensen zelf en kan er ook toe leiden dat meer publieke middelen worden ingezet dan strikt noodzakelijk. Een minder efficiënte inzet van publieke middelen wordt daarnaast veroorzaakt door het ontbreken van voldoende samenhang tussen de verschillende regelingen en de perverse prikkels die daarvan mede het gevolg zijn.

Doordat de mogelijkheden en de voorwaarden waaronder mensen mee kunnen doen verschillen, worden bovendien personen met een vergelijkbare grote afstand tot de arbeidsmarkt ongelijk behandeld. Van het spreekwoordelijke gezegde 'gelijke monniken, gelijke kappen' is geen sprake. Deze verschillen zijn naar het oordeel van de commissie niet te rechtvaardigen. Dit in tegenstelling tot verschillen in de hoogte van de uitkeringen, die immers voornamelijk voortvloeien uit het verzekeringskarakter dat een deel van ons stelsel van werk en inkomen kenmerkt.

Een doelmatig en efficiënt geordend publiek stelsel van werk en inkomen is echter niet de enige noodzakelijke voorwaarde om mensen naar vermogen te kunnen laten werken. Ook de medewerking van werkgevers is hiervoor onontbeerlijk. De ervaring heeft geleerd dat dit zeker geen vanzelfsprekendheid is. De sores, de vrees voor financiële risico's en een negatieve beeldvorming weerhouden werkgevers er nu vaak van om mensen met een beperking een werkplek te bieden.

‘Waar zijn de Wajong’ers?’

Een kleine 200 Wajong’ers werken nu bij Albert Heijn. Dat aantal moet omhoog, vindt Vera Dijkmans, Manager Arbeidszaken bij Albert Heijn Company. ‘Het valt niet mee om voldoende geschikte Wajong’ers te vinden.’

‘Minister Donner vreest voor een half miljoen mensen in de Wajong, maar het lukt ons nu vaak niet Wajong’ers te vinden’, vertelt Vera Dijkmans. De grootste private werkgever in Nederland kan op diverse filialen zelfs morgen Wajong’ers werk bieden. Daarom heeft Albert Heijn het re-integratiebedrijf USG Restart in de arm heeft genomen. Want Albert Heijn wil naast medewerkers uit verschillende culturen, ook werk bieden aan mensen met beperkte mogelijkheden. Speerpunt zijn Wajong’ers. Vera: ‘Dat komt doordat Wajong’ers vaak jong zijn. Voor veel jongeren is Albert Heijn de eerste kennismaking met de arbeidsmarkt. Die mogelijkheid willen we ook bieden aan jongeren met beperkte mogelijkheden.’ USG Restart houdt zich – onder meer – bezig met het bemiddelen van Wajong’ers naar werk. En: begeleidt hen wanneer ze eenmaal in dienst zijn. Het gaat meestal om vulploegmedewerkers of kwaliteitsmedewerkers. Vera: ‘Een kwaliteitsmedewerker ziet er bijvoorbeeld op toe dat de pizzadozen in de koeling niet te hoog worden opgestapeld. Zij dragen zo bij aan het waarborgen van de kwaliteit in onze winkels – een verantwoordelijke baan waar niet iedereen zonder meer geschikt voor is.’

‘Troetel-Wajong’er’

Het is zeker niet zo dat iedere supermarktmanager verplicht is om een Wajong’er in dienst te nemen, benadrukt zij. ‘Wel staan we er bijzonder positief tegenover. Een supermarktmanager moet ook gemotiveerd zijn, ook als dat soms net iets meer vraagt. Maar we maken er zeker geen “troetel-Wajong’er” van: het is gewoon werk. Wel houden de managers rekening met hun beperkingen. Bijvoorbeeld door mensen overzichtelijke opdrachten te geven en niet voor de hele middag alle opdrachten tegelijk mee te geven.’ Niet iedereen is geschikt voor het werk. ‘Iedere Wajong’er is anders’, aldus Vera. Sommigen kunnen bijvoorbeeld slecht tegen veel prikkels tegelijk die er in een winkel nu eenmaal vaak zijn. Je moet dan reëel zijn en in ieder geval voor de langere termijn op zoek naar een andersoortige omgeving.’

‘We maken er zeker geen “troetel-Wajong’er” van: het is gewoon werk’

Administratieve rompslomp

Hoe het komt dat er niet meer Wajong’ers bij Albert Heijn werken, ligt volgens haar aan een combinatie van factoren. ‘Omdat het niet meevalt voldoende geschikte Wajong’ers te vinden.’ Maar met stip op één staat de administratieve rompslomp. ‘Dat is echt dé bottle neck’, aldus Vera. Zo stelt de arbeidsdeskundige van UWV de arbeidsproductiviteit van een Wajong’er, en daarmee het percentage loondispensatie dat aan de werkgever wordt verleend, vaak vast voor slechts de duur van de arbeidsovereenkomst. Daarna verloopt de vaststelling automatisch. Bij een verlenging van de arbeidsovereenkomst moet dus opnieuw contact worden gezocht met de arbeidsdeskundige voor een verlenging van deze loondispensatie. ‘Omdat er geen landelijk loket is voor dit soort zaken, moeten wij dus contact zoeken met tientallen arbeidsdeskundigen verspreid over Nederland.’

Ook ziekmeldingen aan UWV is lastig. ‘Telkens als een Wajong’er zich ziekmeldt, geven we dit door aan het UWV die dan de loondoorbetaling overneemt’, vertelt Vera. ‘Dat is nu grotendeels geautomatiseerd. Wel is het zaak om te controleren of we daadwerkelijk geld terugkrijgen van het UWV, en of dit dan het juiste bedrag is. En daarmee is de kous niet af: vervolgens moet het hoofdkantoor het bedrag overboeken naar de betreffende winkel.’

Afhaken

Albert Heijn probeert vanuit het hoofdkantoor deze administratieve rompslomp zoveel mogelijk weg te nemen bij de winkels. Want als er administratieve zaken misgaan, kost dat de supermarktmanager veel tijd waardoor sommigen afhaken. Het zou volgens Vera al een stuk schelen als er voor elke werkgever één

Wajong-aanspreekpunt zou zijn bij het UWV. Een concept zoals veel grote werkgevers nu ook kennen voor de WIA. 'Wij willen gewoon één contactpersoon die onze vraag intern uitzet binnen het UWV en de voortgang van het proces bewaakt', aldus Vera Dijkmans. 'Ik heb er vertrouwen in dat we op die manier het probleem waar Donner voor vreest goeddeels het hoofd kunnen bieden.'

Sociaal ondernemerschap koesteren'

Winstgevend sociaal ondernemen is mogelijk maar duurt langer, ondervond Nicolette Mak, oprichtster van koeriersbedrijf Valid Express. Daarom pleit zij voor een waarborgfonds voor startende sociaal ondernemers. 'Koester sociaal ondernemerschap. We hebben het arbeidspotentieel de komende jaren keihard nodig.'

Als ik dit goed doe dan gaan anderen mij na doen, dacht Nicolette Mak toen zij tien jaar geleden koeriersbedrijf Valid Express oprichtte. Aanvankelijk start zij het bedrijf om werk te creëren voor haar broer die kampt met een spierziekte. Maar al snel heeft Nicolette een hoger doel: zoveel mogelijk werk bieden aan mensen met een lastig lichaam, zoals zij het eufemistisch omschrijft. Nicolette: 'Succes is toch de beste reclame.'

Het loopt wat anders. Sociaal ondernemen vereist meer, ondervindt zij. 'Ondernemen is sowieso niet makkelijk, en dan werk je ook nog eens met een moeilijke groep.' Valid Express groeit daardoor minder hard dan gedacht. 'Er werken hier veel parttimers, omdat fulltime werken er door gezondheidsproblemen vaak niet inzit. Dat zegt op zich niets over hun prestaties, natuurlijk. Maar zo'n auto staat dan wel meer uren stil, want de aanpassingen zijn meestal precies toegesneden op de persoon', vertelt Nicolette.

Ook de stroperigheid van de instanties is haar een doorn in het oog: 'Het zou alveel schelen als we één aanspreekpunt bij het UWV hebben.' Als ondernemer zou je geen last mogen hebben van het feit dat je werkt met mensen met een lastig lichaam, stelt zij.

Waarborgfonds

Acht jaar na oprichting is Valid Express dan winstgevend. 'Eindelijk', aldus Nicolette. Valid Express is nu een gezonde onderneming, met zestig mensen in vaste dienst. Zo'n 25 bestelauto's brengen dagelijks tegen concurrerende tarieven pakketjes rond voor zeshonderd klanten. Nicolette: 'Alle processen verlopen smooth.' Onlangs opende Valid Express na Amsterdam en Rijswijk zelfs een derde vestiging in Utrecht. Doel is om in 2009 vijf vestigingen te hebben. Ook dat past in die strategie om meer winst te maken. 'Meerdere vestigingen is belangrijk voor een goede concurrentiepositie', aldus de ondernemster. 'We waren te kleinschalig.' Kortom, groeien als sociaal ondernemer kan, maar gaat vier keer zo langzaam als bij een normaal bedrijf, constateert Nicolette nuchter.

Die groei is ook te danken aan de subsidies die Valid Express de eerste jaren ontving. Daarom pleit Nicolette voor een waarborgfonds. Om sociaal ondernemers de eerste moeilijke jaren subsidies te verstrekken, totdat zij zelf hun broek kunnen ophouden. Want banken zijn meestal niet zo happig om kredieten te verstrekken aan startende sociaal ondernemers, weet zij.

De omgekeerde wereld

Nicolette's taken bestaan nu voor twintig procent uit acquisitie; de overige tijd besteedt zij aan het behouden van bestaande klanten en ontwikkelen van nieuwe plannen. Ook – en vooral – lobbyt zij bij bedrijven en politiek voor een breed maatschappelijk draagvlak voor sociaal ondernemerschap. Want een hoop herrie maken, dat is haar naar eigen zeggen wel toevertrouwd.

Zo mag zij rekenen op steun tot in de hoogste politieke regionen. Niet iedereen is enthousiast. Volgens sceptici leveren de subsidies die sociaal ondernemers vaak ontvangen een concurrentievoordeel op. Niets is echter minder waar, aldus een geagiteerde Nicolette. 'Er is wel degelijk sprake van een concurrentienadeel. Alleen al omdat wij minder uren per auto kunnen maken.' Het is volgens haar de omgekeerde wereld: 'Koester sociaal ondernemerschap. We hebben het arbeidspotentieel de komende jaren keihard nodig. En lachend: 'Als je dan zo'n gek gevonden hebt, help die dan op weg naar gezond ondernemerschap. Valid Express is het levende bewijs dat het mogelijk is.'

'Het zijn net mensen'

Onafhankelijke arbeidsadviseurs kunnen werkzoekenden met een 'PGB begeleid werken' goed ondersteunen bij hun keuze voor werkgever en re-integratiebedrijf, stellen onafhankelijk arbeidsadviseur Jan Molenaar en landelijk coördinator Ellen Karstens. 'Ik weet waar werkzoekenden wat kunnen halen, zodat ze zelf een weloverwogen keus kunnen maken.'

'Veel mensen denken dat er alleen maar debielen in de sociale werkvoorziening zitten. Niets is echter minder waar', stelt onafhankelijk arbeidsadviseur (zie kader) Jan Molenaar uit Breda. 'Iemand met een Wsw-indicatie kan iemand zijn met rugklachten, maar ook iemand met het syndroom van Down. Een "Wsw'er" is een mens als ieder ander.' Zij komen dan ook met dezelfde vragen bij hem als andere werkzoekenden. Jan: 'Weliswaar is het een kwetsbare groep. Het zijn in de regel mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. En hoe groter die afstand, hoe meer er meestal nodig is om aan het werk te komen.'

Goede begeleiding is daarom essentieel bij hun zoektocht naar werk – en vooral daarna. Want eenmaal de baan gevonden, dan begint het pas: de baan behouden. Het persoonsgebonden budget begeleid werken – kortweg PGB begeleid werken – helpt daarbij. Daarmee kunnen mensen met een Wsw-indicatie zelf een werkgever aandragen. Ook bepalen zij zelf wie voor begeleiding op de werkvloer zorgt. Als arbeidsadviseur helpt Jan mensen met kiezen. Jan: 'Zo ken ik zo'n honderddertig re-integratiebedrijven in de regio. Ik weet waar werkzoekenden wat kunnen halen, zodat ze zelf een weloverwogen keus kunnen maken.'

Helpen met kiezen

Die steun en hulp is hard nodig, vindt ook Ellen Karstens, landelijk coördinator van de onafhankelijk arbeidsadviseurs. Anders tuint het "PGB begeleid werken" in dezelfde valkuil als de individuele re-integratieovereenkomst (iro), waarmee "gewone" werkzoekenden hun re-integratie kunnen regelen. Ellen: 'Op de iro-markt zijn heel veel bedrijven gesprongen. En ook bij het persoonsgebonden budget ruikt de markt geld. Bedrijven zeggen tegen mensen met een Wsw-indicatie: 'voor 24.000 euro regelen wij je re-integratie'. Daar zitten ook goede bedrijven tussen, overigens. Maar de vraag is hoe je als werkzoekende het kaf van het koren scheidt. Welk bedrijf past bij jou?'

Belangeloos

Onafhankelijk arbeidsadviseur Jan Molenaar hielp al verschillende mensen met een Wsw-indicatie bij het toetsen van hun plannen. 'Ik krijg dan vaak te horen: jij benadert mijn situatie vanuit een heel andere invalshoek.' Dat betekent zeker niet dat wij op de hand van de werkzoekende zijn, benadrukt hij. 'Door onze onafhankelijke rol kunnen we juist bruggen helpen slaan. Zo klopte vorige week iemand met een Wsw-indicatie bij me aan. Hij werkt bij een fietsenstalling, op onregelmatige tijden. Door gezondheidsklachten kon hij echter niet meer zo onregelmatig werken. Daarop had zijn baas tot zijn ongenoegen geopperd dat hij een andere baan zou zoeken. Dat is misschien helemaal niet zo'n gek idee, heb ik hem toen gezegd. Een baan moet wel bij je passen, natuurlijk.'

Als het aan de gemeente Breda ligt groeit het aantal mensen met een Wsw-indicatie dat aanklopt bij de onafhankelijk arbeidsadviseur. Zowel Jan als Ellen verwachten niet dat ze zich extra hoeven voorbereiden op deze groei. Jan: 'De contacten met de sw-bedrijven zijn er al. Misschien zouden we ze wel wat sterker mogen aanhalen. Maar verder zijn mensen met een Wsw-indicatie als ieder ander.'

Over de onafhankelijk arbeidsadviseur

De onafhankelijk arbeidsadviseur is in 2004 in het leven geroepen op initiatief van de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Deze adviseur adviseert werkzoekenden op een onpartijdige en onafhankelijke manier over hun weg naar werk, en de keuzes die zij daarin kunnen maken. Ook wijst de adviseur werkzoekenden de weg in de wirwar van regelingen, uitkeringen en mogelijkheden.

Deel III

Hoofdstuk 4 Aanbevelingen

De commissie streeft naar een samenleving waarin ook mensen mee kunnen doen op de arbeidsmarkt die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen en die, om te kunnen werken, zijn aangewezen op langdurige ondersteuning. Eenmaal aan de slag moeten ook zij zich gestimuleerd voelen om hun mogelijkheden optimaal te ontwikkelen. Dit hoofdstuk beschrijft wat daarvoor naar het oordeel van de commissie nodig is.

4.1 Uitgangspunten

Als centrale uitgangspunten bij het denken over gewenste veranderingen golden voor de commissie de mogelijkheden tot arbeid van de werkzoekende en de wensen van de werkgever die een werkplek wil bieden. Alleen op die basis is het mogelijk om maatwerk te bieden en te komen tot een sluitend en efficiënt stelsel van werk en inkomen.

Sluitend en efficiënt door bij de afbakening van de doelgroep de feitelijke afstand tot de reguliere arbeidsmarkt als maatstaf te kiezen. En dat niet te laten bepalen door de aard van de beperkingen, zoals nu het geval is bij de Wsw-indicatiestelling of door theoretische modellen die de mogelijkheden tot arbeid in kaart brengen, zoals nu het geval is bij de Wsw-indicatiestelling en de keuring voor de Wajong en de Wet WIA.

Sluitend en efficiënt door bij de indicatiestelling een maatwerkpakket vast te stellen dat gebaseerd is op de arbeidsproductiviteit die iemand in de praktijk nog waar kan maken en de begeleiding en ondersteuning die daarvoor nodig zijn. En de subsidie niet langer te baseren op het gemiddelde prestatievermogen van een heterogene groep, zoals nu bij de Wsw het geval is.

Sluitend en efficiënt door de uitvoering alle ruimte te geven om werkplekken te vinden en om op basis van de indicatiestelling de werkgever een loon te laten betalen dat overeenkomt met de verminderde arbeidsproductiviteit en de werknemer te voorzien van de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning. En niet door de voorzieningen die nodig zijn om de match te maken aan banden te leggen in wet- en regelgeving, zoals nu het geval is voor de UWV-populatie.

Sluitend en efficiënt door de rechten en plichten met elkaar in evenwicht te brengen. Enerzijds door de mogelijkheid te bieden om uitkeringsgerechtigden te verplichten om te werken naar vermogen. Anderzijds door iedereen het recht te geven om de zoektocht naar werk zelf in gang te zetten via een persoonsvolgend of een persoonsgebonden budget en in aanvulling hierop het meest kwetsbare deel van de doelgroep een baangarantie toe te kennen.

Sluitend en efficiënt door te kiezen voor één beloningssystematiek, waarbij mensen er altijd op vooruit gaan als zij gaan werken, als zij meer uren gaan werken, als zij productiever worden en als zij doorstromen naar een baan zonder ondersteuning. En niet door mensen met een vergelijkbare afstand tot de arbeidsmarkt ongelijk te belonen en een rem te zetten op hun verdere ontwikkeling, zoals nu het geval is bij de Wsw, de WWB en de Wajong.

Sluitend en efficiënt door te kiezen voor een financieringssysteem die de partijen verantwoordelijk voor de uitvoering beloont voor het maximaal benutten van het arbeidspotentieel. Een financieringssysteem ook die hen de mogelijkheid biedt om een groter deel van de huidige middelen in te zetten om meer mensen naar vermogen te laten werken. En niet door een financieringssysteem in stand te houden die ertoe leidt dat de doelgroep aan de kant blijft staan of wordt doorverwezen naar andere regelingen, zoals nu het

geval is bij de WWB, wat vooral resulteert in afwenteling op de rijksoverheid en het toenemen van wachtlijsten.

Sluitend en efficiënt door niet alleen nieuw beleid op papier te maken, maar door de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, de werkzoekenden en de werkgevers ook te ondersteunen bij het realiseren van het beleid in de praktijk.

Deze uitgangspunten sluiten goed aan bij de koers die met de wetwijzigingen van de afgelopen jaren in gang is gezet en bij de voorgenomen nieuwe werk-regeling Wajong. Het doel daarvan is om te komen tot een op activering gericht stelsel van werk en inkomen, waarin de cliënt centraal staat en voorrang wordt gegeven aan werk. De aanpak die de commissie voor ogen heeft voor de groep met een verdien capaciteit die lager ligt dan het minimumloon, is derhalve goed inpasbaar in het re-integratiebeleid gericht op de WWB-ers, Wajongers, mensen met een uitkering op grond van de Wet WIA en WW-ers. Aanvullende regelingen voor de arbeidsinschakeling van deze groep, zoals de huidige Wsw, zijn daarmee naar het oordeel van de commissie niet meer nodig. In onderstaande paragrafen worden voornoemde uitgangspunten van de commissie nader uitgewerkt.

4.2 Doelgroepafbakening

Doelgroepafbakening op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt

Met participatie in de vorm van langdurig ondersteund werken wordt een maatschappelijk tussengebied betreden, dat enerzijds grenst aan de reguliere arbeidsmarkt en anderzijds aan de dagbesteding AWBZ. Bepalend voor de afbakening met (toeleiding naar) reguliere arbeid is naar het oordeel van de commissie de vraag of iemand een loonwaarde van 100% van het wettelijk minimumloon kan realiseren; zelfstandig of met inzet van ondersteunings-instrumenten van gemeenten of het gefuseerde UWV/CWI. Bepalend voor de afbakening met de dagbesteding AWBZ is de vraag of iemand loonvormende arbeid kan verrichten alsook de vraag hoeveel publieke middelen moeten worden ingezet om de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning te bekostigen. Van loonvormende arbeid is in de ogen van de commissie sprake als iemand – eventueel na een zekere ontwikkeling te hebben doorgemaakt – tenminste een loonwaarde van 20% van het wettelijk minimumloon kan realiseren. Hierbij heeft de commissie aansluiting gezocht bij de criteria die thans gelden voor toelating tot de Wsw en de grens die met betrekking tot werken is getrokken in het kader van de Wajong en de Wet WIA. Voor de bepaling van het maximumbedrag aan publieke middelen dat beschikbaar wordt gesteld voor begeleiding en ondersteuning is aansluiting gezocht bij de kosten van de dagbesteding AWBZ. Op grond daarvan wordt een bedrag van netto € 17.500 per jaar als maximum voorgesteld. Dit bedrag wordt berekend door de bruto kosten voor begeleiding en ondersteuning te nemen en deze te verminderen met het deel dat gefinancierd kan worden uit de besparing op de uitkering. Voor de berekening hiervan wordt verwezen naar paragraaf 4.5. De combinatie van de criteria leidt ertoe dat eenieder – ongeacht de uitkerings situatie – tot de doelgroep wordt gerekend die een loonwaarde kan realiseren tussen 20% en 100% van het wettelijk minimumloon en van wie de netto kosten voor begeleiding en ondersteuning minder dan € 17.500 per jaar bedragen.

4.3 Indicatiestelling en plaatsing

Praktische indicatiestelling en plaatsing op maat

De commissie stelt voor – afhankelijk van de uitkerings situatie – de gemeente dan wel het gefuseerde UWV/CWI die samenwerken op het Werkplein, verantwoordelijk te maken voor de indicatiestelling en de plaatsing. De commissie kiest er gezien de kanttekeningen geformuleerd in paragraaf 3.6 aldus expliciet niet voor om binnen afzienbare tijd re-integratieverantwoordelijkheden van het UWV over te hevelen naar gemeenten.

Het proces van indicatiestelling kan naar het oordeel van de commissie pas op een concrete werkplek worden afgesloten. Pas als iemand daadwerkelijk aan de slag is gegaan, wordt duidelijk welke loonwaarde iemand kan realiseren en welke begeleiding en ondersteuning iemand precies nodig heeft om zich op de

werkplek staande te houden. De praktijk wijst dus uit of iemand tot de doelgroep behoort. Dit traject is niet alleen van belang voor de gemeente of het gefuseerde UWV/CWI die uiteindelijk het maatwerkpakket moet samenstellen en bekostigen, maar ook voor de werknemer die een realistisch zelfbeeld moet krijgen en voor de potentiële werkgever die wil weten wie en wat hij in huis haalt.

In een aantal situaties zullen cliënten vanaf het Werkplein rechtstreeks geplaatst kunnen worden bij een werkgever met wie al contacten zijn gelegd en kan relatief snel worden bepaald wat het maatwerkpakket precies behelst. In andere gevallen kan het nodig zijn re-integratiebedrijven, uitzendorganisaties of sw-bedrijven in te schakelen om werkgevers te vinden. Ook kan het nodig zijn dat eerst tijdelijk ergens wordt gewerkt om een beter zicht te krijgen op de mogelijkheden of om eerst arbeidsritme en arbeidstraining op te doen en zodoende een zekere ontwikkeling door te maken voordat de uiteindelijke werkplek in het vizier komt. Dit kan door te werken met behoud van uitkering in de beschutte omgeving van een sw-bedrijf, op een proefplaats dan wel op een participatieplaats bij een reguliere werkgever of door te werken bij een leerwerkbedrijf.

Is iemand geplaatst op een werkplek dan dient vervolgens periodiek een herindicatie plaats te vinden om te bepalen of het maatwerkpakket nog volstaat. Alleen op basis daarvan kan het maatwerkpakket worden aangepast. Van de uitkomst dienen alle belanghebbende partijen – de gemeente of het gefuseerde UWV/CWI, de werkgever en de werknemer – op de hoogte te worden gesteld. Wanneer de herindicatie het beste plaats kan vinden, is ook een kwestie van maatwerk. Een uitzondering hierop is de situatie dat werken met behoud van uitkering in de beschutte omgeving van een sw-bedrijf of op een participatieplaats bij een reguliere werkgever na verloop van tijd heeft uitgewezen dat iemand wel tot de doelgroep behoort, maar dat de zoektocht naar een definitieve werkplek desondanks na een half jaar nog niet tot resultaat heeft geleid. In zo'n geval is herindicatie naar de mening van de commissie in ieder geval noodzakelijk. Het doel daarvan is primair om te beoordelen of het gebrek aan succes het gevolg is van een verkeerde inschatting van de potentiële loonwaarde en de noodzakelijk geachte begeleiding en ondersteuning. Na een eventuele aanpassing kan vervolgens opnieuw getracht worden een werkplek te vinden.

Randvoorwaarden

Voor de nieuwe wijze van indiceren en plaatsen op maat dient naar de mening van de commissie wel aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. Ten eerste dient er één vaste contactpersoon voor de werkzoekende te zijn op het Werkplein, die tevens de eindverantwoordelijkheid draagt voor de indicatie-stelling en de plaatsing.

Ten tweede dient een beroep te kunnen worden gedaan op hoogwaardige arbeidsdeskundige, medische en psychologische expertise om beperkingen vroegtijdig in beeld te brengen en mismatches te voorkomen. Dat is vooral van belang voor cliënten met een complexe problematiek, van wie er velen deel uitmaken van de doelgroep.

Ten derde dienen zowel gemeenten als het gefuseerde UWV/CWI op het Werkplein maximaal de ruimte te krijgen. Blauwdrukken vanuit Den Haag in de vorm van strikte wet- en regelgeving staan maatwerk in de weg. Niet de regeling, maar de mogelijkheden tot arbeid van de werknemer en de wensen van de werkgever moeten het vertrekpunt zijn bij de dienstverlening. Alleen zo kan ook de ambitie om te komen tot een geïntegreerde dienstverlening van gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI op de Werkpleinen worden verwezenlijkt. Een breed palet aan instrumenten is nodig en handelingsruimte om in te kunnen kopen bij allerlei verschillende organisaties die een bijdrage kunnen leveren bij het vinden en behouden van werk. Elke partij, publiek of privaat, die in het nieuwe krachtenveld kansen ziet, moet de mogelijkheid krijgen om die te grijpen. Door voldoende dynamiek te creëren worden monopolieposities voorkomen en kan arbeid op maat worden gerealiseerd waarbij sprake is van een goede prijs/kwaliteit verhouding.

Ten vierde dient geïnvesteerd te worden in de kwaliteit van de dienstverlening die wordt geleverd door de professionals van de gemeente en het gefuseerde UWV/CWI op het Werkplein. Investering in opleiding en onderlinge samenwerking is nodig om de verwachtingen ten aanzien van geïntegreerde dienstverlening op de Werkpleinen waar te kunnen maken. Zo moeten de professionals beter zicht krijgen op hun cliëntenbe-

standen en op het totale re-integratie- en activeringsinstrumentarium van de keten. Zij dienen de minder zelfredzame mensen te kunnen onderscheiden en hen een passend aanbod te kunnen doen. Oftewel, weten wie wat nodig heeft en dat bieden wat nodig is. Daarvoor is ook een beter inzicht in de prestaties van de gecontracteerde organisaties noodzakelijk. Een transparante markt is niet alleen van belang voor gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI in hun rol als opdrachtgever, maar ook voor cliënten die gebruik willen maken van het in de volgende paragraaf beschreven recht op een persoonsgebonden budget. Daarnaast vraagt het feit dat de professionals op basis van eigen waarneming en beoordeling instrumenten mogen inzetten ook een andere manier van werken. Zij kunnen zich niet meer verschuilen achter regels, maar moeten het echt zelf gaan doen. Bij dit alles kan veel meer dan nu gebeurt, worden geleerd van elkaars kennis en ervaringen. Naast investering in opleiding en samenwerking acht de commissie het voor een goed werkende geïntegreerde dienstverlening op het Werkplein tenslotte van belang dat een gezamenlijke ICT-infrastructuur alsook prestatie-indicatoren voor de keten als geheel worden ontwikkeld. Middels benchmarking kunnen vervolgens de prestaties van de Werkpleinen met elkaar worden vergeleken om de inzet op het bereiken van resultaten te bevorderen alsook om good practices in beeld te brengen en te verspreiden.

Ten vijfde is de commissie van mening dat waarborgen nodig zijn met betrekking tot de onafhankelijkheid van de indicatiestelling. Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling bij gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI roept immers de vraag op of daardoor niet het risico van belangenverstrengeling ontstaat. In de huidige situatie is dat wel het geval doordat gemeenten er bijvoorbeeld financieel voordeel van hebben om bijstands-gerechtigden te verwijzen naar de Wsw. In de door de commissie voorgestelde financieringssystematiek, die in paragraaf 4.6 nader wordt beschreven, is dat niet langer zo. In die systematiek resulteert werken voor de doelgroep wel tot een andere inzet, maar niet tot vrijval van uitkeringsgelden. Alleen bij toeleiding van bijstandsgerechtigden naar regulier werk zonder ondersteuning valt de gehele uitkering vrij. Daardoor wordt een belangrijke perverse prikkel die momenteel leidt tot afwenteling van bijstandsgerechtigden naar de rijksgefinancierde Wsw uit het systeem verwijderd. Dat neemt evenwel niet weg dat gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI op grond van hun budgettaire betrokkenheid toch ook in de toekomst belanghebbend kunnen zijn bij de uitkomst van de indicatiestelling. Datzelfde geldt voor sw-bedrijven, re-integratiebedrijven, uitzendorganisaties, etcetera als zij een rol spelen bij het verschaffen van de informatie op grond waarvan de loonwaarde en de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning wordt vastgesteld. Het belang van deze partijen kan vooral gelegen zijn in de mogelijkheid dat zij zich opwerpen als werkgever of als begeleider van de werknemer.

De commissie vindt het niet wenselijk om te trachten dit probleem op te lossen door een instantie die volledig los staat van de gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI met de indicatiestelling te belasten. Daarvoor acht zij het risico te groot dat een dergelijke instantie op te grote afstand van de uitvoeringspraktijk komt te staan en de indicatiestelling alsnog een hoog theoretisch gehalte krijgt. Dat risico is met name groot wanneer ook de hiervoor genoemde bedrijven geen rol zouden mogen spelen bij het indicatieproces. Een betere manier om het risico van belangenverstrengeling te ondervangen is naar het oordeel van de commissie om hoge eisen te stellen aan de professionele kwaliteit van de indicatiestelling en die te borgen door het opstellen van uniforme landelijke protocollen, waaraan de professionals gebonden zijn. Heldere richtlijnen moeten worden toegepast bij het bepalen van de loonwaarde en het daarbij behorende pakket aan begeleiding en ondersteuning. Onafhankelijke visitatiecommissies kunnen vervolgens worden belast met het toezicht op de uitvoering van de indicatiestelling en mede als taak krijgen om hun bevindingen openbaar te maken. Deze bevindingen kunnen worden betrokken bij de beraadslagingen in de gemeenteraad over het te voeren en gevoerde beleid alsook bij het algehele toezicht door het Rijk.

Tot slot kan de nieuwe aanpak, gelet op de grotere omvang van de doelgroep, alleen een succes worden als het overgrote deel van de verbrede doelgroep geplaatst kan worden bij reguliere werkgevers. De commissie acht het echter niet gewenst om om die reden aan de uitvoering concrete richtlijnen op te leggen omtrent de aard van de af te sluiten dienstverbanden en/of de aard van de werkgevers waar de werkzoekenden worden geplaatst. Daarvoor bestaat er teveel onzekerheid omtrent de condities op basis waarvan reguliere werkgevers bereid zijn grote aantallen werkzoekenden uit de doelgroep in dienst te nemen. Het lijkt verstandig om er rekening mee te houden dat er vooral in de aanvangsfase bij veel werkgevers nog aarzeling bestaat om werknemers uit de doelgroep op basis van een regulier arbeidscontract in dienst te nemen of

een contract voor onbepaalde tijd te bieden. In een dergelijke situatie kunnen bijvoorbeeld ook uitzendorganisaties een belangrijke rol spelen door tijdelijk of permanent als werkgever op te treden; tijdelijk wanneer een uitzendcontract op tijdelijke basis wordt omgezet in een vast dienstverband, permanent wanneer langdurige plaatsing alleen mogelijk blijkt op detachingsbasis. Elke werkgever die kansen ziet, moet de mogelijkheid krijgen om die te grijpen.

Consequenties voor sw-bedrijven

In het nieuwe krachtenveld ziet de commissie voor de sw-bedrijven een belangrijke uitdaging om zich te verbreden tot leerwerkbedrijf dat meerdere functies kan vervullen. Ten eerste kan het sw-bedrijf als springplank naar werk bij reguliere werkgevers fungeren. Zo kan het sw-bedrijf met name voor mensen met beperkingen die nog niet weten wat ze willen of kunnen de mogelijkheden tot arbeid in beeld brengen of eraan bijdragen dat eerst een zekere ontwikkeling wordt doorgemaakt. Het sw-bedrijf beschikt immers over de infrastructuur en de kennis en kunde om het mogelijk te maken dat allereerst arbeidsritme wordt opgedaan en dat ingezet wordt op het aanleren van de juiste houding en het juiste gedrag, zoals discipline, op tijd komen, er verzorgd uitzien of collegiaal gedrag. In de hoedanigheid van erkend leerwerkbedrijf kan het sw-bedrijf ook een rol vervullen bij het leren van een vak en mensen zodoende toerusten voor arbeid bij een werkgever in de betreffende branche of sector. Bij uitval uit arbeid of bij reorganisaties of bedrijfssluitingen kan het sw-bedrijf er ten slotte voor zorgen dat mensen zich opnieuw kunnen kwalificeren.

Ten tweede kan het sw-bedrijf als ambassadeur en ondersteuner van reguliere werkgevers optreden om de beweging van 'onbekend maakt onbemind naar bekend is bemind' te realiseren. In deze functie is het sw-bedrijf vraagbaak en ondersteuner van werkgevers die overwegen om mensen uit de doelgroep een baan te bieden. Het sw-bedrijf kan adviezen geven hoe de arbeid aan de specifieke omstandigheden van het individu aangepast kan worden, kan werkzoekenden bemiddelen naar werk en hen vervolgens begeleiden bij de arbeid die wordt verricht.

Ten slotte kan het sw-bedrijf als vangnet optreden voor dat deel van de werkzoekenden voor wie het niet lukt om een werkplek te vinden in vaste dienst dan wel op basis van detachering bij een reguliere werkgever. Ofwel omdat er onvoldoende reguliere werkgevers bereid zijn om werkplekken te bieden ofwel omdat het sw-bedrijf als enige de expertise in huis heeft alsook de infrastructuur om de arbeid en de begeleiding aan de specifieke (on)mogelijkheden van de werkzoekende aan te passen. Voor hen vervult het sw-bedrijf de rol van gespecialiseerde werkgever.

Het nieuwe krachtenveld draagt eraan bij dat de sw-bedrijven om deze functies te kunnen vervullen zich nadrukkelijk en met een helder profiel en productenaanbod in de markt moeten zetten. Zij krijgen immers te maken met meerdere opdrachtgevers en zullen op gelijke voet komen te staan met andere spelers, zoals re-integratiebedrijven en uitzendorganisaties. Sociale diensten van gemeenten, het gefuseerde UWV/CWI en individuele werkzoekenden die met behulp van het persoonsgebonden budget ondersteuning zoeken bij het vinden en behouden van een werkplek, hebben er gezien de prikkels die uitgaan van de nieuwe belonings- en financieringssystematiek alle belang bij om de partij met de juiste prijs/kwaliteit verhouding in de arm te nemen. Dit zal er toe leiden dat sw-bedrijven gestimuleerd worden om zich in nog hoger tempo te transformeren tot marktconforme spelers. Om dit te bewerkstelligen zijn sw-bedrijven en gemeenten, die veelal eigenaar zijn van deze bedrijven, er naar de mening van de commissie bij gebaat als de transparantie ten aanzien van de financiële resultaten van de sw-bedrijven wordt verbeterd. Bij het bepalen van het lange termijn beleid van de sw-bedrijven is voldoende inzicht nodig in alle voor hen belangrijke aspecten. Het is wenselijk sw-bedrijven te laten experimenteren met de verschillende mogelijkheden voor verbetering van de bedrijfsresultaten, waaronder een toename van het aandeel van mensen dat wordt geplaatst bij reguliere werkgevers.

4.4 Rechten en plichten

Recht op een persoonsvolgend of een persoonsgebonden budget

Om voldoende dynamiek teweeg te brengen is het nodig dat alle partijen gestimuleerd en in staat gesteld

worden hun bijdrage te leveren. Zo dient ook de cliënt de mogelijkheid te hebben de zoektocht naar werk zelf in gang te zetten. Ten eerste om redenen van emancipatie en empowerment. Ten tweede om te voorkomen dat gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI zich eenzijdig richten op die cliënten die het gemakkelijkst bemiddelbaar zijn en waaraan het meest te verdienen is. Om deze redenen is de commissie van mening dat de cliënt niet alleen aanspraak moet kunnen maken op een persoonsvolgend budget, waarbij de cliënt het traject van indiceren en plaatsen overlaat aan de gemeente of het gefuseerde UWV/CWI, maar ook op een persoonsgebonden budget, waarbij de persoon zelf een organisatie naar keuze kan inschakelen en zelf een traject kan samenstellen. Gezien de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente en het gefuseerde UWV/CWI moeten zij echter wel de mogelijkheid hebben om nadere randvoorwaarden te stellen. Bijvoorbeeld om eisen te kunnen stellen aan de kosten die zijn verbonden aan de zoektocht of aan de kwaliteit van de organisatie die door de cliënt wordt ingeschakeld. Bij de te stellen randvoorwaarden kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die het UWV de afgelopen jaren heeft opgedaan met de IRO en de ervaringen die gemeenten meer recent hebben opgedaan met het persoonsgebonden budget begeleid werken Wsw en het persoonsgebonden re-integratiebudget WWB.

Vraagsturing betekent idealiter dat de werkzoekende de regisseur wordt van zijn eigen zoektocht en bestemming. Dat vergt echter inzicht en informatie waarover personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het begin van hun zoektocht zelden beschikken. Zonder een realistisch beeld van de eigen mogelijkheden op de arbeidsmarkt is het gevaar groot dat zo'n zelfgeresisteerde zoektocht op een mislukking uitloopt. Om zulke teleurstellingen te voorkomen is het van belang dat de cliënt wordt ondersteund door de professionals van het Werkplein. Daaraan zijn echter ook complicaties verbonden. In de eerste plaats kan het voorkomen dat cliënten moeite hebben om deze professionals als onafhankelijk en onpartijdig te beschouwen. In de tweede plaats bestaat het risico dat cliënten die weinig weerbaar zijn en over weinig informatie beschikken, zich te gemakkelijk laten overrulen door de professionals, zonder zich daarbij gelukkig te voelen. Dat kan ten koste gaan van de motivatie en daarmee van een succesvolle afsluiting van de zoektocht. Een arbeidsadviseur met een onafhankelijke positie ten opzichte van de ketenpartners die de klant desgewenst ondersteunt, kan in zulke situaties voor het nodige tegenwicht zorgen. Deze functionaris kan:

- a. informatie geven over wet- en regelgeving, waaronder de rechten en de plichten;
- b. informatie geven over waar de cliënt dienstverlening kan vragen en wat hij kan verwachten;
- c. ondersteuning bieden als wordt gekozen voor een persoonsgebonden budget;
- d. doorverwijzen naar ervaringsdeskundigen, zodat tips kunnen worden verkregen van mensen die in hetzelfde schuitje hebben gezeten en ervaringen kunnen worden uitgewisseld.

Op dit moment zijn reeds op 99 locaties onafhankelijke arbeidsadviseurs actief. Uit onderzoek van TNO blijkt dat zij voorzien in een duidelijke behoefte. Zowel de cliënten zelf als de ketenpartners zijn overwegend tevreden met de ondersteuning die geboden wordt. Volgens vrijwel alle betrokkenen versterkt de arbeidsadviseur de positie van de werkzoekenden en de kansen op werk. De toegevoegde waarde van de arbeidsadviseur blijkt onlosmakelijk verbonden te zijn met de onafhankelijke positie in de keten. Naast de onafhankelijke arbeidsadviseurs voorzien ook Welder (voorheen Breed Platform Verzekeren en Werk) en het Werkcafé (voorheen WAO/WIA/Wajongcafé) cliënten van informatie en advies. Het voortbestaan van deze onafhankelijke ondersteuning staat evenwel onder druk doordat de financiering ervan wordt afgebouwd. Bij een goed werkende keten zou deze functionaliteit naar de mening van het ministerie van SZW niet meer nodig zijn. De commissie verwacht echter dat de motieven op grond waarvan cliënten een beroep doen op de onafhankelijke ondersteuning nadrukkelijk een rol zullen blijven spelen bij de nieuwe aanpak die de commissie voorstelt. Zij adviseert het kabinet om voornoemde organisaties te vragen om de inspanningen op elkaar af te stemmen en zo te komen tot een eenduidige en samenhangende voorziening voor het inwinnen van onafhankelijke informatie en advies.

Baangarantie

Vervolgens kan de vraag worden gesteld of het recht op een persoonsvolgend budget en het recht op een persoonsgebonden budget afdoende garanties bieden voor de doelgroep. Mensen die zijn geïndiceerd voor de Wsw wordt immers momenteel een resultaatsverplichting in het vooruitzicht gesteld middels het recht op een arbeidsplaats. De commissie is van oordeel dat het meest kwetsbare deel van de doelgroep ook in

het nieuwe stelsel een baan-garantie in het vooruitzicht dient te worden gesteld. Daarbij heeft de commissie het oog met name gericht op de mensen die, gegeven de in de volgende paragrafen beschreven nieuwe belonings- en financieringssystematiek, per saldo meer kosten dan opleveren wanneer zij gaan werken. De baangarantie heeft dan een belangrijke functie om te voorkomen dat gemeenten of het gefuseerde UWV/CWI op grond van financiële overwegingen bezwijken voor de verleiding om zich niet maximaal voor deze categorie in te spannen. Het is aan de gemeente of het gefuseerde UWV/CWI om ervoor te zorgen dat de baan-garantie resulteert in een concreet dienstverband; direct na toekenning dan wel nadat de zoektocht naar arbeid middels een persoonsgebonden budget niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Door aan deze groep een baangarantie toe te kennen doet de commissie recht aan de oorspronkelijke gedachte van de Wsw om arbeid te garanderen voor diegenen die daarop anderszins niet hoeven te rekenen.

De commissie heeft na ampel beraad afgezien van het voorstel om een baangarantie te geven aan de hele verbrede doelgroep. De eerste reden daarvoor is dat van een baangarantie een oneigenlijke aanzuigende werking kan uitgaan naar mensen die – zij het met moeite – wel in staat zijn op eigen kracht en zonder langdurige ondersteuning het wettelijk minimumloon te verdienen. De tweede reden is dat de nieuwe aanpak voor hen die er wel op aangewezen zijn en waarop, zoals beschreven in de navolgende paragrafen, door gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI per saldo “verdiend” kan worden, voor alle partijen voldoende prikkels bevat om zich optimaal in te zetten. Tenslotte is de commissie van mening dat er teveel onzekerheid bestaat omtrent de opnamecapaciteit van de onderkant van de arbeidsmarkt om er bij voorbaat vanuit te gaan dat een dergelijke garantie waar gemaakt kan worden.

Participatieplicht

Naast aanpassing van de rechten dienen naar het oordeel van de commissie ook de plichten voor uitkeringsgerechtigden te worden aangescherpt. Zij moeten ook verplicht kunnen worden om te werken naar vermogen en een passende arbeidsplaats te accepteren. Eén reden hiervoor is dat uitkerings-gerechtigden met een substantiële loonwaarde in staat zijn een deel van hun eigen uitkering in te verdienen, zoals wordt beschreven in de volgende paragraaf. Een andere reden is dat de verplichting ook ingezet kan worden als instrument om de maatschappelijke integratie te bevorderen van bevolkingsgroepen die anders duurzaam dreigen te marginaliseren. Passend bij het karakter van deze verplichting is het dat sancties kunnen worden toegepast wanneer men zich eraan wil onttrekken.

4.5 Beloningssystematiek

Gelijke beloningen en werken moet altijd lonen

Mensen uit de doelgroep dienen naar het oordeel van de commissie – ongeacht de uitkeringssituatie – bij een gelijke loonwaarde gelijk te worden beloond voor hun inspanning. De commissie vindt het daarbij om verschillende redenen gewenst om hun maatschappelijke positie, die het midden houdt tussen een uitkeringsgerechtigde en een normale werknemer, tot uitdrukking te laten komen in hun inkomenspositie. De eerste reden is dat werken moet lonen. Mensen moeten er dus altijd op vooruit gaan als zij gaan werken, als zij meer uren gaan werken en als hun loonwaarde omhoog gaat doordat ze productiever zijn geworden. De tweede reden is dat het altijd moet lonen om door te stromen naar een baan zonder ondersteuning. De ambitie om door te stromen mag niet geremd worden door de vrees voor verslechtering van arbeidsvoorwaarden. Door ervoor te zorgen dat (meer) werken altijd loont, wordt ontmoedigd dat mensen onnodig gebruik maken van dure publieke voorzieningen. De derde reden is dat een soberder arbeidsvoorwaardenpakket ook uit een oogpunt van doelmatige besteding van collectieve uitgaven gewenst is. Ervan uitgaand dat er geen extra middelen beschikbaar worden gesteld voor de participatie van de doelgroep, draagt een soberder arbeidsvoorwaardenpakket er toe bij dat meer mensen kunnen deelnemen aan arbeid.

Qua filosofie sluit de door de commissie voorgestelde beloningssystematiek aan bij de systematiek van de huidige Wajong en de nieuwe plannen van het kabinet daaromtrent. Ook daar geldt als uitgangspunt dat Wajongers geen aanspraak kunnen maken op het reguliere arbeidsvoorwaardenpakket als zij gaan werken. Door het verlenen van loondispensatie hoeft de werkgever geen hoger loon te betalen dan overeenkomt met de waarde van de daadwerkelijk geleverde prestatie. De basis van het inkomen van de Wajonger blijft

de uitkering. Daarbovenop mag hij een deel van zijn loonwaarde behouden. Ook de maatschappelijke positie van de werkende Wajonger houdt daardoor het midden tussen die van een normale werknemer en een niet-werkende uitkeringsgerechtigde, waarbij ook het kabinet ervoor kiest om meer werken lonend te maken. In de uitwerking van de beloningssystematiek is wel sprake van accentverschillen tussen de plannen van het kabinet en het voorstel van de commissie. De commissie kiest nadrukkelijk voor één beloningssystematiek, waarbij te allen tijde meer werken ook loont en ook iedereen gelijkelijk voor zijn inspanning wordt beloond. De beloningssystematiek die de commissie voor ogen heeft, bestaat uit de volgende drie componenten:

- a. een participatievergoeding;
- b. een loonwaardevergoeding;
- c. een aanvulling vanuit de eventuele uitkering.

De participatievergoeding wordt gerelateerd aan het aantal uren dat wekelijks wordt gewerkt en bedraagt bij een voltijdsdienstverband 10% van het wettelijk minimumloon. Wordt in deeltijd gewerkt dan wordt de vergoeding naar even-redigheid verlaagd. De vergoeding wordt uitbetaald door de gemeente dan wel het gefuseerde UWV/CWI en is enerzijds bedoeld als beloning voor de geleverde inspanning en anderzijds als erkenning van de meerwaarde die de samenleving toekent aan arbeidsparticipatie. Met de participatievergoeding wordt de prikkel versterkt om de stap naar werken te zetten. Een beloningscomponent die uitsluitend gerelateerd is aan de geleverde inspanning en los staat van de waarde van de geleverde prestatie doet bovendien recht aan het feit dat mensen niet zelf voor hun beperkingen hebben gekozen.

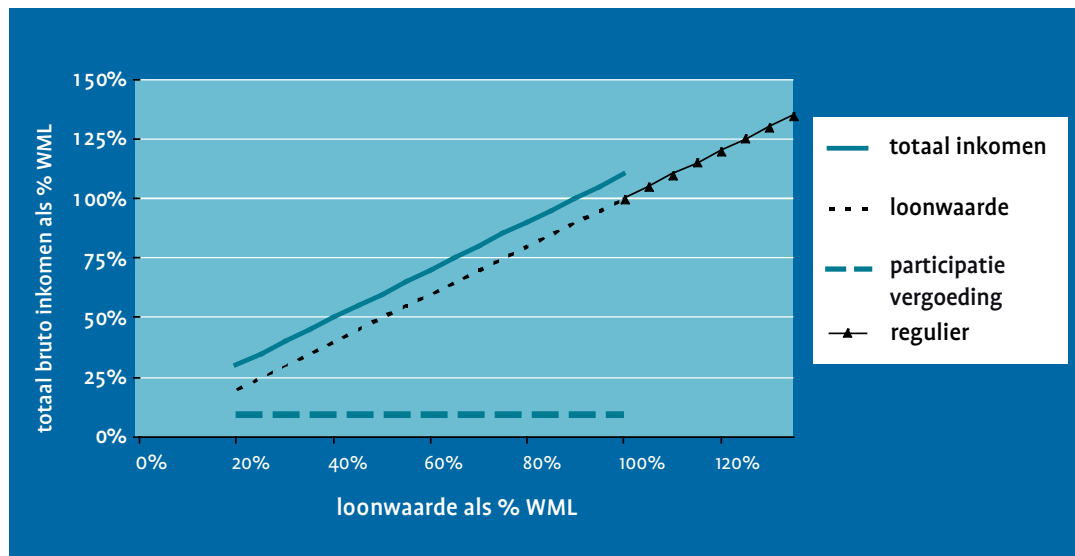
De loonwaardevergoeding is gelijk aan 100% van de objectief vastgestelde loonwaarde en wordt uitbetaald door de werkgever. De loonwaardevergoeding is daarmee de beloning voor de geleverde prestatie.

De aanvulling vanuit de uitkering, indien van toepassing, is gelijk aan de uitkering minus 75% van de loonwaarde en wordt uitbetaald door de gemeente dan wel het gefuseerde UWV/CWI. De aanvulling vanuit de eventuele uitkering is bedoeld om te garanderen dat werken altijd loont en dat personen die gaan werken een inkomen ontvangen dat boven het voor hen relevante sociaal minimum ligt. Mensen met een WGA-uitkering worden voor het deel waarvoor zij arbeidsgeschikt zijn bevonden, gelijkgesteld aan nuggers. Indien voor dit deel geen werkloosheidsuitkering of bijstandsuitkering wordt ontvangen, bestaat er geen reden om op de uitkering te korten.

Het totale inkomen kan zodoende verschillen doordat de uitkeringssituatie per persoon kan verschillen. Dit is overeenkomstig het uitgangspunt van de commissie dat verschillen in de hoogte van de uitkering gelegitimeerd kunnen worden, in tegenstelling tot de mogelijkheden tot participatie alsook de beloning ervan. Onderstaand wordt de beloningssystematiek toegelicht aan de hand van drie verschillende uitkeringssituaties.

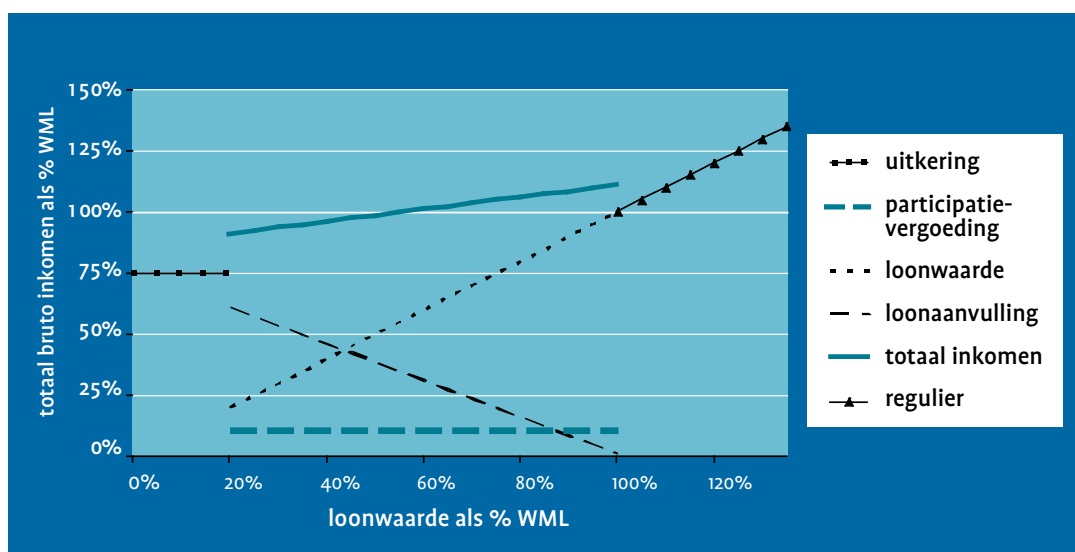
Voor nuggers bestaat het totale inkomen alleen uit de participatievergoeding en de loonwaarde. Aan hen wordt geen aanvulling vanuit de uitkering verstrekt. Dat garandeert weliswaar geen economische zelfstandigheid, maar wel een substantiële vooruitgang ten opzichte van de situatie waarin zij geen enkel inkomen uit arbeid hebben. Grafisch ziet de nieuwe beloningssystematiek voor hen er als volgt uit.

Grafiek. Inkomenssituatie nuggers



Voor een alleenstaande met een uitkering op het niveau van het sociale minimum van 76% van het wettelijk minimumloon laat onderstaande grafiek zien dat het totale inkomen tenminste 91% van het wettelijk minimumloon bedraagt³. Werknemers met een loonwaarde van 99% van het wettelijk minimumloon ontvangen vanwege de keuze van de commissie voor een participatievergoeding 110% van het wettelijk minimumloon. Als gevolg daarvan kan het voorkomen dat zij er iets op achteruit gaan als zij in staat zijn 100% van het wettelijk minimumloon te verdienen en een inkomen ontvangen op basis van de CAO van de werkgever. Dat zal echter alleen in uitzonderlijke gevallen zo zijn, omdat veruit de meeste CAO-schalen beginnen op een niveau dat boven het wettelijk minimumloon ligt. Bovendien bestaat bij aanvaarding van een reguliere baan zonder dat daarbij gebruik hoeft te worden gemaakt van loondispensatie doorgaans uitzicht op periodieke verhogingen.

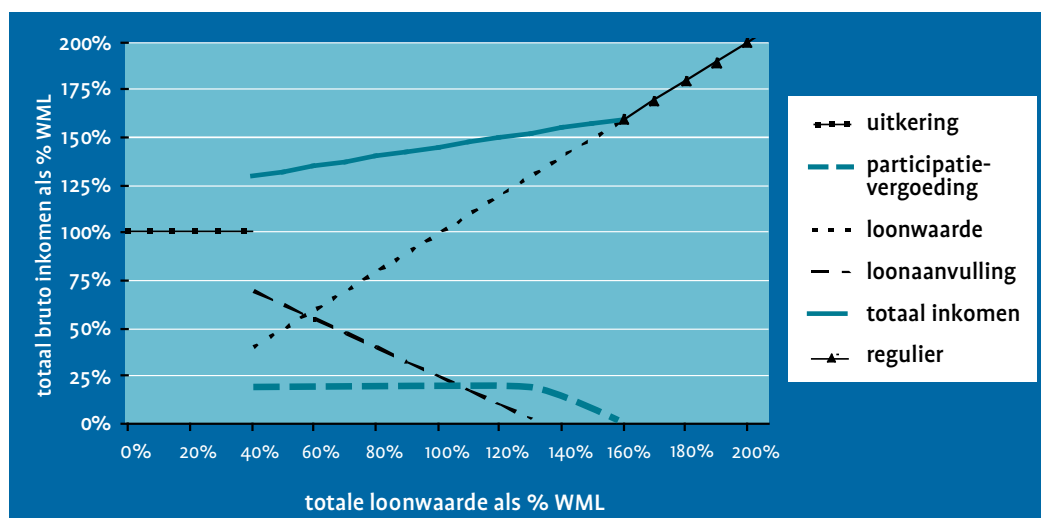
Grafiek. Inkomenssituatie alleenstaande met een uitkering op het niveau van het sociaal minimum



³ 10% WML als participatievergoeding + 20% WML als loonwaardevergoeding + 60% WML als aanvulling vanuit de uitkering [76% WML uitkering - (75% x 20% WML loonwaarde)] = 91% WML

Voor paren met een bijstandsuitkering van wie beide partners werken pakt de nieuwe beloningssystematiek, zoals uit onderstaande grafiek blijkt, gunstiger uit. Paren met een bijstandsuitkering krijgen namelijk samen een uitkering van 100% van het wettelijk minimumloon. Het totale inkomen bedraagt daardoor tenminste 130% van het wettelijk minimumloon⁴. Zodra de partners gezamenlijk 133% van het wettelijk minimumloon verdienen, is de uitkering afgebouwd. Hun gezamenlijke inkomen bedraagt dan 153% van het wettelijk minimumloon. Ondanks het feit dat beide partners in dit voorbeeld voltijds werken, blijft hun gezamenlijke inkomen aanzienlijk lager dan tweemaal het wettelijk minimumloon. Ten opzichte van hun uitkeringssituatie is het inkomen echter fors gestegen. Daarnaast kan ook bij deze groep in bijzondere situaties enige inkomensachteruitgang optreden als één van beide partners in staat is 100% van het wettelijk minimumloon te verdienen en een inkomen ontvangt op basis van de CAO van de werkgever en de andere partner als gevolg hiervan nuggen wordt. In het hiervoor genoemde geval dat beide partners samen 133% van het wettelijk minimumloon verdienen, kan dat bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de minst verdienende partner een loonwaarde heeft van 33% van het wettelijk minimumloon. Als nuggen resulteert dat in een inkomen van 43% van het wettelijk minimumloon. Wordt dit opgeteld bij het inkomen van de partner, dan komt het gezamenlijke inkomen minimaal uit op 143% van het wettelijk minimumloon. Deze teruggang – die zich alleen in heel uitzonderlijke situaties zal voordoen – is vergelijkbaar met het hiervoor beschreven voorbeeld van een alleenstaande met een uitkering op het niveau van het sociaal minimum. Op grond van de daar eveneens vermelde argumenten verwacht de commissie er dan ook geen noemenswaardig remmend effect van op de ambitie om door te stromen naar een reguliere baan.

Grafiek. Inkomenssituatie paren met een bijstandsuitkering



NB: In de hiervoor weergegeven grafieken is steeds uitgegaan van voltijds-banen. Hierdoor wordt reeds vanaf de laagste loonwaarde de volledige participatievergoeding verkregen. Als de stijging van de loonwaarde echter het gevolg is van het werken gedurende meer uren, neemt ook de participatievergoeding geleidelijk toe en wordt de helling van de lijn steiler. Het inkomen neemt dan immers niet alleen toe doordat de loonwaarde omhoog gaat, maar ook doordat er meer geparticipeerd wordt.

Het zijn de secundaire arbeidsvoorwaarden die in de huidige Wsw, met name voor de doelgroep die na 1998 is ingestroomd in de Wsw, een rem vormen op de ambitie om door te stromen naar een reguliere baan al dan niet in het kader van de Wsw. Zo zorgt de loongarantieregeling ervoor dat Wsw-ers ongeacht hun arbeidsprestatie er niet in salaris op achteruit kunnen gaan. In de voorstellen van de commissie gelden zulke absolute zekerheden niet meer. Als gevolg van de periodieke herindicatie kan een andere loonwaarde

⁴ 20% WML als participatievergoeding + 40% WML als loonwaardevergoeding + 70% WML als aanvulling vanuit de uitkering [100% WML uitkering - (75% x 40% WML loonwaarde)] = 130% WML

worden vastgesteld en kan het totale inkomen wijzigen. Voor het overige is gewoon sprake van een arbeids-overeenkomst naar burgerlijk recht. Dat wil zeggen dat zowel werkgever als werknemer gebonden zijn aan de verplichtingen zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek. Een aantal aansprekende voorbeelden van rechten welke de werknemer op grond hiervan heeft, zijn: loondoorbetaling tijdens de eerste twee jaar van ziekte, het opbouwen van het recht op een uitkering op grond van de Wet WIA en de WW, een minimumaantal vakantiedagen en ontslagbescherming. Daarnaast gelden zowel voor de werkgever als voor de werknemer de bepalingen van de eventueel toepasselijke CAO, eventueel van toepassing zijnde bedrijfsregels en -reglementen (bijvoorbeeld over het internetgebruik) en natuurlijk de bepalingen uit de arbeidsovereenkomst zelf.

Zoals gezegd kan herindicatie resulteren in de vaststelling van een hogere of lagere loonwaarde en werkt dit door in het totale inkomen. Om de gemeente of het gefuseerde UWV/CWI, die verantwoordelijk is voor het daarop aanpassen van de aanvulling vanuit de uitkering, voldoende tijd te geven voor de administratieve verwerking adviseert de commissie de effectuering van de inkomensverhoging of -verlaging pas drie maanden na de datum van de vaststelling van de herindicatie in te laten gaan. Aanpassingen in het nadeel van de cliënt die daarna nog plaatsvinden, mogen niet meer met terugwerkende kracht worden teruggevorderd. Dit om te voorkomen dat cliënten – zoals nu bij Wajongers voorkomt – ontmoedigd worden door het moeten terugbetalen van de teveel betaalde aanvulling vanuit de uitkering. Voor aanpassingen in het voordeel van de cliënt moet om dezelfde reden wel ruimte zijn.

4.6 Financieringssystematiek

Prikkel om de doelgroep aan de slag te helpen op budgettair neutrale wijze

Het doel van de financieringssystematiek is enerzijds om ervoor te zorgen dat er voldoende middelen ingezet kunnen worden en anderzijds dat de gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI optimaal worden geprikkeld om de doelgroep aan de slag te helpen. Vanuit de taakopdracht geldt daarbij als randvoorwaarde dat de nieuwe aanpak op budgettair neutrale wijze kan worden uitgevoerd.

Bij het verrichten van arbeid door de doelgroep is sprake van drie publieke kostenposten: de participatievergoeding, de aanvulling vanuit de uitkering en de kosten gemoeid met de begeleiding en ondersteuning. De aanvulling vanuit de uitkering komt ten laste van de reguliere uitkeringsbudgetten van gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI. De participatievergoeding en de kosten gemoeid met de begeleiding en ondersteuning dienen naar het oordeel van de commissie gefinancierd te worden uit een nieuw geoormerkt Fonds Langdurig Ondersteund Werken, het FLOW-budget. Door te kiezen voor een geoormerkt budget – in plaats van bij gemeenten het reguliere W-deel te gebruiken – wordt gewaarborgd dat de middelen alleen voor de doelgroep worden aangewend. Pas als alle geïndiceerde cliënten een werkplek hebben gevonden, zou gemeenten kunnen worden toegestaan de eventueel dan nog resterende middelen in het FLOW-budget vrij te besteden.

De eerste financieringsbron van het FLOW-budget bestaat uit de middelen die anders – zonder toepassing van de door de commissie voorgestelde nieuwe aanpak – ook zouden zijn gebruikt voor het betalen van de uitkeringen. Zonder de nieuwe aanpak zouden immers vrijwel alle mensen uit de doelgroep langdurig op een (gedeeltelijke) uitkering zijn aangewezen. Voorwaarde daarbij is wel dat er geen uitkeringsgerechtigden ten onrechte tot de doelgroep worden gerekend, omdat zij ook in staat zijn een reguliere baan zonder ondersteuning te verkrijgen. Het risico daarop is echter klein. Gemeenten hebben hier immers geen belang bij aangezien toeleiding naar reguliere arbeid zonder ondersteuning leidt tot vrijval van de gehele bijstands-uitkering. Ook voor uitkeringsgerechtigden zelf is het financieel aantrekkelijker om, wanneer dit mogelijk is, reguliere arbeid te verrichten zonder gebruik te maken van loondispensatie.

De motor van deze eerste financieringsbron vormt de korting op de uitkering als gevolg van de door de werkgever betaalde loonwaarde. De middelen die daardoor vrijvallen kunnen door gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI worden ingezet voor de financiering van de kosten van de begeleiding en ondersteuning zonder dat er per saldo sprake is van stijging van de publieke uitgaven. Helemaal nieuw is die financierings-

bron niet. Ook nu worden immers de detachingsvergoedingen en opbrengsten van de productie van sw-bedrijven, die de uitdrukking vormen van de loonwaarde van hun werknemers, gebruikt voor de financiering van de totale kosten van de Wsw. Bij een veel groter aantal mensen dat gaat werken zal echter het vermogen van deze motor om inkomsten te genereren aanzienlijk groter worden.

Analoog aan de huidige financieringssystematiek van de WWB zou het totaal van de gerealiseerde besparingen op het I-deel – dat is het bedrag van de bespaarde uitkeringslasten - in principe ten goede komen aan het Rijk. Voor de aanpak die de commissie voorstelt, moeten de totale besparingen echter beschikbaar blijven om de doelgroep aan de slag te helpen. Daarom stelt de commissie voor om de uitkeringslasten die zijn bespaard door bijstandsgerechtigden uit de doelgroep aan de slag te helpen, op macroniveau over te boeken naar het FLOW-budget. In het I-deel blijven alleen de middelen achter die nodig zijn om de aanvullende uitkeringen te betalen.

Hoe het FLOW-budget vervolgens onder gemeenten wordt verdeeld, moet nader worden uitgewerkt. Eén mogelijkheid daarbij is dat dit plaatsvindt op basis van een systematiek die geënt is op de huidige verdeling van het Wsw-budget. Een andere mogelijkheid is dat gekozen wordt voor een verdeelsystematiek analoog aan de huidige verdeling van het I-deel van het WWB-budget. Om te voorkomen dat sterke herverdelings-effecten optreden, acht de commissie een nader onderzoek als basis voor een zorgvuldige afweging van belang. Daarbij bepleit de commissie wel om te kiezen voor een verdeelsystematiek waarin vooral objectieve factoren een rol spelen, zodat een normatief element wordt ingebouwd. Hiermee sluit de commissie aan bij de bewezen succesformule van de WWB. Gemeenten die boven de norm presteren worden beloond doordat zij minder worden gekort op het I-deel dan zij aan uitkeringslasten bespaard hebben. Zo krijgen zij de beschikking over een groter bedrag aan middelen dat in beginsel vrij besteedbaar is. Gemeenten die beneden de norm presteren worden meer gekort op het I-deel dan zij aan uitkeringslasten hebben bespaard. Daartegenover groeit hun FLOW-budget sterker dan correspondeert met het geplaatste aantal cliënten. Zo worden zij aangemoedigd meer energie te steken in het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden.

Voor gemeenten die geld overhouden van het FLOW-budget is het bij deze financieringssystematiek zelfs aantrekkelijk om bijstandsgerechtigden aan de slag te helpen die meer kosten dan opleveren. De kosten kunnen immers worden betaald uit het geormerkte FLOW-budget, terwijl de baten vrij besteedbaar zijn (I-deel). De baangarantie voor het meest kwetsbare deel van de doelgroep, de druk vanuit de lokale democratie en het bredere belang dat gemeenten hebben bij maatschappelijke participatie zullen verder zorg dragen voor een evenwichtige inspanning van de gemeenten voor de verschillende categorieën binnen de doelgroep.

In het jaar van invoering van de financieringssystematiek is evenwel geen informatie aanwezig over bespaarde uitkeringen in het vorige jaar. Om gemeenten meteen in beweging te krijgen, acht de commissie wel een initiële prikkel gewenst. Dit kan door in het eerste jaar op macroniveau normstellend een bedrag over te boeken van het I-deel naar het FLOW-budget. Iets dergelijks is ook gebeurd bij het opstarten van de financieringssystematiek van de WWB, maar toen in de vorm van een normstellende bezuiniging op het totale I-deel. In feite vormt dit het startschot, waarna het vliegwieleffect in werking kan treden.

De tweede belangrijke financieringsbron wordt gevormd door de middelen uit het W-deel die vrijvallen door bijvoorbeeld uitstroom uit gesubsidieerde arbeid en door de jaarlijkse uitstroom uit het werknemersbestand van de Wsw. Ook deze middelen kunnen worden toegevoegd aan het FLOW-budget zonder dat dit per saldo leidt tot hogere publieke uitgaven. De uitstroom uit het werknemersbestand van de Wsw bedraagt circa 5% per jaar, waardoor elk jaar ongeveer € 115 mln. extra beschikbaar komt. Dit bedrag kan echter niet zonder meer worden toegevoegd aan het FLOW-budget. In de huidige Wsw moeten immers uit de Rijkssubsidie alle kosten van de Wsw worden betaald, inclusief de loonkosten. Eventuele uitkeringen vallen daardoor tot dusver bij toetreding tot de Wsw vrij. Bij de nieuwe aanpak is dat niet langer het geval. Om het effect daarvan te compenseren zal op het bedrag van circa € 115 mln. een bedrag gekort moeten worden dat correspondeert met het aantal uitgestroomde personen vermenigvuldigd met het gemiddelde uitkerings-

bedrag dat thans bespaard wordt wanneer iemand toetreedt tot de Wsw. Het overblijvende bedrag kan dan worden ingezet voor de financiering van de het verrichten van arbeid door de doelgroep.

4.7 Rol werkgevers

De arbeidsmarkt krijgt de komende jaren, mede door de vergrijzing, te maken met een grote vervangingsvraag. Hoewel het onzeker is of het verwachte tekort zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dezelfde mate zal voordoen als in de hogere segmenten, ontstaan daardoor naar verwachting ook betere kansen op een werkplek voor kwetsbare groepen. Om daarvan optimaal profijt te trekken is het zaak om voor het vervullen van deze vacatures niet alleen beleid te ontwikkelen voor de groepen die al op de arbeidsmarkt zijn gearriveerd - door uitbreiding van deeltijdbanen, door ouderen langer te laten doorwerken en door werkloosheid te voorkomen door van werk naar werk te leiden. Er is ook bewust beleid nodig om kansen te bieden aan mensen die verder af staan van de arbeidsmarkt. Nederland staat aldus voor de keuze: Is werken topsport en alleen een activiteit voor mensen met een hoge arbeidsproductiviteit of is er ook plaats voor mensen die met behulp van de juiste begeleiding en ondersteuning een bijdrage kunnen leveren?

Het succes van de nieuwe aanpak die de commissie voor staat, is mede afhankelijk van de bereidwilligheid van werkgevers om werkplekken te bieden voor de doelgroep. Dat is naar de verwachting van de commissie zeker geen vanzelfsprekendheid. Het is een weerbarstige werkelijkheid. Uit de praktijk blijkt echter dat veel werkgevers die nu al de stap hebben gezet om mensen met een beperking aan de slag te helpen tevreden zijn. Verrassend veel werknemers uit de doelgroep maken hun productiviteit waar, er is sprake van een hoge motivatie, een positieve invloed op de werksfeer, imagoverbetering van het bedrijf en een invulling van maatschappelijk ondernemen. De praktijk laat ook zien dat de bereidheid van werkgevers om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt een kans te bieden groter wordt als sprake is van minder sores, als de vrees voor financiële risico's wordt weggenomen en als inspanningen worden verricht om vooroordelen tegen te gaan.

Investeren in de kwaliteit van de publieke dienstverlening en wegnemen financiële risico's

De commissie acht het van groot belang dat er evenals voor werknemers ook voor werkgevers sprake is van een goede dienstverlening, waardoor zij ondersteund worden bij het in dienst nemen en houden van mensen uit de doelgroep. De commissie onderschrijft derhalve de ambitie van gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI om te komen tot een gezamenlijke werkgeversbenadering met één contactpersoon voor bedrijven. Voor regionaal opererende bedrijven zal deze contactpersoon gestationeerd zijn op de regionale Werkpleinen. Voor grote ondernemingen die vestigingen verspreid over het gehele land hebben, zal deze persoon de contacten onderhouden met alle regionale Werkpleinen. Werkgevers geven aan behoefte te hebben aan een eigen contactpersoon met kennis van de betreffende sector of branche. Alleen dan kan de professional op het Werkplein een serieuze gesprekspartner zijn.

Voor het plaatsen van de doelgroep is evenwel meer nodig dan kennis van sectoren en branches alleen. Vaak moet de arbeidsplek of moeten de werkprocessen worden aangepast aan de specifieke beperkingen. Dit wordt ook wel "jobcarving" genoemd. Hiertoe is arbeidsdeskundige expertise onontbeerlijk. Zoals ook aangegeven in paragraaf 4.3 dient deze naar het oordeel van de commissie ingeschakeld te kunnen worden door de professionals op het Werkplein.

Ook moet de werkgever zoveel mogelijk verlost worden van administratieve lasten. De nieuwe aanpak komt hier al aan tegemoet door de ruimte te bieden aan gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI om op het Werkplein beleid en uitvoering op elkaar af te stemmen om zodoende maatwerk te kunnen bieden aan werkgevers alsook door één beloningssystematiek te introduceren die van toepassing is op alle mensen, waarbij de loonwaarde objectief is vastgesteld en de werkgever betaalt voor wat hij krijgt. De werkgever hoeft zich zodoende niet te verdiepen in de uitkeringsachtergrond met bijbehorende regels, subsidies en formulieren en zich geen zorgen te maken dat hij geen waar krijgt voor zijn geld. Voor zover sprake is van administratieve rompslomp is de commissie van mening dat de gemeente of het gefuseerde UWV/CWI er zorg voor moet dragen dat deze uit handen wordt genomen van de werkgevers.

Om het creëren van de match te vergemakkelijken en om ook de doelgroep zelf in staat te stellen het heft in eigen handen te nemen middels het recht op een persoonsgebonden budget stelt de commissie voor om een meldpunt op de Werkpleinen open te stellen waar iedere werkgever vacatures, proefplaatsen, participatieplaatsen en leerwerkplekken kan aanbieden voor mensen uit de doelgroep. Zulke proefplaatsen en participatieplaatsen waar met behoud van uitkering wordt gewerkt hebben een dubbele functie. Ze bieden de mogelijkheid om goed zicht te krijgen op de kwaliteiten van de werknemers en hun ontwikkelingsmogelijkheden. Daarnaast kunnen ze ook een belangrijke rol vervullen bij het over de streep trekken van werkgevers om vervolgens een dienstverband aan te bieden. De werkgever kan zonder direct allerlei vergaande contractuele verplichtingen aan te gaan ervaring op doen met de werknemer, die de kans heeft te laten zien wat hij waard is.

Daar waar het bedrijfsleven zelf initiatief onderneemt, bijvoorbeeld door het oprichten van poortwachtercentra⁵ en werkgeversservicepunten⁶, acht de commissie het van belang dat gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI de samenwerking aangaan door hun werkzoekenden, hun instrumenten en hun faciliteiten onder de aandacht te brengen.

Ten slotte zouden gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI werkgevers ook immaterieel kunnen belonen door jaarlijks een lijst van bedrijven te publiceren die mensen uit de doelgroep aan de slag hebben geholpen. Werkgevers noemen immers uitdrukkelijk de PR-voordelen die het aan de slag helpen van mensen met beperkingen met zich mee brengen.

Investeren in de kwaliteit van de jobcoach

De commissie is van oordeel dat jobcoaches voor alle mensen uit de doelgroep alsook voor werkgevers een belangrijke functie kunnen vervullen bij het vinden en behouden van een werkplek. Met deze voorziening is de afgelopen jaren vooral ervaring opgedaan bij Wajongers en Wsw-ers. In 2007 werden circa 10.000 jobcoaches ingezet om mensen met een beperking te begeleiden bij het werken. De jobcoach leert doorgaans de werknemer de opgedragen taken uit te voeren, brengt hem sociale vaardigheden bij, helpt bij het opbouwen van een dagritme (o.a. op tijd komen) en het oplossen van problemen en ondersteunt bij een terugval. Veelal worden ook de problemen in de privésfeer besproken om te voorkomen dat deze de werkprestaties negatief beïnvloeden, wat door werkgevers zeer wordt gewaardeerd. Ook leert de jobcoach collega's en de werkgever hoe om te gaan met beperkingen en ondersteunt de jobcoach de werknemer en de werkgever nog wel eens bij praktische zaken (o.a. uitleg van regelingen, hulp bij het invullen van formulieren).

Uit onderzoek van APE naar de effectiviteit van de jobcoach is gebleken dat in een aanzienlijk aantal gevallen de inzet van de jobcoach uitmondt in een duurzaam, regulier dienstverband, tot volle tevredenheid van werkgever en werknemer. Naast tevredenheid is er echter ook teleurstelling, doordat er veel uitval en instabiliteit is als gevolg van mismatches. Onvoldoende inzicht in de beperkingen en gebrek aan professionaliteit van de jobcoach blijken daarvan belangrijke oorzaken. De commissie pleit er dan ook voor te investeren in het verbeteren van de kwaliteit van de jobcoach. Dit kan langs twee sporen; door een keurmerk toe te kennen aan jobcoachorganisaties als wordt voldaan aan eisen met betrekking tot onder meer opleiding en intervisie alsook door een certificaat toe te kennen aan individuele jobcoaches als wordt voldaan aan nader door de opdrachtgevers te stellen eisen. Gecertificeerde jobcoaches kunnen vervolgens worden opgenomen in een register, dat geraadpleegd kan worden door zowel cliënten als professionals. Aan het certificeren van de jobcoach als persoon hecht de commissie belang gelet op de één-op-één relatie die wordt aangegaan met een kwetsbare doelgroep.

Investeren in sociaal ondernemers

In Nederland zijn steeds meer sociaal ondernemers actief. Voor sociaal ondernemers is winstmaximalisatie niet het enige oogmerk. Zij hebben zich ook ten doel gesteld vooral mensen met een beperking werk te bieden, op te leiden en eventueel door te laten stromen. De commissie bepleit om sociaal ondernemerschap

⁵ Poortwachterscentra zijn inter- en bovensectorale mobiliteitscentra van een groep regionale werkgevers.

⁶ Werkgeversservicepunten van de branches zelf zijn ingericht op initiatief van locale/regionale ondernemerskringen. Deze servicepunten zijn van de branche en dus gespecialiseerd in de wensen en vragen van een specifieke branche. Vaak zijn deze medegefinancierd door gemeenten.

meer te stimuleren en te faciliteren. Ook zij moeten in het nieuwe krachtenveld in staat worden gesteld kansen te grijpen en bij te dragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie van de doelgroep. Daarnaast vervullen zij voor commerciële ondernemingen een belangrijke voorbeeldrol. Zij tonen aan dat het mogelijk is om als bedrijf concurrerend te zijn met een werknemersbestand dat voor een groot deel bestaat uit mensen met een beperking.

Om het oprichten van sociale ondernemingen te stimuleren en het concurrentienadeel dat zij hebben te compenseren, is de commissie van mening dat er een voorziening getroffen zou moeten worden om de kosten te vergoeden die zijn verbonden aan noodzakelijke algemene aanpassingen binnen het bedrijf; aanpassingen die niet te herleiden zijn tot één individu. Daarnaast acht de commissie het van belang dat de kennis die nodig is om een sociaal onderneming te starten en tot een succes te maken beter ontsloten wordt.

Investeren in CAO-afspraken

De commissie acht de oproep van de Stichting van de Arbeid aan de sociale partners om in de CAO afspraken te maken over het creëren van banen voor Wajongers van groot belang. De commissie pleit ervoor om deze afspraken te verbreden om zodoende banen te creëren voor alle mensen die zijn aangewezen op langdurige ondersteuning, ongeacht de uitkeringssituatie.

De CAO-afspraken zouden onder meer ingevuld kunnen worden door de leerwerkbedrijven en opleidingsinstituten een rol toe te bedelen. Het zijn juist de leerwerkbedrijven en de opleidingsinstituten die ook voor de doelgroep kunnen dienen als toegangspoort naar de arbeidsmarkt van een sector of een branche. De commissie adviseert om hiertoe een aantal experimenten te starten. Uit de praktijk blijkt dat het goed werkt om daarbij de landelijke koepelorganisaties van de regionale uitvoerders te betrekken zoals Divosa, Cedris en het gefuseerde UWV/CWI. Zij kunnen ervoor zorgen dat geschakeld wordt tussen het regionale en landelijke niveau. Regionaal moeten immers snel de juiste mensen met elkaar rond de tafel komen te zitten, zodat ook in elke regio werkzoekenden geleverd kunnen worden voor een landelijk werkgelegenheidsprogramma. Tevens kunnen de koepelorganisaties ervoor zorgen dat good-practices worden verspreid.

Een aantal bedrijven en kenniscentra heeft al bij de commissie aangegeven meer perspectief te willen bieden aan mensen met een beperking, waaronder: Albert Heijn, Philips, NS, Nuon, Vebego, bedrijevennetwerk Samenleving en Bedrijf van VNO-NCW (met vierentwintig deelnemende bedrijven, waaronder ING, Ordina, IBM en TNT post), Boogaart Almere BV, Samen kinderopvang en de kenniscentra Kenteq (Metaal, Electrotechniek en Installatietechniek), Calibris (Zorg, Welzijn en Sport), Ecabo (zakelijke dienstverlening), Handel (Detailhandel en Groothandel) en Kenwerk (Horeca, Recreatie, Bakkerij en Facilitaire Dienstverlening), GOC (grafimedia-, AV-productie-, podium- en evenementenbedrijven) en de SVGB (uniek vakmanschap o.a. klokkenmakers, horlogemakers, schoenen en lederwaren).

Investeren in voorlichting om negatieve beeldvorming tegen te gaan

Werkgevers die op dit moment werken met mensen uit de doelgroep doen dit niet alleen uit ideële motieven ('iedereen verdient een kans', 'werknemersbestand moet een afspiegeling zijn van de maatschappij', 'iedereen heeft beperkingen'). Voor hen spelen ook zakelijke motieven een rol ('mijn klanten waarderen het', 'goedkope arbeidskrachten', 'stimuleert zorgzaamheid tussen werknemers onderling', 'kan agressie dempend werken'). De commissie adviseert deze positieve geluiden en goede ervaringen breder onder de aandacht te brengen. Negatieve beeldvorming komt namelijk vaak voort uit onwetendheid ('onbekend maakt onbemind'). De praktijk laat zien dat aanvankelijke scepsis bij de werkgever en collega's veelal verdwijnt zodra de nieuwe werknemer aan de slag gaat. Met goede voorlichting over ervaringen en het benadrukken van het belang voor de samenleving als geheel om het arbeidspotentieel van deze mensen productief te maken is al een wereld te winnen.

De commissie is van mening dat naast algemene publiekscampagnes op initiatief van het rijk, zoals 'Geknipt voor de juiste baan', ook voorlichtings-activiteiten zouden moeten plaatsvinden door werkgevers voor werkgevers. Onder meer 'Kroon op het Werk' zou hier een rol bij kunnen vervullen. Kroon op het Werk is een werkgeversplatform dat momenteel 80 grote bedrijven ondersteunt bij de invoering van gezondheidsmanagement in de bedrijfscultuur. Dat betekent dat in het bedrijf ruimte wordt gemaakt voor mensen met een beperking en dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat mensen uitvallen wegens gezondheidsproblemen. Het is aan te bevelen als ook bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf lid worden van Kroon op het

Werk en kennis nemen van de expertise die Kroon op het Werk heeft opgebouwd. Daar waar voorlichting door werkgevers voor werkgevers in de regio plaatsvindt, zouden ook de gemeenten en het gefuseerde UWV/CWI van het betreffende Werkplein hierbij moeten aansluiten, zodat vraag en aanbod op elkaar kunnen worden afgestemd.

4.8 Overgangssystematiek

Verworven rechten worden niet aangetast

Het voorgestelde arbeidsvoorwaardenpakket is soberder dan dat van de huidige CAO van de Wsw. De commissie realiseert zich dat dit gezien kan worden als een verslechtering van de huidige situatie. Toch acht de commissie dit onvermijdelijk. Vasthouden aan de CAO van de Wsw zou het vanwege de daaraan verbonden nadelen onwenselijk maken om de doelgroep te verbreden. Handhaving van de Wsw in haar huidige vorm betekent daarentegen dat het steeds moeilijker te verdedigen verschil in behandeling blijft bestaan tussen mensen die wel worden toegelaten tot de Wsw en mensen die niet worden toegelaten. Met het voorstel van de commissie is gezocht naar een begaanbare middenweg. Tegenover een bescheiden verslechtering van de positie van potentiële Wsw-ers staat een substantiële versterking van de positie van mensen die anders tussen de wal en het schip vallen. Daarbij is de commissie er geen voorstander van om te tornen aan de rechten van de mensen die al met inzet van een loonkostensubsidie of loondispensatie werken in het kader van het huidige stelsel van werk en inkomen. Voor personen op de wachtlijst van de Wsw is dit wat de commissie betreft anders. Zij hebben weliswaar uitzicht op een arbeidsplaats, maar nog geen concrete werkplek. Bovendien zijn met name de primaire arbeidsvoorwaarden, waarop zij de eerstkomende jaren aanspraak kunnen maken, niet substantieel hoger dan in de door de commissie voorgestelde beloningssystematiek. Dat maakt het naar het oordeel van de commissie verdedigbaar om personen op de wachtlijst van de Wsw het nieuwe arbeidsvoorwaardenpakket te bieden. Een bijkomend argument is dat het – indien deze groep nog onder het huidige regime zou blijven vallen – naar schatting tenminste twee jaar langer duurt voordat er middelen uit het huidige Wsw-budget vrijvallen, waardoor meer mensen aan de kant zouden blijven staan.

Zorgvuldige voorbereiding en gefaseerde invoering

Aan de nieuwe aanpak die de commissie voorstelt, is een aantal risico's en onzekerheden verbonden, wat noopt tot een zorgvuldige voorbereiding. De commissie is er daarom voorstander van om de nieuwe aanpak via de weg der geleidelijkheid in te voeren.

Een eerste risico vloeit voort uit de hoge eisen die worden gesteld aan de indicatiestelling en het daarop gebaseerde maatwerkpakket. De commissie is zich ervan bewust dat het niet eenvoudig is om te komen tot uniforme landelijk protocollen om de loonwaarde en de noodzakelijke begeleiding en ondersteuning vast te stellen. Momenteel wordt al wel op verschillende plekken in het land ervaring opgedaan. Zo is in het kader van de beweging “van binnen naar buiten” de afgelopen jaren door enkele sw-bedrijven in samenwerking met TNO een interessante, maar ook complexe methodiek ontwikkeld om de loonwaarde vast te stellen. Andere sw-bedrijven en gemeenten experimenteren, mede door de introductie van het persoonsgebonden budget begeleid werken Wsw, met eigen methodieken. Ook voor de toepassing van loondispensatie voor Wajongers is het nodig om een loonwaarde vast te stellen, wat onder verantwoordelijkheid van het UWV plaats vindt. De commissie stelt voor dat het komende jaar (vertegenwoordigers van) gemeenten, het gefuseerde UWV/CWI, werkgevers en werknemers gezamenlijk bepalen hoe de uniforme landelijke protocollen het beste tot stand kunnen komen. Daarbij zou het in de ogen van de commissie nuttig zijn om verschillende methodieken te beproeven door uitvoering te geven aan enkele pilots.

Daarnaast is tijd nodig om te kunnen investeren in de kwaliteit en de organisatie van de geïntegreerde dienstverlening op de Werkpleinen. Gekomen moet worden tot één vaste contactpersoon voor de werkzoekende en de werkgever. Bepaald moet worden hoe de inschakeling van medische, psychologische en arbeidsdeskundige expertise het beste gegroepeerd en georganiseerd kan worden. Geïnvesteed moet worden in opleiding en samenwerking en in de ontwikkeling van een gezamenlijke ICT-infrastructuur. Prestatie-indicatoren moeten worden geformuleerd voor de Werkpleinen. Er is veel te doen en voorkomen moet worden dat de uitvoering nog niet klaar is om de doelgroep perspectief te bieden op werk. Een te snelle invoering van de nieuwe aanpak zou een averechts effect hebben en er alleen maar toe leiden dat zowel

werkzoekenden als werkgevers teleurgesteld afhaken.

Om teleurstelling te voorkomen is tevens een beter zicht nodig op de bereidheid van werkgevers om werkplekken te bieden aan de grotere groep werkzoekenden. Ook is meer ervaring gewenst met de samenwerkingsmodellen en dienstverleningsconcepten die daaraan het meest kunnen bijdragen. De commissie stelt voor om hiertoe zo snel als mogelijk een aantal experimenten te starten. De werkgevers en de kenniscentra die zich al bij de commissie hebben aangemeld, zouden daarbij uitdrukkelijk moeten worden betrokken.

Voor een zorgvuldige invoering is het vervolgens aan te bevelen om de groep die in aanmerking komt voor de nieuwe aanpak geleidelijk aan uit te breiden. De commissie kan zich voorstellen dat gestart wordt met invoering van de nieuwe werkregeling van het kabinet voor Wajongers per 1 januari 2010. De uitgangspunten van de nieuwe werkregeling zijn immers nagenoeg hetzelfde als die van de commissie. Door Wajongers als eersten op maat naar werk toe te leiden wordt recht gedaan aan de urgentie en de omvang van de problematiek die zich voordoet bij deze groep. Voorkomen moet worden dat een volgende generatie jonggehandicapten aan de zijlijn komt te staan. Gelijktijdig zou aan de zijde van gemeenten geëxperimenteerd kunnen worden om bijstandsgerechtigden met een verdien capaciteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon en die door de doelgroepafbakening van de Wsw geen uitzicht hebben op een gesubsidieerde baan middels de nieuwe aanpak naar werk toe te leiden. Voor deze groep loont het zowel voor de mensen zelf als voor gemeenten om aan de slag te gaan via de door de commissie voorgestelde aanpak. Na evaluatie van de ervaringen met de nieuwe werkregeling Wajong en de experimenten van gemeenten kan vervolgens worden vastgesteld of beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn, waarna de groep verder kan worden verbreed.

Door de groep die in aanmerking komt voor de nieuwe aanpak geleidelijk aan uit te breiden kan ook een laatste onzekerheid worden weggenomen die te maken heeft met de budgettaire effecten. Er is geen reden om te betwijfelen dat bij de nieuwe aanpak een groter deel van de huidige middelen ingezet kan worden om veel meer personen uit de doelgroep aan een baan te helpen. Te verwachten valt immers dat de uitkeringslasten die worden bespaard doordat veel mensen aan de slag gaan, tenminste toereikend zullen zijn om de kosten van begeleiding en ondersteuning voor hen te kunnen betalen. Ook zijn de prikkels voor de mensen zelf en de uitvoering veel sterker dan nu gericht op bevordering van doelmatigheid en gewenst gedrag. Tenslotte komen er meer middelen beschikbaar doordat de arbeidsvoorwaarden soberder zijn. Desondanks bestaat er op voorhand geen zekerheid dat de middelen toereikend zullen zijn om de bredere doelgroep te bedienen. Door de groep die in aanmerking komt voor de nieuwe aanpak geleidelijk te verbreden kan beter zicht worden verkregen op de omvang en de kenmerken van de doelgroep, op de kosten van het maatwerkpakket en zodoende op middelen die noodzakelijk zijn om een sluitende aanpak in de praktijk te realiseren en wachtlijsten in de toekomst te voorkomen.

Werkcafé: ‘Laagdrempelige ontmoetingsplaats voor werkzoekenden én werkgevers’

De digitale ontmoetingsplaats Werkcafé.nl slaagt er massaal in om werkzoekenden te bereiken. In de toekomst moet het dé digitale ontmoetingsplaats voor werkzoekenden en werkgevers in de regio worden, betoogt initiatiefnemer Wouter van Ginkel van Kroon op het Werk. ‘Er blijkt veel behoefte aan een onafhankelijke plek waar werkzoekenden terecht kunnen met hun vragen en sores.’

Vijfenzeventigduizend hits per maand. Dat heeft het Werkcafé, beter bekend als WAO-café – een internet-community voor werkzoekenden. De website biedt niet alleen lotgenotencontact, maar is bovenal een bron van informatie voor werkzoekenden “met een grote afstand tot de arbeidsmarkt”.

Een klaagclubje voor uitkeringsgerechtigden? ‘Nee’, zegt initiatiefnemer Wouter van Ginkel ferm.

‘Discussies die gevoerd worden en informatie die mensen kunnen vinden, zijn gericht op hoe je uit een uitkeringssituatie kunt komen. De grondhouding is positief; het Werkcafé is er niet om elkaar de put in te praten.’ Een belangrijke reden waarom de site recent is omgedoopt tot Werkcafé.nl. Achter die website gaan verschillende communities schuil: jong en oud vinden elkaar daar. Of ze nu een WAO, WIA, Wajong, bijstandsuitkering ontvangen; het maakt niet uit.

Dan de hamvraag: hoe slaagt het Werkcafé erin om deze verschillende groepen werkzoekenden zo massaal te bereiken? ‘Dankzij de onafhankelijke positie’, zegt Wouter zonder aarzelen. ‘Er blijkt ontzettend veel behoefte aan een onafhankelijke plek waar werkzoekenden terecht kunnen met hun vragen en sores. Waar ze mensen kunnen ontmoeten die in dezelfde situatie zitten.’ En niet te vergeten: door de doelgroepgerichte benadering. ‘Jongeren moet je anders, directer, benaderen dan oudere werkzoekenden.’

Regionaliseren

Was het Werkcafé in beginsel een landelijk initiatief, sinds kort zoekt het sterk worteling in de regio. Een andere belangrijke reden voor de naamswijziging. Wouter: ‘Werkzoekenden zoeken toch een oplossing dichtbij huis.’ Het Werkcafé biedt een lerend netwerk, dat haar bestaansrecht heeft bewezen. Gemeenten kunnen daar volgens Wouter heel makkelijk op aanhaken. Want de infrastructuur van het Werkcafé is relatief gemakkelijk regionaal uit te bouwen. ‘Het Werkcafé heeft de applicaties die werken beschikbaar. Die kunnen we gemakkelijk inzetten voor gemeenten, evenals onze ervaring en deskundigheid op dit gebied.’ Want het zou doodzonde zijn wanneer dit massaal bezochte platform zomaar verdwijnt, stelt hij: ‘We voorzien duidelijk in een behoefte.’ De bedoeling is dat op deze manier een breed regionaal netwerk ontstaat – van Werkcafé Dordrecht tot Werkcafé Heerenveen – met daarboven de (huidige) landelijke paraplu dat fungeert als facilitypunt. Zo groeit het Werkcafé uit tot een laagdrempelige ontmoetingsplaats waar werkgever en werkzoekenden elkaar in de regio kunnen vinden.

Vooroordelen

Maar voordat werkgevers en werkzoekenden met gezondheidsklachten elkaar massaal gaan vinden, is er wel een cultuuromslag nodig, voorziet Wouter van Ginkel. ‘Ik zie veel bedrijven van binnen. Werkgevers zijn nog huiverig; er spelen veel vooroordelen mee. Niet helemaal onterecht: zo zijn de successen van mensen met psychische klachten sterk wisselend. Wanneer deze mensen keer op keer teleurstellingen krijgen te verwerken, dan gaat daar geen motiverende werking vanuit, nee. Van beide kanten niet. Aan de andere kant: werkzoekenden met gezondheidsklachten weten vaak heel goed wat ze mankeren. En zijn daardoor juist heel betrouwbare en gemotiveerde krachten.’

Maar dat wil niet zeggen dat het altijd goed gaat, benadrukt Wouter. Vaak door gebrek aan kennis aan twee kanten. Juist die lancune vult het Werkcafé; het brengt mensen in de regio bij elkaar. En niet in de laatste plaats: het biedt een verhalenbibliotheek hoe werkzoekenden en werkgevers het samen wél voor elkaar kunnen krijgen.’

‘Zelf de regie in handen’

Een baan vinden is geen enkel punt voor Jelle Baas (36). De baan behouden kost hem echter meer kruim. Zijn jobcoach ondersteunt hem daarbij. Met succes. Sinds een half jaar werkt hij bij de technische dienst van het Hotel Ambassade in Amsterdam. ‘Mijn jobcoach brengt me zonodig tot rede en helpt me bij het analyseren van het daadwerkelijke probleem.’

Ruim drie jaar geleden kreeg Jelle Baas (36) de diagnose van adhd. Sindsdien krijgt hij psychiatrische zorg en slikt hij dagelijks Ritalin. ‘Het gaat nu een stuk beter met me’, vertelt hij. ‘Zonder Ritalin kan ik me minder goed concentreren.’ Na een korte periode in psychiatrische instelling Dijk in Duin krijgt hij een jobcoach van Odibaan toegewezen die hem ondersteunt bij zijn terugkeer op de arbeidsmarkt. Daarvoor heeft Jelle verschillende banen als decorbouwer gehad, die meestal niet lang duurden.

‘Het geeft me een bevrijdend gevoel om een echte baan te hebben, verlost te zijn van het stempel Wsw’er’

Zijn jobcoach ondersteunt hem op de achtergrond bij de te nemen stappen. Al snel vindt hij een baan bij een decorbouwbedrijf dat werkt in opdracht van Van den Ende. ‘Een schot in de roos’, aldus Jelle. Hij bloeit op en ook zijn zelfvertrouwen groeit met de dag. Ook zijn werkgever wil hem graag houden, maar kan hem alleen een baan op freelancebasis bieden. Jelle: ‘Ik heb veel behoefte aan structuur en zekerheid, en daar past geen freelancebestaan bij. Ook mijn vrouw stond daar niet achter.’ Daarom zoekt Jelle een nieuwe baan, nu zonder de steun van zijn jobcoach. ‘Ik dacht na deze positieve werkervaring: ik red het voortaan zelf wel’, aldus Jelle.

Schone lei

Snel vindt hij, wederom op eigen kracht, werk bij de technische dienst van een hotel. Maar daar gaat het mis: ‘Ik had moeite om alle opdrachten te structureren.’ Zijn zelfvertrouwen slinkt, en hij durft weinig initiatief meer te nemen. ‘De faalangst verlamde me totaal’, aldus Jelle. Ook leunt hij naar de mening van zijn werkgever teveel op zijn collega’s.

Na een pittig functioneringsgesprek met zijn werkgever neemt Jelle weer contact op met zijn jobcoach. ‘Het gaat hier niet’, vertelt hij haar. Zij biedt hem aan om met de werkgever te praten, die niet op de hoogte is van zijn problematiek. Jelle wil daar echter niets van weten: ‘Het voelde daar niet meer goed, ik wilde weer met een schone lei beginnen.’

Weldra vindt hij via internet werk bij de technische dienst in het Ambassadehotel. Daar zorgt hij er samen met vier collega’s voor dat alles technisch functioneert in het hotel: van lampen vervangen tot toiletten ontstoppen en het zout meten van het floatingcentrum. ‘Maar ik sta even goed waskarren te vullen, hoewel dat officieel niet tot mijn takenpakket hoort. We werken hier met een klein team; dus is een flexibele werkhouding een must.’

Aanvankelijk rept Jelle in het Ambassadehotel niet over zijn beperkingen, maar als hij merkt dat zijn werkgever een open mind heeft, vertelt hij het toch – en ook dat hij begeleid wordt door een jobcoach. Ik had al wel iets aan je gemerkt, kreeg hij te horen. ‘Maar ze helpen me graag waar nodig’, vertelt Jelle, ‘de sfeer is hier heel collegiaal.’ Vaak doen werkgevers net alsof ze je begrijpen, zo ondervond hij. ‘In de praktijk blijkt dan vaak dat ze het maar knap lastig vinden. Zo volgde ik een cursus in de Dijk en Duin in het kader van mijn herstel, waardoor ik niet op dinsdag inzetbaar was. Maar mijn werkgever bleef mij stug op dinsdag inplanen.’

Regie

De steun van zijn jobcoach noemt Jelle van onschatbare waarde: ‘Het is heel prettig dat iemand met me meedenkt. Mijn jobcoach brengt me zonodig tot rede en helpt me bij het analyseren van het daadwerkelijke probleem. Maar ze laat mij ook op tijd weer los, ik heb echt zelf de regie in handen.’ Mede door die steun van

zijn jobcoach weet Jelle nu wat de voorwaarden zijn waaronder hij goed functioneert: 'Ik heb veel behoefte aan structuur. Wanneer ik aan het begin van de dag teveel werk in een keer krijg voorgeschoteld, verlam ik. Bovendien heb ik behoefte aan een regelmatig gesprek met mijn werkgever. En verder doet een welgemeend compliment op z'n tijd wonderen. Verder voelt Jelle zich een werknemer als iedere ander: 'Mijn collega's zien mij gelukkig niet als "een patiënt", zij waarderen mij om mijn kennis en kunde. Ik heb alleen een iets andere "gebruiksaanwijzing".'

'Zwaar investeren in mensen'

Mensen met een Wsw-indicatie kunnen nu nog niet goed geholpen worden op de werkpleinen van CWI/UWV en sociale dienst, stellen Gerard van Tiggelen en Trees van Haarst van Werkplein Mercado in Eindhoven. Daarvoor is investeren in zowel werkzoekenden, werkgevers, sw-bedrijven en werkcoaches als in een netwerk van deskundigen een must.

Werken moet, tenzij. Dat is het uitgangspunt op Werkplein Mercado. Medewerkers van CWI/UWV en sociale dienst – de werkcoaches – maken geen onderscheid tussen mensen. Hun ontvangst van mensen op het werkplein is gericht op werk. 'Of mensen nu gemakkelijk of moeilijk werk vinden. Of iemand nu honderd procent inzetbaar is, of twintig', vertelt Trees van Haarst, manager van de sociale dienst in Eindhoven. In deze zogenaamde frontoffice helpen werkcoaches nieuwe, maar ook bestaande klanten. Niet alleen CWI/UWV en de sociale dienst zijn in deze frontoffice vertegenwoordigd, ook de sw-bedrijven worden mede-aandeelhouder. Tenminste, als het aan Gerard van Tiggelen, sectorhoofd Werk en Inkomen, ligt: 'Ik zie het sw-bedrijf als een gelijkwaardige partner.' Die mening deelt Trees allerminst: 'Ik vind dat er sprake moet zijn van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, uiteraard in een lokaal partnership.'

Frisse blik

Hoe dan ook, groeien "aan de voorkant", zoals Trees het noemt, betekent keuzes maken. Hoe je omgaat met mensen die moeilijker een baan vinden. Zouden in de toekomst ook mensen met een Wsw-indicatie of Wajongers adequaat geholpen kunnen worden aan deze 'brede frontoffice'? Hen bemiddelen naar werk vraagt veel van het onderscheidend vermogen van de werkcoaches, benadrukt Trees. Maar zijn de werkcoaches op het werkplein wel goed toegerust op deze taak? 'Ja', zegt zij zonder aarzelen. 'Een werkcoach is weliswaar geen psychiater, bedrijfsarts, arbeidsdeskundige en coach tegelijkertijd, maar is wel degelijk getraind om mensen te lezen. Bij twijfel kunnen zij bovendien putten uit een netwerk van deskundigen. Vergeet niet, er staat een heel team omheen. Zonodig bespreken multidisciplinaire teams waarin artsen, arbeidsdeskundigen en bijvoorbeeld schuldhelp vertegenwoordigd zijn, samen de diagnose van een werkzoekende.'

Objectieve loonwaarde

En ook in die teambespreking staat maar een vraag voorop: wat is de beste weg naar werk? Maar is werken wel voor iedereen haalbaar? 'Natuurlijk erkennen we dat niet iedereen volledig inzetbaar is, aldus Gerard. 'Een werknemer die voor dertig procent inzetbaar is, moet als je 't mij vraagt voor zeventig procent gecompenseerd worden via een loonkostensubsidie. Daarom is het zo belangrijk om de zogenaamde objectieve loonwaarde te bepalen. Bovendien, onderstreept hij: mensen kunnen veranderen. 'Dus ook hun kansen op de arbeidsmarkt.'

De beoogde dienstverlening is er niet van vandaag op morgen, realiseren zowel Trees als Gerard zich: 'We kunnen het nu nog niet waarmaken.' Om bijvoorbeeld ook de werkzoekenden met een Wsw-indicatie goed te kunnen helpen aan de frontoffice, daar is nog wel een jaar of wat mee gemoeid, aldus Gerard. Maar één ding staat

voor beiden als een paal boven water: er moet zwaar geïnvesteerd worden. In zowel werkzoekenden, werkgevers, sw-bedrijven als werkcoaches en management op het werkplein. Maar ook in instrumenten en ict-ondersteuning zoals het Digitaal Klantdossier. Trees: 'Het vraagt veel van de werkcoaches. Zij hebben ruimte en tijd nodig om een goed gesprek te voeren met de klant. En ook is het een vereiste om hen te trainen in de zogenaamde soft skills die nodig zijn om werkzoekenden goed te kunnen begeleiden.' Gerard: 'En dan ben je er niet met salarisschaal 6.' Ook zijn de juiste instrumenten nodig om mensen goed te beoordelen, vervolgt hij. 'En natuurlijk is flink investeren in het netwerk met deskundigen een must.'

Cultuuromslag

Het draait bovenal om een cultuuromslag, benadrukt Gerard. Ook – en vooral – van de werkcoaches en het management op het werkplein. Onlangs zei een werkcoach tegen me: 'Ik heb negentig werkzoekenden in mijn portefeuille en verwacht dat geen van hen ooit een baan vindt. Nou, dan kun je vandaag nog naar huis, heb ik hem gezegd. Lastig bemiddelbare mensen, daar moeten we manieren voor vinden om die ook aan het werk te helpen. Het is mogelijk. Maar dat betekent dat we mensen niet meer moeten labelen. Want zo blijven we werkgevers een escape bieden om mensen terug te schuiven op de uitkeringsinstanties.'

'Durf trajecten te bieden die mensen nodig hebben'

LANDER noemt zichzelf ook wel een omgekeerd uitzendbureau. Een treffende vergelijking, want het arbeidsontwikkelbedrijf in het Gelders Rivierengebied zoekt werkplekken uit op basis van kennis, vaardigheden en ambities van mensen met een arbeidshandicap of langdurig werkzoekenden. Om zoveel mogelijk mensen aan een reguliere baan te helpen, werkt LANDER met een ontwikkelladder. Hiermee maakt LANDER de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt inzichtelijk.

Van oudsher is LANDER een productiebedrijf - voorheen sociale werkplaats - waar mensen beroepsvaardigheden kunnen opdoen en zich ontwikkelen in werk. 'Tegenwoordig hebben we ons primaire proces zoveel mogelijk losgekoppeld van de productieafdeling', zegt algemeen directeur Harry Vogelaar. 'We willen het liefst dat zoveel mogelijk mensen hun mogelijkheden gebruiken bij een reguliere werkgever. We zijn gaan inzien dat we onze processen moeten afstemmen op maatwerk. We besteden dan ook veel aandacht aan begeleiding en het regelen van subsidies.'

Ontwikkelladder

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van een sw'er of langdurig werkzoekende? Hiervoor meet LANDER allereerst de persoonlijke kennis en vaardigheden van haar mensen. Harry: 'We gebruiken daarvoor ons eigen onderzoeksinstrument. Als eenmaal duidelijk is waar onze mensen staan, kunnen we de route bepalen. Iedereen die werk zoekt, is verplicht één of meerdere ontwikkel-modules te volgen. Denk bijvoorbeeld aan arbeidsgewenning, arbeidsroutine, arbeidsoriëntatie, beroepskennis en beroepsvaardigheden. Op die manier krijgen we er een beter zicht op welk werk geschikt is en welke begeleiding gewenst is. Voor wie het (nog) niet haalbaar is om bij een reguliere werkgever ervaring op te doen, zoeken we een plek in ons eigen werkbedrijf. Daar kan de sw'er arbeidsvaardigheden opdoen en wennen aan werk.'

'Buiten gebeurt het'

Dankzij de persoonlijke ontwikkelplannen ziet LANDER er anders uit dan een aantal jaren geleden. 'Nu werkt nog maar een derde deel van onze doelgroep binnenshuis. De rest werkt in onze buitendienst, zoals

de groenvoorziening of schoonmaak. Kijken we naar al onze doelgroepen, dan werkt momenteel bijna de helft individueel of in groepen bij werkgevers. Die trend willen we de komende jaren graag doorzetten. Kan iemand een stap in zijn ontwikkeling maken? Dan stimuleren wij dat. Voor mensen die altijd in een beschermde omgeving hebben gewerkt, is dit best spannend. We proberen mensen te prikkelen met onze campagne 'Buiten gebeurt het'. Onze eigen werkleiding geeft voorlichting over de kansen en mogelijkheden van 'gewoon' werk. Mensen die deze stap al hebben gezet, zijn onze ambassadeurs. Zij komen regelmatig terug om te vertellen over hun ervaringen.'

Loonwaardebepaling

'Ook werkgevers moeten worden gemotiveerd om onze mensen in dienst te nemen. Hiervoor gebruiken we de loonwaardebepaling. We maken niet vanachter een bureau zichtbaar wat onze medewerkers waard zijn, maar doen dit op de werkvloer. We kijken naar de taken die een sw'er uitvoert en maken inzichtelijk wat hij waard is. Wat extra nodig is, financieren we vanuit subsidies. Op die manier weten werkgevers en gemeenten precies wat zij van LANDER kunnen verwachten. Iemand die werkt, ontwikkelt zich bovendien. Daarom voeren wij periodieke metingen uit.'

Beschut werk

'Het is van groot belang om zorgvuldig plek te blijven bieden aan mensen die op beschut werken zijn en blijven aangewezen. Want er is nu eenmaal een flinke groep sw'ers waarbij een match op de reguliere markt niet lukt. In toenemende mate komen mensen binnen met psychische problemen. Deze mensen zijn moeilijk in te passen in een reguliere baan. We willen een effectieve doorstroom van sw'ers zorgvuldig organiseren en tegelijkertijd aandacht houden voor het bieden van beschut werk aan de mensen die dat nodig hebben. Dat is en blijft een belangrijke taak van een sw-bedrijf.'

Meer maatwerk

Harry hoopt dat het bieden van maatwerktrajecten in de toekomst nog meer worden omarmd. 'Nederland heeft een paar honderdduizend mensen die niet aan het werk komen zonder hulp. Het heeft geen enkele zin etiketten te plakken op deze mensen. Het gaat er juist om alle middelen individueel in te zetten. Mijn advies? Gooi regels en wetten overboord en durf trajecten te bieden die mensen nodig hebben.'

Deel IV

Bijlage *Overzicht afkortingen*

Anw	Algemene nabestaandenwet
Aof	Arbeidsongeschiktheidfonds
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Awf	Algemeen werkloosheidsfonds
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Cedris	brancheorganisatie voor de sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
Divosa	Vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken
ID	Besluit in- en doorstroombanen
IRO	individuele re-integratieovereenkomst
IVA	Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LISV	Landelijk instituut sociale verzekeringen
Nuggers	niet-uitkeringsgerechtigden
ROC	regionaal opleidingscentrum
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
sw-bedrijf	bedrijf betrokken bij de uitvoering van de Wsw
Ufo	Uitvoeringsfonds voor de overheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Whk	Werkhervattingskas
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WML	wettelijk minimumloon
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage *Instellingsregeling*

Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 februari 2008, nr. AM/SAM/08/3291, houdende instelling van de commissie fundamentele herbezinning Wsw (Instellingsregeling commissie fundamentele herbezinning Wsw)

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad; Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

- a. commissie: commissie fundamentele herbezinning Wsw;
- b. minister: Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- c. ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- d. participatieplaats: een voorziening als bedoeld in artikel 10a van de Wet werk en bijstand, zoals dat komt te luiden indien het bij Koninklijke boodschap van 13 juli 2006 ingediende voorstel tot Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen om gemeenten meer zekerheid te geven dat mensen met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces met behoud van uitkering gedurende maximaal 2 jaar onbeloonde additionele werkzaamheden kunnen verrichten (Kamerstukken I 2006/07, 30 650, nr. A) tot wet is verheven en artikel I van dat voorstel in werking is getreden;
- e. Wsw: Wet sociale werkvoorziening.

Artikel 2. Instelling

1. Er is een commissie fundamentele herbezinning Wsw.
2. De commissie verricht haar werkzaamheden met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze regeling en houdt op te bestaan nadat zij haar advies heeft uitgebracht.

Artikel 3. Taken

De commissie wordt gevraagd voor 1 juli 2008 een advies uit te brengen aan de minister over maatregelen ter verhoging van de participatie van mensen die niet zelfstandig een reguliere baan kunnen bemachtigen en behouden, maar wel tot regelmatige zinvolle aangepaste arbeid in staat zijn. Het advies houdt rekening met gelijkblijvende budgettaire middelen waarmee de participatie van de hierboven genoemde groep bevorderd kan worden en waarbij regelingen voor mensen met beperkingen in onderlinge samenhang worden gezien. De commissie zal tevens advies uitbrengen over de afbakening tussen de doelgroep van de Wsw en de groep mensen die niet via een participatieplaats geholpen kan worden en van wie redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij zelfs na intensieve begeleiding en scholing betaald werk kunnen vinden.

Artikel 4. Samenstelling

In de commissie hebben zitting:

- a. als voorzitter tevens lid: dr. B. de Vries;
- b. als leden:
 - 1°. Mevr. drs. B. Boudhan;
 - 2°. Mevr. mr. W.L. Gillis-Burleson;
 - 3°. M. van der Horst;
 - 4°. Prof. dr. A.H. van Lieshout;
 - 5°. Mevr. drs. E.J. Mulock Houwer;
 - 6°. Prof. dr. F. J. N. Nijhuis;

7°. C.P. Thissen;

8°. Mevr. ir. J.M.J.C Westerbeek-Huitink.

Artikel 5. Beheer bescheiden

1. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het ministerie.
2. De bescheiden worden na afloop van de periode, bedoeld in artikel 2, tweede lid, opgenomen in het archief van het ministerie.

Artikel 6. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 2009.

Artikel 7. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling commissie fundamentele herbezinning Wsw.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 8 februari 2008

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
(A. Aboutaleb)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
(Mevrouw dr. G. ter Horst)

Toelichting

Algemeen

Context

Dit kabinet kent een ambitieuze participatiedoelstelling (80% per 2016) en wil dat zo veel mogelijk mensen meedoen en waar mogelijk aan het werk zijn bij een reguliere werkgever. Om deze doelstelling te bereiken hebben gemeenten en UWV budget en instrumenten tot hun beschikking om mensen die dat niet op eigen kracht kunnen, weer aan het werk te helpen. Deze instrumenten variëren van een kortdurende sollicitatietraining tot intensieve trajecten. Het kabinet is voornemens extra maatregelen te nemen om de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt verder te versterken. Hiertoe worden onder meer 10.000 brugbanen gecreëerd voor personen van wie bij herbeoordeling WAO is gebleken dat sprake is van een verbeterde arbeids-geschiktheid, worden regels voor passende arbeid voor WW'ers aangepast, wordt een wijziging van de Wajong voorbereid, krijgt UWV de mogelijkheid loonkostensubsidie in te zetten en wordt de Eerste Kamer gevraagd behandeling van het wetsvoorstel participatieplaatsen voort te zetten. Tegelijk neemt het kabinet de voorbereiding ter hand van aanvullende wetgeving waarmee de mogelijkheid van participatieplaatsen ook in het UWV-domein beschikbaar komt en randvoorwaarden op het punt van premie en scholing worden vast-gesteld. Tevens vraagt het kabinet de commissie arbeids-participatie om voor 1 juni 2008 onder andere voorstellen te doen ten aanzien van de vraag welke maatregelen nodig zijn om de genoemde structurele verhoging van de arbeidsparticipatie te realiseren en in dat verband in de lopende kabinetsperiode een substantiële stap te zetten (zie voor de precieze taakopdracht artikel 3 van het Instellingsbesluit commissie Arbeidsparticipatie).

Waarom een commissie fundamentele herbezinning Wsw

Het kabinet acht het noodzakelijk om naast bovengenoemde maatregelen tijdelijk een commissie in te stellen voor een fundamentele herbezinning op de Wsw. De Wsw is een voorziening die tot doel heeft om de arbeidsparticipatie te bevorderen van personen met een arbeidshandicap als gevolg van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen, die uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. Deze arbeid geschiedt vrijwillig en zo regulier mogelijk. De druk op deze voorziening is de afgelopen jaren fors toegenomen wat zich uit in een blijvende groei van de wachtlijsten in de Wsw, waardoor de zo volwaardig mogelijke participatie van de groep die is aangewezen op een voorziening à la de Wsw achterblijft. Tevens blijft het werken in een zo regulier mogelijke omgeving achter bij de verwachtingen. Een onafhankelijke herbezinning op de Wsw is derhalve noodzakelijk. Hiertoe heeft het kabinet een commissie ingesteld die zich zal buigen over de vraag hoe, bij gelijkblijvende budgettaire middelen, de participatie te bevorderen – liefst zo regulier mogelijk – van mensen die niet zelfstandig een reguliere baan kunnen bemachtigen en behouden, maar wel tot zinvolle aangepaste arbeid in staat zijn. De commissie krijgt een zware en complexe opdracht, die binnen zeer afzienbare tijd moet worden afgerond. Voor een succesvolle invulling van deze adviestaak moet direct een beroep kunnen worden gedaan op een brede deskundigheid en ervaring, op de nodige creativiteit, verbeeldingskracht, inlevingsvermogen en het vermogen om buiten bestaande kaders te denken. Binnen het bestaande vaste adviesstelsel bleek geen mogelijkheid te bestaan om deze veelomvattende, onafhankelijke, ad hoc adviestaak in het komende half jaar af te ronden.

De commissie fundamentele herbezinning Wsw onderscheidt zich van de commissie arbeidsparticipatie door zich specifiek te richten op de groep mensen met een arbeidshandicap die alleen via een in beginsel permanente vorm van ondersteuning kunnen participeren. Daar waar noodzakelijk zal uiteraard afstemming tussen de commissies plaats vinden.

Vragen aan commissie

Het kabinet vraagt de commissie bij het beantwoorden van bovengenoemde vragen in ieder geval de volgende drie aspecten te betrekken.

A. De positie van de Wsw in het stelsel van sociale zekerheid

De Wsw is uitsluitend bedoeld voor mensen die door een arbeidshandicap niet zelfstandig een reguliere baan kunnen bemachtigen en behouden, ook niet met inzet van het re-integratie-instrumentarium, maar die wel met de nodige langdurige ondersteuning in de vorm van een loonkostensubsidie en begeleiding tot

regelmatige en zinvolle aangepaste arbeid in staat zijn. Hierin onderscheidt de Wsw zich zowel van re-integratie gericht op uitstroom naar een reguliere baan zonder enige vorm van ondersteuning enerzijds en dagbesteding in het kader van de AWBZ anderzijds. Op het terrein van zowel re-integratie als dagbesteding in het kader van de AWBZ is de afgelopen jaren echter veel veranderd, waardoor zich de vraag voordoet welke de positie zou moeten zijn van een voorziening als de Wsw in die veranderde context, voor wie een dergelijke voorziening nodig is en of deze groep helder valt af te bakenen van andere mensen met een beperking. Dit laatste mede vanuit het perspectief van de historische ontwikkeling van de Wsw-doelgroep en vanuit het besef dat Nederland 1,73 miljoen 'arbeidsgehandicapten' van 15 tot en met 64 jaar kent van wie wordt aangegeven dat zij door ziekte of handicap belemmerd worden in het verkrijgen of uitvoeren van betaald werk. De Wsw biedt voor slechts 100.000 van deze mensen werk op een aangepaste werkplek, grotendeels in de beschutte omgeving van het sw-bedrijf. De commissie wordt daarbij specifiek gevraagd om te kijken naar de afbakening tussen de Wsw-doelgroep en de groep mensen die niet via een participatieplaats geholpen kan worden en van wie redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij zelfs na intensieve begeleiding en scholing betaald werk kunnen vinden. Ook wordt de commissie gevraagd te bezien in hoeverre stroomlijning van doelgroepen, doelgroepdefinities en indicatiestellingen voor regelingen gericht op participatie van mensen met een arbeidsbeperking tot de mogelijkheden behoort.

B. De financieringssystematiek en de verantwoordelijkheids-verdeling in de uitvoering

Bij de Wsw is sprake van budgetfinanciering. De Wsw is geen open-einde regeling. Gemeenten ontvangen een geoordeeld budget voor de Wsw ten behoeve van het realiseren van een minimaal aantal Wsw-plaatsen voor mensen met een Wsw-indicatie. Eventuele exploitatietekorten komen voor rekening van gemeenten zelf. Bij de uitvoering van de Wsw zijn vele partijen betrokken. Aanmelding voor de Wsw is vrijwillig en kan vanuit vele instanties plaatsvinden: het speciaal onderwijs, het UWV die de re-integratieverantwoordelijkheid heeft voor de WIA- en Wajong- populatie, gemeenten die deze verantwoordelijkheid hebben voor de WWB'ers en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers), werkgevers die zelf de verantwoordelijkheid voor re-integratie in het kader van de WIA kunnen dragen en organisaties die gehandicapten begeleiden in hun dagelijks leven zoals MEE. CWI is verantwoordelijk voor de indicatiestelling Wsw en nadat iemand een Wsw-indicatie heeft gekregen zijn gemeenten verantwoordelijk voor plaatsing op een passende baan. Gemeenten kunnen vervolgens zelf bepalen wie ze inschakelen voor de uitvoering van de Wsw. In de praktijk zijn dit veelal de sw-bedrijven. De vraag is hoe een voorziening voor de doelgroep voor wie re-integratie naar regulier werk door een arbeidshandicap vooralsnog geen optie is, zo kan worden ingebed in het stelsel van sociale zekerheid en zorg - zowel wat betreft financieringssystematiek als verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering - dat zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk kunnen participeren op een plek waar rekening wordt gehouden met hun beperkingen en mogelijkheden, liefst zo regulier mogelijk.

C. De prikkels voor Wsw'ers zelf en werkgevers

Het doel van de Wsw is 'het realiseren van passende plaatsen voor Wsw'ers, waar mogelijk bij een reguliere werkgever'. Niet alleen de financierings-systematiek en verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering, zoals beschreven onder 'B', zijn van invloed op het al dan niet realiseren van dit doel, maar ook de bereidwilligheid van Wsw'ers zelf en van werkgevers. De commissie wordt dan ook gevraagd tevens te kijken naar:

- a. de wijze waarop personen die gebruik maken van de voorziening Wsw worden beloofd; dit mede bezien in relatie tot voorwaarden waaronder andere groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt participeren alsmede en in het licht van de doelstelling van de Wsw om waar mogelijk te werken bij een reguliere werkgever.
- b. de bereidheid bij werkgevers om werk te bieden aan mensen met een beperking. De vraag is hoe deze te vergroten en wat we kunnen leren van ervaringen in het buitenland. Aangezien deze regeling is gebaseerd op de Kaderwet adviescolleges is deze regeling, gelet op artikel 7 van genoemde wet, mede ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Artikelsgewijs Artikel 4 De voorzitter en de leden van de commissie zijn aangezocht door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel 6

Deze regeling vervalt met ingang van 1 januari 2009. Deze datum ligt wat verder weg dan de datum waarop de commissie wordt gevraagd advies uit te brengen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om na het uitbren-

gen van het advies de werkzaamheden van de commissie af te ronden en het archief op een ordentelijke wijze aan het ministerie over te dragen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
(*A. Aboutaleb*)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
(*Mevrouw dr. G. ter Horst*)

Bijlage *Terreinverkenning*

In dit hoofdstuk wordt beschreven wie recht heeft op een bepaalde uitkering of sociale voorziening, hoe de keuring plaats vindt en welke plichten aan het verworven recht zijn verbonden.

1.1 WWB-gerechtigden

1.1.1 Het recht op een bijstandsuitkering

Het uitgangspunt van de WWB is dat iedereen zoveel mogelijk in zijn eigen onderhoud moet voorzien. Wie hier niet toe in staat is en ook geen beroep kan doen op een andere sociale verzekeringswet of sociale voorziening, kan een bijstandsuitkering aanvragen bij het CWI. De gemeente stelt vervolgens het recht op een bijstandsuitkering vast en verstrekt de uitkering. Bijstand is een aanvulling op de eigen middelen, zijnde inkomsten en vermogen, zowel van de aanvrager als (in voorkomend geval) van diens partner. Bijna alle soorten inkomsten tellen mee, zoals inkomsten uit arbeid of een andere uitkering.

In verband met de onderhoudsplicht van hun ouders komen jongeren van 18 tot en met 20 jaar in beperkte mate voor bijstand in aanmerking. Zij krijgen een (lage) uitkering zolang zij geen betaald werk hebben of nog geen opleiding volgen. De norm is afgeleid van de kinderbijslag. Zo bedraagt de bijstandsuitkering in geval van een alleenstaande € 210 euro per maand. Is de bijstand niet voldoende omdat ze niet thuis wonen dan moeten deze jongeren een beroep doen op hun ouders, die onderhoudsplichtig zijn tot hun kind 21 jaar is. Als beroep op de ouders om financiële of andere redenen niet mogelijk is, kan de gemeente bijspringen in de vorm van bijzondere bijstand. Toeslagen op de jongerennormen zijn niet mogelijk.

Voor personen tussen de 21 en 65 jaar gelden drie landelijke basisnormen. Voor een echtpaar, geregistreerde partners en voor niet-gehuwde personen die een gezamenlijke huishouding voeren, geldt een basisbedrag van netto 100% WML. Een alleenstaande ouder krijgt netto 70% WML en een alleenstaande vanaf 21 jaar netto 50% WML. Bovenop de landelijke normen voor alleenstaande ouders en alleenstaanden kan de gemeente een toeslag verstrekken van maximaal netto 20% WML. Iedere gemeente is verplicht om dit beleid vast te leggen in een gemeentelijke toeslagenverordening.

Voor lage inkomens draagt de overheid daarnaast bij aan de kosten van de zorgverzekering in de vorm van een zorgtoeslag. Ook kunnen mensen die langere tijd een inkomen hebben dat niet hoger is dan de bijstandsnorm, weinig of geen vermogen hebben en ook geen uitzicht op werk hebben, een langdurigheidstoeslag krijgen. De voorwaarden voor deze toeslag en de hoogte daarvan zijn per 1 januari 2009 ter beoordeling aan de gemeenten.

1.1.2 De plichten van bijstandsgerechtigden

Tegenover het recht op bijstand bestaat voor betrokkene de verplichting de gemeente op de hoogte te stellen van alles wat voor de vaststelling van het recht op de uitkering en de hoogte daarvan van belang is. Voorts zijn bijstandsgerechtigden verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te vinden en te aanvaarden, mee te werken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en gebruik te maken van een daartoe door de gemeente aangeboden voorziening. Voor gehuwden of daarmee gelijkstelden geldt deze verplichting voor beiden. De gemeente kan in individuele gevallen tijdelijke (gedeeltelijke) ontheffing van de arbeidsverplichtingen verlenen. Als iemand zijn verplichtingen niet nakomt dan heeft dat gevolgen voor de hoogte van de bijstandsuitkering.

1.2 Wajonggerechtigden

1.2.1 Het recht op een Wajong-uitkering

De Wajong zorgt voor een uitkering op minimumniveau voor degenen die vanaf hun geboorte of op jonge leeftijd een ziekte of gebrek hebben of krijgen, waardoor ze niet kunnen werken. Om voor een Wajonguitkering in aanmerking te komen moet iemand op zijn 17e verjaardag ten minste 25% arbeidsongeschikt zijn, of dat daarna tijdens de studie zijn geworden. Er geldt een wachttijd van een jaar zodat iemand pas vanaf de leeftijd van 18 jaar een uitkering kan ontvangen.

Het UWV stelt de mate van arbeidsongeschiktheid vast. Iemand is arbeids-ongeschikt als hij door ziekte of gebrek niet in staat is om met gangbare arbeid hetzelfde te verdienen als gezonde personen met soortgelijke opleiding en ervaring gewoonlijk verdienen. De verzekeringsarts gaat na welke functionele beperkingen iemand door ziekte of gebrek heeft. Vervolgens beoordeelt de arbeidsdeskundige wat de persoon nog voor werk kan doen en wat hij hiermee kan verdienen. Alle arbeid die de betrokkene met zijn krachten en bekwaamheden kan verrichten, komt in aanmerking. De arbeidsdeskundige maakt hiertoe gebruik van een database met functies die in Nederland voorkomen. Daarbij wordt buiten beschouwing gelaten of de persoon de arbeid daadwerkelijk kan verkrijgen. De mate van arbeidsongeschiktheid wordt bepaald door het loon dat iemand nog kan verdienen (de resterende verdien capaciteit) te vergelijken met het gewoonlijk verdiende loon (het maatmanloon). De hoogte van de uitkering is hoger naarmate de persoon meer arbeidsongeschikt is.

Mate van arbeidsongeschiktheid	Hoogte uitkering
25-35%	21% WML
35-45%	28% WML
45-55%	35% WML
55-65%	42% WML
65-80%	50,75% WML
80% en meer	75% WML

Als de jonggehandicapte zo hulpbehoevend is dat geregeld verzorging nodig is, kan de uitkering worden verhoogd tot maximaal 100% WML. Dit geldt evenwel niet als de betrokkene in een instelling is opgenomen en de kosten daarvan door een verzekeraar worden betaald. De Wajong-uitkering wordt verstrekt door het UWV. Het UWV kan een Wajonggerechtigde altijd oproepen voor een herbeoordeling. Hoe vaak dat gebeurt, is afhankelijk van de individuele situatie.

Naast de Wajong-uitkering heeft elke Wajonggerechtigde onder de 23 jaar recht op een tegemoetkoming om de negatieve inkomenseffecten te compenseren van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag. Als de Wajong-uitkering, samen met het overige gezinsinkomen lager is dan het sociaal minimum, kan op grond van de Toeslagenwet een toeslag worden aangevraagd. Ten slotte kan iedereen met een Wajong-uitkering aanspraak maken op de jonggehandicaptenkorting van € 666.

1.2.2 De plichten van Wajonggerechtigden

Wajonggerechtigden zijn verplicht om het UWV uit eigen beweging te informeren over alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op, de duur en de hoogte van de uitkering. Vanaf de aanvraag en tijdens de looptijd van de uitkering moet betrokkene meewerken aan onderzoeken van het UWV, controlevoorschriften naleven, een eventueel noodzakelijk geachte medische behandeling ondergaan, meewerken aan het opstellen van een re-integratievisie en de afspraken van een re-integratietraject nakomen. Voor Wajongers geldt in tegenstelling tot mensen met een bijstandsuitkering, een WGA-uitkering

of een WW-uitkering geen zogenoemde 'passende arbeidsverplichtingen'. Zij hoeven niet te solliciteren en aangeboden passende/algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Bij overtreding van de voorschriften kan het UWV een maatregel op leggen. De hoogte en duur van de maatregel is afhankelijk van de ernst van de overtreding.

1.3 WIA-gerechtigden

1.3.1 Het recht op een WIA-uitkering

Het belangrijkste doel van de Wet WIA is om het aantal arbeidsongeschikten zoveel mogelijk te beperken en, mochten werknemers toch arbeidsongeschikt raken, te stimuleren dat zij zoveel mogelijk aan het werk blijven. In de Wet WIA is daarom een onderscheid aangebracht tussen enerzijds arbeidsongeschikten die niet meer in staat zijn tot werken en anderzijds arbeidsongeschikten die daar nog wel toe in staat zijn. Voor beide groepen bestaat een aparte regeling in de Wet WIA. De eerstgenoemde groep, bestaande uit duurzaam volledig arbeidsongeschikten, kan aanspraak maken op een uitkering op basis van de regeling IVA. De laatstgenoemde groep, bestaande uit gedeeltelijk arbeidsongeschikten, kan aanspraak maken op een uitkering op basis van de regeling WGA. De Wet WIA is in de plaats gekomen van de WAO. De WAO blijft bestaan voor werknemers die voor 1 januari 2004 ziek zijn geworden.

IVA

Personen in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking zijn verzekerd op grond van de Wet WIA. Er geldt een wachttijd van 104 weken, welke aanvangt op de eerste dag waarop de persoon wegens ziekte niet heeft kunnen werken. Als evenwel duidelijk is dat een persoon niet meer zal herstellen, kan al na 13 weken recht op een IVA-uitkering ontstaan. Gedurende de wachttijd heeft de persoon recht op loondoorbetaling door zijn werkgever of recht op een uitkering op grond van de Ziektewet als hij geen werkgever meer heeft, zoals het geval kan zijn bij uitzendkrachten.

Het recht op een IVA-uitkering ontstaat pas als de mate van arbeidsongeschiktheid ten minste 80% is en duurzaam van karakter is. Het UWV stelt dit vast op vergelijkbare wijze als bij de keuring voor de Wajong, zoals beschreven in paragraaf 1.2.1. Daarbij beoordeelt de niet alleen welke functionele beperkingen iemand door ziekte of gebrek heeft, maar onderzoekt ook of de medische situatie duurzaam is. Als het onderzoek tot de conclusie leidt dat de persoon volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, vindt er nog een beoordeling plaats door de 'beslissingsautoriteit'. Dit is een medewerker van het UWV die een wettelijk onafhankelijke positie heeft en die nagaat of de conclusie juist is. De beslissingsautoriteit neemt de uiteindelijke beslissing over de IVA-uitkering. De uitkering bedraagt 75% van het dagloon en duurt in beginsel tot de leeftijd van 65 jaar.

WGA

Ook om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van de WGA geldt dat de persoon verzekerd dient te zijn en een wachttijd dient te hebben voltooid van 104 weken. Voorts geldt dat de persoon ten minste 35% arbeidsongeschikt dient te zijn. De eis van duurzaamheid geldt niet voor de WGA. Dat betekent dat ook tijdelijk volledig arbeidsongeschikten een beroep kunnen doen op de WGA.

In de WGA is, gelet op het doel van de wet, gekozen voor een participatiebevorderende incentivestructuur, oftewel (meer) werken moet lonen. De WGA-uitkering bestaat uit twee fasen. Eerst heeft de persoon aanspraak op een loongerelateerde uitkering en daarna op, ofwel een loonaanvulling, ofwel een vervolguitkering.

De hoogte van de loongerelateerde uitkering bedraagt 70% van het verschil tussen het dagloon en het (eventuele) met werken verdiende inkomen. De duur van de loongerelateerde WGA-uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden van de persoon en bedraagt maximaal 38 maanden.

In de tweede fase heeft de persoon ofwel recht op een loonaanvulling, ofwel recht op een vervolguitkering.

De keuze wordt bepaald door de vraag of de persoon minder of meer verdient dan de helft van de resterende verdien capaciteit. In het eerstgenoemde geval heeft de persoon recht op de vervolguitering, in het laatstgenoemde geval op de loonaanvulling.

De hoogte van de vervolguitering is hoger naarmate betrokkene meer arbeidsongeschikt is.

Mate van arbeidsongeschiktheid	Hoogte uitkering
35-45%	28% WML
45-55%	35% WML
55-65%	42% WML
65-80%	50,75% WML

Voor het berekenen van de hoogte van de loonaanvulling gelden twee formules. Als de persoon een inkomen verdient dat ligt tussen 50% en 100% van de resterende verdien capaciteit, bedraagt de loonaanvulling 70% van het verschil tussen het dagloon en de resterende verdien capaciteit. Als de persoon een inkomen verdient dat gelijk is aan of hoger is dan de resterende verdien capaciteit, dan bedraagt de loonaanvulling 70% van het verschil tussen het dagloon en het met werken verdiende inkomen.

De WGA wordt door het UWV uitgevoerd, maar de werkgever kan ervoor kiezen om eigenrisicodragers te worden. Het UWV is echter altijd de instantie die het recht op en de hoogte van de uitkering vaststelt en die de herbeoordelingen uitvoert. Eigenrisicodragers betalen de uitkering zelf of laten dit door het UWV doen. Als de uitkering op grond van de Wet WIA samen met het overige gezins-inkomen lager is dan het sociaal minimum, kan op grond van de Toeslagenwet een toeslag worden aangevraagd. Mensen die een uitkering ontvangen omdat zij gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn, kunnen net als mensen met een bijstandsuitkering in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag als zij langer dan vijf jaar een uitkering hebben en geen kans maken om werk te vinden.

1.3.2 De plichten van WIA-gerechtigden

Voor mensen met een IVA- of WGA-uitkering gelden dezelfde informatieverplichtingen als voor Wajongers. Voor mensen met een WGA-uitkering geldt daarenboven de verplichting om te solliciteren en passend werk te aanvaarden. Bij overtreding van een verplichting dient het UWV een maatregel op te leggen. De hoogte en duur van de maatregel is afhankelijk van de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid.

1.4 WW-gerechtigden

1.4.1 Het recht op een WW-uitkering

De WW biedt werknemers een verzekering tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. De werknemer heeft recht op een WW-uitkering als hij werkloos is en hij vóór zijn werkloosheid voldoende weken heeft gewerkt (referte-eis). Van werkloosheid wordt gesproken als de werknemer ten minste vijf arbeids-uren per week verliest (of de helft van het gemiddelde aantal arbeidsuren bij een werkweek van minder dan tien uur), over deze verloren uren geen recht heeft op doorbetaling van loon en beschikbaar is voor arbeid.

Sprake is van twee referte-eisen; de wekeneis en de jareneis. De verzekerde die uitsluitend voldoet aan de wekeneis – in de periode van 36 weken onmiddellijk voorafgaande aan de werkloosheid is in ten minste 26 weken gewerkt –, krijgt een uitkering van drie maanden. De werknemer die zowel voldoet aan de wekeneis als aan de jareneis – in de vijf kalenderjaren voorafgaande aan het jaar waarin hij werkloos is geworden gedurende ten minste vier jaren over 52 of meer dagen per jaar loon heeft ontvangen – heeft recht op een WW-uitkering van maximaal 38 maanden. De WW-uitkering is een loongerelateerde uitkering. Dit betekent

dat de uitkering is gebaseerd op het laatstverdiende loon, het dagloon. De uitkering bedraagt de eerste twee maanden 75% van het dagloon, daarna 70%. Het UWV stelt het recht op de WW-uitkering vast en verstrekt de uitkering.

Als een WW-uitkering samen met het overige gezinsinkomen lager is dan het sociaal minimum kan op grond van de Toeslagenwet een toeslag worden aangevraagd.

1.4.2 De plichten van WW-gerechtigden

WW-ers dienen zich uiterlijk de eerste werkdag na de eerste werkloosheidsdag als werkzoekende te laten registreren bij het CWI en binnen één week een aanvraag voor de uitkering te doen. Ook zijn zij gehouden in voldoende mate te trachten passende arbeid te verkrijgen (sollicitatieplicht) alsook passende arbeid te aanvaarden en mee te werken aan noodzakelijke scholing of opleiding. Ook voor WW-ers geldt dat zij verplicht zijn om het UWV uit eigen beweging in te lichten over alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op, de duur en de hoogte van de uitkering. Bij overtreding van de voorschriften legt het UWV een maatregel op. De hoogte en duur van de maatregel is afhankelijk van de ernst van de overtreding.

1.5 Wsw-gerechtigden

1.5.1 Het recht op een Wsw-plaats

De Wsw is geen uitkeringsregeling maar een voorziening die erop is gericht arbeidsplaatsen te verschaffen voor mensen met een lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperking. De arbeidsplaats behoort toegesneden te zijn op hun mogelijkheden en capaciteiten, zodat de arbeidsvaardigheden behouden of zo mogelijk verder ontplooid worden met het oog op het werken onder zo normaal mogelijke omstandigheden.

Mensen die in het kader van de Wsw willen werken, kunnen een Wsw-indicatie aanvragen bij het CWI. Het aanvragen van een Wsw-indicatie geschiedt op basis van vrijwilligheid. Uitkeringsgerechtigden kunnen hiertoe niet worden verplicht. De mensen die een Wsw-indicatie aanvragen, zijn vaak op de hoogte gesteld van de mogelijkheid tot werken in het kader van de Wsw door het speciaal onderwijs, de gemeente, het UWV, re-integratiebedrijven of organisaties die zich bezig houden met de ondersteuning van gehandicapten.

Bij de indicatiestelling hanteert het CWI de beslisboom die is opgenomen in de wet- en regelgeving Wsw. Het CWI beoordeelt of de beperking dusdanig ernstig is dat van een werkgever redelijkerwijs niet kan worden gevraagd om betrokkene in dienst te nemen, ook niet met inzet van het re-integratie-instrumentarium. Hierbij mag de specifieke arbeidsmarktsituatie geen rol spelen. Om te kunnen werken in het kader van de Wsw moet de persoon echter nog wel wat kunnen. Daarvoor gelden de volgende minimale voorwaarden:

- a. Er moet meer dan één functie kunnen worden vervuld en de maximaal benodigde inwerktijd – onder adequate begeleiding – mag niet meer dan tien weken bedragen.
- b. De tijd die nodig is voor begeleiding (buiten de functionele begeleiding) is gelimiteerd tot 15% van de te werken arbeidstijd.
- c. Er moet minimaal één uur aaneengesloten gewerkt kunnen worden.
- d. Er moet minimaal 15% van de normale arbeidsprestatie kunnen worden geleverd.

Bij haar werkzaamheden schakelt het CWI zonodig een arts, een psycholoog en/of een arbeidsdeskundige in.

Als het CWI iemand tot de doelgroep rekent, bepaalt het CWI tevens wanneer diegene geherindiceerd moet worden. Dit om te beoordelen of iemand nog tot de Wsw-doelgroep behoort. Personen die voor de wetswijziging van 1998 zijn toegelaten tot de Wsw, zijn evenwel vrijgesteld van herindicatie.

Wie een Wsw-indicatie heeft gekregen, heeft daarmee recht op een arbeidsplaats. Totdat een arbeidsplaats is gerealiseerd, verblijft de Wsw-geïndiceerde op de Wsw-wachtlijst en is hij vrijgesteld van sollicitatie- en re-integratieverplichtingen die voortvloeien uit een eventuele uitkering. Honorering van het recht op een

arbeidsplaats vindt in beginsel plaats op basis van volgorde op de wachtlijst, tenzij de gemeente in een gemeentelijke verordening heeft aangegeven aan specifieke groepen voorrang te verlenen bij plaatsing.

1.5.2 De plichten van Wsw-gerechtigden

Tegenover het recht op een arbeidsplaats staat voor de Wsw-geïndiceerde de verplichting een passende arbeidsplaats te accepteren. Wordt deze verplichting niet nagekomen dan kan de Wsw-indicatie worden ingetrokken. Ook voor Wsw-werknemers geldt de verplichting tot het accepteren van een (andere, beter passende) arbeidsplaats. Wordt deze geweigerd dan kan de Wsw-indicatie worden ingetrokken en de dienstbetrekking worden opgezegd.

2 Ondersteuning naar werk

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de mensen die recht hebben op een bepaalde uitkering of sociale voorziening worden toegeleid naar arbeid en welke instrumenten daarvoor ingezet kunnen worden.

2.1 WWB-gerechtigden

2.1.1 Betrokken partijen

De gemeente heeft de opdracht om bijstandsgerechtigden, maar ook nuggers en Anw-ers in de re-integratie naar algemeen geaccepteerde arbeid te ondersteunen. De gemeenteraad dient bij verordening regels te stellen met betrekking tot de re-integratie (welke instrumenten worden wanneer ingezet), waarbij zij toe moet zien op een evenwichtige aandacht in het re-integratiebeleid voor de in de wet genoemde doelgroepen.

Bijstandsgerechtigden, nuggers en Anw-ers kunnen aanspraak maken op ondersteuning bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid en de naar het oordeel van de gemeente noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Dat betekent evenwel niet dat personen zonder meer een bepaalde, specifieke voorziening kunnen opeisen. Dit wordt individueel beoordeeld door de gemeente op basis van de gemeentelijke verordening. Als de gemeente op een verzoek tot ondersteuning negatief beschikt, staat voor de uitkeringsgerechtigde vervolgens de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Voor de nuggers vloeien geen plichten voort uit een uitkering. In het geval een nigger evenwel ondersteund wordt naar werk, bestaat wel de verplichting dat inspanningen worden verricht die nodig zijn om de re-integratie te bevorderen.

Voor de re-integratie van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een werkloosheidsuitkering is de gemeente in principe niet verantwoordelijk. Het UWV draagt hiervoor, met uitzondering van de eigenrisicodragers, de verantwoordelijkheid. Alleen als het UWV daarover afspraken heeft gemaakt met de gemeente, kan de gemeente de re-integratie overnemen. Dit kan van toepassing zijn wanneer de gemeente bijvoorbeeld in het kader van een wijk-gerichte aanpak ook arbeidsongeschikten en WW-ers ondersteuning bij re-integratie wil bieden.

Naar aanleiding van de werkintake geeft het CWI een re-integratieadvies over de bijstandsgerechtigde aan de gemeente. De gemeente bepaalt vervolgens of de persoon daadwerkelijk hulp en ondersteuning krijgt en in welke vorm. Eventueel wordt de bijstandsgerechtigde verwezen naar een re-integratie-bedrijf. Aanvankelijk waren gemeenten verplicht re-integratietrajecten uit te besteden aan private re-integratiebedrijven. Medio 2005 is die verplichting komen te vervallen, aangezien dit niet in lijn was met de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid die gemeenten hebben sinds de invoering van de WWB.

2.1.2 Instrumenten

De gemeente kan nagenoeg elk gewenst re-integratie-instrument inzetten; zoals scholing of opleiding, sociale activering (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk), (leer)werkstages, (proef)plaatsing met behoud van uitkering, detachings-banen waarbij iemand in dienst is van de gemeente of een re-integratiebedrijf, loonkostensubsidies, een uitstroompremie van maximaal € 2.133 per jaar, de no-riskpolis en premiekorting indien sprake is van structurele functionele beperkingen of het persoonsgebonden re-integratiebudget.

2.2 Wajonggerechtigden

2.2.1 Betrokken partijen

Het UWV heeft de opdracht te bevorderen dat Wajongers worden ingeschakeld in het arbeidsproces. Tevens hebben Wajongers recht op ondersteuning bij inschakeling in het arbeidsproces. De reikwijdte van de aanspraken kan echter niet verder gaan dan wat redelijkerwijs kan worden verlangd. Zo kan van een formeel afdwingbaar recht op een re-integratietraject of passende arbeid geen sprake zijn. De situatie in het individuele geval is immers bepalend of de mogelijkheden daartoe reëel aanwezig zijn. Als het UWV op een verzoek tot ondersteuning negatief beschikt, staat voor de uitkeringsgerechtigde vervolgens de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Het UWV richt zich bij re-integratie op het realiseren van de zogenoemde sluitende aanpak, oftewel het binnen een jaar een re-integratietraject bieden aan de nieuwe instroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikte Wajongers (minder dan 80% arbeidsongeschikt) – voor zover geen onderwijs wordt gevolgd. Ook Wajongers met een lopende uitkering die aangeven aan de slag te willen, worden door het UWV ondersteund. Het UWV kent daarbij niet dezelfde beleidsvrijheid als gemeenten. In tegenstelling tot gemeenten is het UWV verplicht om re-integratietrajecten in te kopen op de private re-integratiemarkt en zijn de instrumenten die het UWV mag inzetten en de voorwaarden waaronder opgenomen in wet- en regelgeving. Dit heeft als doel een efficiënte besteding van publieke re-integratiemiddelen te waarborgen.

2.2.2 Instrumenten

Binnen de populatie arbeidsongeschikten kan niet iedereen gebruik maken van alle instrumenten. Zo is het re-integratie-instrumentarium niet toegankelijk voor mensen met een IVA-uitkering, kan het instrument loondispensatie alleen ingezet worden ten behoeve van Wajongers en komen personen met een WGA-uitkering niet in aanmerking voor het instrument loon- of inkomenssuppletie. Er zijn zowel instrumenten die arbeidsongeschikten zelf kunnen aanvragen bij het UWV (arbeidsplaatsvoorzieningen, loon- of inkomenssuppletie, individuele re-integratieovereenkomst, starterskrediet voor startende zelfstandigen, proefplaats) als instrumenten die werkgevers kunnen aanvragen bij het UWV (subsidie voor extra re-integratiekosten, no-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, loondispensatie). Hieronder worden voornoemde instrumenten kort toegelicht.

Arbeidsplaatsvoorzieningen

Onder arbeidsplaatsvoorzieningen worden meeneembare voorzieningen gerekend die op het individu zijn afgestemd (zoals een brailleleesregel of een aangepast bureau), vervoersvoorzieningen die nodig zijn om de werkplek te bereiken (zoals een vergoeding voor taxikosten of aanpassingen aan de eigen auto), intermediaire activiteiten voor personen met een visuele, auditieve of motorische handicap (zoals een voorleeshulp of een doventolk) en persoonlijke ondersteuning bij het werk (jobcoach).

Loon- of inkomenssuppletie

Sprake is van loon- of inkomenssuppletie van maximaal vier jaar als de arbeidsongeschikte gaat werken tegen een lager inkomen dan de resterende verdien capaciteit die het UWV heeft vastgesteld.

Individuele re-integratieovereenkomst

De IRO is in 2004 geïntroduceerd en biedt de arbeidsongeschikte de mogelijkheid zelf een re-integratiebedrijf te kiezen en zelf een re-integratieplan vorm te geven. Wie een IRO wil afsluiten, kan hiervoor een voorstel indienen bij het UWV. Het UWV beoordeelt het voorstel aan de hand van de voorwaarden die het UWV

heeft vastgesteld. Zo moet het IRO-traject leiden tot 'de kortste weg naar werk' en duurzame werkhervatting, mag een IRO-traject in beginsel niet meer kosten dan € 5.000 exclusief BTW, moet het re-integratiebedrijf voldoen aan de door het UWV gestelde voorwaarden met betrekking tot liquiditeit, solvabiliteit en kwaliteit en is de vergoeding voor het re-integratiebedrijf deels afhankelijk van het resultaat (no cure, less pay). Keurt het UWV het voorstel goed dan gaat het UWV een contract aan met betreffende re-integratiebedrijf.

Starterskrediet voor startende zelfstandigen

Om als zelfstandige aan de slag te gaan kunnen arbeidsongeschikten gebruik maken van een starterskrediet als de arbeidsmarktpositie van de persoon daartoe aanleiding geeft en het starten van een bedrijf voor betrokkene een reële optie is gezien zijn beperking en het opgestelde bedrijfsplan.

Proefplaats

Op een proefplaats kan een arbeidsongeschikte met behoud van uitkering drie maanden onbeloonde werkzaamheden verrichten als er een reëel uitzicht is op een dienstverband van ten minste zes maanden.

Subsidie voor extra re-integratiekosten

De werkgever kan subsidie krijgen voor kosten die hij maakt voor voorzieningen die duurzaam met het bedrijf zijn verbonden (zoals een aanpassing van een machine of toegang tot het bedrijf) als hij met een arbeidsongeschikte een dienstverband is aangegaan van ten minste zes maanden en de kosten boven een bepaald drempelbedrag uitgaan.

No-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

De werkgever die een arbeidsongeschikte in dienst neemt, heeft recht op een korting op de WIA/WAO- en WW-premie. Ook is de werkgever nagenoeg gevrijwaard van de financiële risico's bij ziekte. De werknemer heeft in dat geval namelijk recht op een uitkering op grond van de Ziektewet, die de werkgever in mindering mag brengen op het loon dat hij moet doorbetalen.

Loondispensatie

De werkgever kan loondispensatie krijgen van het UWV als hij een Wajonger in dienst neemt die door ziekte of gebrek duidelijk minder presteert dan zijn collega's. Het UWV stelt dan het loon vast dat bij de arbeidsprestatie past. Dit kan minder zijn dan het minimumloon. Zowel de werkgever als de Wajonger kan loondispensatie aanvragen.

2.3 WIA-gerechtigden

2.3.1 Betrokken partijen

Het UWV heeft de opdracht te bevorderen dat personen met een WGA-uitkering worden ingeschakeld in het arbeidsproces, met uitzondering van diegenen die vallen onder de verantwoordelijkheid van eigenrisicodragers. Tevens hebben personen met een WGA-uitkering recht op ondersteuning bij inschakeling in het arbeidsproces. Hiervoor gelden dezelfde restricties als beschreven in paragraaf 2.2.1.

Het UWV richt zich bij re-integratie op het realiseren van de zogenoemde sluitende aanpak, oftewel het binnen een jaar een re-integratietraject bieden aan de nieuwe instroom van personen met een WGA-uitkering. Ook personen met een lopende WGA-uitkering die hun recht opeisen, worden door het UWV ondersteund. Het UWV is verplicht om re-integratietrajecten in te kopen op de private re-integratiemarkt.

2.3.2 Instrumenten

Voor een nadere toelichting op de instrumenten die het UWV kan inzetten voor de re-integratie van personen met een WGA-uitkering wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.

2.4 WW-gerechtigden

2.4.1 Betrokken partijen

Het UWV heeft de opdracht te bevorderen dat mensen met een WW-uitkering worden ingeschakeld in het arbeidsproces. Ook (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers kunnen opdrachtgever worden voor de re-integratie van WW-gerechtigden. Dat kan bijvoorbeeld in het geval dat werkgevers-(organisaties) met werknemers(organisaties) afspraken hebben gemaakt over het naast de beschikbare publieke middelen inzetten van eigen middelen voor de re-integratie van WW-gerechtigden. Tevens hebben personen met een WW-uitkering recht op ondersteuning bij inschakeling in het arbeidsproces. Hiervoor gelden dezelfde restricties als beschreven in paragraaf 2.2.1.

Het CWI bepaalt of een persoon met een WW-uitkering in staat is om zelf werk te zoeken. Is dit het geval dan behoort iemand tot de zogenoemde route A. Bij route A ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid bij het zoeken naar werk en solliciteren. Begeleiding vindt plaats door het CWI. Het CWI beoordeelt na drie maanden de inspanningen om werk te vinden van iemand die route A volgt. Zijn de gemaakte afspraken niet nagekomen dan licht het CWI het UWV daarover in en legt het UWV een maatregel op. Nadat een persoon met een WW-uitkering ondersteuning heeft gehad van het CWI en binnen zes maanden nog geen werk heeft hervat, neemt het UWV de begeleiding over.

Iemand wordt door het CWI ingedeeld in route B als hij grote problemen heeft om werk te vinden. De begeleiding wordt dan direct overgedragen aan het UWV. Het UWV richt zich bij de re-integratie op het realiseren van de zogenoemde sluitende aanpak, oftewel het binnen een jaar een re-integratietraject bieden aan de nieuwe instroom van personen met een WW-uitkering. Net als bij de re-integratie van arbeidsongeschikten is het UWV verplicht om re-integratie-trajecten in te kopen op de private re-integratiemarkt. De instrumenten die het UWV mag inzetten en de voorwaarden waaronder zijn opgenomen in wet- en regelgeving.

2.4.2 Instrumenten

Er zijn verschillende re-integratie-instrumenten waar personen met een WW-uitkering gebruik van kunnen maken, te weten scholing, een proefplaats, de IRO en een regeling voor startende zelfstandigen. Hieronder worden voornoemde instrumenten kort toegelicht. Indien naar het oordeel van het UWV sprake is van een structurele functionele beperking die WW-ers belemmert bij het werken of het vinden van werk en geen sprake is van een samenloop met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, kan tevens gebruik worden gemaakt van de re-integratie-instrumenten die toegankelijk zijn voor arbeidsongeschikten.

Scholing

Een persoon met een WW-uitkering kan met behoud van uitkering een nood-zakelijke scholing of opleiding volgen van maximaal een jaar (in bijzondere gevallen maximaal 2 jaar). Scholing of opleiding wordt noodzakelijk geacht als de persoon niet zonder deze scholing of opleiding een voor hem passend beroep kan uitoefenen of de scholing of opleiding leidt tot een functie waaraan behoefte is. Vooraf moet toestemming gevraagd worden aan het UWV.

Proefplaats en individuele re-integratieovereenkomst

Voor de beschrijving van een proefplaats en de IRO wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.

Regeling voor startende zelfstandigen

Iemand met een WW-uitkering mag zes maanden als startende ondernemer opdrachten verwerven en uitvoeren zonder dat hij hoeft te solliciteren. De inkomsten worden voor 70% verrekend met de uitkering. Als het bedrijf uiteindelijk mislukt, kan de persoon opnieuw een beroep doen op de WW.

2.5 Wsw-gerechtigden

2.5.1 Betrokken partijen

De Wsw is een rijksgefinancierde voorziening die door gemeenten in medewind wordt uitgevoerd. Dat betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het realiseren van arbeidsplaatsen voor hun geïndiceerde inwoners, die aansluiten bij hun mogelijkheden en capaciteiten. Gemeenten kunnen hiertoe gebruik maken van twee adviezen die het CWI bij de indicatiestelling opstelt. In het ene advies geeft het CWI aan of betrokene naar haar oordeel in staat is om in dienst van een reguliere werkgever te gaan werken, het zogeheten begeleid werken. In het andere advies geeft het CWI aan welke aanpassingen naar haar oordeel noodzakelijk zijn voor het verrichten van arbeid.

Gemeenten hebben de ruimte om de uitvoeringsmodaliteit te bepalen die het beste past bij de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid willen waarmaken. In de praktijk zien we dat gemeenten vaak samenwerken in een werkvoorzieningschap op grond van de Wgr. Op dit moment zijn er 69 werkvoorzieningschappen, waarin 402 gemeenten participeren (gemiddeld 6 gemeenten per werkvoorzieningschap). 41 gemeenten maken formeel geen deel uit van een werkvoorzieningschap.

In totaal zijn er 90 sw-bedrijven. In deze bedrijven is het merendeel van de Wsw-werknemers werkzaam. Vooral in de grotere gemeenten heeft het sw-bedrijf vaak het karakter van een gemeentelijke dienst. Ook werkvoorzieningschappen hebben veelal gekozen voor een eigen sw-bedrijf. Een klein aantal gemeenten en werkvoorzieningschappen heeft het sw-bedrijf op grotere afstand geplaatst door er een private rechtsvorm van te maken, veelal een stichting of NV. In dat geval verhoudt de gemeente of het werkvoorzieningschap zich echter nog wel als aandeelhouder tot het sw-bedrijf. Slechts een klein aantal, vooral kleinere gemeenten draagt geen formele verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van een sw-bedrijf. Zij kopen arbeidsplaatsen in bij een sw-bedrijf dat is gelieerd aan een andere gemeente of werkvoorzieningschap. Naast sw-bedrijven kunnen gemeenten ook andere organisaties, zoals re-integratiebedrijven, inschakelen om arbeidsplaatsen te zoeken, te creëren dan wel de begeleiding van Wsw-werknemers op zich te nemen.

2.5.2 Instrumenten

Globaal kunnen drie vormen van Wsw-arbeid worden onderscheiden:

- Arbeid die verricht wordt in de beschutte omgeving van het sw-bedrijf. Deze Wsw-ers hebben een formeel dienstverband met de gemeente, waarbij de CAO van de Wsw van kracht is. Deze arbeid wordt niet altijd verricht binnen de fysieke lokatie van het sw-bedrijf, maar kan ook plaatsvinden bij opdrachtgevers van het sw-bedrijf, zoals de gemeentelijke plantsoendienst.
- Arbeid die vanuit een detachingsverband verricht wordt bij een reguliere werkgever. Ook deze Wsw-ers hebben formeel een dienstverband met de gemeente waarbij de Wsw-CAO van kracht is. Het is nageenog altijd het sw-bedrijf dat de detacheringen realiseert. In dat geval komt de detachingsvergoeding die wordt afgesproken ten goede aan het sw-bedrijf.
- Arbeid die verricht wordt in dienst van een reguliere werkgever, het zogeheten begeleid werken. Deze Wsw-ers hebben een dienstverband met een reguliere werkgever, waarbij de CAO van de desbetreffende werkgever van kracht is.

Voor het realiseren van Wsw-arbeid en het bevorderen en verder ontplooiën van de mogelijkheden en capaciteiten van de Wsw-ers kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, zoals arbeidsplaatsvoorzieningen, een loonkostensubsidie ter compensatie van de verminderde arbeidsproductiviteit, scholing of opleiding, de no-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid en het persoonsgebonden budget begeleid werken.

Het PGB begeleid werken is ingevoerd met de wetwijziging die per 1 januari 2008 van kracht is geworden. Een Wsw-geïndiceerde kan hiermee zelf op zoek gaan naar een begeleid werkenplek of een organisatie hiertoe de opdracht geven. De gemeente dient de begeleid werkenplek te bekostigen als:

- a. de Wsw-geïndiceerde gelet op zijn plaats op de wachtlijst aan de beurt is dan wel als hij al werkt in het sw-bedrijf of gedetacheerd is bij een reguliere werkgever en de overstap wil maken naar begeleid werken (in beide gevallen is immers Wsw-budget beschikbaar voor een arbeidsplaats).

- b. de begeleid werkenplek niet meer kost dan het gemiddelde budget dat het Rijk beschikbaar stelt voor een arbeidsplaats.

De gemeente dient nadere regels te stellen over het persoonsgebonden budget begeleid werken in een verordening. Daarin moet onder meer worden bepaald op welke wijze de hoogte van de loonkostensubsidie wordt vastgesteld ter compensatie van de verminderde arbeidsproductiviteit. Hierdoor moet worden voorkomen dat de gemeente meer budget beschikbaar moet stellen aan de werkgever dan nodig is. Tevens moet de gemeente in de verordening duidelijk maken aan welke eisen een organisatie moet voldoen die op zoek gaat naar een begeleid werkenplek en/of de begeleiding van de werknemer verzorgt.

3 Financiering

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de uitvoering van de verschillende regelingen gefinancierd wordt. Aangegeven wordt hoeveel geld beschikbaar wordt gesteld, hoe de budgetten worden verdeeld en waaraan deze mogen worden besteed.

3.1 WWB-gerechtigden

De uitvoering van de bijstand wordt bekostigd uit de algemene middelen. Gemeenten ontvangen van het Rijk twee budgetten, een budget voor de financiering van bijstandsuitkeringen (het I(nkomens)-deel) en een budget voor de financiering van re-integratievoorzieningen (het W(erk)-deel). Het I-deel bedraagt in 2008 € 3,7 mld.. Bij de berekening van dit bedrag wordt rekeninggehouden met realisaties, de raming van de conjunctuur en met de (geraamde) effecten van rijksbeleid. De verdeling van het I-deel vindt voor grote gemeenten plaats op basis van objectieve factoren die het bijstandsniveau voorspellen, waaronder de samenstelling van de bevolking en de lokale arbeidsmarkt. Voor kleine gemeenten vindt de verdeling plaats op basis van historische uitgaven.

Is het I-deel groter dan de uitgaven aan uitkeringen van een gemeente dan mag de gemeente dit overschot houden en naar eigen inzicht besteden. Een tekort dient de gemeente zelf te compenseren. Het jaar daarna wordt het macrobudget op grond van de realisaties van alle gemeenten samen aangepast. Is macro sprake van een overschot op het I-deel dan komt het totaal van de gerealiseerde besparingen ten goede aan het Rijk. Als er macro sprake is van een tekort op het I-deel dan wordt dat door het Rijk het jaar erna aangevuld en nemen de kosten voor het Rijk dus toe. Dit zogenoemde toereikendheidsbeginsel is tot en met 2007 toegepast. Vanaf 2008 tot en met 2011 is het I-deel (gecorrigeerd voor conjunctuur en Rijksbeleid) meerjarig vastgezet. De besparingen op het I-deel van het bijstandsbudget door gemeentelijk beleid blijven in die periode bij gemeenten. Daardoor hebben gemeenten langer financieel voordeel van succesvol beleid. Vanaf 2012 wordt weer afgeroomd.

Het W-deel is geoormerkt; er mogen alleen activiteiten voor bijstandsgerechtigden, nuggers en Anw-ers uit worden betaald die gericht zijn op inschakeling in reguliere arbeid. De enige uitzondering op die regel geldt voor diegenen die op de Wsw-wachttijd staan. Voor hen mag het W-deel ook worden ingezet ter overbrugging van de wachttijd. Permanente ondersteuning kan evenwel niet bekostigd worden uit het W-deel. De omvang van het W-deel wordt politiek bepaald. In 2008 is € 1,6 mld. beschikbaar gesteld. De komende jaren neemt dit budget af tot € 1,3 mld in 2011. De verdeling van het W-deel vindt plaats op basis van re-integratiebehoefte, te weten het aantal bijstandsgerechtigden en de situatie op de lokale arbeidsmarkt.

Geeft een gemeente minder uit aan re-integratie dan het beschikbare W-deel dan mag maximaal 75% van het toegekende budget voor dat jaar worden meegenomen naar het volgende jaar.

Naast het I-deel en het W-deel ontvangen gemeenten middelen voor de uitvoering van de WWB uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. De hoogte van deze uitkering is onder meer afhankelijk van het aantal bijstandsgerechtigden. De middelen zijn niet geoormerkt.

3.2 Wajonggerechtigden

De uitvoering van de Wajong wordt bekostigd uit de algemene middelen. In 2008 zal het UWV ongeveer € 2,3 mld. besteden aan uitkeringen, re-integratie-uitgaven en uitvoeringskosten van de Wajong. Daarbij dient opgemerkt te worden dat één re-integratiebudget wordt verstrekt aan het UWV voor de re-integratie van de totale groep arbeidsongeschikten. Hetzelfde geldt ten aanzien van het budget voor de uitvoeringskosten. De hoogte van het

re-integratiebudget en het budget voor de uitvoeringskosten is gebaseerd op inzichten van het UWV en het ministerie van SZW ten aanzien van het benodigde aantal re-integratietrajecten en instrumenten, waarbij realisatiegegevens uit voorgaande jaren en verwachtingen omtrent volume- en prijsontwikkeling een rol spelen. Hiertoe hebben het UWV en het ministerie van SZW gezamenlijk een rekenmodel ontwikkeld.

Met het oog op sturing en verantwoording worden prestatie-indicatoren opgenomen in het door het ministerie van SZW goed te keuren jaarplan van het UWV. In 2008 dient van de 30.000 gedeeltelijk arbeidsongeschikten ten minste 90% een re-integratieaanbod te hebben ontvangen en dient ten minste 30% twee tot drie jaar na de start van het re-integratietraject duurzaam geplaatst te zijn. Het UWV legt elk kwartaal verantwoording af over de uitputting van de middelen en de inzet van re-integratiediensten.

3.3 WIA-gerechtigden

De uitvoering van de Wet WIA wordt bekostigd uit de premies. Er is sprake van financiering uit verschillende door het UWV beheerde fondsen. Zo worden de IVA-uitkeringen gefinancierd uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), waaruit ook de WAO-uitkeringen worden betaald. In het Aof gaat in 2008 meer dan € 10 mld. om. De WGA-uitkeringen worden voorzover ze bij het UWV verzekerde werkgevers betreffen, in eerste instantie betaald uit de Werkhervattingskas (Whk), die een gedifferentieerde premie kent. De uitkeringen van niet bij het UWV verzekerde werkgevers worden doorgaans betaald door een private verzekeraar. Ten slotte geldt voor een substantieel deel van de WGA-populatie (de zogenoemde vangnetters, onder meer uitzendkrachten en zieke werklozen) dat uitkeringen gefinancierd worden uit de sectorfondsen.

Voor het beschikbaar gestelde re-integratiebudget en het budget voor de uitvoeringskosten alsook de wijze waarop het UWV hierover verantwoording af legt, wordt verwezen naar paragraaf 3.2. Relevant in het kader van de Wet WIA

is daarbij dat alle re-integratieuitgaven ten behoeve van WGA-gerechtigden strikt gescheiden worden gehouden van de overige re-integratieuitgaven. Deze uitgaven moeten ten laste komen van de Whk en daarmee ten laste komen van de publieke WGA-premie. Het UWV concurreert met deze premie immers met private verzekeraars, die hun re-integratieuitgaven voor WGA-gerechtigden ook in hun premie tot uitdrukking moeten laten komen.

3.4 WW-gerechtigden

De uitvoering van de WW wordt bekostigd uit de premies. Ook hier is sprake van financiering uit verschillende door het UWV beheerde fondsen, te weten de sectorfondsen (voor de eerste zes maanden WW), het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf, voor langer durende WW-uitkeringen) en het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo). Uit deze drie fondsen samen wordt in 2008 ongeveer € 6,5 mld. betaald aan uitkeringen, re-integratieuitgaven en uitvoeringskosten. De hoogte van het re-integratiebudget en het budget voor de uitvoeringskosten is gebaseerd op inzichten van het UWV en het ministerie van SZW ten aanzien van het benodigde aantal re-integratietrajecten en instrumenten, waarbij realisatiegegevens uit voorgaande jaren en verwachtingen omtrent volume- en prijsontwikkeling een rol spelen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een in gezamenlijk overleg opgestelde rekenregel.

Met het oog op sturing en verantwoording worden prestatie-indicatoren opgenomen in het door het ministerie van SZW goed te keuren jaarplan van het UWV. In 2008 dient van de 95.000 personen met een WW-uitkering ten minste 90% een re-integratieaanbod te hebben ontvangen. Ten minste 45% van personen met een WW-uitkering wiens re-integratietraject afloopt, dient te zijn uitgestroomd naar werk. Het UWV legt elk kwartaal verantwoording af over de uitputting van de middelen en de inzet van re-integratiediensten.

3.5 Wsw-gerechtigden

Voor de uitvoering van de indicatiestelling ontvangt het CWI jaarlijks een geoormerkt budget. De hoogte ervan is gebaseerd op het te verwachten aantal (her)indicatiebesluiten. In 2008 heeft het CWI een budget ontvangen van € 25,2 mln. voor het vaststellen van 30.500 (her)indicatiebesluiten. Indien het aantal (her)indicatiebesluiten binnen een bepaalde bandbreedte blijft, wordt geen aanvullend budget verstrekt (als meer (her)indicatiebesluiten worden vastgesteld dan verwacht) dan wel budget teruggevorderd (als minder (her)indicatiebesluiten worden vastgesteld dan verwacht).

Voor het realiseren van arbeidsplaatsen is vanaf 1988 het systeem van budget-financiering ingevoerd. In de begroting van het ministerie van SZW wordt het minimumaantal voltijds arbeidsplaatsen dat alle gemeenten samen in het jaar T moeten realiseren – ook wel de landelijke taakstelling genoemd – vastgesteld evenals het daarvoor beschikbare macrobudget. In 2008 is voor circa 90.000 voltijds arbeidsplaatsen een bedrag van € 2,3 mld. beschikbaar gesteld. De gemiddelde Rijkssubsidie per voltijds arbeidsplaats bedraagt derhalve circa € 25.500. In de loop van elk jaar worden additionele, structurele middelen beschikbaar gesteld ter compensatie van de kostenontwikkeling van het arbeidsvoorwaardenpakket.

Met de wetwijziging die per 1 januari 2008 van kracht is geworden, is een nieuwe verdeelsystematiek geïntroduceerd. De middelen worden niet meer toegekend aan werkvoorzieningschappen, maar slechts aan individuele gemeenten. Dit om een grotere bestuurlijke en politieke betrokkenheid van gemeenten bij de uitvoering van de Wsw te bewerkstelligen. De landelijke taakstelling en het macrobudget worden voor 1 oktober van het jaar T-1 onder gemeenten verdeeld naar behoefte, te weten op basis van het aantal in de gemeente woonachtige Wsw-geïndiceerden dat op de wachtlijst staat of een dienstbetrekking heeft op 31 december van het jaar T-2. Een Wsw-geïndiceerde die door het CWI bij de indicatiestelling is ingedeeld in de arbeidshandicap-categorie 'ernstig' telt bij de verdeling van de middelen mee voor 1,25. Verondersteld wordt namelijk dat een gemeente voor het realiseren van een arbeidsplaats voor deze persoon meer budget nodig heeft. De informatie over het aantal in de gemeente woonachtige Wsw-geïndiceerden wordt opgenomen in de bijlage van de gemeentelijke jaarrekening.

Om te voorkomen dat deze verdeelsystematiek van jaar tot jaar tot te grote schommelingen in de gemeentelijke taakstelling en het daarbij behorende budget leidt, is voorzien in een garantiestelling. Deze houdt in dat gemeenten in het jaar T ten minste een bepaald percentage van de taakstelling van het jaar T-1 krijgen. Dit percentage wordt zo gekozen dat een teruggang in de taakstelling normaliter kan worden opgevangen door de gebruikelijke uitstroom uit het Wsw-werknemersbestand.

Een gemeente die in enig jaar minder arbeidsplaatsen realiseert dan de opgelegde taakstelling, moet het met deze onderrealisatie gemoeide deel van het budget teruggeven aan het Rijk. Budget dat gemeenten na het realiseren van de taakstelling overhouden, mogen ze naar eigen inzicht besteden. Met de wetwijziging is tevens geregeld dat gemeenten vanaf 2008 een bonus krijgen van maximaal € 3.000 voor elke begeleid werkenplek die is gerealiseerd. Hiervoor is vanaf 2008 € 18 mln. op de begroting van het ministerie van SZW gereserveerd.

Sommige gemeenten kiezen ervoor om bovenop de Rijksmiddelen ook nog eigen middelen in te zetten om arbeidsplaatsen te realiseren voor mensen op de wachtlijst. Exploitatietekorten van het eigen sw-bedrijf dienen door de gemeenten zelf aangevuld te worden.

4 Ontwikkeling uitvoerders

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkeling de partijen die betrokken zijn bij de ondersteuning naar werk de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. Hiermee wordt de huidige vormgeving van de regelingen in een historisch perspectief geplaatst en wordt tevens aangegeven voor welke uitdagingen de uitvoerders momenteel staan.

4.1 CWI, UWV en gemeenten

Met de invoering van de Wet SUWI in 2002 is de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid ingrijpend gewijzigd. Het doel was om te komen tot een op activering gericht stelsel, waarin de cliënt centraal staat en voorrang wordt gegeven aan werk. Taken die naar hun aard niet voor concurrentie in aanmerking komen, dienen publiek te worden georganiseerd. Voor taken waar dit niet geldt, moet ruimte worden geboden voor private uitvoering.

De Wet SUWI leidde ertoe dat het CWI de basisdienstverlening over nam van het publieke deel van Arbeidsvoorziening en het Re-integratiebedrijf Arbeidsvoorziening werd geprivatiseerd. Voor wie eenvoudig bemiddelbaar is, verzorgt het CWI de dienstverlening. Is werk niet direct voorhanden dan kan bij het CWI een uitkering worden aangevraagd. De claimbeoordeling van de aanvraag vindt plaats door de gemeente of het UWV. Die zijn ook verantwoordelijk voor de re-integratie van de moeilijker bemiddelbaren.

Het UWV is ontstaan uit de samenvoeging van de vijf uitvoeringsinstellingen (DFB, GAK, GUO, CADANS, USZO) en een deel van het LISV en is verantwoordelijk voor de re-integratie in het kader van de werknemersverzekeringen, voor zover de verantwoordelijkheid hiervoor niet is belegd bij werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties).

Het CWI en het UWV zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met een publiekrechtelijke organisatievorm. Een zbo is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Kenmerkend voor een zbo is de inperking van de (formele) ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Sprake is van een scheiding van beleid en uitvoering. De aansturing op het niveau van bedrijfsvoering en klantbehandeling is de primaire verantwoordelijkheid van het zbo. De minister beschikt over mogelijkheden tot sturing, zoals goedkeuringsbevoegdheden en de vaststelling van het budget, waarover het zbo verantwoording aflegt aan de minister. De minister stuurt zodoende op hoofdlijnen. De feitelijke uitvoering is opgedragen aan het zbo.

De eerste jaren van de Wet SUWI stonden in het teken van de reorganisatie van de uitvoeringsinstellingen, het implementeren van een re-integratiemarkt en het afrekenen op basis van behaalde resultaten. Terwijl deze operatie in volle gang was, werd de WWB geïntroduceerd. De posities tussen de ketenpartners veranderden hierdoor opnieuw. Gemeenten kregen een direct financieel belang bij een goede dienstverlening van het CWI en het UWV. Een goede intake en bemiddeling door het CWI voorkomt immers dat mensen node-loos instromen in de WWB. Hetzelfde geldt voor het UWV waar het de groep WW-gerechtigden betreft. Het UWV is aan de andere kant weer afhankelijk van gemeenten als het gaat om de participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die aangewezen zijn op bijvoorbeeld sociale activering of schuld-hulpverlening.

Met name als gevolg van de Wet SUWI en de invoering van de WWB is aldus een proces in gang gezet waardoor het CWI, het UWV en de gemeenten er veel belang bij kregen om bij de uitvoering van de sociale zekerheid intensief samen te werken. Dit sluit aan bij het huidige Coalitieakkoord, waarin is opgenomen dat de partijen dienen te komen tot een geïntegreerde dienstverlening om de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie te verbeteren. Tegelijkertijd besloot het kabinet tot een fusie van het UWV en het CWI, welke op 1 januari 2009 dient te zijn gerealiseerd.

Voor de invulling van de samenwerking wordt voortgebouwd op de ervaringen met de zogeheten 'toonkammers', die in 2004 op enkele lokaties zijn gestart en die hebben geleid tot een betere, meer op maatwerk gerichte dienstverlening aan de klant, een verhoogde tevredenheid en een grotere uitstroom naar reguliere arbeid. De ambitie bestaat om eind 2008 op circa 100 zogenoemde 'Werkpleinen' tripartiet de invoering van integrale dienstverlening gestart en grotendeels werkend te hebben. Op deze nieuwe Werkpleinen bieden ketenpartners geïntegreerde dienstverlening: een samenhangende op de klant (werkzoekende en werkgever) gerichte dienstverlening, waarin de klant de keten als een geheel kan aanspreken en de keten ook als geheel zijn diensten aanbiedt. Vernieuwend aan deze aanpak is het bieden van één loket voor werk (aanspreekpunt), waarbij het voor de klant niet relevant is wie van de ketenpartners helpt. Niet de regeling maar de integrale ondersteuning van de klant staat voorop. Innovaties die hierin een plaats krijgen zijn: diagnose aan de kop van het proces, maatwerk van inzet (en inkoop) van re-integratie-instrumenten, een andere klantbenadering, ander gedrag en houding van medewerkers, handhaving van verplichtingen en ondersteuning van het ketenproces door een klantvolgsysteem. Op de Werkpleinen kunnen de uitvoerders elkaars sterke kanten beter benutten. Zij kunnen gebruik maken van elkaars expertise om de klant de beste hulp op weg naar werk te bieden.

Bij de dienstverlening aan werkgevers op de Werkpleinen wordt uitgegaan van vraaggericht werken. Voor grote werkgevers die op een grotere schaal dan het Werkplein werken zal in een grotere arbeidsmarktregio één Werkplein het aanspreekpunt zijn. Voor de dienstverlening aan werkgevers op landelijk of sectoraal niveau zal een coördinerend landelijk account worden gecreëerd. De keten zal gezamenlijk een strategie bepalen hoe de vraag van werkgevers het beste kan aansluiten bij het aanbod van werkzoekenden.

De aansturing van de Werkpleinen is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie ketenpartners en vereist dus consensus tussen die partners. Gemeenten hebben vervolgens de voortrekkersrol bij de totstandkoming van een breder regionaal netwerk van werk en inkomen, waarbij onder meer ROC's, branche-organisaties, organisaties in het domein van zorg alsook sw-bedrijven een rol kunnen spelen.

4.2 Re-integratiemarkt

In de eerste jaren na invoering van de Wet SUWI is er veel aandacht geweest voor de ontwikkeling van een goed werkende re-integratiemarkt: het ontwerpen van een transparante aanbestedingsprocedure met lage toetredingsdrempels waarmee re-integratiebedrijven met de beste prijs/prestatieverhouding konden worden gecontracteerd. Bij de start van de aanbesteding van re-integratie was nog niet vast te stellen wat de resultaten van de re-integratiebedrijven waren. Mede daardoor was met name in de periode tot 2005 de re-integratiemarkt nog onvoldoende transparant. Het inkoopproces is in de loop van de tijd geëvolueerd van het aanbesteden van grote kavels uitkeringsgerechtigden op basis van inspanningsfinanciering naar een inkoopproces waar ruimte is voor maatwerk, kwaliteit en resultaatfinanciering. De concurrentie op de markt is groot en er zijn nauwelijks toetredingsdrempels. Tegenwoordig worden naast volledige re-integratietrajecten tevens losse modules ingekocht. Ook de meeste gemeenten kopen ondanks de afschaffing van de uitbestedingsplicht medio 2005 nog steeds diensten in bij re-integratiebedrijven. Naar schatting voert een kleine 10% van de gemeenten zelf geen re-integratie uit, voert de helft van de gemeenten maximaal 20% zelf uit en voert slechts een kleine 10% van de gemeenten meer dan 60% zelf uit. Daar waar in de beginjaren de re-integratiebedrijven de inhoud van de trajecten bepaalden, is dit met de introductie van de IRO in 2004 veranderd. Ook heeft de introductie van de IRO de markt voor private re-integratiebedrijven aanzienlijk vergroot; van circa 60 naar ruim 2.000. Uit de evaluatie van het functioneren van de re-integratiemarkt blijkt dat de re-integratiemarkt in grote lijnen voldoende werkt. Tevens wordt evenwel geconstateerd dat niet goed te beoordelen valt welke invloed de introductie van marktwerking op de effectiviteit van de re-integratie heeft gehad.

Beleidsuitdagingen liggen op het terrein van verbetering van het opdrachtgeverschap, zodat meer maatwerk wordt gecontracteerd en er beter op resultaat wordt gestuurd. Voor een deel van de gemeenten geldt dat zij onvoldoende zicht hebben op hun cliëntenbestand, waardoor zij niet altijd in staat zijn voor de juiste

groepen cliënten de juiste aanbestedingen te doen. Ook geldt bij gemeenten, in tegenstelling tot het UWV, dat zij niet over informatie beschikken waarmee prestaties van bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. De transparantie op de gemeentemarkt is derhalve nog altijd beperkt. Dit geldt ook voor de IRO-markt. Cliënten en het UWV hebben geen beeld van de kwaliteit van de aanbieders. Dat terwijl met de opkomst van de IRO een transparante re-integratiemarkt voor individuele cliënten van groot belang is geworden. Wel heeft het toenemende belang van de IRO-markt ertoe geleid dat bedrijven klantgerichter worden. Bedrijven geven aan dat de IRO meer mogelijkheden biedt om kwaliteit te leveren.

4.3 Sw-bedrijven

Sw-bedrijven zijn van oudsher productiebedrijven voor mensen met een beperking. De eerste sw-bedrijven die door gemeenten werden opgericht, dateren reeds van na de Eerste Wereldoorlog. Daarbij werd ernaar gestreefd het gewone bedrijfsleven zo dicht mogelijk te benaderen. Exploitatie, leiding en toezicht dienden kaufmännisch te zijn ingesteld; het tempo, de bedrijfsdiscipline en de arbeidstucht dienden niet te worden verwaarloosd; de productie moest voor de markt geschieden met inachtneming van eisen die deze markt aan kwaliteit, afwerking en prijs stelde; de economische en technische outillage diende voor die van gewone bedrijven niet onder te doen.

Na de Tweede Wereldoorlog werden deze uitgangspunten op landelijk niveau overgenomen en verder uitgewerkt. Met de totstandkoming van twee ministeriële regelingen in 1950 en 1953 werd het bieden van aangepast werk voor personen met beperkte arbeidscapaciteiten uit de sfeer van sociale verzorging geheven en opgenomen in het landelijk beleid ter bevordering van voldoende en geëigende arbeid voor alle daarvoor in aanmerking komende groepen. Dat ging gepaard met de invoering van een landelijk geregeld loonsysteem en consequente toepassing van de sociale verzekeringswetten.

In de Wet Sociale Werkvoorziening die in 1969 in werking trad, werd het recht op arbeid van gehandicapten geplaatst in de context van het recht op levensontplooiing en het recht op gezondheid en gelijkheid van kansen. Hoewel deze rechten niet werden beschouwd als persoonlijk afdwingbaar diende de overheid wel de voorwaarden te scheppen voor voldoende werkgelegenheid voor iedereen. Sw-bedrijven werden daarbij beschouwd als een onmisbaar instrument. Uitgangspunt daarbij bleef dat zoveel mogelijk op normale, zij het aangepaste, wijze gewerkt diende te worden. Daarbij diende werk te worden gezocht dat bij de mens paste, in plaats van een werknemer te zoeken die bij het te verrichten werk paste, zoals in een normale arbeidsverhouding.

In de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening van 1998 werd deze lijn opnieuw bevestigd. Als één van de voorwaarden voor een Wsw-indicatie werd opgenomen dat de beperkingen van de werknemer een dusdanige combinatie van aanpassingen vergden dat die in een normale bedrijfssituatie niet te realiseren zijn. Begeleid werken was een relatief nieuwe vorm van arbeidsinpassing voor mensen met een beperking, waarbij integratie in arbeid wordt nagestreefd buiten de beschutte omgeving van het sw-bedrijf. In de jaren negentig was in dit kader een aantal arbeidsintegratieprojecten voor mensen met een beperking ontstaan, over het algemeen bekostigd uit zeer uiteenlopende en vaak tijdelijke bronnen. Een impuls voor deze ontwikkeling werd ontleend aan ervaringen in het buitenland, waarbij mensen met een beperking in staat bleken om met de juiste begeleiding op een gewone arbeidsplaats te werken. Naar het oordeel van het kabinet was begeleid werken gezien de intensiteit van de begeleiding op de werkvloer in combinatie met de hoogte van de ondersteuning in de sfeer van de beloning te beschouwen als een vorm van werken onder aangepaste omstandigheden. Gezien de nauwe samenhang met de Wsw-doelgroep lag een geïntegreerde indicatie voor de hand. Op die manier kon een optimale afweging worden gemaakt tussen de verschillende mogelijkheden. Dit heeft geleid tot de zogeheten 'beweging van binnen naar buiten', waarbij de sw-sector zich als doel stelde om geleidelijk aan toe te groeien naar een situatie waarin een derde deel van de Wsw-ers bij een reguliere werkgever zou moeten werken op een begeleid werkenplek dan wel middels een detachingsconstructie, een derde deel aan de slag zou moeten door te werken op lokatie en het laatste derde deel werkzaamheden zou verrichten binnen de poorten van het sw-bedrijf.

Mede door de beweging van binnen naar buiten alsook door de invoering van de WWB is er een nieuwe wind gaan waaien in de sw-sector. De overheersende opvatting in de sector is thans dat het sw-bedrijf zich moet ontwikkelen van een traditioneel productiebedrijf naar een veel breder leerwerkbedrijf. Daarbij richt het sw-bedrijf zich niet meer uitsluitend op Wsw-ers, maar verricht het in toenemende mate ook activiteiten voor andere doelgroepen. De infrastructuur van de sw-bedrijven blijkt goed inzetbaar te zijn voor re-integratieactiviteiten zoals Work First, het bieden van stageplekken voor ROC's en van maatschappelijk zinvolle activiteiten in het kader van dagbesteding AWBZ. Een aantal sw-bedrijven ontwikkelt zich zodoende tot de spin in het 'participatie netwerk-web'. Het tempo waarin de verbreding plaatsvindt, is evenwel verschillend. In 2006 vonden bij 44% van de sw-bedrijven nog slechts op zeer bescheiden schaal activiteiten in het kader van re-integratie plaats. Bij circa 32% was de omvang van de re-integratieactiviteiten op zichzelf groot maar in het licht van de totale bedrijfsvoering nog van beperkt belang. Bij 24% was de omvang van de re-integratieactiviteiten op zichzelf en ook in het licht van de bedrijfsvoering substantieel.

5 Ontwikkeling doelgroep

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkeling die de doelgroepen van de verschillende regelingen de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. Ook worden hun kenmerken beschreven. Op grond hiervan wordt vervolgens een indicatie gegeven van de omvang van de groep die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar met de juiste ondersteuning wel kan werken.

Bij voornoemde raming dient wel een kanttekening te worden geplaatst. De gegevens over de omvang van de potentiële doelgroep zijn namelijk afkomstig uit verschillende bronnen, waarbij vaak verschillende definities worden gehanteerd en de interpretatie van de definities ook verschillend kan zijn. Hierdoor kunnen geen harde uitspraken worden gedaan. Wel is het mogelijk om op basis hiervan een indicatie te geven van de omvang van de potentiële doelgroep.

5.1 WWB-gerechtigden

5.1.1 Ontwikkeling van de populatie

Het aantal bijstandsgerechtigde huishoudens is mede als gevolg van de invoering van de WWB de afgelopen jaren met 18% gedaald; van circa 335.000 in 2003 tot circa 274.000 ultimo 2007.

Zoals onderstaande grafiek laat zien heeft de instroom in de bijstand zich in het eerste jaar na invoering van de WWB gestabiliseerd op 110.000 en is daarna gedaald tot 91.000 in 2006.

Grafiek. In- en uitstroom (< 65 jaar) x 1000



Ongeveer de helft van de daling van het aantal bijstandsgerechtigde huishoudens wordt veroorzaakt door een kleinere instroom. Op basis van de conjuncturele situatie was in de jaren 2005 en 2006 evenwel nog een stijging van de instroom te verwachten. Dat wijst erop dat de daling van het aantal bijstandsgerechtigde huishoudens voor een belangrijk deel het gevolg is van een strengere selectie aan de poort. Uit de 'beleidsdoorlichting WWB' blijkt dit ook. Veel gemeenten hebben in 2005 en 2006 extra ingezet op instroombeperking. Ze zijn intensiever met het CWI gaan samenwerken om dit te bewerkstelligen of hebben de intake overgenomen. Sommige gemeenten hebben speciale teams opgezet om de poortwachtersfunctie te versterken. Ook maken gemeenten vaker dan voorheen gebruik maken van huisbezoeken en zet meer dan 80%

van de gemeenten een vorm van Work First in. Kern van laatstgenoemde werkwijze is dat cliënten die zich melden voor een uitkering direct een traject, training of werk krijgen aangeboden in plaats van of met behoud van uitkering. Dat Work First niet alleen via het aanbieden van werk invloed heeft op het beperken van de instroom blijkt uit de Divosa-monitor 2006. 17% van de personen die een bijstandsuitkering aanvraagt en geconfronteerd wordt met Work First, trekt de uitkeringsaanvraag in. In hoeverre het effect daarvan is dat deze mensen een reguliere baan hebben gevonden is niet bekend. Uit onderzoeken van individuele gemeenten naar de vraag in hoeverre er door preventie van instroom personen ten onrechte tussen wal en schip vallen, kwam evenwel geen verontrustend beeld naar voren. Een grootschaliger onderzoek wordt momenteel door IWI uitgevoerd.

De daling van het aantal bijstandsgerechtigde huishoudens is daarnaast gerealiseerd door uitstroom uit de bijstand. Bovenstaande grafiek laat zien dat de uitstroom uit de bijstand is toegenomen van 93.000 in 2003 tot 116.000 in 2006. Van de uitstroom binnen twee jaar na januari 2005 ging 31% naar werk, 7% van de uitstroom betrof het bereiken van de 65-jarige leeftijd, 2% betrof overlijden en 2% betrof migratie. Onder de personen die om andere redenen zijn uitgestroomd, bevinden zich ten minste enkele duizenden die door de gemeenten zijn verhuisd naar de Wsw en de Wajong. Uit diverse onderzoeken blijkt dat gemeenten hun energie in de eerste jaren na de invoering van de WWB voornamelijk hebben gericht op het realiseren van uitstroom van bijstandsgerechtigden met goede kansen op de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben bewust minder aandacht besteed aan de re-integratie van groepen, van wie vanwege bepaalde objectieve kenmerken (leeftijd, duur van de werkloosheid) is aangenomen dat zij minder snel zouden uitstromen naar betaalde arbeid. Veruit de sterkste daling heeft zich voltrokken in de leeftijdscategorie tot 35 jaar. In de leeftijdscategorie van 35-45 jaar is pas sinds 2006 sprake van een duidelijke daling. De bijstandsgerechtigden ouder dan 45 jaar hebben nauwelijks bijgedragen aan de daling van het volume. De groep die ouder is dan 55 jaar valt grotendeels samen met de groep die al langer dan 5 jaar in de bijstand zit. Ook van die groep stroomt slechts een klein deel uit. Als dat gebeurt, is dat vaak vanwege het bereiken van de 65-jarige leeftijd en zelden vanwege het bemachtigen van een reguliere baan. Een deel van de snelle winst kon worden gerealiseerd doordat mensen zelf in staat bleken regulier werk te vinden. De stok achter de deur van verplichte deelname aan Work First was daarvoor vaak al voldoende. Work First en andere re-integratietrajecten functioneerden echter ook voor veel mensen als het opstapje dat ze nodig hadden om de stap naar regulier werk te kunnen zetten. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat 12 maanden na uitstroom weer instroomt in de bijstand, is daarbij afgenomen van 24% in 2003/2004 tot 18% á 19% in 2005/2006.

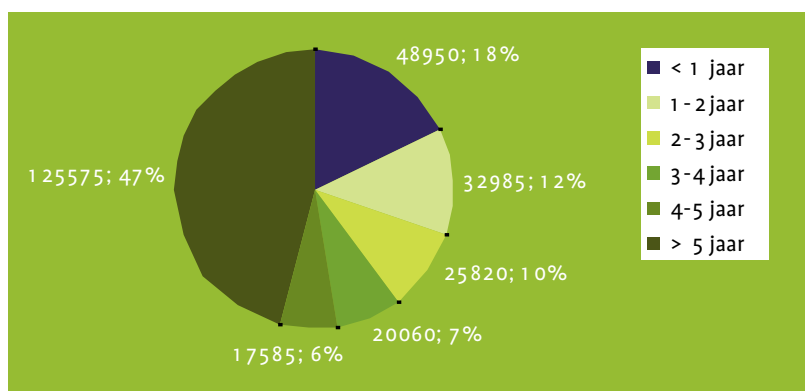
Uit de 'beleidsdoorlichting WWB' blijkt dat veel gemeenten de komende jaren een lagere daling van het bijstandsbestand verwachten te realiseren, omdat men meer en meer toekomt aan de re-integratie van de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bijna de helft van de gemeenten heeft naar eigen zeggen de aandacht al verplaatst naar moeilijker doelgroepen en nog eens een derde geeft aan dit op korte termijn te gaan doen. Dit beeld wordt ondersteund door gegevens van Blik op Werk over het doel van trajecten. In 2006 had 24% van de trajecten plaatsing in regulier werk als doel, in 2005 was dit nog 45%. Het belangrijkste doel in 2006 was diagnostisch; zicht krijgen op de samenstelling van het cliëntenbestand waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt groot is. Ook is sinds 2006 een steeds groter deel van de volumedaling te danken aan uitstroom van personen die langer dan een jaar in de bijstand zaten.

De 'beleidsdoorlichting WWB' laat zien dat gemeenten voor nuggers en Anw-ers geen actief re-integratiebeleid hebben ontwikkeld. Veruit de meeste gemeenten benaderen deze groepen niet actief. Wie zich meldt, krijgt volgens de geïnterviewde gemeenten echter meestal wel een traject aangeboden. Uit een cliëntenonderzoek onder nuggers blijkt evenwel dat nuggers in het algemeen niet tevreden zijn over het aangeboden traject. Het betreft veelal een standaardtraject dat niet op maat is gesneden.

5.1.2. Kenmerken van de populatie

De voorlopige cijfers van begin 2008 van het CBS over de samenstelling van het bijstandsbestand laten zien dat de meerderheid van de bijstandspopulatie langdurig afhankelijk is van de uitkering.

Grafiek. Bijstandsgerechtigden naar duur (< 65 jaar)



Uit de Divosa-monitor 2007 blijkt dat gemeenten psychische belemmeringen (20%), fysieke belemmeringen (33%), sociale belemmeringen (17%), het vervullen van zorgtaken (16%), hoge leeftijd (8%) - 51% heeft een leeftijd van 45 tot 65 jaar - en een combinatie van factoren (6%) als redenen noemen voor de beperkte uitstroom naar regulier werk.

Over de kenmerken van de groep nuggers en Anw-ers is geen informatie voorhanden.

5.1.3 Indicatie doelgroep die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar met de juiste ondersteuning wel kan werken

Een aantal mensen wordt reeds in het kader van de WWB langdurig ondersteund in de vorm van gesubsidieerde arbeid, omdat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Het gaat dan overwegend om de mensen met een oude Wiw- of ID-baan. Met de invoering van de WWB zijn de landelijke regelingen voor de financiering van deze banen afgeschaft en zijn de budgetten na een korting van € 680 mln. toegevoegd aan het W-deel. Gemeenten hebben de afgelopen jaren flink ingezet op de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen. In 2002 vonden van de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nog 81.000 personen emplooi in een Wiw- of ID-baan. Medio 2007 zijn er nog 25.500 mensen op deze banen werkzaam. Met een budgettair beslag van circa € 510 mln. in 2007 wordt nog wel een substantieel deel van het W-deel hiervoor

ingezet. Drie kwart van de personen met een oude Wiw- of ID-baan die zijn uitgestroomd, is doorgestroomd naar reguliere arbeid. Van de personen die nog een Wiw- of ID-baan bezet, zullen naar verwachting circa 5.000 á 10.000

personen hier blijvend op zijn aangewezen, omdat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen.

Om een inschatting te maken van het aantal bijstandsgerechtigden dat wel kan werken maar niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, is gebruik gemaakt van de Divosa-monitor 2007. Hieruit blijkt dat gemeenten verwachten dat 34% van het bijstandsbestand alleen kan werken op een aangepaste gesubsidieerde baan. Daar dient naar verwachting nog een deel van de groep bijgeteld te worden waarvan gemeenten aangeven dat zij langdurig zijn aangewezen op de bijstand. Gemeenten schatten de afgelopen jaren de omvang van deze groep namelijk steeds kleiner in; 53% in 2004 en 35% in 2007. Het lijkt derhalve niet onrealistisch om uit te gaan van een aantal van circa 95.000 á 120.000 bijstandsgerechtigden die wel kunnen werken maar niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Ook voor de langere termijn lijkt het reëel van een dergelijk aantal uit te gaan.

Om een inschatting te maken van het aantal nuggers en Anw-ers die willen en kunnen werken maar niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, is gebruik gemaakt van twee informatiebronnen. Ten eerste is bekend dat in 2005 30% van de nieuwe instroom in de Wsw niet afkomstig was uit de WWB, Wajong, WAO of WW. In deze categorie bevinden zich ook nuggers en Anw-ers. Over het exacte aantal zijn echter geen gegevens voorhanden. Daarnaast weten we uit de 'beleidsdoorlichting WWB' dat in 2006 ruim

10.000 nuggers als werkzoekend stonden ingeschreven bij het CWI. Het merendeel van deze laatst-genoemde groep zal evenwel in staat zijn zonder ondersteuning aan de slag te gaan. Indien we uitgaan van voornoemde gegevens dan zouden naar verwachting circa 5.000 á 6.000 nuggers en Anw-ers willen en kunnen werken maar niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Voor de langere termijn is er geen zicht op de omvang van deze groep.

5.2 Wajonggerechtigden

5.2.1 Ontwikkeling van de populatie

Eind 2007 telde Nederland 167.000 mensen met een Wajong-uitkering. Het aantal jongeren dat elk jaar een beroep doet op de Wajong is de afgelopen vijf jaar verdubbeld; van 7.000 in 2001 tot ruim 15.000 in 2007. Tegenover de sterk groeiende instroom staat slechts een beperkte uitstroom. De belangrijkste redenen voor beëindiging van de Wajonguitkering zijn pensionering en overlijden. Daardoor kan het aantal Wajonggerechtigden oplopen tot 450.000 in 2050. Het CPB constateert in een studie naar de oorzaken van het toenemende gebruik van de Wajong dat er in zijn algemeenheid sprake is van een forse groei van de regelingen die bedoeld zijn voor mensen met beperkingen. Als verklaringen hiervoor worden in onderzoek van TNO, CPB en IWI genoemd:

- a. een complexer wordende samenleving die meer en hogere eisen stelt aan haar werknemers;
- b. de groeiende bekendheid van de regelingen, mede door de versteviging van het netwerk rond gehandicapten;
- c. het zoeken door mensen met beperkingen en hun omgeving naar de regeling die maximale zekerheid biedt;
- d. een verbeterde diagnostiek, waardoor afwijkend gedrag of een ontwikkeling die anders verloopt eerder wordt aangemerkt als een beperking;
- e. verruiming van de definities van beperkingen;
- f. erkenning voor de ouders van (het medische karakter van) de problematiek;
- g. doorstroom vanuit de WWB.

5.2.2 Kenmerken van de populatie

Psychische problemen en verstandelijke beperkingen zijn de belangrijkste oorzaken van de arbeidsongeschiktheid bij Wajongers. Van de totale groep Wajongers heeft een kwart een leeftijd tussen de 18 en 25 jaar, de helft een leeftijd tussen de 25 en 45 jaar en is een kwart ouder dan 45 jaar. Van de Wajongpopulatie is 98% volledig arbeidsongeschikt, oftewel voor meer dan 80% arbeidsongeschikt bevonden door het UWV.

5.2.3 Indicatie doelgroep die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar met de juiste ondersteuning wel kan werken

Van de Wajongers werkt 25%, waarvan circa tweederde op een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw. Van de werkende Wajongers die niet aan de slag zijn op een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw, is de verwachting dat een groot deel gebruik maakt van het instrument loondispensatie omdat hun verdien capaciteit lager ligt dan het wettelijk minimumloon.

Het UWV schatte in 2007 dat circa 10.000 á 18.000 Wajongers uit het zittende bestand van eind 2006 mogelijk nog bemiddeld konden worden naar regulier werk dan wel naar een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw. Ook jongeren die de laatste jaren zijn ingestroomd in de Wajong, blijken relatief geschikt te zijn voor werk. Uit onderzoek van het UWV en uit onderzoek van TNO blijkt dat ongeveer 50% van de huidige instroom direct of op termijn mogelijkheden heeft voor werk. TNO geeft daarbij aan dat van nog eens circa 20% op het moment van de claimbeoordeling de mogelijkheden voor arbeid nog niet te duiden zijn. De relatie tussen de kenmerken van de Wajongers en het arbeidsperspectief komt alleen bij zwaar verstandelijk gehandicapten en Wajongers zonder opleiding eenduidig naar voren. Voor de langere termijn mag, mede in het licht van de recent aangekondigde maatregelen van het kabinet om de Wajong aan te passen, worden verwacht dat het aantal Wajongers dat naar alle waarschijnlijkheid arbeid kan verrichten fors zal toenemen. Het voornemen bestaat om vanaf 2010 in de Wajong net als in de Wet WIA een onderscheid te maken tussen Wajongers die geen enkel arbeidsperspectief meer hebben en Wajongers die dat wel hebben.

Naar verwachting zal van de 450.000 Wajongers in 2050 ongeveer een derde tot de groep zonder arbeids-perspectief behoren. Twee derde (300.000 personen) heeft wel arbeidsperspectief. Een deel van hen zal evenwel nog op school zitten, een ander deel kan tijdelijk te ziek zijn om te werken en een laatste deel zal in staat zijn om aansluiting op de reguliere arbeidsmarkt te vinden zonder ondersteuning. Het aantal Wajongers dat derhalve aangewezen zal zijn op langdurige ondersteuning om te kunnen werken omdat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, zal naar verwachting uit circa 200.000 personen bestaan.

5.3 WIA-gerechtigden

5.3.1 Ontwikkeling populatie

Eind 2007 ontvingen circa 38.000 mensen een uitkering op grond van de Wet WIA en 596.000 een uitkering op grond van de WAO. Het aantal arbeids-ongeschikten daalt sinds 2003 door onder meer de Wet verbetering poortwachter, de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van één naar twee jaar, de strengere beoordeling van aanvragen en de invoering van de Wet WIA.

5.3.2 Kenmerken populatie

Van de WIA-uitkeringen behoort slechts een klein deel (8.000) tot de IVA. Vaak betreft het specifieke diagnoses van veelal somatische aard. Van de 30.000 WGA-gerechtigden is de meerderheid volledig, zij het niet duurzaam, arbeidsongeschikt. Zowel in de WGA als in de WAO komen ook diagnoses van psychische aard frequent voor. Ruim 50% van de mensen met een WGA-uitkering en ruim 80% van de mensen met een IVA-uitkering, een volledige WAO-uitkering en een gedeeltelijke WAO-uitkering is ouder dan 45 jaar.

5.3.3 Indicatie doelgroep die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar met de juiste ondersteuning wel kan werken.

Van de bijna 200.000 gedeeltelijk arbeidsongeschikte WAO-ers werkt meer dan de helft. Ook van de volledig arbeidsongeschikte WAO-ers werkt nog ruim 10%. Vaak gaat dit om kleine banen die minder dan 20% van het oude loon opleveren, gelet op de definitie van volledige arbeidsongeschiktheid in de WAO. Van de WAO-ers die werken, werken er 22.000 op een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw.

Het UWV heeft in 2007 een inschatting gemaakt van de groepen in de WAO en de WIA die kansrijk, moeilijk en niet-re-integreerbaar zijn, waarbij re-integratie is gericht op uitstroom naar werk zonder structurele ondersteuning. Van het zittende WAO/WIA-bestand zijn nog ongeveer 100.000 personen re-integreerbaar, waarvan slechts een kleine minderheid van ongeveer 20.000 personen als kansrijk te beschouwen is. Voor de langere termijn zal het beroep op de WAO/WIA afnemen als gevolg van de aangescherpte toelatingscriteria. Uiteindelijk zal de groep die in staat is tot het verrichten van arbeid bestaan uit niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikte WGA-ers. Deze groep zal op termijn stabiliseren op een niveau van ongeveer 50.000 personen. Voor een deel gaat het dan om personen die zonder enige vorm van ondersteuning kunnen functioneren op de arbeidsmarkt, zij het in een andere (minder verdienende) functie dan voorheen, of in een beperkter aantal uren dan voorheen. De hierboven genoemde aantallen moeten dan ook beschouwd worden als een bovengrens voor de raming van het aantal mensen dat alleen kan werken met langdurige ondersteuning omdat het wettelijk minimumloon niet verdiend kan worden.

5.4 WW-gerechtigden

5.4.1 Ontwikkeling populatie

Eind 2007 ontvingen circa 192.000 mensen een WW-uitkering. Na een snelle groei tussen 2001 en 2004 daalt het aantal WW-uitkeringen al een paar jaar dankzij de goede economische omstandigheden alsook doordat de looptijd van de WW-uitkering korter is dan in het verleden. Binnen een jaar is ongeveer de helft van de WW-gerechtigden uitgestroomd naar werk. Een kwart van de uitstroom wordt veroorzaakt door het bereiken van de maximum duur van de uitkering. Als vervolgens geen reguliere arbeid wordt verkregen, zal instroom in de WWB plaats vinden als aan de toelatingscriteria wordt voldaan. Ten slotte is bekend dat 7%

uitstroomt naar de Ziektewet.

5.4.2 Kenmerken populatie

Analyse van het zittende bestand laat zien dat langdurig werklozen relatief vaak ouder zijn dan 45 jaar. Daarbij zijn mensen met een samenloop met een arbeidsongeschiktheidsuitkering oververtegenwoordigd.

5.4.3 Indicatie doelgroep die niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar met de juiste ondersteuning wel kan werken

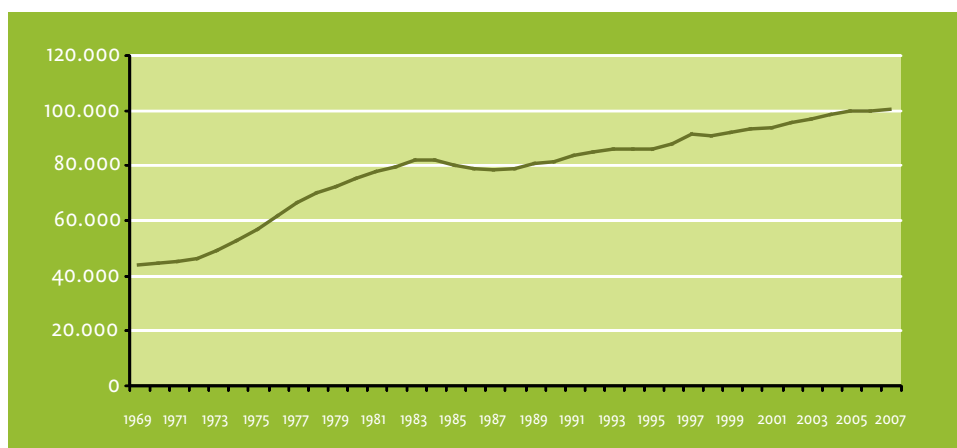
Veruit de meeste WW-gerechtigden zullen in staat zijn zonder enige vorm van ondersteuning aan de slag te gaan. WW-gerechtigden hebben immers allemaal een recent arbeidsverleden waarbij meestal is gewerkt zonder inzet van een loonkostensubsidie of loondispensatie. Hierdoor is hun afstand tot de arbeidsmarkt over het algemeen niet groot. Maximaal zullen derhalve circa 10.000 á 15.000 WW-gerechtigden om te kunnen werken zijn aangewezen op langdurige ondersteuning omdat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Dit cijfer kan worden beschouwd als een indicatie van een harde kern van moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden. Deze groep is qua omvang relatief constant in de tijd.

5.5 Wsw-gerechtigden

5.5.1 Omvang en ontwikkeling populatie

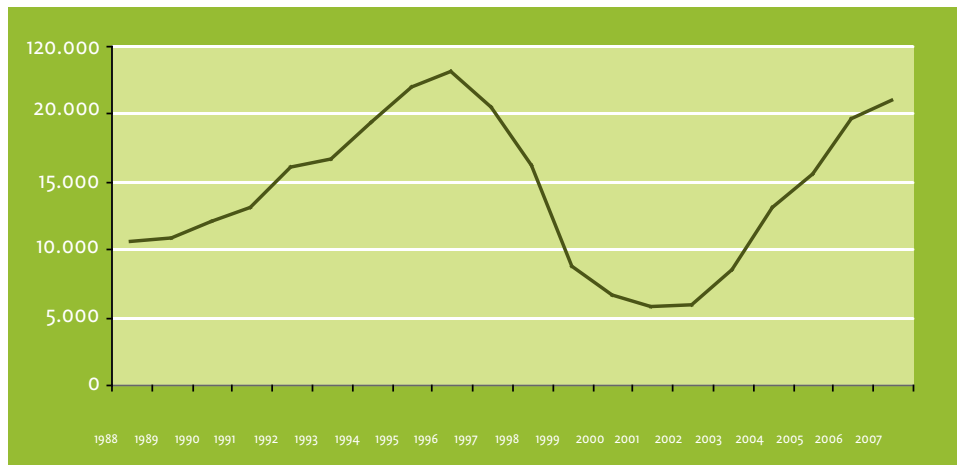
Eind 2007 werkten ruim 100.000 personen op een gesubsidieerde baan in het kader van de Wsw. Tweederde daarvan bestaat uit de werknemers die voor 1998 onder de ruimere toelatingscriteria zijn ingestroomd. Met name in de oostgrens van ons land zijn ten opzichte van de werkzame beroepsbevolking veel Wsw-ers werkzaam. Dit zijn regio's die doorgaans gekenmerkt worden door een relatief hoge werkloosheid. Vermoedelijk heeft met name de sluiting van de mijnen in het zuiden en het wegvallen van de productie van strokarton in het noorden in het verleden geleid tot een toestroom naar de Wsw. Het verloop van het werknemersbestand sinds het ontstaan van de Wet Sociale Werkvoorziening in 1969 is weergegeven in onderstaande grafiek.

Grafiek. Ontwikkeling werknemersbestand



Naast de huidige 100.000 personen die werken in het kader van de Wsw, stonden eind 2007 ruim 21.000 mensen op een wachtlijst. Bij de Wsw is altijd sprake van enige wachttijd, omdat tijd is gemoeid met het realiseren van een arbeidsplaats. Het probleem van oplopende wachtlijsten ontstond evenwel toen in 1988 het systeem van budgetfinanciering in de plaats kwam van de Wsw als openeinderegeling. Het verloop van de wachtlijst sinds de introductie van de budgetfinanciering is weergegeven in onderstaande grafiek.

Grafiek. Ontwikkeling wachtlijst



De daling van de wachtlijst vanaf 1997 tot 2001 is veroorzaakt door toevoeging van budget voor het creëren van extra arbeidsplaatsen. Daarnaast zorgde aanscherping van de doelgroepcriteria in 1998 voor een verminderde instroom. Vanaf 2002 is de wachtlijst weer aan het toenemen. Het toegenomen beroep op de Wsw staat niet op zichzelf. Zoals in paragraaf 5.2.1 in het kader van de groei van de Wajong is toegelicht, is sprake van een brede toename van het gebruik van regelingen voor mensen met beperkingen.

Personen die eind 2007 op de wachtlijst stonden, kenden een gemiddelde wachttijd van 14,4 maanden. Bijna een kwart (23%) stond korter dan 6 maanden op de wachtlijst en ruim de helft (52%) stond een jaar of langer op de wachtlijst. De wachtduur was niet voor iedereen gelijk. Mensen ingedeeld in de arbeidshandicapcategorie 'matig' werden gemiddeld sneller geplaatst dan mensen ingedeeld in de arbeidshandicapcategorie 'ernstig'. Ook blijkt de gemiddelde wachtduur van jongeren ten opzichte van die van ouderen korter te zijn. Wanneer wordt gekeken naar de beperking dan is de gemiddelde wachtduur het langst voor mensen met een psychische beperking. Het merendeel van de mensen dat in 2007 is uitgestroomd van de wachtlijst, is aan de slag gegaan in het kader van de Wsw. De overige 41% is uitgestroomd naar een andere bestemming, variërend van reguliere arbeid tot dagbesteding AWBZ. Van een groot deel van hen (27%) is de bestemming na uitstroom echter niet bekend.

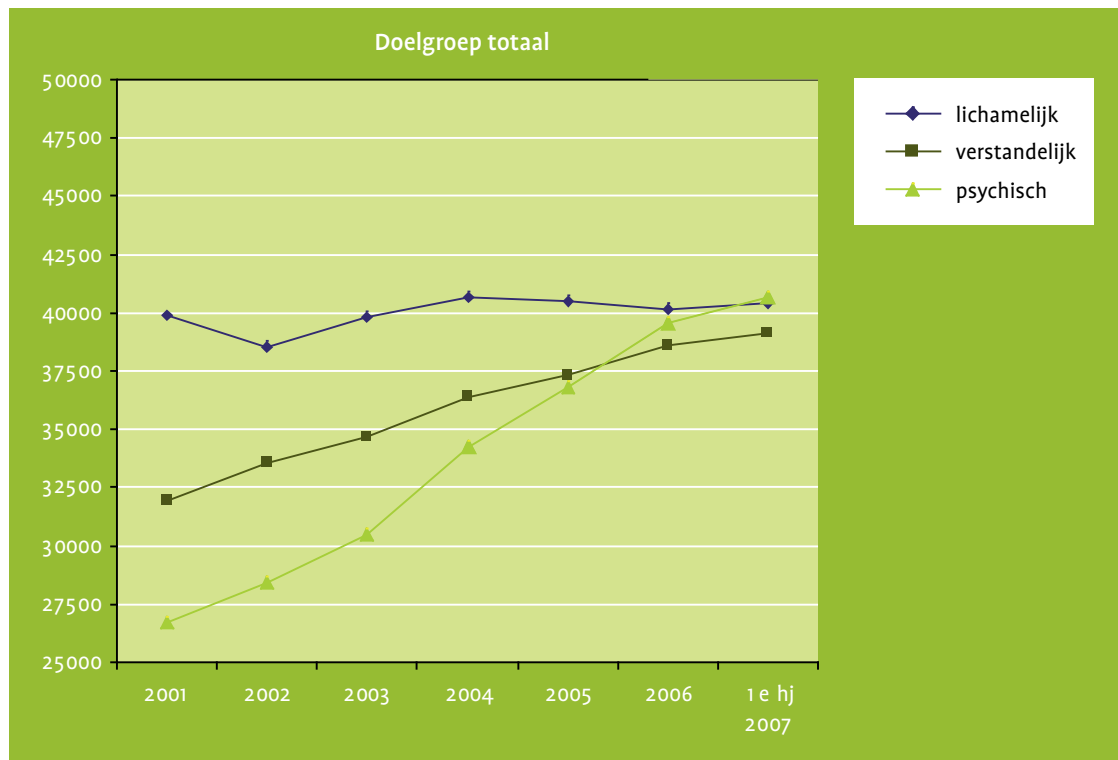
Bij ongewijzigd beleid is een verdere stijging van de Wsw-wachtlijsten en daarmee de wachttijden de komende jaren aannemelijk. Aan de kant van de instroom zorgt de sterke groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs in de afgelopen jaren voor een toenemend pijplijneffect. Wel zal het tijdelijke effect van het doorlichten van het bijstandsbestand in de nabije toekomst wegvallen en zal de verplichting tot opschoning van de Wsw-wachtlijst (met de wetwijziging van 2008 is de verplichting tot wachtlijst-beheer aangescherpt) een klein dempend effect hebben. Daar staan echter weer toestroom bevorderende maatregelen als de mogelijke introductie van participatieplaatsen, de leerwerkplicht tot 27 jaar of ingrepen in de Wajong tegenover. Aan de kant van de uitstroom zal naar verwachting geen substantiële wijziging plaats vinden. De uitstroom wordt grotendeels veroorzaakt door pensionering of overlijden. Gezien de leeftijdsopbouw van het Wsw-werknemersbestand zal hier de komende jaren geen grote verandering te zien zijn. Wel dient bij de verwachte toename van de wachtlijsten één kanttekening te worden geplaatst. Uit onderzoek van IWI blijkt dat het bestaan en toenemen van de wachtlijsten mensen ook weerhoudt om een Wsw-indicatie aan te vragen. Om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt zijn die mensen vervolgens afhankelijk van ondersteuning door de gemeente of het UWV in het kader van de uitkeringsregeling.

5.5.2 Kenmerken populatie

Van de mensen op de wachtlijst is eind 2007 ruim een derde 45 jaar of ouder. Bijna de helft heeft een psychische beperking, een kwart een lichamelijke beperking en een kwart een verstandelijke beperking. Ruim drie-

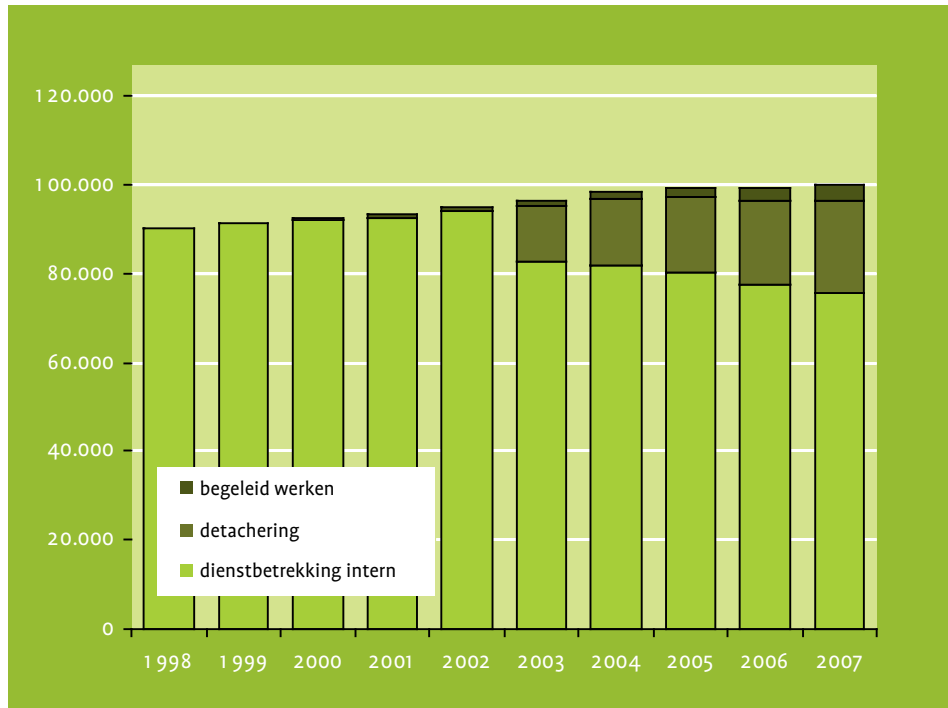
kwart is door het CWI ingedeeld in de arbeidshandicapcategorie 'matig'. Wordt gekeken naar het werknemersbestand dan is eind 2007 ruim de helft 45 jaar of ouder. Ongeveer één op de negen mensen is door het CWI ingedeeld in de arbeids-handicapcategorie 'ernstig'. Een kwart heeft een psychische beperking, ruim een derde een lichamelijke beperking en een ruim een derde een verstandelijke beperking. In onderstaande grafiek is goed te zien dat het aantal mensen met een verstandelijke en psychische handicap in de totale Wsw-populatie de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Ook blijkt uit onderzoek van onder meer IWI dat tussen Wsw-geïndiceerden onderling grote verschillen bestaan in arbeidsproductiviteit.

Grafiek. Ontwikkeling soort beperking



Eind 2007 werkt 4% van de Wsw-werknemers op een begeleid werkenplek, is 15% op individuele basis gedetacheerd, is bij 8% sprake van een groepsdetachering en werkt 78% onder de hoede van het sw-bedrijf; ofwel in het bedrijf zelf ofwel op lokatie. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling in de verschillende soorten Wsw-arbeid weergegeven.

Grafiek. Ontwikkeling soorten Wsw-arbeid



Noot: Het onderscheid tussen detachering en dienstbetrekking intern bij het sw-bedrijf kan pas vanaf 2003 worden gemaakt.

Van het totale aantal Wsw-ers heeft 27% een plaats op de bovenste drie treden van de zogeheten werkladder bereikt. Gelet op de groei van met name het aantal personen dat op individuele- of groepsbasis is gedetacheerd, lijkt daarmee de aanvankelijke doelstelling van de sector om een derde van de Wsw-ers bij een reguliere werkgever te plaatsen binnen enkele jaren te kunnen worden bereikt. Het aandeel begeleid werkenplekken beantwoordt evenwel niet aan de ambities van onder meer het Rijk en ligt ook aanmerkelijk lager dan het aandeel geïndiceerden van wie het CWI bij (her)indicatie van oordeel is dat zij op een begeleid werkenplek aan de slag zouden kunnen (in 2007 47% van de eerste indicaties en 42% van de herindicaties). Ook de RWI acht in haar advies "De gewoonste zaak van de wereld" een veel hoger percentage haalbaar.

Van de mensen die begeleid werken in dienst van een reguliere werkgever is bijna de helft jonger dan 35 jaar, heeft bijna de helft een psychische beperking en is bijna één vijfde ingedeeld in de arbeidshandicapcategorie 'ernstig'. Wordt gekeken naar de duurzaamheid van begeleid werken dan blijkt uit onderzoek van APE dat de zogenoemde 50%-baanduur zeven maanden bedraagt. Dat wil zeggen dat zeven maanden na de start van de baan precies de helft is afgevallen, en dat de andere helft nog werkt. De meeste uitval vindt tussentijds plaats in de eerste en de tweede maand en niet bij de afloop van de termijnen van de contracten voor bepaalde tijd. Een deel van de banen is duurzaam: 30% van de banen loopt twee jaar of langer en 20% loopt zelfs vijf jaar of langer. Meer dan de helft van degenen die in de jaren 2000-2002 werkten op een begeleid werkenplek, is ook op de peildatum eind 2005 nog aan het werk, hoewel vaak bij een andere werkgever.

Bijlage *Overzicht geraadpleegde personen*

L. Aarts, partner/directeur APE

P. Bakker, voorzitter raad van bestuur TNT NV en voorzitter commissie Bakker

mw. F.T.C. Bennenbroek, senior onderzoeker adviseur Arbeidsparticipatie TNO Kwaliteit van Leven | Arbeid

Th. Berben, vice-voorzitter Divosa

mw. A. van Bergen, senior adviseur hulpverlening en activering Movisie

P. J. Biesheuvel, voorzitter Cedris (tot 1 september)

P. J. Biesheuvel, voorzitter RWI

R.J. Blom, wethouder Alphen aan de Rijn

H. Bosselaar, onderzoeker Meccano kennis voor beleid

J.G.M. de Bree, directeur P&O Sligro Food Group Nederland BV

W.J. de Bree, bedrijfsarts Arbo Unie BV

mw. M. van den Brink, coördinator Bodendienst gemeente Wijk bij Duurstede

T. van der Bruggen, arbeidsmarktconsultant

P. Budding, ambtelijk secretaris CG-raad

D. Cortenraad, directeur Wsw activiteiten Vebego International BV

mw. C.M. Damhuis, teamleider CIZ

P. Dek, algemeen directeur Pantar Amsterdam

R. Derks, directeur FourstaR Re-integratie Services BV

mw. V. Dijkmans, manager Arbeidszaken Albert Heijn

mw. S.U.A. Egberts, senior beleidsmedewerker/verzekeringsarts UWV

G.J.A. Engbers, algemeen directeur Soweco Almelo

M. Florijn, wethouder gemeente Leeuwarden

H. Frankes, directeur SWA Alphen aan de Rijn

W. Gerth, directeur Refrisk BV

B. Gijsberts, voorzitter Vereniging van Hoveniers en Groenvoorzieners

W. van Ginkel, secretaris Kroon op het Werk

mw. D. Gorgels, coördinator Beleidszaken MEE Nederland

mw. M.B.J. de Groot, projectmedewerker/stafarbeidsdeskundige CWI

mw. M.Gruisen, algemeen directeur Inclusief Groep

J.J. de Haan, wethouder gemeente Leiden

B. Hagen, senior projectmedewerker Vilans Werk en Handicap

F. Heerema, beleidsadviseur Stichting Pameijer

mw. H.I. Heinsbroek, senior medewerker brancheorganisatie Cedris

L. Hermans, voorzitter MKB-Nederland

J. van der Hidde, manager arbeidsmarktbeleid & productontwikkeling LANDER werk & participatie

mw. L.G. Hoogenraad, arbeidsdeskundige UW Re-integratie

mw. A. Jongerius, voorzitter FNV Vakcentrale

mw. E. Karstens, landelijk coördinator project arbeidsadviseurs

E.H. Keilholz, directeur I.C.C. Keilholtz en Pitlo BV en Alto BV

H. Kelderman, algemeen directeur DCW bedrijven

N. J. van Kesteren, directeur VNO-NCW

mw. W. de Kleijn - de Vrankrijker, head WHO Collaborating Centre for the Family of International Classifications (WHO-FIC) RIVM

A. Kliffen, clustermanager directie strategie beleid & kennis UWV

P. Koeslag, voorzitter CNV Publieke Zaak

T. de Kok, verenigingsmanager De Sociale Ondernemerskamer

F. Kooiker, oud-directeur Carparis Drachten

L.A. Koopman, regio stafarbeidsdeskundige UWV

H. Kosse, algemeen directeur Stichting OMIJ

R. Kremers, wethouder Ede

T.A.G. Kroonenburg, algemeen directeur Atlant groep

I.M. Kuijpers, partner Prae-advies en onderzoek

R.L.L.H. Laenen, bestuurskundige en register-arbeidsdeskundige Re-Spect (voor mens en werk)

mw. J. Lagendijk, senior beleidsmedewerker arbeid en sociale zekerheid CG-Raad

F.G.M. Lanen, senior beleidsmedewerker Staf Inkoop Re-integratie UWV

J. Laurier, voorzitter LCR

mw. Leemhuis-Stout, voorzitter Cedris (vanaf september)

P. Leenders, publicist

mw. M.E. van Liere, regionaalstafverzekeringsarts UWV

J. Linthorst, voorzitter raad van bestuur UWV

mw. K. Lohmeijer, re-integratie adviseur Albert Heijn Compagny

D. van Maanen, kernteam AKO

mw. N.M. Mak, directeur Valid Express BV

J.W. Mathies, secretaris sociale zaken VNO-NCW

Medewerkers Pantar Amsterdam in verband met werkbezoek

Medewerkers SWA Alphen aan de Rijn in verband met werkbezoek

R. Meeuwsen, arbeidsconsulent MEE NOB

mw. J. Meijer, sector bestuurder sociale werkvoorziening en gesubsidieerde arbeid ABVAKABO FNV

G.E.E.A. Mulder, directeur professionele zaken Arbeids Psychologisch Advies en bestuurslid NIP werkgroep psychologen werkzaam in de sociale werkvoorziening

mw. E. Nekkers, arbeidsdeskundige CWI

F. Paling, directeur arbeidsgeschiktheid UWV

mw. A. Piek, indicatiesteller CIZ

mw. M.M. van der Pligt, projectleider Trainee+ en arbeidscoördinator Kingmaschool

K. van der Pol, voorzitter Boaborea

C. Ramdas, vice-voorzitter ABVAKABO FNV

A. Rinnooy Kan, voorzitter SER

T. A. Rodrigues, voorzitter Samenleving en Bedrijf

mw. E. Roetering, ambtelijk secretaris LCR

H. de Rooij, stafmedewerker Stichting Sterk in Werk

mw. J. Roosen, arbeidsdeskundige Hoofd Boogh Arbeid en arbeidsoriëntatie

mw. M. Sammels, adjunct-directeur / HRM Milieuwerk Soreon BV

mw. M. van Schaik, projectleider Kenniscentrum Handel

B. Schriever, senior beleidsmedewerker VNG

mw. M. Schrijver, afdelingshoofd VNG

D. Schuur, kernteam AKO

mw. H. Segond von Banchet, Manager Business Development Employability Kenteq

mw. A. Smit, senior onderzoeker/adviseur TNO

mw. L. Smits, landelijk bestuurder Publieke Zaak

R. Spiegelenberg, algemeen directeur Permar Ede

H. Spigt, wethouder gemeente Dordrecht en voorzitter commissie Werk en Inkomen VNG

J. Talens, directeur NovaWork BV

A. Tichelaar, projectmanager Wajong UWV

mw. J.D.A.M. Tiessing, senior beleidsmedewerker UWV

mw. J.H. Tijken, directielid Hogeschool Progresz

M. Toet, algemeen directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Rotterdam en lid bestuur Divosa

B. Valkenburg, docent onderzoeker Faculteit Sociale Wetenschappen Universiteit Utrecht en senior medewerker Combo Consultancy

M. van der Velden, hoofd stafafdeling Strategie en Beleid Dienst Werk, Zorg en Inkomen, gemeente Eindhoven

H. Vogelaar, directeur Lander Groep en vice-voorzitter Cedris

L.G.M. Walenberg, adjunct-directeur Atlantgroep

J. van Weeghel, directeur Kenniscentrum Rehabilitatie en stafmanager zorgontwikkeling en onderzoek GGZ Dijk en Duin

mw. N. Wester, beleidsmedewerker Boaborea

C.W.J. Wevers, manager afdeling Arbeidsparticipatie TNO Kwaliteit van Leven / Arbeid

B. Wientjes, voorzitter VNO-NCW

mw. A. Wilms, UWV Divisie arbeidsgeschiktheid/Beleid en control Regiegroep Wajong

mw. E. de Wit, regiomanager USG Restart Heerenveen en Assen

A.M. Witters, manager Diamant-groep Talent & Werk

mw. J.N.C. Woordes, secretaris Boaborea

S.H. Yeyden, wethouder Helmond

F.R.H. Zijlstra, professor Cognitieve Arbeidspsychologie Universiteit Maastricht

K. Zwart, directeur Welder

‘Bij ons tellen de mogelijkheden, niet de beperkingen’

DCW is het leerwerkbedrijf van de gemeente Enschede en werkt onder andere voor mensen die vanwege hun arbeidsbeperking moeite hebben met het vinden van een baan. In de afgelopen jaren groeide het bedrijf naar 1900 medewerkers en staan er ongeveer 350 mensen op de wachtlijst. Om zoveel mogelijk mensen met plezier te laten werken in een passende werkomgeving, investeert DCW voortdurend in het opbouwen van een duurzame relatie tussen werknemer en werkgever.

‘Bij ons tellen de mogelijkheden, niet de beperkingen,’ zegt directeur Harm Kelderman. ‘Door te benadrukken wat mensen wél kunnen, groeit ook het eigen vertrouwen en gevoel van eigenwaarde. En dat vinden wij een goede basis om buiten de muren van ons leerwerkbedrijf een geschikte baan te vinden. Lag de nadruk voorheen vooral op onze eigen activiteiten, sinds de nieuwe Wsw richten we ons vizier meer op passend werk op de reguliere arbeidsmarkt. We bieden Wsw’ers een externe leerwerkplek, we detacheren groepen of we kunnen mensen zelfs op contractbasis laten werken bij een werkgever.’

Ontwikkelen van basisvaardigheden

‘Om ervoor te zorgen dat mensen succesvol aan de slag gaan bij een reguliere werkgever is een goede voorbereiding erg belangrijk. Want iemand die jarenlang in een beschermde omgeving werkt, moet zich ook daarbuiten staande kunnen houden. Daar zijn basisvaardigheden voor nodig. Een werknemer moet bijvoorbeeld weten dat hij er verzorgd moet uitzien tijdens het werk. Dat er duidelijke begin- en eindtijden zijn en dat hij rekening moet houden met collega’s. Maar ook dat hij zelf verantwoordelijk is voor het aanvragen van een vrije dag of dat hij een afspraak bij de huisarts of tandarts moet melden aan de leidinggevende. Deze basisvaardigheden zijn niet voor iedereen even vanzelfsprekend. Daarom krijgt iedereen hier een AKA- training. Dit traject vormt een brede aanloop naar de arbeidsmarkt. Cursisten leren hoe ze functioneren binnen een bedrijf, sector of branche. Daarnaast worden zij getraind op het vormen van goede beroepshouding.’

‘Ze zijn trots op zichzelf, omdat zij nu meer recht hebben op werk zoals iedereen dat heeft’

Trots

‘De aandacht voor het ontwikkelen van basisvaardigheden komt niet zomaar uit de lucht vallen. Door daar al in een vroeg stadium mee te beginnen, raken mensen namelijk sneller gemotiveerd om buiten het sw-bedrijf te werken. Ze zijn trots op zichzelf omdat zij nu meer recht hebben op werk zoals iedereen dat heeft. Dat zien we ook in de resultaten. De meeste wsw’ers die wij hebben geplaatst bij een extern bedrijf willen niet meer terug. Die positieve houding is ook van invloed op de bereidheid van werkgevers om wsw’ers in dienst te nemen. Wij merken dat werkgevers meer waarde hechten aan gemotiveerde mensen die zich in een arbeidsomgeving kunnen handhaven dan aan vakkennis. Als de motivatie en het gedrag goed is, dan willen werkgevers sneller een bijdrage leveren aan de vakinhoudelijke ontwikkeling medewerkers. Daarom hebben we ook zo bewust gekozen voor deze aanpak. Ook DCW profiteert hiervan. Hoe minder begeleiding er nodig is, des te meer we onze aandacht kunnen richten op mensen die niet buiten de beschutte omgeving kunnen werken.’

‘Sociaal ondernemen geeft een kick’

Ondernemers Pierre en Jacques Mentrop namen begin 2008 de in zwaar weer verkerende houtafdeling over van sw-bedrijf UW Holding. Sindsdien staat Mentrop Houtbewerking financieel op eigen benen. De overgang naar een commercieel bedrijf vergt veel maar is mogelijk, stellen vader en zoon Mentrop. ‘Mensen die meer kosten dan dat ze opleveren, dat gaat niet meer.’

Honderd procent commercieel is houtbewerkingsbedrijf Mentrop Houtbewerking in Utrecht. Vader en zoon Pierre en Jacques Mentrop redden het bedrijf begin 2008 van sluiting door het over te nemen van het sw-bedrijf UW Holding. ‘De gemeente Utrecht wilde het bedrijf sluiten vanwege de hoge kosten en tegenvallende opbrengsten’, vertelt Jacques Mentrop. Doodzonde, vond zijn vader Pierre een voormalige klant van het houtbewerkingsbedrijf en veertig jaar werkzaam in de houtbewerking. ‘Het is een goed team van vijftien mensen.’

Voordat vader en zoon de stap naar sociaal ondernemerschap wagen, maakt Jacques Mentrop, die bedrijfs-econoom is, een kosten-batenanalyse. ‘Mijn vader schakelde mij eerst in voor het rekenwerk’, vertelt Jacques. ‘Ik zou vervolgens twee dagen per week op afstand mijn vader adviseren over de bedrijfsvoering.’ Al snel wordt hij echter gegrepen door het sociaal ondernemerschap: ‘De uitdaging is groter dan verwacht. Het geeft een kick om vijftien mensen regulier werk te bieden. Anders waren ze nu ontslagen en konden ze hun vak niet meer uitvoeren.’

Het hechte team dat werkt bij Mentrop Houtbewerking bestaat uit zeer verschillende mensen; de een is doofstom, de ander minder intelligent of heeft een crimineel verleden. Jacques: ‘Gemene deler is dat ze moeite hebben met het vinden van regulier werk, en dat ze veel ervaring hebben in de houtbewerking.’ Op de werkplaats in Utrecht maken zij houten producten van verschillend allooi: van het schuren van antieke vloerdelen tot een ingenieus kastenwandensysteem. ‘Zonder uitzondering zijn de werknemers via het sw-bedrijf UW-holding bij ons gedetacheerd, en werken hier dus op projectbasis’, licht Jacques toe.

Financieel gezond

Jacques’ eerste aandachtspunt is het financieel gezond maken van het bedrijf. Hij hoopt dat het gaat lukken, zonder subsidies. ‘Maar eerst moeten we 2008 goed overleven’, vertelt hij, ‘want dat is het overgangsjaar.’ Die overgang naar een commercieel bedrijf vergt veel. Niet alleen van de werknemers, maar ook van de klanten. Jacques: ‘Zo waren wij genoodzaakt om de prijzen van onze producten in sommige gevallen wel met vijfhonderd procent te verhogen. Daar hebben we wel wat klanten mee verloren, ja. Maar het is natuurlijk niet de bedoeling dat we onder de kostprijs produceren.’ Aan de andere kant is Mentrop Houtbewerking nog goedkoop, doordat de werknemers relatief goedkope arbeidskrachten zijn, relativeert hij.

Een ander aandachtspunt is het goed uitbalanceren van de portefeuille. Veel werknemers vinden steeds dezelfde werkzaamheden uitvoeren juist wel prettig, is zijn ervaring: ‘Die willen graag iedere dag houten fotoframes maken bijvoorbeeld, of daar nu vraag naar is of niet.’ Beter inspelen op de behoeften in de markt is daarom een must, stelt hij. ‘Zo zijn steigererhouten tuinmeubels nu populair, evenals eettafels en plantenbakken die we leveren aan de betere tuincentra.’

Bedrijfsprocessen

En dan zijn er nog de bedrijfsprocessen – want ook die worden stevig aangepakt. Jacques: ‘Het was een beetje en rommeltje. Zo werd hout voor het maken van plantenbakken in de ene hoek van het bedrijf gezaagd, en vervolgens stuk voor stuk versleept naar de andere hoek voor montage. Dat is niet efficiënt, daar zijn de jongens intussen ook van doordrongen. Zij kunnen zich ook niet meer permitteren om een maatwerktafel niet goed te zagen; het moet in één keer goed zijn. Onlangs stopte hij met pijn in zijn hart noodgedwongen het detachingscontract van een werknemer. ‘Hij bleef maar te laat komen en zat continu buiten te roken’, vertelt Jacques. ‘Zijn gedrag was weliswaar onderdeel van zijn ziektebeeld, maar past niet in een commercieel bedrijf. Want mensen die meer kosten dan dat ze opleveren, dat gaat nu echt niet meer.’

‘Mensen over drempels helpen’

Jobcoaches laten mensen pas los, wanneer zij aan de slag zijn én blijven. Maar alle stappen in het re-integratieproces, die regisseert en doet de werkzoekende zelf, vertelt jobcoach Wies Horninge van Odibaan. Mét de steun van de jobcoach. ‘Mensen kunnen altijd weer rechtstreeks contact met ons opnemen wanneer zij vastlopen.’

Vierentwintig jobcoaches werken bij Odibaan, een re-integratie- en jobcoachingsbureau gespecialiseerd in mensen met psychische- en/of zorg-problematiek. Veertien jobcoaches zijn officieel in dienst bij psychiatrisch ziekenhuis Dijk in Duin en gedetacheerd bij Odibaan. Zij coachen mensen die daar in behandeling zijn naar werk, zodra zij daar aan toe zijn. En ook daarna, wanneer ze weer aan het werk zijn. ‘Wij hebben meer knowhow van de zieketebeelden in de psychiatrie dan een doorsnee re-integratiebureau’, vertelt Wies Horninge. ‘Daardoor kunnen we klantgericht werken.’

Het coachingstraject

Het coachingstraject bestaat uit drie fases. In de eerste fase, die enkele weken tot driekwart jaar duurt, maakt de jobcoach samen met de klant een zogenaamd persoonsbeeld op basis van interviews en assessments. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van mensen? En wat de kwalificaties en eerdere opleidingen? Hebben ze een netwerk?

Op basis van de bevindingen maakt de jobcoach een coachingsplan – de tweede fase van het coachingstraject. Is het reëel om iemand te bemiddelen naar werk? Of is er een zogenaamde proefplaatsing nodig? ‘In dat laatste geval moet er toestemming komen van het UWV’, vertelt Wies, ‘want die moet dan bereid zijn om de uitkering door te betalen. Dat “leuren” om geld bij UWV neemt helaas veel tijd in beslag.’

In de laatste, derde, fase coacht de jobcoach de klant in de werksituatie. Soms gebeurt die coaching op de achtergrond. Dat wil zeggen: de werkgever is niet op de hoogte van het feit dat zijn werknemer “gejob-coacht” wordt. Wies: ‘Maar ik ga ook vaak met iemand mee naar het werk. Bijvoorbeeld om te bemiddelen tussen collega’s of om mee te denken over hoe iemand zijn werk beter kan structureren. Of om met de werkgever te praten over de beste aanpak. Het praat zoveel makkelijker wanneer je dan live op de werkplek bent.’ Alles is afhankelijk van waar de klant zich goed bij voelt. Want het uitgangspunt is: de jobcoach doet niets wat de klant niet wil. De klant heeft de regie; de jobcoaches ondersteunen hen waar nodig om stevig op de werkplek zitten en deze te behouden.

Acties checken door de jobcoach

Zo laat Wies alle acties die nodig zijn voor de re-integratie door de persoon zelf doen: van het vinden van werk tot het inschrijven voor een opleiding. Wel checkt zij alle stappen: niet uit wantrouwen, maar om er zeker van te zijn dat alles goed loopt. Wies: ‘Soms kom je er dan achter dat je blind kunt varen op iemand, maar soms ook niet. Zo coachte Wies onlangs een meisje met zowel een adhd- als borderline-stoornis. ‘Zij zei dat ze bepaalde dingen had gedaan, terwijl dat helemaal niet waar was. Dan bleek dat ze bijvoorbeeld de inschrijving voor haar opleiding niet in de brievenbus had gedaan, met alle gevolgen van dien.’ Wies tikte haar niet op de vingers, maar zei: kom, we gaan samen de brief op de bus doen. ‘Mensen moeten je soms over een drempel heen helpen waarvan je niet kan bevroeden dat die er is’, aldus Wies. ‘Datzelfde meisje volgt nu een opleiding op het roc. Soms maakt ze zelfs haar huiswerk op mijn kantoor.’

Altijd contact kunnen opnemen

Wanneer een klant aangeeft dat de coaching niet meer nodig is, laat de jobcoach de persoon in kwestie los. ‘Maar mensen kunnen altijd weer contact met mij opnemen wanneer zij vastlopen’, benadrukt Wies. ‘Rechtstreeks, dus zonder eerst alle u-bochten via UWV of sociale dienst te hoeven nemen. Daar zoeken wij dan zonedig later wel de financiering bij – want een jobcoachingsstraject kost ongeveer 6000 euro voor een half jaar wanneer mensen fulltime werken.’

En ook daarin verschilt jobcoaching met de aanpak van reguliere re-integratiebureaus die klanten in de regel loslaten wanneer zij eenmaal geplaatst zijn bij een werkgever. Zo kan het zijn dat een jobcoach enkele weken tot enkele jaren met een persoon op pad is. Wies: 'Ik neem mensen net zo lang op sleeptouw tot dat ze het zelf kunnen, durven én doen.'