

GEVOLGEN PARTICIPATIEWET
VOOR BURGERS

- Notitie -

Auteur:
drs. L. Mallee

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax :+31 (0)20 – 626 51 99

ieder(in) Netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte

Landelijke
cliëntenraad



Amsterdam, december 2013
Publicatienr. 13201

© 2013 Regioplan, in opdracht van CG-Raad, Platform VG en LCR. Gefinancierd door het Revalidatiefonds

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.

Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	1
1 Inleiding	5
2 Gevolgen voor jonggehandicapten	6
2.1 Participatiewet over de Wajong	6
2.2 Blijvers in de Wajong	6
2.3 Overgang huidige Wajongers naar Participatiewet.....	8
2.4 Werkende Wajongers	10
2.5 Nieuwe instroom jonggehandicapten.....	12
2.6 Jonggehandicapten en de polisvoorwaarden van de WWB	15
3 Gevolgen voor Wsw'ers	18
3.1 Participatiewet over de Wsw	18
3.2 Gevolgen voor SW-bedrijven	18
3.3 Gevolgen voor huidige Wsw'ers	22
3.4 Nieuwe instroom naar beschut werk.....	24
4 Gevolgen voor WWB'ers	29
4.1 Wet Maatregelen WWB	29
4.2 Nieuwe mogelijkheden in de WWB.....	30
4.3 Gevolgen Participatiewet voor huidige WWB'ers	33
4.4 Gevolgen Participatiewet voor niet-uitkeringsgerechtigden	36
5 Gemeenten: wie betaalt, bepaalt	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Bezuinigingen.....	37
5.3 Overheveling taken van UWV naar gemeenten	39
5.4 Baangarantie	41
5.5 Werkbedrijven	43
5.6 Prioritering.....	44
Bijlage Kosten en baten klantgroepen Participatiewet	51

SAMENVATTING

Met de Participatiewet komt een grote groep Wajongers onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en onder de werking van de bijstandswet. De Wsw wordt afgesloten voor nieuwe instroom. Gemeenten krijgen één re-integratiebudget waarmee zij een brede en gevarieerde doelgroep aan het werk moeten helpen. Hiervoor kunnen gemeenten de nieuwe voorziening beschut werk inzetten.

Regioplan onderzocht welke gevolgen de Participatiewet zal hebben voor de verschillende groepen burgers. Dit heeft geresulteerd in drie hoofdconclusies die in deze samenvatting kort worden toegelicht:

1. De Participatiewet heeft grote gevolgen voor Wajongers, Wsw'ers en WWB'ers.
2. Het zal moeilijk worden om de afgesproken 125.000 extra banen voor mensen met een beperking te realiseren.
3. Gemeenten hebben financieel belang om bepaalde klantgroepen met voorrang te helpen ten koste van andere klantgroepen.

Wajongers

Alle 240.000 Wajongers worden in de jaren 2015 tot en met 2017 door UWV herbeoordeeld. Wajongers met arbeidsmogelijkheden, zo'n 140.000 personen, komen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Voor deze jonggehandicapten gaan de polisvoorwaarden van de bijstand gelden. Wajongers die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, naar verwachting ongeveer 100.000 personen, blijven in de Wajong. Voor hen verandert er bijna niets.

Ook voor nieuwe jonggehandicapten geldt dat zij alleen recht op Wajong hebben, als zij duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben. De overige nieuw instroom kan een beroep doen op de Participatiewet.

De jonggehandicapten die onder de Participatiewet komen, krijgen in vergelijking met de Wajong, te maken met een flinke inkomensachteruitgang. Voor alleenstaanden is de achteruitgang beperkt. Jonggehandicapten die bij hun ouders inwonen krijgen te maken met een uitkering die half zo hoog is als de Wajonguitkering. Jonggehandicapten die gehuwd zijn met een werkende partner, verliezen hun hele uitkering. In geval van vermogen of een eigen huis, geldt dat zij dit eerst moeten opeten.

Wsw'ers

Wsw'ers behouden met de Participatiewet hun huidige rechten en plichten. De SW-bedrijven komen echter door de bezuinigingen onder grote druk; er zullen ingrijpende re-organisaties nodig zijn. Mogelijke gevolgen zijn een toenemende druk om buiten de Wsw-organisatie te gaan werken, toenemend ziekteverzuim onder Wsw'ers, een groeiende instroom in de WIA en gedwongen overstap

naar ander werk binnen de Wsw. Het is niet uitgesloten dat SW-bedrijven failliet gaan.

Voor de nieuwe instroom van mensen die tot nu toe in de Wsw kwamen, kunnen gemeenten de voorziening 'beschut werk' inzetten. Omdat het een dure voorziening is, is het risico groot dat gemeenten beschut werk beperkt inzetten. Dit verkleint de kansen op werk voor de mensen die hierop zijn aangewezen, sterk.

WWB'ers

Het aantal WWB'ers zal de komende jaren flink groeien als gevolg van de toenemende werkloosheid in 2014 en de verkorting van de WW. Voor de nieuwe doelgroepen krijgen gemeenten extra middelen, maar voor de WWB'ers zonder arbeidsbeperking neemt het re-integratiebudget juist met een kwart af. Dit betekent dat een kleiner deel van deze WWB'ers nog kan rekenen op re-integratie-ondersteuning.

125.000 extra banen: een moeilijke opgave

De sociale partners en het rijk hebben afgesproken om in de komende jaren 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit is een belangrijk winstpunt ten opzichte van de Wet werken naar vermogen. Om een quotumregeling te voorkomen zullen werkgevers gemeenten een claim opleggen om voldoende geschikte kandidaten te leveren voor de extra banen. Het gaat echter om een zeer moeilijke doelgroep die doorgaans alleen op aangepaste functies en met extra begeleiding kan werken. Werkgevers zullen daarom al snel denken dat gemeenten niet in staat zijn om geschikte kandidaten te leveren. De hoge verwachtingen en het strakke tijdschema kunnen zorgen voor een oplopende spanning tussen gemeenten en werkgevers. Terwijl de samenwerking tussen gemeenten en werkgevers de belangrijkste succesfactor is voor de Participatiewet.

Grote verschillen in kans op ondersteuning

Met de Participatiewet krijgen gemeenten te maken met een brede re-integratiedoelgroep en een groot palet aan instrumenten. Gemeenten moeten keuzen maken in de mate waarin de verschillende instrumenten worden ingezet, voor welke klantgroepen en in welke volgorde. Hierbij zijn drie afwegingen van belang:

1. De politieke voorkeuren van de gemeenteraad en het college. De raad kan kaders stellen en het college opdracht geven bepaalde klantgroepen prioriteit te geven.
2. De financiële afweging. Wat kost het instrument? Wat levert het de gemeente op in geval van succes? Hoe groot is de kans op succes?
3. De claim van werkgevers op het leveren van kandidaten met een beperking voor de realisatie van de extra banen.

In de Participatiewet zijn financiële prikkels voor gemeenten ingebouwd die samen met de doelgroepafbakening voor de extra banen, van invloed zijn op de

kansen op ondersteuning voor de verschillende klantgroepen. Gemeenteraden en cliëntenvertegenwoordigers zijn van groot belang als moreel tegenwicht.

Klantgroepen met voorrang

Gemeenten hebben financieel belang om de volgende klantgroepen met voorrang te re-integreren: nieuwe instroom van klanten zonder beperking, nieuwe instroom van jonggehandicapten met een loonwaarde van meer dan 50% en jonggehandicapten met een medische urenbeperking. Voor deze groepen is de besparing op de uitkering voor de gemeente groter dan de kosten voor het aan het werk houden. Dit gaat alleen op als er geen dure voorzieningen nodig zijn.

Achter aan in de rij

De volgende klantgroepen zijn voor gemeenten juist duur om aan het werk te helpen en hebben daarom het risico om in mindere mate ondersteund te worden:

- Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, situatie niet duurzaam.
- Klanten die zijn aangewezen op beschut werk.
- Jonggehandicapten met een loonwaarde van minder dan 50%.
- Klanten zonder uitkering, omdat zij samenwonen met werkende partner.
- Klanten met een verlaagde uitkering, omdat zij inwonen bij hun ouders.
- Het zittend bestand van jonggehandicapten en WWB'ers.

Klanten zonder uitkering of met een verlaagde uitkering hebben zelf veel baat om aan het werk te gaan. Dit zijn precies de klantgroepen waarbij het voor gemeenten financieel niet aantrekkelijk is om hen te helpen.

Klanten met een medische urenbeperking gaan er door werk financieel nauwelijks op vooruit, terwijl ondersteuning van deze klantgroep voor gemeenten juist aantrekkelijk is.

1 INLEIDING

De CG-Raad, het Platform VG en de Landelijke Cliëntenraad hebben aan Regioplan gevraagd om de mogelijke gedragseffecten van de Participatiewet in kaart te brengen. De CG-Raad en het Platform VG zijn 1 januari 2014 samengegaan in de organisatie Ieder(in).

Deze notitie is gebaseerd op het wetsvoorstel en de brief van het Ministerie van SZW aan de Tweede Kamer (*Participatiewet en quotum: toezeggingen*), beide van 2 december 2013. Consequenties van eventuele wetswijzigingen, amendementen en moties zijn niet meegenomen in deze notitie.

In deze notitie geven wij een beeld van de *mogelijke* gedragseffecten van de belangrijkste groepen die met de nieuwe wet te maken krijgen. Omdat de nieuwe wet grotendeels onder de verantwoordelijkheid van afzonderlijke gemeenten komt, is veel afhankelijk van het beleid en uitvoering van deze gemeenten. Hierover is in dit stadium nog niets bekend. Daarnaast zijn de VNG en sociale partners in de Werkkamer nog steeds in overleg over de verdere invulling van onder meer de regionale werkbedrijven. Ook dit kan grote gevolgen hebben voor burgers.

Wij zullen hier wel mogelijke risico's benoemen. Deze risico's zijn in dit stadium relevanter dan de mogelijke gedragsreacties. Daarom zullen we relatief veel aandacht besteden aan deze risico's. We hebben in de tekst de belangrijkste risico's en mogelijke gedragsreacties in kaders geplaatst.

De Participatiewet is geïntroduceerd onder het motto één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Met de Participatiewet blijven er drie groepen burgers met andere rechten, plichten en voorzieningen naast elkaar bestaan:

- 1) de jonggehandicapten die duurzaam en volledig geen arbeidsvermogen hebben, vallen onder de Wajong 2015;
- 2) de personen die op 31 december 2014 een dienstbetrekking in het kader van de Wsw hadden, blijven onder het regime van de Wsw;
- 3) de overige personen met arbeidsvermogen die onder de Participatiewet komen.

In hoofdstuk 2, 3 en 4 komen de gevolgen van de Participatiewet aan bod voor achtereenvolgens jonggehandicapten, Wsw'ers en WWB'ers. In hoofdstuk 5 gaan we in op de positie van gemeenten: in de Participatiewet zijn prikkels opgenomen die invloed hebben op de prioritering van gemeenten en zorgen voor een risico op ongelijke kansen op ondersteuning voor de verschillende groepen burgers.

2 GEVOLGEN VOOR JONGGEHANDICAPTEN

2.1 Participatiewet over de Wajong

Duurzaam geen arbeidsmogelijkheden

De naam van de Wajong wordt veranderd van 'Wet werk en arbeids-ondersteuning jonggehandicapten' in 'Wet arbeidsongeschiktheids-voorziening jonggehandicapten'. Hiermee wordt weergegeven dat de Wajong vanaf 2015 alleen nog toegankelijk is voor jonggehandicapten die 'duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie' hebben. Hiervoor wordt het toelatings-criterium van de Wajong aangepast.¹ Terwijl in het oude criterium de mate van arbeidsvermogen wordt uitgedrukt in een arbeidsongeschiktheidspercentage gerelateerd aan het zogenaamde maatmanloon, zal het nieuwe criterium een absolute maat zijn in de zin van het duurzaam ontbreken van arbeidsmogelijkheden. De uitsluitingsgronden voor het recht op een Wajong-uitkering blijven gehandhaafd. Wel wordt er, net als in de Wet Werken naar Vermogen, een nieuwe uitsluitingsgrond toegevoegd, namelijk het volgen van een studie. Daarnaast vervalt de wachttijd van een jaar voordat de uitkering ingaat.

Geen verlaging uitkering

Jonggehandicapten die instromen in de nieuwe Wajong hebben recht op een uitkering van 75% van het wettelijk minimum loon. Eventuele inkomsten worden volledig op de arbeidsongeschiktheidsuitkering in mindering gebracht.

Herbeoordeling zittend bestand

UWV zal het zittend bestand van de Wajong beoordelen op de vraag of er sprake is van arbeidsvermogen. Wanneer Wajongers duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, behouden zij het recht op Wajong. Zij behouden hun uitkering van 75% van het wettelijk minimum loon. Wanneer er sprake is van arbeidsvermogen, zal het recht op een Wajonguitkering zes maanden na de beoordeling, eindigen. Zij behoren vanaf dan tot de doelgroep van de Participatiewet. Het kabinet verwacht dat er van het huidige zittende bestand Wajong 100.000 jonggehandicapten in de Wajong blijven en 140.000 jonggehandicapten tot de doelgroep van de Participatiewet gaan behoren.

2.2 Blijvers in de Wajong

Voor jonggehandicapten die recht houden op de Wajong, verandert er niet veel ten opzichte van de huidige situatie. De hoogte van hun uitkering verandert niet en er wordt niets van hen verwacht wat betreft re-integratie of werk. In de eerste drie jaar zal er nog wel veel onrust zijn onder Wajongers vanwege de herbeoor-

¹ De verandering van het toelatingscriterium tot de Wajong was ook al opgenomen in de Wet Werken naar Vermogen.

delingen. In de Wajong 2015 verandert alleen de inkomstenverrekening en de studieregeling.

Inkomsten Wajongers worden geheel verrekend met uitkering

Voor Wajongers die na de herbeoordeling duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, worden eventuele inkomsten geheel verrekend met de uitkering.² In de nWajong worden inkomsten tot 20% van het WML geheel verrekend met de uitkering. Hogere inkomsten worden in de nWajong wel gedeeltelijk vrijgelaten. In de oude Wajong werden inkomsten tot 20% van het WML (als gevolg van het zaagtandpatroon³) juist geheel vrijgelaten.

Studieregeling verdwijnt, studenten worden niet toegelaten tot Wajong

Een aparte studieregeling, zoals nu is opgenomen in de nWajong, maakt geen deel uit van de Wajong 2015⁴. Dit betekent dat jongeren die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, niet in aanmerking komen voor Wajong 2015 zolang zij op school zitten of studeren.

Jonggehandicapten die in de periode 2010-2014 zijn ingestroomd en in de studieregeling van de nWajong zitten, bij wie met de herbeoordeling wordt vastgesteld dat zij duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, komen pas na beëindiging van hun opleiding in aanmerking voor de Wajong 2015. In de periode tussen de dag van herbeoordeling en het beëindigen van de opleiding, krijgen zij dus geen Wajonguitkering.

Jonggehandicapten die in de periode 2010-2014 zijn ingestroomd en in de studieregeling van de nWajong zitten, bij wie met de herbeoordeling wordt vastgesteld dat zij arbeidsvermogen hebben, behouden een half jaar recht op een Wajonguitkering. Daarna vallen zij onder de Participatiewet. Personen die studiefinanciering ontvangen, hebben geen recht op een bijstandsuitkering.

Gedragseffecten blijvers in de Wajonger

- Onze inschatting is dat er weinig gedragseffecten te verwachten zijn bij de jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben en in de Wajong kunnen blijven. Er verandert immers weinig tot niets in de re-integratiemogelijkheden, de uitvoerder en het inkomen van deze groep.
- Jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben en dus in de Wajong 2015 komen, hebben geen mogelijkheden meer om bij te verdienen. Mogelijk gevolg is dat zij of afzien van verdiensten, of dit verzwijgen.
- Jonggehandicapten die nu in de studieregeling van de nWajong zitten, verliezen hun uitkering omdat een studie voor zowel de Wajong 2015 als de WWB een uitsluitingsgrond is. Een deel van deze jongeren, zal daarom overwegen hun studie te stoppen. Zij krijgen veelal te maken met een hoge studieschuld omdat zij langer over hun studie doen en minder mogelijkheden hebben om tijdens de studie bij te verdienen.

² Dit was al in de Wet Werken naar Vermogen vastgelegd (Wajong, art. 1a:5-lid 3). Hieraan wordt met de Participatiewet niets gewijzigd.

³ Zie CG-Raad: Werk moet lonen. Onderzoek onder Wajongers naar de financiële baten van werk, 2008, p.10, figuur 2.1.

⁴ Dit was al in de Wet Werken naar Vermogen vastgelegd (Wajong, art. 1a:7-lid 1a). Hieraan wordt met de Participatiewet niets veranderd.

2.3 Overgang van huidige Wajongers naar Participatiewet

Herbeoordeling

In de Memorie van Toelichting is beschreven dat UWV de herbeoordeling in drie jaar gaat uitvoeren, waarbij het Wajongbestand in drie groepen wordt verdeeld. UWV heeft voor elke groep een jaar tijd om te beoordelen. Het bepalend criterium voor de volgorde is de afstand tot de arbeidsmarkt: personen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt, zullen het eerst herbeoordeeld worden. Hierbij wordt ondermeer gekeken naar de uitkeringsduur en de leeftijd van de Wajongers.

UWV zal een beoordelingsmethode toepassen die veelal eenvoudiger is dan normaliter wordt toegepast bij een volledige claimbeoordeling.⁵ Daardoor kan UWV soms iemand indelen alleen op grond van bekende gegevens (dossier, iemand die werkt heeft arbeidsvermogen). In andere gevallen is alleen een contact met een verzekeringsarts nodig of alleen met een arbeidskundige.⁶

Bij lagere regelgeving zal de beoordelingsmethode worden uitgewerkt en bepaald worden hoe de groepen precies worden samengesteld en vanaf welk moment degenen met arbeidsvermogen hun recht op Wajong verliezen. In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat 'de procedures inzichtelijk worden vormgegeven en dat UWV bij de uitvoering zorgvuldig zal communiceren met de Wajongers'.

Overgangsregeling

Tot zes maanden nadat UWV de beschikking heeft afgegeven, blijft UWV op basis van de Wajong verantwoordelijk voor het toekennen van de uitkering en de re-integratie.⁷ Zes maanden na de beschikking zijn de gemeenten op basis van de Participatiewet verantwoordelijk.

Wajongers (met tijdelijk) geen arbeidsvermogen

Wanneer een Wajonger op het moment van de herbeoordeling geen arbeidsmogelijkheden heeft, maar niet met zekerheid gesteld kan worden dat dit een duurzame situatie is, gaat hij over naar de Participatiewet. Wanneer deze jonggehandicapte na tien jaar, ondanks of ongeacht de inspanningen van

⁵ Met de Wet Werken naar Vermogen werd ook een herbeoordeling van het zittend bestand geïntroduceerd op basis waarvan alleen de hoogte van de Wajonguitkering werd vastgesteld (70% of 75% WML). In de Memorie van Toelichting (p.37-38) was deze beoordelingsmethode al wat verder uitgewerkt dan de toelichting op de Participatiewet. Het is niet duidelijk of deze uitgangspunten van de herbeoordelingsmethode ook voor de herbeoordeling in het kader van de Participatiewet gaan gelden.

⁶ In vergelijking met de vorige versie van het wetsvoorstel is de volgende passage vervallen: 'Wanneer betrokkenen hierom verzoeken, worden de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie in ieder geval vastgesteld met een verzekeringsgeneeskundig en arbeidsdeskundig onderzoek.'

⁷ In vergelijking met de vorige versie van het wetsvoorstel is de volgende passage vervallen: 'In deze periode komen personen uit de oude Wajong voor re-integratieondersteuning in aanmerking, wanneer zij zich zelf hiervoor hebben gemeld bij het UWV.'

de gemeente, nog steeds niet heeft gewerkt, dan ontstaat als nog recht op Wajong 2015.

Risico's bij overgangsregeling

Een mogelijk risico bij deze 'eenvoudige' procedure is dat de beoordeling onvoldoende zorgvuldig kan plaatsvinden.

Een ander risico is dat jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden, als gevolg van de overgangsperiode van een half jaar, nog minimaal een half jaar moeten wachten voordat zij re-integratiedienstverlening krijgen aangeboden.

Werkende Wajongers

Ook werkende Wajongers zullen beoordeeld worden op arbeidsvermogen. De uitkomst daarvan ligt vast, aldus de Memorie van Toelichting: zij hebben arbeidsvermogen omdat ze werken. Zolang werkende Wajongers gebruik maken van voorzieningen, zoals loondispensatie of een jobcoach, of naast hun loon een aanvullende uitkering ontvangen, blijven zij onder de verantwoordelijkheid van UWV. Dat wil zeggen dat UWV de voorzieningen en aanvullende uitkering handhaaft en financiert. Wanneer de dienstbetrekking eindigt, komt de jonggehandicapte onder de doelgroep van de Participatiewet. Wanneer hun werkgever een tijdelijk contract verlengt, blijven zij nog wel onder de verantwoordelijkheid van UWV. Via lagere regelgeving wordt een einddatum vastgesteld voor de uitzonderingspositie van werkende Wajongers.

Wajongers die werken zonder voorziening of aanvullende uitkering van UWV, verliezen, na de overgangsperiode, hun recht op Wajong. Wanneer zij in de toekomst ondersteuning nodig hebben, kunnen zij een beroep doen op de voorzieningen in de WIA. Als zij hun werk verliezen krijgen zij te maken met de WW en vervolgens met de Participatiewet.

Wajongers met traject

Wanneer een Wajonger een re-integratietraject volgt bij een privaat re-integratiebedrijf op het moment van de herbeoordeling en dit traject nog doorloopt na de overdracht, dat wil zeggen zes maanden na de beschikking, dan draagt UWV de inhoudelijke aansturing van het traject over aan de gemeente. UWV blijft verantwoordelijk voor de betaling van het traject. Na afronding van het traject, is de gemeente verantwoordelijk voor de verdere re-integratie van deze persoon, voor de eventuele inzet van werkvoorzieningen, loonkostensubsidie of als er nog geen werk is gevonden, een uitkering.

Kostendelersnorm WWB

Wajongers die onder de werking van de Participatiewet komen, krijgen te maken met de nieuwe kostendelersnorm van de Wet Maatregelen WWB wanneer zij inwonen bij hun ouders. Zij krijgen te maken met een grote inkomensachteruitgang. Zie verder paragraaf 2.6.

2.4 Werkende Wajongers

Op basis van informatie van het zittend Wajong-bestand kunnen we inzicht geven in het arbeidsvermogen van jonggehandicapten die vanaf 2015 een beroep op de Participatiewet gaan doen.

In tabel 1 geven we een prognose van het kabinet van de omvang van de verschillende groepen van het zittend bestand van de Wajong per 1 januari 2015 weer.

Tabel 1 Prognose omvang zittende bestand Wajong, 1 januari 2015

Groep	Omvang bij benadering
Wajongers zonder arbeidsvermogen	100.000
Wajongers met arbeidsvermogen	140.000
Totaal zittend bestand Wajong	240.000

Bron: Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Participatiewet, p. 96

Van de Wajongers werkt ongeveer een kwart. In totaal zijn dit zo'n 54.000 werkende Wajongers (eind 2011). In tabel 2 is te zien dat van de werkende Wajongers iets minder dan de helft in de Wsw werkt en iets meer dan de helft bij een reguliere werkgever.

Tabel 2 Aantal werkende Wajongers, eind 2011

Groep	Omvang
Werkend bij reguliere werkgever	28.614
Werkend in de Wsw	25.362
Totaal aantal werkende Wajongers	53.976

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012, december 2012, p.9.

Arbidsvermogen jonggehandicapten die naar gemeenten gaan

Gemeenten krijgen met de nieuwe Participatiewet alleen te maken met jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, blijven bij UWV. Daarom is het interessant om het aantal werkende Wajongers af te zetten tegen de totale groep Wajongers met arbeidsvermogen. Daarvan werkt ongeveer 39%.⁸

Voor gemeenten is het ook van belang te kunnen inschatten hoeveel ondersteuning de nieuwe doelgroep nodig heeft om aan het werk te komen en blijven. Uit de tabellen 2 en 3 is af te leiden dat ongeveer drie kwart ondersteuning nodig zal hebben: iets minder dan de helft werkt in de Wsw en van diegenen die bij een reguliere werkgever werken, krijgt iets meer dan de helft (51%) nu ondersteuning. Uit tabel 4 blijkt dat ondersteuning meestal de vorm heeft van een jobcoach (35%) of loonkostensubsidie dan wel loondispensatie (54%).

⁸ 54.000 werkende Wajongers ten opzichte van 140.000 Wajongers met arbeidsvermogen.

Tabel 3 Ondersteuning Wajongers werkende bij reguliere werkgever

Groep	Aandeel
Werkt met nuluitkering zonder ondersteuning	17%
Werkt met nuluitkering met ondersteuning	9%
Werkt met gedeeltelijke uitkering zonder ondersteuning	17%
Werkt met gedeeltelijke uitkering met ondersteuning	35%
Werkt met behoud van uitkering zonder ondersteuning	14%
Werkt met behoud van uitkering met ondersteuning	7%
Totaal werkende Wajongers bij reguliere werkgever	100%

Bron: UWV Kennisverslag 2011-I, p. 50

Tabel 4 Welke ondersteuning krijgen werkende Wajongers?

Groep	Aandeel eind 2011
Jobcoach	35%
Loonkostensubsidie	16%
Loondispensatie	38%
Overige voorzieningen	6%

* Het gaat om ingezette ondersteuning en trajecten in de afgelopen twee jaar. Voor loondispensatie is gekeken of er de afgelopen vijf jaar een beschikking is afgegeven voor loondispensatie.

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012, december 2012, p.9.

Naast ondersteuning, heeft 74% van de werkende Wajongers nog een (aanvullende) uitkering (zie tabel 3). In tabel 5 is de hoogte van het inkomen uit werk opgenomen dat werkende Wajongers verwerven. Bijna 40% van de werkende Wajongers heeft een inkomen boven 75% van het WML en daarom geen aanvullende uitkering.

Tabel 5 Hoogte inkomsten uit werk van werkende Wajongers bij reguliere werkgevers (december 2011)

<= 20% van WML	15%
>= 21% - 50% van WML	27%
>= 50% - 75% van WML	19%
>= 75% - 100% van WML	11%
>= 100%	28%
Totaal	100%

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012, december 2012, p.9.

Het niet verdienen van het WML kan twee redenen hebben. De eerste is dat een Wajonger met loondispensatie werkt. De tweede is dat een Wajonger wel per uur minimaal het WML krijgt betaald, maar dat hij of zij een beperkt aantal uren werkt waardoor per maand het WML niet wordt verdiend (onder andere mensen met een urenbeperking). Beide redenen komen volgens UWV ongeveer even vaak voor.⁹

⁹ UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012, december 2012, p.9.

Gevolgen voor werkende Wajongers

- Van de Wajongers die op dit moment bij een reguliere werkgever werkt, heeft 17%, dat wil zeggen bijna 5.000 personen, geen aanvullende uitkering of ondersteuning. Zij verliezen hun recht op Wajong.
- De overige 83%, zo'n 24.000 personen, blijft onder de verantwoordelijkheid van UWV zolang het dienstverband loopt. Vanwege het grote aantal tijdelijke dienstverbanden van Wajongers zal, wanneer deze contracten niet verlengd worden, op vrij korte termijn al een groot deel van deze werkende Wajongers alsnog onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen. Van hen zal ongeveer drie kwart ondersteuning nodig hebben in de vorm van een job coach en/of loonkostensubsidie.
- Deze ex-Wajongers kunnen onder de Participatiewet met loonkostensubsidie gaan werken in plaats van loondispensatie. Hierdoor kunnen zij het minimum loon gaan verdienen en er ten opzichte van de huidige situatie flink op vooruit gaan. Het kan voor werkende Wajongers dus financieel gunstig zijn om onder de Participatiewet te komen. Een mogelijk gedragseffect is dat deze Wajongers deze overgang zo mogelijk zullen bespoedigen. Hierbij speelt wel de onzekerheid of gemeenten hen (tijdig) de benodigde ondersteuning zullen bieden voor het vinden van nieuw werk (zie paragraaf 5.6).
- Daarnaast zijn er nog zo'n 25.000 Wajongers die in de Wsw werken. Zij kunnen daar in principe tot hun pensioen blijven werken.

2.5 Nieuwe instroom jonggehandicapten

In tabel 6 is onze schatting opgenomen van de samenstelling van de jaarlijkse instroom van jonggehandicapten in de Wajong en de Participatiewet.

Tabel 6 Schatting samenstelling instroom jonggehandicapten

Groep jonggehandicapten	Rechten	Jaarlijkse instroom
Duurzaam geen arbeidsmogelijkheden	Wajong 2015	4.000
Geen arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam	In eerste instantie geen Wajong 2015, latere instroom in Wajong mogelijk, bij vaststelling duurzaamheid binnen 5 jaar of na tien jaar niet gewerkt.	± 1.500
Met arbeidsvermogen,	Recht op inkomensondersteuning en re-integratie-ondersteuning Participatiewet	10.000
Met arbeidsvermogen, gehuwd/samenwonend met werkende partner	Recht op re-integratie-ondersteuning, geen recht op inkomensondersteuning Participatiewet	± 500
Totaal		16.000

Bron: UWV: *Wajongmonitor: tweede rapportage. Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*. 21 juni 2011p.106, bewerking Regioplan.

Wij gaan hieronder in op de volgende subgroepen binnen de nieuwe instroom jonggehandicapten die onder de gemeentelijke doelgroep van de Participatiewet komen:

1. Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden en recht op uitkering.
2. Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden zonder recht op uitkering.
3. Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam.

Ad 1: Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden en recht op uitkering

De groep jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden die recht heeft op een bijstandsuitkering zal naar benadering een omvang hebben van ongeveer 10.000 per jaar. Voor deze groep gelden de polisvoorwaarden van de WWB, inclusief de aanscherpingen van de Wet Maatregelen WWB.

Jonggehandicapten die samenwonen of gehuwd zijn, krijgen te maken met de gezamenlijke middelentoets en jonggehandicapten die bij hun ouders wonen, krijgen vanwege de nieuwe kostendelersnorm een lagere uitkering (43⅓ % WML).

Deze groep kan door gemeenten met loonkostensubsidie of beschut werk geholpen worden. In veel gevallen zal ook een re-integratietraject nodig zijn en/of een job coach. Van de huidige werkende Wajongers heeft immers drie kwart begeleiding van een job coach of Wsw-organisatie. Het vraagt dus aanzienlijke investeringen. Hier staat tegenover dat de bespaarde uitkeringen ten goede komen aan gemeenten.

Studerende jonggehandicapten

In de Participatiewet is geen studieregeling opgenomen zoals in de nWajong wel het geval is. Dit betekent dat studerende jonggehandicapten geen recht hebben op een uitkering op basis van de Participatiewet zo lang zij studiefinanciering ontvangen. Zij hebben meestal wel recht op een bijstandsuitkering als zij een tegemoetkoming op grond van de WTOS ontvangen.¹⁰

Stoppen met opleiding?

De nieuwe instroom van jonggehandicapten krijgt te maken met het verdwijnen van de studieregeling voor Wajongers. Zij zijn vaak niet in staat om de studiefinanciering aan te vullen met inkomsten uit een bijbaantje. Een mogelijk gedragseffect is dat een deel van deze groep zal stoppen met studeren om hun inkomen veilig te stellen. Dit zal hun kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk verkleinen.

Ad 2: Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden zonder recht op uitkering

Een relatief kleine groep jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden zullen geen recht hebben op inkomensondersteuning van de Participatiewet vanwege de partnertoets. Het gaat naar schatting om maximaal ongeveer 500 jonggehandicapten per jaar. Deze jonggehandicapten hebben een sterke financiële prikkel om te gaan werken. Zij mogen elke euro die ze verdienen houden. Er is immers geen uitkering waarop wordt gekort. De gemeente kan voor hen ook loonkostensubsidie of beschut werk inzetten. Echter de inzet van

¹⁰ Een meerderjarig kind dat regulier bekostigd onderwijs volgt, of studiefinanciering op grond van de WSF2000 of een tegemoetkoming op grond van de WTOS ontvangt, wordt voor de bijstandverlening niet als meerderjarig kind aangemerkt, mits diens inkomen niet meer bedraagt dan € 1023,42 netto per maand (inclusief eventuele studiefinanciering naar het normbedrag van artikel 3.18 van de WSF 2000) Dat meerderjarige kind is derhalve geen gezinslid en geldt in beginsel als zelfstandig subject van bijstand (bron: Stimulansz: Analysedocument wetswijziging WWB. Gevolgen wetswijziging voor gemeentelijke verordeningen, oktober 2011, p. 6.

loonkostensubsidie voor een niet-uitkeringsgerechtigde levert geen reductie van de uitkering op. Door het aan het werk helpen van een niet-uitkeringsgerechtigde *stijgen* daarmee de uitkeringslasten van de gemeente. Daarnaast zal de meerderheid van deze groep ook hulp nodig hebben van de gemeente bij de re-integratie.

Ad 3: Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam

Jonggehandicapten die geen arbeidsmogelijkheden hebben, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn, komen in de toekomst niet in aanmerking voor de Wajong. Deze groep mag qua omvang niet over het hoofd gezien worden.

Uit de eerste rapportage van de Wajongmonitor blijkt dat in het eerste half jaar van 2010 13% van de jonggehandicapten in de uitkeringsregeling komt (en dus duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft) terwijl men vooraf 30% verwachtte. Eén van de verklaringen die hiervoor gegeven wordt, is “dat het op voorhand moeilijk is om te beslissen dat er duurzaam geen mogelijkheden zijn tot loonvormende arbeid zijn”. Onze inschatting is dat 10 à 15 procent van de nieuwe instroom in eerste instantie tot groep jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam zal behoren.

Grote groep geen arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam

We kunnen dus verwachten dat ook na de inwerkingtreding van de Participatiewet een aanzienlijke groep geen arbeidsmogelijkheden heeft, waarbij (nog) niet vastgesteld kan worden dat dit duurzaam is. Wij schatten dat dit voor jaarlijks 1.500 tot 3.000 nieuwe jonggehandicapten het geval zal zijn. Op termijn kan de omvang van deze groep oplopen tot meer dan tienduizend.

Daarnaast zal er vanuit het zittend bestand van de Wajong ook nog een groep jonggehandicapten bij de gemeente aankloppen die al enige tijd geen arbeidsmogelijkheden hebben, maar niet duurzaam.

Mogelijkheden voor latere instroom in Wajong

Een jonggehandicapten die op zijn achttiende wel al beperkingen door ziekte heeft, maar waar geen sprake is van duurzaam geen arbeidsmogelijkheden, kan tot vijf jaar na zijn achttiende verjaardag als nog in aanmerking komen voor de Wajong wanneer hij als nog aan de voorwaarden voldoet.

Een jonggehandicapte voor wie wordt vastgesteld dat hij op zijn achttiende, tijdens studie, of binnen vijf jaar daarna, geen arbeidsmogelijkheden heeft zonder dat er sprake is van een duurzame situatie, kan na tien jaar alsnog in aanmerking komen voor de Wajong. Wanneer hij tien jaar achter elkaar geen mogelijkheden tot werk heeft. UWV hoeft na deze tien jaar de duurzaamheid niet te onderzoeken, maar slechts vast te stellen dat de betrokkene geen (mogelijkheden tot) werk heeft gehad.

Gevolgen Participatiewet voor jonggehandicapten zonder mogelijkheden, niet duurzaam

De vraag nu is: wat gebeurt er met de nieuwe instroom van jonggehandicapten die geen arbeidsmogelijkheden heeft, maar waarbij (nog) niet vastgesteld kan worden dat dit duurzaam is? Wanneer er op een later moment toch sprake blijkt te zijn van duurzame, volledige arbeidsongeschiktheid, ontstaat er alsnog recht op de Wajong. Gemeenten hebben er baat bij om niet te investeren in deze jonggehandicapten en hen na tien jaar als nog in de Wajong te laten stromen.

Gedragseffecten groep zonder mogelijkheden (nog) niet duurzaam

- De groep jonggehandicapten die geen arbeidsmogelijkheden heeft, maar waarvan de duurzaamheid (nog) niet vastgesteld kan worden, komt in een onzekere situatie. Het risico bestaat dat er geen aandacht is voor deze groep. Deze groep heeft sociaal-medische begeleiding nodig en het is de vraag of gemeenten hierin willen investeren. Het levert immers in termen van re-integratie niet direct wat op.
- Zij vragen zich af: is mijn volledige arbeidsongeschiktheid tijdelijk of toch duurzaam? Met andere woorden kom ik toch nog in de Wajong of wat betekenen de re-integratieverplichtingen van de Participatiewet voor mij, moet ik toch solliciteren of word ik van die verplichting ontheven? Hoe lang blijft deze onzekerheid nog bestaan? Deze situatie kan psychisch belastend zijn. Dit komt bovenop de arbeidsongeschiktheid. Hoe langer deze periode duurt, hoe moeilijker re-integratie zal zijn.

2.6 Jonggehandicapten en de polisvoorwaarden van de WWB

Middelentoets gehuwden en vermogenstoets

Met de Participatiewet gaan de polisvoorwaarden van de WWB ook gelden voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen wanneer zij een beroep op een gemeentelijke uitkering doen. Dit betekent ondermeer dat gehuwde en samenwonende jonggehandicapten te maken krijgen met een gezamenlijke middelentoets. De inkomensachteruitgang kan oplopen tot 70% WML.

Een jonggehandicapte met vermogen kan, als gevolg van de vermogenstoets, zijn uitkering geheel verliezen (zie tabel 7).

Tabel 7 Inkomenseffect middelentoets en vermogenstoets WWB

	Wajong	WWB	Inkomenseffect
Twee gehuwde jonggehandicapten met uitkering	2* 75% WML = 150% WML	100% WML	-50% WML
Jonggehandicapte met uitkering gehuwd met werkende partner	Inkomen partner + 75% WML uitkering	Inkomen partner, geen uitkering	-75% WML
Jonggehandicapte met vermogen	Uitkering 75% WML	Geen uitkering	-75% WML

Van de nieuwe instroom in de Wajong van 2010 woonde 7% samen met een partner. Dit is de potentiële groep die met bovenstaande inkomensgevolgen te maken kan krijgen. Het is niet bekend hoeveel Wajongers uit het zittend bestand samenwonen en hoeveel van hen vermogen heeft.¹¹

Kostendelersnorm Wet maatregelen WWB

Met de Wet maatregelen WWB wordt de kostendelersnorm geïntroduceerd. Daarmee wordt de hoogte van de WWB-uitkering afhankelijk van het aantal volwassen huisgenoten; hoe meer volwassen huisgenoten, hoe lager de uitkering. De hoogte van de uitkering is niet afhankelijk van de aard en de hoogte van het inkomen van de huisgenoten. Dit betekent dat een volwassen jonggehandicapte met een bijstandsuitkering die inwoont bij zijn ouders die een betaalde baan hebben, een uitkering krijgt van 43^{1/3}% van het WML, ongeacht de hoogte van het inkomen van zijn ouders. Dit is een grote vooruitgang ten opzichte van de huishoudinkomenstoets, waar voor huisgenoten een gezamenlijke middelentoets gold, waardoor de betreffende jonggehandicapte geen uitkering zou krijgen. Voor de kostendelersnorm maakt het niet uit of de huisgenoten familie van elkaar zijn of niet. Het ministerie van SZW schat dat er zo'n 13.000 jonggehandicapten van het zittend bestand Wajong te maken krijgen met de kostendelersnorm.¹²

Tabel 8 **Gevolgen kostendelersnorm voor uitkeringshoogte**

	Uitkerings- hoogte (geen huis- genoten)	Huidige situatie	Situatie na invoering kostendelersnorm	
			<i>Deelt kosten met één of meer volwassene(n)</i>	<i>Deelt kosten met één volwassene</i>
Alleenstaanden	70%	Tussen 50% & 70%	50%	43 ^{1/3} %
Alleenstaande ouders	90%	Tussen 70% & 90%	70%	63 ^{1/3} %
Gehuwden	100%	100% -/- verlaging	86 ^{2/3} %	80%

Gehuwden behouden met de kostendelersnorm hun gezamenlijke middelentoets. Zij krijgen een uitkering van maximaal 100% WML en inkomen uit arbeid van een van de partners wordt volledig gekort op de gezamenlijke uitkering.

¹¹ Het ministerie schat dat 15.000 Wajongers die hun Wajongrecht verliezen, geen beroep gaan/kunnen doen op een bijstandsuitkering vanwege "werk en toetsen" (zie MvT, p.96).

¹² Zie schriftelijke beantwoording vragen fracties over Wet Maatregelen WWB (33 801, p.19). Daarnaast zijn er dus nog 15.000 Wajongers die geen beroep op een bijstandsuitkering gaan doen (zie voorgaande noot).

Grote financiële achteruitgang Wajongers met arbeidsvermogen die met anderen wonen

Wajongers met arbeidsvermogen die zijn gehuwd met een werkende partner en jonggehandicapten met vermogen verliezen hun hele uitkering. Zij hebben een grote financiële prikkel om te gaan werken.

Wajongers met arbeidsvermogen die inwonen bij hun ouders, krijgen ook te maken met een flinke inkomensachteruitgang. Zij zullen wellicht versneld zelfstandig gaan wonen om recht te krijgen op een volledige uitkering. Voor een deel van deze groep zal dit niet mogelijk zijn in verband met hun zorgbehoefte. Ook deze jonggehandicapten hebben een relatief grote financiële prikkel om te gaan werken.

Drempels voor samenwonen

Jonggehandicapten met een bijstandsuitkering die gaan samenwonen, krijgen te maken met een grote inkomensachteruitgang. Een mogelijk effect kan zijn dat deze jonggehandicapten besluiten daarom niet te gaan samenwonen, dit zo lang mogelijk uitstellen of samenwonen niet te melden. Mogelijk gaan samenwonende jonggehandicapten als gevolg van de inkomensachteruitgang weer apart wonen.

3 GEVOLGEN VOOR WSW'ERS

3.1 Participatiewet over de Wsw

Vanaf 1 januari 2015 kan er niemand meer de huidige Wsw instromen. Mensen die op 31 december 2014 op de wachtlijst voor de Wsw staan, worden niet meer toegelaten tot de Wsw.

Dit is een verandering ten opzichte van de Wet Werken naar Vermogen. In dat wetsvoorstel werd de toegang tot de Wsw beperkt tot mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken. Mensen die op 31 december 2014 in de Wsw werkzaam zijn op basis van een Wsw-dienstbetrekking behouden hun huidige wettelijke rechten en plichten.

3.2 Gevolgen voor SW-bedrijven

Het aantal personen dat in de Wsw werkt, zal door natuurlijk verloop gestaag afnemen totdat er in de structurele situatie vanaf ongeveer 2050 niemand meer in de Wsw werkt. Het kabinet voorziet in de komende jaren een jaarlijkse afname van het aantal Wsw'ers van 5.000 (zie tabel 9).

Tabel 9 Volume-ontwikkeling Wsw (jaargemiddelden x 1000)

	2014	2015	2016	2017	2018	Struct
Daling aantal Wsw-plekken	0	-2,5	-7,5	-12,5	-17,3	-90,8
Restend aantal Wsw-plekken	90,8	88,3	83,3	78,3	73,6	0

Bron: Memorie van Toelichting Participatiewet, p. 91.

Uit tabel 10 blijkt dat bijna de helft van de uitstromers uit de Wsw in 2012 met pensioen gaat of overlijdt. Meer dan een kwart stroomt uit wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Tabel 10 Bestemming na uitstroom uit werknemersbestand in 2012

Bestemming	Percentage
Reguliere arbeid buiten Wsw	1%
Uitkering ziekte of arbeidsongeschiktheid	27%
(Vervroegd) pensioen	38%
Voorziening ihkv Awbz	4%
Overlijden werknemer	8%
Uitkering Wwb, loaz, loaz, WW	3%
Overig/onbekend	19%

Bron: Wsw-statistiek 2012. Jaarrapport, p.43, bewerking Regioplan.

Financiering Wsw

De uitvoering van de Wsw wordt vanaf 2015 uit het ontschot re-integratiebudget van de Participatiewet gefinancierd¹³. Daarnaast bestaat de financiering van de SW-sector uit de eigen inkomsten van SW-bedrijven en eigen gemeentelijke bijdragen. Met het vaststellen van het macrobudget Wsw wordt rekening gehouden met de afbouw van het aantal Wsw-plekken als gevolg van autonomen uitstroom in de komende jaren. Het Rijk zal aan gemeenten geen taakstelling meer opleggen voor het aantal te realiseren arbeidsplekken Wsw.

Bezuinigingen

Met de Participatiewet wordt er flink bezuinigd op de rijksbijdrage per Wsw-plek: deze neemt af van bijna 25.600 euro in 2015 tot 22.700 euro vanaf 2020¹⁴. Een bezuiniging van ruim twintig procent dus. Deze 'efficiencykorting' gaat in vergelijking met de Wet werken naar vermogen twee jaar later in (in 2015) en wordt verspreid over zes jaar in plaats van drie jaar. Dit levert gemeenten ten opzichte van de Wet werken naar vermogen over de periode 2013-2019 een voordeel van 1 miljard euro op.

In tabel 11 zijn de gecombineerde financiële gevolgen op SW-bedrijven opgenomen van het sluiten van de toegang tot de Wsw en de efficiencykorting. In 2018 is de fictieve rijksbijdrage 600 miljoen minder dan in 2013. Dit is een bezuiniging van 26%. Omdat het kabinet in de Memorie van Toelichting inzicht geeft in de bezuiniging tot 2018, heeft Regioplan voor 2019 en 2020 een schatting gemaakt van de bezuiniging: de fictieve rijksbijdrage aan de Wsw zal in 2020 verder zijn gedaald tot iets minder dan 1,5 miljoen euro. Dit is 883 miljoen euro, dat wil zeggen 37% minder dan in 2013. De gevolgen voor SW-bedrijven zijn dus groot.

Tabel 11 Vermindering fictieve rijksbijdrage aan Wsw

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wsw-budget 2013	2.360	2.360	2.360	2.360	2.360	2.360	2.360
Bruto opbrengst wegens geen nieuwe instroom	0	-64	-187	-305	-411	-507*	-593*
Efficiencykorting	0	-40	-90	-140	-190	-240	-290*
Wsw-budget 'oude stijl'	2.360	2.256	2.083	1.915	1.759	1.613*	1.477*

Bron: Memorie van Toelichting Participatiewet, p. 93 (tabel 5 en 6). Cijfers met * zijn een schatting van Regioplan op basis van cijfers MvT.

¹³ Binnen het gemeentefonds wordt vanaf 1 januari 2015 tijdelijk een sociaal deelfonds gecreëerd in ieder geval bestaande uit het Participatiewet, de nieuwe middelen voor de uitvoering van de WMO en van de Jeugdwet. Het uitkeringsbudget blijft gescheiden (MvT, p.66).

¹⁴ MvT, p. 93.

Een groot deel van de kosten van SW-bedrijven zijn de salarissen van de SW-werknemers. Uit tabel 12 blijkt dat ruim drie kwart van de huidige Wsw'ers meer verdient dan het wettelijk minimum loon. Een op de vijf Wsw'ers verdient meer dan 140% WML. Gemiddeld is het salaris van Wsw'ers 120% van het wettelijk minimum loon.

Tabel 12 Salarishoogte Wsw'ers in 2012

Salaris Wsw'ers	Aandeel
Wettelijk minimum loon (WML)	23,2%
Tot 120% WML	27,9%
120-140% WML	29,2%
> 140% WML	19,7%
Totaal	100%
	(n= 96.117)

Bron: Wsw-statistiek 2012. Jaarrapport, p.38.

Risico's SW-bedrijven

In vergelijking met de Wet Werken naar Vermogen zijn de financiële gevolgen van de Participatiewet voor SW-bedrijven kleiner. Op de eerste plaats wordt de efficiencykorting later ingevoerd en verspreid over zes in plaats van drie jaar. Dit geeft SW-bedrijven meer tijd om noodzakelijk aanpassingen te doen. Er is geen extra geld beschikbaar om de reorganisaties door te voeren zoals bij de Wet werken naar vermogen (400 miljoen).

Op de tweede plaats is er geen nieuwe instroom in de Wsw meer, waarvoor de cao Wsw moet worden toegepast terwijl de rijksfinanciering uitgaat van salarissen van maximaal het wettelijk minimum loon. Wanneer SW-bedrijven in het kader van de Participatiewet de voorziening beschut werken gaan uitvoeren, kunnen de salarissen in evenwicht gebracht worden met de rijksfinanciering.

Tegen deze twee voordelen staan ook nadelen van de Participatiewet voor SW-bedrijven. Gemeenten hebben geen taakstelling meer voor het realiseren van het aantal plekken beschut werken en gemeenten kunnen ervoor kiezen om beschut werken buiten het SW-bedrijf om te organiseren. De afname van het aantal SW-werknemers betekent vooral voor SW-bedrijven waar relatief veel werknemers intern werken, een groot financieel risico (overhead en infrastructuur kunnen niet altijd tijdig worden aangepast aan de afname van het aantal SW-werknemers). Daar staat tegenover dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om voor (meer) re-integratie en dagbesteding de infrastructuur van het SW-bedrijf te gebruiken.

Kortom, de efficiencykorting en het stopzetten van instroom de in de Wsw brengen financiële risico's voor SW-bedrijven met zich mee. Deze risico's hangen samen met de financiële uitgangssituatie¹⁵ en relatieve omvang van het

¹⁵ In 2012 hadden de SW-bedrijven gezamenlijk een negatief bedrijfsresultaat van 167 miljoen euro. De gemeentelijke bijdragen bedroegen 71 miljoen euro. Hieronder gaan grote verschillen schuil tussen de SW-bedrijven. Bron: Cedris, Branche-informatie 2012.

SW-bedrijf, de beleidskeuzen die gemeenten maken, de kwaliteit van het management van de SW-bedrijven en de regionale arbeidsmarktsituatie. Gemeenten kunnen in de verleiding komen om (toenemende) verliezen op de Wsw uit het gebundelde re-integratiebudget te financieren. Dan kan het beslag van de Wsw op het re-integratiebudget stijgen. Dit gaat ten koste van de re-integratie van andere gemeentelijke doelgroepen.

Verschillen tussen regio's

Het percentage Wsw-banen kent grote verschillen tussen provincies. Het aandeel Wsw-banen in het totaal aantal banen loopt uiteen van 0,7% in Utrecht en Noord-Holland tot 2,7% in Groningen.¹⁶ Een factor 3 verschil dus. In gemeenten met relatief veel Wsw-banen is het aandeel van het fictieve Wsw-budget in het gebundelde re-integratiebudget groter. Hierdoor is ook het risico groter dat de re-integratie van andere klantgroepen in de knel komt door een toenemend beslag van de Wsw op het re-integratiebudget.

Bezuinigingen Wsw kunnen ten koste gaan van andere klantgroepen

De efficiencykorting op de Wsw en het stopzetten van instroom in de Wsw brengt financiële risico's voor SW-bedrijven met zich mee. Dit kan leiden tot een groter beslag van de Wsw op het gebundelde re-integratiebudget. Dit gaat ten koste van de re-integratie van andere gemeentelijke doelgroepen. Dit risico is met name aanwezig in de regio's met relatief veel Wsw-banen of met SW-bedrijven die nu al in de rode cijfers staan.

Reorganisaties

Het stopzetten van de instroom in de Wsw en de bezuinigingen hebben grote gevolgen voor SW-bedrijven. Naast het streven naar meer detacheringen, zullen SW-bedrijven flink moeten bezuinigen op de bedrijfsvoering en de begeleiding van Wsw'ers.

Doordat er geen nieuwe instroom meer is, zullen SW-bedrijven kleiner worden. Dit heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering. SW-bedrijven zullen (wederom) kritisch moeten kijken welke productielijnen nog rendabel zijn. Door de afname van het aantal SW-werknemers en door de vergrijzing als gevolg van het stopzetten van de nieuwe instroom, zullen productielijnen afgebouwd moeten worden. De diversiteit van werksoorten zal verminderen. Wellicht zullen SW-bedrijven onderling meer gaan samenwerken, om voldoende diversiteit van werksoorten te behouden.

Tot slot is niet uit te sluiten dat SW-bedrijven failliet gaan. Met name in regio's, aan de randen van het land, waar de mogelijkheden tot detacheringen beperkt zijn vanwege de arbeidsmarktsituatie, zijn er wellicht onvoldoende mogelijkheden tot bezuinigen.

¹⁶ UWV: Kennismemo 10/08. Regionale verschillen bij het beroep op de Wajong. 30 september 2010.

Gemeenten zullen de financiële kwetsbaarheid van SW-bedrijven proberen te verminderen door de nieuwe voorziening beschut werk bij het SW-bedrijf onder te brengen, een (groter) deel van de re-integratietaken en mogelijk dagbesteding bij het SW-bedrijf te beleggen. Dit biedt kansen voor SW-bedrijven om financieel gezonder te worden, maar zal ook nieuwe reorganisaties tot gevolg hebben.

SW-bedrijven kunnen ook te maken krijgen met de situatie dat een deel van de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling er wel voor kiest om het beschut werk, re-integratie en dagbesteding bij het SW-bedrijf te beleggen en een deel van deze gemeenten dat niet of in minder mate doet.

3.3 Gevolgen voor huidige Wsw'ers

Gelijke rechten huidige Wsw'ers

Mensen die op 31 december 2014 in de Wsw werkzaam zijn op basis van een Wsw-dienstbetrekking behouden hun huidige wettelijke rechten en plichten¹⁷:

- De arbeidsvoorwaarden voor deze groep blijven de verantwoordelijkheid van werkgevers (gemeenten) en werknemers.
- De herindicatie blijft in handen van UWV. De criteria hiervoor veranderen niet.
- De Participatiewet schrapt geen Wsw-dienstbetrekkingen en wijzigt de gronden niet om een Wsw-dienstbetrekking voor onbepaalde tijd op te zeggen.¹⁸
- Ook behoudt de gemeente de huidige mogelijkheid om een Wsw-dienstbetrekking voor bepaalde tijd niet te verlengen.¹⁹
- Het blijft voor gemeenten mogelijk om mensen die in dienst van een SW-bedrijf een Wsw-dienstbetrekking hebben, een begeleid werken dienstbetrekking aan te bieden.
- Ook blijft het mogelijk om mensen die in een begeleid werken dienstbetrekking werken na afloop een nieuwe begeleid werken dienstbetrekking aan te bieden of hen terug te laten keren in de dienstbetrekking bij het SW-bedrijf.
- Gemeenten behouden de mogelijkheid om mensen die bereid zijn een begeleid werken dienstbetrekking te aanvaarden, een terugkeergarantie te bieden naar een dienstbetrekking bij het SW-bedrijf.

Samenstelling zittend bestand Wsw

In tabel 13 is de omvang en samenstelling van de huidige Wsw-populatie opgenomen. Van de ruim 100.000 mensen die in de Wsw werken, zijn er ruim 25.000 Wajongers. Dit is dus overlap met tabel 2. In 2012 werkte 33% van de Wsw'ers buiten de muren van het SW-bedrijf onder de directe verantwoordelijk-

¹⁷ MvT Participatiewet, p.60.

¹⁸ MvT Wet Werken naar vermogen, p.31.

¹⁹ MvT Wet Werken naar vermogen, p.31.

heid van een reguliere werkgever. Hiervan is de grote meerderheid (81%) gedetacheerd en valt dus onder de cao Wsw. Slechts zes procent van de Wsw'ers is in dienst van een reguliere werkgever via begeleid werken. Dit terwijl de helft van de nieuwe indicaties begeleid werken betreft.

Tabel 13 Samenstelling Wsw-populatie

Groep	Omvang (eind 2012)	Aandeel in totaal
Werkend in de Wsw	102.445	100%
Waarvan beschut werk ²⁰		67,0%
Waarvan extern in groep: groepsdetachering		10,6%
Waarvan individueel gedetacheerd		16,2%
Waarvan in dienst van reguliere werkgever (begeleid werken)		6,2%

Bron: Wsw-statistiek 2012. Jaarrapport, p.29.

Wsw'ers krijgen te maken met toenemende drang naar buiten

Het gevolg van de efficiencykorting op de rijksbijdrage per Wsw-plek, zal in ieder geval zijn dat SW-organisaties nog meer werk gaan maken van het detacheren van Wsw'ers bij reguliere werkgevers om zo de gemiddelde kosten per Wsw'er te verlagen.

De drang naar buiten biedt voor een deel van de huidige SW-werknemers kansen, voor een ander deel bedreigingen. Kansen voor de werknemers die nu binnen de beschermde omgeving van de Wsw onder hun niveau werken en ondersteuning aangeboden krijgen om bij reguliere werkgevers naar vermogen te gaan werken. Dit geldt in ieder geval voor de Wsw'ers met een indicatie voor begeleid werken die desondanks in dienst zijn van een SW-bedrijf. Aangezien bijna de helft van de indicaties begeleid werken betreft, is dit een grote groep. In de praktijk zullen SW-werknemers niet in dienst komen van reguliere werkgevers, maar alleen via detachingsconstructies bij reguliere werkgevers gaan werken. Voor de betreffende werknemers brengt detachering minder risico's met zich mee en werkgevers lijken ook een voorkeur voor detachering te hebben.²¹

²⁰ Inclusief werken op locatie. Voor het onderscheid tussen beschut werk en detachering is de begeleiding bepalend: door het SW-bedrijf of door een reguliere werkgever.

²¹ SW-werknemers die gedetacheerd worden bij reguliere werkgevers, blijven in dienst van het SW-bedrijf en blijven onder de cao Wsw vallen. Een SW-werknemer die in dienst treedt bij een reguliere werkgever, gaat er doorgaans in arbeidsvoorwaarden niet op vooruit.

Gevolgen bezuinigingen voor huidige Wsw'ers

- De bezuinigingen leiden binnen de SW-bedrijven tot een grote drang naar buiten. Dit biedt voor een deel van de huidige SW-werknemers kansen, maar een groot deel van de Wsw'ers zal de druk om buiten de Wsw-organisatie te gaan werken, als een bedreiging ervaren. Dit zal voor onrust in SW-bedrijven zorgen.
- Huidige SW-werknemers zullen te maken krijgen met ingrijpende reorganisaties. Het risico op uitval en toenemend ziekteverzuim is hierbij aanwezig. Op termijn kan dit leiden tot extra instroom in de WIA.
- Bezuinigingen op de begeleiding kunnen de mogelijkheden tot ontwikkeling van Wsw-werknemers beperken.
- Door het afstoten van werksoorten zullen sommige Wsw'ers gedwongen worden ander werk moeten gaan doen dat minder goed aansluit bij hun mogelijkheden en voorkeuren.
- Samenwerking tussen SW-bedrijven kan als gevolg hebben dat Wsw'ers in een andere locatie moeten gaan werken met een grotere reisafstand.
- Faillissement van SW-bedrijven kan leiden tot het einde van Wsw-dienstverbanden.
- In de gevallen waar Wsw en dagbesteding binnen één organisatie worden uitgevoerd, is niet uit te sluiten dat de stap naar dagbesteding als alternatief kleiner wordt.

3.4 Nieuwe instroom naar beschut werk

Geen nieuwe instroom in de Wsw

Vanaf 1 januari 2015 kan er niemand meer de Wsw instromen. Mensen die op 31 december 2014 op de wachtlijst voor de Wsw staan, worden niet meer toegelaten tot de Wsw. De mogelijkheid tot het indienen van een verzoek bij UWV voor een Wsw-indicatie wordt zestien weken voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Participatiewet afgesloten. Het kabinet geeft in de Memorie van Toelichting van de Participatiewet aan dat de kans zeer klein is dat iemand die in de loop van 2014 nog een Wsw-indicatie krijgt, ook daadwerkelijk via de Wsw aan de slag komt. Dit vanwege de wachtlijst voor de Wsw. Vanaf 2015 hoeft UWV geen indicaties Wsw meer uit te voeren. De herindicatie blijft wel in handen van UWV. In de Werkkamer hebben de VNG en sociale partners afgesproken om mensen op de wachtlijst van de Wsw (en Wajongers) de eerste jaren prioriteit te geven bij de toeleiding naar de extra banen bij reguliere werkgevers. Voor 2014 zullen de werkgevers ook uit deze groep werven (zie verder paragraaf 5.4).

Gevolgen afspraak in Werkkamer over prioriteit wachtlijst Wsw

Doordat personen op de wachtlijst van de Wsw prioriteit krijgen bij de toeleiding naar de extra banen, is er een prikkel om in 2014 toch nog een indicatie Wsw aan te vragen, ook al is de kans op instroom in de Wsw klein. Mensen kunnen hun kans op werk bij een reguliere werkgever hierdoor vergroten.

Wie wordt verantwoordelijk voor de nieuwe instroom?

Tabel 14 geeft weer waar de instroom in de Wsw in 2012 vandaan kwam. Daaruit blijkt dat ongeveer twee derde van de mensen die in de huidige situatie de Wsw instroomt, vanaf 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten zal komen. Dit gaat in ieder geval om mensen met een bijstandsuitkering (26%), met een Wajonguitkering (18%) en mensen zonder inkomen (10%). Mensen met alimentatie of studiefinanciering zullen grotendeels ook een beroep op gemeenten doen (10%). Ruim een kwart van de nieuwe instroom Wsw viel onder de verantwoordelijkheid van UWV (ziekte, WAO en WW). Zij kunnen in de toekomst in eerste instantie geen beroep doen op gemeenten.

Tabel 14 Inkomenssituatie bij instroom in Wsw, 2012

Inkomen	Aandeel
Uitkering ziekte	5%
WAO	9%
Wajong	18%
WWB, loaw, loaz	26%
WW	12%
Inkomen uit gesubsidieerde arbeid ihkv WWB	8%
Ander inkomen (alimentatie, studiefinanciering)	10%
Geen inkomen	10%
Overig/onbekend	5%
Totaal	100% (n=8.893)

Bron: Wsw-statistiek 2012. Jaarrapport, p.39 (tabel 5.10) en p. 40 (tabel 5.11.1).

Geen mogelijkheid beschut werk voor UWV-klanten

Een kwart van de huidige instroom in de Wsw zal in de toekomst niet meer in aanmerking komen voor beschut werk omdat zij onder de verantwoordelijkheid van UWV komen. Diegenen die uitsluitend beschut werk kunnen verrichten, zal daarom weinig kans hebben om nog aan het werk te komen. Een deel van hen zal op termijn als nog bij gemeenten aankloppen, omdat hun WW-uitkering stopt of hun WIA-uitkering onder bijstandsniveau komt.

Nieuwe voorziening beschut werk

Als alternatief voor de Wsw kunnen gemeenten de nieuwe voorziening beschut werk inzetten. De doelgroep zijn mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt.

Gemeenten krijgen de ruimte om de voorziening beschut werk vorm en inhoud te kunnen geven. Het gaat hierbij altijd om een dienstbetrekking, aangezien beschut werk bedoeld is voor mensen die in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. Dit onderscheidt beschut werk van dagbesteding.

Hoe gemeenten de dienstbetrekking organiseren, via een gemeentelijke dienst, NV, BV of Stichting, behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Ook kunnen gemeenten mensen (via detachering) in een beschutte omgeving bij reguliere werkgevers laten werken.

Beloning bij beschut werk

De beloning van de werknemers met een dienstbetrekking beschut werk bedraagt ten minste het wettelijk minimum loon. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om het nieuwe instrument loonkostensubsidie in te zetten.²² De overheid geeft een loonkostensubsidie ter grootte van het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimum loon tot een maximum van 70 procent van het wettelijk minimum loon.

Verordening

Gemeenten bepalen wie er voor de voorziening beschut werk in aanmerking komt. Gemeenten zijn verplicht om in een verordening de regels vast te leggen voor de aard en omvang van de voorziening beschut werk. Gemeenten moeten ook de toelatingscriteria voor beschut werk in een verordening vastleggen. In de Werkkamer is afgesproken dat UWV gaat vaststellen of mensen zijn aangewezen op beschut werk. Gemeenten bepalen vervolgens zelf of zij deze mensen ook plaatst in een dienstbetrekking beschut werk. Hierdoor kan er dus een wachtlijst voor beschut werk ontstaan.

Financiering

In het gebundelde re-integratiebudget komen middelen beschikbaar voor de begeleiding en ondersteuning van de mensen die via de voorziening beschut werk aan de slag zijn. In de structurele situatie gaat het om financiële middelen voor 30.000 plekken.²³

Geen taakstelling

In de Wet werken naar vermogen bestond voor gemeenten de verplichting dat minimaal één op de drie plekken die jaarlijks vrijkomt doordat mensen de Wsw verlaten, bestemd moest worden voor nieuwe plekken beschut werk. Met de Participatiewet vervalt deze verplichting. Gemeenten hebben dus de vrijheid om minder plekken beschut werken te creëren dan een derde van het aantal vrijkomende Wsw-plekken. De regering gaat echter de inzet van de voorziening

²² In afwijking van de jaarlijks verplichte loonwaardebepaling bij een reguliere loonkostensubsidie kunnen gemeenten bij beschut werk volstaan met het eens in de drie jaar bepalen van de loonwaarde.

²³ Als je de omvang van de beoogde doelgroep voor beschut werk (30.300) deelt door het bedrag dat beschikbaar is voor loonkostensubsidies bij beschut werk (430 mln.) kom je op een gemiddeld bedrag van 14.191 (MvT, p.93). Wanneer je daar de gemiddelde begeleidingskosten van 8.500 euro bij optelt, kom je op 22.691 euro. Dit is precies het bedrag dat vanaf 2020 beschikbaar is voor Wsw-plekken.

beschut werk volgen. Gemeenten moeten de inzet van de voorziening beschut werk vastleggen in de bestaande Statistiek Re-integratie (SRG).²⁴

Nieuwe instroom zonder indicatie beschut werk

Voor de groep mensen die in de huidige situatie geïndiceerd zouden worden voor de Wsw, maar niet in aanmerking komt voor beschut werk, komen ook middelen beschikbaar. Enerzijds middelen voor de begeleidingskosten die worden toegevoegd aan het gebundelde re-integratiebudget van gemiddeld 4.000 euro per persoon per jaar²⁵ voor maximaal 60.500 mensen en anderzijds middelen voor loonkostensubsidie die worden toegevoegd aan het uitkeringsbudget van ruim 9.900 euro²⁶ per persoon per jaar. Dit impliceert een gemiddelde loonwaarde van 37%.

Gemiddeld is er dus bijna 14.000 euro per jaar beschikbaar voor mensen die met de Participatiewet niet meer in aanmerking komen voor beschut werk, maar in het verleden wel zouden zijn toegelaten tot de Wsw.

Voor de mensen die geen beroep meer kunnen doen op de Wsw, maar klant zijn van UWV krijgt UWV middelen voor begeleiding en uitkering. Het gaat om 10% van het totale bedrag dat beschikbaar is voor de oude Wsw-groep.

Perspectief nieuwe instroom

Er is vrij veel geld beschikbaar om mensen die in de huidige situatie in de Wsw zouden instromen en dit in de toekomst niet meer kunnen.²⁷ Of deze klantgroep ook aan het werk komt, zoals in de huidige situatie het geval is, is van twee zaken afhankelijk.

Op de eerste plaats is het afhankelijk van de mogelijkheden en bereidheid van werkgevers om deze doelgroep aan het werk te helpen. Een veel groter deel dan nu het geval is, moet immers bij reguliere werkgevers aan het werk: twee derde in plaats van een derde van de totale groep. De baangarantie zal hier zeker bij helpen, maar het blijft onzeker of dit voldoende is. Hierbij is ook de vraag of de baangarantie ook vervuld kan worden met detacheringen (met het gevaar voor dubbeltellingen). Op dit moment zijn bijna alle Wsw'ers die bij reguliere werkgevers werken in dienst van het SW-bedrijf en worden gedetacheerd.

²⁴ Het is niet duidelijk of het Rijk zal ingrijpen als gemeenten te weinig plekken beschut werken realiseren. Als het antwoord op deze vraag ja is, kijkt het Rijk dan naar het aantal plekken dat landelijk wordt gerealiseerd of (ook) naar het aantal plekken dat individuele gemeenten realiseren?

²⁵ MvT Participatiewet, p.92.

²⁶ Bron: Memorie van Toelichting, p. 92-93, tabel 4 met toelichting: regel 2b: 600 miljoen beschikbaar voor LKS bij regulier werk voor 60.500 mensen (p.91, tabel 3). Gemiddeld 9.917 euro.

²⁷ Er wordt in de structurele situatie in totaal 650 miljoen euro bezuinigd op het huidige Wsw-budget van 2.360 miljoen euro. Dit is een korting van 28%. Uitgaande van een gemiddeld salaris van 120% WML (zie tabel 9) kan er al 17% op de salarissen bezuinigd worden door de salarissen op het niveau van het wettelijk minimum loon te maximeren. Dan resteert een korting van slechts 11%.

Op de tweede plaats is het afhankelijk van het beleid van gemeenten. Beschut werk is een dure voorziening die meestal structureel nodig zal zijn. Ook loonkostensubsidie is een duur instrument, zeker voor een niet-uitkeringsgerechtigde en/of personen met een lage loonwaarde. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om (deels) andere klantgroepen te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk, waarbij minder investeringen nodig zijn (zie verder hoofdstuk 5).

Risico op lagere kans op werk

Er bestaat een groot risico dat de nieuwe instroom van klanten die tot op heden via de Wsw aan het werk is, in de toekomst minder kansen heeft op betaalde arbeid. Het is goed mogelijk dat een deel van de gemeenten minder gaat investeren in deze klantgroep dan dat er beschikbaar is voor deze groep en ervoor kiest om andere klantgroepen te helpen die minder (structurele) investeringen vergen.

Daarnaast is er een groep mensen met een WIA-uitkering die voorheen een beroep deed op de Wsw, maar in de toekomst geen doelgroep meer is van de Participatiewet en dus voor re-integratie is aangewezen op UWV. UWV kan zelf echter geen loonkostensubsidie en beschut werk inzetten, waardoor deze mensen veel minder kans hebben op betaalde arbeid.

4 GEVOLGEN VOOR WWB'ERS

4.1 Wet Maatregelen WWB

WWB'ers, maar ook jonggehandicapten met arbeidsvermogen, krijgen te maken met de nieuwe, strenge polisvoorwaarden als gevolg van de Wet maatregelen WWB. In deze wet worden, naast de al eerder beschreven kostendelersnorm, onder meer de volgende maatregelen voorgesteld:

- Gemeenten mogen klanten niet meer (tijdelijk) ontheffen van de re-integratieverplichting.
- Met de Wet maatregelen WWB wordt voor de groep bijstandsgerechtigden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, wel de mogelijkheid geboden van een permanente ontheffing van de arbeidsverplichting, de re-integratieverplichting en de verplichting tot een tegenprestatie naar vermogen.
- Gemeenten krijgen de verplichting om voor alle bijstandsgerechtigden een tegenprestatie naar vermogen op te leggen.
- In de Wet maatregelen WWB wordt de algemene arbeids- en re-integratieverplichting gespecificeerd in verplichtingen die alle gemeenten *moeten* opleggen aan hun klanten. Bij het niet nakomen van deze verplichtingen *moet* een gemeente de uitkering met 100% verlagen voor de duur van drie maanden (het gaat om een korting, niet stopzetting van de uitkering).
- Met de Wet maatregelen WWB wordt ook een zoektijd van vier weken ingevoerd voor WWB'ers van 27 jaar en ouder, die ook al voor jongeren geldt. Bij mensen die vanuit de WW overgaan naar de WWB, kan de zoektijd samenvallen met de laatste maand WW-uitkering.
- Gemeenten moeten voor jongeren een plan van aanpak opstellen dat als bijlage bij het besluit tot toekenning wordt gevoegd. Voor volwassenen hebben gemeenten meer tijd; het plan van aanpak moet binnen zes maanden na het besluit worden opgesteld. De redenering daarbij is, dat volwassenen niet altijd meteen na instroom in de WWB, re-integratieondersteuning nodig hebben.

Gevolgen Wet Maatregelen voor jonggehandicapten

De Wet Maatregelen WWB lijkt vooral geënt op beeldvorming van onwillige WWB'ers. Belangrijke vraag is welke gevolgen deze wet zal hebben op jonggehandicapten:

- Bij jonggehandicapten is motivatie sterk verweven met het zicht op eigen kunnen en de gezondheidsbeleving (dit geldt overigens ook voor een deel van de huidige WWB'ers). Dit brengt het risico met zich mee dat gemeenten vaak ten onrechte de verplichte, zware maatregelen gaan opleggen aan jonggehandicapten. Dit kan gevolgen hebben voor het opbouwen van de voor re-integratie noodzakelijke vertrouwensrelatie tussen de gemeente en deze kwetsbare groep. De effectiviteit van re-integratie komt hierdoor voor deze groep onder zware druk.
- Voor de nieuwe instroom van jonggehandicapten gaat ook de vier weken zoektijd gelden. Voor een deel van deze groep is deze zoektijd niet zinvol omdat zij onvoldoende zelfredzaam zijn. Hier gaat kostbare tijd verloren.
- Jonggehandicapten die volledig arbeidsongeschikt zijn, maar waarvan de duurzaamheid (nog) niet vastgesteld kan worden, krijgen een re-integratieverplichting.

4.2 Nieuwe mogelijkheden in de WWB

Gemeenten krijgen met de Participatiewet de beschikking over een aantal nieuwe re-integratie-instrumenten voor WWB'ers. Het gaat om de voorziening beschut werk dat een integraal onderdeel van het gemeentelijk re-integratie-beleid wordt (zie paragraaf 3.4).

Daarnaast krijgen gemeenten de mogelijkheid om nieuwe instrumenten in te zetten om mensen met een beperking naar vermogen te kunnen laten werken: loonkostensubsidie, de no-riskpolis en werkvoorzieningen.

Loonkostensubsidie voor mensen met een beperking

In de Participatiewet is het instrument loondispensatie uit de Wet werken naar vermogen vervangen door het instrument loonkostensubsidie. Gemeenten kunnen het instrument inzetten voor mensen met een arbeidsbeperking die bij een werkgever werken. Wanneer iemand aan de slag gaat, ontvangt hij van de werkgever een loon conform de cao, of, als er geen cao van toepassing is, ten minste het wettelijk minimum loon. De werkgever ontvangt loonkostensubsidie van de gemeente voor het verschil tussen de loonwaarde en het WML. Als de werkgever loon betaalt conform een cao dat hoger is dan het WML, dan betaalt de werkgever ook het verschil tussen het WML en het cao-loon. De loonkostensubsidie kan zo nodig structureel ingezet worden; er is geen maximum duur. De regering introduceert het instrument loonkostensubsidie voor mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet als een nieuw instrument dat afwijkt van de tijdelijke vormen van loonkostensubsidie die gemeenten nu al inzetten voor WWB'ers. Gemeenten financieren de bestaande vormen van loonkostensubsidies uit het Participatiebudget en zijn geheel vrij bij de invulling van dat instrument. Het nieuwe instrument loonkostensubsidie voor arbeidsgehandicapten wordt gefinancierd uit het I-deel van het WWB-budget en de regering stelt een aantal regels voor de inzet van het instrument.

Deze vorm van loonkostensubsidie heeft een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de in de Wet werken naar vermogen voorgestelde loondispensatie:

1. Werknemers verdienen het wettelijk minimum loon.
2. Loonkostensubsidie past beter in een inclusief bedrijf: de werknemers met een beperking krijgen een normaal salaris zoals alle andere werknemers.
3. Ook jonggehandicapten zonder uitkering gaan het minimum loon verdienen. Als zij gaan werken, gaan zij er ten opzichte van de Wet werken naar vermogen flink op vooruit; zij zouden immers, bij loondispensatie, geen aanvullende uitkering krijgen.
4. Loonkostensubsidie kan structureel ingezet worden.
5. De administratieve lasten voor werkgevers en gemeenten zijn een stuk lager.

Doelgroep loonkostensubsidie

De doelgroep voor wie loonkostensubsidie kan worden ingezet, zijn personen die wel arbeidsvermogen hebben, maar verminderd productief zijn. Het gaat erom of iemand bij welke werkgever dan ook niet in staat is om 100% van het wettelijk minimum loon te verdienen.²⁸ Dat houdt in dat zij een verminderde productiviteit per uur hebben. Personen die als gevolg van een medische urenbeperking niet op maandbasis het minimum loon kunnen verdienen, maar wel per uur, vallen niet onder de doelgroep van deze vorm van loonkostensubsidie.²⁹ Ook personen met een IOAW, IOAZ- of Anw-uitkering kunnen tot de doelgroep van de loonkostensubsidie behoren.

Toegang tot loonkostensubsidie

Wanneer de arbeidsgehandicapte bij een werkgever aan de slag kan, wordt de loonwaarde op de werkplek vastgesteld. De methode van loonwaardebepaling valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Zij kiezen de methode en de uitvoerder. De regering geeft aan dat er wel een aantal minimeisen gesteld moeten worden aan de loonwaardebepalingen. De regering legt het vastleggen van deze minimeisen bij de 35 regionale Werkbedrijven neer. Wanneer zijn dit niet of niet tijdig doen, legt de regering minimeisen in lagere regelgeving vast. Gemeenten moeten de wijze van doelgroepbepaling en loonwaardebepaling vastleggen in een verordening.

Voorwaarden inzet loonkostensubsidie

De loonwaarde moet jaarlijks vastgesteld worden zodat de hoogte van de loonkostensubsidie afgestemd blijft op de actuele productiviteit van de werknemer en er dus niet te veel subsidie naar werkgevers gaat. Een uitzondering zijn loonkostensubsidies die worden ingezet voor mensen in de nieuwe voorziening beschut werk. In die gevallen moet de loonwaarde minimaal één maal in de drie jaar opnieuw vastgesteld te worden.

De hoogte van de loonkostensubsidie mag maximaal 70% van het wettelijk minimum loon bedragen. Daarmee kost de subsidie nooit meer dan de uitkering. Dit betekent ook dat een loonwaarde van minder dan 30% niet met loonkostensubsidie aangevuld kan worden tot het minimum loon.

Een belangrijke vooruitgang ten opzichte van de Wet werken naar vermogen is dat het instrument loonkostensubsidie zo nodig structureel ingezet kan worden. Dit zal de kans op duurzame banen voor mensen met een beperking verhogen. De jaarlijkse loonwaardemetingen moeten ervoor zorgen dat de subsidie stopgezet wordt, wanneer de productiviteit van de werknemer dit toelaat.

²⁸ In de Wet werken naar vermogen lagen de productiviteitsgrenzen van de doelgroep voor loondispensatie anders: tussen 20% en 100% WML, ipv tussen 30% en 100% WML.

²⁹ Wel hebben zij recht op een aanvullende uitkering wanneer zij een inkomen onder de geldende bijstandsnorm hebben.

Werknemersverzekeringen bij loonkostensubsidie

Mensen die werken met loonkostensubsidie zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Bij ziekte heeft de werkgever een loondoorbetalingsverplichting; dit kan gecompenseerd worden met de no-riskpolis (zie verderop). Verder kunnen zij in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de ziekwet, de WIA of de WW.

Om te voorkomen dat werknemers die met loonkostensubsidie werken, bij een WIA-aanvraag altijd volledig arbeidsongeschikt worden verklaard, wordt met de komst van de Participatiewet het criterium aangepast. Met het nieuwe criterium wordt het mogelijk om taken te beschrijven met een loonwaarde van onder het WML. Mensen die na gewerkt te hebben met loonkostensubsidie een WGA-uitkering ontvangen, blijven behoren tot de doelgroep van loonkostensubsidie. Hier ontstaat een construct dat uitermate complex wordt. Dit is niet uit te leggen aan de personen die dit betreft. Er zijn nauwelijks voordelen en de uitvoeringskosten zullen relatief hoog zijn. Ook is het strijdig met het SUWI-principe dat de verantwoordelijkheid voor uitkering en re-integratie bij één organisatie moet liggen.

Pensioenopbouw

Mensen die met loonkostensubsidie werken, hebben ook recht op pensioenopbouw; dit wordt in tegenstelling tot bij loondispensatie gewoon over het volledige loon (na aftrek van franchise) opgebouwd. Het pensioen wordt, net als bij werknemers zonder beperking, opgebouwd naar rato van het aantal uren dat iemand werkt.

Voorzieningen

Mensen met een arbeidsbeperking die ondersteuning bij arbeidsinschakeling nodig hebben, kunnen bij hun gemeente een aanvraag doen voor noodzakelijke voorzieningen om te kunnen werken, zoals braille-apparatuur, een doventolk of aanpassingen aan de werkplek. Gemeenten bepalen hiervoor zelf hun beleid en ook de wijze waarop de noodzaak van deze voorzieningen wordt vastgesteld.³⁰ Na twee jaar aansluitend werken voor 100% van het wettelijk minimum loon (zonder loonkostensubsidie), gaat de verantwoordelijkheid voor de verstrekking van deze voorzieningen over naar UWV. Mensen die met loonkostensubsidie werken, blijven voor deze voorzieningen aangewezen op de gemeente.

No-riskpolis

Gemeenten kunnen een no-riskpolis inzetten wanneer mensen uit de gemeentelijke doelgroep een dienstverband aangaan bij een werkgever. De werkgever is dan verzekerd voor loonbetaling bij ziekte van deze werknemer. De premiedifferentiatie met betrekking tot instroom in de WIA valt niet onder de dekking van de gemeentelijke no-riskpolis. Dit risico is in de wettelijke no-riskpolis (artikel 29B ziekwet) wel afgedekt.

³⁰ In de Werkkamer is afgesproken dat er in elke regio een basispakket aan functionaliteiten onder regie van het Werkbedrijf georganiseerd wordt. Werkplekaanpassingen wordt daarbij genoemd als mogelijk onderdeel van het basispakket (brief Ministerie SZW van 2-12-2013).

Met de Participatiewet kunnen gemeenten zelf bepalen voor welke mensen uit hun doelgroep zij de no-riskpolis inzetten. Daarvoor worden financiële middelen van UWV overgeheveld naar het gemeentelijke re-integratiebudget. Gemeenten moeten in een verordening hun beleid voor de no-riskpolis vastleggen. Gemeenten mogen daarbij zelf de hoogte en duur van de no-riskpolis bepalen.³¹ Net als bij de voorzieningen, gaat na twee jaar aansluitend werken voor het minimum loon, zonder loonkostensubsidie, de verantwoordelijkheid voor de no-risk polis over naar UWV.

Gemeenten krijgen met de Participatiewet de vrijheid om doelgroep en regels met betrekking tot voorzieningen en no-riskpolis te bepalen. Werknemers (en hun werkgevers) kunnen daardoor, na twee jaar werken, te maken krijgen met verandering in hun recht op deze voorzieningen.

Mobiliteitsbonus

De compensatie aan werkgevers verloopt voor de doelgroep van de Participatiewet via één kanaal, namelijk via loonkostensubsidie. Werkgevers die personen uit deze doelgroep aannemen komen niet in aanmerking voor de mobiliteitsbonus. Werkgevers van werknemers die wel het wettelijk minimum uurloon kunnen verdienen maar door een medische urenbeperking niet het minimum loon kunnen verdienen en dus niet in aanmerking komen voor loonkostensubsidie, hebben wel recht op een mobiliteitsbonus, naar rato van het aantal werkuren.

4.3 Gevolgen Participatiewet voor huidige WWB'ers

Eind juni 2013 waren er in Nederland 348.000 bijstandsonvangers onder 65 jaar (zie tabel 15).

Tabel 15 Samenstelling WWB-populatie

Groep	Omvang juni 2013	Aandeel in bijstand in 2011
WWB'ers, (< 65 jaar)	348.000	
Met ontheffing arbeidsverplichtingen ³²		27%
Met fysieke belemmeringen		28%
Met psychische belemmeringen		23%

Bron kolom 2: CBS-website

Bron kolom 3: Divosa monitor 2012, deel 1. Denken in kansen, p. 70-72.

Wat verandert er voor de huidige WWB'ers als gevolg van de Participatiewet?

³¹ No-riskpolis wordt ook als mogelijk onderdeel van het regionale basispakket genoemd.

³² Er is een (grote) overlap tussen de groep WWB'ers met ontheffing van arbeidsverplichtingen, de groep WWB'ers met fysieke belemmeringen en de groep WWB'ers met psychische belemmeringen. De percentages kunnen daarom niet bij elkaar opgeteld worden.

1. Een nieuwe vorm van loonkostensubsidie komt beschikbaar voor WWB'ers.
2. Er ontstaat concurrentie tussen verschillende doelgroepen van Participatiewet
3. Minder middelen en grotere doelgroep leidt tot selectieve inzet re-integratie

Ad 1 Nieuw instrument voor WWB'ers: loonkostensubsidie

Op de eerste plaats krijgen WWB'ers met een arbeidsbeperking de mogelijkheid gebruik te maken van loonkostensubsidie. Hoe groot de groep WWB'ers is die loonkostensubsidie nodig heeft om te werken, is slechts bij benadering te zeggen. Uit tabel 15 blijkt dat een kwart van de WWB-populatie is vrijgesteld van arbeidsverplichtingen. Voor de meerderheid van deze groep zal dit het gevolg zijn van arbeidsbeperkingen. Uit tabel 15 blijkt verder dat ruim een kwart van de WWB-populatie fysieke beperkingen heeft en bijna een kwart psychische beperkingen.³³ Deze drie groepen zullen overigens gedeeltelijk overlappen. De totale groep WWB'ers met arbeidsbeperkingen schatten we daarom op 20% à 40%, ofwel tussen 70.000 en 140.000 personen. Zij komen echter lang niet allemaal in aanmerking voor loonkostensubsidie.

Een deel van de groep WWB'ers met een arbeidsbeperking valt af als doelgroep van loonkostensubsidie omdat ze duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben. Hoe groot deze groep is, is onbekend.

Daarnaast valt een deel van de groep WWB'ers met een arbeidsbeperking af als doelgroep van loonkostensubsidie omdat ze lichte beperkingen hebben en het instrument niet nodig hebben.

Gedragseffecten loonkostensubsidie voor WWB'ers

Welke gedragseffecten kunnen we verwachten van de WWB'ers die in aanmerking komen voor loonkostensubsidie? Het biedt hen in ieder geval een nieuw perspectief op werk. Een deel van hen zal dit als positief ervaren. Zij krijgen daarmee weer een kans om te gaan werken. Mogelijk vragen zij een keuring om het recht op loonkostensubsidie vast te stellen.

Andere WWB'ers zullen de mogelijkheid van loonkostensubsidie als bedreiging zien. Zij dachten niet meer lastig gevallen te worden voor werk omdat zij daar niet toe in staat waren. Het zal moeilijk worden voor gemeenten om deze WWB'ers aan het werk te krijgen. Het gaat immers om mensen met een serieuze arbeidsbeperking, weinig gemotiveerd en waarschijnlijk vaak ouder dan 45 jaar.

Ad 2 Concurrentie tussen WWB'ers, jonggehandicapten en Wsw'ers

Een tweede gevolg van de Participatiewet is dat WWB'ers de ondersteuning die gemeenten kunnen geven in de toekomst moeten delen met de nieuwe gemeentelijke doelgroep, namelijk de jonggehandicapten en de personen die voorheen aanklopten bij de Wsw.

³³ Dit zijn schattingen van gemeenten. Harde cijfers over het aandeel WWB'ers met fysieke en/of psychische beperkingen ontbreken.

Verwaarlozing zittend bestand WWB ligt op de loer

Afhankelijk van de prioritering die individuele gemeenten aanbrengen in de bestedingen voor verschillende re-integratiedoelgroepen, kan de samenvoeging van de verschillende re-integratiebudgetten een bedreiging zijn voor de huidige WWB'ers. Politici, de media en het publiek zullen nauwgezet volgen of gemeenten de jonggehandicapten wel in voldoende mate ondersteunen. Daarnaast vallen WWB'ers zonder arbeidsbeperking niet onder de doelgroep van de baangarantie. Hierdoor ontstaat het risico dat gemeenten delen van de oude WWB-populatie gaan verwaarlozen.

Ad 3 Minder middelen en grotere doelgroep*Minder middelen*

Het re-integratiebudget³⁴ is in de afgelopen jaren gehalveerd. Het gevolg is dat gemeenten re-integratie selectiever inzetten. Gesubsidieerde arbeid is grotendeels afgebouwd, er is bezuinigd op loonkostensubsidies en sociale activering en de re-integratie-inspanningen richten zich vooral op de nieuwe instromers in de bijstand. De komende vijf jaar wordt op het re-integratiebudget dat is bedoeld voor de WWB'ers oude stijl nog eens met een kwart gekort. Verder snijden in het huidige bestedingsniveau is dus noodzakelijk.

Grotere doelgroep re-integratie

Hier komt bij dat met de Participatiewet een nieuw re-integratie-instrument wordt geïntroduceerd en daardoor een groter deel van de WWB-populatie tot de doelgroep van het gemeentelijk re-integratiebeleid gaat behoren. Loonkostensubsidie wordt weliswaar uit het I-deel van het WWB-budget gefinancierd, maar deze WWB'ers moeten wel begeleid worden op weg naar werk en waarschijnlijk deels ook na werkhervatting.

Gevolgen bezuinigingen

De komende jaren neemt het re-integratiebudget oude stijl nog eens met een kwart af, terwijl de doelgroep voor re-integratie met de introductie van het instrument loonkostensubsidie groter wordt. Re-integratie moet daarom veel selectiever worden ingezet.

³⁴ Dat wil zeggen het SZW-deel van het participatiebudget.

4.4 Gevolgen Participatiewet voor niet-uitkeringsgerechtigden

Niet-uitkeringsgerechtigden

Tot slot behoren ook niet-uitkeringsgerechtigden tot de re-integratiedoelgroep van gemeenten. De groep werkwillende niet-uitkeringsgerechtigden is landelijk ruim 450.000.³⁵ Gemeenten doen echter bijna niets om de groep nuggers te vinden en ondersteunen bij hun re-integratie. De groep nuggers die zich inschrijft bij UWV als werkzoekend is klein en het aantal ingezette re-integratietrajecten voor nuggers is in de meeste gemeenten nog veel kleiner. Landelijk zijn er tussen in de jaren 2005 tot en met 2009 43 duizend gemeentelijke re-integratietrajecten voor nuggers ingezet.³⁶ Dit is gemiddeld iets meer dan 8.000 trajecten voor nuggers per jaar. Als gevolg van de bezuinigingen op de re-integratiebudgetten hebben veel gemeenten de laatste jaren expliciet in hun beleid opgenomen dat 'personen zonder gemeentelijke uitkering geen prioriteit hebben voor wat betreft de inzet van re-integratiemiddelen', of zelfs niet-uitkeringsgerechtigden uit de re-integratiedoelgroep geschrapt.

Geen verbetering voor niet-uitkeringsgerechtigden

Gemeenten investeren weinig tot niets in de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Gezien het krimpende budget en vergroting van de doelgroep, zal aan deze situatie weinig veranderen. Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden levert gemeenten immers geen besparing op de uitkeringen op.

³⁵ RWI: *De drempel over. Advies over het aanboren van onbenut participatiepotentieel*, 2007.

³⁶ Antwoord op vraag 2, in Kamervragen naar aanleiding van Hoofdlijnennotitie Werken naar Vermogen.

5 GEMEENTEN: WIE BETAALT, BEPAALT

5.1 Inleiding

De Participatiewet heeft grote gevolgen voor gemeenten. Zij krijgen te maken met:

- Nieuwe doelgroepen voor hun re-integratiebeleid: de jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden uit het huidige Wajongbestand en de mensen die niet meer kunnen instromen in de Wsw.
- Nieuwe instrumenten, namelijk de voorziening beschut werk, (structurele) loonkostensubsidie voor mensen met een beperking, werkvoorzieningen en de no-riskpolis.
- Een gebundeld re-integratiebudget waaruit een brede doelgroep geholpen moet worden. Op dit budget wordt tegelijk flink bezuinigd.
- De baangarantie waarmee er meer banen beschikbaar komen voor mensen met een beperking.
- Gemeenten moeten op regionaal niveau samenwerken met werkgevers, UWV en andere gemeenten in de Werkbedrijven.

Gemeenten komen hierdoor in de positie dat zij keuzes moeten maken welke klantgroepen zij met welke instrumenten gaan bedienen. Omdat het beschikbare budget en de plaatsingsmogelijkheden beperkt zijn, zullen gemeenten prioriteiten moeten stellen. Welke klanten worden in welke volgorde geholpen? Welke klanten worden niet geholpen? Welke voorzieningen en ondersteuning krijgen klanten die op eigen kracht werk vinden? In de Participatiewet en de afspraken in de Werkkamer zijn impliciete financiële prikkels ingebouwd die bij voorbaat bepaalde klantgroepen op achterstand zetten.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de nieuwe doelgroepen en instrumenten al aan bod gekomen. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de bezuinigingen die op gemeenten afkomen (5.2), de overheveling van taken van UWV naar gemeenten (5.3), de gevolgen van de baangarantie (5.4) en de Werkbedrijven (5.5). In de laatste paragraaf gaan we in op de afwegingen die gemeenten maken bij de inzet van middelen voor de verschillende klantgroepen en gevolgen daarvan voor deze klantgroepen (5.6)

5.2 Bezuinigingen

In tabel 16 zijn de voor gemeenten beschikbare middelen voor re-integratie voor de komende jaren en voor de structurele situatie opgenomen. Er zijn drie hoofdbestanddelen: het (fictieve) macrobudget Wsw oude stijl (van 2.360 mln. naar 0), de re-integratiemiddelen (van 739 naar 1.202 mln.), middelen voor loonkostensubsidie (van 0 naar 1.030 mln.).

Tabel 16 Gebundeld re-integratiebudget (bedragen in miljoenen euro's)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Struct
Gebundeld re-integratiebudget	3.099	3.049	2.924	2.777	2.622	2.500	1.202
Opgebouwd uit volgende posten:							
1 Macrobudget Wsw "oude stijl"	2.360	2.360	2.256	2.084	1.915	1.759	0
2 Re-integratiemiddelen	739	689	668	693	707	741	1.202
<i>a wv. Participatiebudget oude stijl</i>	<i>739</i>	<i>689</i>	<i>638</i>	<i>598</i>	<i>560</i>	<i>548</i>	<i>548</i>
<i>b wv. Begeleiding nieuwe doelgroep regulier werk</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>5</i>	<i>17</i>	<i>31</i>	<i>43</i>	<i>243</i>
<i>c Wv. Begeleiding nieuwe doelgroep beschut werk</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>7</i>	<i>23</i>	<i>37</i>	<i>49</i>	<i>260</i>
<i>d wv. Overheveling re-integratie Wajong</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>15</i>	<i>45</i>	<i>60</i>	<i>75</i>	<i>111</i>
<i>e wv. Overheveling no-riskpolis</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>10</i>	<i>19</i>	<i>26</i>	<i>40</i>
Beschikbaar voor loonkosten-subsidies via I-deel WWB:	-	-	25	82	141	199	1.030
Totaal beschikbaar (Wsw + re-integratie + LKS):	3.099	3.049	2.949	2.859	2.763	2.699	2.232

Bron: MvT Participatiewet, tabel 9 op p. 97. Kolom 2013 toegevoegd door Regioplan op basis van informatie gemeenteloket over definitieve budgetten 2013. Eén na laatste rij (over LKS): MvT, p. 93, tabel 4.

De totaal voor gemeenten beschikbare re-integratiemiddelen worden 867 miljoen euro minder. Deze korting is het resultaat van twee bezuinigingen en een uitwisseling van middelen tussen UWV en gemeenten:

- 1) Er wordt 191 miljoen bezuinigd op het Participatiebudget oude stijl.
- 2) Er wordt er 650 miljoen bezuinigd op de Wsw, waarvan 290 miljoen efficiencykorting.
- 3) UWV krijgt 176 miljoen euro voor de klantgroep die niet meer aanklopt bij de Wsw maar bij UWV. Dit bedrag blijft dus beschikbaar voor de doelgroep.
- 4) Daar staat tegenover dat gemeenten 151 miljoen krijgen van UWV voor de re-integratie van jonggehandicapten en voor uitvoering van de no-riskpolis. Dit gebeurt budgetneutraal.

Tabel 17 Bestanddelen korting re-integratiemiddelen gemeenten (in miljoenen euro's)

	Euro's
Overdracht UWV-middelen naar gemeenten voor jonggehandicapten en no risk	+ 151
Bezuiniging op participatiebudget oude stijl	- 191
Bezuiniging op Wsw	- 650
Middelen naar UWV voor nieuwe klantgroep UWV	-176
Totale korting re-integratie gemeenten	- 866

Bron: Memorie van Toelichting, p. 93 (tabel 4), p. 97 (tabel 9),

Deze bezuinigingen hebben de volgende implicaties voor het re-integratiebeleid van gemeenten:

- De klantgroep die voorheen in de Wsw werkte, kan alleen in dezelfde omvang aan het werk worden geholpen wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste wordt het salarisniveau voor beschut werk niet hoger dan het minimum loon. Ten tweede gaan deze mensen gemiddeld productiever aan het werk. Dat wil zeggen dat zij een hogere loonwaarde realiseren dan nu in de Wsw, waardoor er minder loonkostensubsidie nodig is. Hoe minder er is voldaan aan deze voorwaarden, hoe kleiner de klantgroep waarvoor gemeenten beschut werk kunnen inzetten.
- Er zijn geen extra middelen beschikbaar voor de re-integratie van de klantgroep die voorheen in de Wsw kwam. Voordat klanten aan het werk gaan bij een reguliere werkgever (met loonkostensubsidie) hebben zij veelal een re-integratietraject nodig. Zij moeten hun mogelijkheden en onmogelijkheden goed kennen, voldoende werknemersvaardigheden bezitten en effectief kunnen solliciteren. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hiervoor de voorziening beschut werk in te zetten en de klanten van daaruit te begeleiden naar werk bij een reguliere werkgever. Dit leidt echter tot verdringing van mensen die zijn aangewezen op beschut werk.
- Tot slot zijn er zijn veel minder middelen beschikbaar voor de huidige WWB'ers, terwijl deze klantgroep als gevolg van de economische crisis en de verkorting van de WW-duur nog flink zal groeien. Daar komt bij dat door het nieuwe instrument loonkostensubsidie het aandeel van het WWB-bestand dat kan werken, groter zal worden. Een sterk groeiende re-integratiedoelgroep waarvoor een verkleind budget beschikbaar is.

5.3 Overheveling taken van UWV naar gemeenten

Een grote verandering voor gemeenten ten opzichte van de Wet werken naar vermogen is dat ook het zittend bestand van Wajongers met arbeidsvermogen onder de Participatiewet komt. In drie jaar tijd zal de re-integratiedoelgroep met ruim 90.000 mensen toenemen, een toename van 25%. Dit wordt een grote opgave voor gemeenten: voor al deze jonggehandicapten moet het recht op uitkering en de re-integratiemogelijkheden worden vastgesteld, en zo nodig moet re-integratie worden ingezet. Daarnaast worden zij verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen met een beperking die voorheen in aanmerking kwamen voor de Wsw.

In de Werkkamer is afgesproken dat UWV vaststelt of iemand in staat is om het minimum loon te verdienen (en daarmee behoort tot de doelgroep voor de baangarantie) en of iemand zoveel begeleiding nodig heeft dat beschut werk voor de hand ligt (indicatie beschut werk). Er zal een wettelijk kader met landelijke beoordelingscriteria worden vastgesteld voor deze twee indicaties.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- De loonwaardebepalingen. Gemeenten bepalen de loonwaarde en leggen de methode waarop zij dit doen vast in een verordening. Binnen de 35 werkbedrijven moeten afspraken gemaakt worden over de minimumeisen waaraan de loonwaardebepalingen moeten voldoen. Wanneer dit niet (tijdig) gebeurt, legt de regering de minimum eisen voor loonwaardemetingen vast in lagere regelgeving.
- Het medisch en arbeidsdeskundig oordeel met het oog op eventuele ontheffing van de arbeidsplicht.
- Het toetsen voor de noodzaak voor voorzieningen.
- De re-integratie van de nieuwe en oude doelgroepen.
- De sociaal-medische begeleiding van jonggehandicapten die op dit moment geen arbeidsmogelijkheden hebben, maar waarvan niet kan worden vastgesteld of dit een duurzame situatie is.
- De begeleiding van zieke werknemers zonder werkgever (na uitval uit werk met loonkostensubsidie).
- Begeleiden van werkzoekenden met WW of WGA die gewerkt hebben met LKS en hun werk hebben verloren.

Het is op dit moment niet in te schatten welke gevolgen de overdracht van taken van UWV naar gemeenten voor jonggehandicapten zal hebben. Vooraf kan geconstateerd worden dat gemeenten op dit moment weinig doen voor WWB'ers met arbeidsbeperkingen³⁷. Gemeenten hebben zich vooral gericht op klanten met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt omdat zij denken dat dit financieel het meeste oplevert. WWB'ers met een arbeidsbeperking worden in de meeste gevallen vrijgesteld van arbeidsverplichtingen, doorverwezen naar de Wsw of naar sociale activeringstrajecten. Re-integratie wordt weinig ingezet voor WWB'ers met een arbeidsbeperking. In beleid en uitvoering van de meeste gemeenten is een aanzienlijke mindset nodig om de bredere re-integratiedoelgroep van de Participatiewet te gaan bedienen. Hierbij moet de opgebouwde expertise van UWV en/of re-integratiebedrijven goed benut worden. Er bestaat een reëel risico dat het jaren gaat duren voor gemeenten beleid en uitvoering goed op de rails hebben.

Gevolgen overdracht naar gemeenten

Al met al worden jonggehandicapten die onder de re-integratie-verantwoordelijkheid van gemeenten komen, sterk afhankelijk van de mate waarin gemeenten er in slagen snel een re-integratiebeleid voor (jong)gehandicapten te formuleren en de uitvoering daarvan op te zetten en de benodigde expertise in huis halen. Bijkomend risico is dat de financiële situatie van gemeenten (grote) verschillen in het niveau van re-integratiedienstverlening tot gevolg zal hebben.

³⁷ Zie: Inspectie SZW, *Werken met beperkingen. Van arbeidsbeperking tot arbeidsmogelijkheden*. December 2012.

5.4 Baangarantie

Extra banen

In het sociaal akkoord uit april 2013 hebben de sociale partners en de overheid zich gecommitteerd om in totaal 125.000 extra banen voor mensen met een beperking te creëren in een periode van tien jaar. Dit is de zogenaamde 'baangarantie'. In 2014 gaat het al om 7.500 banen. In de periode waarin de jonggehandicapten met arbeidsvermogen overgaan van UWV naar gemeenten (2015 - 2018) gaat het in totaal om 36.000 extra banen.

Stok achter de deur

Wanneer werkgevers minder banen realiseren dan is afgesproken, treedt een verplicht quotum in werking. Individuele werkgevers moeten dan een minimum percentage banen voor mensen met een beperking realiseren, op straffe van een boete. Het afwenden van een wettelijke quotumregeling is een belangrijke motivatie geweest voor sociale partners om tot afspraken over de baangarantie te komen.

Monitor

Om te kunnen vaststellen of er voldoende extra banen worden gecreëerd, wordt jaarlijks gemeten hoeveel banen voor mensen met een beperking er zijn gerealiseerd, met een nulmeting eind 2013.

Doelgroep

In de Werkkamer zijn afspraken gemaakt over de afbakening van de doelgroep voor de baangarantie en de quotumregeling. Deze doelgroep bestaat uit drie subgroepen:

1. Mensen met een arbeidsbeperking die niet het wettelijk minimum loon kunnen verdienen en vallen onder de Participatiewet.
2. Wajongers; het gaat hier om de jonggehandicapten met Wajonguitkering die door de Participatiewet onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen.
3. Mensen met een Wsw-indicatie op de wachtlijst.

De tweede en derde subgroep zijn nieuw ten opzichte van de omschrijvingen in de eerdere communicatie van de regering. In de praktijk overlappen deze subgroepen grotendeels met de eerste subgroep, met uitzondering van een kleine groep Wajongers die, met begeleiding en/of voorzieningen, in staat is meer dan het minimum loon te verdienen. Voor deze groep is de doelgroepuitbreiding winst. Daar komt bij dat de VNG en sociale partners hebben afgesproken om Wajongers en mensen op de wachtlijst Wsw in de eerste jaren prioriteit te geven bij de toeleiding naar de extra banen.

Het is onduidelijk of mensen die een medische urenbeperking hebben en daardoor niet in staat zijn het minimum loon te verdienen³⁸, ook tot de doelgroep van de baangarantie vallen. Mensen die voorzieningen of

³⁸ Het gaat dus om mensen die wel het minimum uurloon kunnen verdienen, maar door de urenbeperking niet het minimum maandloon.

werkbegeleiding nodig hebben om te kunnen werken voor het wettelijk minimum loon, behoren niet tot de doelgroep van de baangarantie. Dit heeft als risico dat werkgevers deze mensen niet zullen aannemen omdat ze niet meetellen voor de baangarantie.

Indicatie

Met deze doelgroepomschrijving is het relatief eenvoudig om vast te stellen wie er tot de doelgroep behoort. In de Werkkamer is afgesproken dat UWV deze indicatie zal uitvoeren op basis van landelijke criteria.

Vooruitgang

De baangarantie is een belangrijk winstpunt ten opzichte van de Wet werken naar vermogen. Zonder commitment en medewerking van werkgevers kan de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking niet toenemen. De baangarantie zal ervoor zorgen dat er meer banen voor de doelgroep beschikbaar komen.

Ingrijpend voor werkgevers

Het gaat echter om aantallen die bij lange na niet haalbaar zullen blijken. Het gaat om de moeilijkste doelgroep: mensen die niet in staat zijn om het minimum loon te verdienen. Dit impliceert dat bestaande functies meestal niet geschikt zijn en er dus bijna altijd aanpassingen in functies, werkverdeling, functie-structuur en/of extra begeleiding nodig zijn. Ingrijpend en ingewikkeld voor werkgevers.

Pilot 'Meer werkplekken bij werkgevers'

Dit is ook de conclusie uit de pilot *Meer werkplekken bij werkgevers*. In deze pilot hebben grote en middelgrote bedrijven geëxperimenteerd met het aannemen van Wajongers en Wsw'ers. De hoofdconclusie van de pilot is dat 'het aannemen van mensen met een beperking in belangrijke opzichten nog een leerproces is'. Het zoeken naar geschikte kandidaten, het tot stand brengen van een goede match, het aanpassen van het werk, het organiseren van de extra begeleiding en het creëren van draagvlak bij collega's vragen om veel inzet van de direct betrokkenen. In alle fasen moeten knelpunten overwonnen worden. Ook voor de organisaties die de kandidaten moeten leveren, is het werken vanuit de vraag van werkgevers een nieuw en uitdagend, zo blijkt uit de pilot. Daar komt bij dat het in de pilot om relatief kleine aantallen mensen met een beperking ging en dat werkgevers nauwelijks duurzame dienstverbanden zijn aangegaan. Werkgevers nemen vooralsnog geen risico's. De economische crisis is in de pilot een belangrijke complicerende factor geweest.

De moeilijkste doelgroep

Hier komt bij dat er al ruim 50.000 Wajongers aan het werk zijn en de extra banen dus gecreëerd moeten worden voor de Wajongers met nog minder arbeidsmogelijkheden. Een extra moeilijke opgave om tot goede matches te komen.

Verder zullen als gevolg van de grote aantallen extra banen die er moeten komen, aanpassingen in de functiestructuur van bedrijven noodzakelijk blijken.

Moeilijke opgave

Het zal voor gemeenten en werkgevers dus een moeilijke opgave worden 125.000 extra mensen met een beperking aan het werk te krijgen. De 125.000 extra banen worden overigens geleidelijk, in een periode van twaalf jaar gecreëerd. Dit brengt met zich mee dat eind 2017, wanneer alle 140.000 Wajongers zijn overgedragen aan gemeenten, pas 33.000 banen zijn gecreëerd. De meer dan 100.000 ex-Wajongers alleen al, kunnen dus niet meteen aan het werk geholpen worden.

Verdeling banen over het land

Hier komt een extra knelpunt bij dat de banen in Nederland niet op dezelfde wijze verdeeld zijn over Nederland als Wajongers, Wsw'ers en WWB'ers. Juist in de regio's met veel werkgelegenheid (o.a. de Randstad) zijn relatief weinig personen uit de doelgroep van de baangarantie en in regio's met weinig werkgelegenheid zijn juist veel mensen uit de doelgroep. Dit maakt het nog moeilijker om de afgesproken aantallen te halen.

Baangarantie essentieel

Toch is de baangarantie essentieel voor het succes van de Participatiewet. Werkgevers zullen een claim opleggen aan gemeenten om voldoende geschikte kandidaten te leveren om de gewenste aantallen extra banen te realiseren. De hoge verwachtingen en het strakke tijdschema kunnen echter al snel zorgen voor frustratie en een oplopende spanning tussen gemeenten en werkgevers. Terwijl de samenwerking tussen gemeenten en werkgevers de belangrijkste succesfactor is voor de Participatiewet. Het risico is groot dat werkgevers afhaken wanneer gemeenten onvoldoende geschikte kandidaten kunnen leveren.

5.5 Werkbedrijven

In het sociaal akkoord is de afspraak gemaakt dat sociale partners en gemeenten 35 Werkbedrijven gaan vormen om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers of via beschermt werk. Gemeenten hebben de lead bij de vorming van de Werkbedrijven en werken daarbij nauw samen met sociale partners en UWV.

De Participatiewet schrijft voor de Werkbedrijven geen organisatievorm voor; wel is aangekondigd dat in de Wet SUWI een bepaling wordt opgenomen op grond waarvan nadere regels worden gesteld over de vorm van samenwerking in de Werkbedrijven. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de huidige SW-bedrijven niet worden gedwongen om te fuseren.

In de Werkkamer is afgesproken dat in elke regio een basispakket aan functionaliteiten onder de regie van het Werkbedrijf wordt georganiseerd. In de brief van het Ministerie van SZW, 'Participatiewet en quotum: toezeggingen' van 2 december 2013, worden de volgende onderdelen van dit basispakket genoemd: werkgeversdienstverlening, werkplekaanpassingen en no-riskpolis. In de Memorie van Toelichting worden nog andere functionaliteiten genoemd 'die onder de regie van het Werkbedrijf worden aangeboden': een eenduidige inzet van instrumenten (zoals loonkostensubsidie, proefplaatsing en jobcoaching) en het maken van afspraken over de organisatie van beschut werk. Het is aan de regio om te bepalen wie de uitvoering hiervan doet, er is ruimte voor regionale differentiatie.

De Participatiewet zorgt er dus voor dat belangrijke delen van de uitvoering op regionaal niveau gecoördineerd zullen worden: de realisatie van de baangarantie en daarmee de plaatsing van de nieuwe gemeentelijke doelgroepen, de inzet van de nieuwe instrumenten loonkostensubsidie, werkvoorzieningen, de no-riskpolis en beschut werk. De indicaties voor de baangarantie en beschut werk, uitgevoerd door UWV, zullen waarschijnlijk ook op regionaal niveau plaatsvinden. De minimumeisen voor de loonwaardemetingen moeten ook op regionaal niveau worden vastgesteld.

5.6 Prioritering

Met de Participatiewet krijgen gemeenten te maken met een brede re-integratiedoelgroep en een groot palet aan instrumenten.

Gemeenten bepalen, gegeven de landelijke regels, de vorm, inhoud en intensiteit van de instrumenten die ze aan mensen aanbieden en de duur van de ondersteuning. Gemeenten bepalen op basis van een diagnose wie op eigen kracht aan het werk kan komen en wie daarvoor ondersteuning nodig heeft en in welke vorm.

Gemeenten wordt geacht hun besluiten goed motiveren. Klanten kunnen bezwaar maken tegen een besluit van de gemeente over het al dan niet inzetten van een bepaald instrument of voorziening. Gemeenten worden geacht maatwerk leveren. Dat betekent dat zij naar aanleiding van een aanspraak op ondersteuning altijd een individuele afweging maken of zij die aanspraak wil en kan honoreren.

Gemeenten moeten in een verordening de regels vastleggen voor de inzet van alle participatievoorzieningen en –instrumenten uit de Participatiewet voor de verschillende doelgroepen. Uit de verordening moet duidelijk worden welke klanten onder welke omstandigheden in aanmerking komen voor: beschut werk, loonkostensubsidie, werkvoorzieningen, de no-riskpolis, de maatschappelijke tegenprestatie en de verschillende re-integratie-instrumenten en scholings-trajecten. De Participatiewet schrijft voor dat in de verordening aandacht wordt besteed aan een evenwichtige verdeling van de re-integratie-instrumenten over

de brede gemeentelijke doelgroep, inclusief niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een Anw-uitkering. De gemeenteraad moet deze verordening vaststellen en heeft daarmee een belangrijke rol in de totstandkoming van een rechtvaardige en effectieve inzet van re-integratiemiddelen.

Het beschikbare re-integratiebudget voor gemeenten is echter beperkt, evenals de plaatsingsmogelijkheden. Gemeenten zullen daarom keuzen moeten maken in de mate waarin de verschillende instrumenten worden ingezet, voor welke klantgroepen en in welke volgorde. Hierbij zijn drie afwegingen van belang:

1. De politieke voorkeuren van de gemeenteraad en het college. De raad kan kaders stellen en het college opdracht geven bepaalde klantgroepen prioriteit te geven.
2. De financiële afweging. Wat kost het instrument? Wat levert het de gemeente op in geval van succes? Hoe groot is de kans op succes?
3. De claim van werkgevers op het leveren van kandidaten met een beperking voor de realisatie van de baangarantie.

In de Participatiewet zijn financiële prikkels ingebouwd die samen met de doelgroepafbakening voor de baangarantie zorgen voor grote verschillen in de kostenbatenplaatjes voor de verschillende klantgroepen, die van invloed zullen zijn op de prioritering van gemeenten en daardoor op de kansen op ondersteuning voor de verschillende klantgroepen. Gemeenteraden en cliëntenvertegenwoordigers zijn van groot belang als moreel tegenwicht.

In bijlage 1 van dit rapport zijn voor een groot aantal klantgroepen de kostenbatenplaatjes uitgewerkt. Daarin zijn enerzijds de financiële prikkels voor gemeenten opgenomen en anderzijds die van de klanten zelf.

Met de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet krijgen gemeenten te maken met verschillende instrumenten en voorzieningen die pas na de plaatsing van een klant op werk, ingezet worden. Het gaat hierbij om de voorziening beschut werk, loonkostensubsidies, werkvoorzieningen, jobcoaching en de no-riskpolis. Veelal zullen deze instrumenten jarenlang nodig zijn, deels zelfs voor onbepaalde tijd. Hierdoor hebben deze instrumenten een doorslaggevende invloed op de verhouding tussen kosten en baten.

Er blijken zeer grote verschillen te zijn in de kosten en baten van de re-integratie van de verschillende klantgroepen. Er zijn klanten die een gemeente na plaatsing bijna 16.000 euro per jaar oplevert, maar er zijn ook klanten die per jaar 20.000 euro kosten.

Beschut werk is kostbaar

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de voorziening beschut werk erg kostbaar is. Dit kost een gemeente jaarlijks minimaal bijna 20.000 euro.³⁹ Daar

³⁹ De loonkostensubsidie van 70% WML is hier het grootste deel van. Loonkostensubsidie wordt gefinancierd uit het uitkeringsbudget (I-deel) en drukt dus niet op het re-integratiebudget. De inzet van loonkostensubsidie maakt echter de besparing op de uitkering die de

kunnen de baten van een bespaarde uitkering tegenover staan. Voor een alleenstaande jonggehandicapten is dat ruim 11.000 euro⁴⁰, voor een jonggehandicapte die thuis woont, is dit bijna 7.000 euro, voor een jonggehandicapte die samenwoont met een werkende partner is dit niets.

Personen die zijn aangewezen op beschut werk zijn voor gemeenten dus primair een potentiële kostenpost, zeker als het iemand betreft die geen of een gedeeltelijke uitkering heeft. Omdat er geen taakstellingen meer zijn voor beschut werk en het niet meetelt in de baangarantie, heeft deze klantgroep een groot risico om niet geholpen te worden.

Alleenstaande jonggehandicapte aangewezen op beschut werk

Soort werk:	Beschut werk
Kosten uitkering:	€ 11.100
Kosten werk:	€ 19.600 ⁴¹
Saldo gemeente:	- € 8.500
Opbrengst burger:	+30% WML

Loonkostensubsidie

Personen die zijn aangewezen op loonkostensubsidie en jobcoaching kosten gemeenten ook veel. Een klant met een loonwaarde van 30% komt in aanmerking voor de maximale loonkostensubsidie en heeft meestal ook nog begeleiding op de werkvloer nodig. Dit kost de gemeente ruim 15.000 euro per jaar. Daar staan dan weer de besparing op de uitkering tegenover. Voor een alleenstaande jonggehandicapte komt dit neer op 4.000 euro per jaar aan nettokosten voor de gemeente. Een positieve prikkel voor deze klantgroep is dat zij behoren tot de doelgroep van de baangarantie. Deze klantgroep is dus voor gemeenten dus iets aantrekkelijker dan klanten die zijn aangewezen op beschut werk. Het is daarentegen wel de moeilijkste doelgroep om bij reguliere werkgevers te plaatsen.

gemeente bij uitstroom naar werk realiseert, kleiner. De inzet van loonkostensubsidie verkleint dus de opbrengsten van de gemeente en zijn dus ook kosten voor de gemeente.

⁴⁰ Voor het berekenen van de kosten van de uitkering voor verschillende klantgroepen, is gebruik gemaakt van de publicatie van het Ministerie van SZW: *Bijstandsuitkeringen, IOAW en IOAZ per 1 januari 2013*. Hierin zijn de netto normbedragen opgenomen en de maximale toeslagen opgenomen. De berekening is als volgt: Kosten uitkering = (uitkeringsnorm + maximale toeslag) * 12, afgerond op 100-tallen.

⁴¹ Het ministerie gaat uit van gemiddelde begeleidingskosten van 8.500 euro (MvT, p.92), de maximale loonkostensubsidie bedraagt 70% WML (11.100 euro). Samen is dit 19.600. Het ministerie stelt overigens een hoger bedrag per beschut werken plek beschikbaar. Als je namelijk de omvang van de beoogde doelgroep voor beschut werk (30.300) deelt door het bedrag dat beschikbaar is voor loonkostensubsidies bij beschut werk (430 mln.) kom je op een gemiddeld bedrag van 14.191 (MvT, p.93). Wanneer je daar de gemiddelde begeleidingskosten van 8.500 euro bij optelt, kom je op 22.691 euro.

Alleenstaande jonggehandicapte met loonwaarde van 30%

Soort werk:	Werk bij reguliere werkgever met lks en begeleiding
Kosten uitkering:	€ 11.100
Kosten werk:	€ 15.100
Saldo gemeente:	- € 4.000
Overige kosten gemeente:	Kosten re-integratie en voorzieningen
Andere prikkels:	Doelgroep baangarantie
Opbrengst burger:	+30% WML

Personen met een hogere loonwaarde die wel loonkostensubsidie nodig hebben, zijn gemakkelijker aan het werk te krijgen en leveren gemeenten ook meer op. Een alleenstaande jonggehandicapte met een loonwaarde van 80% levert een gemeente per saldo bijna 4.000 euro per jaar op, terwijl deze klant ook meetelt voor de baangarantie.

Het break even point ligt op een loonwaarde van net iets boven de 50% WML. Dit betekent dat het aan het werk helpen van klanten met een loonwaarde van meer dan 50% WML gemeenten meer oplevert dan het kost. Onder die grens kost het gemeenten meer dan het oplevert.

Binnen de doelgroep van de baangarantie zullen daarom de klanten met een loonwaarde van tussen 50% en 100% WML waarschijnlijk als eerste geholpen worden.

Alleenstaande jonggehandicapte met loonwaarde van 80%

Soort werk:	Werk bij reguliere werkgever met lks en begeleiding
Kosten uitkering:	€ 11.100
Kosten werk:	€ 7.171
Saldo gemeente:	+ € 3.929
Overige kosten gemeente:	Kosten re-integratie en voorzieningen
Andere prikkels:	Doelgroep baangarantie
Opbrengst burger:	+30% WML

Jobcoaching

Jonggehandicapten die geen loonkostensubsidie nodig hebben, maar wel begeleiding op het werk (job coaching), leveren gemeenten relatief veel op. De werkbegeleiding kost de gemeente gemiddeld 4.000 euro per jaar. Daar staan dan weer de besparing op de uitkering tegenover. Het aan het werk helpen van een alleenstaande jonggehandicapte levert een gemeente per saldo 7.100 euro per jaar op.

Alleenstaande jonggehandicapte die alleen begeleiding nodig heeft

Soort werk:	Werk bij reguliere werkgever met begeleiding, zonder loonkostensubsidie
Kosten uitkering:	€ 11.100
Kosten werk:	€ 4.000
Saldo gemeente:	+ € 7.100
Overige kosten gemeente:	Kosten re-integratie en voorzieningen
Andere prikkels:	Doelgroep baangarantie
Opbrengst burger:	+30% WML

WWB'ers zonder beperking

Het is voor gemeenten het gunstigst om WWB'ers zonder beperking aan het werk te helpen. Zij hebben in principe geen loonkostensubsidie en werkbegeleiding nodig zodat de besparing op de uitkeringslasten volledig ten goede komt aan de gemeente. Nadelig voor deze klantgroep is dat zij niet tot de doelgroep van de baangarantie behoren.

Kosten re-integratietrajecten

Naast de kosten voor instrumenten en voorzieningen die na de plaatsing van een klant op werk, ingezet worden, hebben gemeenten ook kosten voor de re-integratietrajecten. De kosten van de meerderheid van de trajecten die gemeenten momenteel inzetten, liggen doorgaans tussen de 2.000 en 5.000 euro. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat lang niet alle trajecten resulteren in betaald werk voor de klant. De succespercentages liggen meestal niet boven de 50% en vaak een flink stuk daaronder. Hoe lager het succespercentage, hoe hoger de kosten voor het aan het werk helpen van een klant. Bij de keuze van gemeenten voor welke klantgroepen zij re-integratietrajecten inzetten, spelen de kosten en de kans op succes beide een rol. Hierdoor zullen waarschijnlijk de Wajongers en WWB'ers uit het zittend bestand achter aan in de rij komen. Het gaat immers meestal om mensen die al jaren niet werken met een complexe medische en sociale problematiek. Deze trajecten zijn duur en de kans van slagen is relatief klein.

Daar komt bij, zo blijkt uit de ervaring van UWV met de huidige Wajongers, dat jonggehandicapten die aan het werk komen, vaak snel weer uitvallen en opnieuw moeten re-integreren. De uitgaven aan een re-integratietraject zijn daarmee vaak niet eenmalig.

Werk moet lonen voor de burgers

Voor de burgers liggen de financiële prikkels bij werkaanvaarding anders dan voor de gemeente. Voor de burgers maakt het financieel niet uit of zij met beschut werk, loonkostensubsidie of werkbegeleiding aan het werk gaan. In alle gevallen gaan zij minimaal het minimum loon verdienen.

Voor jonggehandicapten die een productiviteit onder het minimum loon hebben, is werken onder de Participatiewet financieel gunstiger dan werken onder de Wajong. Onder de Wajong moeten zij met loondispensatie werken en krijgen daardoor vaak minder dan het minimum loon aan salaris en aanvullende

uitkering. Onder de Participatiewet moeten zij met loonkostensubsidie werken en verdienen zij het minimum loon aan salaris.

De vooruitgang voor de burger is op de eerste plaats afhankelijk van de uitkering: hoe hoger de uitkering, hoe kleiner de vooruitgang. Burgers zonder uitkering, zoals jonggehandicapten die gehuwd zijn met een werkende partner gaan er het meest op vooruit. Zij mogen elke euro die ze verdienen, houden. Jonggehandicapten die bij hun ouders wonen, krijgen een gedeeltelijke uitkering, en gaan er bij werkaanvaarding relatief veel op vooruit. Alleenstaande jonggehandicapten of gehuwden met een gezamenlijke bijstandsuitkering, gaan er beperkt of niets op vooruit door te gaan werken.

Opbrengsten werk op 100% WML voor jonggehandicapten:

Alleenstaande jonggehandicapte:	van 70% naar 100% WML:	+30%
Thuiswonende jonggehandicapte:	van 43% naar 100% WML:	+57%
Jonggehandicapte gehuwd met uitkeringsgerechtigde:	van 100% naar 100% WML:	+0%
Jonggehandicapte gehuwd met werkende partner:	van 0% naar 100% WML:	+100%

Daarnaast is de financiële vooruitgang afhankelijk van de hoogte van het salaris. Voor alle mensen met een bijstandsuitkering geldt dat het verdiende salaris boven het minimum loon volledig behouden kan worden.

Werk loont niet voor mensen met medische uren beperking

Tot slot gaan personen met een medische urenbeperking er relatief weinig op vooruit. Zo gaat een alleenstaande jonggehandicapte die een urenbeperking van 50% heeft en ook de helft van een werkweek gaat werken, er helemaal niks op vooruit. Het verdiende inkomen wordt volledig gekort op de uitkering. De gemeente daarentegen verdient voor het aan het werk helpen van deze persoon bijna 8.000 euro per jaar. Gemeente hoeft het loon slechts aan te vullen tot het sociaal minimum en kan één of twee keer per jaar een premie geven (maximaal 1.500 euro per jaar).

Alleenstaande jonggehandicapte⁴² met medische urenbeperking van 50%

Soort werk:	Part time werk (50%) bij reguliere werkgever zonder begeleiding en loonkostensubsidie
Kosten uitkering:	€ 11.100
Kosten uitkering naast werk:	€ 3.171
Saldo gemeente:	+ € 7.929
Overige kosten gemeente:	Kosten re-integratie en voorzieningen
Andere prikkels:	Geen doelgroep baangarantie
Opbrengst burger:	+0% WML

⁴² Overigens kunnen ook WWB'ers een medische urenbeperking hebben.

Opbrengsten werk op 100% WMLuurloon voor jonggehandicapten met urenbeperking:

Alleenstaande jonggehandicapte: van 70% naar 70% WML: +0%

Thuiswonende jonggehandicapte: van 43% naar 50% WML: +7%

PM: Zij *kunnen* in aanmerking komen voor tijdelijke vrijlatingen en één of twee keer per jaar een premie met een maximum van 1.500 euro per jaar.

Financiële prikkels burger en gemeenten tegenstrijdig met elkaar

Of werk loont voor de burger zelf is omgekeerd evenredig aan de baten voor de gemeente: hoe lager de uitkering, hoe groter de baten voor de burger en hoe kleiner de baten voor de gemeente.

Klantgroepen met groot risico om geen ondersteuning te krijgen

Gemeenten hebben financieel belang om de volgende klantgroepen met voorrang te re-integreren: nieuwe instroom van klanten zonder beperking, nieuwe instroom van jonggehandicapten met een loonwaarde van meer dan 50%, jonggehandicapten met een medische urenbeperking en in zijn algemeenheid alleenstaande en gehuwde klanten.

De volgende klantgroepen hebben juist groot risico om niet ondersteunt te worden:

- Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, situatie niet duurzaam.
- Klanten die zijn aangewezen op beschut werk.
- Jonggehandicapten met een loonwaarde van minder dan 50%.
- Klanten zonder uitkering (samenwonend met werkende partner).
- Klanten met een verlaagde uitkering (inwonend bij ouders).
- Het zittend bestand van jonggehandicapten en WWB'ers.

Klanten zonder uitkering of met een verlaagde uitkering hebben zelf veel baat om aan het werk te gaan. Dit zijn precies de klantgroepen waarbij het voor gemeenten niet aantrekkelijk om hen te helpen.

Voor klanten met een medische urenbeperking loont werken nauwelijks, terwijl ondersteuning van deze klantgroep voor gemeenten juist aantrekkelijk is.

Gedragseffecten

- Klanten zonder uitkering of met een verlaagde uitkering zullen in eerste instantie bij de gemeente aankloppen voor re-integratie-ondersteuning. Hierbij is het risico reëel dat de gemeente weinig ondersteuning zal bieden. Mogelijke gedragsreacties zijn om alleen te gaan wonen om met een volledige uitkering meer kans op ondersteuning te krijgen of zich terugtrekken in isolement.
- Klanten met een medische urenbeperking zullen weinig gemotiveerd zijn om te gaan werken omdat dit hen niets oplevert. De lage motivatie zal hun re-integratie belemmeren.
- De jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam, lopen groot risico niet begeleid te worden en volledig buiten beeld te geraken. Een mogelijke gedragsreactie is een passieve houding, wachtend op het moment van de overgang naar de Wajong.
- Ook voor het zittend bestand van de Wajong en WWB en klanten die zijn aangewezen op beschut werk dan wel hoge loonkostensubsidie is het risico groot op verwaarlozing door gemeenten. Dit is de doelgroep voor de maatschappelijke tegenprestatie.

BIJLAGE**Kosten en baten klantgroepen participatiewet**

KOSTEN EN BATEN KLANTGROEPEN PARTICIPATIEWET

Vooraf: voor jonggehandicapte kan ook staan: WWB'er met beperking

I. Alleenstaande jonggehandicapten met uiteenlopende productiviteit

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Alleenstaande jonggehandicapte: Uitkering 70% WML	Beschut werk	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: kosten LKS (70% WML) + begeleiding (8.500): € 19.600. Saldo: - € 8.500 PM: Kosten re-integratietraject	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML
Alleenstaande jonggehandicapte: Uitkering 70% WML 30% productief	Regulier werk met maximale LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: kosten LKS (70% WML) + begeleiding (4.000): € 15.100. Saldo: - € 4.000 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML
Alleenstaande jonggehandicapte: Uitkering 70% WML 50% productief	Regulier werk met LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: kosten LKS (50% WML) + begeleiding (4.000): € 11.929. Saldo: - € 829 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML
Alleenstaande jonggehandicapte: Uitkering 70% WML 80% productief	Regulier werk met LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: kosten LKS (20% WML) + begeleiding (4.000): € 7.171 Saldo: + € 3.929 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Alleenstaande jong-gehandicapte: Uitkering 70% WML 100% productief	Regulier werk zonder LKS, met begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: kosten begeleiding: € 4.000. Saldo: + € 7.100 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML
Alleenstaande jong-gehandicapte Uitkering 70% WML 130% WML productief	Regulier werk zonder LKS en met begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: kosten begeleiding: € 4.000. Saldo: + € 7.100 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 130% WML +30% WML
Alleenstaande jong-gehandicapte: Uitkering 70% WML 80% productief	Regulier werk met LKS, zonder begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: kosten LKS (20% WML): € 3.171 Saldo: + € 7.929 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML
Alleenstaande jong-gehandicapte: Uitkering 70% WML 100% productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 11.100 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML
Alleenstaande jong-gehandicapte Uitkering 70% WML 130% WML productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 11.100 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 130% WML +60% WML

II. Jonggehandicapten met medische urenbeperking

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Thuiswonende jong-gehandicapte Uitkering 43,3% (kostendelersnorm) 100% productief, urenbeperking 50%	Part time regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 6.890 Na: geen aanvullende uitkering € 0 Saldo: + € 6.890 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 43% WML naar 50% WML + vrijlating: +7% WML
Alleenstaande jong-gehandicapte: Uitkering 70% WML 100% productief Urenbeperking 50%	Part time regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: aanvullende uitkering (20%): € 3.171. Saldo: + € 7.929 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 70% WML + vrijlating: +0% WML

III. Thuiswonende jonggehandicapten met uiteenlopende productiviteit

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Thuiswonende jonggehandicapte Uitkering 43,3% (kostendelersnorm)	Beschut werk	Voor: kosten uitkering: € 6.890. Na: kosten LKS (70% WML) + begeleiding (8.500): € 19.600. Saldo: - € 12.710 PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 43% WML naar 100% WML: +57% WML
Thuiswonende jonggehandicapte Uitkering 43,3% (kostendelersnorm) 30% productief	Regulier werk met maximale LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 6.890. Na: kosten LKS (70% WML) + begeleiding (4.000): € 15.100. Saldo: - € 8.210 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 43% WML naar 100% WML +57% WML
Thuiswonende jonggehandicapte Uitkering 43,3% (kostendelersnorm) 80% productief	Regulier werk met LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 6.890. Na: kosten LKS (20% WML) + begeleiding (4.000): € 7.171. Saldo: - € 281 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 43% WML naar 100% WML +57% WML
Thuiswonende jonggehandicapte Uitkering 43,3% (kostendelersnorm) 100% productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 6.890 Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 6.890 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 43% WML naar 100% WML +57% WML
Thuiswonende jonggehandicapte Uitkering 43,3% (kostendelersnorm) 130% WML productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 6.890. Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 6.890 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 43% WML naar 130% WML +87% WML

IV. Jonggehandicapten, samenwonend met andere bijstandsgerechtigde

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Jonggehandicapte, samenwonend met uitkeringsgerechtigde Participatiewet Uitkering 100% WML 30% WML productief	Regulier werk met maximale LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 15.900. Na: kosten LKS (70% WML) + begeleiding (4.000): € 15.100. Saldo: + € 800 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 100% WML naar 100% WML +0% WML
Jonggehandicapte, samenwonend met uitkeringsgerechtigde Participatiewet Uitkering 100% WML 100% WML productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 15.900. Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 15.900. Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 100% WML naar 100% WML +0% WML

V. Jonggehandicapten, samenwonend met werkende partner

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Jonggehandicapte samenwonend met werkende partner Geen uitkering	Beschut werk	Voor: kosten uitkering: € 0. Na: kosten LKS (70% WML) + begeleiding (8.500): € 19.600. Saldo: - € 19.600 PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van € 0 naar 100% WML: +100% WML
Jonggehandicapte samenwonend met werkende partner Geen uitkering 30% productief	Regulier werk met maximale LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 0. Na: kosten LKS (70% WML) + begeleiding (4.000): € 15.100. Saldo: - € 15.100 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van € 0 naar 100% WML +100% WML
Jonggehandicapte samenwonend met werkende partner Geen uitkering 80% productief	Regulier werk met LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 0. Na: kosten LKS (20% WML) + begeleiding (4.000): € 7.171 Saldo: - € 7.171 Telt mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van € 0 naar 100% WML +100% WML
Jonggehandicapte samenwonend met werkende partner Geen uitkering 100% productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 0. Na: geen kosten: € 0 Saldo: € 0 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van € 0 naar 100% WML +100% WML

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Jonggehandicapte samenwonend met werkende partner Geen uitkering 100% productief, urenbeperking 50%	Part time regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 0. Na: geen aanvullende uitkering € 0 Saldo: € 0 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van € 0 naar 70% WML + vrijlating +70% WML
Jonggehandicapte samenwonend met werkende partner Geen uitkering 130% WML productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 0. Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 0 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 130% WML +60% WML

WWB'ers zonder beperking

Uitgangspositie	Soort werk	Prikkels gemeente	Prikkels burger
Thuiswonende WWB'er zonder beperking Uitkering 43,3% (kostendelersnorm) 100% productief	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 6.890 Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 6.890 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 43% WML naar 100% WML +57% WML
Alleenstaande WWB'er zonder beperking Uitkering 70% WML 100% WML	Regulier werk zonder LKS en begeleiding	Voor: kosten uitkering: € 11.100. Na: geen kosten: € 0 Saldo: + € 11.100 Telt niet mee voor baangarantie PM: Kosten re-integratietraject, voorzieningen en no risk	Van 70% WML naar 100% WML +30% WML

