

Staatssecretaris Jetta Klijnsma
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Betreft: Inbreng PvdA wethouders voor de Participatiewet
Datum: 11 februari 2013

Geachte mevrouw Klijnsma,

Op een bijeenkomst van PvdA wethouders op 25 januari in Utrecht is besproken hoe we met elkaar kunnen zorgen dat de nieuwe Participatiewet die nu in voorbereiding is lokaal uitvoerbaar en succesvol wordt. De uitgangspunten voor de wet zoals die eerder in het regeerakkoord zijn verwoord en in uw brief van 21 december aan de Tweede Kamer nader zijn toegelicht ondersteunen wij.

Onze inzet is om tot praktische en realistische maatregelen te komen waardoor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt echt een betere kans krijgen op een baan bij een reguliere werkgever. Vanuit onze dagelijkse ervaringen in de praktijk doen we een aantal concrete voorstellen waarvan wij hopen dat u die bij de uitwerking van de wet mee kunt nemen. Natuurlijk zijn wij graag bereid met u in gesprek te gaan wanneer u een nadere toelichting wenst of andere oplossingen ziet om onze gezamenlijke doelstellingen te bereiken.

De onderstaande tekst wordt breed gedragen door de PvdA wethouders in het land die zich direct of indirect met de portefeuille sociale zaken bezighouden. Als bijlage vindt u een lijst van wethouders die een bijdrage hebben geleverd of expliciet hun steun aan dit document hebben gegeven.

Wij wensen u veel succes met de voltooiing van de wet en wij vertrouwen op een goede samenwerking bij de uitvoering ervan.

Hoogachtend, namens de PvdA wethouders,



Berent Daan
lid bestuur Centrum voor Lokaal Bestuur en wethouder te Purmerend

Deze brief kwam tot stand met ondersteuning en bijdragen van:

Turgay Tankir, Nijmegen
Rian van Dam, Enkhuizen
Willem de Jager, Lelystad
Eelke Kraaijeveld, Hardinxveld-
Giessendam
Bram Wondergem, Eemnes
Liesbet Tijhaar, Huizen
Laurens Klappe, Ermelo
Wim Kruikemeier, Bernisse
Dig Itha, Groningen
Maarten Pieters, Oisterwijk
Wiebe Zorge, Winsum
Harm Evert Waalkens, De Marne
Houkje Rijpstra, Tytsjerksteradiel
Lau Lavooij, Gilze en Rijen
Riny van Rinsum, Veghel
Marieke Moorman, Tilburg
Griedo Bel, Lingewaal
Pim Spaan, Groesbeek
Gerrit Overmans, Uden
Piet Manning, Appingedam
Ben Blonk, Schagen
Gerrit Kleijheeg, Hillegom
Staf Depla, Eindhoven
Joost de Wilde, Baarn
Gert Toonen, Zandvoort
Egbert Bouter, Valkenswaard
Funs Pluijmaekers, Nuth
Ruud Braak, Lansingerland
René de Vent, Hardenberg

Lykele Buwalda, Heerenveen
Tossy de Man – Pollmann, Boxtel
Floris Schoonderwoerd, Kaag en
Braassem
Klaas Smid, Hoogeveen
Jaap Blankenberg, Krimpen aan den
IJssel
Ger Lindeman, Hoogezand-
Sappemeer,
Mario Stam, Schiedam
Bouke Arends, Emmen
Paul Maasbommel, Kollumerland
Theo Maas, Someren
Auke Blaauwbroek, Tilburg
Marco Florijn, Rotterdam
Andries Ekhart, Leeuwarden
Berent Daan, Purmerend
Gerard Slotema, Zwijndrecht
Ingrid Wolsing, Montferland
Edo Haan, Zoetermeer
Jan-Willem van de Kolk, Stadskanaal
Klaas Steenhuis, Veendam
Laurens de Kleine, Harderwijk
Hubert Bögemann, Heerde
Peter Hovens, Schinnen
Margo Mulder, Heusden
Hans Adriani, Nieuwegein
Jacob Bruintjes, Borer-Odoorn
Nieske Ketelaar, Smallingerland
Johan Kruithof, Apeldoorn
Nelleke Vedelaar, Zwolle
Gerrit Piek, Zwolle
Dorus Luyckx, Edam-Volendam

1. Inzet mensen met een beperkt arbeidsvermogen

Er zijn de afgelopen tijd experimenten gedaan in het kader van de aangekondigde wet werken naar vermogen, in het bijzonder met het instrument loondispensatie. De praktijk heeft aangetoond dat dit instrument in de toen voorgestelde vorm niet werkt. Te veel bureaucratie, gecompliceerde regels voor indicatie en te weinig ruimte voor maatwerk. Ook in de nieuwe participatiewet wordt geregeld dat mensen met een beperkt arbeidsvermogen met een aanvulling tot het minimumloon aan het werk kunnen bij werkgevers. Dat is goed. Maar het moet gemakkelijker en flexibeler.

Belangrijk argument voor de wetgever is dat bij het bepalen van het arbeidsvermogen op een objectieve en onafhankelijke wijze gewerkt wordt om willekeur te voorkomen. De reflex is om dit te borgen door de indicatie te laten uitvoeren door een onafhankelijke organisatie volgens een strikte, door de wetgever bepaalde, methodiek. In de praktijk leidt dit echter tot een onnodig starre en gecompliceerde situatie, die de plaatsing van mensen juist bemoeilijkt. Bovendien blijkt uit onze ervaring met de WSW dat er, ondanks de uitgebreide standaardisering en normering van het indicatiestellingproces, toch grote verschillen kunnen ontstaan per regionale uitvoeringsorganisatie die de indicatiestelling uitvoert. Daar komt bij dat deze werkwijze kostenverhogend werkt.

Lokale professionals, die de cliënt persoonlijk begeleiden en op de hoogte zijn van diens context en arbeidshistorie, zijn afhankelijk van een organisatie op afstand waar zij weinig of geen overleg mee hebben. Zij doen voor een deel dubbel werk.

Bovendien kan de indicerende organisatie de werkgever en de lokale arbeidsomstandigheden moeilijk betrekken bij haar afweging, terwijl deze grote invloed kunnen hebben op het arbeidsvermogen van de cliënt.

Uitgangspunt bij de bemiddeling van een cliënt naar betaald werk moet zijn dat er maatwerk geleverd wordt waarin de context van de cliënt en de arbeidsomstandigheden optimaal worden ingezet om een succesvolle match te bereiken. Daarvoor is het noodzakelijk dat de lokale professional de ruimte heeft om op basis van zijn kennis van de situatie het juiste arrangement te bieden.

Om hierbij willekeur te voorkomen en kwaliteit te borgen moet aan een aantal basisvoorwaarden worden voldaan.

1. Regionale afspraken (in de arbeidsmarktregio) over de werkwijze en methodiek om het arbeidsvermogen van een cliënt te bepalen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een aantal reeds beschikbare modellen.
2. Duidelijk moet zijn hoe de arbeidsomstandigheden en de context van de cliënt hierin worden meegewogen.
3. Ook moet duidelijk zijn wie bevoegd is om indicatie te doen.
4. Externe professionals (zoals een arts) kunnen worden ingeschakeld als daar behoefte aan is.
5. De professionals worden regionaal middels een gezamenlijk opleidingsprogramma getraind.
6. Door intervisie wordt regelmatig getoetst of hun handelen consistent is.
7. Op verzoek van de cliënt, de werkgever of de begeleider kan er altijd een second opinion worden geboden, uitgevoerd door een andere begeleider.

8. Er kan beroep worden aangetekend bij de reeds in de gemeenten bestaande beroepscommissie.
9. De gemeente zorgt voor adequate begeleiding en kan incidentele subsidie geven voor de aanpassing van de werkplek en scholing.
10. Gedurende de eerste twee jaar moet elk jaar getoetst worden of het bepaalde arbeidsvermogen moet worden aangepast.
11. Na twee jaar moet de loonaanvulling het maximum - het minimumloon - hebben bereikt. Eerder kan ook, als groei van het arbeidsvermogen niet mogelijk is.
12. Gedurende deze eerste twee jaar geldt een beperkt ontslagrecht. Om de (oriëntatie-)kansen voor mensen met een arbeidsbeperking te vergroten en de drempel voor de werkgever te verlagen kan de werkgever de eerste twee jaar zonder boetes het contract gemotiveerd beëindigen. Na twee jaar starten de normale regels zoals in de flexwet vastgelegd.
13. Daarna vindt vijfjaarlijks een toetsing plaats, tenzij omstandigheden tussentijds wijzigen.

Er is in dit model dus geen sprake meer van een aparte organisatie voor indicatiestelling. Geen wachtlijsten en geen lange procedures meer, flexibel maatwerk, toegespitst op de lokale context.

2. Faciliteren en prikkelen werkgevers

Een belangrijke hindernis blijft de huiver bij werkgevers om verplichtingen en risico's aan te gaan door iemand met een beperkt arbeidsvermogen in dienst te nemen. Dit moet dus gemakkelijker worden. Voor veel mensen met een arbeidsbeperking is het frustrerend dat zij niet kunnen laten zien dat zij wel degelijk een waardevolle bijdrage kunnen leveren, omdat werkgevers het niet aandurven om ze een kans te geven. Het beperken van het ontslagrecht gedurende de eerste twee jaar van de aanstelling zoals hierboven voorgesteld levert hierin een belangrijke bijdrage.

Het helpt om grotere werkgevers middels een fiscale heffing te dwingen mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Deze quotumregeling moet effectief zijn, dat wil zeggen daadwerkelijk tot een quotum van 5% leiden. En de werkgevers moeten voldoende kansen en mogelijkheden krijgen om aan het quotum te voldoen, zonder dat men meteen in een rigide systeem van boetes terecht komt. Bovendien moet duidelijk zijn hoe zij middels onderlinge samenwerking, detachering of via bedrijven die diensten aan hen leveren ook aan de eis kunnen voldoen.

Een aantal voorstellen:

1. De loonsuppletie wordt verrekend via de belastingdienst.
2. De werkgever draagt minder lasten af, naar rato van arbeidsvermogen. De werknemer ontvangt zijn salaris inclusief aanvulling. Het arbeidsvermogen staat op de loonstrook.
3. De belastingdienst verrekent de loonsuppletie met de gemeente.
4. Zo blijft de gemeente zelf sturen op de kosten en heeft de werkgever financieel met één organisatie te maken: de belastingdienst.

5. Een alternatief hiervoor is dat de loonsuppletie middels een loonsubsidie van de gemeente aan de werkgever wordt verrekend. Uitgangspunt blijft: één loonstrookje voor de werknemer.
6. Wanneer de werkgever middels detachering iemand in dienst heeft telt deze mee naar arbeidsvermogen. Dit biedt Sw-bedrijven 'nieuwe stijl' een inverdieneffect door de mogelijkheid om particuliere bedrijven te laten voldoen aan hun quotum.
7. In eigen dienst telt elke werknemer met een arbeidsbeperking voor 100% mee.
8. Maak quota voor arbeidsbeperkten voor bedrijven uitruikbaar. Dat wil zeggen, bedrijven die niet zelf kunnen voldoen aan het quotum kunnen dit via een ander bedrijf alsnog doen. Bedrijven kunnen dit bijvoorbeeld als branche dan wel in een regio onderling afspreken en verantwoorden.
9. Werkgevers sluiten overeenkomsten met gemeenten, waarin zij aangeven op welke wijze zij aan het quotum gaan voldoen. Op basis van een dergelijke overeenkomst wordt de heffing van de quotumbelasting opgeschort. Mocht aan het einde van het jaar of de overeenkomst blijken dat men niet aan de overeenkomst heeft voldaan dan vindt alsnog een naheffing plaats.
10. De opbrengst van de quotumbelasting moet niet in de algemene middelen verdwijnen, maar ingezet worden om het quotum te helpen bereiken. Bijvoorbeeld door hieruit begeleidingskosten te vergoeden of door bedrijven met minder dan 25 werknemers te stimuleren om een arbeidsgehandicapte in dienst te nemen.

3. Beschut werken

Voor mensen met een arbeidsvermogen onder de 30% wordt het steeds moeilijker om werk te bieden bij een reguliere werkgever. Uitgangspunt van de nieuwe wet is dat voor deze mensen een voorziening voor beschut werk geboden kan worden. Voor Wsw-ers met bestaande rechten is dit verplicht, voor instroom na 2014 wordt het een mogelijkheid.

Gezien de hoogte van de subsidie op termijn (€ 22.700 per jaar) en de kosten van minimumloon (ongeveer evenveel) betekent dit dat de begeleidingskosten en huisvesting niet meer mogen kosten dan de arbeidsopbrengst. Dit blijkt in de praktijk niet mogelijk. De kosten van een beschutte werkvoorziening zijn minimaal € 4.000, terwijl een opbrengst van meer dan € 3.000 per werknemer zeldzaam is.

In de praktijk leidt dit tot een situatie waarin deze mensen op bijstandsniveau zullen blijven, met een voorziening voor dagbesteding vanuit de WMO/AWBZ op basis van vrijwilligheid. Pas wanneer de som van die kosten meer wordt dan die van een beschutte werkplek wordt dat laatste een optie.

De vraag is of deze situatie tot de juiste prikkels leidt voor deze mensen. We willen graag dat ze participeren, liefst in de vorm van werk. Hoe zorgen we daarvoor? Het risico op verdringing van reguliere arbeid bestaat altijd bij gesubsidieerde arbeid, maar voor mensen met een zeer laag arbeidsvermogen is dit geen valide argument. Het soort arbeid dat zij doen en hun aantal zijn dusdanig dat er geen problematische verdringing plaatsvindt. Het belang dat gehecht wordt aan participatie van de doelgroep met een arbeidsvermogen onder de 30% overstijgt de minimale verdringing van reguliere arbeid waarvan mogelijk sprake zou kunnen zijn.

Een aantal voorstellen daartoe:

1. Bied voor deze doelgroep de mogelijkheid op een grotere vrijstelling op inkomsten naast de uitkering tot niet meer dan het minimumloon.
2. Verbindt daaraan de voorwaarde dat het arbeidsvermogen onder de 30% ligt.
3. Verbindt daaraan de extra eis in de indicatiestelling dat deze altijd door een tweede deskundige professional moet zijn getoetst.
4. Biedt voor de bestaande WSW-doelgroep de mogelijkheid om over te stappen op deze regeling wanneer zij feitelijk geen loonvormende arbeid meer kunnen verrichten.

4. Financiering

Het spreekt voor zich dat gemeenten een zo groot mogelijke beleidsvrijheid willen als het gaat om de besteding van de middelen die we van het Rijk ontvangen.

Doeluitkeringen onderscheiden binnen het sociale domein heeft daarom niet onze voorkeur.

Een integraal sociaal beleid bij de gemeente moet er in de breedte op gericht zijn om de inwoners te bedienen en kosten te beperken door te investeren in preventie en door maatwerk te bieden waarbij de context van de burger altijd in samenhang wordt benaderd. Hierbij moet het versterken van de eigen kracht van de inwoners en het benutten van hun eigen context uitgangspunt zijn. Slechte of te late dienstverlening in het ene domein leidt haast altijd tot hogere kosten in het andere domein.

Gemeenten weten dat en in het hele land zijn gemeenten volop bezig hun werkwijze hierop aan te passen. De decentralisaties en structuurwijzigingen die in aantocht zijn moedigen gemeenten hiertoe aan.

Wel belangrijk is dat bij gemeenten de juiste prikkels bestaan. Een vraag daarbij is hoe de verdeling van het budget voor participatie in het gemeentefonds zo te bepalen dat deze prikkels goed zijn.

Een aantal uitgangspunten:

1. Een actieve rol van de gemeente om zo veel mogelijk mensen aan het werk te krijgen wordt beloond.
2. Gemeenten met een grote werkloosheid en weinig bedrijvigheid en daarmee meer mensen in een uitkering worden gecompenseerd.
3. Regio's die in samenwerking met het lokale bedrijfsleven een hoog percentage participatie van mensen met een beperkt arbeidsvermogen realiseren worden beloond.
4. Gemeenten waar relatief meer cliënten bij een reguliere werkgever werken met een relatief hoger arbeidsvermogen worden beloond.
5. De verdeelmodellen voor het inkomensdeel en het participatiebudget worden zodanig ingericht dat deze recht doen aan de kenmerken van de verschillende gemeenten.
6. Het aantal arbeidsgehandicapten is in enkele gebieden in Nederland bovengemiddeld, terwijl het absorptievermogen juist ver achterblijft. Hier zullen oplossingen gevonden moeten worden.

5. Verbinding Participatiewet/AWBZ-WMO

De invoering van de Participatiewet heeft een sterke relatie met de decentralisatie van de begeleiding en meer specifiek de arbeidsmatige dagbesteding (begeleiding groep). De doelgroep overlapt voor een deel (arbeidsmatige dagbesteding, SW-beschut, detacheren & begeleid werken). Het product dagbesteding in de AWBZ is gevarieerd en niet alleen gericht op arbeidsactivering. Arbeidsmatige dagbesteding biedt cliënten een dagprogramma met als doel aangepaste vormen van arbeid. Het doel is deelname aan de samenleving binnen de mogelijkheden van cliënten en het ontwikkelen en vasthouden van vaardigheden.

Bij het bepalen van de raakvlakken AWBZ – dagbesteding en de Participatiewet zijn de volgende punten van belang:

1. Het realiseren van samenhang in de toegang tot voorzieningen in relatie tot de Wwv, de Wsw, de Wajong en de begeleiding (een logisch oplopende ladder: dagbesteding, SW-beschut, detacheren & begeleid werken: wie past waar?).
2. De gemeentelijke zorginkoop (begeleiding + IV) biedt kansen om zorgaanbieders meer te bewegen tot de inzet van vrijwilligers, het activeren van WWB-ers en mensen met een arbeidshandicap in de brede zin van het woord.
3. Vanuit de AWBZ-dagbesteding is op dit moment geen (financiële) prikkel op de activering van het sociale netwerk of op scholing of de toeleiding naar werk. Er zijn wel verschillende interessante meer kleinschalige projecten bij zorgaanbieders op dit vlak, waarbij kan worden aangesloten.

Toegangsmodel

Een belangrijk vraagstuk is dan ook hoe we de toegang gaan organiseren. Gaan we deze toegang tot de verschillende regelingen apart organiseren of maken we echt de verbinding tussen werk, inkomen en zorg en komen we tot een toegang voor het brede sociale domein (activering, welzijn, zorg, werk & inkomen. Hierbij wordt breed gekeken (over verschillende levensdomeinen) en worden eigen competenties en sociale netwerken aangesproken.

In de huidige regelingen wordt het hoofdprobleem ingegeven door de mate van beperkingen (AWBZ), de zorginzet voor jeugd (Jeugdwet) en de loonwaarde voor werk (Participatiewet). Deze moeten in de toekomstige situatie worden gecombineerd met de problemen in het sociale domein waar de gemeente al langere tijd verantwoordelijkheid voor draagt (participatie, opvang, schulden, huiselijk geweld, enzovoorts).

Zo ontstaat een praktijk waarin de cliënt niet in eerste instantie in een bepaalde categorie wordt ingedeeld op basis van een indicatieproces, maar waarin op basis van de individuele mogelijkheden en context van de cliënt een passend aanbod wordt gezocht dat tot optimale participatie leidt.