

Opiniërende raadsnotitie Participatiewet

Algemene inleiding

Deze notitie is bedoeld om de gemeenteraden in de regio Brabant Noordoost-oost de gelegenheid te geven zich in een opiniërende vergadering uit te spreken over de richting van het beleidskader voor de Participatiewet. In Boekel is er voor gekozen om deze opiniërende raadsnotitie ook aan de WMO-adviesraad voor te leggen. Het advies van de WMO-adviesraad zal voor de commissievergadering van 25 juni aan uw raad verzonden worden. Na de opiniërende vergaderingen in de verschillende gemeenteraden/commissies zal de stuurgroep het regionale beleidskader voor de Participatiewet door de projectgroep laten voorbereiden. Na vaststelling van het concept beleidskader zal door de colleges advies worden gevraagd aan de cliëntenraden en inspraak mogelijk zijn.

De gemeenteraden zullen rond de jaarwisseling 2014-2015 het beleidskader en de bijbehorende verordening(en) ter vaststelling aangeboden krijgen.

In het eerste deel van deze notitie worden de hoofdlijnen van de Participatiewet en de regionale ontwikkelingen geschetst. In dit deel wordt ook aangegeven waar de belangrijkste keuzemogelijkheden liggen. In het tweede deel wordt de gemeenteraad in de vorm van stellingen gevraagd zich uit te spreken over de koers die de gemeenteraad met de Participatiewet wil gaan varen.

Deel I: Informatief deel

Wat verandert er?

Met de Participatiewet komt er één regeling voor iedereen die voorheen een beroep deed op de WWB, Wajong of WSW. Het doel van de wet is om zoveel mogelijk mensen aan werk te helpen, bij voorkeur bij reguliere werkgevers.

In tegenstelling tot eerdere plannen komen de huidige Wajongers niet naar de gemeente. Zij blijven bij het UWV en worden herkeurd. Deze groep Wajongers krijgt dan ook niet te maken met de bijstand en blijft bij het UWV. Vanaf 1 januari 2015 is de Wajong er alleen nog voor nieuwe instroom van jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Mensen met arbeidsvermogen vallen per 1 januari 2015 onder de Participatiewet. De Participatiewet regelt ook dat de Wet sociale werkvoorziening (WSW) op termijn ophoudt te bestaan. Vanaf 1 januari 2015 kunnen er geen mensen meer in de WSW stromen. Dat betekent dat ook mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers aan de slag moeten. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om loonkostensubsidie te verstrekken waarmee een baan beter bereikbaar wordt voor mensen met een arbeidsbeperking én iedereen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen.

Dit geldt dus ook voor de huidige mensen in de bijstand die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Werkgevers betalen dan het loon aan de werknemer volgens de geldende arbeidsvoorwaarden. Voor het verschil tussen iemands arbeidsproductiviteit (de loonwaarde) en het wettelijk minimumloon, ontvangt de werkgever dan loonkostensubsidie van de gemeente.

Voor mensen die niet kunnen werken op een gewone werkplek maar een beschermde werkomgeving met structurele begeleiding nodig hebben, kunnen de gemeenten het instrument beschut werk inzetten. Het Rijk gaat ervan uit dat er in Nederland structureel 30 duizend beschutte banen komen (ter vergelijking: in de Sociale werkvoorziening zijn nu 90 duizend banen). De Tweede Kamer heeft in februari 2014 met een ruime meerderheid ingestemd met de Participatiewet. Als ook de Eerste Kamer op 24 juni 2014 instemt, treedt de wet op 1 januari 2015 in werking.

De verwachting is dat het aantal mensen uit de nieuwe doelgroepen¹ die instromen in de Participatiewet geleidelijk zal toenemen. Het landelijke aantal bijstandsgerechtigden zal volgens voorspellingen van het CPB in 2014 uitkomen op een aantal van 385.000. Voor onze regio is dit aantal 3.900². Het kabinet gaat ervan uit dat de nieuwe doelgroepen zorgen voor een (extra) groei in de jaren

¹ De mensen die voorheen voor de Wajong of WSW in aanmerking kwamen.

² Volgens cijfers van CBS tot en met September 2013 van 21 maart 2014. Het betreft hier mensen met een WWB-uitkering tot de AOW-leeftijd.

2015 tot en met 2017 van 22.000 (bijna 6%). Gezien het relatief hoge aantal huidige Wajongeren in onze regio, zou de groei in onze regio wat hoger kunnen uitvallen.

Ook het wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand wordt op 1 januari 2015 ingevoerd als de Eerste Kamer instemt. Ook al deze wijzigingen zullen uiteindelijk onderdeel uitmaken van de nieuwe Participatiewet. Belangrijke onderdelen van dit wetsvoorstel zijn het invoeren van de kostendelersnorm en het vergroten van de activerende werking van de WWB inclusief strenger handhaven. De gemeentelijke beleidsvrijheid van dit wetsvoorstel zit met name in het invullen van de tegenprestatie. Daarom is dit onderwerp ook in deze notitie meegenomen. De verordeningen die aangepast moeten worden door de Wet maatregelen Wet werk en bijstand zullen de gemeenteraden rond de jaarwisseling ter vaststelling aangeboden krijgen.

Regionale samenwerking

Sinds de contouren van het wetsvoorstel Wet werken naar vermogen, de voorganger van de Participatiewet, bekend zijn, zijn we in de regio Brabant Noordoost-oost zowel ambtelijk als bestuurlijk intensief gaan samenwerken³. Dit heeft onder andere geleid tot een (sub)regionale visie over de samenhang tussen de transities op het sociale domein en een (sub)regionale visie Werk en Inkomen. Het jongste product van deze samenwerking is deze notitie die als input dient voor de opiniërende discussie in de 12 gemeenten.

Op het niveau van de arbeidsmarktregio (19 gemeenten) is de samenwerking tot stand gekomen naar aanleiding van het op te richten regionaal Werkbedrijf.

Regionaal Werkbedrijf

In het landelijk sociaal akkoord van april 2013 is afgesproken dat er 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking gecreëerd worden. Werkgeversorganisaties en bonden gaan hiertoe vanaf 1 januari 2015 met gemeenten samenwerken in zogenaamde Werkbedrijven in 35 arbeidsmarktregio's. In de Participatiewet is dit verankerd. De gemeenten krijgen het voortouw bij de vorming van deze Werkbedrijven. Een Werkbedrijf is een bestuurlijk regionaal samenwerkingsverband van regiogemeenten, werkgevers, vakbonden, UWV en SW-bedrijven. De Werkbedrijven bouwen voort op bestaande samenwerkingsvormen. Het Werkbedrijf heeft de taak om aan te jagen, elkaar aan te spreken en de voortgang van de regionale samenwerkingsafspraken vastgelegd in een marktbeperkingsplan te monitoren. In dit marktbeperkingsplan worden de kansen en mogelijkheden beschreven voor het plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, in het bijzonder mensen met een arbeidsbeperking. In elke regio wordt ook een basispakket van dienstverlening voor werkgevers georganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn een systematiek voor de loonwaardemeting, werkplekaanpassingen en een no-risk polis.

Op verzoek van de landelijke Werkkamer (overlegorgaan van sociale partners en gemeenten) heeft onze regio zich aangemeld als één van de pilotregio's voor het regionaal Werkbedrijf. Op het niveau van de arbeidsmarktregio is inmiddels een werkgroep en stuurgroep actief die het marktbeperkingsplan en het regionale dienstverleningspakket voor de werkgevers zal opleveren.

Samenhang tussen drie transities

De beweging die aan de decentralisaties ten grondslag ligt, is de overgang van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij. Het Rijk decentraliseert de taken met flinke kortingen om het systeem ook in de toekomst betaalbaar te houden. Dat betekent dat de kosten van specialistische zorg en begeleiding flink naar beneden moeten. De eigen kracht van de burger en zijn netwerk staat centraal. De nadruk verschuift van beperkingen die mensen ondervinden, naar wat mensen nog wel kunnen. De gemeenten gaan dit uitvoeren omdat zij – als eerste overheid – de burger het beste kennen.

Raakvlakken tussen de drie transities liggen bijvoorbeeld op de onderwerpen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding en op het beleid rond kwetsbare jongeren. Ook moet het principe van één gezin, één plan, één regisseur er voor zorgen dat een gezin beter en door minder hulpverleners geholpen wordt.

³ De huidige projectstructuur is als bijlage bijgevoegd.

Voor alle transitieën zijn in de regio Brabant Noordoost-oost al eerder de volgende uitgangspunten vastgesteld:

1. De mogelijkheden van mensen staan centraal, niet de beperkingen.
2. Eigen verantwoordelijkheid – sociale verantwoordelijkheid – professionele verantwoordelijkheid worden in deze volgorde aangesproken.
3. Geen categoriaal maar wel integraal beleid.
4. We investeren in het zelf oplossend vermogen van mensen.
5. Ondersteuning is in principe tijdelijk en zo dichtbij en eenvoudig als mogelijk.
6. Ruimte voor professionals om in samenwerking op uitvoeringsniveau de ondersteuning van mensen te regelen.
7. We zoeken oplossingen in de volgorde: algemeen – collectief – individueel.
8. Wederkerigheid. Dit betekent dat als wij investeren in een hulpvrager en daarmee bijdragen aan zijn mogelijkheden van participatie, wij als gemeenschap ook iets terug mogen verwachten.

Financiële kaders

Het uitgangspunt van de Participatiewet, zoveel mogelijk mensen (gedeeltelijk) aan de slag bij reguliere werkgevers, wordt ondersteund met de financieringssystematiek van deze wet. Gemeenten ontvangen een reïntegratiebudget voor instrumenten gericht op re-integratie. Daarnaast bestaat er een financiële prikkel voor gemeenten op de gebundelde uitkering (BUIG). Daarmee loont het voor een gemeente om instroom te beperken en uitstroom te bevorderen.

Voor de financiering bestaan de volgende geldstromen:

1. Een gebundelde uitkering voor de bekostiging van de uitkeringen op grond van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 voor zover deze laatste betrekking heeft op levensonderhoud voor startende ondernemers. Ook de loonkostensubsidie wordt uit dit budget betaald. Het betreft een ongeoormerkt budget. Dat betekent dat een gemeente een overschot op het budget vrij mag besteden, maar ook dat de gemeente een tekort op het budget in principe zelf moet opvangen. Er zijn aanvullende uitkeringen voor gemeenten die incidenteel of meerjarig tekort komen op hun budget voor de gebundelde uitkering: meerjarige aanvullende uitkering (MAU) en incidentele aanvullende uitkeringen (IAU). Om hiervoor in aanmerking te komen geldt een aantal strikte voorwaarden.
2. Een reïntegratiebudget voor de bekostiging van begeleiding en reïntegratietrajecten.
3. Een algemene uitkering in het Gemeentefonds onder andere voor de bekostiging van de gemeentelijke uitvoeringskosten voor de Participatiewet.

De hoogte van de gebundelde uitkering op landelijk niveau wordt vastgesteld op basis van een geraamd landelijk volume en een gemiddeld prijspeil van de uitkeringen. Het nieuwe verdeelmodel voor dit budget (hoe wordt dit budget onder de gemeenten verdeeld?) wordt een nieuw model van het SCP, het zogenaamde multiniveau-model. Staatssecretaris Klijnsma heeft dit 15 mei jl. bekend gemaakt. In dit model worden zowel kenmerken van huishoudens als kenmerken van de wijk, gemeente en regio betrokken bij de vaststelling van de hoogte van het budget per gemeente. Er is een overgangperiode van 3 jaar afgesproken om de herverdeel-effecten die dit nieuwe model zal veroorzaken beheersbaar te houden. Het budget per gemeente voor 2015 wordt voor 1 oktober bekend gemaakt.

Voor de gemeente Boekel is het voorlopige budget in 2014 € 1,1 miljoen. Inmiddels wordt door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geadviseerd rekening te houden met een negatieve bijstelling van het landelijke budget met 8%. Dit komt omdat het Centraal Planbureau voorspelt dat het aantal bijstandsgerechtigden in 2014 minder hoog zal uitvallen dan eerder werd aangenomen.

In het gebundeld reïntegratiebudget worden alle financiële middelen voor de huidige WSW-ers, de middelen voor de reïntegratie van WWB-ers en de middelen voor de re-integratie van de nieuwe doelgroepen (voorheen Wajong en WSW) samengevoegd. In 2014 is het landelijke budget € 3.0 miljard, in 2015 € 2.9 miljard, in 2018 € 2.4 miljard en structureel € 1.2 miljard. Het fictieve deel voor de WSW (in 2015) nog 2.2 miljard) wordt structureel afgebouwd. Ook de keuze voor de nieuwe verdeelsystematiek van dit budget is op 15 mei jl. bekend gemaakt. In dit model wordt rekening

gehouden met de regionale arbeidsmarkt en het aantal mensen met een arbeidsbeperking. Ook hier worden de veranderingen geleidelijk doorgevoerd. De bedragen per gemeente worden in juni bekend gemaakt. Voor de gemeente Boekel gaat het in 2014 om € 1,6 miljoen voor de WSW en € 73.500 voor re-integratie van WWB-ers (incl. middelen voor educatie⁴).

Hieronder treft u een overzicht van dit budget voor de gemeente Boekel vanaf 2012 met een doorkijk naar 2017⁵ (indicatief). Ter illustratie zijn hier de aantallen uitkeringsgerechtigden die gefinancierd worden uit het BUIG-budget onder gezet.

	2012	2013	2014	2017
Wsw	1.439.895	1.629.061	1.658.505	1.347.535
Re-integratiemiddelen	98.595	80.377	73.866	70.788
Gebundeld re-integratiebudget	1.538.490	1.709.438	1.732.191	1.660.016
Aantal uitkeringsgerechtigden ⁶	92	96	108	

Deze tabel laat zien dat het gebundeld reïntegratiebudget (inclusief de fictieve middelen voor de WSW) vanaf 2014 zal teruglopen. De reïntegratiemiddelen exclusief de middelen voor de WSW zijn de afgelopen jaren al verminderd en nemen tot 2017 nog af ondanks de nieuwe doelgroepen die erbij komen, terwijl het aantal uitkeringsgerechtigden nog steeds toeneemt. In 2018 zal dit deelbudget weer landelijk op het niveau van 2014 zijn en vervolgens langzaam doorgroeien. De middelen voor de WSW bedragen op de lange termijn (als er niemand meer in de WSW zit) € 0.

Voor de uitvoeringskosten wordt landelijk een bedrag aan het gemeentefonds toegevoegd voor de nieuwe doelgroepen die naar de gemeenten komen. In de meicirculaire komt nemen wij aan meer duidelijkheid over de hoogte van deze toevoeging.

Financieel risico

De definitieve budgetten voor de gemeenten in onze regio worden pas later in het jaar bekend gemaakt, maar zullen in ieder geval afnemen. Het aantal mensen waar de gemeente door de Participatiewet verantwoordelijk voor wordt zal daarentegen toenemen. Of er in onze regio in de verschillende gemeenten financiële ruimte is om te schuiven met de budgetten binnen het sociaal deelfonds – de budgetten voor de WMO, de Jeugdzorg en de reïntegratiemiddelen voor de Participatiewet – is zeer de vraag.

Doelgroepen

De gemeente heeft voor de nieuwe doelgroepen, de mensen die onder de huidige wetgeving nog voor de WSW en/of Wajong in aanmerking komen, dezelfde taken als voor mensen met een bijstandsuitkering: ondersteuning bieden gericht op arbeidsinschakeling en waar nodig, inkomensondersteuning. Voor de reïntegratieondersteuning krijgt de gemeente een gebundeld reïntegratiebudget en andere instrumenten (zie onder) tot haar beschikking. Gemeenten bepalen op basis van maatwerk wie voor welke vorm van ondersteuning in aanmerking komt.

Het gebundeld reïntegratiebudget gaat per 1 januari 2015 onderdeel uitmaken van het zogenaamde tijdelijke deelfonds van het sociaal domein. Hierin zitten alle financiële middelen voor de taken van de Jeugdwet en de WMO 2015 en de taak om participatievoorzieningen aan te bieden. Het BUIG-budget (Inkomensdeel) wordt buiten dit deelfonds gehouden. Gemeenten mogen binnen dit deelfonds eigen keuzes maken. Het is de bedoeling dat deze gelden over 3 jaar onderdeel gaan uitmaken van het gemeentefonds. Dit deelfonds is bedoeld om te stimuleren dat gemeenten integraal naar de

⁴ Het voornemen is om de educatiemiddelen, nu nog onderdeel van het Participatiebudget, per 1 januari 2015 uit dit budget te halen en als een specifieke uitkering toe te kennen aan de centrumgemeenten.

⁵ Op basis van raming gebaseerd op landelijk budget.

⁶ Dit is het aantal uitkeringsgerechtigden op 31-12-2012, 31-12-2013 en 01-05-2014. Dit aantal is hoger dan het aantal uitkeringen, omdat een uitkering aan een echtpaar in de CBS-statistieken als één uitkering wordt geregistreerd.

verschillende doelgroepen kijken. We moeten ons echter realiseren dat bezuinigd wordt op de financiële middelen van alle transitieën.

De vraag die beantwoord moet worden is of de gemeenteraad de landelijke bezuinigingen over alle doelgroepen wil verdelen of scherpe keuzes wil maken in doelgroepen waar de gemeente zich in haar dienstverlening wel of niet op richt. Kiest de raad bijvoorbeeld voor een focus op alle uitkeringsgerechtigden of voor een focus op doelgroepen waarbij de kans op uitstroom naar werk door gemeentelijke begeleiding verhoogd wordt? Dit vanuit de veronderstelling dat dit resulteert in een besparing op het Inkomensdeel (schadelastbeperking). Of kiezen we ervoor om met het gebundeld reïntegratiebudget ook in werk en participatie te investeren voor niet-uitkeringsgerechtigden en minder kansrijke doelgroepen? Dit vanuit de veronderstelling dat investeren in de participatie van mensen maatschappelijk rendement oplevert en/of financieel rendement binnen het brede sociale domein (minderkosten nu of later).

Kwetsbare jongeren

Daarnaast kan een keuze worden gemaakt om prioriteit te geven aan bepaalde leeftijdsgroepen, (kwetsbare) jongeren van 16-27 (zonder startkwalificatie) bijvoorbeeld. Kwetsbare jongeren zijn jongeren die op meer dan één leefgebied problemen hebben. Voortijdig schoolverlaters, hang- en zwerfjongeren, ex-gedetineerden en jongeren met multi-problematiek zijn al bij de gemeente bekend. Vanaf 1 januari 2015 komen hier de jongeren uit het Voortgezet Speciaal- en Praktijkonderwijs bij. Voor deze groep is preventief beleid aan te bevelen (gebeurt nu o.a. door de pre-Wajong beleid van het UWV) en kunnen problemen op andere gebieden, zoals schulden en criminaliteit, wellicht voorkomen worden.

Beschrijving van instrumenten

Bij de beschrijving van instrumenten maken we onderscheid tussen instrumenten die meer gericht zijn op werkzoekenden en instrumenten die meer gericht zijn op de dienstverlening aan werkgevers.

Instrumenten gericht op werkgevers

Behalve de dienstverlening aan werkgevers op regionaal niveau (zie onder het kopje regionaal Werkbedrijf denk hierbij aan o.a.: loonkostensubsidie, proefplaatsingen en de no risk polis) zullen de gemeenten moeten blijven investeren in dienstverlening aan lokale werkgevers, binnen de kaders die in de arbeidsmarktregio worden afgesproken. Het creëren van zoveel mogelijk werk voor de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is cruciaal voor het succesvol kunnen uitvoeren van de Participatiewet.

Instrumenten gericht op werkzoekenden

Elke gemeente heeft nu al de mogelijkheid om met behulp van allerlei instrumenten mensen aan het werk proberen te helpen. Naast aandacht voor preventie (beperking instroom) en handhaving door onder meer de inzet van Poortwachters zetten wij via de uitvoeringsorganisatie Optimisd in op uitstroom uit de uitkering en actieve participatie. Hiertoe worden verschillende instrumenten ingezet.

Naast de eigen vacatures die de accountmanagers binnen Optimisd zoeken worden instrumenten ingezet die bijdragen aan het uitstromen uit de uitkering. Dit zijn onder meer opleidingstrajecten ingezet waarin klanten worden geschoold in vaardigheden en competenties die nodig zijn om betaald werk te kunnen vinden. Voorbeelden hiervan zijn de projecten Aan de slag en de Werkacademie die worden uitgevoerd door respectievelijk de ROC's en de WSD.

Instrumenten die worden ingezet ter bevordering van actieve participatie zijn onder andere het project Aan de Slag, het project Aan de slag voor ex inburgeraars, vrijwilligersplaatsen en de pilot tegenprestatie. Naast deze instrumenten worden ook individuele trajecten op maat ingezet zoals een persoonlijke effectiviteitstraining, motivatietraining of coachingstraject.

Belangrijke instrumenten die er in de Participatiewet bij komen zijn loonkostensubsidie, beschut werk, werkplekaanpassingen, jobcoach, een studieregeling en de no-riskpolis. Op het instrument beschut werk gaan we hieronder nog nader in.

Instrument loonkostensubsidie

De visie van het kabinet is dat er mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn die weliswaar arbeidsvermogen hebben, maar niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen. Zonder de compensatie aan de werkgevers voor minder productiviteit, is het voor mensen met een arbeidsbeperking, mensen die niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen, moeilijker om op de arbeidsmarkt te participeren. Loonkostensubsidie verstevigt hun arbeidsmarktpositie.

In het landelijke sociaal akkoord van april 2013 hebben kabinet en sociale partners afgesproken dat de loonkostensubsidie niet meer dan 70% van het wettelijk minimumloon mag bedragen. De gemeente kan de loonkostensubsidie, tot dit maximale bedrag, financieren uit de gebundelde uitkering voor de bekostiging van de uitkeringen (lees: het Inkomensdeel). De loonkostensubsidie financiert het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon. Is het CAO-loon (volgens de CAO van de branche waarin iemand werkt) hoger dan het wettelijk minimumloon, dan zijn die kosten voor rekening van de werkgever. De kosten die nodig zijn voor de begeleiding en ondersteuning van mensen kan de gemeente financieren uit het gebundeld reïntegratiebudget (lees: het Werkdeel).

De gemeenten kunnen loonkostensubsidie zo nodig onbeperkt inzetten. De loonwaarde wordt jaarlijks en ingeval van beschut werk om de drie jaar opnieuw bepaald. De ontwikkeling van de loonwaarde van werknemers kan zo worden gevolgd. Voor de mensen van wie de loonwaarde lager blijft dan het minimumloon is loonkostensubsidie een structureel instrument.

Voor de gemeente is het instrument loonkostensubsidie financieel voordelig als de kosten van de loonkostensubsidie lager zijn dan de kosten van een uitkering. Hierbij houden we even geen rekening met de kosten die de gemeente vanuit het reïntegratiebudget maakt of eventueel bespaart op de uitvoeringskosten.

Voor bijvoorbeeld een alleenstaande betekent een minimale loonwaarde van minstens 42%, dus een loonkostensubsidie van maximaal 58%, pas een financieel voordeel op voor het BUIG-budget (lees: het Inkomensdeel). Een niet-uitkeringsgerechtigde loonkostensubsidie verstrekken kost de gemeente vanuit het BUIG-budget alleen maar geld. Dat neemt niet weg dat dit maatschappelijk wel voordelen kan opleveren.

Instrument beschut werk

Met de Participatiewet krijgen gemeenten een breed instrumentarium tot hun beschikking om de participatie van hun burgers te bevorderen. De gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben. Deze beleidsvrijheid krijgen gemeenten om maatwerk te kunnen bieden.

Eén van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten is de nieuwe voorziening beschut werk. In een pilot met IBN (zie ook nog onder het volgende kopje) hebben de colleges in Brabant Noordoost-oost afgesproken dat we hier 2 jaar mee gaan experimenteren. Het gaat om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben (een beschermde omgeving), dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Dat neemt niet weg dat gemeenten deze dienstbetrekking ook kunnen organiseren bij een reguliere werkgever met ondersteuning door een gemeente. Het gaat bijvoorbeeld om fysieke aanpassingen aan de werkplek of de werkomgeving, een uitsplitsing van taken, speciale werkbegeleiding of aanpassingen in werktempo of arbeidsduur.

Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk hoeft niets te zeggen over de mate van productiviteit van deze persoon. De voorziening is juist bedoeld voor mensen die met structurele begeleiding wel in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten.

De financiering van het instrument beschut werk is op dezelfde manier geregeld als bij de loonkostensubsidie. Omdat wij ervan uitgaan dat de gemiddelde loonwaarde van mensen die vanaf 1 januari 2015 in aanmerking komen voor het instrument beschut werk niet veel hoger dan 30% zal zijn (volgens cijfers van IBN hebben de huidige WSW-ers een gemiddelde loonwaarde van 38%) en de structurele begeleiding en ondersteuning van deze mensen relatief duur is, zal dit instrument een relatief groot beroep doen op de budgetten die de gemeenten van het Rijk krijgt.

De ervaringen met de pilot met IBN, waarin IBN dus ook mensen die niet voor het instrument beschut werk in aanmerking komen zal plaatsen, zullen de gemeenten in onze regio informatie verschaffen over de effecten voor de verschillende doelgroepen en de (financiële) effecten voor de gemeenten en voor IBN. Bijvoorbeeld zal moeten blijken of het verdienmodel van IBN ook onder de nieuwe wet positieve financiële resultaten oplevert.

De gemeenteraad zal later in de gelegenheid worden gesteld aan te geven hoe zij het instrument beschut werk structureel (vanaf 2017) wil inzetten. Tevens kan de pilotfase gebruikt worden om ons te oriënteren op de mogelijkheden om aansluiting tussen (arbeidsmatige) dagbesteding en beschut werk te organiseren.

Pilot met IBN

In onze regio Brabant Noordoost-oost hebben wij met 12 gemeenten via de gemeenschappelijke regeling van het Werkvoorzieningschap een SW-bedrijf, IBN, dat zowel op sociaal als financieel gebied goede resultaten laat zien. De colleges van deze gemeenten willen de expertise van IBN met het begeleiden, plaatsen en detacheren van mensen met een arbeidsbeperking en de werkgelegenheid die IBN biedt aan mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt graag blijven benutten. In de komende jaren ontstaan bij IBN vacatures door de uitstroom uit de WSW (in de bijlage staan de verwachte aantallen). Vacatures bij IBN betekent werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en gemeenten zoeken werkgelegenheid voor hun uitkeringsgerechtigden. IBN zal haar bedrijfsvoering wel moeten aanpassen. Gemeenten hebben voor de mensen die vanaf 1 januari 2015 onder de Participatiewet vallen namelijk veel minder financiële middelen beschikbaar dan in de huidige situatie voor de WSW beschikbaar is.

Omdat de colleges in deze regio in maart van dit jaar vonden dat zij niet langer konden wachten op de definitieve besluitvorming in de Eerste Kamer (behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel is nu gepland voor eind juni van dit jaar), terwijl alle wetgeving, lagere regelgeving en financiën nog niet precies bekend zijn, hebben zij besloten een pilot met IBN te starten met de doelgroep beschut werk voor 2 jaar en een deel van de overige doelgroep van de Participatiewet voor in eerste instantie 1 jaar. Dit om zowel de gemeenten als IBN tijd te geven ervaring op te doen met de uitvoering van de Participatiewet. Van de vacatures die vrijkomen, gaan we er nu vanuit dat het bij 1/3 van deze vacatures gaat om beschut werk en bij 2/3 om overige doelgroepen. In deze jaren volgen we nauwgezet de resultaten voor de doelgroep, de mensen met een arbeidsbeperking, en de (financiële) effecten voor de gemeenten en voor IBN. Met IBN is afgesproken dat in oktober 2015 de eerste evaluatie wordt opgeleverd.

Tegenprestatie

Het idee van het kabinet achter de tegenprestatie is om mensen met een uitkering iets terug te laten doen voor de samenleving. In het wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand wordt de tegenprestatie als volgt omschreven: het naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttig werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Daarnaast zijn een aantal aanvullende voorwaarden geformuleerd voor het invullen van de tegenprestatie:

- Gemeenten mogen enkel een tegenprestatie vragen aan mensen die een uitkering ontvangen vanuit de WWB, IOAW en IOAZ.
- Werkzaamheden waarvoor men betaald krijgt (vrijwilligersvergoedingen tot een zekere hoogte uitgezonderd) kunnen niet als tegenprestatie worden gerekend.
- Alleen werkzaamheden additioneel op reguliere arbeid komen in aanmerking. Hier ligt een grijs gebied waarbij verdringing op de arbeidsmarkt een risico is.
- Het werk mag niet primair zijn gericht op arbeidsinschakeling.
- De activiteiten moeten passen bij de belanghebbende. Dat wil zeggen dat er rekening gehouden dient te worden met de lichamelijke en geestelijke (on)mogelijkheden van de cliënt.
- De duur en de omvang van de activiteiten zijn beperkt. Ook hier bestaat een grijs gebied, maar structureel 32 per week zal in ieder geval teveel gevonden bij toetsing door de rechter.
- De activiteiten moeten een maatschappelijk nut dienen. Dit begrip wordt niet nader omschreven in wetgeving en er bestaat geen jurisprudentie over.

Duidelijk is dat er kaders bestaan over de tegenprestatie, maar dat deze kaders tegelijk veel beleidsvrijheid bij gemeenten laten. Gemeenten zijn overigens wel verplicht beleid te maken over de tegenprestatie en dit vast te leggen in een verordening. Geen invulling geven aan de tegenprestatie is niet mogelijk.

Om tot een visie op de tegenprestatie te kunnen komen dienen de volgende vragen beantwoord te worden:

- Telt vrijwilligerswerk als tegenprestatie?
- Handhaven en sanctioneren we?
- Wat is een acceptabele duur en omvang van de tegenprestatie?
- Verlenen we vrijstelling bij mantelzorg/kinderen/beperking?
- Is er een prioritaire doelgroep en zo ja, welke?
- Aan wat voor plekken denken we en wie gaan deze creëren?
- Mag het geld kosten?

Deel II: opiniërend deel

In dit deel van de notitie willen we de raad de gelegenheid geven de richting van het beleid te bepalen. Dit doen we in de vorm van stellingen. Bij het bespreken van deze stellingen zal de raad er rekening mee moeten houden dat de budgetten die door het Rijk beschikbaar worden gesteld, grenzen stelt aan de mogelijkheden. Voor de gemeente Boekel geldt dat de huidige reïntegratiemiddelen net voldoende zijn om het huidige beleid voornamelijk gericht op de naar werk bemiddelbare groep en jongeren te kunnen financieren. De volgende onderwerpen willen we in de vorm van stellingen aan de gemeenteraad voorleggen:

- Prioritering doelgroepen (op welke doelgroepen richten we ons in ons beleid):
 - de gemeente kan zich hierbij richten op de naar werk bemiddelbare groep (bijvoorbeeld de mensen die kansen hebben om binnen een jaar uit te stromen naar werk) of de niet-bemiddelbare groep;
 - op de jongeren (16 tot 27 jaar) of op de ouderen;
 - op de economische zelfstandigheid van mensen of op het meedoen in de samenleving (brede participatiedoelstelling).
- De invulling van de tegenprestatie: vrijwillig of verplicht?
- Voor wie zetten we het instrument loonkostensubsidie in?

Omdat de hoogte van de loonkostensubsidie voor maximaal 70% van het WML gefinancierd kan worden uit het BUIG-budget, zetten we loonkostensubsidie niet in voor niet-uitkeringsgerechtigden (met uitzondering van 16- en 17-jarigen) en voor uitkeringsgerechtigden met een loonwaarde van minder dan 30%. Dit betekent ook dat het instrument beschut werk niet ingezet wordt voor de doelgroep met een loonwaarde van minder dan 30%. Voor deze groep ligt arbeidsmatige dagbesteding voor de hand.
- Het uitstellen van definitieve keuzes over de rol van IBN en het Werkvoorzieningschap in de uitvoering van de Participatiewet (inclusief het instrument beschut werk). De ervaringen van de pilot met IBN willen we hier bij betrekken.

Bijlage

Inschatting vacatures bij IBN in de jaren 2015 en 2016 als gevolg van uitstroom door natuurlijk verloop (per gemeente en totaal) volgens cijfers van IBN

	fte 2015	fte t/m 2016
Bernheze	8,3	24,4
Boekel	2,4	7,0
Boxmeer	8,6	25,3
Cuijk	10,6	31,3
Grave	3,5	10,4
Landerd	4,0	11,8
Maasdonk	3,4	9,9
Mill en St. Hubert	4,3	12,7
Oss	31,7	93,4
Sint Anthonis	2,5	7,3
Uden	14,2	41,8
Veghel	11,7	34,6
Totaal⁷	105,0	310,0

⁷ In fte's gemiddeld per jaar (cumulatief).