



Cedris

Brancheorganisatie sociale werkgelegenheid & arbeidsintegratie

Hoofdpijnen uit het advies 'Werken naar vermogen'

op 9 oktober 2008 uitgebracht door de commissie Fundamentele herbezinning Wsw

Het advies presenteert een sluitend en efficiënt stelsel van werk en inkomen, met gelijke kansen op participatie en ontwikkeling voor iedereen uit de doelgroep. Het stelsel gaat uit van maatwerk, en van werk boven inkomen. Daarbij staan de werkzoekende en de werkgever centraal. In het voorgestelde systeem maakt het voor de ondersteuning of beloning niet meer uit in welke regeling of uitkering iemand zit. Mensen uit de doelgroep worden gelijk beloond voor hun inspanning. Hieronder wordt een samenvatting gegeven. Het volledige rapport is te downloaden via www.werken-naar-vermogen.nl.

Ingroei doelgroep

Alleen op mensen die onder de nieuwe aanpak vallen wordt het nieuwe stelsel van arbeidsinpassing en beloning toegepast. De rechten van de groep die nu al werkt (via de Wsw, Wajong-instrumentarium of anderszins) blijven gegarandeerd.

Aard doelgroep

Wie wel en wie niet via het nieuwe stelsel wordt ondersteund bij het verkrijgen van passend werk, en waarop in dat geval de beloning wordt gebaseerd, wordt vastgesteld door een loonwaardemeting.

De bovengrens van de doelgroep bestaat uit mensen met een zodanige loonwaarde, dat zij niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen. De doelgroep voor een nieuw stelsel zijn mensen met een loonwaarde tussen de 20% en 100%.

Daarnaast is een voorwaarde dat de begeleiding en ondersteuning niet meer mogen kosten dan €17.500,- per jaar netto. Dit bedrag is afgeleid van de prijs van een dagbestedingsplaats AWBZ. De berekening naar netto houdt een aftrek in van de besparingen op de uitkering.

Mensen die boven de bovengrens zitten worden geacht een plek te vinden op de reguliere arbeidsmarkt.

Personen beneden de ondergrens zijn aangewezen op dagbesteding AWBZ.

Omvang doelgroep

De commissie wil vermijden dat er in de toekomst nog mensen tussen wal en schip vallen bij het krijgen van een kans op de arbeidsmarkt. Mensen die nu tussen wal en schip vallen zijn 'te goed' voor de Wsw maar komen ook niet in aanmerking voor andere regelingen via gemeente of UWV. Van een te grote groep blijft, aldus de commissie, het arbeidspotentieel onbenut.

De commissie voorziet dat de groep waarvan wordt vastgesteld dat zij niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen de komende jaren kan oplopen tot 350.000 personen. Deze groep wordt opgeteld bij de groep van circa 150.000 mensen die nu al met langdurige ondersteuning aan de slag zijn.

Indicatie, loonwaardevaststelling

Gemeenten en CWI/UWV, samenwerkend op het Werkplein, hebben in het nieuwe stelsel de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling en de plaatsing. De kandidaat heeft voor dit gehele proces te maken met één contactpersoon. Uit de indicatiestelling blijkt wat iemand aan ondersteuning en begeleiding nodig heeft en wat zijn loonwaarde is. De commissie vindt dat alleen op een concrete (tijdelijke) werkplek kan worden vastgesteld wat iemands verdiencapaciteit is en wat de behoefte is aan begeleiding en ondersteuning. Dit verloopt via uniforme protocollen en heldere richtlijnen. In de praktijk vergt dit soms een tijdelijke periode van werken met behoud van uitkering (participatieplaats, proefplaatsing) bij SW-bedrijf, leerwerkbedrijf of reguliere werkgever.

Dit moet resulteren in een maatwerkpakket en een bekostigingsplaatje. De indicatie biedt de werknemer inzicht in wat hij kan. Tevens levert het informatie aan de potentiële werkgever over de kandidaat.

Of het maatwerkpakket nog passend is wordt op enig moment een herindicatie verricht. Herindicatie kan resulteren in een hogere of lagere loonwaarde en werkt daarmee door in het totale inkomen. Een herindicatie is er in elk geval indien voor de kandidaat (nog werkend op een proefplaats) na een half jaar nog geen definitieve werkplek is gevonden.

Onafhankelijkheid van de indicatiestelling heeft de aandacht van de commissie, maar is volgens haar minder aan de orde. UWV/CWI en gemeenten zijn minder belanghebbend bij een indicatie omdat die hooguit op termijn leidt tot vrijval van uitkeringen.

Opdrachtgevers in de keten

UWV/CWI en gemeenten zijn, ieder voor hun eigen uitkeringsgerechtigden, verantwoordelijk voor de indicatie en de plaatsing. De commissie is er geen voorstander van dat de gemeenten de reïntegratieverantwoordelijkheid van de huidige UWV-populatie overnemen; UWV blijft zelf verantwoordelijk. De Werkpleinen krijgen een prominente rol in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. UWV/CWI en gemeenten bepalen vervolgens wie zij verder inschakelen bij de uitvoering. Soms komen via de werking van de Werkpleinen al geschikte leerwerkplekken of vacatures in beeld, soms dient een zoekopdracht uit te gaan naar SW-bedrijven, reïntegratiebedrijven of uitzendbureaus.

Naast deze ruimte die UWV/CWI en de gemeenten krijgen om werkplekken te vinden, bepalen UWV/CWI hoe zij vervolgens, op basis van de indicatiestelling, de werkgever een loon laten betalen dat overeenkomt met de lagere arbeidsproductiviteit. UWV/CWI en/of gemeenten schakelen de benodigde instrumenten, ondersteuning in begeleiding in bij verschillende organisaties die daaraan een bijdrage kunnen leveren.

Opdrachtnemers

De commissie stelt dat elke, publieke of private, partij die in dit nieuwe krachtenveld kansen ziet, de mogelijkheid moet krijgen om die te grijpen. Ook de huidige SW-bedrijven kunnen hierin een rol vervullen, maar dat is aan de gemeenten en UWV/CWI om te bepalen. Deze laten zich vooral leiden door de prijs/kwaliteitverhouding. De commissie gaat uit van een level playing field.

De professionals op de werkpleinen moeten een goed beeld hebben van wat de gecontracteerde organisaties (kunnen) presteren. Dit veronderstelt een transparante markt.

De commissie besteedt aandacht aan rol van SW-bedrijven, reïntegratiebureaus wanneer zij worden ingeschakeld in het verschaffen van informatie om de loonwaarde en de vereiste begeleiding vast te stellen. Belangenverstrengeling kan optreden wanneer zij zich ook aanbieden als werkgever of begeleider van de kandidaat. De professionele kwaliteit van de indicatiestelling en gebruik van uniforme protocollen via het werkplein moet dit verschijnsel ondervangen.

Positie SW-bedrijven

Volgens de commissie daagt het nieuwe stelsel SW-bedrijven uit om zich te verbreden tot multifunctioneel leerwerkbedrijf waarbij kennis en kunde en de infrastructuur worden ingezet.

- springplank naar reguliere werkgevers
 - o opdoen arbeidsritme
 - o toerusten voor arbeid: vakvaardigheden aanleren, fungeren als erkend leerwerkbedrijf
 - o opnieuw kwalificeren van mensen die door reorganisaties e.d. uitvallen
- ambassadeur en ondersteuner van (vraagbaak voor) reguliere werkgever
 - o voorlichting: drempels slechten, werkplekaanpassingen
 - o kandidaten bemiddelen naar en begeleiden op werkplek
- vangnet: gespecialiseerd werkgever voor degenen die in dit stelsel geen werkplek vinden

Dit vergt dat de SW-bedrijven

- zich helder profileren en een goed productenaanbod neerzetten met de juiste prijs/kwaliteitverhouding. Ketenpartners maar ook cliënten met een PGB/IRO moeten weten wat het SW-bedrijf te bieden heeft.
- ook in financieel opzicht over een gezonde basis en over transparantie beschikt met het oog op lange termijnbeleid en in het belang van de gemeenten (in de rol van aandeelhouder).
- uitgaande van de adviezen rond het instrument jobcoaching werken aan professionalisering van en het behalen van een keurmerk voor de organisatie en de individuele jobcoach.

Instrumenten: van PGB tot baangarantie

In principe kunnen UWV/CWI en gemeenten alle instrumenten inzetten die nodig zijn voor ondersteuning en begeleiding van de doelgroep.

Waar het instrument jobcoaching wordt ingezet adviseert de commissie te gaan werken met een keurmerk voor jobcoach-organisaties en ook voor individuele job coaches.

Werkzoekenden die het heft in eigen handen kunnen nemen krijgen het recht op een persoonsvolgend budget, waarbij zij zelf een organisatie naar keuze inschakelen of zelf een traject samenstellen.

Degenen die juist worden gerekend tot het meest kwetsbare deel van de doelgroep krijgen een baangarantie. Voor een deel van de doelgroep wordt dus het uitgangspunt uit de Wsw gehandhaafd dat een baan wordt gegarandeerd voor mensen die anders nergens op hoeven te rekenen. In termen van de afbakening van de doelgroep komt die groep bij wie de kosten hoger zijn dan hun vastgestelde loonwaarde, in aanmerking voor een baangarantie.

Beloningssysteem

De commissie heeft nagedacht over een systeem die mensen meer dan nu prikkelt om het beste uit zichzelf te halen. Mensen met een uitkering worden verplicht om werk te aanvaarden en te werken naar vermogen.

Werknemers binnen het stelsel om een zo groot mogelijk deel van hun restcapaciteit in te zetten.

Zij gaan er altijd in inkomen op vooruit als zij meer uren gaan werken, als zij productiever worden of als zij de overstap maken naar een baan zonder ondersteuning.

Het beloningssysteem is opgebouwd uit drie componenten:

- a. een participatievergoeding van 10% van het WML bij een voltijdsbaan, uit te betalen door gemeente of UWV/CWI;
- b. een loonwaardevergoeding, een door de werkgever uitbetaalde beloning voor de geleverde prestatie ter hoogte van de objectief vastgestelde loonwaarde;
- c. eventueel een aanvullende uitkering voor hen die vanuit een uitkering aan de slag zijn gegaan, uit te betalen door gemeente of UWV/CWI. Op die uitkering wordt 75% van de loonwaarde gekort.

Met deze beloning komen mensen tussen 91% en 110% van het WML uit. Het systeem komt erop neer dat de werknemers enerzijds de status hebben van gewoon werknemer, anderzijds van een uitkeringsgerechtigde.

Financieringssysteem

De commissie heeft als opdracht gekregen om toe te werken naar een systeem waarvan de financiering budgettair neutraal verloopt. Er worden geen extra middelen beschikbaar gesteld voor participatie van de doelgroep. De middelen voor dekking van de kosten van de verschillende onderdelen van het systeem (vergoedingen, aanvullende uitkeringen, garantiebanen, begeleiding en ondersteuning) moeten daarmee uit systeem zelf worden gegenereerd. Het voorstel is om het stelsel te financieren uit middelen die vrijvallen door

- besparingen op de uitkering (I-deel gemeenten en uitkeringen UWV); daarop wordt immers 75% van de loonwaarde in mindering gebracht
- uitstroom uit de huidige Wsw, ca 5% per jaar wat leidt tot een jaarlijkse toevoeging van ca € 115 mln. Vanwege Wsw-plaatsingen gemiddeld bespaarde uitkeringen worden op dit bedrag in mindering gebracht.
- besparingen op het W-deel van de WWB doordat bijvoorbeeld WIW'ers en ID'ers uitstromen.

Het gedeelte aan uitkering dat de werknemers nog ontvangen wordt vanuit de reguliere uitkeringen betaald door gemeenten en UWV/CWI.

Wat de gemeenten besparen op uitkeringen wordt overgeheveld naar een geormerkt fonds (FLOW, Fonds Langdurig Ondersteund Werken). Die hierin bijeengebrachte middelen worden verdeeld onder gemeenten volgens een bepaalde verdeelsleutel.

In het advies is de manier waaronder het fonds onder gemeenten wordt verdeeld niet helemaal uitgewerkt. Wel wordt gedacht aan een model waarbij gemeenten extra worden beloond die boven de norm presteren, in termen van het aantal personen dat aan werk is geholpen. Het advies veronderstelt dat

- wat in het fonds wordt gestort aan bespaarde uitkeringen voldoende zal zijn om de participatievergoeding en de kosten voor begeleiding en ondersteuning te dekken.
- wat gemeenten overhouden uit het hun toegemeten aandeel uit het fonds, zij kunnen inzetten voor personen met een baangarantie.

Positie meest kwetsbare doelgroep

Omdat het hier gaat om personen met zodanige beperkingen dat zij hun loonwaarde niet terugverdienen, kosten personen uit deze groep, wanneer zij gaan werken, meer dan dat zij opleveren. Een garantiebaan voorkomt dat deze groep in het stelsel wordt verdrongen door andere groepen.

Zonder dit in het rapport volledig uit te werken, gaat de commissie er vanuit dat de garantiebanen voor personen die behoren tot de meest kwetsbare groep, betaald kunnen worden uit het bedrag dat gemeenten overhouden op hun aandeel in het fonds. Ook zijn bedragen aan bespaarde uitkeringen in te zetten. De commissie verwacht niet dat deze groep tussen wal en schip valt; zij vertrouwt erop dat de mate waarin deze groep aan de slag komt mede een resultaat is van de lokale politieke discussie; gemeenten zullen belang hechten aan maatschappelijke participatie.

Werkgevers

De nieuwe aanpak wordt alleen een succes als het overgrote deel van de verbrede doelgroep geplaatst kan worden bij reguliere werkgevers. Die moeten kunnen vertrouwen op een goede ondersteuning door bijvoorbeeld jobcoaches. De objectieve loonwaardemeting overtuigt hen ervan dat zij waar voor hun geld krijgen. Voor het maken van een goede match zullen ruim voldoende voorzieningen aanwezig zijn.

De commissie wijst naar de mogelijkheid om in CAO-verband sectorale afspraken te maken over participatie van de doelgroep en inschakeling van leerwerkbedrijven en opleidingsinstituten.

De commissie houdt er rekening mee dat, zolang werkgevers nog niet in grote aantallen zijn overtuigd, in de eerste fase hulpconstructies nodig zijn waarbij bijvoorbeeld uitzendbureaus (tijdelijk) als werkgever fungeren die de kandidaat detacheert. Dit hoeft zich volgens de commissie niet te beperken tot uitzendbureaus; elke werkgever die kansen ziet moeten die kunnen benutten.

In dit verband vraagt de commissie aandacht de groep van zogeheten 'sociaal ondernemers'. Dit zijn werkgevers die zich ten doel hebben gesteld vooral mensen met een beperking werk te bieden, op te leiden en eventueel door te laten stromen. Sociaal ondernemerschap moet worden gestimuleerd en gefaciliteerd, door onder meer kennisuitwisseling maar ook via voorzieningen ter dekking van de kosten voor noodzakelijke algemene aanpassingen binnen het bedrijf die niet te herleiden zijn tot één individu. Zo kunnen ook sociale ondernemers in het nieuwe stelsel kansen grijpen en bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie van de doelgroep. De commissie laat in overigens het midden of hieronder ook de SW-bedrijven gerekend worden.

Gefaseerde invoering

Er komt een gefaseerde invoering. Het stelsel geldt alleen voor nieuwe instroom en er zal in eerste instantie gewerkt worden met pilots. Er wordt voor een gefaseerde invoering gekozen omdat een aantal zaken nog onduidelijk is: de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt, de omvang van de groep die voor een baangarantie in aanmerking komt en de nieuwe wijze van indicatiestelling (loonwaardemeting). De pilots moeten aantonen of iedereen met een beperking die zich meldt voor Wsw, Wajong of bijstand op dezelfde manier zoveel mogelijk aan werk geholpen kan worden en of de middelen toereikend zijn om de kosten ervan te dekken (en er geen nieuwe wachtlijsten ontstaan).

In de aanloopfase krijgen UWV/CWI en gemeenten de gelegenheid om de werkpleinen, van waaruit de geïntegreerde dienstverlening aan ook deze doelgroep wordt geboden, goed in te richten. Daarbij gaat het om inrichting van de dienstverlening en investering in opleiding en samenwerking. Maar ook vergt het tijd voordat medewerkers goed zicht hebben op de cliëntenbestanden, het totale instrumentarium dat zij kunnen benutten en de prestaties en kwaliteit van de gecontracteerde organisaties.

Tijdens de presentatie op 9 oktober heeft de staatssecretaris gemeld dat hij nog deze kabinetsperiode (tot in 2011) wil starten met de proefprojecten. Een volgend kabinet kan dan besluiten of de voorstellen van de commissie goed werken.

Verder moet bij de kamerbehandeling van de voorstellen van minister Donner voor een nieuwe Wajong-uitkering ook rekening worden gehouden met het nieuw voorgestelde stelsel. De commissie stelt vast dat de uitgangspunten en de beloningssystematiek van dit stelsel goed aansluiten bij de koers die bij de nieuwe werkregeling Wajong is uitgezet: activering, de cliënt centraal en werk boven uitkering.