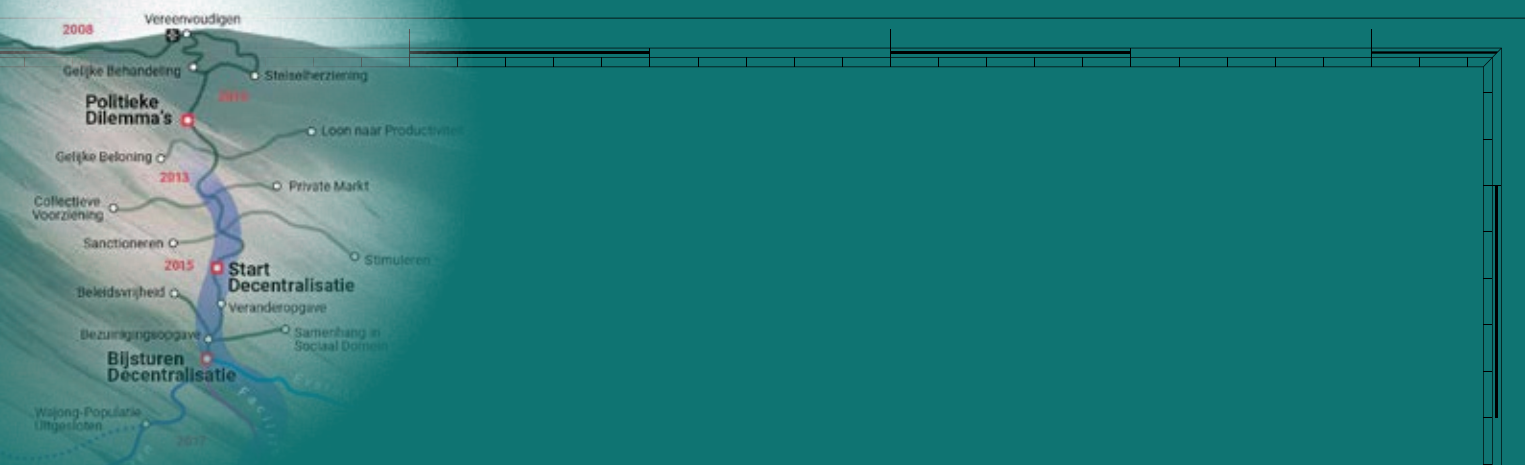
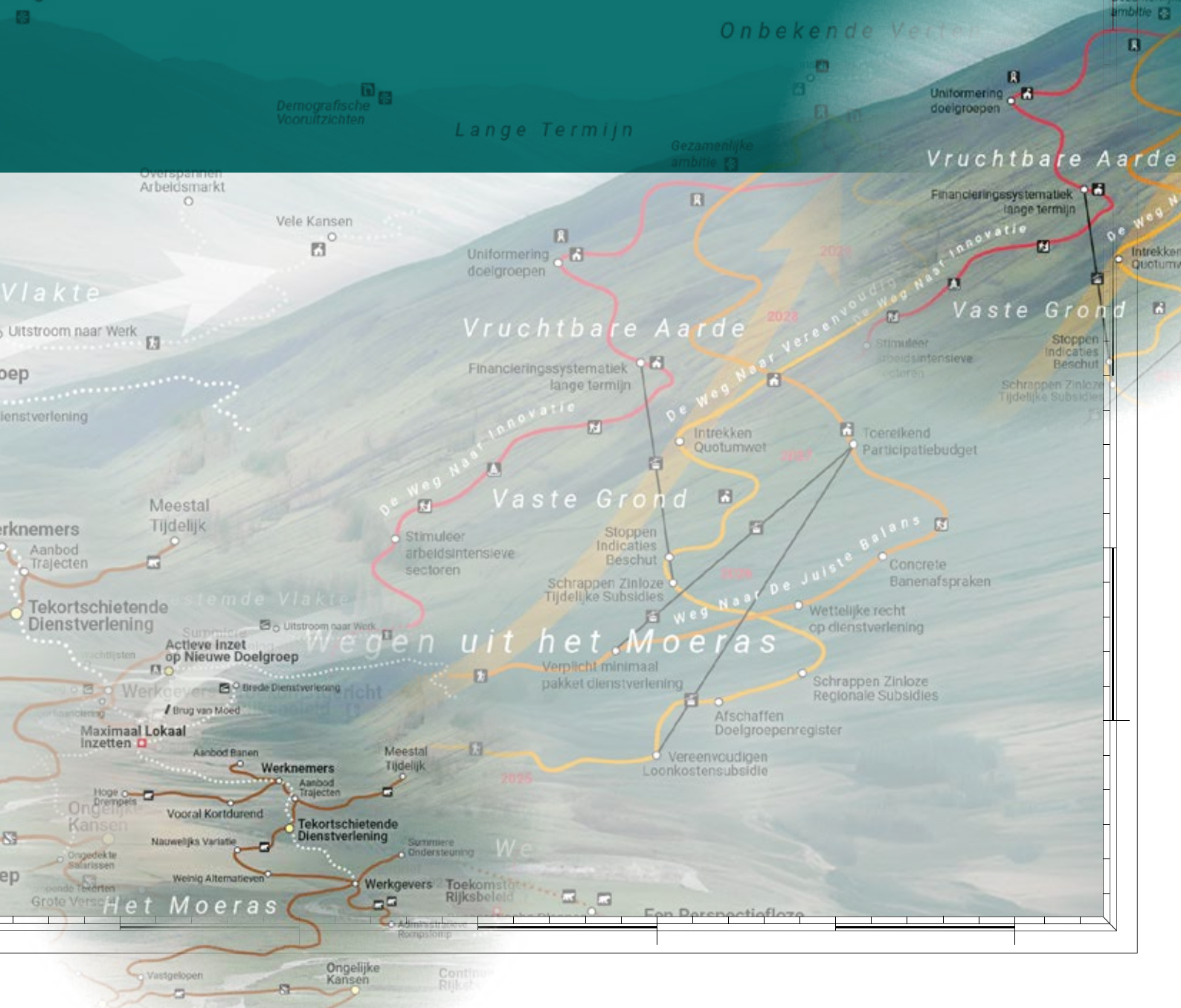




WEGEN UIT HET MOERAS

Werk voor arbeidsbeperkten van 2008 tot 2033

Logen Idealen





WEGEN UIT HET MOERAS

Werk voor arbeidsbeperkten van 2008 tot 2023

Een analyse over hoe werk voor arbeidsbeperkten ondanks oprechte ambities in de afgelopen jaren in het moeras terecht is gekomen, en langs welke wegen het de komende jaren moet lukken om uit dit moeras te geraken.

Robert Capel

Samenvatting

Oprechte ambities waren het, 15 jaar geleden, om tot een stelselherziening in de sociale zekerheid te komen zodat meer mensen in Nederland met een arbeidsbeperking aan het werk zouden kunnen komen.

In verschillende kabinetten is toen gewerkt aan wetsvoorstellen, en heeft dit uiteindelijk geleid tot de invoering van de Participatiewet in 2015. *Het ideaal* daarbij was dat inclusieve werkgevers veel medewerkers een baan zouden bieden en dat medewerkers grotendeels zelfredzaam de weg naar deze werkgevers zouden vinden. Nu in 2024 lijkt dat ideaal grotendeels te zijn vervlogen.

Professionals in de uitvoering ervaren dat de dienstverlening *in het moeras* is gezakt. Veel mensen met een arbeidsbeperking zitten thuis en worden niet geholpen, werkbedrijven met een waardevolle infrastructuur krimpen, de bureaucratie is toegenomen en er zijn enorme verschillen per gemeente ontstaan of iemand wel of niet geholpen wordt. Van de gewenste vereenvoudiging in 2008 is niets terecht gekomen. Het stelsel is nog nooit zo ingewikkeld geweest als nu.

Hoe zijn we in het moeras terecht gekomen?

De start van het proces kan gemerkt worden door oprechte ambities om tot een vereenvoudiging van het stelsel te komen. In de uitwerking waren er verschillende politieke dilemma's en startte de decentralisatie in 2015 met een forse bezuinigingsopgave. Een decentralisatie is een 'mega-operatie' waarbij politieke keuzes onvermijdelijk zijn. Idealiter komt er daarna een proces op gang waarin fouten worden hersteld, en wordt bijgestuurd op doelstellingen en beschikbare middelen. Als we kijken naar de wijze waarop de regievoering, facilitering en evaluatie heeft plaatsgevonden, dan moeten we concluderen dat in de periode 2015 – 2023 onvoldoende door de Rijksoverheid is bijgestuurd om de decentralisatie tot een succes te maken.

Hoe komen we uit het moeras?

We schetsen drie mogelijke routes om uit het moeras te komen.

De eerste route

In de eerste route wordt geschetst wat er gebeurt als het huidige Rijksbeleid wordt voortgezet. De voorgestelde maatregelen uit de kamerbrief van december 2023 zijn een marginale interventie die vrijwel niets oplost, nauwelijks extra banen creëert en de bureaucratie zal verergeren. Dit gaat de uitvoeringsorganisaties en de mensen uit de doelgroep geen perspectief bieden. Het blijft *doormodderen*.

De tweede route

Met de tweede route proberen gemeenten lokaal optimaal gebruik te maken van de huidige mogelijkheden. Sommige gemeenten en werkbedrijven lukt het al om op eigen kracht uit het moeras te komen. Dat doen zij met behulp van *tijdelijke financiering*, door de *bureaucratie te omzeilen* en met *lef en ondernemerschap*. Meer gemeenten en werkbedrijven kunnen en moeten deze voorbeelden volgen. In de analyse wordt een aantal concrete verbeterpunten voorgesteld waar wethouders, directeurs en beleidsadviseurs verder mee kunnen.



Over de totstandkoming

De analyse met de bijbehorende teksten is opgesteld door Robert Capel, organisatieadviseur en onderzoeker. De observaties en ervaringen zijn het product van vele opdrachten en projecten die hij de afgelopen 15 jaar in deze sector heeft verricht voor werkbedrijven, ondernemingsraden, regio's, gemeenten, brancheorganisatie, VNG, vakbonden en ministerie.

Deze analyse is ontstaan uit een eigen initiatief. Niet langs de kant staan, als er wat moet gebeuren.

Het is belangeloos opgesteld, zonder inmenging van stakeholders of politieke partijen. Dit vraagstuk gaat niet over een politieke kleur, coalitie of oppositie. Het gaat erom hoe we dit in Nederland goed organiseren.

De cartografie is vervaardigd door Jean Klare, onder meer bekend als de auteur van de Atlas van de Belevingswereld.

Meer weten?

Op de website www.wegenuithetmoeras.nl kan ingezoomd worden op de onderdelen van het landschap, en kan de volledige analyse worden gedownload.

Waar het ingewikkeld wordt en meer achtergrondinformatie gewenst is, zijn verwijzingen opgenomen naar toelichtende artikelen en technische bijlagen.

De derde route

In de derde route schetsen we wat er nodig is voor een toekomstgericht Rijksbeleid. Deze route bestaat uit drie verschillende wegen waar de komende jaren parallel aan gewerkt kan worden.

Op *de weg naar vereenvoudiging* wordt een aantal bureaucratische juridische procedures beëindigd en ontstaat meer ruimte om de middelen aan de dienstverlening voor de mensen uit de doelgroep te besteden.

Met *de weg naar innovatie* wordt in nauwe samenwerking met een aantal sectoren en brancheorganisaties gewerkt aan het toegankelijk maken en creëren van nieuwe banen en wordt gewerkt aan een toekomstbestendig stelsel van doelgroepen en financiering.

De derde weg gaat naar *een nieuwe balans* tussen de Rijksoverheid, de gemeenten, burgers en werkgevers. De inwoner en de ondernemer mogen van de eigen gemeente verwachten dat deze de dienstverlening biedt, en de Rijksoverheid moet ervoor zorgen dat de gemeente voldoende worden gefaciliteerd. In het rapport is aantal concrete verbeterpunten opgenomen, zodat politici, ministerie, brancheorganisaties en stakeholders hier verder mee kunnen..

Met meer lef en ondernemerschap van de gemeenten en werkbedrijven en een toekomstbestendig Rijksbeleid moet het komende jaren alsnog lukken om tienduizenden banen extra te creëren. Het helpt in het verlichten van de knelpunten van de overspannen arbeidsmarkt, het genereert maatschappelijke baten en biedt de mensen om wie het moet gaan perspectief.

Robert Capel
Oktober 2024



Inhoudsopgave



Navigeren door het landschap

- 1 Inleiding** De analyse start met een terugblik op de oorspronkelijke idealen [pag. 7](#).
- 2 Hoofdstuk 1** Ingezoomd wordt op het moeras waar de dienstverlening en uitvoering van de Participatiewet de afgelopen jaren in terecht is gekomen [pag. 8–10](#).
- 3 Hoofdstuk 2** Om beter te snappen hoe we in dit moeras terecht zijn gekomen, wordt teruggekeken naar de ambities en de politieke voorgeschiedenis [pag. 11–14](#).
- 4 Hoofdstuk 3** Vanaf 2015 is de decentralisatie een gegeven. Er wordt gekeken hoe is bijgestuurd op de decentralisatie [pag. 15–18](#) en wordt de balans opgemaakt [pag. 19](#).
- 5 Hoofdstuk 4** Om uit het moeras te geraken zijn er verschillende routes denkbaar [pag. 20](#). Een eerste mogelijke weg is het continueren van het huidige Rijksbeleid [pag. 21](#).
- 6 Hoofdstuk 5** De tweede route is het lokaal optimaal gebruik maken van de bestaande mogelijkheden [pag. 22–24](#).
- 7 Hoofdstuk 6** De derde route is die van een toekomstgericht Rijksbeleid. Dit Rijksbeleid bestaat uit de weg naar vereenvoudiging [pag. 25–27](#), de weg naar innovatie [pag. 28–29](#) en de weg naar een juiste balans tussen overheid en samenleving [pag. 30–32](#).

Inleiding

Het ideaal

Hoe gaat een samenleving om met de medemens die minder gemakkelijk mee kan komen in het arbeidzame leven omdat hij/zij toevallig een bepaalde lichamelijke of verstandelijke beperking heeft? Of wat moet er gebeuren als er sociaalpsychologische omstandigheden zijn waardoor zij niet op eigen kracht meekunnen in het normale arbeidsproces en de dynamiek van de samenleving niet aankunnen?

Dit soort vragen is niet nieuw, en wordt al decennia - zelfs eeuwen - in Nederland gesteld. Daarop worden politieke antwoorden gegeven en worden eens in de zoveel tijd de antwoorden bijgesteld en geactualiseerd. In het begin van de 19de eeuw waren in Nederland al vanuit een aantal steden allerlei werkplaatsen opgericht zodat mensen van de straat waren, nuttig werk konden doen en een inkomen genereerden. Destijds werd dit georganiseerd door burgerinitiatief, sommige steden, weldoeners en kerkelijke instellingen. In de jaren vijftig van de 20ste eeuw is er een landelijk dekkend systeem ontstaan van sociale werkvoorzieningen. Daarmee werd de Sociale Werkvoorziening een onlosmakelijk onderdeel van de sociale zekerheid. In de jaren negentig is de wet gemoderniseerd met een scherpere toegang, en werd het streven om zoveel als mogelijk medewerkers te ontwikkelen en bij reguliere werkgevers te laten werken.

Ook nu bij de Participatiewet is een terugkerend thema het zoeken naar een evenwicht tussen wat van de burger zelf verwacht mag worden, welke rol de overheid daarin heeft en wat redelijkerwijs van andere partijen zoals werkgevers, vakbonden en maatschappelijke organisaties verwacht mag worden.

In de ideale samenleving zijn de werknemers **zelfredzaam**. Ook met een beperking neemt de zelfredzame burger initiatief, meldt zich met een hulpvraag, volgt opleidingen, overwint tegenslagen, benadert zelf werkgevers in zijn omgeving en pakt geboden kansen met beide handen aan.

In de ideale samenleving zijn de werkgevers **inclusief**. Zij realiseren zich dat niet iedereen aan de gestelde normen kan voldoen, dat voor sommigen aanpassingen nodig zijn en anderen moeilijk zijn aan te sturen of blijvend intensieve begeleiding nodig hebben. Solidariteit op de werkvloer betekent ook dat iedereen een vergelijkbaar salaris krijgt, ongeacht zijn of haar eventuele beperking.

In de ideale samenleving is er sprake van **gelijke kansen**. Als je een beperking hebt, sta je niet achteraan in de rij, maar je doet volwaardig mee. Er is een goed functionerende arbeidsmarkt van vraag en aanbod waarin een beperking geen belemmering vormt. Gelijke kansen betekent ook dat het niet uitmaakt in welke gemeente of in arbeidsmarktregio je woont. De dienstverlening wordt geboden en de kansen mogelijk gemaakt.

Het is aan de politici om de richtinggevende idealen aan te geven voor de toekomstige samenleving. Het streven naar zelfredzaamheid en inclusiviteit zijn voorbeelden hiervan. De overheid hoeft dan alleen de middelen in te zetten wanneer dat echt nodig is.

Maar ook bij ver gelegen idealen is het wenselijk dat deze in theorie bereikbaar moeten zijn. Anders vervliegt het ideaal, verliest het zijn betekenis en wordt het bereiken ervan een illusie.

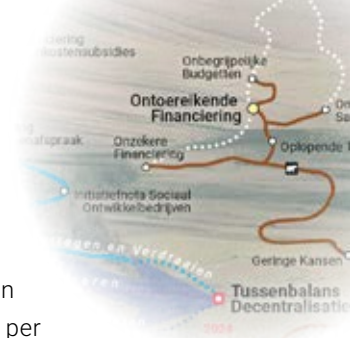


1

In het moeras

In 2015 is de Participatiewet gestart met een ideaal. In de jaren daarna is met de forse bezuinigingen de dienstverlening voor de burgers met een beperking teruggebracht. Dat laatste zou geen probleem hoeven te zijn als het ideaal inmiddels grotendeels bereikt was. Helaas is dat niet het geval. De dienstverlening door de overheid is achteruitgegaan, en zijn we met de uitvoering van de Participatiewet in het moeras terechtgekomen.

De afgelopen jaren is de *doelgroep in de steek gelaten*. Waar de ambitie was om vele duizenden mensen met een beperking extra aan het werk te gaan krijgen, is dat niet gelukt. De kansen op werk zijn voor deze groepen sinds 2015 niet toegenomen, zo blijkt uit allerlei onderzoeken en analyses. Dit is extra pijnlijk als we realiseren dat zelfs in een periode van hoogconjunctuur en een zeer gespannen arbeidsmarkt het aantal inactieve jongeren is opgelopen. Minder jongeren doen mee in de samenleving. Het lukt de overheid en de samenleving niet om de doelgroep een beter perspectief te bieden. In het verleden bood de Wajong-uitkering soms een vangnet. Nu is er vaak geen recht op een uitkering, soms is er een plaats op de wachtlijst voor een enkele beschutte werkplek, maar is er geen garantie op ondersteuning.



De goede voorbeelden daargelaten zien we dat op veel plekken in het land er sprake is van een *tekortschietende dienstverlening*. Trajecten voor werknemers zijn meestal van korte duur met bijvoorbeeld een training voor de basale werknemersvaardigheden. Vaak zijn er meer interventies nodig om de grote afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Als er al een baan wordt aangeboden, is deze meestal tijdelijk van aard en zijn de drempels voor velen te hoog. Ook voor de bereidwillige werkgevers laat de dienstverlening te wensen over. De geboden ondersteuning, bijvoorbeeld de inzet van een jobcoach, wordt om financiële redenen minimaal ingevuld. Vroeger was het gebruikelijk om werk uit te kunnen besteden aan een sociaal werkbedrijf of via het werkbedrijf medewerkers gedetacheerd te krijgen. Een aantal gemeenten kiest er bewust voor om de publieke dienstverlening te beperken tot uitsluitend het bemiddelen en plaatsen van medewerkers in de hoop dat de werkgever deze medewerkers zelf in dienst neemt.

Gevolg van de decentralisatie is dat in het land grote verschillen zijn ontstaan, en daardoor *ongelijke kansen* voor de burgers. Bij de ene gemeente heb je met een arbeidsbeperking een 3 tot 4 keer grotere kans op een baan dan bij de andere gemeente. Dit komt niet door verschillen in arbeidsmarkt of demografische kenmerken, maar door andere prioriteiten en keuzes in de dienstverlening en uitvoering. Ook zien we grote verschillen hoe bevolkingsgroepen worden bediend. Bij sommige gemeenten lijkt de dienstverlening vrijwel uitsluitend te worden ingezet voor jongeren en schoolverlaters, terwijl in andere gemeenten het instrumentarium ook actief wordt ingezet om bijvoorbeeld 50+’ers die al langere tijd langs kant te staan alsnog in het arbeidsproces te betrekken.

De problemen vinden gedeeltelijk hun oorzaak in de voor de sociaal werkbedrijven *ontoereikende financiering*. Helaas zien we dat zelfs bij sociale werkbedrijven die in het recente verleden uitstekende financiële resultaten hebben behaald, de tekorten oplopen. Dit komt niet door ondoordachte bedrijfsvoeringsbeslissingen. Maar met de Participatiewet is de financieringsstructuur op de kop is gezet. Waar de financiering van de uitvoering van de Wsw overzichtelijk was met één vaststaand subsidiebedrag per werknemer, is er voor de uitvoering van de Participatiewet sprake van allerlei verschillende potjes met geld¹. Soms kan een werkbedrijf daar aanspraak op maken. Maar vaak moet de gemeente uit diezelfde potjes ook andere knelpunten in het sociaal domein oplossen.

Een goede ontwikkeling is dat er positieve prikkels in de gemeentelijke financiering zijn gekomen, zodat gemeenten die meer doen voor de doelgroep ook meer budget krijgen. Ondanks deze prikkels blijven gemeenten terughoudend. Er is geen lange termijnfinanciering en daarmee is er geen garantie dat verplichtingen in de toekomst gedekt zullen blijven. Gênant is dat in de zomer van 2024 al anderhalf jaar gesproken wordt over het verlengen van de Cao Aan de Slag. De vertraging komt niet door onredelijke looneisen van de vakbonden, maar door een slepende discussie tussen VNG en het ministerie van SZW of er nu wel of niet budgettaire middelen beschikbaar zijn voor aanvullende arbeidsvoorwaarden. Dit is extra vreemd wanneer we ons realiseren hoeveel maatschappelijke baten er met de extra banen gerealiseerd kunnen worden, die ten goede komen aan de gemeenten en met name de Rijksoverheid². Als de landelijke partijen het al niet eens kunnen worden over een financieel-technisch onderwerp, dan is het niet verwonderlijk als lokaal een wethouder of controller ook op de financiële rem trapt.

¹ Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/financieringssysteematiek

² Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/maatschappelijkebaten2020

Het gaat niet goed met de mensen met een arbeidsbeperking in Nederland. Als we doen alsof het mooi weer is, dan is het moeras waar de uitvoeringsorganisaties en de medewerkers op dit moment in zitten, niet opeens verdwenen.

Als we de huidige knelpunten onder ogen durven te komen, dan worden ook de wegen zichtbaar om uit het moeras te komen.



2

Hoe zijn we in dit moeras terechtgekomen?

Voordat de Participatiewet in 2015 daadwerkelijk van start is gegaan, was er een lange politieke aanloop. De start kan gezet worden op het jaar 2008 toen het rapport van de commissie de Vries verscheen waarin een vergaande herziening van de sociale zekerheid werd voorgesteld. In de volgende jaren (2010 – 2013) is het wetgevingsproces gestart, en heeft dit na een paar lastige politieke dilemma's geleid tot het besluit om de Participatiewet in te voeren.

Oprechte ambities

In 2008 is door de zogenoemde commissie de Vries een rapport geschreven over de uitvoering van de drie verschillende regelingen voor arbeidsbeperkten in Nederland: de bijstand, de wet sociale werkvoorziening en de Wajong. Het bijzondere aan dit rapport was dat professionals in de uitvoering en ook de politici het vrijwel allemaal met elkaar eens waren over de diagnose. Het was heel vreemd dat er in Nederland drie verschillende wettelijke regelingen waren (WWB, Wajong en Wsw), dat er drie verschillende verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties waren (de sociale diensten van de gemeenten, de UWV-kantoren



en de SW-bedrijven) terwijl een kenmerkend onderscheid in de doelgroepen zelf niet te maken was. Er moest een stelherziening komen, leidend tot één nieuwe regeling voor arbeidsbeperkten in Nederland, met een gelijke behandeling voor dezelfde mensen. Voor de uitvoering zou dit een sterke vereenvoudiging betekenen. Managers in de uitvoering hebben destijds bij de politiek gepleit voor principiële keuzes, ook als dat consequenties zou hebben voor het voortbestaan van de eigen uitvoeringsorganisatie, en ook als daarmee bestaande rechten van medewerkers in het gedrang zouden komen.

Politieke dilemma’s

In de periode na de start (2010 -2013) is door verschillende kabinetten gewerkt aan een nieuwe wet. Eerst was het de Wet Werken naar Vermogen, die uiteindelijk plaats maakte voor de Participatiewet. In deze aanloop zijn verschillende politieke dilemma’s aan de orde gekomen, waarover eerst politieke overeenstemming noodzakelijk was.

Een van de politieke dilemma’s was of de *beloning van arbeidsbeperkten* moet plaatsvinden op basis van productiviteit of dat een gelijkwaardige beloning voor alle medewerkers de voorkeur verdient. Het is de politieke keuze tussen een systeem van *loondispensatie* of een systeem van *loonkostensubsidie*.

Bij een systeem van *loondispensatie* hoeft de werkgever bij verminderde productiviteit maar een deel van het brutosalaris te betalen. Vanuit het perspectief van de werkgever bezien lijkt dat gemakkelijk. Vanuit het perspectief van de werknemer is het problematischer. Het met werk gegenereerde inkomen is ontoereikend voor een bestaansminimum, en moet met een bijstandsuitkering het inkomen worden aangevuld.

Het kenmerk van een systeem met *loonkostensubsidie* is dat alle medewerkers ongeacht de beperking door de werkgever gelijkwaardig worden beloond en de medewerker met het nettosalaris in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien. De subsidie wordt geregeld tussen de gemeente en de werkgever. Met de start van de Participatiewet is besloten tot het invoeren van het systeem van loonkostensubsidies. In het regeerakkoord van Rutte III in 2017 werd aangekondigd dat dit besluit zou worden teruggedraaid en alsnog het systeem van loondispensatie zou worden ingevoerd. In de periode daarna bleek dat ook veel werkgevers waarde hechten aan een gelijke beloning op de werkvloer en in grote meerderheid de voorkeur geven aan een systeem met loonkostensubsidie³. Mede hierdoor heeft staatssecretaris van Ark in 2018 besloten het instrument van loonkostensubsidie te continueren.

Een tweede terugkerend politiek dilemma is of werk voor arbeidsbeperkten een *collectieve voorziening* moet zijn, of dat dit meer aan *de markt* kan worden overgelaten. Een karakteristiek voorbeeld van dit politieke dilemma vond plaats bij de totstandkoming van het gedoogakkoord in 2010. De VVD wilde miljarden bezuinigen op de sociale zekerheid, vanuit de overtuiging dat de markt tot betere prikkels zou leiden. Het CDA hanteerde als uitgangspunt dat het maatschappelijke middenveld grotendeels in staat zou moeten kunnen zijn dit vraagstuk op te lossen. De PVV vond dat een volledige sluiting van de sociale werkbedrijven ongewenst was en hechtte eraan dat er een voorziening in stand gehouden werd. In het Catshuis is toen tussen de drie partijen het compromis geboren dat voor een 1/3 deel die dat echt nodig zou hebben de voorziening in stand zou blijven. De doelgroep ‘beschut’ zag toen het levenslicht. Daarnaast zou 2/3 van de doelgroep worden opgevangen door de reguliere werkgevers. Met deze stelselherziening kon de gewenste bezuini-

Politici in een breed politiek spectrum willen dat mensen met een beperking aan het werk kunnen gaan.

De gemeenschappelijke wensen zijn groter dan de onderlinge politieke verschillen. De wens tot verandering en verregaande vereenvoudiging van het systeem was groot.



Over bovenstaande dilemma’s moesten door politici keuzes gemaakt worden om tot wet- en regelgeving te komen.

Uitvoeringsorganisaties en de doelgroepmedewerkers worden niet geholpen met principiële politieke uitgangspunten, maar met een goed werkend systeem.



3 Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/werkgeversoverLKS2019

4 Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/optimaliserenvanhetverdienvermogen2013

ging meerjarig worden ingeboekt. Sindsdien is de uitvoerbaarheid van de nieuw bedachte doelgroepindeling en de kwantitatieve verdeling van 1/3 en 2/3 nooit meer onderwerp van evaluatie geweest. Het in het Catshuis bedachte compromis vormt nu 15 jaar na dato nog steeds de grondslag voor de wet- en regelgeving en de meerjarenbegroting.

Een derde politiek dilemma is het vraagstuk van *sanctioneren* of *stimuleren*. Bij de start van het kabinet Rutte III in 2012 lag de nieuwe wet in principe klaar voor implementatie. Ongemakkelijk voor de PvdA was de dreigende sluiting van sociale werkbedrijven. De politieke afweging werd gemaakt dat als de werkgevers daadwerkelijk de extra banen zouden realiseren, dat dan een afbouw van de sociale infrastructuur overkomelijk zou kunnen zijn. De oplossing die toen bedacht werd, was de zogeheten quotumwet waarmee een juridisch kader werd gecreëerd om werkgevers aan de afspraken over de extra banen te houden.

Na het opstellen van deze banenafpraak is er niets veranderd in de wet- en regelgeving van de Participatiewet en zijn de beschikbare budgettaire middelen voor de gemeenten en het UWV ongewijzigd gebleven. In de wet wordt nog steeds gesproken over ‘de doelgroep loonkostensubsidie’, en is in de wetstekst dus nergens iets over de ‘banenafpraak’ terug te vinden. De uitvoering van de Participatiewet en de banenafpraak lijken sterk met elkaar te maken te hebben, maar staan toch ook los van elkaar. De ene kamerbrief van de minister meldt zorgelijke ontwikkelingen over de banenafpraak en de andere kamerbrief meldt positieve berichten over de aantallen loonkostensubsidie of vice versa. De onduidelijkheid en verwarring die hierdoor ook in de uitvoeringsorganisaties is ontstaan, is tot op de dag van vandaag niet opgelost.

De start van de decentralisatie

De laatste fase in de politieke besluitvorming was het onderbrengen van de Participatiewet in het grotere geheel van de drie decentralisaties in het sociale domein. Gemeenten hadden al langer de wens om met meer bevoegdheden en vrijheden in het sociale domein aan de slag te kunnen gaan.

Inhoudelijk gezien was er geen noodzaak om de drie decentralisaties in één keer in te voeren. De Wet maatschappelijke ondersteuning werd met wat extra taken uitgebreid en was de implementatie redelijk te overzien. De invoering van de Participatiewet was vooral complex door de nieuwe wisselwerking tussen gemeenten en sociale werkbedrijven en vanwege een nieuwe financieringssystematiek. Bij de Jeugdwet was sprake van een radicale herziening, waarbij de provinciale infrastructuur verdween en een nieuwe gemeentelijke uitvoeringsstructuur van de grond af moest worden opgebouwd.

Bij de start van de Participatiewet werd een forse meerjarige *bezuiniging* ingeboekt voor de Wsw en werd het budget voor re-integratie-taken meer dan gehalveerd. Voordat de nieuwe wet van start ging was door de VNG en de branche-organisatie Cedris al uitgerekend dat de bezuinigingen op de Wsw niet te realiseren zouden zijn⁴. De wettelijk vastgelegde loonverplichtingen aan de doelgroepmedewerkers maakten het onmogelijk om zoveel te bezuinigen. De oplopende tekorten moesten door de gemeenten gefinancierd worden uit het inmiddels gehalveerde reïntegratiebudget. Nog voordat de Participatiewet van start ging was de zorgwekkende voorspelling dat de gemeenten het reïntegratiebudget vrijwel volledig nodig zouden hebben voor de financiering van de tekorten in de Wsw en dat voor de dienstverlening aan de nieuwe doelgroepen vrijwel niets overbleef.

Voor de Rijksoverheid bood de decentralisatie de gelegenheid om eenzijdig een forse bezuiniging op de drie decentralisaties in te boeken. De door het kabinet gemaakte redenering was dat door de drie decentralisaties in gezamenlijkheid op te pakken het voor de gemeenten redelijkerwijs mogelijk zou moeten zijn om een efficiencyslag en tegelijkertijd ook een betere dienstverlening te realiseren.

Met de decentralisatie in 2015 is het rapport van commissie de Vries uit 2008 om tot een vereenvoudiging te komen van het stelsel achter de horizon verdwenen.

De Participatiewet was niet meer de beoogde stelselherziening om tot een verregaande vereenvoudiging te komen. Het is primair een bezuinigingsopgave geworden die de gemeenten door middel van de decentralisatie van het social domein voor hun rekening moesten nemen.



3

Bijsturen van de decentralisatie

De condities bij de start van de Participatiewet op 1 januari 2015 waren niet gunstig. De wet- en regelgeving was moeizaam tot stand gekomen en aan de gemeenten en werkb-drijven was een onmogelijke bezuinigingsopdracht meegegeven.

Maar soms moeten in de landelijke politiek beslissingen geforceerd worden, om een verandering in gang te zetten. Idealiter komt er daarna een proces op gang waarin fouten worden hersteld, en wordt bijgestuurd op doelstellingen en beschikbare middelen. In deze paragraaf bekijken we hoe in de jaren na 2015 is bijgestuurd. Dit doen we door te kijken naar de drie aspecten die een decentralisatie tot een succes kunnen maken: *regievoeren*, *faciliteren* en *evalueren*. In onderstaande box wordt een toelichting gegeven op deze randvoorwaarden.

Randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering van de decentralisatie

Een decentralisatie is een complexe operatie. Voor de Rijksoverheid omdat een aantal bevoegdheden en financiële middelen moeten worden afgestaan, voor de gemeenten omdat er een extra publieke taak wordt toegevoegd aan het takenpakket, nieuwe verantwoordelijkheden bijkomen en allerlei inrichtingskeuzes gemaakt moeten worden. Het kost jaren voordat een decentralisatie succesvol is geïmplementeerd.

Afgelopen decennia is het in Nederland eenrichtingsverkeer geweest met de decentralisaties. Steeds meer taken zijn van het Rijk naar de gemeenten gegaan. Gemeenten zijn groter geworden, met meer slagkracht. Ook zijn er tussenvormen ontstaan waarbij publieke taken door centrumgemeenten worden uitgevoerd en regio's een coördinerende functie krijgen.

Ook buiten onze landsgrenzen zijn deze bestuurlijke dilemma's niet nieuw. Leerzame voorbeelden zijn er bijvoorbeeld te vinden in Zwitserland waarin het een permanent terugkerend politiek debat is tussen federatie, kantons en de gemeenten hoe publieke taken het beste kunnen worden georganiseerd. Een decentralisatie naar de gemeente is niet per definitie het gewenste eindstation. Bij sommige beleidsthema's kan het juist verstandig zijn om een meer centrale regie te hebben, en een eerder besloten decentralisatie bij te stellen. Het is een voortdurende zoektocht tussen de verschillende overheden wat het beste werkt.

Inzoomend op de Participatiewet in Nederland zijn er goede inhoudelijke argumenten voor een decentralisatie naar de gemeenten. Van belang is dan wel dat er een goede balans zit tussen de rol van de Rijksoverheid en die van de gemeenten. Het is niet een kwestie van over de schutting gooien.

- Idealiter voert de Rijksoverheid **regie**. Zij houdt toezicht op het functioneren van het systeem als geheel, en zorgt voor wijzigingen in wet- en regelgeving, richtlijnen en procedures daar waar dat nodig is.
- Daarnaast **faciliteert** de Rijksoverheid zodat gemeenten voldoende middelen tot hun beschikking hebben om de taken naar behoren uit te kunnen voeren.
- Tenslotte is er ook een gezamenlijk proces van **evalueren**. De decentralisatie is niet het eindstation. Het blijft een gebalanceerde afweging tussen de verschillende overheden. Eens in de zoveel tijd is het nuttig en noodzakelijk om de balans op te maken en bij te sturen.

1 Een Rijksoverheid die de regie voert

Als het prima gaat, is er voor de Rijksoverheid geen reden om de wet- en regelgeving aan te passen. Maar sommige gebeurtenissen en nieuwe inzichten vragen wel om actief handelen van het Rijk, zodat het systeem goed blijft functioneren. Verschillende voorbeelden laten zien dat dit zelden is gebeurd.

Oorspronkelijk was het doel om de sociale zekerheid verregaand te uniformeren en de begeleiding van de Wajongers over te dragen van het UWV aan de gemeenten omdat de gemeenten beter in staat zouden zijn om de dienstverlening op maat te organiseren. In 2012 is onder druk van het UWV besloten dat de **Wajong-populatie** voorlopig werd uitgesloten van de decentralisatie. Er is sindsdien nooit meer iets gehoord of de destijds gewenste uniformering nog zou moeten plaatsvinden of dat de Wajongers nu tot hun pensioen bij het UWV moeten blijven.

5

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/werkenmetLKSloont2014

6

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/wieisdewerkgevermetLKS2019

7

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/beschuteenvoorzieningmetbeperkingen



8

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/sociaalontwikkelbedrijf2022

In 2013 toonde een onderzoek van VNG en Cedris aan dat het nieuwe instrument **loonkostensubsidie** een waardevolle toevoeging is⁵. Een nadeel aan dit instrument is dat de subsidie aan werkgevers alleen compensatie van de loonkosten biedt. Bij een dienstverband voor één medewerker werkt dat prima. Het probleem ontstaat bij het in dienst nemen van grotere groepen medewerkers. Dan lopen de extra **bedrijfsvoeringskosten** voor de werkgever in de papieren. Het gevolg hiervan is dat in de huidige praktijk er vrijwel geen private werkgevers zijn die meer dan enkele personen met loonkostensubsidie in dienst hebben. Het zijn vooral de sociale werkbedrijven en grotere gemeenten die groepen medewerkers met een beperking in dienst hebben⁶. Dit knelpunt is nooit opgelost.

In 2015 is in het eerste jaar van de Participatiewet in opdracht van de G4 gemeenten gekeken naar de wijze waarop de doelgroep beschut was georganiseerd en werd gefinancierd. In het rapport werd een aantal knelpunten benoemd met betrekking tot de definitie, de indicatiestelling en de financiering, en werd aangetoond dat onder deze condities het niet goed zou gaan werken⁷. Bij de start was het instrument al een **gemankeerde voorziening**. Het vraagstuk van de financiering is destijds opgelost met een tijdelijke bonus, de andere knelpunten zijn nooit opgepakt.

In 2019 is in de evaluatie van de Participatiewet door SCP en CPB geconcludeerd dat het systeem niet goed werkte en een stelselherziening noodzakelijk was. Het politieke antwoord werd 1,5 jaar later gegeven met de aankondiging dat er een **Breed Offensief** nodig was, zodat de gestelde ambities alsnog konden worden gerealiseerd. In de wet- en regelgeving, in de beleidsdoelstellingen en in de beschikbare middelen is naar aanleiding van deze evaluatie nauwelijks iets aangepast. Het politieke antwoord kwam er in feite op neer dat gemeenten en werkbedrijven beter hun best zouden moeten doen. Later hebben we weinig meer vernomen over het Breed Offensief en is het verwaterd tot een 'Summier Offensief'.

In de afgelopen jaren is door de FNV het manifest Recht op Werk opgesteld en is door Tweede Kamerleden van het CDA en de SP een **initiatiefnota Sociaal Ontwikkelbedrijven** opgesteld. Deze initiatieven waren ingegeven vanuit de zorg dat de dienstverlening en de infrastructuur stevig onder druk stond en ondersteund zou moeten worden. Het is voor het ministerie van SZW geen aanleiding geweest om zelf tot een nieuw beleidsinitiatief te komen⁸.

De enige aanpassing in de wetsartikelen van de Participatiewet vond plaats in 2017, en had een technische achtergrond. Een aantal werkbedrijven vond dat het proces van het vaststellen van de loonwaarden veel te lang duurde. Het kon veel handiger door snel te starten met de baan en de werkgever alvast subsidie te verstrekken, en daarna de papierwinkel in orde maken. Inmiddels had de uitvoeringspraktijk het zo al ingericht. Het ministerie van SZW heeft besloten deze uitvoeringspraktijk in de wetgeving te legitimeren door het introduceren van de zogenoemde **forfaitaire loonkostensubsidie** van 50% die tijdelijk kan worden verstrekt.

2 Een Rijksoverheid die faciliteert

Het is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid om de gemeenten dusdanig te faciliteren dat zij de uitvoering naar behoren kunnen oppakken. Eerder was al toegelicht dat de financiële opgave bij de start van de Participatiewet vrijwel onmogelijk was doordat onhaalbare bezuinigingen waren opgelegd aan de sociale werkvoorzieningen en het re-integratie-budget was gehalveerd. Na de start van de Participatiewet zijn de financiële kaders grotendeels hetzelfde gebleven.

Toen het aantal banen voor de doelgroep beschut moeizaam van de grond kwam, is in 2016 een *tijdelijke bonus beschut* in het leven geroepen. De politieke motivatie was dat dankzij deze tijdelijke bonus gemeenten zouden kunnen toegroeien naar het structureel lagere begeleidingsbudget. Gemeenten en werkbedrijven zijn terughoudend gebleven in het aanbieden van banen voor de beschutte doelgroep omdat het een financiële verplichting voor de lange termijn betekent, en dus structurele dekking nodig heeft. De ‘tijdelijke bonus’ heeft geen positief effect gehad op de aantallen beschut. Pas in 2023 is na weer een volgend extern onderzoek geconcludeerd dat het begeleidingsbudget toch echt ontoereikend was en is het budget voor 2024 structureel verhoogd.

In recente jaren hebben twee belangrijke wijzigingen plaats gevonden in de financieringssystematiek van de Participatiewet.

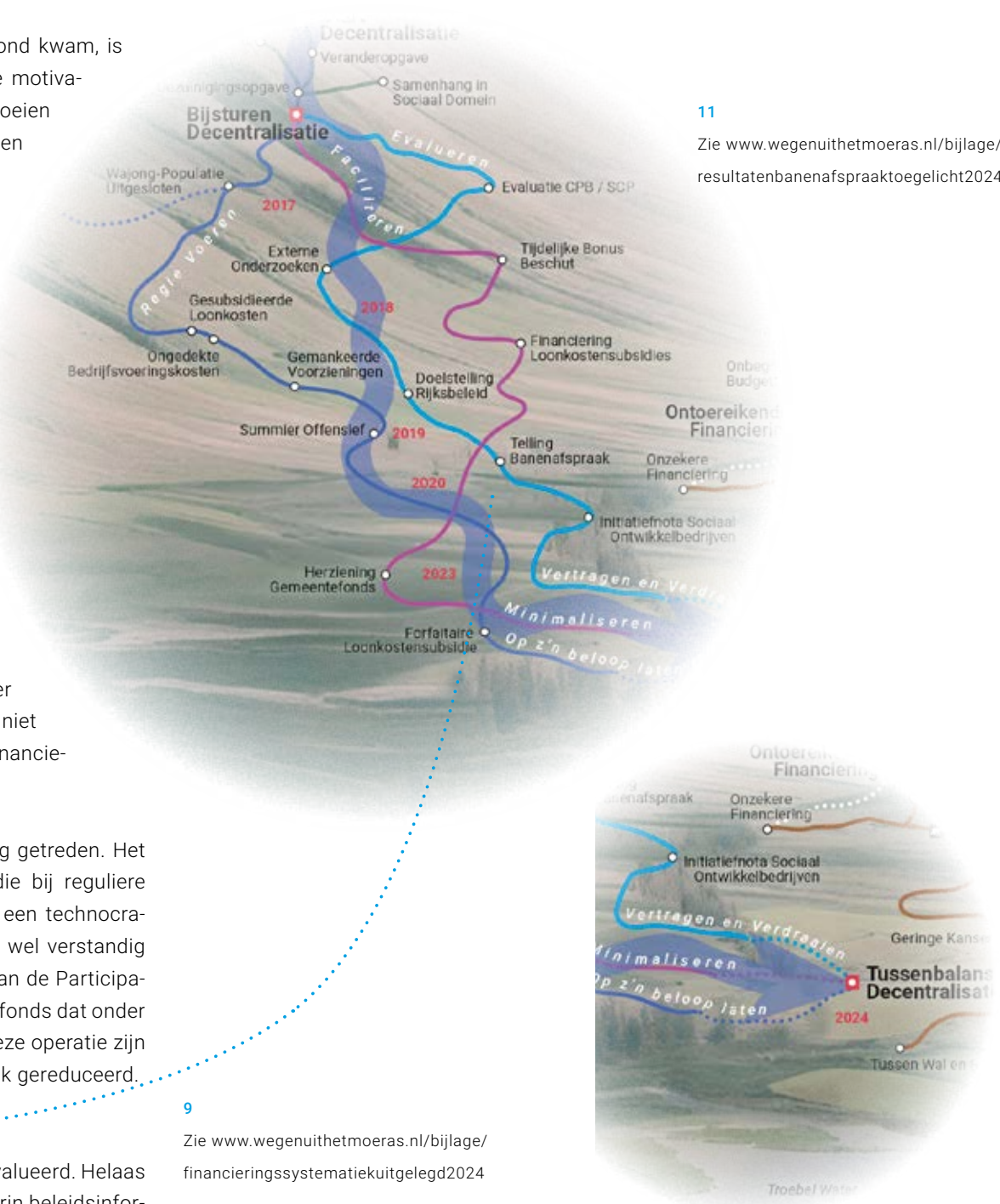
Na een breed gesteunde motie in de Tweede Kamer is de *financiering voor de loonkostensubsidies* aangepast. Het landelijke budget voor de loonkostensubsidies werd oorspronkelijk tussen de gemeenten verdeeld op basis van de kenmerken van de bijstandspopulatie. Vanaf 2022 worden de gemeentelijke budgetten verdeeld op basis van feitelijke uitgaven aan de subsidies. Het geeft een positieve prikkel om meer in te gaan zetten op het verstrekken van loonkostensubsidie, maar het is niet een goed doordachte en ook geen toekomstbestendige wijziging van de financieringssystematiek⁹.

In 2023 is de *fundamentele herziening van het gemeentefonds* in werking getreden. Het specifieke begeleidingsbudget voor de doelgroep loonkostensubsidie die bij reguliere werkgevers werden geplaatst is opgegaan in het grote geheel. Het was een technocratische operatie. Er heeft geen politieke afweging plaats gevonden of het wel verstandig zou zijn om kort na de start van de Participatiewet een aanzienlijk deel van de Participatie-middelen van het ministerie van SZW over te dragen naar het gemeentefonds dat onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van BZK. Als gevolg van deze operatie zijn de mogelijkheden om landelijk bij te sturen in de Participatiewet aanzienlijk gereduceerd.

3 Een Rijksoverheid die evalueert
Idealiter worden positieve en negatieve ontwikkelingen open en eerlijk geëvalueerd. Helaas is in de afgelopen jaren rond de Participatiewet een patroon ontstaan waarin beleidsinformatie wordt vertroebeld, externe rapporten bewerkt, en ongemakkelijke conclusies worden vermeden. Dit lijkt ambtelijk de weg van de minste weerstand om de eigen bewindspersoon niet in politieke problemen te brengen. Een paar voorbeelden:

Volgens de *tellingen van de banenafpraak* zijn er inmiddels zo’n 100.000 extra banen voor arbeidsbeperkten gerealiseerd. Dat lijkt mooi nieuws. Al een aantal jaar geleden zijn er grote twijfels ontstaan over de gehanteerde definities en wijze van tellen¹⁰. In plaats van 60.000 extra banen waren er ongeveer 15.000 gerealiseerd. Het gat tussen de officiële tellingen en de praktijk is inmiddels alleen maar groter geworden.

Als we nu in 2024 van alle uitvoeringsorganisaties in Nederland gezamenlijk (gemeenten, werkbedrijven, UWV, VSO-Pro-scholen) bekijken hoeveel personen met een arbeidsbeperking begeleiding/ondersteuning krijgen dan gaat het om een groei van ongeveer 20.000 personen. Er worden in de statistieken 80.000 mensen extra meegeteld die geen enkele vorm van begeleiding/ondersteuning nodig hebben. Een voorbeeld hiervan is dat er inmid-



9 Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/financieringssystematiekuitegelegd2024

10 Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/tellinggarantiebanenvertroebeld2019

11 Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/resultatenbanenafpraaktoegelicht2024

Als we in de periode 2015 – 2023 kijken naar de wijze waarop de regievoering, facilitering en evaluatie heeft plaatsgevonden dan moeten we concluderen dat er onvoldoende is bijgestuurd om de decentralisatie alsnog tot een succes te maken.

dels tienduizenden leerlingen met een succesvol afgeronde MBO- of HBO-diploma opleiding meetellen in deze banenafpraak. Dat komt omdat zij lang geleden gestart waren bij het VSO/Pro-onderwijs, daarna vervolgonopleidingen zijn gaan doen en sindsdien in de statistieken automatisch mee blijven tellen in het succes van de banenafpraak¹¹. Afgelopen jaren was er voor het ministerie van SZW geen reden om de tellingen en de gehanteerde definities te herzien.

Na zware ambtelijke druk van het ministerie van SZW is in de kritische *evaluatie van de Participatiewet door het SCP en CPB* in de conclusie opgenomen dat ‘het een lichtpuntje was hoeveel garantiebannen werden gerealiseerd’. Het rapport toonde glashelder aan dat het aantal banen voor de doelgroep met een beperking niet was toegenomen, maar er moest politiek toch een lichtpuntje worden gemeld.

Een *extern rapport* over de uitgaven van de Participatiewet liet zien dat de uitgaven per persoon op een hoger niveau lagen dan het bedrag dat in het begeleidingsbudget was opgenomen. Na grote druk van het ministerie van SZW werd in het externe rapport ook de opmerking opgenomen dat als dezelfde uitgaven werden gedeeld door een twee keer zo grote groep personen (werkenden en ook de nog niet werkenden) dat dan uitgaven per persoon best wel meevielen en zelfs lager waren dan het begeleidingsbudget.

In de Rijksbegroting van het ministerie van SZW is meerdere jaren als doelstelling opgenomen dat de banen met loonkostensubsidie fors moeten gaan oplopen, met zo’n 10.000 per jaar. De realisatie is de afgelopen jaren met ongeveer 4.000 per jaar daar steeds ver ondergebleven. Nergens wordt verantwoord waarom deze doelstellingen niet zijn gerealiseerd, en welke conclusies hieruit getrokken moeten worden.

Het hierboven beschreven patroon van verdraaien, afzwakken, bewerken en wegmoffelen ontstaat vooral als er externe rapporten en formele brieven naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Het vergt de nodige achtergrondkennis om tussen de regels door te kunnen lezen wat er echt aan de hand is.

De decentralisatie: de tussenbalans in 2024

Een decentralisatie is nooit af. Daarom is van belang om kritisch te blijven kijken hoe een gedecentraliseerde overheidstaak zich ontwikkelt en of moet worden bijgestuurd. Over de periode 2015 – 2023 kan nu de tussenbalans worden opgemaakt.

In plaats van regie te voeren op de wet- en regeling en waar nodig bij te sturen, is er een patroon ontstaan van op z’n beloop laten en potentieel lastige vragen vooruitschuiven. Dit is ingegeven vanuit het gewenste politieke frame dat het huidige stelsel prima functioneert en dus ook geen aanpassing behoeft. Dit is niet een proces van regievoeren maar van *op z’n beloop laten* en afwachten wat er gebeurt.

De gemeenten werden bij de uitvoering onvoldoende gefaciliteerd. De meerjarenbudgetten werden als een gegeven beschouwd, en konden in de jaren daarna alleen op tijdelijke basis extra middelen ter beschikking worden gesteld. Dit is niet een proces van faciliteren maar van *minimaliseren* en budget bewaken zonder een beleidsmatige afweging wat maatschappelijk gezien wenselijk is.

De voortgang in de uitvoering, en eventuele knelpunten werden niet transparant en objectief geëvalueerd. Er is een hardnekkige cultuur ontstaan waarin kritische rapporten worden *vertraagd* en *verdraaid*.



4

Uit het moeras

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien hoe na een aanvang met oprechte ambities, gevolgd door verschillende politieke dilemma's de Participatiewet een moeizame start heeft gehad. In de jaren daarna is door de rijksoverheid onvoldoende bijgestuurd in regievoeren, faciliteren en evalueren. Dit verklaart waarom we in het moeras terecht zijn gekomen.

Na deze terugblik is het de hoogste tijd om het linker-gedeelte van het landschap achter ons te laten. Wat is er nodig is om uit het moeras te geraken? In deze analyse onderscheiden wij drie mogelijke routes.

- Continueren van het huidige Rijksbeleid
- Maximaal lokaal inzetten binnen de huidige mogelijkheden
- Een vernieuwend Rijksbeleid

Eerst bekijken we in hoeverre het continueren van het huidige Rijksbeleid soelaas biedt.

Het politieke frame is dat het huidige stelsel goed functioneert, de financiering toereikend is en dat de gemeenten en de uitvoeringsorganisaties het zelf moeten kunnen oplossen.

Er wordt tijdelijk geld beschikbaar gesteld voor transformatie, maar de suggestie moet niet gewekt worden dat de huidige middelen voor de Participatiewet ontoereikend zouden zijn.

Er wordt een extra doelgroep gecreëerd die in aanmerking kan komen voor een 'infratoeslag'. De suggestie moet niet gewekt worden dat door de huidige doelgroepindeling de problemen worden veroorzaakt.

Voor mensen in de uitvoering en de doelgroep levert deze route geen perspectief op. Het is doormodderen.

Continueren van het huidige Rijksbeleid

In de kamerbrief van december 2023 heeft Minister Schouten maatregelen aangekondigd waarmee de infrastructuur van de sociale werkbedrijven kan worden verbeterd. Positief van deze brief is dat de waarde van de infrastructuur wordt bevestigd. De maatregelen bieden echter onvoldoende houvast om uit het moeras te komen.

Voor de doelgroep bieden de plannen *geen perspectief*. In de brief worden drie varianten voorgeschoteld van (i) helemaal niets doen, (ii) minimale stapjes of (iii) iets onbetaalbaar. De lezer moet dan wel concluderen dat er dan maar kleine stapjes worden gezet. Er wordt over een periode van 15 jaar een toename van 10.000 banen voorgesteld. Dit is een minimalistische ambitie als we ons realiseren dat landelijke partijen (VNG, Cedris, FNV) al jaren pleiten voor een inhaalslag van 30.000 tot 50.000 banen. Ook is gezien de knelpunten in de arbeidsmarkt een stevige toename van het aantal banen meer dan welkom.

In de brief wordt aangegeven dat er veel waarde wordt gehecht aan kansengelijkheid. Waarom er nu zulke grote verschillen in het land zijn, is niet onderzocht en er worden ook geen maatregelen voorgesteld om daar wat aan te gaan doen. Zonder maatregelen blijft de *kansengelijkheid* onverminderd groot.

Nieuw is dat gemeenten gevraagd wordt om 'transformatieplannen' op te gaan stellen. Onduidelijk is wat het ministerie van SZW wil bereiken met deze *bureaucratische plannen*. Waarom moet 10 jaar na de start van de Participatiewet dit door alle gemeenten worden opgesteld? Deze transformatieplannen gaan niets opleveren. De al bestaande lokale plannen zullen voor de Bühne worden herschreven naar een 'transformatieplan' en vervolgens worden ingediend. Zo kan er wat extra subsidiegeld worden losgepeuterd. Een werkgelegenheidsproject voor met name adviesbureaus.

De huidige financieringssysteem blijft ongewijzigd. De ingediende transformatieplannen zijn de toegangspoort voor een *gekunstelde extra tijdelijke financiering*. Over een periode van 10 jaar worden middelen beschikbaar gesteld en met verschillende tranches toegekend, tot een totaalbedrag van maar liefst 300 mln. Dit bedrag is niet bedoeld voor het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers die het nodig hebben maar voor het 'transformeren' van de sociale werkbedrijven.

Nieuw is dat het ministerie van SZW impliciet onderkent dat voor een aantal mensen de *dienstverlening tekortschiet*. Zij komen niet in aanmerking voor de indicatie beschut en het lukt hen ook niet om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen. De voorgestelde oplossing is dat voor deze groep een 'infratoeslag' beschikbaar komt van € 3.500 euro. Voor iedere medewerker moet worden aangetoond dat de extra middelen echt nodig zijn, en dat hij/zij niet thuishoort in een andere doelgroep. Wat hiermee sluipenderwijs gebeurt, is dat er een nieuwe subdoelgroep wordt gecreëerd, waar weer een nieuw financieringspotje voor komt. De bureaucratie en complexiteit nemen hierdoor alleen maar toe.





5 Maximaal lokaal inzetten

In de tweede route kijken we wat gemeenten en sociale werkbedrijven zelf kunnen doen om uit het moeras te geraken. Een aantal gemeenten heeft de afgelopen jaren veel banen gerealiseerd voor mensen met een beperking. Bij de zogenoemde kopgroepgemeenten is de kans op een baan een factor 3 tot 4 groter dan bij de achterblijvers. Dit komt niet door demografische factoren of andere omstandigheden in de regionale arbeidsmarkt. Het is een samenstel van actief sturen, slim gebruik maken van de financieringssysteem, het eigen plan durven trekken en een actieve rol van het sociaal werkbedrijf in het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen¹². Meer gemeenten zouden dit voorbeeld kunnen volgen. We onderscheiden de volgende interventies:

Stel een beleidsdoelstelling op voor een **actieve inzet op de nieuwe doelgroep**. Een aantal gemeenten heeft concrete doelstellingen zoals bijvoorbeeld een 100-banenplan dat door het sociaal werkbedrijf en de private werkgevers in enkele jaren moet worden gerealiseerd. Als de politici doelen stellen, dan kan er door het management van de uitvoeringsorganisatie op worden gestuurd dat de doelen worden gerealiseerd. Het stellen van realistische doelen leidt tot concrete resultaten.

Maak optimaal gebruik van de financiële mogelijkheden door inzet van **tijdelijke financiering**. In de systematiek zitten positieve prikkels. Uitgaven aan loonkostensubsidie leiden in

12

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/bepalendefactorenkopgroep



13

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/financieringssysteem



Gemeenten kunnen ook zelf beslissen tot een vereenvoudigde loonwaardemeting en een afgerond subsidiebedrag hanteren, in plaats van een ritueel met drie cijfers achter de komma.

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om werkgevers niet maandelijks lastig te vallen met steeds weer nieuwe loonstrookjes. De subsidie kan verstrekt worden met een vast maandelijks bedrag en aan het eind van het jaar worden gecontroleerd en verrekenend.

het volgende jaar tot extra budget en worden structureel gedekt. Grotere aantallen personen met loonkostensubsidie leiden ook tot een hogere uitkering in het gemeentefonds in het volgende jaar. De extra uitvoeringskosten worden daardoor ook structureel gedekt. Er kan zelfs een financieel voordeel voor de gemeenten ontstaan als de interventies leiden tot een daling van het aantal bijstandsuitkeringen¹³.

Het financiële probleem zit 'm vooral in de **voortfinanciering** van het eerste jaar. Maar door slim tijdelijke middelen in te zetten (bijvoorbeeld extra transitiebudget of inzet van reserves) zijn dit soort knelpunten op te lossen. Kwetsbaar aan deze strategie is dat het onzeker is of de spelregels rond de gemeentelijke budgetten wel zo blijven. Meestal duurt het wel een paar jaar voordat landelijk nieuwe spelregels in budgetten van kracht worden. Op de kortere termijn zijn de risico's voor gemeenten en werkbedrijven dus beperkt, maar op de middellange termijn blijft het onzeker.

Zorg dat het sociaal werkbedrijf een toekomstbestendige visie heeft met een **breed dienstverleningspakket**. Afgelopen jaren zijn in veel gemeenten organisatie-scenario's opgesteld voor de toekomst van het lokale sociaal werkbedrijf. Variërend van een sterfhuis voor de uitvoering van de Wsw tot integrale uitvoeringsorganisaties voor Werk en Inkomen waarin alle taken en financiële middelen bij elkaar zijn gebracht. Er is niet één optimale uitvoeringsvariant, en het is zeker ook niet zo dat het bundelen van alle taken in één organisatie de slagvaardigheid vergroot. Wel wordt steeds duidelijker dat als gemeenten ervoor kiezen dat het sociaal werkbedrijf grotendeels de oude Wsw-doelgroep bedient en maar mondjesmaat wat dienstverlening voor de nieuwe doelgroep, dat dan de toekomstbestendigheid van de organisatie ernstig in gevaar komt, met een voortdurende krimp, oplopende kosten en teruglopende dienstverlening. Het is soms dan maar beter om een werkbedrijf op te doeken, en een nieuw bedrijf op te bouwen, dan een eindeloos voortslepend proces van achteruitgang.

Hanteer een **brede doelgroep definitie**. Onderscheid maken tussen de doelgroep beschut en de doelgroep werken bij reguliere werkgevers is gekunsteld. Zeker als we ons realiseren dat een deel van de doelgroep beschut bijvoorbeeld met een detacheringsplek in precies dezelfde reguliere werkomgeving aan het werk is als de collega's met een garantiebaan.

Als er bij de intake rigide definities worden gehanteerd (nee, tenzij) dan worden mensen uitgesloten van dienstverlening. Als een brede definitie wordt toegepast (ja, tenzij) dan wordt voor de inwoner de dienstverlening gezocht die passend is. Het is niet nodig om vooraf op iemand een etiket te plakken om daarna tot een goede dienstverlening te komen. Integendeel. Het werkt alleen maar stigmatiserend.

Maak gebruik van de beleidsruimte die de Participatiewet biedt en **omzeil onnodige bureaucratie**. Professionals in de gemeente kunnen zelf bepalen of een baan met loonkostensubsidie voor de inwoner de juiste interventie is, net zoals bijvoorbeeld het verstrekken van een bijstandsuitkering. Het is niet nodig om eerst met de kandidaat naar het UWV te gaan, deze te laten screenen door keuringsarts en arbeidsdeskundige, vervolgens in te laten schrijven in het doelgroepregister en pas daarna een baan aan te bieden.

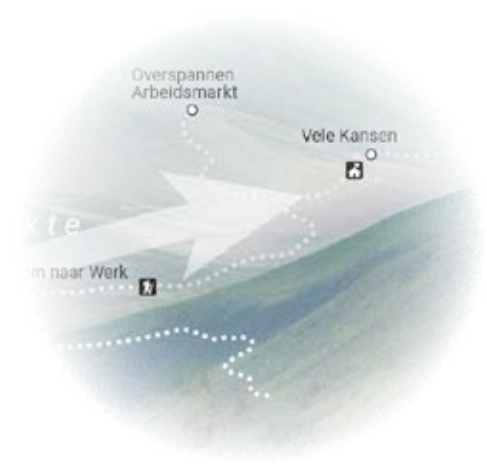
Opheffen van de wachtlijsten. Afgelopen jaren is een vreemde praktijk gegroeid waarin een aantal gemeenten veel minder personen van de doelgroep beschut aan een baan helpt dan de taakstelling, terwijl bij andere gemeenten de taakstelling volledig wordt benut en mensen op wachtlijsten komen. Deze situatie is terug te voeren op de bijna willekeurige wijze waarop de taakstelling door het Rijk nog steeds wordt berekend. Dit gebeurt op basis van instroomcijfers van 12 jaar geleden.

Voor de gemeenten met wachtlijsten is ons advies om de medewerkers een garantiebaan aan te bieden in het eigen werkbedrijf. Nadeel is dat het huidige Participatiebudget voor de doelgroep beschut gebaseerd is op dezelfde twijfelachtige getallen van de taakstelling. Het goede nieuws is dat het ministerie van SZW van plan is om ook dit budget naar daadwerkelijke realisaties te gaan verdelen over de gemeenten. Maar ook als de aanpassing nog even duurt, is het tweede goede nieuws dat de extra aantallen garantiebanen meetellen in het gemeentefonds. Ook langs deze weg kan de financiering vrijwel volledig worden rondgemaakt. De risico's zijn beperkt, de kans op besparingen in uitkeringen is groot en de doelgroep wordt perspectief geboden.

De Participatiewet is in de kern een mooie wet met een eenvoudige afweging: de gemeente beslist of de inwoner met een arbeidsbeperking het beste geholpen is met een uitkering of met een subsidie bij de werkgever.

Afgelopen jaren is de uitvoering vertroebeld door aanvullende landelijke procedures en protocollen. Individuele gemeenten mogen daar ook van afwijken.

De gedecentraliseerde Participatiewet is geen keurslijf. Het biedt meer ruimte dan wat veel gemeenten veronderstellen. Het vergt wel enig lef en ondernemerschap om deze ruimte maximaal te benutten.



6 Wegen uit het moeras

Een toekomstgericht Rijksbeleid

Naast een verantwoordelijkheid voor de gemeenten en sociaal werkbedrijven om zelf actief aan de slag te gaan, en daarbij zo nodig de randen op zoeken van wat binnen de wettelijke kaders kan, is er ook een verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid om het stelsel zo goed mogelijk te laten functioneren, en het stelsel toekomstbestendig te maken.

We onderscheiden in deze hoofdroute drie wegen waarlangs de Rijksoverheid er actief aan kan bijdragen dat het stelsel voor arbeidsbeperkten beter gaat functioneren:

- de weg naar vereenvoudiging
- de weg naar innovatie, en
- de weg naar de juiste balans.

1 De weg naar vereenvoudiging

De weg naar vereenvoudiging is relatief gemakkelijk om te realiseren. Bij voldoende politieke wil kunnen in een paar jaar tijd belangrijke verbeterstappen worden gezet. De dienstverlening aan de doelgroep verloopt daardoor voorspoediger en het creëert extra financiële ruimte. Er zijn verschillende vereenvoudigingen mogelijk.

Vereenvoudigen loonkostensubsidie. Bij ongeveer de helft van de banen met een beperking is de lokale overheid en het sociaal werkbedrijf de werkgever. De subsidies worden lokaal vastgesteld om deze vervolgens aan de eigen gemeente en het eigen werkbedrijf te verstrekken. Het is bureaucratie ten top. Subsidiegelden worden berekend, verrekend en rondgepompt binnen dezelfde lokale overheid. Het is zoveel gemakkelijker om in deze gevallen een standaard subsidiebedrag van bijvoorbeeld van 70% te hanteren. Ook voor private werkgevers kan het veel gemakkelijker: een vereenvoudiging met drie subsidiebedragen (laag, midden, hoog).

Afschaffen van het doelgroepregister. Dit register is in 2012 in het leven geroepen zodat het UWV de realisaties van de banenafpraak kon monitoren. Het doelgroepregister is inmiddels uitgegroeid een onbegrijpelijk allegaartje van allerlei definities waarin sommige doelgroepen deels wel en deels niet meetellen, en waar niemand echt zicht op heeft¹⁴. Een bijkomend voordeel voor het UWV was dat zij met dit register een stevige vinger in de pap kregen bij de uitvoering van de Participatiewet. De realiteit van de gedecentraliseerde Participatiewet is echter dat het UWV helemaal niet over de toegang en kwaliteit van de Participatiewet gaat. Het is aan de gemeenten om hun eigen keuzes te maken welke dienstverlening passend is voor hun inwoners. Voor het monitoren geldt dat alle relevante data objectief en transparant bij het CBS beschikbaar zijn. Het CBS kan hierover objectief rapporteren.

Het afschaffen van het doelgroepregister heeft geen nadelige consequenties voor de dienstverlening aan de doelgroep. De gemeente bepaalt nu en ook straks op basis van een intakegesprek, diagnose en een plan van aanpak wie er echt ondersteuning nodig heeft.

Schrappen van zinloze regionale subsidies. Gemeenten worden o.a. met kamerbrieven gepusht om tot een intensievere samenwerking in de arbeidsmarktregio te komen. De suggestie wordt daarbij gewekt dat voor de Participatiewet de regionale arbeidsmarkt de optimale schaal van uitvoering is. Dat is onzin. Oorspronkelijk is de arbeidsmarktregio niet veel meer dan een door het UWV bedachte statistische indeling. De samenstelling van de regio's is terug te voeren op het historische kantorennetwerk van het UWV uit de jaren '90. Daarin moesten alle gemeenten over dit netwerk van 35 regiokantoren verdeeld worden.

Afgelopen jaren zijn er miljoenen besteed om de ontwikkeling van 'regionale werkbedrijven' in de arbeidsmarktregio's te stimuleren. Er zijn externe projectleiders ingehuurd, bestuurlijke overleggen gecreëerd en soms ook extra managementteams opgericht. De uitvoering van de Participatiewet vindt in de praktijk decentraal en in kleinere subregio's plaats. Bij veel 'regionale werkbedrijven' gaat het vooral om coördinatie en beleidsmatige afstemming tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties. Het regionale werkbedrijf is een papieren constructie, en zeker niet een 'bedrijf' of 'uitvoeringsorganisatie'.

De komende jaren wordt ook weer veel tijd, energie en geld en gestopt in het ontwikkelen van de zogenoemde 'regionale werkcentra'. Het is onduidelijk welk maatschappelijk probleem hiermee wordt opgelost. Het is een Haagse wens tot schaalvergroting. De waarschijnlijke uitkomst zal zijn dat er 'virtuele regionale werkcentra' gaan worden ingericht, en dat de intake lokaal en subregionaal georganiseerd zal blijven. Het is zonde van het geld, en leidt af van het organiseren van de dienstverlening voor de doelgroep.



14

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/doelgroepregisteruitgelegd2022



In dit hoofdstuk zijn voorstellen gedaan tot vereenvoudiging. Er kunnen forse kostenbesparingen worden gerealiseerd.

Een grove inschatting is dat 10% tot 20% van de uitvoeringscapaciteit verdampt door omslachtige procedures. De totale uitvoeringskosten voor de nieuwe doelgroep bedragen landelijk ongeveer 400 mln. Zo kunnen minstens tientallen miljoenen bespaard worden, en nuttiger worden ingezet voor een kwalitatief goede dienstverlening aan de doelgroep.

Bijkomend voordeel is dat als deze vereenvoudigingen worden geëffectueerd dat er dan voor de Participatiewet op het ministerie en bij de gemeenten minder beleidscapaciteit nodig is.

15

Zie www.wegenuithetmoeras.nl/bijlage/beschutachterhaaldbeleid2023

Het is veel effectiever als de Rijksoverheid expliciet in de Participatiewet aangeeft welke dienstverlening van de gemeente wordt verwacht en waar burgers en werkgevers recht op hebben (zie ook volgend hoofdstuk). De gemeente beoordeelt zelf of het verstandig is deze taken zelfstandig of in gezamenlijkheid in de regio uit te voeren.

Schrappen van **zinloze tijdelijke subsidies**. Voor de jaren vanaf 2025 worden wederom extra tijdelijke middelen ter beschikking gesteld, dit keer t.b.v. transformatieplannen (zie paragraaf continueren Rijksbeleid). De suggestie wordt gewerkt dat sociale werkbedrijven hiermee uit de brand geholpen zouden kunnen worden. Slechts in een beperkt aantal gevallen komen zulke tijdelijke middelen rechtstreeks bij de sociaal ontwikkelbedrijven terecht. Zonder structurele financiering komt er geen nieuwe instroom vanuit de gemeenten. Dan worden de tijdelijke middelen mogelijk gebruikt om een verdere afbouw en sanering te financieren, want er is immers geen toekomstperspectief. Het verstrekken van tijdelijke subsidies komt wellicht sympathiek over maar in de praktijk helpt het niet, nauwelijks of kan zelfs averechts werken. Het leidt af van wat echt nodig is en worden hierdoor niet de juiste keuzes voor de dienstverlening aan de doelgroep gemaakt.

Stoppen met indicaties beschut. Het landelijke beleid voor de doelgroep beschut is achterhaald, overbodig en ineffectief geworden¹⁵. Het is achterhaald omdat de beperkende criteria in de wetstekst inmiddels door de uitvoeringspraktijk gelukkig wat ruimer worden ingevuld. Het is overbodig geworden omdat gemeenten en sociale werkbedrijven inmiddels ruime ervaring hebben in het inrichten van arbeidsontwikkelprocessen en de passende dienstverlening. Daarvoor hoeft geen stigmatiserend etiket geplakt te worden. En het is ineffectief omdat het participatiebudget voor de doelgroep beschut gebaseerd is op een hopeloos verouderd verdeelmodel en een belemmering vormt voor gemeenten om meer dan het toegewezen budget in te zetten.

Een substantiële vereenvoudiging is dat de Rijksoverheid ophoudt met dit specifieke beleid en een aparte indicatiestelling voor de doelgroep beschut. De verschillen in de doelgroep loonkostensubsidie zijn gradueel. Het is een continuüm waarbij soms wat meer dienstverlening moet worden ingezet en soms wat minder dienstverlening volstaat. Daar is geen wetgeving voor nodig. Van de gemeenten en de sociaal ontwikkelbedrijven mag verwacht worden dat zij de verschillende vormen van dienstverlening aanbieden die voor de doelgroepmedewerkers nodig zijn. Een aparte indicatiestelling helpt niet en stigmatiseert.

Intrekken van de quotumwet. Bij het opstellen van de banenafpraak in 2012 is de zogenoemde quotumwet in het leven geroepen. De wet diende een politiek doel. Staatssecretaris Klijnsma kon met de wet in de hand aangeven dat marktpartijen en de overheid toch echt serieus aan de slag moesten gaan met aan het aannemen van mensen met een beperking. Want als dit niet zo gebeuren, dan zou de quotumwet geactiveerd gaan worden. De Raad van State heeft destijds al aangegeven dat de wet aan alle kanten rammelde, en dat handhaving onmogelijk zou zijn. Werkgevers vonden het een vorm van chantage.

De quotumwet is een uitzonderlijke juridische constructie. De politiek stelt doelen op allerlei beleidsterreinen, en streeft ernaar dat deze gerealiseerd worden. Als dat niet lukt, dan kan daar door de politiek op worden bijgestuurd. In dit specifieke geval werd het nodig gevonden om een wet op te stellen, waarin vooraf al werd vastgelegd wat er zou moeten gebeuren als de politieke doelstelling niet zou worden gerealiseerd. Deze wet is een Haags ding. Niemand in de uitvoering of medewerkers in de doelgroep heeft hier baat bij gehad.



2 De weg naar innovatie

De economie verandert, de technologie schrijdt voor en de samenleving past zich aan. Om ook in de verdere toekomst mensen met een arbeidsbeperking perspectief te kunnen blijven bieden, moet de sector, de wet- en regelgeving en ook de financiering zich mee blijven ontwikkelen met de maatschappelijke trends. Als er stilstand is in de wet- en regelgeving dan neemt voor mensen met een beperking de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt alleen maar toe.

We onderscheiden in de weg van innovatie de volgende lijnen:

Stimuleer de innovatie in arbeidsintensieve sectoren. De arbeidsmarkt verandert snel in veel sectoren. Aan reguliere medewerkers worden steeds weer nieuwe eisen gesteld. Een passende dienstbetrekking voor iemand met een arbeidsbeperking wordt daarmee alleen maar ingewikkelder. Tegelijkertijd zijn er in diverse sectoren mooie voorbeelden hoe nieuwe technologie kan worden ingezet (lasergestuurde montage in de techniek) en ondersteunde functies worden gecreëerd die met name geschikt zijn voor mensen met een beperking (de extra hulp in de zorginstelling naast de verpleegkundige).

Er is vanwege de krapte in de arbeidsmarkt ook bij de werkgevers een groot intrinsiek belang dat de toegankelijkheid van het werk wordt vergroot zodat meer medewerkers met een beperking vacatures kunnen vervullen. Het gaat met name om de arbeidsintensieve sectoren zoals de schoonmaak, detailhandel, horeca, groenvoorziening, montage & techniek en verpleging & verzorging. Het overgrote deel van de arbeidsbeperkten is in deze sectoren werkzaam.

Sectorale brancheverenigingen ontwikkelen in samenwerking met VNG/Cedris innovatieve werkprogramma's waarmee de toegang wordt vereenvoudigd, ervaringen worden gedeeld en passende opleidingen worden ontwikkeld. Individuele werkgevers en werkbedrijven wordt hiermee concrete handvaten geboden om in de desbetreffende sector extra banen te creëren.

De slagkracht bij veel van de sociale werkbedrijven is beperkt, mede door de bezuinigingen in de afgelopen jaren en de krimpende organisaties. Om de veranderingen te kunnen realiseren, is het nodig om de krachten te bundelen en gebruik te maken van de innovatiekracht bij werkgevers en ondernemers.

Ontwikkel een **financieringssysteem voor de lange termijn**. Voor de kortere termijn zitten er positieve prikkels in de budgetten, zowel bij de financiering van de loonkostensubsidies als bij de uitvoeringskosten in het gemeentefonds. Problematisch is dat de huidige budgetten op de langere termijn onhoudbaar zijn.

Het volume van de Wsw daalt sneller dan het jaarlijkse budget. Hierdoor neemt de komende jaren het subsidiebedrag per Wsw-medewerker jaarlijks toe. Dat is goed nieuws voor de werkbedrijven. Het is ook helder dat dit niet door zal blijven gaan, en dat op een gegeven moment de subsidie zal worden bijgesteld.

Het is ook goed nieuws dat als een gemeente dit jaar loonkostensubsidies verstrekt, dat deze uitgaven dan bepalend zijn voor het budget van volgend jaar. Deze wijziging uit 2022 was een welkome aanpassing omdat hierdoor het achterblijvende gebruik van loonkostensubsidies werd gestimuleerd. Een nadeel is dat als een budget volledig gebaseerd wordt op feitelijke uitgaven, dat er dan geen prikkel meer is om de uitgaven te beheersen. Financiële specialisten voorzien dat het onvermijdelijk is dat op termijn ook de spelregels van dit budget zullen worden aangepast.



Het heeft de afgelopen jaren ontbroken aan vernieuwing. Gemeenten en sociale werkbedrijven zitten vooral in de 'overleefstand'. Innovatie is nodig samen met de werkgevers om de passende nieuwe banen te creëren, maar ook in de financieringssysteematiek en in de te onderscheiden doelgroepen. Uitvoeringsorganisaties en ook de medewerkers zelf hebben baat bij een meerjarenperspectief.

Tenslotte tellen op dit moment de aantallen personen met loonkostensubsidie mee in de criteria voor in het gemeentefonds. Het is goed nieuws dat hierdoor de gemeenten de uitvoeringskosten voor de doelgroep voldoende kunnen financieren. Er is echter geen enkele garantie dat bij een volgende herziening of aanpassing van het gemeentefonds deze specifieke criteria en gewichten van kracht zullen blijven.

Het is nodig om nu na te denken over een nieuwe financieringssysteematiek, dit uit te werken en vast te leggen dat de nieuwe systeematiek bijvoorbeeld vanaf 2028 of 2030 in werking gaat treden. Gemeenten en werkbedrijven kunnen zich daar dan op voorbereiden.

Een verdere **uniformering van oude en nieuwe doelgroepen**. In 2015 is de Wsw gesloten voor nieuwe instroom, en de Wajong-regeling is vanaf deze datum alleen nog toegankelijk voor jongeren die volledig arbeidsongeschikt zijn. Bij de start van de Participatiewet heeft de wetgever er om op zichzelf begrijpelijke redenen voor gekozen om de bestaande gevallen de wet- en regelgeving te respecteren. Het gevolg is dat in een sociaal werkbedrijf en ook bij reguliere werkgevers medewerkers werkzaam met allerlei verschillende arbeidsvoorwaarden en Cao-afspraken. Zo heeft de Wsw-medewerker een werkweek van 36 uur, en zijn collega met een indicatie beschut in de CAO Aan de slag een werkweek van 37 uur.

Niet alleen voor direct leidinggevend, P&O-adviseurs en salarisadministratie betekent dit in de uitvoering veel extra werk en gedoe. Ook voor beleidsadviseurs en controllers bekend dit dat in alle beleidsplannen, begrotingen en jaarrekeningen met al deze verschillende doelgroepen rekening moet worden gehouden. De administratieve lasten zijn hoog.

De vraag moet gesteld worden of en hoe lang al deze verschillende wettelijke regimes en verschillende budgetten naast elkaar moeten blijven voortbestaan. Pas rond het jaar 2065 zullen de laatste Wsw'ers en Wajongers met pensioen gaan. De politiek kan ook kiezen voor een vereenvoudiging in de uitvoering waarin op de langere termijn de oude regelingen worden ondergebracht in één nieuwe regeling.

3 De weg naar de juiste balans

Voor het goed functioneren van de Participatiewet in de toekomst is er een nieuwe balans nodig. We onderscheiden de volgende maatregelen:

Stel een **minimaal pakket aan dienstverlening** verplicht. In de eerste jaren van de Participatiewet is in de Sociaal Economische Raad met werkgevers en vakbonden al een zestel instrumenten opgesteld waaraan de uitvoering minimaal zou moeten voldoen. Doel was dat op het niveau van de arbeidsmarktregio's deze instrumenten beschikbaar zouden komen. Dit is niet goed van de grond gekomen. Dat is niet verwonderlijk omdat de arbeidsmarktregio geen uitvoeringsorganisatie is, geen wettelijke bevoegdheden heeft en ook niet over een uitvoeringsbudget beschikt. De wetgever zou in de Participatiewet kunnen afdwingen dat iedere gemeente de verplichting heeft om een helder beschreven niveau van dienstverlening voor de eigen inwoners en werkgevers te garanderen. Indien nodig kan daarop door bijvoorbeeld de inspectie van SZW worden gehandhaafd. De decentralisatie betekent een zekere mate van beleidsvrijheid, maar niet een volledige vrijblijvendheid in de geboden dienstverlening.

Organiseer het **wettelijke recht op dienstverlening**. In de Wet maatschappelijke ondersteuning is een wettelijke bepaling opgenomen dat de burger die dat nodig heeft, recht op een voorziening heeft. De achterliggende filosofie is dat de wet er is om de burger te helpen, maar dat de burger ook een zekere bescherming nodig heeft. Voor de gemeenten is het

in de praktijk een relatief lichte juridische verplichting. In veel gevallen kan een goedkope collectieve voorziening worden aangeboden. De gemeente heeft niet de plicht om hoe dan ook die ene dure individuele voorziening te verstrekken.

De Participatiewet kent op dit moment enkel geen recht dat door werkgever of werknemer kan worden afgedwongen. Met een recht op dienstverlening kan de burger bijvoorbeeld aanspraak maken op een diagnose van de mogelijkheden om aan het werk te gaan, een deelname aan een arbeidsontwikkeltraject of begeleiding van een jobcoach bij een baan. Als een gemeente dit zelf niet of onvoldoende kan of wil bieden, dan kan er door de werkgever of werknemer een alternatief gezocht worden dat met een beroep op het recht van dienstverlening door de eigen gemeente moet worden vergoed.

De decentralisatie betekent een keuzevrijheid in de wijze waarop de gemeente de wet uitvoert, maar het is geen willekeur. Werkgevers en werknemers die een bepaalde dienstverlening ook echt nodig hebben, moeten dat kunnen krijgen.

Maak **concrete banenafspraken**. De afgelopen jaren heeft de banenafpraak niet gefunctioneerd. Twijfels zijn er bij de realisaties en gehanteerde definities, en ook in de recente Kamerbrief van juli 2024 konden de trends niet door de staatssecretaris worden verklaard. De achterliggende reden is dat de gehanteerde definities te ingewikkeld zijn en de uitkomsten niet te verifiëren. Het is een Haags ritueel. Dit verklaart ook waarom in geen enkele gemeente en arbeidsmarktregio op deze aantallen gestuurd wordt. De gepubliceerde cijfers zijn op geen enkele manier te matchen met de aantallen uit de eigen uitvoeringspraktijk.

De oplossing is eenvoudig. De ministerie van SZW moet voor drie doelgroepen concrete afspraken met haalbare ambities. Met de gemeenten en werkbedrijven over de aantallen loonkostensubsidies, met het UWV over de aantallen werkenden Wajongeren en met VSO/Pro-scholen over het aantal jongeren dat na de schoolperiode naar werk wordt begeleid. Dit zijn afspraken waar ook lokale uitvoeringsorganisaties op kunnen sturen. Iedere gemeente en werkbedrijf, regionaal UWV-kantoor en VSO-Pro-school kan gemakkelijk uitrekenen wat zijn aandeel is in de landelijke doelstelling voor de desbetreffende sector. Onderdeel van het werk is dat de uitvoeringsorganisaties er voor zorgen dat publieke en private werkgevers zo goed mogelijk worden gefaciliteerd, zodat de ambities daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd.

Zorg voor een **toereikend Participatiebudget**. Bij de start van de Participatiewet in 2015 zijn voor de begeleiding en exploitatie middelen in het zogenoemde Participatiebudget gestopt. In de grootschalige herziening van het gemeentefonds van 2022 zijn Rijksbreed tientallen specifieke budgetten in één grote mammoetoperatie ondergebracht in het gemeentefonds. De Raad voor Openbaar Bestuur heeft destijds grote bedenkingen geuit bij deze operatie. Het is een volledig technocratische operatie geworden. Het gemeentefonds is hierdoor losgezongen van de actuele beleidsmatige en maatschappelijke vraagstukken. Er vindt geen politieke sturing plaats op de besteding en prioritering van de middelen

De gevolgen van deze operatie voor de uitvoering van de Participatiewet zijn groot. Het inzicht in de middelen en de sturing op de besteding is door deze operatie vertroebeld. Het is onverantwoord geweest dat zo kort na de start van de Participatiewet de middelen voor begeleiding zijn overgeheveld naar het gemeentefonds. In onderstaande box geven we drie anonieme voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk:



Als in de Participatiewet wordt vastgelegd welke dienstverlening van de gemeente verwacht wordt, kan vervolgens ook geregeld worden dat de werkgevers en werknemers daaraan bepaalde rechten kunnen ontfangen.

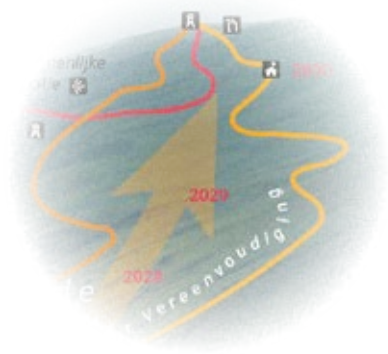
De gemeenten moeten door de Rijksoverheid zodanig gefaciliteerd worden dat zij een toereikende dienstverlening kunnen bieden. Dan ontstaat er een juiste balans tussen de overheid en de samenleving.

Voorbeelden van de complexe financiering na de overheveling naar het gemeentefonds

- Een wethouder van een kleine gemeente kreeg een extra bezuinigingsopdracht in het sociale domein omdat het Participatiebudget was gekort. Het was de wethouder niet bekend dat aan het gemeentefonds middelen waren toegevoegd, en dat de herziening een budgettair neutrale operatie is.
- Een wethouder van een centrumgemeente kreeg van de adviseurs te horen dat een krimpscenario van het sociaal ontwikkelbedrijf financieel onvermijdelijk was. Het was hen niet alleen bekend dat in het gemeentefonds de beschikbare middelen voor de nieuwe doelgroep jaarlijks oplopen.
- Een beleidsmedewerker van een grote gemeente schrok toen die te horen kreeg dat de participatiemiddelen voortaan werden ondergebracht in het gemeentefonds. Hij gaf aan dat zijn collega's in het fysieke domein al decennia gewend zijn om t.b.v. de begroting meerjarenplannen op te stellen. Hij gaf aan dat het jaren zou kosten voor ze in het sociaal domein dit net zo goed in de vingers zouden hebben, en tot die tijd zouden zij in de gemeentelijke begrotingsrondes het onderspit delven.

In het herziene gemeentefonds tellen de aantallen personen met loonkostensubsidie mee. Het goede nieuws daarvan is dat iedere gemeente die meer banen met loonkostensubsidie realiseert, dat die *indirect* een hoger uitvoeringsbudget tegemoet kan zien. Het betekent ook dat het een eenvoudige operatie is om de participatie-middelen weer uit het gemeentefonds te halen en in een separaat Participatiebudget te stoppen. Dit biedt verschillende voordelen:

- de minister van SZW is beleidsmatig verantwoordelijk voor het functioneren van de Participatiewet. De minister kan op deze wijze sturen op het benodigde macrobudget en de wijze waarop de middelen over de gemeenten worden verdeeld;
- voor individuele gemeenten en werkbedrijven is met het afzonderlijke Participatiebudget glashelder welke middelen lokaal beschikbaar, en kan aan de gemeenteraad verantwoording worden afgelegd over de gemaakte keuzes;
- voor de werkgevers en vakbonden is volledig transparant welke publieke middelen beschikbaar zijn als er afspraken gemaakt moeten worden over een nieuwe CAO voor de doelgroep met een beperking.
- alle gekunstelde tijdelijke budgetten kunnen worden afgeschaft. Er is een meerjarenbudget waar gemeenten en werkbedrijven van uit kunnen gaan, en de dienstverlening op kunnen inrichten. Als er al behoefte bestaat aan tijdelijke middelen, dan wordt dat tussen de gemeente en het werkbedrijf onderling geregeld.



De onbekende verten

De hoofdroute van een toekomstgericht Rijksbeleid hebben we geschetst langs drie wegen: de weg naar vereenvoudiging, naar innovatie en naar de juiste balans.

De voorliggende analyse is niet bedoeld als een pleidooi om tot een integrale stelselherziening te komen. Ervaringen in het verleden hebben geleerd dat dergelijke herzieningen minstens een paar jaar voorbereiding nodig hebben, en dat daarna de implementatie nog moet beginnen. Met de huidige situatie in het moeras kunnen we ons niet permitteren dat alle vernieuwing en verbetering stil komt te liggen in afwachting van een mogelijke fundamentele herziening. Het is ook niet noodzakelijk dat alles in één keer geregeld wordt. Sommige zaken zijn snel oplosbaar, zoals een aantal concrete vereenvoudigingen, andere onderwerpen vergen een langere politieke en maatschappelijke zoektocht.

De drie wegen kunnen tegelijkertijd worden bewandeld. Daarbij is het wel zaak om de wisselwerking tussen de verschillende wegen in de gaten te houden.

- Een substantiële vereenvoudiging van bijvoorbeeld het instrument van loonkostensubsidie bespaart uitvoeringskosten en genereert meer ruimte binnen de beschikbare middelen
- Een keuze over een bredere doelgroep-definitie en het loslaten van de indicatiestelling voor de doelgroep beschut heeft een relatie met het nieuw te ontwikkelen financieringsstelsel.
- Een keuze m.b.t. een minimaal pakket aan dienstverlening houdt verband met het benodigde Participatiebudget, zodat gemeenten de dienstverlening ook waar kunnen maken

Waar we precies uit moeten komen met de route van een toekomstgericht Rijksbeleid, en wanneer dat gerealiseerd kan worden, is nu niet aan te geven. Het is aan de politici om de nieuwe idealen te verwoorden.

Maar het zou grote winst zijn als de betrokken hoofdrolspelers van ministerie, gemeenten, werkgeversverenigingen en vakbonden en de Tweede Kamerleden de handschoen pakken om deze wegen in te slaan. Want dan komen we met de mensen met een arbeidsbeperking uit het moeras, en bereiken we –op een gegeven moment– de vooralsnog onbekende verten.



Colofon

Versie v3.2 | 28 oktober 2024

Auteur

Robert Capel | Organisatie adviseur en onderzoeker

Contactgegevens

Capel Advies
06 57 55 95 15
info@capeladvies.nl

Rechten

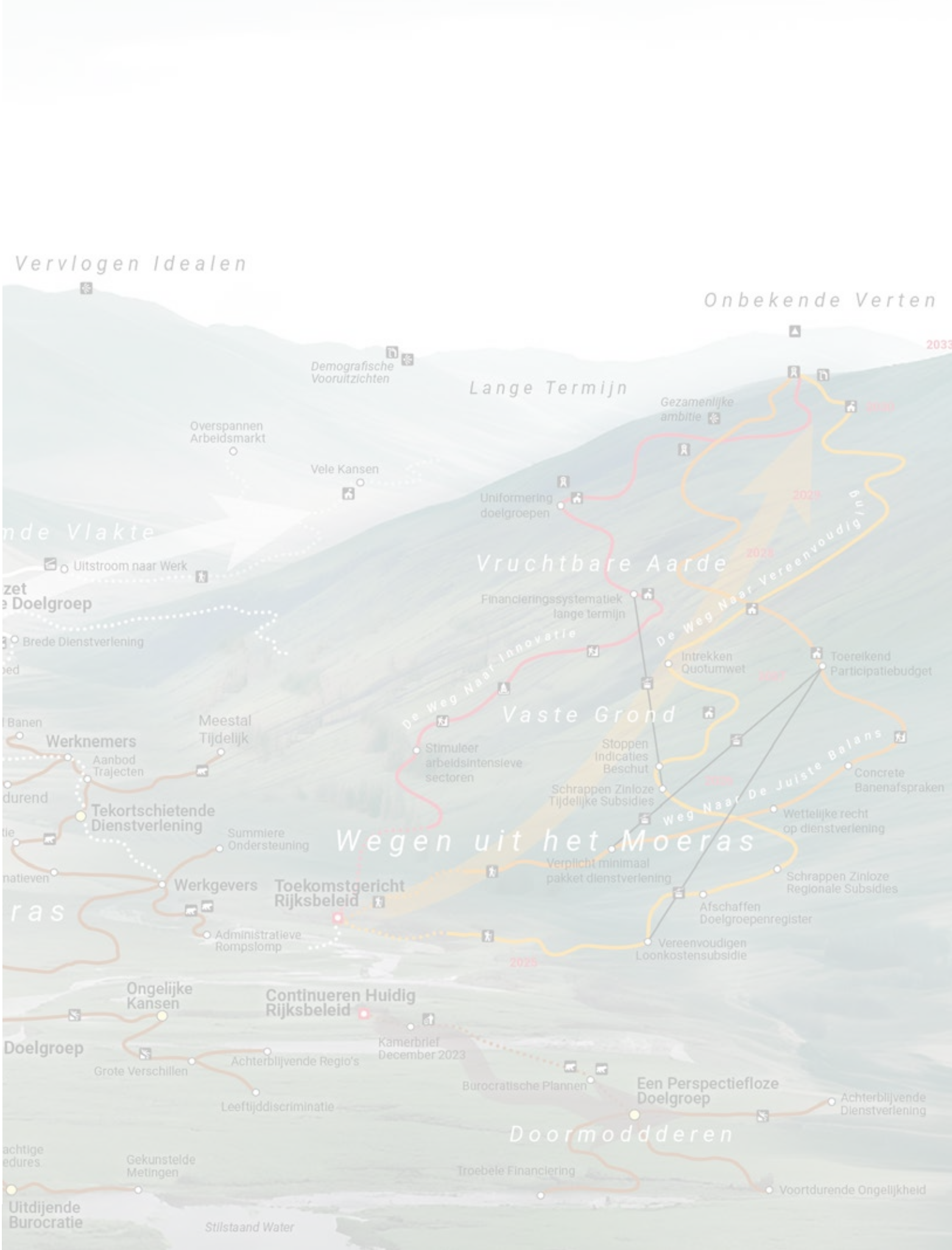
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

Grafisch ontwerp en Ideeëncartografie

© 2024 Jean Klare [ideas & design]
jeanklare.nl | atlasvanalles.nl

Meer informatie

wegenuithetmoeras.nl



WEGEN UIT HET MOERAS

Werk voor arbeidsbeperkten van 2008 tot 2033

Een analyse over hoe werk voor arbeidsbeperkten ondanks oprechte ambities in de afgelopen jaren in het moeras terecht is gekomen, en langs welke wegen het de komende jaren moet gaan lukken om uit dit moeras te geraken.

wegenuithetmoeras.nl

