

Vergaderjaar 2018–2019

29 817

Sociale werkvoorziening

Nr. 154

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2019

In deze brief geef ik de stand van zaken weer rond beschut werk. Ik geef hierbij uitvoering aan mijn toezeggingen gedaan bij de begrotingsbehandeling in december 2018 (Handelingen II 2018/19, nr. 30, items 4 en 7) en tijdens het dertigledendebat op 10 april 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 73, item 3).

Ook informeer ik u over het rapport «Aantallen en Financiën Participatiewet». eveneens naar aanleiding van mijn toezeggingen tijdens hiervoor genoemd debat.

Ik vind het essentieel dat iedereen in Nederland naar vermogen mee kan doen in de samenleving, ook als hij of zij arbeidsbeperkingen heeft en daarom ondersteuning nodig heeft. Daarom ben ik gestart met de aanpak «Het Breed Offensief», een brede agenda om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een arbeidsbeperking te vergroten. Met een reeks maatregelen en extra investeringen worden problemen weggenomen om mensen met een arbeidsbeperking meer kansen op werk te geven. Het gaat dan om zowel de Wajong, de banenafpraak als beschut werk.

Beschut werk krijgt vorm

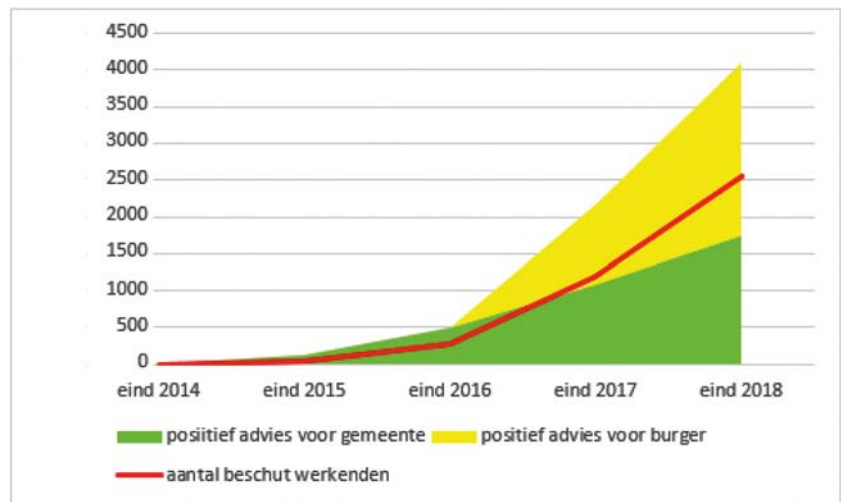
Beschut werk is bedoeld voor mensen die meer begeleiding of aanpassing van hun werkplek nodig hebben, dan van een reguliere werkgever verwacht kan worden. Of iemand is aangewezen op beschut werk, wordt beoordeeld door UWV. Zowel gemeenten als burgers kunnen een advies beschut werk aanvragen. De gemeente is vervolgens verplicht voor iemand met een positief advies beschut werk een werkplek te realiseren, tot het aantal dat voor die gemeente in dat jaar geraamd en gefinancierd is. Dit aantal wordt jaarlijks genoemd in de ministeriële regeling «Aantallen beschut werk». Met andere woorden: de behoefte van de mensen is leidend.

Beschut werk komt sinds het bestaan in 2015 langzaam doch gestaag tot stand. Figuur 1 laat zien dat het aantal positieve adviezen met een sterke toename is begonnen vanaf 2017. Vanaf dat moment is het namelijk mogelijk dat naast gemeenten ook burgers een aanvraag om beschut werk kunnen indienen.

Eind 2018 werkten er ruim 2.500 personen in beschut werk. Dit zijn er meer dan twee keer zoveel als eind 2017 toen het er ca. 1.200 waren. Het aantal van 2.500 mensen komt overeen met tweederde van de ca. 3.700 personen die aan het eind van het derde kwartaal van 2018 een positief advies beschut werk hadden.

We zien dat het aantal mensen dat beschut werk flink toeneemt maar nog achterblijft bij de geraamde aantallen beschut werk (de ministeriële regeling gaat uit van 4.600 plekken van 31 uur per week eind 2018). Afgezet tegen de geraamde en gefinancierde aantallen en gegeven het feit dat de cijfers per gemeente grote verschillen laten zien, ben ik van mening dat er zeker nog verdere groei mogelijk is, waarbij de behoefte aan beschut werk leidend is.

Figuur 1. Ontwikkeling beschut werk 2015–2018 (adviezen en mensen dat beschut werkt)



De trend dat er meer aanvragen van burgers zijn dan van gemeenten zien we voortgezet: van de positieve adviezen per eind maart 2019 zijn er 68% van burgers en 32% van gemeenten. Het aantal positieve adviezen als percentage van het totaal aantal aanvragen blijft ook stijgen: het is nu 76% tegenover 69% eind 2017. Van alle positieve adviezen eind maart 2019 komt 80% van personen die vallen onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten en 20% van UWV-gerechtigden.

Kijken we naar de cijfers van het aantal werkende beschutte werknemers per arbeidsmarktregio, dan zien we grote verschillen tussen regio's. In regio's als Haaglanden, Flevoland, Noord-Holland Noord, West-Brabant en Zeeland zijn er relatief veel beschut werkenden ten opzichte van de aantallen van de ministeriële regeling, en in regio's als Zaanstreek/Waterland, Midden-Utrecht, Zuid-Limburg, Achterhoek, Midden-Gelderland en Rijk van Nijmegen relatief weinig. In bijlage 1 vindt u een overzicht van de landelijke cijfers¹. Deze zijn per arbeidsmarktregio beschikbaar op de site van UWV².

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/rapportage-beschut-werk-q4-2018.pdf>.

De cijfers geduid

Gemeenten verschillen onderling sterk in de manier waarop zij inzetten op beschut werk. Er zijn gemeenten met weinig plekken, en er zijn gemeenten met meer plekken dan waarvoor zij gefinancierd worden. Hiervoor zijn verschillende verklaringen.

In 2015 was beschut werk een geheel nieuwe voorziening. Iedere gemeente moest dus het eigen beleid formuleren en een nieuw uitvoeringsproces in het leven roepen. De ervaring leert dat dit soort zaken veel tijd kosten. Een aantal gemeenten was aanvankelijk aarzelend, en ging pas over tot het formuleren van beleid en het inrichten van de uitvoering na de wetswijziging van 2017. Deze wetswijziging is er gekomen omdat een aantal gemeenten in het geheel geen beschut werk aanbood. De wetswijziging maakte het mogelijk dat ook burgers zelf een advies beschut werk kunnen aanvragen bij UWV, en verplichtte gemeenten burgers met een positief advies een beschut werkplek aan te bieden (tenzij het geraamde aantal plekken al gerealiseerd was). Hierdoor zien we een sterke stijging van de aantallen beschutte werkers. Aandachtspunten bij de vormgeving van beschut werk zijn:

- Het vinden van geschikte kandidaten: veel gemeenten zoeken actief naar kandidaten. Zij doen dit in hun eigen bestanden uitkeringsgerechtigden, in de uitstroom uit het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs, in de dagbesteding, in GGZ-instellingen en organisaties voor verstandelijk beperkten. Sommige gemeenten zijn hier succesvol in, andere gemeenten hebben hier moeite mee of geven er geen prioriteit aan.
- Om te komen tot een positief advies is de samenwerking met UWV belangrijk, om te bereiken dat het percentage positieve adviezen zo hoog mogelijk is. Voor gemeenten die relatief laat zijn begonnen is dit een nieuw proces van samenwerking tussen UWV en gemeenten.
- De fase na een positief advies tot de plaatsing: in de praktijk zien we dat veel mensen met een positief advies niet zonder meer direct aan het werk kunnen in beschut werk. Dit verklaart waarom het aantal positieve adviezen verschilt van het aantal beschut werkers. Een deel van de mensen heeft een voortraject nodig om meer werkfit te worden of om te ontdekken welk soort werk geschikt is. Soms verhuizen mensen of zijn tijdelijk onvindbaar. Ook zijn mensen soms tijdelijk niet in staat te werken, bijvoorbeeld omdat zij zijn opgenomen in een instelling. Dit is inherent aan de doelgroep die immers veel en individueel bepaalde ondersteuning nodig heeft. Ieder mens heeft zijn eigen kwaliteiten en behoeftes.
Het vinden of creëren van een passende plek is een voorwaarde voor succes. Hoe groter en gevarieerder het aanbod van beschut werkplekken in een gemeente is, hoe groter de kans dat iedere werkplek echt passend is en de werknemer niet uitvalt.
- Als de beschutte werker een werkplek heeft, is de uitdaging dat dit een permanente werkplek wordt. We zien dat altijd begonnen wordt met een tijdelijk contract.

Tot slot nog een meer technische kanttekening. Beschut werk moet aansluiten bij de behoefte. Deze behoefte is in de structurele situatie (2050) geschat op 30.000 plekken. De achtergrond hiervan is de volgende. De aantallen beschutte plekken die jaarlijks worden gepubliceerd en gefinancierd, zijn gebaseerd op de aantallen werknemers in de Wsw eind 2014, waarbij de aanname is gehanteerd dat een derde van het totaal alleen in beschutte omstandigheden kan werken. Deze aanname resulteert in een aantal van 30.000 plekken in de structurele situatie, en een jaarlijks oplopend aantal in de tussenliggende jaren. De verdeling van de jaarlijkse totalen over de gemeenten is vervolgens gebaseerd op de historische

instroom in de Wsw-wachlijst en de Wajong-werkregeling in de jaren 2012–2014 in die gemeenten. De hypothese daarbij is dat de jaarlijkse totalen en die historische instroom de behoefte aan beschut werk het beste benadert voor een gegeven jaar en een gegeven gemeente. Mogelijk is dit niet zo en ligt de behoefte lager.

Evaluatie beschut werk

Op dit moment is de wettelijke evaluatie van beschut werk door de Inspectie SZW gaande. Onderzocht wordt onder meer hoe het beschut werk zich ontwikkelt, hoe het wordt uitgevoerd, hoe de financiering wordt ervaren, hoe de criteria worden uitgevoerd en beleefd, wat het perspectief is van de mensen op de wachtlijst Wsw, en wat alle betrokkenen (gemeenten, werknemers en werkgevers) ervan vinden. Voor de begrotingsbehandeling in 2019 zal ik de evaluatie aan de Kamer sturen, vergezeld van een kabinetsstandpunt over beschut werk, inclusief de vraag of er wijzigingen nodig zijn om beschut werk beter te laten werken.

Ik ga door met het faciliteren van activiteiten die er op gericht zijn gemeenten te helpen bij het realiseren van beschut werk. Vorig jaar heeft de Programmaraad daartoe verspreid over het land regionale informatiebijeenkomsten georganiseerd. Op de Praktijkdagen van de Programmaraad wordt ook aandacht besteed aan beschut werk, onder andere in het kader van het project Beschut werk: leren van elkaar. Ook komt er een handreiking met beschrijvingen van werkprocessen bij gemeenten ten behoeve van de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk, en de eventuele terugval, om andere gemeenten te inspireren.

Reactie op onderzoek Berenschot naar middelen Participatiewet

In het dertigledendebat over sociale werkplaatsen op 10 april jl. heb ik de Kamer toegezegd met een reactie te komen op het onderzoek «Aantallen en Financiën Participatiewet», uitgevoerd door Berenschot in opdracht van Divosa, Cedris en de gemeente 's-Hertogenbosch (Handelingen II 2018/19, nr. 73, item 3). In zijn onderzoek werpt Berenschot vragen op over de financiering van gemeenten voor begeleiding naar en ondersteuning op werk van arbeidsgehandicapten. Daarnaast signaleert Berenschot knelpunten bij de inzet van het instrument loonkostensubsidie. Met onderstaande reactie kom ik tegemoet aan de toezegging die ik uw Kamer heb gedaan.

Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden gekregen om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen, liefst in een regulier dienstverband. Hierbij is de gemeentelijke doelgroep uitgebreid. Uitvoeringsverantwoordelijkheid gaat hand in hand met financiële verantwoordelijkheid. De financieringsystematiek is daarop ingericht: de budgetten die gemeenten ontvangen om mensen naar werk te bemiddelen en ondersteuning op maat aan te bieden zijn ontschot en vrij besteedbaar, net als de andere middelen in het sociaal domein. Daarmee hebben gemeenten, ook financieel gezien, de mogelijkheid om burgers, waar nodig, integrale ondersteuning te bieden. Vanuit die invalshoek reageer ik op de belangrijkste conclusies van het onderzoek van Berenschot.

Begeleiding nieuwe doelgroepen

Berenschot signaleert dat de middelen die gemeenten daadwerkelijk ontvangen vanuit het Gemeentefonds niet in alle gevallen overeenkomen met de middelen genoemd bij invoering van de Participatiewet. Dit is verklaarbaar: sinds de invoering van de Participatiewet is een aantal

mutaties doorgevoerd. De belangrijkste is de centralisering van de no-risk polis voor de groepen Banenafpraak en Beschut werk. Hiertoe is besloten, in de Wet Harmonisatie Instrumenten Arbeidsbeprekten achtereenvolgens de Wet Stroomlijning Loonkostensubsidie Participatiewet, om eenduidige werkgeversdienstverlening mogelijk te maken.³ Voor de geraamde kosten van de no-risk polis is daarbij budget overgeheveld van gemeenten naar UWV. Tegenover minder middelen voor gemeenten staan dus navenant minder kosten. Met de VNG is afgesproken dat de raming en overheveling worden herijkt in 2021 aan de hand van realisatiecijfers.

Voorts constateert Berenschot dat het aantal verstrekte loonkostensubsidies achterloopt bij de verwachtingen ten tijde van invoering van de Participatiewet. Deze constatering is feitelijk juist maar niet het volledige verhaal. De inzet van het instrument loonkostensubsidie kwam langzaam van de grond, maar groeit inmiddels gestaag. Belangrijker, het aantal banen uit hoofde van de Banenafpraak voor de groep die kan werken bij een reguliere werkgever ontwikkelt zich naar verwachting. Hierbij baseer ik mij op de metingen voor de Banenafpraak (zie hierna). Bij deze banen is echter niet altijd sprake van inzet van het instrument loonkostensubsidie. Het aantal gecreëerde beschutte werkplekken is wel lager dan geraamd. Zoals eerder aangegeven neemt inmiddels ook het aantal beschutte werkplekken gestaag toe.

Op basis van het aantal verstrekte loonkostensubsidies schat Berenschot in dat gemeenten momenteel minder uitgeven aan begeleiding en ondersteuning dan geraamd, maar dat dit in de nabije toekomst omslaat. Ik ben van mening dat dit op basis van de beschikbare gegevens niet zo gesteld kan worden. Ten eerste vanwege het verschil tussen het aantal gerealiseerde banen en het aantal verstrekte loonkostensubsidies. Zoals hierboven aangegeven is bij niet alle banen uit hoofde van de Banenafpraak sprake van inzet van het instrument loonkostensubsidie. Ten tweede is de analyse van Berenschot gebaseerd op fictieve tarieven voor begeleiding en ondersteuning en niet op de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten. Daarbij komt dat deze tarieven niet overeenkomen met de rekenveronderstellingen gehanteerd in de Participatiewet en geen rekening houden met de wijzigingen die sinds invoering van de wet zijn doorgevoerd, zoals de centralisatie van de no-risk polis.

Bovenstaande kanttekeningen laten zien dat er behoefte bestaat aan meer inzicht in de keuzes die gemeenten maken bij begeleiding van de nieuwe doelgroepen, welke werkelijke kosten zij hierbij maken en hoe deze kosten zich verhouden tot de gehanteerde rekenveronderstellingen. Na enkele jaren ervaring met de Participatiewet is nu een goed moment hier onderzoek naar te doen. Daarbij zoek ik samenwerking op met Berenschot, de VNG, Cedris en Divosa. Voor de doelgroep beschut werk worden de kosten van begeleiding in relatie tot de beschikbaar gestelde middelen onderzocht bij de evaluatie Beschut werk. Beide onderzoeken dienen als input voor de eindevaluatie van de Participatiewet waarover ik u in het najaar informeer.

Ongewenste financiële prikkels

In de regel voorziet de financieringssysteem erin dat gemeenten er financieel op vooruitgaan wanneer iemand van een uitkeringssituatie naar werk begeleid wordt. Immers bespaart de gemeente dan op de uitkeringslasten. Berenschot merkt in zijn onderzoek op dat de inzet van loonkostensubsidie voor gemeenten soms kosten meebrengt, die niet (volledig) worden gecompenseerd met een besparing op de uitkeringslasten. Dit

³ Kamerstuk 34 194, nr. 2 resp. Kamerstuk 34 514, nr. 2.

geldt logischerwijs wanneer geen recht op uitkering bestaat, maar ook wanneer sprake is van een zeer lage loonwaarde in combinatie met een behoefte aan intensieve begeleiding.

Ik herken de analyse van Berenschot op dit punt. In mijn brief van 20 november 2018 over de uitwerking van het Breed Offensief om mensen met een beperking aan het werk te helpen constateer ik dat de financiering van het instrument loonkostensubsidie, die meeloopt in de Gebundelde Uitkering Participatiewet, in bepaalde gevallen de inzet niet bevordert.⁴ Dit is puur het financiële perspectief, uiteraard spelen ook andere overwegingen bij gemeenten een rol bij de inzet van loonkostensubsidie. In deze context verken ik of alternatieve mogelijkheden om de middelen voor loonkostensubsidies te verdelen beter aansluiten bij de beoogde prikkelwerking. Ten behoeve van deze verkenning heb ik het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd te analyseren of een financieringswijze gebaseerd op historische uitgaven leidt tot meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking. De financiële analyse van het CPB is inmiddels beschikbaar: het verwacht positieve werkgelegenheidseffecten en een lichte stijging van de uitgaven.⁵ Dit inzicht neem ik mee in het vervolg van de verkenning en mijn gesprekken met gemeenten. Over de uitkomst van de verkenning wordt u nader geïnformeerd.

Gebundelde Uitkering Participatiewet

Het rapport wekt het beeld dat de feitelijk toegevoegde middelen aan de Gebundelde Uitkering Participatiewet afwijken van de middelen aangekondigd bij invoering van de Participatiewet. Dit beeld klopt niet. Berenschot vergelijkt de geraamde aantallenreeks uit de Participatiewet met de volumes die jaarlijks worden verwerkt in de budgetraming, genoemd in de toelichtingen bij aanpassingen van de Gebundelde Uitkering. Deze volumes zijn echter niet vergelijkbaar. De middelen die gemeenten jaarlijks extra ontvangen voor de inzet van loonkostensubsidies, of zo nodig uitkeringen, voor de nieuwe doelgroep zijn sinds invoering van de Participatiewet onveranderd, met uitzondering van de reeds benoemde wijziging in de financiering van de no-risk polis.

Tot slot

De financieringssystematiek dient de beleidsdoelen van de Participatiewet te ondersteunen. Om dit te waarborgen, vindt voortdurend onderzoek en monitoring plaats. In dit kader wil ik u, in aanvulling op bovengenoemde trajecten, wijzen op het onderzoek naar een nieuwe, integrale verdeling van de middelen voor het sociaal domein in het Gemeentefonds, dat thans wordt uitgevoerd door de Minister van BZK, en op de diverse onderzoeken in het kader van de eindevaluatie van de Participatiewet, welke dit najaar volgen. Samen met gemeenten blijf ik toezien op de mate waarin de financieringssystematiek ondersteunend is aan het doel om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

⁴ Kamerstuk 34 352, nr. 138.

⁵ Zie <https://www.cpb.nl/alternatieve-financiering-van-loonkostensubsidies>.