

Vergaderjaar 2010–2011

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 297

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2011

In mijn brieven van 6 december 2010¹ en 27 januari 2011² heb ik uw Kamer een notitie toegezegd met de hoofdlijnen van de hervorming van de WWB/WIJ, Wsw en Wajong tot een regeling werken naar vermogen. Deze hervorming is in het regeerakkoord aangekondigd. Het kabinet wil zo komen tot een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt die gemeenten decentraal uitvoeren. De nieuwe regeling stelt gemeenten in staat meer mensen te laten participeren, budgetten gericht en effectiever in te zetten en kosten te besparen.

Wet werken naar vermogen stelt solidariteit, draagvlak en betaalbaarheid veilig

Met deze brief bied ik u de notitie aan met de uitwerking op hoofdlijnen van de nieuwe Wet werken naar vermogen (WWNV). Het kabinet wil met deze wet bijdragen aan het behoud van de solidariteit, het draagvlak en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid voor de toekomst. De notitie schetst, binnen de kaders van het regeer- en gedoogakkoord, op hoofdlijnen de contouren van deze nieuwe wet.

Tevens schetst het kabinet hoe het ervoor wil zorgen dat zoveel mogelijk mensen naar vermogen gaan meedoen. Te veel mensen staan onnodig aan de kant. Iedereen verdient een kans het beste uit zichzelf te halen. Daartoe schrijven we niemand af, maar spreken we iedereen aan. Het kabinet doet dit vanuit het besef dat een baan de beste sociale zekerheid biedt. Daarbij geldt uiteraard dat een goed sociaal vangnet beschikbaar blijft voor diegenen die echt niet mee kunnen doen. De kernpunten van de nieuwe wet zijn daarom:

- Mensen werken naar vermogen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever;
- Mensen zijn daar in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor, maar krijgen ondersteuning of begeleiding waar dat nodig is;
- Zoveel mogelijk harmoniseren van polisvoorwaarden;

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 817, nr. 58.

² Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 277.

- Ontschotting van re-integratiebudgetten;
- Gemeenten voeren de nieuwe wettelijke regeling uit;
- Invoering van het instrument van loondispensatie maakt het mogelijk dat werkgevers mensen naar de geleverde productiviteit betalen;
- Voor jonggehandicapten die echt niet kunnen werken blijft de Wajong bestaan. Voor mensen die alleen in een beschutte omgeving kunnen werken, blijft beschut werken beschikbaar.

Het kabinet streeft naar een arbeidsmarkt in Nederland waarin iedereen naar vermogen deelneemt en waarin uitvoerders de beschikbare re-integratiemiddelen effectiever inzetten.

Zorgvuldig en uitvoerig overleg met alle betrokken partijen

Ik heb uw Kamer in de eerdergenoemde brieven laten weten dat voor een effectieve en uitvoerbare regeling nauw overleg met de uitvoerders en andere betrokkenen cruciaal is om te bezien op welke wijze zo'n regeling het beste kan worden gerealiseerd. De afgelopen periode heb ik dan ook benut voor overleg met vele betrokken deskundigen op allerlei terreinen. Werkgevers, wetenschappers, cliënten en cliëntenorganisaties, belangenorganisaties, uitvoerders en vele andere partijen bleken zeer bereid om mee te denken.

Het kabinet heeft met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt over de uitwerking van de Wet werken naar vermogen. Deze afspraken staan in het onderhandelaarsakkoord, onderdeel «Werken naar vermogen». Een belangrijke uitkomst van dit overleg is dat het kabinet uit oogpunt van zorgvuldigheid heeft besloten gemeenten meer tijd te geven voor de invoering van de Wet werken naar vermogen. Het streven is de WWNV per 1 januari 2013 in te voeren. Het deelakkoord «Werken naar vermogen» is onderdeel van het bredere Bestuursakkoord dat het kabinet met medeoverheden beoogt te sluiten en waarin alle decentralisaties van het kabinet zijn uitgewerkt. Het onderhandelaarsakkoord wordt aan de leden van de VNG voorgelegd.

In de uitwerking van de notitie heb ik ook suggesties uit uw Kamer nauwkeurig bezien¹. Tevens is in de notitie nadere invulling gegeven aan de motie van de leden Koşer Kaya en Sterk over multiproblematiek². Over de uitgangspunten van de nieuwe regeling bestaat mijns inziens brede consensus: mensen moeten kansen krijgen en gestimuleerd worden om naar vermogen deel te nemen aan het arbeidsproces. Een activerend stelsel van sociale zekerheid moet dit ondersteunen. Op basis van alle gesprekken en suggesties heb ik afwegingen gemaakt voor de uitwerking van de plannen zoals die zijn neergelegd in het regeer- en gedoogakkoord.

Motie-Hamer over aantal Wsw'ers

Tijdens de behandeling van de begroting van SZW in uw Kamer op 9 december 2010 heb ik toegezegd te beoordelen of een nulmeting van aantal Wsw-ers dat doorstroomt naar een reguliere baan realistisch en uitvoerbaar is.

Het beleid is dat de huidige Wsw-ers hun Wsw-plek behouden. Het aantal huidige Wsw-ers zal de komende jaren afnemen, met name door natuurlijk verloop zoals pensionering. Een deel van de uitstroom van die vrijkomende plekken in de Wsw zal in de nieuwe situatie worden opgevuld met mensen die een indicatie «beschut werk» hebben. De indicatie beschut werk zal alleen nog beschikbaar zijn voor die mensen die niet bij een reguliere werkgever kunnen werken.

¹ Onder andere tijdens de behandeling van de begroting van SZW op 8 en 9 december 2010.

² Kamerstukken II, 2010/11, 26 488, nr. 455.

Het kabinet heeft in het kader van het bestuursakkoord hierover met de VNG afspraken gemaakt. Gemeenten zullen vanaf 2014 jaarlijks een aantal plekken aanbieden voor nieuwe instroom «beschut werken» dat in omvang gelijk is aan ongeveer een derde deel van de uitstroom uit de huidige Wsw.

Voor de groep mensen die niet zelfstandig in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen, maar wel bij een reguliere werkgever kan werken kan het instrument loondispensatie worden toegepast. Door deze wijzigingen in de regelgeving is een nulmeting niet goed mogelijk.

Het kabinet is wel met de VNG overeengekomen dat gemeenten hun re-integratiebeleid voor de WWNV vastleggen in een verordening. De gemeente dient daarbij te zorgen dat de verschillende groepen in vergelijkbare mate aan bod komen, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan mensen met een arbeidshandicap, zoals in het regeer- en gedoogakkoord is afgesproken. Het kabinet en de VNG zullen de ontwikkelingen en resultaten voor de kwetsbare groepen als gevolg van de invoering van de WWNV nauwlettend volgen. Gemeenten zullen hiervoor informatie verstrekken aan SZW.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen

In deze notitie schetst het kabinet de hoofdlijnen van de nieuwe Wet werken naar vermogen (WWNV). De notitie is een uitwerking van de afspraken die hierover in het regeer- en gedoogakkoord zijn gemaakt. Bij de uitwerking van de maatregelen zijn de overeengekomen ombuigingen uit het regeer- en gedoogakkoord leidend.

De afgelopen periode is benut om samen met uitvoerders en andere betrokkenen te bezien hoe de Wet werken naar vermogen het beste kan worden gerealiseerd. Om die reden zijn intensieve gesprekken gevoerd met direct belanghebbenden, waaronder de mensen zelf, uitvoerders, werkgevers- en werknemersorganisaties en cliëntenorganisaties. Dit overleg gaat de komende periode door om tot een zo zorgvuldig mogelijke invoering te komen.

Daarnaast heeft het kabinet met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt over de uitwerking van de Wet werken naar vermogen. Deze afspraken staan in het onderhandelaarsakkoord, onderdeel «Werken naar vermogen». Dit deelakkoord is onderdeel van het bredere Bestuursakkoord dat het kabinet met medeoverheden beoogt te sluiten, waarin alle decentralisaties van het kabinet zijn uitgewerkt. Het onderhandelaarsakkoord wordt aan de leden van de VNG voorgelegd. Om gemeenten in staat te stellen zich goed voor te bereiden op de bijbehorende wijzigingen is het kabinet met de VNG overeengekomen de WWNV in te voeren per 1 januari 2013.

De noodzaak om het beste uit mensen halen

Individueel, maatschappelijk én financieel belang nieuwe aanpak
«Ieder mens heeft recht op zelfbeschikking, verdient de kans het beste uit zichzelf te halen en zich te ontplooien. We schrijven niemand af, maar spreken iedereen aan. Een baan is immers de beste sociale zekerheid. Natuurlijk zorgen we samen voor wie echt niet kan meedoen.» Zo beschrijft het regeerakkoord van dit kabinet het *individuele belang* dat iedereen die dat kan, ook naar vermogen meedoet.

Meedoen naar vermogen dient daarnaast ook een *maatschappelijk en economisch belang*. De arbeidsmarkt staat voor grote veranderingen. Voor het eerst sinds decennia neemt het aantal werkenden af. Als er niets gebeurt, komt de samenleving straks mensen tekort om het werk te doen. Terwijl er intussen om uiteenlopende redenen nog veel mensen langs de kant staan die (gedeeltelijk) wel kunnen werken. Dat is sociaal en economisch ongewenst.

Tot slot is er een *dringende financiële noodzaak*. Het kabinet moet fors ombuigen om de gevolgen van de crisis op te vangen. Dit klemmt te meer nu steeds minder mensen het geld moeten opbrengen om de sociale zekerheid ook voor toekomstige generaties betaalbaar te houden. Dat lukt alleen als iedereen die kan ook daadwerkelijk meedoet. Alleen dan blijft er draagvlak voor onze sociale zekerheid in de samenleving.

Om de solidariteit, het draagvlak en de betaalbaarheid voor de toekomst veilig te stellen, komt het kabinet met de Wet werken naar vermogen. Deze notitie schetst – binnen de kaders van het regeer- en gedoogakkoord – op hoofdlijnen de contouren van deze wet. De notitie geeft daarnaast aan hoe het kabinet ervoor wil zorgen dat zoveel mogelijk mensen naar vermogen gaan meedoen. Het kiest daarbij voor maatregelen om:

- *mensen* die nu nog niet werken maar dat wel kunnen te prikkelen om te gaan werken,

- *gemeenten* meer ruimte te geven hen daarbij te ondersteunen en
 - *werkgevers* te stimuleren deze mensen in dienst te nemen.
- De inspanning van alle betrokken partijen – de mensen zelf, overheid, uitvoering, werkgevers en vakbonden – is nodig om deze doelstelling te bereiken.

Mentaliteitsverandering

Het moet vanzelfsprekend worden dat ook mensen met een arbeidsbeperking je collega kunnen zijn. Voor vooroordelen is geen plaats meer. De stickers die mensen soms opgeplakt krijgen moeten weg, de stigma's de deur uit. We moeten bij uitstek oog hebben voor wat mensen wèl kunnen. Niet voor wat ze nièt kunnen. De meeste mensen kunnen meer dan soms wordt gedacht. Dat verdient erkenning. Door hen te stimuleren om te doen wat ze kunnen. Niet door met onze regelgeving hun zwakte of inactiviteit te bevestigen. Voor het kabinet gaat werk daarom boven een uitkering.

Dat vereist een mentaliteitsomslag. We moeten stoppen mensen met een arbeidsbeperking a priori als slachtoffer te benaderen. Het is niet menswaardig om van hen niets meer te verwachten. Wie dat wel doet, neemt mensen niet serieus en schrijft ze af. Van iedereen die hier professioneel bij betrokken is en van werkgevers verwacht het kabinet dat zij in dit perspectief hun verantwoordelijkheid zien en daarnaar handelen.

In deze benadering past ook dat mensen niet alleen op hun rechten, maar ook op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Van eenieder mag worden verwacht dat hij of zij een onnodig beroep op de overheid voorkomt. Tegenover het recht op adequate hulp als iemand in de problemen zit, moet de plicht van ieder individu staan er zelf alles aan te doen om daar zo snel mogelijk uit te komen.

Om de solidariteit, het draagvlak en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid ook op termijn te behouden, wil het kabinet de toegang tot het sociale vangnet beperken tot de mensen die het op eigen kracht niet redden. Het kabinet wil daarmee – meer dan nu het geval is – de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen aanmoedigen en bevorderen. Het in eigen onderhoud kunnen voorzien en het verkrijgen én behouden van betaald werk is immers in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van mensen zelf. Natuurlijk blijft de overheid mensen die bescherming en hulp nodig hebben die ook bieden. Dat is onze opdracht en onze plicht.

De Wet werken naar vermogen in perspectief

De maatregelen die het kabinet met de WWNV neemt, staan niet op zichzelf. Ook vorige kabinetten hebben, met succes, belangrijke wijzigingen in de sociale zekerheid doorgevoerd op weg naar een meer activerend stelsel waarin mensen worden geprikkeld om mee te doen. Het kabinet wil voortbouwen op deze ervaringen uit het verleden.

Die meer activerende benadering voor mensen met een arbeidsbeperking heeft zich eerder bij de hervormingen in de WIA (arbeidsongeschiktheid), de WWB (bijstand) en meer recent in de Wet Wajong (jonggehandicapten) bewezen: hierdoor zijn daadwerkelijk meer mensen vanuit een uitkering aan de slag gegaan. Begin jaren negentig dreigde het doembeeld van een miljoen arbeidsongeschikten. De verwachting is nu dat we op termijn – in 2040 – voor de WIA op 360 000 uitkomen.¹ Sinds de invoering van de WWB in 2004 is de instroom substantieel gedaald en de uitstroom fors toegenomen. De eerste resultaten van de nieuwe Wajong laten zien dat

¹ Monitor Arbeidsmarkt, december 2010.

het aantal aanvragen sinds 1 januari 2010 afneemt. Het kabinet ziet de maatregelen die het nu wil nemen als een volgende stap op weg naar een nog meer activerend stelsel van sociale zekerheid.

Een meer activerende sociale zekerheid alleen is niet genoeg om de kans op werk voor mensen met een arbeidsbeperking te vergroten. Voordat mensen de arbeidsmarkt betreden, hebben zij immers al een heel traject doorlopen. De knelpunten om mee te kunnen doen op de arbeidsmarkt ontstaan vaak veel vroeger en op andere leefgebieden. Met name de overgangen tussen onderwijs en arbeidsmarkt, maar ook tussen (jeugd)zorg en arbeid blijken soms in de praktijk obstakels voor een soepele toegang tot de arbeidsmarkt.

Het kabinet vindt het belangrijk dat alle jongeren zich maximaal voorbereiden op toekomstige arbeidsparticipatie. Een groep jongeren, zeker jongeren uit het speciaal onderwijs, lukt dat echter niet op eigen kracht. Het kabinet wil deze jongeren met de juiste zorg via arbeidsmarktgericht onderwijs naar duurzame en reguliere arbeid leiden. Een directe overgang van school naar de werkgever, zonder tussenkomst van andere partijen is daarbij het uitgangspunt. Daarom maakt het kabinet werk van het verbeteren van de overgang van school naar werk via meer arbeidsmarktgericht onderwijs. Ook investeert het kabinet in een betere samenwerking tussen (jeugd)zorg en school.¹

Het kabinet stelt gemeenten met de nieuwe Wwv in staat een samenhangende aanpak te ontwikkelen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten voeren immers ook op andere terreinen als (jeugd)zorg, welzijn, schuldhulpverlening en dagbesteding de regie of gaan dit op korte termijn doen. Met de Wwv versterkt het kabinet de regiefunctie van gemeenten en verbetert het de mogelijkheden voor gemeenten om de inzet op de verschillende terreinen goed op elkaar af te stemmen. De Wwv biedt gemeenten daarbij de ruimte om ook voor mensen met meervoudige problemen die wel beschikken over arbeidsvermogen, re-integratie in te zetten, desgewenst in combinatie met het aanpakken van de meervoudige problemen.²

De mensen die een beroep doen op hulp moeten in de aanpak centraal staan. Daarvoor is nodig dat we expertise zoveel mogelijk bundelen, de bureaucratie terugdringen met minder regelingen en loketten en de uitvoering zoveel mogelijk in één hand leggen, zo dicht mogelijk bij de burgers om maatwerk te kunnen leveren. De maatregelen van het kabinet met de Wwv zijn een stap op weg naar dat perspectief. Met deze maatregelen investeert het kabinet in het voorkomen van inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid van toekomstige generaties.

Huidige regelingen te veel vangnet, te weinig springplank

Historisch gegroeide verschillen in bestaande regelingen

Nederland kent diverse regelingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen.³ Dat voorzieningenstelsel is historisch gegroeid tot wat het nu is: een systeem met onvoldoende samenhang. De regelingen kennen verschillen in rechten en plichten – bijvoorbeeld of het inkomen van een partner al dan niet meetelt –, de hoogte van de inkomensondersteuning, bijverdienregelingen, uitvoering en financiering. Ook de mogelijkheden voor ondersteuning verschillen per regeling en daarmee ook de kans op werk. Neem bijvoorbeeld de vraag welke regeling van toepassing is voor een jongere met een arbeidsbeperking die nog kan werken. Dat hangt nu af van het moment *waarop* en van de omstandigheden *waaronder* iemand een arbeidsbeperking krijgt. Dit leidt

¹ Activiteiten zijn onder andere: wetsvoorstel speciaal onderwijs met als doel het vergroten van de arbeidsmarktgerichtheid van het speciaal onderwijs, uitwerken van het concept werkscholen, verbeteren van netwerken school-zorg-inkomen-werk en testen van nieuwe op de arbeidsmarkt gerichte instrumenten als bijvoorbeeld de stage-jobcoach en plaatsingscheques.

² Hiermee tevens uitwerking gevend aan de motie van de leden Koşer Kaya en Sterk (Kamerstukken II, 2010/11, 26 448, nr. 455).

³ De Wwv, de Wsw, de Wajong en de WIJ.

tot verschillen, bijvoorbeeld in de hoogte van de uitkering of de hulp die iemand kan krijgen. En van wie iemand die hulp krijgt. Aan mensen die er gebruik van maken zijn die verschillen moeilijk uit te leggen. Uitvoerders van de regelingen worstelen er mee. En werkgevers zien soms door de bomen het bos niet meer.

Dat de ene regeling aantrekkelijker is dan de andere heeft een ander belangrijk nadeel. Het leidt tot ongewenst gedrag: niet de stap naar (begeleid) werk, maar het behouden van de meest aantrekkelijke uitkering kan centraal komen te staan. Of het leidt tot fuikvorming, zoals in de huidige Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De (financiële) beschutting van deze regeling heeft voor mensen vaak meer aantrekkingskracht dan werken bij een reguliere werkgever. Dit staat de kansen en mogelijkheden van mensen op ontwikkeling en op regulier werk in de weg. Dat klemt des te meer nu Wajongers en Wsw'ers *vanuit hun perspectief* juist aangeven graag (bij een gewone werkgever) te willen werken. De gedachte om thuis te moeten zitten, stuit velen van hen tegen de borst. Geld verdienen en daarmee in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien, collega's hebben en bijdragen aan de samenleving zijn ook voor hen belangrijke motieven om mee te willen doen.¹

Huidige regelingen te weinig springplank naar regulier werk

De huidige regelingen slagen er onvoldoende in om mensen – zoals het kabinet wil – «het beste uit zichzelf te laten halen». Zo blijkt uit de indicering voor de Wsw dat minstens de helft van de mensen die daarop een beroep doet met enige begeleiding aan de slag zou kunnen bij een reguliere werkgever. In de praktijk maakt slechts vijf procent de definitieve overstap naar een dienstverband bij een reguliere werkgever. Dit belemmert de door- en uitstroom uit de Wsw. Daardoor is de Wsw moeilijk bereikbaar geworden voor mensen die geheel afhankelijk zijn van beschermt werken, terwijl dit juist voor hen de enige mogelijkheid is om mee te draaien in het arbeidsproces. Het kabinet wil dit veranderen door de toegang tot de Wsw met ingang van 2013 te beperken tot degenen met een indicatie «beschermt werken». De huidige systematiek van rechten en plichten in de Wsw verandert niet voor de groep mensen die op dit moment een Wsw-indicatie heeft.

Voor jonggehandicapten in de Wet Wajong is het beeld niet anders. Van hen werkt een kwart, terwijl meer dan de helft van de Wajongers in staat is om (deels) te werken. Zonder ingrijpen verdubbelt het aantal Wajongers op termijn (in 2040) tot 400 000. Daarmee dreigt een herhaling van het «WAO-drama» uit de jaren '80. Dat is voor het kabinet vanuit sociaal, economisch en financieel oogpunt onaanvaardbaar. De per 1 januari 2010 aangepaste Wajong is reeds een forse verbetering: het vinden en behouden van werk en de ondersteuning daarbij staan centraal en niet de uitkering. Maar knelpunt blijft dat de voorwaarden blijven verschillen met de andere regelingen en dat de uitvoering niet in één hand ligt. Gemeenten voeren de WWB/WIJ en Wsw uit, terwijl UWV de Wet Wajong uitvoert. Al deze knelpunten leiden ertoe dat nog te veel mensen met een arbeidsbeperking niet werken terwijl zij daar (deels) wel toe in staat zijn. Of dat ze in een beschutte omgeving werken, terwijl dat lang niet altijd nodig is. De regelingen zijn dus nog te veel vangnet en fuik en nog te weinig een springplank.

Steun voor een nieuwe, meer activerende aanpak

Van diverse kanten wordt al geruime tijd aangedrongen op het bij elkaar brengen en meer activerend maken van de huidige regelingen. *Gemeenten* willen hulp en ondersteuning van alle betrokkenen graag in

¹ «Werk, doorleren en/of Wajong»: What works, Zoetermeer 1 november 2010.

eigen hand nemen. De *sociale werkvoorziening* ziet meer mogelijkheden om mensen aan de slag te helpen. *Werkgevers* geven aan dat zij ook mensen met een arbeidsbeperking een plek willen bieden. *Werknemers-organisaties* zijn bereid in het cao-overleg afspraken te maken over banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Uiteraard hebben betrokken partijen daarbij hun eigen wensen. Het kabinet zal het overleg met deze partijen voortzetten, om de standpunten over de uitwerking bij elkaar te brengen.

Het kabinet heeft op basis van het regeer- en gedoogakkoord tevens als doel om meer *eenheid* en meer *duidelijkheid* aan te brengen in de manier waarop we mensen die nu in de WWB/WIJ, Wsw en Wajong zitten, enerzijds – *waar het kan* – aan de slag helpen en anderzijds – *waar het noodzakelijk is* – beschermen. Daarom wil het kabinet alle *nieuwe* aanvragers met arbeidsvermogen, die nu nog een beroep zouden doen op één van de huidige regelingen WWB/WIJ, Wsw en Wajong samenbrengen in één regeling: de Wet werken naar vermogen (WWNV). Daarmee worden de verschillen in polisvoorwaarden die van toepassing zijn zoveel mogelijk geminimaliseerd.

Gelijke rechten, plichten en arbeidsmarktkansen, één uitvoerder

De WWNV wordt een brede voorziening met zoveel mogelijk gelijke *rechten, plichten én arbeidsmarktkansen* voor mensen met arbeidsvermogen die nu nog gebruik maken van de verschillende regimes van de Wsw, Wet Wajong en WWB/WIJ. De uitkeringsvoorwaarden, financiering, ondersteuning en uitvoering van die huidige regelingen worden met de nieuwe wet zoveel mogelijk gelijkgetrokken. Het stelsel wordt daardoor activerender, transparanter en eenvoudiger dan het nu is. Dat is in het belang van betrokkenen, uitvoerders én werkgevers. De re-integratie-budgetten, die nu nog uit verschillende geldstromen bestaan, worden bij elkaar gevoegd om gemeenten in staat te stellen per individu maatwerk te leveren en zo effectief mogelijk hulp en ondersteuning te bieden. Middelen kunnen gericht en efficiënter worden ingezet. Dat maakt het mogelijk om méér te doen met minder middelen.

Het kabinet kiest ervoor om de WWNV te laten uitvoeren door het bestuursniveau dat zo dicht mogelijk bij de burger staat: de gemeente. Dat is een logische keuze. Gemeenten hebben immers al bewezen dat zij mensen heel goed via een activerende benadering aan het werk kunnen helpen. Zo is de aanwas in de bijstand sinds de invoering van de WWB in 2004 met 20% gedaald en is het aantal mensen dat vanuit een uitkering aan de slag is gegaan in de periode 2004–2009 gestegen van 10% tot 47%.¹

Uitgangspunten Wet werken naar vermogen

De WWNV kent een aantal uitgangspunten. Die hebben betrekking op het *individuele* belang van mensen die kunnen werken om ook echt te werken, het *maatschappelijk en economisch* belang van werkgevers en het *financiële* belang om de overheidsfinanciën op orde te brengen en de sociale zekerheid ook voor de toekomst te borgen. Dat vertaalt zich concreet in uitgangspunten voor de WWNV zelf, de uitvoering en de hulp aan werkgevers.

Uitgangspunten voor de (mensen in de) nieuwe Wet werken naar vermogen

Mensen met een arbeidsbeperking die straks een beroep doen op de WWNV zullen in eerste instantie beoordeeld worden op hun mogelijk-

¹ Bron: SZW-begroting, artikel 47 (meerdere jaren).

heden om (deels) te werken en de aanpak die erbij past om dat ook te realiseren. Als iemand alleen in een beschutte omgeving kan werken, dan blijft instroom in de Wsw mogelijk. Voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn – en dus niet kunnen werken – blijft de Wet Wajong bestaan. Dus:

- Iedereen werkt naar zijn of haar eigen mogelijkheden, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Ondersteuning en/of begeleiding is beschikbaar voor wie dat nodig heeft;
- De gemeente kan voor wie (nog) niet in staat is om volledig zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, het instrument loondispensatie inzetten. Dit betekent voor veel mensen meer kansen op werk;
- Voor de mensen in de WWNV gelden de polisvoorwaarden van de WWB/WIJ.

Uitgangspunten voor de uitvoering

De WWNV wordt uitgevoerd door de gemeenten. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de hulp en ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. Ze krijgen daarbij meer vrijheid om de diverse re-integratiebudgetten naar eigen inzicht te besteden.

- De beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWNV ligt bij gemeenten. In ruil voor die financiële verantwoordelijkheid krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid;
- Er komt één ongedeeld re-integratiebudget. Door het weghalen van de schotten tussen de verschillende re-integratiebudgetten kunnen gemeenten het beschikbare geld gerichter en efficiënter inzetten. Dat vergroot de effectiviteit van de inzet van re-integratiemiddelen;
- Gemeenten zullen zich verantwoorden en informatie verstrekken conform de huidige WWB-systematiek. SZW is in overleg met de VNG over de uitwerking en mogelijke verlichting van het informatie- en verantwoordingsarrangement rond de regels voor werk en inkomen;
- Het kabinet wil gemeenten ondersteunen bij het implementeren van de nieuwe regeling WWNV. Daarbij is onder andere van belang dat de huidige expertise van UWV met betrekking tot het naar werk begeleiden en ondersteunen van jongeren met een arbeidsbeperking behouden blijft en op een zorgvuldige wijze bij de gemeenten wordt ondergebracht.
- Er komt een herstructureringsfaciliteit sociale werkvoorziening. Uitgangspunt van het kabinet is dat mensen ook in de toekomst beschermd kunnen werken. Dit vraagt veranderkracht en innovatief vermogen van gemeenten en hun sw-bedrijven. Vanaf 1998 is een begin gemaakt met deze omslag in denken en doen. Dit heeft een extra stimulans gekregen met de ontwikkeling van vernieuwende aanpakken en methoden in de pilots in de sociale werkvoorziening «werken naar vermogen» die vanaf eind 2009 lopen. Met de nieuwe regeling Werken naar vermogen vraagt het kabinet de gemeenten een verdere stap te maken in het redesign van de sociale werkvoorziening. Om de transitieperiode te overbruggen zal een herstructureringsfaciliteit sw-sector worden gecreëerd. De faciliteit wordt eenmalig vastgesteld op maximaal 400 miljoen (over de periode 2012 tot en met 2018).

Uitgangspunten voor hulp aan werkgevers

Gemeenten zullen – net zoals zij gewend zijn in de huidige WWB – ook straks in de WWNV werkgevers actief gaan benaderen. Het kabinet overlegt met gemeenten hoe de uitvoering zo kan worden ingericht dat werkgevers te maken hebben met eenduidige aanspreekpunten.

- Gemeenten zullen voor dienstverlening aan werkgevers die ook buiten de gemeente actief zijn (bovenlokale werkgevers) dienstverlening

- ontwikkelen die daarbij aansluit. Hierbij worden bestaande samenwerkingsverbanden betrokken;
- Werkgevers hoeven totdat iemand geheel zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen, door toepassing van het instrument van loondispensatie alleen de geleverde productiviteit te betalen;
 - Door regelingen te bundelen worden de mogelijkheden inzichtelijker voor werkgevers;
 - Instrumenten moeten eenvoudig en effectief zijn;
 - Werkgevers moeten mensen met een arbeidsbeperking simpel en eenvoudig kunnen inpassen in de arbeidsorganisatie. Gemeenten nemen de bureaucratie voor werkgevers bij plaatsingen dan ook zoveel mogelijk uit handen.

Een simpel, transparant en eenvoudig stelsel

Het kabinet zorgt met de WWNV voor één regime voor iedereen *met arbeidsvermogen* die voorheen een beroep zou doen op de Wet Wajong, de Wsw of de WWB/WIJ. Voor mensen die *volledig en duurzaam arbeidsongeschikt* zijn blijft de Wet Wajong bestaan. Voor mensen die niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan, kunnen gemeenten vanaf 1 januari 2013 gebruik maken van het instrument »beschut werk« in de Wsw. De huidige systematiek van rechten en plichten in de Wsw, verandert niet voor de groep mensen die op dit moment een Wsw-indicatie heeft.

Rechten en plichten voor de nieuwe instroom WWNV

Het uitgangspunt van de WWNV is: *werk gaat boven een uitkering*. Mensen zijn in de eerste plaats zélf verantwoordelijk alles te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Pas als blijkt dat iemand dat zelf niet kan, kan hij of zij aanspraak maken op de overheid voor ondersteuning. Bij een dergelijke activerende aanpak passen uitkeringsvoorwaarden die mensen aanspreken op deze verantwoordelijkheid en hen activeren om alles te doen om aan het werk te komen.

Bij het uitgangspunt «werk gaat boven inkomen» past – net als in de huidige WWB – een vorm van inkomensondersteuning die aanvullend is op de middelen waarover iemand zelf beschikt. Dit betekent dat in beginsel alle middelen van de betrokkene (en de eventuele partner) meegenomen worden bij het vaststellen van de hoogte van de inkomensondersteuning. Mensen die straks de WWNV instromen krijgen dan ook te maken met de uitkeringsvoorwaarden van de huidige WWB, zoals: landelijke bijstandsnormen en gemeentelijke toeslagen, een partner- en middelentoets, een arbeids- en re-integratieverplichting en aanspraak op ondersteuning.¹

Rechten en plichten Wet Wajong

Het (beleid van het) vorige kabinet kende als uitgangspunt dat iedereen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is recht heeft op een uitkering van 75% van het wettelijk minimumloon (WML). Deze mensen zijn immers niet in staat om via werk een aanvullend inkomen te verwerven. Dit kabinet handhaaft dat uitgangspunt. Degenen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, behouden, ook als zij na 1 januari 2013 instromen, daarom een uitkering van 75% van het WML zonder dat getoetst wordt aan het inkomen van hun partner of andere middelen (geen partner- en middelentoets).

¹ Ook de wijzigingen in de WWB/WIJ uit het regeer- en gedoogakkoord zullen van toepassing zijn op de nieuwe instroom. Het gaat daarbij onder meer om het afschaffen van de bijstand voor inwonenden, de introductie van de toets op het huishoudinkomen en de aanscherping van de WIJ. Uitgangspunt van de WWB is dat gemeenten in individuele gevallen individueel maatwerk leveren. Bij de uitwerking van de maatregelen zal met dit uitgangspunt rekening worden gehouden voor degenen die mantelzorg verlenen aan hulpbehoevenden.

Schematisch komt dit op het volgende neer:

nieuwe instroom (vanaf 2013)	WWNV	Wet Wajong
Inkomenshoogte	Inkomensnorm WWB/WIJ	75% WML
Partner- en middelentoets	Ja	Nee
Loondispensatie	Ja, tot max. 100% WML	n.v.t.
Re-integratieverplichting	Ja	n.v.t.
Re-integratieondersteuning	cf. artikel 10 huidige WWB	n.v.t.

Het kabinet raamt dat als het niets doet er jaarlijks ongeveer 16 000 Wajongers bij zullen komen. Invoering van de WWNV betekent dat er naar verwachting jaarlijks nog maar 6000 mensen in de Wet Wajong terecht komen; zij zijn volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. De overige 10 000 mensen kunnen (deels) werken; zij komen onder de werking van de WWNV te vallen. De inschatting is dat ongeveer 5000 van hen inkomensondersteuning nodig hebben. De overige 5000 komen naar verwachting niet voor inkomensondersteuning in aanmerking; zij hebben voldoende eigen middelen om in het eigen bestaan te kunnen voorzien. Bijvoorbeeld door het inkomen van een partner of inkomen uit vermogen.

Het kabinet wil verzekeren dat gemeenten ook mensen met een arbeidsbeperking die *geen* uitkering hebben, ondersteunen naar werk. Een deel van hen zal dit immers niet op eigen kracht kunnen. Het kabinet is met de VNG overeengekomen dat gemeenten hun beleid voor de WWNV vastleggen in een verordening. De gemeente dient daarbij te zorgen dat de verschillende groepen in vergelijkbare mate aan bod komen, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan mensen met een arbeidshandicap, zoals in het regeer- en gedoogakkoord is afgesproken. Het kabinet en de VNG zullen de ontwikkelingen en resultaten voor de kwetsbare groepen als gevolg van de invoering van de WWNV nauwlettend volgen. Gemeenten zullen hiervoor informatie verstrekken aan SZW.

Wat gebeurt er met de huidige Wajongers en Wsw'ers?

UWV gaat – zoals in het regeer- en gedoogakkoord is afgesproken – bekijken wie van de *huidige* Wajongers over arbeidsvermogen beschikt en wie niet. De groep Wajongers bestaat op dit moment uit twee groepen, namelijk:

- Wajongers die een uitkering ontvangen op grond van de «oude» Wajong – die gold *tot* 2010 («oude» Wajongers);
- Wajongers die een uitkering en/of ondersteuning ontvangen op grond van de »nieuwe« Wajong, (instroom in 2010, 2011 en 2012).

In het regeer- en gedoogakkoord is vastgelegd dat iemand die helemaal niet kan werken vanaf 1 januari 2014 een uitkering van 75% van het WML houdt. Dat geldt zowel voor «oude» als «nieuwe» Wajongers die nooit in staat zijn tot werken. Voor jonggehandicapten die wel arbeidsmogelijkheden hebben, verandert de uitkeringssituatie wel. Zij krijgen per 1 januari 2014 een uitkering ter hoogte van 70% WML. Zij zijn immers in staat om met werk een aanvullend inkomen te verdienen.

Voor alle Wajongers die voor 2012 zijn ingestroomd, blijft *geen* partner- en middelentoets gelden. Ook niet als zij wel geacht worden te kunnen werken.

In het regeerakkoord was een ingangsdatum van 1 januari 2012 voorzien. Wajongers met arbeidsvermogen die in 2012 instromen in de nieuwe Wajong zullen reeds bij het ontstaan van het recht op uitkering op de hoogte gesteld worden van de tijdelijkheid ervan. Daarmee is deze

jaargang te onderscheiden van Wajongers die eerder zijn ingestroomd en dit niet konden voorzien. Personen met arbeidsvermogen die in 2012 in de nieuwe Wajong instromen, zullen daarom met ingang van 1 januari 2014 onder de WWNV gaan vallen.

Schematisch komt bovenstaande op het volgende neer:

vanaf 1 januari 2014	«oude» Wajong en «nieuwe» Wajong (instroom t/m 2011)	«nieuwe» Wajong (instroom 2012)
Met arbeidsvermogen	70% WML geen partner- en middelentoets	Vanaf 1 januari 2014 in de WWNV
Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt	75% WML geen partner- en middelentoets	75% WML geen partner- en middelentoets

De huidige systematiek van rechten en plichten in de Wsw, verandert niet voor de groep mensen die op dit moment een Wsw-indicatie heeft. Personen die op of na 15 mei 2011 op de wachtlijst komen te staan worden, als hun indicatie verloopt na 1 januari 2013 en zij dan nog op de wachtlijst staan, bij de periodieke herindicatie ge(her)indiceerd volgens het nieuwe criterium Wsw «beschut werk».

De huidige WWB'ers en WIJ-gerechtigden zullen ook onder het WWNV-regime worden gebracht.

Keuring en indicatiestelling

Om de WWNV te kunnen realiseren, moet de indicatiestelling voor zowel de Wet Wajong als de Wsw worden aangepast. De Wsw is in de nieuwe situatie alleen toegankelijk voor mensen die slechts beschut werk kunnen doen. De nieuwe indicatiestelling zal op een dusdanige wijze plaatsvinden dat de indicaties «Wajong» en «Wsw» op elkaar aansluiten. Het kabinet wil hiermee de eenheid in de beoordeling bevorderen. De indicaties worden zo geformuleerd dat het voor alle betrokkenen duidelijk is waarom iemand van een bepaalde regeling gebruik kan maken. UWV zal – net als nu – de indicatie voor de toekomstige Wajong en de toekomstige Wsw uitvoeren. Het kabinet borgt op deze manier de onafhankelijkheid van de keuring en de bestaande expertise voor de doelgroep van de Wet Wajong en Wsw.

Hoe gaat de indicatiestelling in z'n werk?

UWV onderzoekt bij de indicatiestelling eerst of iemand wegens een psychische, verstandelijke of lichamelijke beperking die op jonge leeftijd is ontstaan, belemmerd wordt om te werken. Heeft iemand op moment van indiceren helemaal geen arbeidsmogelijkheden, dan onderzoekt UWV of hij die in de toekomst kan ontwikkelen. Bijvoorbeeld omdat hij herstelt van ziekte. Zijn er ook in de toekomst geen arbeidsmogelijkheden, dan is iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Voor deze groep jonggehandicapten blijft de Wet Wajong bestaan.

Van de mensen die UWV beoordeelt en die wel arbeidsmogelijkheden hebben, zal een deel alleen in de beschutte omgeving van de Wsw kunnen werken. Alle andere personen kunnen werk verrichten op de reguliere arbeidsmarkt en een beroep doen op ondersteuning via de WWNV. Dat geldt ook voor mensen die op het moment van indiceren geen arbeidsmogelijkheden hebben, maar die wel kunnen ontwikkelen. Als er anders dan verwacht geen ontwikkeling van hun arbeidsmogelijkheden optreedt,

worden zij door UWV herbeoordeeld. Zij kunnen dan alsnog een Wajong-uitkering krijgen. Zij zijn dan immers volledig én *duurzaam* arbeidsongeschikt.

Uitvoering en financiering

De WWNV wordt decentraal uitgevoerd door gemeenten; die worden beleidsmatig en financieel verantwoordelijk. Bij de inrichting van de dienstverlening zijn klantgerichtheid en doelmatigheid leidend. De doelgroep van de WWNV is breder dan die van de huidige WWB/WIJ. Maar in de kern gaat het – net als in de huidige WWB – om mensen met arbeidsvermogen. Daarom zal voor de WWNV de huidige financierings-systematiek van de WWB gelden. Deze wijze van financieren, prikkelt gemeenten om ook daadwerkelijk zoveel mogelijk mensen zoveel mogelijk aan het werk te krijgen. Gaat iemand deels aan het werk, dan hebben gemeenten immers een financieel voordeel in de vorm van een (gedeeltelijk) bespaarde uitkering op. Het budget dat gemeenten zo over houden mogen zij vrij besteden.

Het kabinet gaat volgen of met deze wijze van financieren gemeenten mensen met een arbeidsbeperking ook daadwerkelijk aan de slag helpen. Het kabinet zal gemeenten vragen om, zoals eerder vermeld, het beleid voor die groep mensen in een verordening vast te stellen. Op deze wijze wil het kabinet invulling geven aan het uitgangspunt in het regeer- en gedoogakkoord dat speciale aandacht wordt besteed aan mensen met een arbeidshandicap. De lokale democratie speelt hierbij een belangrijke rol. De gemeenteraad controleert het college van burgemeester en wethouders op het beleid en de uitvoering van de WWNV. Het vastleggen van het beleid voor de kwetsbare groep mensen met een arbeidsbeperking in een verordening zorgt ervoor dat beleidsvorming, controle en verantwoording op transparante wijze plaats vindt.

Mensen werken naar vermogen

Gemeenten helpen mensen op weg naar werk

De mensen die niet zelfstandig de arbeidsmarkt kunnen betreden, kunnen een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. De gemeente beslist over de noodzaak, vorm en inhoud hiervan. Dat past bij het uitgangspunt van decentrale uitvoering; gemeenten krijgen beleidsruimte in ruil voor financiële verantwoordelijkheid.

Ook mensen met een arbeidsbeperking die geen uitkering hebben, kunnen aanspraak maken op ondersteuning via de WWNV. Zij vallen ook onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten hebben toegang tot een breed scala aan instrumenten en voorzieningen om mensen te ondersteunen naar werk, zoals jobcoaching, werkplekaanpassingen, scholing en trajecten. De gemeente heeft de vrijheid om te bepalen of zij een traject zelf uitvoert, bijvoorbeeld via het eigen sw-bedrijf, of dat zij dit uitbesteedt aan een re-integratiebedrijf.

De uitgangspunten bij de re-integratieondersteuning zijn:

- *selectieve toepassing*: alleen mensen die het echt nodig hebben, krijgen ondersteuning;
- *vraaggericht*: de geboden ondersteuning sluit aan op de vraag van de werkgevers;
- *transparantie*: de re-integratiemarkt is voldoende transparant en resultaatgericht, zodat alleen de meest effectieve en efficiënte bedrijven opdrachten krijgen;

- *effectiviteit*: mensen worden op de juiste manier en met de juiste instrumenten geholpen.

Deze uitgangspunten zorgen voor meer doelmatigheid van de re-integratieondersteuning waardoor gemeenten met minder middelen meer resultaat kunnen bereiken.

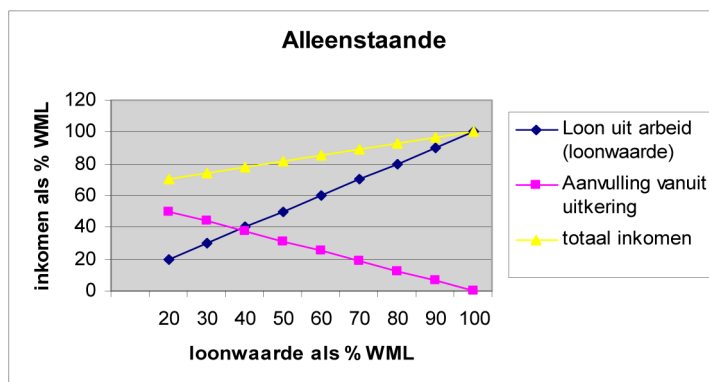
Nieuw instrument: mogelijkheid van loondispensatie

Het kabinet stelt aan gemeenten het instrument loondispensatie ter beschikking om de toegang van mensen tot de arbeidsmarkt te verbeteren. De gemeente kan dit instrument inzetten voor degenen die behoren tot de groep binnen de WWNV die als gevolg van een verstandelijke, lichamelijke en/of psychische beperking, dan wel om andere redenen, niet in staat zijn zelfstandig 100% van het wettelijk minimumloon te verdienen.

Loondispensatie betekent dat de werkgever niet het gangbare loon hoeft te betalen. Hij wordt hiervan vrijgesteld; ofwel gedispenseerd. De werkgever betaalt alleen het deel dat de werknemer arbeidsproductief is (= loonwaarde). De werkgever wordt op deze manier volledig financieel gecompenseerd voor de geringere arbeidsproductiviteit van een werknemer met een arbeidsbeperking.

De overheid vult vervolgens het inkomen van mensen met recht op een WWNV-uitkering via een aanvullende uitkering aan tot maximaal 100% van het wettelijk minimumloon (WML). Het loon en de aanvulling samen kunnen *tijdelijk* minder bedragen dan 100% van het WML, zolang iemand nog niet naar zijn volledige mogelijkheden werkt. Het kabinet wil mensen op deze manier stimuleren zich verder te ontwikkelen. De financiële prikkel maakt meer werken lonend. Een hogere productiviteit leidt tot een hoger inkomen.

Onderstaande tabel laat aan de hand van een voorbeeld uit de huidige «pilot loondispensatie» voor een alleenstaande zien hoe het inkomen groeit naar 100% van het WML en de loonaanvulling afneemt naarmate iemand productiever wordt.



De reden om het inkomen (loon en aanvullende uitkering) te beperken tot maximaal 100% van het WML is om mensen niet onnodig in een uitkering vast te houden en de overstap naar volledig regulier werk niet te belemmeren. Mensen zullen immers minder snel de stap naar een volledig regulier dienstverband maken als dat voor hen financieel minder aantrekkelijk is. Dit voorkomt tevens dat iemand die zelfstandig het WML kan verdienen, minder verdient dan iemand in dezelfde functie die ondersteuning nodig heeft.

Net zoals nu het geval is bij de Tijdelijke wet pilot loondispensatie moet de gemeente straks bij de WWNV eerst via een toegangstoets – uitgevoerd door een onafhankelijke derde – laten vaststellen of de betrokkene tot de doelgroep «loondispensatie» behoort. Vervolgens wordt de specifieke loonwaarde met een loonwaardemeting vastgesteld. Dat gaat via een erkende methode die de arbeidsprestatie van een werknemer op de werkplek meet, net als in de Tijdelijke wet pilot loondispensatie.

De gemeente kan in principe slechts tijdelijk voor iemand loondispensatie geven. Daarom vindt periodiek (in ieder geval na maximaal 2 à 3 jaar) een nieuwe loonwaardemeting en toegangstoets plaats. Alleen als hieruit blijkt dat de verdien capaciteit van diegene nog steeds onder het wettelijk minimumloon ligt, kan het instrument toegepast blijven. Omdat personen tot 27 jaar nog volop in ontwikkeling zijn, zullen gemeenten voor deze groep vaker een loonwaardemeting doen.

Als mensen productiever worden leidt dit tot een hoger inkomen. Dit stimuleert mensen om hun arbeidsvermogen maximaal te ontwikkelen en het beste uit zichzelf te halen. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten; hoe beter mensen zich ontwikkelen, des te lager de aanvulling vanuit de overheid kan zijn.

Gemeenten kunnen de aanvulling op het loon betalen uit het zogenaamde I-deel van de Wet werk en bijstand, het budget waaruit de uitkeringslasten worden gefinancierd. Voor de loonaanvulling ligt, vanwege het inkomens-karakter, die financiering voor de hand. Dit prikkelt gemeenten om mensen aan de slag te helpen tegen een zo hoog mogelijke loonwaarde. Gemeenten besparen dan immers het meest op de uitkeringslasten. De begeleidings- en ondersteuningskosten kunnen worden gefinancierd uit het re-integratiebudget. Dit sluit aan bij de pilot loondispensatie.

Voor cliënt, uitvoerder en werkgever moet duidelijk zijn hoe een loonwaarde tot stand komt. De cliënt krijgt inzicht in zijn loonwaarde en daarmee ook op welke manier hij zich verder kan ontwikkelen. Dit vraagt om een zorgvuldige aanpak en daarom gaat het kabinet het meten van de loonwaarde wettelijk regelen.

Op het moment dat iemand zich ontwikkelt, neemt – zoals gezegd – het inkomen toe. Om deze ontwikkeling vast te kunnen stellen, zal de loonwaarde opnieuw vastgesteld moeten worden. Voor veel mensen zal de inzet van het instrument loondispensatie naar verwachting een tijdelijk karakter hebben. Tegelijkertijd zal er ook een groep mensen zijn die loondispensatie structureel nodig heeft om aan het werk te kunnen blijven, omdat hun arbeidsproductiviteit altijd lager zal blijven dan 100% van het WML. Het kabinet wil echter niet dat mensen altijd een inkomen onder het WML houden. Daarom begrenst het kabinet de periode dat het inkomen (loon en aanvullende uitkering samen) lager is dan het WML tot maximaal negen jaar; hetzelfde als in de huidige Wajong-werkregeling. Die periode kan ook korter zijn, bijvoorbeeld als iemand vijf jaar naar vermogen werkt en blijkt dat er geen perspectief is dat diegene zich nog kan verbeteren.

Gemeenten worden met de Wet werken naar vermogen verantwoordelijk voor de duurzame re-integratie van degenen die met loondispensatie gaan werken. Hierbij krijgen gemeenten een eenduidig financieel belang en een heldere verantwoordelijkheid voor de werkhervatting van deze groep, zoals dat nu is geregeld in de Wajong-werkregeling. Afsproken is dat de VNG en het Rijk de inzet van het instrument loondispensatie drie jaar na inwerkingtreding van de WWNV zullen evalueren.

Niet-uitkeringsgerechtigden

Er zijn ook mensen met een arbeidsbeperking die géén recht hebben op een WWNV-uitkering, omdat zij voldoende middelen hebben om te voorzien in het bestaan. Een deel van deze groep zal tevens vanwege een arbeidsbeperking niet in staat zijn om het WML te verdienen. In de huidige situatie is hiervoor niets geregeld. Het kabinet vindt dat onbevredigend: immers ook zij moeten toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Daarom stelt het kabinet ook voor deze mensen het instrument loondispensatie open. Deze mensen kunnen daarnaast aanspraak maken op andere instrumenten, bijvoorbeeld jobcoaching en werkplekaanpassingen. De beoordeling van wat in het individuele geval noodzakelijk is, ligt bij de gemeente.

Het kabinet maakt het op deze manier ook voor deze mensen mogelijk om een aanvullend inkomen te verwerven. De gemeente hoeft het inkomen van deze groep niet aan te vullen tot maximaal 100% van het WML. Het gaat immers om niet-uitkeringsgerechtigden; zij hebben zelf al voldoende middelen van bestaan. De overheid helpt hen alleen op weg naar werk.

Beschut werk

Gemeenten kunnen ook in de toekomst mensen die niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan, gebruik laten maken van het instrument «beschut werk» in de Wsw. Het kabinet vraagt gemeenten om het gemeentelijk beleid voor beschut werk in een verordening vast te leggen, teneinde de afspraak in het regeer- en gedoogakkoord te borgen dat mensen met een indicatie «beschut werken» toegang tot de Wsw houden.

Het beperken van de Wsw tot «beschut werken» moet de Wsw terugbrengen tot waar deze wettelijke regeling oorspronkelijk voor was bedoeld: een instrument voor degenen die alleen in een afgeschermd omgeving arbeid kunnen verrichten. Dit betekent dat er op termijn substantieel minder Wsw-plekken nodig zijn. Het kabinet heeft, om de toegankelijkheid van het instrument beschut werk te waarborgen, met gemeenten afgesproken dat zij op termijn gezamenlijk structureel 30 000 plekken voor beschut werk blijven realiseren. Met ingang van 2013 bieden gemeenten jaarlijks een afgesproken aantal plekken voor nieuwe instroom beschut werken aan. Dat aantal is in omvang gelijk aan ongeveer een derde deel van de uitstroom uit de huidige Wsw. Dit houdt in dat gemeenten vanaf 2013 jaarlijks voor elke drie Wsw'ers die bijvoorbeeld door pensionering vertrekken één plek beschut werken aanbiedt voor nieuwe mensen. Het kabinet volgt de ontwikkeling van het aantal plekken voor beschut werk. Het Rijk kan ingrijpen als gemeenten de afgesproken norm niet halen. Mensen kunnen zowel vanuit een gemeentelijke als een UWV-regeling instromen in beschut werken in de Wsw.

Mensen die beschut werk doen, vallen onder een cao. Het vaststellen van de cao is de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Wel zal het Rijk in de bekostiging aan gemeenten de vergoeding per arbeidsplaats voor de nieuwe instroom begrenzen en afstemmen op een inkomen van 100% van het WML. Het staat sociale partners uiteraard vrij een hogere beloning dan 100% van het WML overeen te komen. De meerkosten van een dergelijke cao zijn voor rekening van de werkgever.

Eén ongedeeld re-integratiebudget

Er zijn op dit moment verschillende budgetten om mensen (met een arbeidsbeperking) via re-integratie aan het werk te helpen. Dat staat

maatwerk en een gerichte inzet van middelen in de weg. Daarom brengt het kabinet vanaf de inwerkingtreding van de WWNV de bestaande re-integratiebudgetten voor de Wsw en de WWB/WIJ bij elkaar. Het kabinet hevelt daarnaast geld vanuit het re-integratiebudget Wajong van UWV over naar gemeenten. Hiermee kunnen gemeenten de ondersteuning en begeleiding van de nieuwe instroom bekostigen.

Al deze budgetten gaan op in één ongedeeld re-integratiebudget. Gemeenten kunnen door het samenvoegen van deze budgetten deze middelen gericht en efficiënter inzetten. Het kabinet zet erop in dat gemeenten dit budget blijven gebruiken om mensen te helpen die kansen op werk hebben, maar die kansen niet op eigen kracht kunnen grijpen. Het is niet de bedoeling dat het budget wordt gebruikt voor mensen die zonder die steun hun weg naar de arbeidsmarkt ook weten te vinden. Re-integratieondersteuning wordt ingezet voor degenen die het echt nodig hebben en met ondersteuning wel kans maken op de arbeidsmarkt. Door meer kennis van de best bewezen aanpak en verdere professionalisering van het re-integratieproces, kunnen de middelen effectiever en doelmatiger worden ingezet.

Actieve werkgeversbenadering én bereidheid bij werkgevers

Bereidheid werkgevers omzetten in banen

Het aanpassen van de huidige voorzieningen voor mensen met arbeidsbeperkingen alleen is niet genoeg om van de WWNV een succes te maken. Het hele systeem staat en valt met de bereidheid van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het moet voor werkgevers daarom *aantrekkelijker* en *eenvoudiger* worden om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Werkgevers voelen er niet veel voor om met alle afzonderlijke gemeenten zaken te doen. Gemeenten moeten activiteiten als de werkgeversdienstverlening daarom op een effectief schaalniveau uitvoeren. Het succes van de WWNV vereist een actieve werkgeversbenadering én veel banen bij reguliere werkgevers. Gemeenten zullen net als nu bij de WWB moeten zorgen voor die goede werkgeversbenadering. In de praktijk zijn veel gemeenten hier ook al mee bezig.

Recente rapporten tonen aan dat er veel bereidheid en behoefte bij werkgevers is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen.¹ Zo laat de eerste rapportage van de Wajongmonitor zien dat, ondanks de economische crisis, het aantal Wajongers dat bij een reguliere werkgever aan de slag komt in één jaar is toegenomen met 6,3% (2009 ten opzichte van 2008). UWV heeft vastgesteld dat 93% van de werkgevers die door UWV is benaderd, geïnteresseerd is in een Wajonger.

Ook de proef met de Wajong adviesvoucher bevestigt de interesse van werkgevers in Wajongers. De eerste resultaten laten zien dat er bij vier op de vijf bedrijven mogelijkheden zijn om Wajongers te plaatsen. Bedrijven waar die mogelijkheden gevonden worden zijn vervolgens ook daadwerkelijk van plan om een Wajonger aan te nemen.

Gemeenten dienen deze behoefte de komende jaren verder aan te boren en om te zetten in banen en werkplekken. Hoe meer banen beschikbaar komen, des te groter de kans op een duurzame plek voor iemand met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever. Het kabinet verwacht dat gemeenten actief op zoek gaan naar geschikte banen. Dat hoeven niet altijd bestaande banen te zijn; als bestaande banen niet passend zijn, kunnen ze passend worden gemaakt door ze op te knippen in verschillende functies, zoals dat nu soms ook al gebeurt (*jobcarving*). Het kabinet

¹ Wajongmonitor, eerste bevindingen Wajong adviesvoucher.

zal gemeenten daarbij ondersteunen. Nadat het wetsvoorstel WWNV is geaccordeerd door de Tweede Kamer zal bijvoorbeeld de «ikkan»-campagne worden ingezet om werkgevers te informeren over de WWNV en de instrumenten die beschikbaar zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt gemakkelijker aan te nemen. Ook wordt communicatie ingezet om een bijdrage te leveren aan een positieve beeldvorming over deze groep.

Voortbouwen op bestaande goede initiatieven

De afgelopen tijd hebben partijen veel initiatieven ontplooid om te stimuleren dat er werkplekken bij werkgevers komen voor mensen met een arbeidsbeperking. Voorbeelden hiervan zijn banenmarkten voor werkgevers, matching van vraag en aanbod via Wajongwerkt.nl en de Wajong Atlas, het geven van bedrijfsadviezen, afspraken met werkgevers, samenwerking tussen Cedris en MKB Nederland, de Ikkam-campagne en ondersteuning van werkgeversnetwerken zoals MVO Nederland. Het kabinet verwacht dat gemeenten, UWV en werkgevers verder gaan met deze initiatieven en deze – waar succesvol – breder gaan inzetten. Op die manier ontstaat een olievlekwerking die bijdraagt aan het welslagen van de WWNV.

Werkgevers verwachten een helder aanspreekpunt

Werkgevers hebben behoefte aan eenduidige aanspreekpunten voor sectoren en (landelijke) werkgevers. Werkgevers kunnen en willen immers niet met iedere afzonderlijke gemeente afspraken maken over voorwaarden en inzet van ondersteuning. Het kabinet is in gesprek met gemeenten om te bezien hoe ook voor landelijk en regio-overschrijdend werkende bedrijven het uitgangspunt van «1 loket» zo goed mogelijk kan worden geborgd.

Gereedchapskist: eenvoudige en effectieve instrumenten

Instrumenten die werkgevers ondersteunen bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking moeten eenvoudig en effectief zijn. Het kabinet neemt daarbij zijn verantwoordelijkheid en zorgt voor een toereikende «gereedchapskist» voor gemeenten en werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen (loondispen-satie, detachering, ondersteuning, werkplekaanpassingen). Ondertussen licht het kabinet in het kader van het vergroten van de effectiviteit het huidige instrumentarium door om te zien waar verdere vereenvoudiging en stroomlijning mogelijk is. Het doel is dat gemeenten werkgevers maximaal de zorg uit handen nemen bij het in dienst nemen van mensen met een beperking. De bestaande werkgeversservicepunten kunnen hierbij een rol spelen.

De verbeterde dienstverlening en het uitgebreide instrumentarium moeten er uiteindelijk toe leiden dat er meer arbeidsplaatsen beschikbaar komen voor mensen met een arbeidsbeperking. Het kabinet wil hierover graag afspraken maken met sociale partners. Dit is ook in het belang van werkgevers zelf. Tegen de achtergrond van verwachte personeelstekorten is het immers zaak nu ervaring op te doen met deze groep werknemers, zodat ook zij onderdeel worden van de arbeidsorganisatie van reguliere werkgevers.

De rijksoverheid moet zelf ook het goede voorbeeld geven. Vanaf 1 januari 2011 hanteert de rijksoverheid als uitgangspunt dat 1% van het aantal werkplekken bestemd is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; in het bijzonder mensen met een arbeidsbeperking. Ook

kunnen overheden in aanbestedingen afspraken maken over de inzet van mensen met arbeidsbeperkingen. Het kabinet beslist in 2011 of een brede toepassing van een dergelijke aanpak in het inkoopbeleid van het Rijk wordt ingevoerd.

De samenhang met andere beleidsterreinen

Om de doelen van het kabinet voor een hogere arbeidsparticipatie te kunnen realiseren is samenhang met andere dossiers als onderwijs en zorg essentieel. Wijzigingen in de AWBZ (zorg), de WMO (maatschappelijke ondersteuning), de Wet Jeugdzorg en het speciaal onderwijs raken veelal dezelfde groepen in de samenleving. Ook krijgen gemeenten door bijvoorbeeld de wijzigingen in de Wet Jeugdzorg en de AWBZ steeds meer taken. De bij deze dossiers betrokken bewindspersonen zorgen via goede samenwerking voor samenhang tussen de diverse beleids-terreinen.

Het vorige kabinet heeft zoals aangegeven de pilots «werken naar vermogen» ingesteld. Het doel van deze pilots is om te leren hoe meer mensen met een arbeidsbeperking het beste aan het werk geholpen kunnen worden. De ervaringen uit deze pilots worden waar dat kan, betrokken bij de verdere vormgeving van de WWNV. Het kabinet zal over de resultaten van de pilots rapporteren aan de Tweede Kamer in relatie tot de WWNV.

Budgettair kader WWNV

Maatregelen in het kader van de Wet werken naar vermogen

Het regeer- en gedoogakkoord verbindt aan de maatregelen die het kabinet neemt om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen ook een ombuigingstaakstelling. Dit is nodig om de rijksfinanciën op orde te brengen. De besparingen zijn mogelijk doordat met de WWNV naar verwachting meer mensen vanuit een uitkering aan het werk zullen gaan en doordat beschikbare re-integratiebudgetten effectiever worden ingezet. In onderstaande tabel zijn de besparingen weergegeven die betrekking hebben op de maatregelen in het kader van de WWNV¹.

Tabel Maatregelen in het kader van de Wet Werken naar Vermogen

Maatregelen (in miljoenen euro)	2011	2012	2013	2014	2015	structureel
3A. Wajong beperken tot volledig en duurzaam (netto) ¹			- 20	- 76	- 107	- 900
3B. Niet volledig duurzaam zittend bestand Wajong van 75% naar 70%	30	30	30	- 50	- 100	0
3C. Beperking toegang tot de Wsw (netto)		0	0	- 30	- 100	- 650
3E. Gerichte re-integratie en begeleiding ontschotte WWB, Wsw en Wajong		- 300	- 290	- 420	- 490	- 300
Waarvan korting Wsw en re-integratie WWB (bruto)		- 400	- 490	- 620	- 690	- 500
Waarvan uitverdieneffect		100	200	200	200	200
Totaal (afgerond op 10 miljoen euro)	30	- 270	- 280	- 580	- 800	- 1850

¹ De reeksen uit de financiële bijlage bij het regeerakkoord betreffen netto besparingen. Deze besparingen vallen bruto hoger uit omdat dan de middelen ten gunste van het I-deel en andere regelingen zijn inbegrepen.

¹ De nummering van de maatregelen in tabel 1 is afkomstig uit de zogenaamde Startbrief; Kamerstukken II 2010/11, 32 500, nr. 29, bijlage 3.

De maatregelen 3A en 3B gaan over de Wajong. Maatregel 3C gaat over het beperken van de Wsw tot beschut werk en de invoering van het

instrument loondispensatie voor gemeenten. Maatregel 3E betreft het ontschotte re-integratiebudget voor WWB, Wajong en Wsw. Gemeenten kunnen door het samenvoegen van deze budgetten de middelen gericht en efficiënter inzetten.

Ten opzichte van het regeerakkoord en in vervolg op de afspraken met gemeenten is een aantal wijzigingen aangebracht. In het regeerakkoord was voorzien dat de maatregel beperking Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikt met ingang van 2012 in werking zou treden. Als gevolg van de inwerkingtreding van de WWNV met ingang van 1 januari 2013 zal deze maatregel een jaar later ingaan en zullen de Wajongers die in 2012 instromen met ingang van 1 januari 2014 onder de WWNV vallen. Verder is het uitverdieneffect als gevolg van de korting op de re-integratie WWB in 2012 aangepast.

Herstructureringsfaciliteit Wsw

Om de transitieperiode te overbruggen, zal een herstructureringsfaciliteit voor de sw-sector worden gecreëerd. Het doel van deze faciliteit is om de transformatie te ondersteunen richting een efficiëntere bedrijfsvoering van de sector. De faciliteit wordt eenmalig vastgesteld op maximaal 400 miljoen. De omvang en voeding van de faciliteit zijn gerelateerd aan onderstaande maatregelen, over de periode 2012 tot en met 2018. De middelen komen beschikbaar op basis van onderstaande reeks (zie onderstaande tabel).

Tabel Voeding herstructureringsfaciliteit sw-sector

(in miljoenen euro)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Versnellen beperking Wsw (netto)		30	70	34	32	32	32
2. Stimuleringsuitkering Wsw			18	18	18	18	18
3. Aanvullende bijdrage SZW	10	30	32	8			
Totaal	10	60	120	60	50	50	50

Totaal 2012–2018 : 400 miljoen

In de eerste plaats zal de maatregel beperking toegang tot de Wsw 1 jaar eerder in gang worden gezet dan in het regeer- en gedoogakkoord was voorzien. De besparingen die hierdoor worden gegenereerd (ten opzichte van de besparingen uit het regeer- en gedoogakkoord en daarmee ten opzichte van bovenstaande tabel) worden toegevoegd aan de herstructureringsfaciliteit.

In de tweede plaats zullen de middelen uit hoofde van de stimuleringsuitkering «bonus begeleid werken» over de periode 2014–2018 worden toegevoegd aan de herstructureringsfaciliteit. De bijdrage SZW is een verzamelpost van middelen uit de SZW-begroting die worden ingezet ten behoeve van de faciliteit. Met de invoering van de herstructureringsfaciliteit worden alle effecten gedekt die optreden als gevolg van de herstructurering van de Wsw.

VNG en Rijk stellen gezamenlijk criteria vast op basis waarvan een onafhankelijke commissie de herstructureringsplannen gaat beoordelen. De gemeenten dienen hun herstructureringsplannen en aanvragen voor een beroep op het herstructureringsfaciliteit uiterlijk 1 januari 2012 in, zodat de herstructureringsoperatie vanaf 1 juli 2012 kan starten. Twee jaar na de start van de operatie zal door de commissie worden beoordeeld wat de stand van zaken is van de uitvoering van de plannen en de vordering van herstructurering inclusief de financiële aspecten daarvan. Rijk en VNG

overleggen op basis daarvan of aanvullende maatregelen en/of extra middelen noodzakelijk zijn, waarbij actuele ontwikkelingen in de financiële verhouding zullen worden betrokken.

De middelen uit de faciliteit kunnen uitsluitend worden aangewend voor de herstructurering van de sw-sector (maatregelen gericht op kostenreductie en transformatie van productie- naar mensontwikkelbedrijven). Alleen met de transitie verbonden kosten kunnen uit de faciliteit worden gefinancierd. De faciliteit is nadrukkelijk niet bestemd om exploitatietekorten af te dekken. Het trekkingsrecht per Sw-bedrijf uit de faciliteit wordt gemaximeerd. De verdeling van de faciliteit vindt zoveel mogelijk plaats op basis van indicatoren die objectief meetbaar zijn.

Overheveling re-integratie Wajong

Middelen voor de re-integratie Wajong zijn op dit moment toegekend aan het UWV. Over de re-integratiemiddelen Wajong is met gemeenten afgesproken dat structureel 122 miljoen wordt overgeheveld van UWV naar het ontschot re-integratiebudget. Dit betekent dat een deel van de re-integratiemiddelen voor het UWV beschikbaar blijft.

De overheveling van middelen vindt op onderstaande wijze plaats:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	structureel
Inzet Rijk (in miljoenen euro)								
Toevoeging aan ontschot re-integratiebudget ivm beperking Wajong	15	46	61	76	91	106	122	122

Uitvoeringskosten WWNV

Voor de uitvoeringskosten WWNV voor gemeenten is afgesproken dat onderstaande bedragen (zie tabel) worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Structureel (na 2015) loopt 27 miljoen mee voor de uitvoeringskosten WWNV in de accessystematiek. Daarnaast vindt er voor wat betreft de uitvoeringskosten geen uitname plaats uit het Gemeentefonds als gevolg van het wetsvoorstel WWB-maatregelen, de afschaffing van de WWIK het wetsvoorstel afbouw dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon (AHK).

	2013	2014	2015
Uitvoeringskosten (in miljoenen euro)			
Uitvoeringskosten WnV gemeenten	4	18	27

Hiermee is sprake van een totaalakkoord tussen Rijk en VNG voor de uitvoering, implementatie en transitie van de WWNV (vanaf 2013), de uitvoering van loondispensatie, het wetsvoorstel WWB-maatregelen, de afschaffing van de WWIK en het wetsvoorstel afbouw dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon (AHK) (alle drie vanaf 2012).

Ten slotte

De Wet werken naar vermogen (WWNV) is een logisch vervolg op eerdere succesvolle activerende maatregelen in de sociale zekerheid.

Uitgangspunt daarbij was en is dat mensen die kunnen werken dat ook moeten. Het is bewezen dat dit in de praktijk ook leidt tot meer mensen aan het werk en een verminderd beroep op inkomensondersteuning.

De overheidstekorten nopen het kabinet tot ingrijpen. Ombuigingen zijn noodzakelijk om het systeem van sociale zekerheid overeind te houden en bescherming te blijven bieden aan mensen die dat nodig hebben. Zij die (deels) kunnen werken, dienen die mogelijkheid ook aan te grijpen, waar nodig met ondersteuning.

Het uiteindelijke succes staat of valt net als bij eerdere hervormingen in de sociale zekerheid bij een gezamenlijke inspanning van alle betrokken partijen, zowel vanuit de overheid als de sociale partners. De rijksoverheid zal gemeenten en werkgevers bij de overgang in het bijzonder ondersteunen. De wet is voor het welslagen slechts een middel. Het uiteindelijke doel is om mensen met een arbeidsbeperking die daartoe in staat zijn meer dan nu het geval is de kansen te bieden het beste uit zichzelf te halen en zich te ontplooien. Zodat ook hun vermogen tot werken – net als bij iedere andere werkende – bijdraagt aan een sterker Nederland.