

# VNG

Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

T.a.v. de heer drs. P. de Krom

Postbus 90801

2509 LV 'S-GRAVENHAGE



Doorkiesnummer

uw kenmerk

bijlage(n)

1

Betreft

ons kenmerk

datum

Bestuurlijk advies concept  
wetsvoorstel Werken naar  
Vermogen

BAWI/U201101757

17 oktober 2011

Geachte heer De Krom,

Met de Wet werken naar vermogen (WWNV) wordt een belangrijke nieuwe stap gezet in de vormgeving van de sociale zekerheid in Nederland. Meer mensen moeten in staat gesteld worden om hun capaciteiten en talenten te verzilveren op de arbeidsmarkt.

Deze omslag gaat gepaard met een aanzienlijk pakket van wijzigingen in bestaande wet- en regelgeving en omvangrijke ombuigingen. VNG en Rijk hebben hierover in de aanloop naar het concept wetsvoorstel geprobeerd bestuurlijke afspraken te maken. Dat is niet gelukt. Tijdens de ALV op 8 juni jl. in Ulft hebben gemeenten met 86,6% van de stemmen het volgende besloten: 'Vast te stellen dat de leden het onderhandelaarsakkoord voor hun rekening kunnen nemen, maar dit niet het geval is voor het onderdeel 'werk'. De Wet Werken naar Vermogen zal daarmee vorm krijgen in het proces van wetgeving tussen kabinet en Staten-Generaal. Het onderwerp 'werk' komt voor de verantwoordelijkheid van het Rijk. Maar de VNG zal een heel actieve lobby voeren richting kabinet en Tweede Kamer met als doel een beter resultaat op het sociale terrein. De VNG zal daarover met het kabinet dooronderhandelen.'

Op basis van de uitwerking van de WWNV in de Hoofdlijnennotitie en de zeer beperkte ruimte die door het kabinet werd geboden om aanvullende bestuurlijke afspraken te maken, oordeelden onze leden dat de WWNV zodanige financiële risico's met zich meebrengt dat die zij die niet kunnen dragen. De grootste problemen ervaren gemeenten bij de kabinetsplannen voor de sociale werkvoorziening. VNG en Cedris hebben opdracht gegeven aan de commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening, onder leiding van de heer Westerlaken, om te onderzoeken hoe wél tot een verantwoorde transitie in de Sw gekomen kan worden. Het advies van deze commissie is op 15 september opgeleverd en doet aanbevelingen aan gemeenten, rijk en sociale partners. Wij zullen op een later moment als VNG met een standpunt over de adviezen van de commissie komen.

De VNG is na de raadpleging van haar leden in juni door U niet meer betrokken bij de totstandkoming van het concept wetsvoorstel. VNG hecht dan ook aan het geven van een bestuurlijk oordeel over de concept wetstekst, conform de afspraken die Rijk en VNG daarover hebben gemaakt in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Wij gaan er van uit dat deze bestuurlijke consultatie in het verdere wetgevingsproces op zorgvuldige wijze ingebracht en verwerkt zal worden.

### **Bestuurlijk oordeel VNG**

Na bestudering van de concept wetstekst WWNV constateert de VNG dat de eerdere bezwaren van gemeenten door het kabinet niet zijn weggenomen. Onze fundamentele kritiek steunt daarbij op de volgende pijlers:

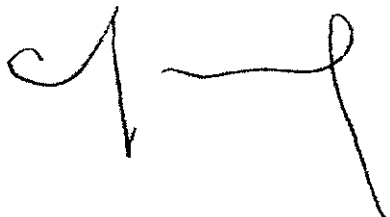
1. Het ontbreken van een duidelijke en samenhangende benadering en aanpak van het kabinet op Werken naar Vermogen die erop gericht is om gemeenten in staat te stellen een activerend arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen en meer mensen naar vermogen mee te laten doen. De WWNV verwordt in het concept wetsvoorstel tot een optelsom van bezuinigingen en technische aanpassingen in bestaande instrumenten. Gemeenten worden zo niet in staat gesteld om meer mensen naar vermogen mee te laten doen;
2. Het succes van Werken naar Vermogen wordt door het kabinet volledig afhankelijk gemaakt van de inspanningen van gemeenten. Uit het wetsvoorstel komt geen overtuigend beeld naar voren hoe de WWNV ook voor werkgevers perspectief biedt om plekken beschikbaar te stellen aan *mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Goede (werkgevers)dienstverlening en een vergrijzende arbeidsmarkt zouden voldoende moeten zijn om meer mensen aan het werk te krijgen.* De VNG spreekt deze veronderstelling met klem tegen. Het succes van de WWNV is evenzeer afhankelijk van de bereidheid en mogelijkheden van werkgevers om plekken ter beschikking te stellen. De VNG verwacht van het kabinet dat zij op dit punt meer verantwoordelijkheid neemt en werkgevers gericht faciliteert;
3. Het financiële kader van de WWNV is opgesteld vanuit de idee om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Dat op orde brengen beperkt zich in onze ogen tot de rijksbegroting. Het financiële kader van de WWNV brengt voor gemeenten grote risico's met zich mee en legt deze bovendien eenzijdig bij hen neer. De komende jaren zullen door de te snelle afbouw van de rijkssubsidie voor de sociale werkvoorziening en de gelijktijdige afbouw van het re-integratiebudget zeer veel gemeenten in de problemen komen. Voor re-integratie anders dan de Wsw zal niet of nauwelijks budget resteren. De hoog oplopende tekorten op de uitvoering van de bijstand (voor 2011 alleen al ingeschat op € 669 miljoen) betekenen bovendien dat gemeenten de invoering van de WWNV beginnen vanuit grote achterstand. De ambities van het kabinet om meer mensen naar vermogen te laten werken zullen niet gerealiseerd kunnen worden;
4. Het concept Werken naar Vermogen vraagt om het maken van scherpe keuzes. Om vraag en aanbod op lokaal, regionaal en landelijk niveau bij elkaar te brengen zijn speciale arrangementen nodig. Het simpel matchen op een bestaande vacature zal voor het merendeel van de doelgroep van deze wet niet mogelijk zijn. Werken naar vermogen vraagt om maatwerk. In de begeleiding en training van mensen, in het creëren van passende werkplekken (jobcarving) en in de ondersteuning van werkgevers (van financiële ondersteuning tot jobcoaching). De VNG constateert dat dit concept wetsvoorstel de beleidsvrijheid van gemeenten zodanig beknot, dat de wet daarmee onuitvoerbaar wordt voor gemeenten. Terwijl wij er van overtuigd zijn dat gemeenten als geen andere partij in staat zijn om effectief te opereren, mits zij de daarvoor benodigde ruimte en handelingsvrijheid krijgen.

Wij doen dan ook een klemmend beroep op het kabinet om gemeenten op deze punten tegemoet te komen en hen zo in staat te stellen om op een verantwoorde manier invulling te kunnen geven aan Werken naar Vermogen.

In de bijlage lichten wij nader toe hoe wij tot ons oordeel zijn gekomen.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by a horizontal line and a vertical line that curves back to the right.

drs. C.J.G.M. de Vet,  
lid directieraad

## ***Toelichting op het bestuurlijk advies WWNV***

### *WWNV is aanpassingswetgeving*

De VNG onderschrijft het belang van een stelsel dat uitgaat van de mogelijkheden en kansen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers stimuleert om arbeidsplaatsen open te stellen voor deze groep. Al in onze brief aan de informateur van 5 augustus 2010 hebben wij gepleit voor een geïntegreerde regeling voor activering en participatie van de verschillende doelgroepen, ongeacht hun uitkeringsrechten. De huidige Wwb, Wsw en Wajong zouden omgevormd moeten worden tot één financieel ontschotter regeling onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Op die manier kunnen de mogelijkheden van werkzoekenden en werkgevers maximaal benut worden.

De VNG constateert dat het concept wetsvoorstel niet een integrale nieuwe wet bevat, vanuit de gedachte van een *grand design*, maar dat het veeleer gaat om wijziging van bestaande wet- en regelgeving *onder de noemer* Wet werken naar vermogen. Op zich is daar niets op tegen, maar feitelijk stellen wij vast dat naast forse ombuigingen er alleen sprake is van aanpassingswetgeving, met daarbij voor gemeenten een nieuw instrument (loondispensatie) en een uitbreiding van de doelgroep (Wajong). Daarmee lijkt het ambitieniveau van de ombuigingen overheersend te zijn in deze voor gemeenten grote en uitdagende operatie.

### *Arbeidsmarkt vraagstuk vraagt om maatwerk en integraliteit*

De opgave waar gemeenten de komende jaren voor staan beperkt zich niet tot een geïsoleerd werkloosheidsprobleem dat met een snelle matching van vacatures en kandidaten opgelost kan worden. Het dichten van de kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan niet worden opgelost door enkelvoudige maatregelen als het verbeteren van de werkgeversdienstverlening of het inzetten van het instrument loondispensatie. Ook de vergrijzing biedt geen automatische openingen voor mensen die nu een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Bemiddeling is maatwerk. De opgave voor gemeenten is om een samenhangend pakket van maatregelen te treffen, niet alleen gericht op het bevorderen van re-integratie, maar ook op preventie van werkloosheid door een gericht beleid op het verminderen van schooluitval, een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en "trek in de schoorsteen", het scheppen van een krachtig ondernemersklimaat en een samenhangend pakket van voorzieningen voor de zogenaamde multi-problematiek. De VNG is dan ook in beginsel positief over decentralisatie van taken op het gebied van werk, jeugdzorg en Awbz, omdat dit het handelingsperspectief van gemeenten aanzienlijk kan vergroten.

### *Gezamenlijke uitdaging*

De rol en verantwoordelijkheid van gemeenten wordt in het concept wetsvoorstel uitgebreid geregeld. De werkgever wordt slechts indirect geadresseerd. Het kan in onze ogen niet zo zijn dat het succes van de WWNV staat of valt met de inspanning van gemeenten. Dan overschat het kabinet de maakbaarheid van zowel samenleving als arbeidsmarkt.

Uit het concept wetsvoorstel blijkt niet dat het kabinet werkgevers actief ondersteunt en faciliteert. Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goed werkende arbeidsmarkt en stelsel van sociale zekerheid, vragen wij het kabinet om meer overtuigend neer te zetten hoe ook zij een gerichte bijdrage kan leveren aan de facilitering van werkgevers. Overigens zouden ook sociale partners hun inzet op dit vraagstuk kunnen intensiveren. Het is gelukkig steeds meer gebruikelijk om in CAO's afspraken te maken over de instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De inzet zou moeten zijn om in nog meer sectoren en branches afspraken te maken, daarin expliciet getallen op te nemen met betrekking tot de Wsw en loondispensatie en het belang van deze afspraken ook uit te dragen. Ook vragen wij aan het kabinet een bijdrage in het belonen van samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere partners.

*Dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de WWNV neemt niet weg dat andere partijen ook een belangrijk aandeel hebben in het toekomstige succes of falen van de nieuwe wet. Gemeenten zullen bij het vormgeven en uitvoeren van hun arrangementen in gesprek moeten gaan met bedrijven, onderwijsinstellingen, aanbieders van AWBZ voorzieningen en andere ketenpartners en stevig de regie moeten pakken op het samenspel van al deze externe spelers.*

De medewerking van deze partners is onontbeerlijk voor het welslagen van het kabinetsvoornemen. Voor het aanbieden van passende arbeidsplekken, voor het ontwikkelen van nieuwe scholingsarrangementen en een betere afstemming rondom de begeleiding van gezinnen met problemen.

De belangen van deze partijen liggen echter niet automatisch in het verlengde van die van gemeenten. Wij doen dan ook een klemmend beroep op het kabinet om het gemeenten mogelijk te maken om de bovengenoemde vraagstukken met elkaar in verbinding te kunnen brengen.

Eenzijds door bij de uitwerking van de decentralisaties in wet- en regelgeving de afzonderlijke systematieken, prikkels en informatie- en verantwoordingsarrangementen op elkaar af te stemmen. Anderzijds door – veel meer en gericht dan nu het geval is – belemmeringen weg te nemen. Onze leden geven aan dat zij in het gesprek met het lokale en regionale bedrijfsleven mogelijkheden zien om de maatschappelijke opdracht van gemeenten en maatschappelijk verantwoord ondernemen met elkaar te verbinden. Deze één op één benadering levert echter op korte termijn niet voldoende op om van Werken naar Vermogen een succes te maken. Om meer snelheid en massa te krijgen is het van groot belang dat het rijk zelf ook initiatieven ontplooit om individuele werkgevers te faciliteren. Daarover is in het concept wetsvoorstel niets terug te vinden.

Daarnaast hebben Rijk en VNG bestuurlijke afspraken gemaakt over de ruimte die gemeenten krijgen bij het organiseren van bovenlokale samenwerking. VNG verwacht van het Rijk een gerichte positieve stimulans om spelers op de arbeidsmarkt te verleiden en belonen voor samenwerking. Eén van de mogelijkheden is om samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en externe partijen in de regio te belonen.

Rijk en gemeenten hebben hierin als medeoverheden een duidelijk gezamenlijk belang.

### ***Deelconclusie***

*Het succes van Werken naar Vermogen wordt door het kabinet volledig afhankelijk gemaakt van de inspanningen van gemeenten. Uit het wetsvoorstel komt geen overtuigend beeld naar voren hoe de WWNV ook voor werkgevers perspectief biedt om plekken beschikbaar te stellen aan mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Goede (werkgevers)dienstverlening en een vergrijzende arbeidsmarkt zouden voldoende moeten zijn om meer mensen aan het werk te krijgen. De VNG spreekt deze veronderstelling met klem tegen. Het succes van de WWNV is evenzeer afhankelijk van de bereidheid en mogelijkheden van werkgevers om plekken ter beschikking te stellen. De VNG verwacht van het kabinet dat zij op dit punt meer verantwoordelijkheid neemt en werkgevers gericht faciliteert.*

*Wat hebben gemeenten nodig?*

Om de WWNV tot een succes te maken hebben gemeenten – naast het draagvlak en inzet van werkgevers en andere partijen – nodig:

1. Instrumenten die aansluiten bij de kansen en beperkingen van werkzoekenden en werkgevers;
2. Een toereikend financieel kader;
3. De ruimte om maatwerk te leveren.

#### **Ad 1. De instrumenten binnen de WWNV**

Gemeenten moeten met de WWNV kunnen beschikken over instrumenten die een match tussen werkzoekende en werkgever mogelijk maken en er bovendien voor zorgen dat de relatie tussen beiden in stand kan blijven.

Gemeenten moeten in kunnen spelen op de randvoorwaarden die werkgevers stellen. Veelal komt dat neer op een financiële compensatie voor de lagere arbeidsproductiviteit en het beperken van risico's, zoals ziekteverzuim en het organiseren van begeleiding (jobcoaching) op de werkplek.

#### *Loondispensatie bureaucratisch uitgewerkt*

In de concept wet wordt grote nadruk gelegd op de nieuwe instrumenten loondispensatie en de no risk polis voor werknemers die niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen. De VNG ziet deze instrumenten als aanvulling op het bestaande gemeentelijke instrumentarium.

Wel moeten we constateren dat gemeenten in de toekomst min of meer noodgedwongen over moeten stappen op de inzet van loondispensatie. Scholing, begeleiding, jobcarving, jobcoaching en werkplekaanpassingen voor een grotere groep mensen (Wwb + Wajong + Wsw) moeten immers betaald worden uit een veel lager re-integratiebudget. Het budget biedt na voornoemde interventies geen ruimte meer voor het betalen van loonkostensubsidies, ook niet als werkgevers zelf aangeven de voorkeur hieraan te geven boven de inzet van loondispensatie. De VNG benadrukt dat het van groot belang is dat gemeenten ook in de toekomst de (financiële) ruimte blijven krijgen om arrangementen samen te stellen die aansluiten bij de vraag van werkgevers en de behoeften van werkzoekenden.

De uitwerking door het kabinet van het instrument loondispensatie baart ons op een aantal punten grote zorgen.

In het wetsvoorstel is een toegangstoets opgenomen: aan de start van het proces en periodiek om vast te stellen of iemand nog steeds aangewezen is op loondispensatie. De VNG stelt voor deze toegangstoetsen af te schaffen. De mogelijkheden en onmogelijkheden van mensen komen vaak pas echt in beeld als deze worden onderzocht en getoetst in een arbeidsmatige omgeving. De eerste ervaringen in de pilot loondispensatie wijzen uit dat het lastig is om aan de voorkant goed vast te stellen of iemand aangewezen is op loondispensatie. Het risico is daarmee groot dat mensen die zich niet zelfstandig kunnen redden op basis van de toets onterecht worden uitgesloten omdat ze "te goed" ogen. Gemeenten kunnen ook op basis van een lichte toets vaststellen of een werkzoekende zich zelfstandig op de arbeidsmarkt zou kunnen redden. Een goede loonwaardebepaling is dan het middel om vast te stellen of het inzetten van loondispensatie of een ander instrument noodzakelijk is.

Voor de loonwaardemeting zelf geldt dat het instrument ondersteunend moet zijn bij het totstandbrengen van matches tussen werkgevers en werkzoekenden. Uit de memorie van toelichting maken wij op dat werkgever en gemeente via de loonwaardemeting "vastgepind" worden op het bedrag voor loondispensatie. Dit bedrag wordt immers vastgelegd in een individuele beschikking voor zowel werkgever als werkzoekende.

Het objectiveren van kansen en mogelijkheden is een goed streven, maar alleen als het aansluit bij de dynamiek van de arbeidsmarkt. Voor "gewone" werkzoekenden geldt dat zij – binnen de kaders van de CAO en rechtspositieregeling – een individuele onderhandeling aangaan met de werkgever. Er is ruimte om zaken tegen elkaar uit te ruilen: salaris, ontwikkelmogelijkheden, begeleiding, scholing en vrije tijd staan niet in vaste verhouding met elkaar. Waarom zouden we de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dan wél vast willen pinnen op alleen de factor loonwaarde? Gemeenten én werkgevers hebben binnen de WWNV behoefte aan een zekere onderhandelingsruimte.

Het inzetten van loondispensatie lost alleen het probleem van de lagere loonwaarde op. Werkgevers geven aan dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de doelgroep in dienst te nemen. Daarbij staat het "ontzorgen" van de werkgever centraal; uit handen nemen van administratie, verminderen van het risico van uitval en het aanpassen van de werkplek. Gemeenten zullen dus naast loondispensatie maatregelen in moeten zetten als jobcoaching, no riskpolis, werkplekaanpassingen en mogelijk detachering of een vorm van payrolling. Deze instrumenten kunnen – in tegenstelling tot de loondispensatie zelf – niet betaald worden uit het uitkeringsbudget. Gezien de snelle afbouw van het Participatiebudget en de hoge kosten van de Wsw de eerste jaren wijzen wij het kabinet op het risico dat te weinig budget overblijft voor aanvullende maatregelen.

De VNG constateert verder dat veel beslissingen in het werkproces van loondispensatie vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. De VNG vraagt het kabinet te kijken of dit proces vereenvoudigd kan worden. Vooral de bezwaar en beroepsprocedure na de toegangstoets is een merkwaardige, omdat die toegangstoets in de huidige plannen wordt uitgevoerd door een onafhankelijke derde. Het is niet in het belang van de werkzoekende dat er een uitgebreide discussie ontstaat tussen gemeente, onafhankelijke derde en cliënt over de toegangstoets. Ook dit pleit voor het afschaffen van de toegangstoets.

Over de uitwerking van loondispensatie in het wetsvoorstel heeft de VNG nog de volgende opmerkingen en vragen:

- Waarom wordt een werknemer met loondispensatie niet verzekerd voor de Ziektewet en WIA?
- De berekeningswijze van de aanvullende uitkering pakt bijzonder gunstig uit voor alleenstaanden. Gehuwden gaan er nauwelijks op vooruit. Is het kabinet zich van deze prikkel bewust?
- Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk of iemand die parttime werkt, na zeven jaar aangevuld wordt tot 100% WML op fulltime basis. Als dat het geval is, is dat een sterke aanmoediging om parttime te werken. Voor gemeenten kan het betekenen dat de loonaanvulling door de gemeenten voor iemand met een loonwaarde van 20% hoger uitvalt dan het uitkeringsbedrag dat daar tegenover staat.
- Vanwege de sterk teruglopende budgetten voor re-integratie zullen veel gemeenten gedwongen zijn loonkostensubsidies af te bouwen. Voor de groep die met loonkostensubsidie aan het werk is en die door het wegvallen van die subsidie weer in een uitkering dreigt te belanden, zouden gemeenten ook graag loondispensatie inzetten. De VNG stelt dan ook voor om de doelgroepbepaling van de loondispensatie te verbreden conform artikel 10 lid 2 uit de huidige WWB, die luidt: 'Het eerste lid (= Personen die algemene bijstand ontvangen, personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden hebben, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling) is van overeenkomstige toepassing op personen die vanwege een voorziening gericht op arbeidsinschakeling niet tot een van de groepen, bedoeld in het eerste lid, behoren.'

- Het kabinet kiest er voor om een groep jongeren met arbeidsvermogen nog tijdelijk onder de verantwoordelijkheid van UWV te laten vallen. Deze groep zal in 2014, één jaar na inwerkingtreding van de WNV overgedragen worden aan gemeenten. Realiseert het kabinet zich dat deze groep en hun werkgevers in korte tijd te maken krijgt met twee uitvoerders, UWV en gemeenten? Welke prikkels zijn er voor het UWV om in de groep te investeren? En om met gemeenten te overleggen over een goede overgang?

#### *Wsw blijft aantrekkelijke vluchtheuvel*

Het kabinet verengt de Wsw tot beschut werk met een aangepaste indicatie en, zoals uit de Hoofdlijnennotitie blijkt, een CAO. De VNG onderschrijft het uitgangspunt van het kabinet dat zoveel mogelijk mensen bij reguliere werkgevers aan de slag moeten gaan. Het aantal mensen dat in een beschutte omgeving werkt zal daardoor kunnen dalen.

De VNG maakt zich wel zorgen over de aparte positie die beschut werk blijft innemen. Het kabinet constateert terecht dat in de huidige regelingen (Wwb, Wajong, Wsw) grote verschillen zitten tussen de beloning en/of uitkeringshoogte en ziet dat als een belangrijke reden om de verschillen te verkleinen. De VNG heeft gepleit voor één regeling voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, juist om te voorkomen dat bepaalde instrumenten aantrekkelijker zijn en een aanzuigende werking hebben. We moeten constateren dat het kabinet er voor kiest verschil te laten bestaan tussen mensen die met loondispensatie werken (afhankelijk van de loonwaarde en groei minimaal 70% en maximaal 100% WML) en mensen die beschut werken (100% WML ongeacht loonwaarde). Voor burgers is beschut werk veruit het meest gunstig regime binnen Werken naar vermogen als het gaat om arbeidsvoorwaarden en zekerheden. Gemeenten vrezen dan ook dat – ondanks de voorgenomen strengere indicatie – beschut werk een sterk aanzuigende werking zal hebben en er lange wachtlijsten zullen ontstaan. De re-integratieverplichting voor Wsw-geïndiceerden heeft in dit verband niet zo veel om het lijf. Omdat de indicatie aangeeft dat deze mensen alleen in een beschutte omgeving kunnen functioneren, beperkt het alternatief voor beschut werk zich tot het verrichten van maatschappelijk nuttige taken met behoud van uitkering. Als daar al middelen voor beschikbaar zijn. Hierop komen we later in ons advies nog terug.

#### **Deelconclusie:**

*Het ontbreken van een duidelijke en samenhangende benadering en aanpak van het kabinet op Werken naar Vermogen die erop gericht is om gemeenten in staat te stellen een activerend arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen en meer mensen naar vermogen mee te laten doen. De WNVN verwordt in het concept wetsvoorstel tot een optelsom van bezuinigingen en technische aanpassingen in bestaande instrumenten. Gemeenten worden zo niet in staat gesteld om meer mensen naar vermogen mee te laten doen.*

#### **Ad 2. Financieel kader WNVN**

Het kabinet boekt bezuinigingen op het re-integratiebudget te fors en te snel in, compenseert gemeenten onvoldoende voor de stijging van de uitvoeringskosten, geeft gemeenten onvoldoende zekerheid ten aanzien van het budget voor de uitkeringen en legt de risico's eenzijdig bij gemeenten neer. De VNG acht de financiële risico's van het concept wetsvoorstel voor gemeenten onaanvaardbaar groot. Waar het kabinet spreekt over het op orde brengen van de overheidsfinanciën, betreft dat alleen de rijksfinanciën. Deze boodschap heeft de VNG ook afgegeven na haar Algemene Ledenbijeenkomst dit jaar. De VNG moet helaas constateren dat bij de verdere uitwerking van de concept wetsstekst niets is gedaan met deze noodkreet van gemeenten.



### *Bezuiniging Wsw leidt tot groot financieel gat*

Als gevolg van de nieuwe wet ontstaat in de eerste jaren een groot financieel gat voor gemeenten. Mensen die nu in de Wsw zitten behouden volgens de wet hun rechten en daarmee ook hun gunstige cao. De gemiddelde loonkosten zijn 120% van het wettelijk minimumloon. Hoewel het een "incidenteel knelpunt" betreft, gaat het wel om een periode van 10 tot 20 jaar waarin deze loonkosten zo hard op het totaalbudget drukken dat de 400.000 mensen die gebruik gaan maken van Werken naar vermogen in de knel komen. Zij dreigen aan de kant te komen staan. Ook de begeleiding van de 100.000 huidige Wsw-ers komt sterk onder druk te staan.

### *Herstructureringsfaciliteit ondersteunt gemeenten onvoldoende*

Om gemeenten in staat te stellen de herstructurering van de Wsw goed op te pakken stelt het kabinet een budget ter beschikking van € 400 miljoen in 7 jaar tijd. In 2012 komt een bedrag van € 10 miljoen vrij voor de herstructurering. Op basis van een evaluatie na 2 jaar zou vastgesteld moeten worden of het door het kabinet gereserveerd bedrag van € 100 miljoen daadwerkelijk vrijgegeven wordt aan gemeenten.

In zijn advies geeft de commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening aan dat een transitie van deze omvang mogelijk is, mits het kabinet een aantal wijzigingen doorvoert in de Wsw die het kostenniveau terugbrengen en mits *op korte termijn* een bedrag van € 100 miljoen vrijkomt. Gemeenten en SW bedrijven zullen al vanaf 2012 forse investeringen moeten doen voor een beheerste transitie.

*Om de transitie in de Wsw mogelijk te maken zijn naar onze mening de volgende stappen noodzakelijk: direct (in 2012) beschikbaar stellen van de € 100 miljoen om de grote investeringen in de beginperiode mogelijk te maken, concrete afspraken tussen rijk en gemeenten over de uitkering van de toegezegde middelen, over de berekeningswijze van het budget, met daarbij heldere voorwaarden. Ook moet eerder dan in 2015 de totale omvang van de herstructureringsfaciliteit vastgesteld worden.*

### *Grote tekorten Wwb 2010 en 2011*

VNG vindt het zeer teleurstellend dat het kabinet geen uitvoering geeft aan het onafhankelijk onderzoek naar de hoogte van het macrobudget 2011. Deze toezegging aan gemeenten was wel opgenomen in de Hoofdlijnennotitie, maar is niet overgenomen in de concept wetstekst. Voor gemeenten betekent dit dat zij de operatie Werken naar Vermogen starten vanuit een enorme achterstand. Dit jaar komen gemeenten zo'n 670 miljoen euro tekort op de uitvoering van de bijstand, terwijl in het bestuursakkoord 2007-2011 afgesproken was dat het gemeentelijk risico beperkt zou blijven tot 12.500 uitkeringen (omgerekend 169 miljoen euro). Om een succesvolle start te kunnen maken met Werken naar Vermogen pleiten wij om dit onafhankelijk onderzoek wel uit te voeren en gemeenten te compenseren voor de bedragen die uitstijgen boven het afgesproken risico van 12.500 uitkeringen.

### *Tekorten op uitkeringsbudget reëel*

Belangrijk is dat gemeenten over voldoende middelen beschikken om uitvoering te kunnen geven aan de taken die zij in medebewind uitvoeren (art. 108, Gemeentewet). Het kabinet stelt dat met het hanteren van de systematiek van vóór 2007 gemeenten (macro) weer voldoende budget zullen ontvangen voor het betalen van de uitkering.

De VNG constateert dat er een reële kans is dat gemeenten een te laag budget zullen ontvangen. Het rijk doet zowel aannames ten aanzien van het aantal mensen dat straks aan de slag gaat als het bedrag dat daarmee wordt terugverdiend op de uitkering. Tegenvallende aantallen en/of uitkeringsbedragen komen voor rekening van gemeenten, ook als zij gezien de omstandigheden het maximaal haalbare presteren. Gezien de onzekerheid over de beleidseffecten adviseert de VNG om bij de vaststelling van het macrobudget WWB-inkomensdeel uit te gaan van de *gerealiseerde* gemiddelde uitkeringsprijs en niet van een theoretische uitkeringsprijs.

#### *Correcte verdeling van de middelen*

VNG dringt aan op een goede en eerlijke verdeling van de macrobudgetten. De concept wetstekst biedt weinig inzicht en houvast op dit punt.

Wij zien graag een brede heroverweging van het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB. Niet alleen omdat er een nieuwe doelgroep wordt toegevoegd en de loondispensatie uit dit budget wordt bekostigd, maar ook omdat het huidige model naar onze mening gebrekkig werkt. Wat betreft het Participatiebudget geldt dat de verschillen tussen regio's in werkgelegenheid, arbeidspotentieel en financiële slagkracht enorm zijn. Bij de verdeling van de middelen moet hiermee voldoende rekening worden gehouden. De VNG biedt aan mee te denken over een nieuw model.

#### *Uitvoeringskosten te laag*

In de WWNV worden gemeenten verantwoordelijk voor een grotere groep mensen. Het kabinet kijkt er voor om gemeenten hiervoor te compenseren door de overheveling van de uitvoeringskosten Wajong van UWV naar het Gemeentefonds. Het kabinet heeft niet – indachtig de Code Interbestuurlijke Verhoudingen – via een art 2 onderzoek aannemelijk gemaakt dat de kosten voor gemeenten die samenhangen met de uitvoering van de WWNV optellen tot het bedrag dat UWV nu aan Wajongers uitkeert.

De VNG constateert dan ook dat het genoemde budget veel te laag is. De gemiddelde uitvoeringskosten van een gemeente voor een bijstandsgerechtigde bedragen € 2.800. Wij dringen dan ook aan op een onderzoek ex art 2 Financiële Verhoudingswet<sup>1</sup> om vast te stellen welk bedrag aan uitvoeringskosten aan het Gemeentefonds toegevoegd moet worden.

Daarnaast blijkt dat niet het volledige, maar slechts een deel van het UWV budget wordt overgeheveld. In tabel 8.4 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er vanaf 2013 uitvoeringskosten Wajong bij het UWV vrijvallen. Die lopen op tot 48 miljoen in 2015. De VNG vindt het logisch dat de uitvoeringskosten die bij het UWV vrijvallen vanwege de beperking van de doelgroep, richting gemeenten gaan omdat de gemeentelijke doelgroep wordt uitgebreid.

Uit tabel 8.12 blijkt echter dat gemeenten in 2015 maar 27 miljoen euro extra ontvangen. De VNG vindt het merkwaardig dat de resterende 21 miljoen niet aan gemeenten wordt overgemaakt en vraagt het kabinet dat alsnog te doen.

---

<sup>1</sup> Art 2 FVW: Bij beleidsvoornemens van het rijk die (kunnen) leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, worden de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten aangegeven. Tevens wordt aangegeven op welke manier deze opgevangen kunnen worden.

### *Kosten Wsw mogelijk onbeheersbaar*

Gemeenten krijgen voor de nieuwe instroom met indicatie beschut werk een vergoeding van het rijk op basis van 100% van het wettelijk minimumloon. Die vergoeding hebben gemeenten ook nodig, want in de wet wordt geregeld dat de nieuwe instroom een dienstbetrekking heeft, zoals dat nu in de WSW ook het geval is. Daarmee gelden ook de bepalingen uit de Wet op het minimumloon.

De VNG constateert dat de kosten voor beschut werk mogelijk onbeheersbaar zijn. Het kabinet kiest voor het aanpassen van de Wsw (aanscherpen indicatie) en niet voor een nieuwe wet voor beschut werk. Het is niet ondenkbaar dat de rechter zal oordelen dat mensen met de indicatie beschut werk en mensen die met de oude indicatie ingestroomd zijn vergelijkbaar werk onder vergelijkbare omstandigheden verrichten. En dat ook de nieuwe instroom daarmee onder de voorwaarden van de oude CAO moet vallen.

Aangezien de meerkosten voor rekening van gemeenten zijn, lopen gemeenten een groot financieel risico. Indien dit effect optreedt, vindt de VNG het de verantwoordelijkheid van de wetgever om hier in wetgeving een oplossing voor te vinden of gemeenten te vergoeden voor deze hogere uitgaven.

### *Extra bezuiniging Participatiebudget*

Het kabinet boekt ten opzichte van de Hoofdlijnennotitie en het onderhandelaarsakkoord een extra bezuiniging in op het re-integratiebudget. Omdat werkgevers na een aantal jaren bij het UWV kunnen aankloppen voor middelen ter ondersteuning van werknemers die met loondispensatie werkzaam zijn, wordt een deel van het budget voor gemeenten uitgenomen. Nog afgezien van de vraag of het geschetste beleidseffect ook daadwerkelijk zal optreden, pleit de VNG voor het instandhouden van het budget zoals dat eerder is opgenomen in de Hoofdlijnennotitie en onderhandelaarsakkoord. Het is zeer onverstandig om nu al weer te gaan knabbelen aan het budget waar gemeenten een zeer kwetsbare groep mee moet helpen.

### *Geen inzicht in gevolgen voor individuele gemeenten*

Het concept wetsvoorstel geeft alleen op macroniveau inzicht in de financiële effecten voor gemeenten. De impact van het nieuwe financiële kader voor individuele gemeenten wordt niet inzichtelijk gemaakt. Een eerste berekening door VNG laat zien dat er grote verschillen kunnen optreden tussen gemeenten, afhankelijk van de manier waarop het budget wordt vastgesteld en verdeeld. Wij vinden het dan ook belangrijk dat het Rijk voorkomt dat gemeenten "financieel door het ijs zakken". Daarvoor is een goede inschatting en monitoring van de effecten voor individuele gemeenten door het Rijk in onze ogen noodzakelijk.

### *Europese context*

In Europees verband zijn spelregels afgesproken om te voorkomen dat landen ongeoorloofde staatssteun verschaffen en daarmee de werking van de arbeidsmarkt en de onderlinge concurrentie verstoren. Onduidelijk is of gemeenten met de inzet van loondispensatie deze afspraken overtreden. Wij vragen het kabinet dan ook om deze vraag goed te onderzoeken en waar noodzakelijk zorg te dragen voor de notificatie van verenigbare staatsteun door de Europese Commissie vóór inwerkingtreding van de wet.

**Deelconclusie:**

Het financiële kader van de WWNV is opgesteld vanuit de idee om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Dat op orde brengen beperkt zich in onze ogen tot de rijksbegroting. Het financiële kader van de WWNV brengt voor gemeenten grote risico's met zich mee en legt deze bovendien eenzijdig bij hen neer. De komende jaren zullen door de te snelle afbouw van de rijkssubsidie voor de sociale werkvoorziening en de gelijktijdige afbouw van het re-integratiebudget zeer veel gemeenten in de problemen komen. Voor re-integratie anders dan de Wsw zal niet of nauwelijks budget resteren. De hoog oplopende tekorten op de uitvoering van de bijstand (voor 2011 alleen al ingeschat op € 669 miljoen) betekenen bovendien dat gemeenten de invoering van de WWNV beginnen vanuit grote achterstand. De ambities van het kabinet om meer mensen naar vermogen te laten werken zullen niet gerealiseerd kunnen worden.

**Ad 3. Ruimte voor maatwerk**

Gemeenten moeten in staat gesteld worden om zélf keuzes te maken. Het financiële kader is te mager en de uitdagingen immens. Om aan te kunnen sluiten bij de kansen en mogelijkheden van de (regionale) arbeidsmarkt moeten gemeenten scherpe prioriteiten kunnen stellen.

De VNG constateert dat de beleidsvrijheid van gemeenten in de concept wetstekst duidelijk wordt ingeperkt ten opzichte van de Hoofdlijnennotitie en het onderhandelaarsakkoord.

Dat levert een vreemde paradox op. Kennelijk onder de indruk van het succes van de Wwb heeft het kabinet het vertrouwen in gemeenten om ook de WWNV tot een succes te maken. Tegelijkertijd is er kennelijk zo weinig vertrouwen in de uitvoering door gemeenten, dat het kabinet in wet- en regelgeving allerlei aanvullende maatregelen opneemt om tot soms in detail te kunnen sturen.

Bij een gedecentraliseerde bevoegdheid passen geen vergaande wettelijke voorschriften en verplichtingen voor bepaalde doelgroepen of over de manier waarop middelen uit het ontschot (!) Participatiebudget ingezet moeten. Deze vergaande bemoeienis van het rijk met de keuzes van gemeenten druist in tegen het principe van decentralisatie van bevoegdheden en maakt het gemeenten onmogelijk om passende arrangementen te maken en te sturen op resultaat.

**Knellende norm voor beschut werk**

De macronorm voor (op termijn) 30.000 plekken beschut werk wordt in de wet vertaald naar een individuele, gemeentelijke normstelling. Gemeenten moeten in hun verordening opnemen dat "de inzet voor Wsw dienstbetrekkingen tenminste een derde deel bedraagt van het aantal van deze dienstbetrekkingen dat is beëindigd".

Het rijk geeft zich bovendien de mogelijkheid om het zeer zware instrument "indeplaatsstelling" toe te passen en op kosten van de gemeente dienstbetrekkingen in te vullen als deze normering niet wordt gehaald.

Ormdat in het verleden de arbeidsmarkt ook een factor is geweest voor de taakstelling Wsw<sup>2</sup> loopt het aantal mensen per duizend inwoners per gemeente, dat werkzaam is in de Wsw ver uiteen. Van 1 op de 1.000 tot meer dan 10 op de 1.000 (een factor 10 verschil). Door de 1/3 terugplaatsingsnorm voor individuele gemeenten houdt het kabinet deze scheefgroei in stand en worden gemeenten gedwongen een vast percentage van hun re-integratiebudget uit te geven aan de Wsw.

---

<sup>2</sup> In bepaalde regio's werden bijvoorbeeld massaontslagen als gevolg van het teloorgaan van bepaalde sectoren verzacht door extra plekken in de sociale werkvoorziening. Dit effect is ook opgetreden bij de WAO.

Aangezien de kosten voor dienstbetrekkingen relatief hoog zijn en er op termijn gezocht zal worden naar een volledig objectieve manier van het verdelen van het Participatiebudget, zullen deze gemeenten in grote financiële problemen komen.

De VNG pleit dan ook voor het afschaffen van de individuele norm voor instroom in beschut werk. Door de macro norm van 30.000 plaatsen beschut werk te monitoren en in het bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG te bespreken wordt veel meer recht gedaan aan de wijze waarop gemeenten de komende jaren invulling moeten geven aan de Wsw.

#### *AmvB Wsw kosten*

Ook zal het rijk in een AmvB uitwerken welke Wsw kosten, of tot welk maximaal bedrag deze kosten, ten laste van het re-integratiebudget gebracht kunnen worden. Hierdoor beperkt het rijk de mogelijkheid voor gemeenten om – aanvullend op het bedrag dat SZW in gedachte heeft voor de Wsw en dat volgens hen toereikend zou moeten zijn – Participatiebudget in te zetten voor de Wsw. Gemeenten worden zo gedwongen om de tekorten op de Wsw te dekken uit hun algemene middelen. In combinatie met de individuele normering van 1/3 instroom in beschut werk levert dat de komende jaren een groot aantal gemeenten op die in acute financiële problemen zullen komen en mogelijk de artikel 12 status aan moeten vragen.

#### *Evenredig inzetten middelen beperkt gerichte inzet*

In de memorie van toelichting is sprake van het evenredig inzetten van de middelen in het Participatiebudget over de verschillende groepen. Daarbij moeten gemeenten in ieder geval aangeven op welke wijze zij omgaan met de no-risk polis.

Deze bepaling leidt ertoe dat de verdeling van de verschillende doelgroepen bepalend is voor de inzet van de middelen (als 1/10 deel van de doelgroep bestaat uit arbeidsgehandicapte jongeren, moet 1/10 deel van het budget verplicht aan hen besteed worden). Gemeenten hebben dan geen enkele vrijheid meer om hier keuzes in te maken. Het werken met meerjarige offensieven voor bepaalde groepen en het werken met algemene instrumenten als vouchers voor werkgevers wordt hierdoor moeilijk zo niet onmogelijk gemaakt. De VNG adviseert het kabinet om uit te gaan van de tekst in het onderhandelaarsakkoord, waarbij gemeenten in een verordening vastleggen op welke wijze zij de middelen *evenwichtig* inzetten.

#### **Deelconclusie**

*Het concept Werken naar Vermogen vraagt om het maken van scherpe keuzes. Om vraag en aanbod op lokaal, regionaal en landelijk niveau bij elkaar te brengen zijn speciale arrangementen nodig. Het simpel matchen op een bestaande vacature zal voor het merendeel van de doelgroep van deze wet niet mogelijk zijn. Werken naar vermogen vraagt om maatwerk. In de begeleiding en training van mensen, in het creëren van passende werkplekken (jobcarving) en in de ondersteuning van werkgevers (van financiële ondersteuning tot jobcoaching). De VNG constateert dat dit concept wetsvoorstel de beleidsvrijheid van gemeenten zodanig beknut, dat de wet daarmee onuitvoerbaar wordt voor gemeenten. Terwijl wij er van overtuigd zijn dat gemeenten als geen andere partij in staat zijn om effectief te opereren, mits zij de daarvoor benodigde ruimte en handelingsvrijheid krijgen.*