

GEVOLGEN WERKEN NAAR VERMOGEN VOOR BURGERS

drs. L. Mallee

Amsterdam, maart 2012
Regioplan publicatienr. 2156

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax :+31 (0)20 - 6265199

Notitie geschreven door Regioplan
Beleidsonderzoek en -advies,
in opdracht van de CG-Raad.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Wajong 2013: duurzaam geen arbeidsmogelijkheden	4
3 Nieuwe WSW: alleen beschut werken	9
4 Werk en bijstand wordt werken naar vermogen	16
5 Gevolgen WWNV voor nieuwe instroom	23
Bijlage: Risico's en mogelijke gedragseffecten	32

GEVOLGEN WERKEN NAAR VERMOGEN VOOR BURGERS

SAMENVATTING

Door de bezuinigingen worden de gemeentelijke re-integratiebudgetten gehalveerd. De vrij besteedbare re-integratiebudgetten staan verder onder druk door het grote beslag van de Wsw en gesubsidieerde arbeid op die budgetten. Hierbij zullen grote verschillen tussen gemeenten ontstaan. Daar komt bij dat de doelgroep voor re-integratie met de introductie van het instrument loondispensatie groter wordt. Re-integratie moet daarom veel selectiever worden ingezet. De samenvoeging van de verschillende budgetten leidt tot concurrentie tussen de verschillende doelgroepen. Met name voor jonggehandicapten die geen recht op inkomensondersteuning van de WWNV hebben, is dit een bedreiging.

Hieronder de belangrijkste gevolgen van de Wet werken naar vermogen voor verschillende groepen op een rij:

Jonggehandicapten

- Jonggehandicapten met arbeidsvermogen worden sterk afhankelijk van de mate waarin gemeenten er in slagen snel een re-integratiebeleid voor (jong)gehandicapten te formuleren en de uitvoering daarvan op te zetten en de benodigde expertise in huis halen.
- Voor jonggehandicapten zijn relatief hoge investeringen nodig voor re-integratie. Het risico bestaat daarom dat gemeenten slechts een klein deel van deze groep zal ondersteunen bij de re-integratie.
- Daarbij lopen jonggehandicapten zonder WWNV-uitkering het grootste risico op beperkte ondersteuning bij re-integratie. Voor gemeenten betekent deze groep immers hoge kosten voor re-integratie en geen baten in de vorm van bespaarde uitkering. Een mogelijke reactie van deze jonggehandicapten is om zelfstandig te gaan wonen om zo recht te krijgen op een WWNV-uitkering.
- Ook voor de groep jonggehandicapten die geen arbeidsmogelijkheden heeft, maar waarvan de duurzaamheid (nog) niet vastgesteld kan worden, bestaat een reëel risico dat gemeenten aan hen weinig aandacht besteden. Deze groep heeft sociaal-medische begeleiding nodig, maar levert in termen van re-integratie niet direct wat op. Een mogelijke gedragsreactie is dat deze jonggehandicapten zich terugtrekken in isolement.
- Jonggehandicapten met een WWNV-uitkering die gaan samenwonen, krijgen te maken met een grote inkomensachteruitgang. Een mogelijk effect kan zijn dat deze jonggehandicapten besluiten daarom niet te gaan samenwonen of dit zo lang mogelijk uit stellen.
- De nieuwe instroom van jonggehandicapten krijgt te maken met het verdwijnen van de studieregeling. Zij zijn vaak niet in staat om de studiefinanciering aan te vullen met inkomsten uit een bijbaantje. Een

mogelijk gedragseffect is dat een deel van deze groep zal stoppen met studeren om hun inkomen veilig te stellen. Dit zal hun kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk verkleinen.

WSW

- Het gevolg van de financiële risico's van de Wsw voor gemeenten zal zijn, dat SW-organisaties meer werk moeten maken van het detacheren van Wsw'ers. Een groot deel van de huidige Wsw'ers zal deze druk naar buiten als een bedreiging ervaren. Dit kan leiden tot een toename van ziekteverzuim en op termijn extra instroom in de WIA.
- Doordat SW-bedrijven op termijn alleen nog werknemers hebben die zijn aangewezen op beschut werk, bestaat er een risico dat deze bedrijven minder aandacht gaan besteden aan de ontwikkeling van hun werknemers. Het perspectief op ontwikkeling van het arbeidspotentieel zou daardoor voor de nieuwe Wsw'ers kleiner kunnen worden.
- Vanaf 2013 hebben Wsw-geïndiceerden geen afdwingbaar recht meer op een Wsw-baan. Hun kansen op werk worden geheel bepaald door beleid, prioriteiten en financiële situatie van de gemeente waar zij wonen. Daarbij komt een reëel risico dat er meer mensen worden geïndiceerd voor de Wsw dan waarvan het kabinet met het Wsw-budget uitgaat. Dit kan tot gevolg hebben dat een deel van de Wsw-geïndiceerden pas na zeer lange tijd of zelfs helemaal niet in aanmerking komt voor een Wsw-plek.
- Gemeenten hebben een financiële prikkel om actief mensen met een WWNV-uitkering door te verwijzen naar UWV voor een Wsw-indicatie, en hen vervolgens met voorrang te plaatsen in Wsw-banen. Dit brengt het risico met zich mee dat de Wsw minder toegankelijk wordt voor niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een WIA-uitkering.

WWB

- Afhankelijk van de prioritering van gemeenten, kan de samenvoeging van de verschillende re-integratiebudgetten een bedreiging zijn voor de huidige WWB'ers. Politici, de media en het publiek zullen nauwgezet volgen of gemeenten de jonggehandicapten wel in voldoende mate ondersteunen. Hierdoor ontstaat het risico dat gemeenten delen van de oude WWB-populatie gaan verwaarlozen.
- WWB'ers die in aanmerking komen voor loondispensatie krijgen met het nieuwe instrument een nieuw perspectief op werk. Een deel van hen zal dit als positief ervaren. Zij krijgen daarmee weer een kans om te gaan werken. Mogelijk vragen zij een keuring om het recht op loondispensatie vast te stellen.
- Andere WWB'ers zullen de mogelijkheid van loondispensatie als bedreiging zien. Zij dachten niet meer lastig gevallen te worden voor werk omdat zij daar niet toe in staat waren. Het zal moeilijk worden voor gemeenten om deze WWB'ers aan het werk te krijgen. Het gaat immers om mensen met een serieuze arbeidsbeperking, weinig gemotiveerd en waarschijnlijk vaak ouder dan 45 jaar.

1 INLEIDING

De CG-Raad heeft aan Regioplan gevraagd om de mogelijke gedragseffecten van de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) in kaart te brengen op basis van het wetsvoorstel dat 27 januari 2012 naar de Tweede Kamer is gestuurd. In deze notitie geven wij een beeld van de *mogelijke* gedragseffecten van de belangrijkste groepen die met de nieuwe wet te maken krijgen.

Omdat de nieuwe wet grotendeels onder de verantwoordelijkheid van afzonderlijke gemeenten komt, is veel afhankelijk van het beleid en uitvoering van deze gemeenten. Hierover is in dit stadium nog niets bekend. Wij zullen hier wel mogelijke risico's benoemen. Deze risico's zijn in dit stadium relevanter dan de mogelijke gedragsreacties. Daarom zullen we relatief veel aandacht besteden aan deze risico's. We hebben in de tekst de belangrijkste risico's en mogelijke gedragsreacties in kaders geplaatst.

Hoewel de WWNV is geïntroduceerd onder het motto één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, is er geen sprake van één regeling. De Wajong, de Wsw en de WWB blijven naast elkaar bestaan.¹ De naam van de WWB wijzigt in Wwnv. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 beschrijven we de veranderingen in deze drie wetten en de gevolgen voor de groepen burgers die tot het einde van 2012 gebruik maken van deze wetten. In hoofdstuk 5 ten slotte gaan we in op de burgers die vanaf 2013 aanspraak maken op de nieuwe WWNV.

¹ Binnen elk van deze drie wetten blijven overigens verschillende subgroepen met andere rechten, plichten en voorzieningen naast elkaar bestaan. In de Wajong gaat het om vier groepen (Wajong t/m 2009, Wajong 2010-2011, de Wajong 2013 en de overgangsgroep Wajong 2012). In de Wsw gaat het om drie groepen (de Wsw tot 15 mei 2011, de Wsw vanaf 1 januari 2013 en de overgangsgroep die tussen 15 mei 2011 en 1 januari 2013 is geïndiceerd). In de WWNV gaat het om twee groepen (jonggehandicapten met en zonder recht op uitkering) en de huidige WWB groep. Negen groepen dus begin 2013, waarvan er na de overgangsperiode nog zeven overblijven.

2 WAJONG 2013: DUURZAAM GEEN ARBEIDSMOGELIJKHEDEN²

2.1 Wat staat er in het wetsontwerp over de nieuwe Wajong?

Instroom vanaf 2013

Vanaf 2013 is de Wajong alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die 'duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie' hebben. Hiervoor wordt het toelatingscriterium van de Wajong aangepast. Terwijl in het oude criterium de mate van arbeidsvermogen wordt uitgedrukt in een arbeidsongeschiktheidspercentage gerelateerd aan het zogenaamde maatmanloon, zal het nieuwe criterium een absolute maat zijn in de zin van het duurzaam ontbreken van arbeidsmogelijkheden. De uitsluitingsgronden voor het recht op een Wajong-uitkering blijven gehandhaafd. Wel wordt er een nieuwe uitsluitingsgrond toegevoegd, namelijk het volgen van een studie. Daarnaast vervalt de wachttijd van een jaar voordat de uitkering ingaat.

Instroom in 2012

De jonggehandicapten die in 2012 in de nWajong stromen, behouden hun recht op nWajong alleen als zij duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben. Wanneer zij wel arbeidsmogelijkheden hebben, eindigt hun recht op nWajong op 31 december 2013. Zij komen vanaf 1 januari 2014 wat betreft re-integratie onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Een deel van deze jonggehandicapten zal recht hebben op een WWNV-uitkering, een deel zal hier geen recht op hebben. Voor toegang tot de WWNV geldt namelijk, in tegenstelling tot de Wajong, een partner-, vermogens-, en huishoudinkomenstoets. Dit betekent dat het inkomen van de partner of ouders waarmee de jonggehandicapte samenwoont en eventueel vermogen van de jonggehandicapte van invloed is op het recht en hoogte van de WWNV-uitkering.

Instroom tot en met 2011

De jonggehandicapten die tot en met 2011 zijn ingestroomd in de Wajong, blijven onder de verantwoordelijkheid van UWV en voor hen zal geen partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets gelden.

² We noemen de Wajong die tot 1/1/2010 gold, *de Wajong of de oude Wajong*. De Wajong die geldt vanaf 1/1/2010 noemen we *de nieuwe Wajong of de nWajong*. De Wajong voor jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en die met de inwerkingtreding van de WWNV gaat gelden, noemen we *Wajong 2013*

2.2 Gevolgen WWNV voor Wajongers

Verlaging uitkering Wajongers met arbeidsmogelijkheden

De hoogte van de Wajong-uitkering zal voor een deel van de Wajongers veranderen. De Wajongers die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, behouden het recht op een uitkering van 75% van het wettelijk minimum loon. Voor de andere Wajongers, die wel arbeidsmogelijkheden hebben, wordt de uitkering vanaf 1 januari 2014 verlaagd van 75% naar 70% van het wettelijk minimum loon.³

Herindeling zittend bestand met nieuw Wajongcriterium

Om vast te stellen voor welke Wajongers de uitkering verlaagd wordt van 75% naar 70% van het WML, zal UWV met het nieuwe Wajong-criterium het hele zittende bestand herindelen.

Jonggehandicapten die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd, zijn al ingedeeld naar arbeidsvermogen. Wajongers in de uitkeringsregeling krijgen 75%, Wajongers in de werkregeling en de studieregeling krijgen 70%.

Wajongers die voor 2010 een Wajong-aanvraag hebben ingediend, worden allen geïndiceerd op arbeidsvermogen. UWV zal hiervoor een 'eenvoudige en lichte' procedure gebruiken. In de Memorie van Toelichting worden de volgende uitgangspunten genoemd (p.38):

- Wajongers die werken of in het recente verleden hebben gewerkt, hebben in principe arbeidsvermogen.
- Wajongers die een re-integratietraject volgen of in het recente verleden hebben gevolgd, hebben in principe ook arbeidsvermogen.
- Wajongers die in een inrichting verblijven en niet werken, hebben in principe geen arbeidsvermogen. Uit het Kennisverslag 2011-I blijkt dat minimaal 28% van de Wajongers in een inrichting wonen (zie p. 42).
- Voor de groep Wajongers die vóór 2010 is ingestroomd, die op 31 december 2013 geen arbeidsvermogen hebben (en in de tussentijd niet hebben gewerkt of een traject hebben gevolgd) wordt aangenomen dat de situatie duurzaam is. Die duurzaamheid zal niet nader worden onderzocht. Zij houden het recht op een uitkering van 75% van het WML.
- Wajongers die het niet eens zijn met hun indeling en nog geen contact hebben gehad met een arts of arbeidsdeskundige, kunnen om een onderzoek vragen. Wajongers bij wie de dossiers geen uitsluitsel geven over de indeling, krijgen een oproep van UWV. Het herindelingsproces eindigt met een formele beschikking, waartegen bezwaar en beroep open staat.

³ Toen een aantal jaren geleden de hoogte van de uitkering van Wajongers werd verhoogd van 70% naar 75% van het WML, kwamen er veel klachten van Wajongers die er door verlaging van de toeslagen krachtens de Toeslagenwet, in totaal nauwelijks op vooruit gingen. Wij verwachten nu voor een deel van de Wajongers een omgekeerd effect.

Een mogelijk risico bij deze 'eenvoudige en lichte' procedure is dat de beoordeling onvoldoende zorgvuldig plaatsvindt. De precieze inrichting van het herindelingsproces is nog niet bekend.

Selectieve inzet re-integratie voor zittend bestand Wajong

Wajongers met arbeidsvermogen kunnen bij UWV terecht voor re-integratie-ondersteuning. Voor deze groep verandert er *in principe* niets wat betreft de re-integratie-ondersteuning en andere voorzieningen. In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat voor deze groep het uitgangspunt geldt van 'een selectieve en effectieve inzet van beperkte re-integratiemiddelen'. Dit uitgangspunt brengt met name risico's met zich mee voor de Wajongers die voor 2010 zijn ingestroomd: in hoeverre kunnen zij nog aanspraak maken op ondersteuning en voorzieningen?

Het valt niet uit te sluiten dat re-integratie-ondersteuning zich zal concentreren op de groep die onder de nWajong valt, dit zijn de Wajongers die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd.

Inkomsten Wajongers worden geheel verrekend met uitkering

Voor Wajongers die na de herindeling duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, worden eventuele inkomsten geheel verrekend met de uitkering. Dit wijzigt niet. In de nWajong worden inkomsten tot 20% van het WML geheel verrekend met de uitkering. Hogere inkomsten worden in de nWajong wel gedeeltelijk vrijgelaten. In de oude Wajong werden inkomsten tot 20% van het WML (als gevolg van het zaagtandpatroon⁴) juist geheel vrijgelaten.

Studieregeling verdwijnt, studenten worden niet toegelaten tot Wajong

Een aparte studieregeling, zoals nu is opgenomen in de nWajong, maakt geen deel uit van de Wajong 2013. Dit betekent dat jongeren die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, niet in aanmerking komen voor Wajong 2013 zolang zij op school zitten of studeren.

Jonggehandicapten die in 2010 of 2011 zijn ingestroomd en in de studieregeling van de nWajong zitten, behouden hun recht op een uitkering van 25% van het WML, zolang zij studeren of naar school gaan. Nadat zij hun opleiding beëindigen, komen ze in aanmerking voor de werkregeling of de uitkeringsregeling van de nWajong.

Jonggehandicapten die in 2012 zijn ingestroomd in de studieregeling van de nWajong en die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, komen pas na beëindiging van hun opleiding in aanmerking voor de Wajong 2013. In de periode tussen 1 januari 2014 en het beëindigen van de opleiding krijgen zij dus geen uitkering.

⁴ Zie CG-Raad: Werk moet lonen. Onderzoek onder Wajongers naar de financiële baten van werk, 2008, p.10, figuur 2.1.

Gedragseffecten Wajongers

- Onze inschatting is dat er weinig gedragseffecten te verwachten zijn bij de huidige Wajongers. Er verandert immers weinig tot niets in de re-integratiemogelijkheden, de uitvoerder en het inkomen van deze groep.
- Jonggehandicapten die al langer in de Wajong zitten, lopen het risico minder toegang te krijgen tot re-integratie-ondersteuning.
- Jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben en dus in de Wajong 2013 komen, hebben geen mogelijkheden meer om bij te verdienen. Mogelijk gevolg is dat zij of afzien van verdiensten, of dit verzwijgen.

2.3 Arbeidsmogelijkheden jonggehandicapten in de WWNV

Op basis van informatie van het zittend Wajong-bestand kunnen we inzicht geven in het arbeidsvermogen van jonggehandicapten die vanaf 2013 een beroep op de WWNV gaan doen.

In tabel 1 geven we een prognose van de omvang van de verschillende groepen van het zittend bestand van de Wajong per 1 januari 2014 weer.

Tabel 1: Prognose omvang zittende bestand Wajong, 1 januari 2014

Groep	Omvang bij benadering
Wajongers zonder arbeidsvermogen	82.000
Wajongers met arbeidsvermogen	124.000
Totaal zittend bestand Wajong	206.000

Bron: Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel WWNV 27-01-2012, p. 67

Van de Wajongers werkt ongeveer een kwart. In totaal zijn dit ruim 50.000 werkende Wajongers. In tabel 2 is te zien dat van de werkende Wajongers iets meer dan de helft in de Wsw werkt en de rest bij een reguliere werkgever.

Tabel 2: Aantal werkende Wajongers, eind 2010

Groep	Omvang
Werkend bij reguliere werkgever	24.789
Werkend in de Wsw	25.617
Totaal aantal werkende Wajongers	50.406

Bron: UWV: Wajongmonitor, tweede rapportage, juni 2011

Arbeidsvermogen jonggehandicapten in WWNV

Gemeenten krijgen met de nieuwe WWNV alleen te maken met jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, blijven bij UWV. Daarom is het

interessant om het aantal werkende Wajongers af te zetten tegen de totale groep Wajongers met arbeidsvermogen. Daarvan werkt ongeveer 41%.⁵

Voor gemeenten is het ook van belang te kunnen inschatten hoeveel ondersteuning de nieuwe doelgroep nodig heeft om aan het werk te komen en blijven. Uit de tabellen 2 en 3 is af te leiden dat ongeveer drie kwart ondersteuning nodig zal hebben: ruim de helft werkt in de Wsw en van diegenen die bij een reguliere werkgever werken, krijgt iets meer dan de helft (51%) nu ondersteuning.

Tabel 3: Ondersteuning Wajongers werkende bij reguliere werkgever

Groep	Aandeel
Werkt met nuluitkering zonder ondersteuning	17%
Werkt met nuluitkering met ondersteuning	9%
Werkt met gedeeltelijke uitkering zonder ondersteuning	17%
Werkt met gedeeltelijke uitkering met ondersteuning	35%
Werkt met behoud van uitkering zonder ondersteuning	14%
Werkt met behoud van uitkering met ondersteuning	7%
Totaal werkende Wajongers bij reguliere werkgever	100%

Bron: UWV Kennisverslag 2011-I, p. 50

Arbidsvermogen jonggehandicapten in WWNV

Uit informatie over het zittend bestand van Wajongers kun je dus afleiden dat de nieuwe groep die door de WWNV onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komt, minimaal 40% in staat is om te werken, maar dat drie kwart daarvan wel ondersteuning nodig heeft. Dit kan ondermeer loondispensatie en/of een jobcoach zijn.

⁵ Uitgaande van 1) de schatting van het Ministerie van SZW dat 60% van de Wajongers arbeidsvermogen heeft (MvT, p. 67) en 2) een totaal aantal Wajongers eind 2010 van 205.100 en aantal werkende Wajongers 50.406 (Wajongmonitor, 2^e rapportage), komt het aandeel werkenden in de groep Wajongers met arbeidsvermogen op 41%

3 NIEUWE WSW: ALLEEN BESCHUT WERKEN

3.1 Wat staat er in het wetsontwerp over de nieuwe Wsw?

De nieuwe Wsw

Vanaf 1 januari 2013 wordt de toegang tot de Wsw beperkt tot mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken. Mensen komen in aanmerking voor de Wsw wanneer zij *als gevolg van een rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek uitsluitend onder aangepaste en beschutte omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn*. Mensen die met ondersteuning bij een reguliere werkgever kunnen werken, dit zijn ondermeer diegenen die nu een indicatie begeleid werken Wsw krijgen, worden niet meer toegelaten. Mensen met een Wsw-indicatie zijn vanaf 2013 verplicht mee te werken aan re-integratie.

Indicatie

De uitvoering van de indicatie voor de nieuwe Wsw blijft bij het UWV. De indicatie heeft in beginsel geen maximale (of minimale) geldingsduur meer. Afschaffing van de verplichte herindicaties zal leiden tot vermindering van administratieve lasten voor Wsw-geïndiceerden. Een gemeente kan wel een herindicatie aanvragen. De indicaties voor de Wajong 2013 en de nieuwe Wsw sluiten elkaar uit: Wajongers komen niet in aanmerking voor de Wsw en Wsw'ers niet voor de Wajong. Deze twee indicaties, beide uitgevoerd door UWV, worden in de uitvoering echter niet geïntegreerd. Het blijven twee aparte processen.

Financiering nieuwe Wsw

De uitvoering van de Wsw wordt vanaf 2013 uit het ontschot re-integratiebudget van de WWNV gefinancierd. Daarnaast bestaat de financiering van de SW-sector uit de eigen inkomsten van SW-bedrijven en eigen gemeentelijke bijdragen. Met het vaststellen van het macrobudget Wsw wordt rekening gehouden met de afbouw van het aantal Wsw-plekken als gevolg van autonomen uitstroom in de komende jaren. Het Rijk baseert de bekostiging per arbeidsplaats aan gemeente voor de nieuwe instroom vanaf 2013 op een beloningsniveau van 100 procent van het WML.

Geen recht meer op Wsw-baan voor geïndiceerden

Een Wsw-geïndiceerde kan vanaf 2013 geen aanspraak meer maken op een Wsw-dienstbetrekking. De voorgeschreven volgorde op de wachtlijst vervalt. Dit betekent dat gemeenten mogen bepalen wie en op welk moment een voorziening beschut werken krijgt aangeboden.

Wel worden gemeenten verplicht in een verordening het Wsw-beleid vast te leggen. Hoewel de taakstelling voor het aantal te realiseren Wsw-plaatsen wordt geschrapt, moeten gemeenten minimaal één op de drie plekken die jaarlijks vrijkomen doordat mensen de Wsw verlaten, invullen met nieuwe Wsw'ers. Het Ministerie verwacht dat hierdoor het aantal Wsw'ers zal af nemen tot 30.000 over veertig jaar.

Vrijstelling re-integratieplicht Wsw-geïndiceerden verdwijnt

Mensen met een Wsw-indicatie zijn vanaf 2013 verplicht mee te werken aan re-integratie. De huidige vrijstelling van de re-integratieplicht voor Wsw-geïndiceerden verdwijnt.

3.2 Gevolgen WWNV voor zittend bestand Wsw

Samenstelling zittend bestand Wsw

In tabel 4 is de omvang en samenstelling van de huidige Wsw-populatie opgenomen. Van de ruim 100.000 mensen die in de Wsw werken, zijn er ruim 25.000 Wajongers. Dit is dus overlap met tabel 2. In 2010 werkte 31% van de Wsw'ers buiten de muren van het SW-bedrijf onder de directe verantwoordelijkheid van een reguliere werkgever. Hiervan is de grote meerderheid (81%) gedetacheerd en valt dus onder de cao Wsw. Slechts zes procent van de Wsw'ers is in dienst van een reguliere werkgever via begeleid werken. Dit terwijl de helft van de nieuwe indicaties begeleid werken betreft. Dit komt onder meer door het feit dat reguliere werkgevers een voorkeur hebben voor detachering boven in dienst nemen via begeleid werken en gemeenten geen instrumenten hebben om begeleid werken af te dwingen.

Tabel 4: Samenstelling Wsw-populatie

Groep	Omvang (medio 2011)	Aandeel in totaal (2010)
Werkend in de Wsw	102.942	100%
Waarvan beschermd/intern binnen SW-bedrijf		41%
Waarvan extern in groep: werken op locatie		26%
Waarvan extern in groep: groepsdetachering		9%
Waarvan individueel gedetacheerd		16%
Waarvan in dienst van reguliere werkgever (begeleid werken)		6%
Waarvan test/training arbeidsinpassing		2%
Op de wachtlijst voor de Wsw	22.204	
Totaal geïndiceerd voor Wsw	125.146	

Bron kolom 2: Publiek Overzicht Resultaten (POR) Wsw

Bron kolom 3: Cedris: branche-informatie 2010, p.6.

Wsw'ers in zittend bestand behouden hun rechten

Voor de mensen die nu van de Wsw gebruikmaken verandert de huidige wettelijke systematiek van rechten en plichten niet. De WWNV schrapt geen dienstbetrekkingen en wijzigt de gronden niet om een dienstbetrekking voor onbepaalde tijd op te zeggen. Ook behoudt de gemeente de huidige mogelijkheid om een dienstbetrekking voor bepaalde tijd niet te verlengen. Aan de positie van de huidige Wsw'ers wordt dus niet getornd.

- Vanaf 2013 zijn Wsw-geïndiceerden verplicht mee te werken aan re-integratie terwijl ze geen afdwingbaar recht meer hebben op een Wsw-baan. Hun kansen op werk worden geheel bepaald door beleid, prioriteiten en financiële situatie van de gemeente waar zij wonen.
- De huidige Wsw'ers behouden hun rechten.

Risico op minder aandacht aan ontwikkeling Wsw'ers zittend bestand

In vergelijking met mensen die nu in de Wsw werken, verandert er niet veel. Gemiddeld genomen zal de arbeidsproductiviteit van de SW-werknemers omlaag gaan. Dit kan op de wat langere termijn gevolgen hebben voor het soort werk, de werkprocessen en wellicht ook de uitstraling naar buiten toe. Verder bestaat het risico dat Wsw-organisaties op de lange termijn minder aandacht zullen hebben voor de ontwikkeling van hun werknemers. Immers de Wsw-populatie bestaat dan volledig uit werknemers die aangewezen zijn op beschut werk.

Doordat SW-bedrijven op termijn alleen nog werknemers hebben die zijn aangewezen op beschut werk, bestaat er een risico dat deze bedrijven minder aandacht gaan besteden aan de ontwikkeling van hun werknemers. Het perspectief op ontwikkeling van het arbeidspotentieel zou daardoor voor de nieuwe Wsw'ers kleiner kunnen worden.

3.3 Gevolgen WWNV voor mensen op de wachtlijst Wsw

Voor 15 mei 2011 op de wachtlijst: behoud oude rechten

Mensen die voor 15 mei 2011 op de wachtlijst zijn gekomen, behouden hun oude rechten. Zij zijn geïndiceerd op basis van de oude criteria en herindicatie gebeurt ook op basis van deze criteria. Wel verliezen zij na 1 januari 2013 hun afdwingbaar recht op een Wsw-plek

Op of na 15 mei op de wachtlijst: nieuwe Wsw-criteria

Mensen die op de wachtlijst zijn ingestroomd op of ná 15 mei 2011 en op het moment van herindicatie na 1 januari 2013 nog niet werkzaam zijn in de Wsw,

worden geherindiceerd op basis van de nieuwe criteria beschut werken. Een deel van hen zal daardoor het recht op Wsw verliezen.

Beperking instroom Wsw

Gemeenten moeten vanaf 2013 minimaal één op de drie plekken die jaarlijks vrijkomen doordat mensen de Wsw verlaten, invullen met nieuwe Wsw'ers.

De raming van het Ministerie van SZW van het natuurlijk verloop in de Wsw is opgenomen in tabel 5.

Tabel 5: Natuurlijk verloop Wsw 2013-2022 (x duizend)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
-6,0	-6,0	-5,0	-5,1	-4,7	-4,5	-4,3	-4,1	-3,9	-3,7

Bron: Antwoord op kamervraag 29 n.a.v. hoofdlijnennotitie

Het Ministerie van SZW raamt dus dat 47.300 SW'ers in de komende tien jaar via natuurlijk verloop de Wsw zullen verlaten. Dit betekent dat er vanaf 2013 in tien jaar een kleine 16.000 mensen kunnen instromen in beschut werk. Dit is een gemiddelde jaarlijkse instroom van 1.600 mensen. Eind 2009 stonden er ruim 22.000 mensen op de wachtlijst van de Wsw.⁶ Lang niet iedereen op de wachtlijst zal dus nog kunnen instromen in de Wsw.

De Wsw als aantrekkelijk perspectief

Daar komt bij dat de Wsw in de nieuwe situatie voor een aantal groepen burgers een aantrekkelijke mogelijkheid zal zijn. Zeker voor een deel van de groep jonggehandicapten die niet in aanmerking komt voor de Wajong 2013 en ook niet voor een WWNV-uitkering kan de Wsw een lonkend perspectief zijn. Daarnaast kunnen gemeenten, omdat het vrijwillige karakter van de Wsw verdwijnt, hun klanten doorsturen voor een Wsw-indicatie.

Dit kan er toe leiden dat een grotere groep mensen geïndiceerd wordt voor de nieuwe Wsw dan het kabinet op dit moment voorziet. Hierdoor ontstaat het risico dat een deel van geïndiceerden heel lang moet wachten op een Wsw-plek. Wie op welke termijn in aanmerking komt voor een Wsw-baan is volledig afhankelijk van het beleid en de prioriteiten van de betreffende gemeente.

Welke prioriteiten gaan gemeenten hanteren voor toegang Wsw?

IWI (Inspectie Werk en Inkomen) vraagt zich in haar reactie op het wetsvoorstel af of niet-uitkeringsgerechtigden en WIA-uitkeringsgerechtigden wellicht minder makkelijk in aanmerking komen voor een Wsw-plek. Het kabinet verwacht echter dat dit niet het geval zal zijn. Wanneer gemeenten alleen WWNV'ers laten instromen in de Wsw zullen zij, volgens het kabinet niet kunnen voldoen aan de minimaal voorgeschreven instroom in de Wsw, omdat het aandeel WWB-ers in de Wsw-instroom beperkt is.

⁶ Bron: Publiek Overzicht Resultaten (POR) Wsw.

Onze inschatting is echter toch dat de toestroom naar de Wsw vanuit de WWNV zo groot zal zijn, dat gemeenten ruimte krijgen om binnen de groep Wsw-geïndiceerden prioriteiten te stellen. In dat geval hebben gemeenten een grote financiële prikkel om mensen met een WWNV-uitkering voorrang te geven boven jonggehandicapten zonder uitkering en mensen met een WIA-uitkering.

Gevolgen instroombeperking voor mensen op de wachtlijst

- De beperking van de instroom heeft tot gevolg dat er minder mensen van de wachtlijst doorstromen naar de Wsw. Een langere gemiddelde wachttijd is daarvan het gevolg. Hierdoor bestaat het risico dat een groot aandeel van de mensen die tussen 15 mei 2011 en 1 januari 2013 geïndiceerd worden, uiteindelijk geen toegang tot de nieuwe Wsw krijgen omdat zij volgens het nieuwe criterium niet zijn aangewezen op beschut werk, maar in staat worden geacht om (met ondersteuning) bij een reguliere werkgever te werken. Zij komen dan in aanmerking voor andere re-integratie-instrumenten zoals loondispensatie en een jobcoach.
- Ook de mensen die vóór 15 mei 2011 op de wachtlijst zijn gekomen, verliezen na 1 januari 2013 hun afdwingbaar recht op een Wsw-plek. Zij moeten dus concurreren met de mensen die korter op de wachtlijst staan. Een verschil is wel dat zij nog in aanmerking kunnen komen voor begeleid werken.
- Er bestaat een reëel risico dat er meer mensen worden geïndiceerd voor de Wsw dan waarvan het kabinet uitgaat. Dit kan tot gevolg hebben dat een deel van de Wsw-geïndiceerden pas na zeer lange tijd of zelfs helemaal niet in aanmerking komt voor een Wsw-plek.
- Gemeenten hebben een financiële prikkel om actief mensen met een WWNV-uitkering door te verwijzen naar UWV voor een Wsw-indicatie, en hen vervolgens met voorrang te plaatsen in Wsw-banen. Dit brengt het risico met zich mee dat de Wsw minder toegankelijk wordt voor niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een WIA-uitkering.

3.4 Gevolgen bezuinigingen voor Wsw'ers

Halvering re-integratiebudget

Op het gemeentelijk re-integratiebudget wordt al vóór 2013 flink bezuinigd en ook daarna krimpt dit budget nog aanzienlijk. Dit resulteert in bijna een halvering van dit budget van 1.436 miljoen euro in 2010 tot 723 miljoen euro in 2012.⁷ Daarnaast werd in 2011 ruim € 200 miljoen bezuinigd op het Wsw-budget.⁸

⁷ Het gaat hier om de re-integratiemiddelen binnen het participatiebudget (dus excl. inburgerings- en educatiemiddelen), en vóór toevoeging van de WSW- en Wajongre-integratiemiddelen. Bron: Divosa: Factsheet gevolgen Miljoenennota 2012 voor Participatiebudget, 21 september 2011.

⁸ Zie brief van Cedris van 2 december 2010 met een reactie op de begroting van het

Bestedingsruimte voor re-integratie krimpt sterk

Deze bezuinigingen hebben tot gevolg dat wanneer gemeenten en SW-bedrijven er niet in slagen de kosten van de Wsw te verlagen, het beslag van de Wsw op het re-integratiebudget flink zal stijgen. Uit tabel 6 blijkt dat dan in 2015 nog maar 304 miljoen euro over blijft voor re-integratie van de huidige WWB'ers en de nieuwe instroom van jonggehandicapten. Dit terwijl er in 2010 nog ruim 1,4 miljard beschikbaar is voor alleen de WWB'ers. Hierdoor komt de re-integratie in de knel van niet alleen de huidige WWB'ers, maar ook de jonggehandicapten die in de WWNV stromen en de jonggehandicapten die vanwege partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets niet in aanmerking komen voor de WWNV.

Tabel 6: Ontwikkelingen ontschot re-integratiebudget (bedragen * 1.000.000)

	2013	2014	2015	2016	Struct ⁹
Gebundeld re-integratiebudget	2.952	2.700	2.594	2.584	1.886
Verplichtingen Wsw	2.452	2.398	2.290	2.182	810
Resterend bestedingsruimte	500	302	304	402	1076

Bron: MvT wetsvoorstel WWNV en website VNG voor prognoses Wsw

Wsw'ers krijgen te maken met toenemende drang naar buiten

Het gevolg van de bovenstaande financiële risico's voor gemeenten zal in ieder geval zijn, dat SW-organisaties veel meer werk gaan maken van het detacheren van Wsw'ers bij reguliere werkgevers om zo de gemiddelde kosten per Wsw'er te verlagen.

De drang naar buiten biedt voor een deel van de huidige SW-werknemers kansen, voor een ander deel bedreigingen. Kansen voor de werknemers die nu binnen de beschermde omgeving van de Wsw onder hun niveau werken en ondersteuning aangeboden krijgen om bij reguliere werkgevers naar vermogen te gaan werken. Dit geldt in ieder geval voor de Wsw'ers met een indicatie voor begeleid werken die desondanks in dienst zijn van een SW-bedrijf. Aangezien bijna de helft van de indicaties begeleid werken betreft, is dit een grote groep. In de praktijk zullen SW-werknemers niet in dienst komen van reguliere werkgevers, maar alleen via detachingsconstructies bij reguliere werkgevers gaan werken. Voor de betreffende werknemers brengt detachering minder risico's met zich mee en werkgevers hebben doorgaans ook een voorkeur voor detachering.¹⁰

Ministerie van SZW, kenmerk A010/3389/JMLS/vvt.

⁹ Struct. : dit betreft de structurele situatie, het eindplaatje dus.

¹⁰ SW-werknemers die gedetacheerd worden bij reguliere werkgevers, blijven in dienst van het SW-bedrijf en blijven onder de cao Wsw vallen. Een SW-werknemer die in dienst treedt bij een reguliere werkgever, gaat er doorgaans in arbeidsvoorwaarden niet op vooruit en heeft geen recht op terugkeer naar SW-baan.

Drang naar buiten leidt tot onrust in SW-bedrijven

De bezuinigingen leiden binnen de SW-bedrijven tot een grote drang naar buiten. Dit biedt voor een deel van de huidige SW-werknemers kansen, maar een groot deel van de Wsw'ers zal de druk om buiten de Wsw-organisatie te gaan werken, als een bedreiging ervaren. Dit zal voor onrust in SW-bedrijven zorgen. Toename van ziekteverzuim is daarbij een reëel risico. Op termijn kan dit leiden tot extra instroom in de WIA.

Verschillen toegang re-integratie tussen regio's

Het percentage Wsw-banen kent grote verschillen tussen provincies. Het aandeel Wsw-banen in het totaal aantal banen loopt uiteen van 0,7% in Utrecht en Noord-Holland tot 2,7% in Groningen.¹¹ Een factor 3 verschil dus. Het gevolg hiervan is dat ook de bestedingsruimte voor re-integratie grote verschillen tussen gemeenten kent. Er zijn gemeenten waar bij ongewijzigd beleid het gebundelde re-integratiebudget volledig opgaat aan de Wsw.

Daar komt bij dat in de praktijk er op dit moment grote verschillen zijn tussen SW-bedrijven. Sommige SW-bedrijven slagen erin om een groot aandeel van hun werknemers buiten de muren van het SW-bedrijf aan het werk te krijgen, terwijl andere SW-bedrijven daar nauwelijks in slagen. Uit de verschillende projecten die vallen onder SW-pilot-1 *Meer werkplekken voor werkgevers* blijkt dat de noodzakelijke omslag bij SW-bedrijven, van binnen naar buiten, veelal moeizaam verloopt. Dit betekent dat de mate waarin het re-integratiebudget onder druk komt door het grote beslag van de Wsw, ook grote verschillen tussen gemeenten zal laten zien. Hier ontstaan verschillen in de toegang tot re-integratie doordat de ene gemeenten veel minder re-integratie-ondersteuning kan bieden dan de andere.

Verschillen in de toegang tot re-integratie

Verschillen in de mate waarin SW-bedrijven erin slagen de noodzakelijke omslag te maken, zullen ertoe leiden dat er ook grote verschillen ontstaan in de toegang tot re-integratie voor de verschillende groepen burgers die ondersteuning nodig hebben om werk te kunnen bemachtigen en behouden.

¹¹ UWV: Kennismemo 10/08. Regionale verschillen bij het beroep op de Wajong. 30 september 2010.

4 WERK EN BIJSTAND WORDT WERKEN NAAR VERMOGEN

4.1 Wat staat er in het wetsontwerp over de WWB?

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werken naar Vermogen. Dit is de nieuwe naam voor de Wet Werk en Bijstand. Gemeenten krijgen te maken met de nieuwe doelgroep, jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden. Daarnaast wordt de nieuwe WSW een integraal onderdeel van het gemeentelijk re-integratiebeleid, mede doordat er een gebundeld re-integratiebudget komt waarin het participatiebudget, het budget voor de uitvoering van de WSW en het re-integratiebudget voor de jonggehandicapten die onder de WWNV zijn opgenomen. Tot slot krijgen gemeenten de mogelijkheid om nieuwe re-integratie-instrumenten in te zetten om mensen met een beperking naar vermogen te kunnen laten werken: loondispensatie, de no-riskpolis, de premiekorting en voorzieningen.

Loondispensatie

Gemeenten kunnen met de introductie van de WWNV loondispensatie inzetten. Dit betekent dat de werkgever niet het gangbare loon hoeft te betalen. Hij betaalt alleen het deel dat de werknemer arbeidsproductief is, de zogenaamde loonwaarde. De loonwaarde wordt op de werkplek in een functie vastgesteld. De gemeente mag deze loonwaardebepaling zelf uitvoeren, waarbij zij kunnen kiezen uit een aantal methodieken.

Personen met een WWNV-uitkering gaan werken met loondispensatie krijgen een aanvullende uitkering tot maximaal het wettelijk minimumloon. Personen zonder WWNV-uitkering krijgen geen aanvullende uitkering.

Doelgroep loondispensatie

Gemeenten mogen loondispensatie inzetten voor mensen die door verstandelijke, lichamelijke en/of psychische beperking, dan wel om andere redenen, niet zelfstandig 100 procent van het WML kunnen verdienen, maar ten minste 20 procent van het WML.

Met deze doelgroepomschrijving overlappen de doelgroepen van de Wsw, Wajong en loondispensatie elkaar niet. Vanuit de Wsw kunnen werknemers overigens ook in de nieuwe situatie gedetacheerd worden bij reguliere werkgevers. Deze werknemers behouden dan hun salaris volgens de CAO Wsw en de werkgever betaalt een inleenvergoeding aan het Wsw-bedrijf.

De doelgroep van loondispensatie is niet beperkt tot mensen met een WWNV-uitkering. Ook jonggehandicapten die door de partner-, vermogens-, of

huishoudinkomenstoets niet in aanmerking komen voor een WWNV-uitkering zijn doelgroep van loondispensatie.

Personen met alleen een medische urenbeperking zijn uitgesloten van loondispensatie en daarmee ook van een aanvullende uitkering. Zij kunnen per uur het minimumloon verdienen. Wel hebben zij recht op een aanvullende uitkering wanneer zij een inkomen onder de geldende bijstandsnorm hebben.

Loondispensatie kan alleen ingezet worden als uit een toegangstoets blijkt dat de persoon tot de doelgroep behoort. Deze toegangstoets mag de gemeente niet zelf uitvoeren. De gemeente mag wel zelf bepalen welke onafhankelijke derde de toegangstoets uitvoert.

Duur loondispensatie

Het instrument loondispensatie mag in principe maximaal drie jaar worden toegepast als is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep behoort. Periodiek, in ieder geval na maximaal drie jaar, vindt een nieuwe toegangstoets en een loonwaardebepaling plaats. Vervolgens kan loondispensatie weer worden ingezet. Bij jongeren tot 27 jaar wordt de loonwaardebepaling vaker ingezet. Hoe vaak bepaalt de gemeente.

Wanneer blijkt dat iemand structureel loondispensatie nodig heeft, zal de aanvullende uitkering na zeven jaar worden aangevuld tot 100 procent van het WML.¹² Voorwaarde is dat zij hun loonwaarde volledig benutten. Bij iemand die vijf aaneengesloten jaren in dezelfde functie bij dezelfde werkgever werkt en geen uitzicht heeft op verdere ontwikkeling, kan de aanvulling tot het WML al na vijf jaar ingaan. Niet-uitkeringsgerechtigden die met loondispensatie hebben zoals gezegd geen recht op een aanvullende uitkering en krijgen ook na zeven jaar geen aanvulling tot het WML.

Werknemersverzekeringen bij loondispensatie

Mensen die werken met loondispensatie zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Bij ziekte heeft de werkgever een loondoorbetalingsverplichting. Verder kunnen zij in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de ziektewet, de WIA of de WW. Ook hebben zij recht op pensioenopbouw. Hierbij kan de franchise worden vermenigvuldigd met een fictieve deeltijdfactor ter hoogte van de loonwaarde. Het is aan de sociale partners om dit mogelijk te maken.

No-riskpolis

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de no-riskpolis voor de mensen die met loondispensatie werken, voor de volledige duur van de loondispensatie. Daarnaast worden gemeenten verantwoordelijk voor de no-riskpolis voor mensen met een arbeidsbeperking die zelfstandig het minimumloon gaan verdienen, voor een periode van twee jaar.

¹² Bij iemand die na zeven jaar jonger is dan 27 jaar, gaat de aanvulling tot het WML pas in als diegene 27 jaar is.

Gemeenten moeten in een verordening hun beleid voor de no-riskpolis vastleggen. Gemeenten mogen zelf de hoogte en duur van de no-riskpolis bepalen. Een deel van het budget blijft achter bij UWV voor het zittend bestand.

Het budget dat nu voor UWV beschikbaar is voor de no-riskpolis van Wajongers wordt toegevoegd aan het gebundeld re-integratiebudget van gemeenten.

Premiekorting arbeidsgehandicapten

De doelgroep voor de premiekorting arbeidsgehandicapten wordt met de WWNV uitgebreid, en geldt voor werknemers die vanuit de WWNV met loondispensatie gaan werken en werknemers die naar het oordeel van UWV een structurele functionele beperking hebben.

Voorzieningen

Mensen met een arbeidsbeperking die ondersteuning bij arbeidsinschakeling nodig hebben, kunnen bij hun gemeente een aanvraag doen voor noodzakelijke voorzieningen om te kunnen werken, zoals braille-apparatuur, een doventolk, een jobcoach of aanpassingen aan de werkplek. Gemeenten bepalen hiervoor zelf hun beleid. Zij kunnen de toets voor de noodzaak van deze voorzieningen laten uitvoeren door een door de gemeente aangewezen deskundige. Dit kan UWV zijn, maar dat is niet verplicht.

Na twee jaar werken voor 100% van het WML, gaat de verantwoordelijkheid voor de verstrekking van deze voorzieningen over naar UWV, krachtens de WIA.

Plichten en sancties

Mensen die aanspraak willen maken op de WWNV moeten er alles aan doen om aan het werk te komen. Mensen met een WWNV-uitkering hebben onder meer de volgende plichten.

- Zij zijn verplicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden.
- Zij moeten gebruikmaken van een door de gemeente aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling.
- Zij moeten alle feiten de omstandigheden melden die van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of de uitkering (inlichtingenplicht).
- De regering heeft het voornemen om toepassing van het sanctieregime bij overtreding van de inlichtingenplicht aan gemeenten wettelijk verplicht te stellen.
- Voordat jongeren tot 27 jaar een aanvraag voor bijstand kunnen indienen, moeten zij vier weken zoeken naar werk of scholing.
- Gemeenten leggen voor jongeren tot 27 jaar in een plan van aanpak vast hoe de eventuele ondersteuning eruit ziet, welke verplichtingen er voor de

jongere gelden en wat er van hem wordt verwacht. Dit plan van aanpak maakt onderdeel uit van de toekenningbeschikking.

4.2 Gevolgen WWNV voor zittend bestand WWB

Eind 2010 waren er in Nederland 307.000 bijstandsontvangers, waarvan zo'n 35.000 in het kader van de WIJ (zie tabel 7).

Tabel 7: Samenstelling WWB-populatie

Groep	Omvang eind 2010	Aandeel in bijstand
WWB'ers, (65-, excl. WIJ)	272.000	
WIJ	35.000	
Totaal	307.000	100%
Met ontheffing arbeidsverplichtingen ¹³		33%
Met fysieke belemmeringen		25%
Met psychische belemmeringen		20%

Bron kolom 2: CBS-website

Bron kolom 3: WWB-Monitor 2010, Divosa, p. 45, 47

Wat verandert er voor de huidige WWB'ers als gevolg van de nieuwe WWNV?

1. Loondispensatie komt beschikbaar voor WWB'ers.
2. Er ontstaat concurrentie tussen verschillende doelgroepen WWNV
3. Minder middelen en grotere doelgroep leidt tot selectieve inzet re-integratie

Ad 1 Nieuw instrument voor WWB'ers: loondispensatie

Op de eerste plaats krijgen WWB'ers met een arbeidsbeperking de mogelijkheid gebruik te maken van loondispensatie. Hoe groot de groep WWB'ers is die loondispensatie nodig heeft om te werken, is slechts bij benadering te zeggen. Uit tabel 7 blijkt dat een derde van de WWB-populatie is vrijgesteld van arbeidsverplichtingen. Voor de meerderheid van deze groep zal dit het gevolg zijn van arbeidsbeperkingen. Uit tabel 7 blijkt verder dat een kwart van de WWB-populatie fysieke beperkingen heeft en een vijfde psychische beperkingen.¹⁴ Deze drie groepen zullen overigens gedeeltelijk overlappen. De totale groep WWB'ers met arbeidsbeperkingen schatten we daarom op 30% à 50%, ofwel tussen 90.000 en 150.000 personen. Zij komen echter lang niet allemaal in aanmerking voor loondispensatie.

¹³ Er is een (grote) overlap tussen de groep WWB'ers met ontheffing van arbeidsverplichtingen, de groep WWB'ers met fysieke belemmeringen en de groep WWB'ers met psychische belemmeringen. De percentages kunnen daarom niet bij elkaar opgeteld worden.

¹⁴ Dit zijn schattingen van gemeenten. Harde cijfers over het aandeel WWB'ers met fysieke en/of psychische beperkingen ontbreken.

Een deel van de groep WWB'ers met een arbeidsbeperking valt af als doelgroep van loondispensatie omdat ze duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben. Hoe groot deze groep is, is onbekend.

Daarnaast valt een deel van de groep WWB'ers met een arbeidsbeperking af als doelgroep van loondispensatie omdat ze lichte beperkingen hebben en het instrument niet nodig hebben.

Gedragseffecten loondispensatie voor WWB'ers

Welke gedragseffecten kunnen we verwachten van de WWB'ers die in aanmerking komen voor loondispensatie? Het biedt hen in ieder geval een nieuw perspectief op werk. Een deel van hen zal dit als positief ervaren. Zij krijgen daarmee weer een kans om te gaan werken. Mogelijk vragen zij een keuring om het recht op loondispensatie vast te stellen. Andere WWB'ers zullen de mogelijkheid van loondispensatie als bedreiging zien. Zij dachten niet meer lastig gevallen te worden voor werk omdat zij daar niet toe in staat waren. Het zal moeilijk worden voor gemeenten om deze WWB'ers aan het werk te krijgen. Het gaat immers om mensen met een serieuze arbeidsbeperking, weinig gemotiveerd en waarschijnlijk vaak ouder dan 45 jaar.

Ad 2 Concurrentie tussen WWB'ers, jonggehandicapten en Wsw'ers

Een tweede gevolg van de WWNV is dat WWB'ers de ondersteuning die gemeenten kunnen geven in de toekomst moeten delen met de nieuwe gemeentelijke doelgroep, namelijk de jonggehandicapten en de personen die voorheen aanklopten bij de Wsw, maar in de toekomst niet in aanmerking komen voor beschut werk.

Verwaarlozing zittend bestand WWB ligt op de loer

Afhankelijk van de prioritering die individuele gemeenten aanbrengen in de bestedingen voor verschillende re-integratiedoelgroepen, kan de samenvoeging van de verschillende re-integratiebudgetten een bedreiging zijn voor de huidige WWB'ers. Politici, de media en het publiek zullen nauwgezet volgen of gemeenten de jonggehandicapten wel in voldoende mate ondersteunen. Hierdoor ontstaat het risico dat gemeenten delen van de oude WWB-populatie gaan verwaarlozen.

Ad 3 Minder middelen en grotere doelgroep

Minder middelen

Een derde ontwikkeling, die niet voortkomt uit de nieuwe WWNV, maar in combinatie met de introductie van de WWNV wel grote gevolgen met zich mee brengt voor de huidige WWB-populatie, zijn de bezuinigingen op de re-integratiebudgetten. Deze budgetten nemen al voor de start van de WWNV af

van 1.436 miljoen euro in 2010 tot 723 miljoen euro in 2012.¹⁵ Dit gecombineerd met de overschrijdingen op de re-integratiebudgetten waarmee gemeenten de laatste jaren in toenemende mate te maken hebben gekregen, maakt de noodzaak tot het snijden in het huidige bestedingsniveau groot.

Grotere doelgroep re-integratie

Hier komt bij dat met de WWNV een nieuw re-integratie-instrument wordt geïntroduceerd en daardoor een groter deel van de WWB-populatie tot de doelgroep van het gemeentelijk re-integratiebeleid gaat behoren. Loondispensatie zelf kost weliswaar geen geld, maar deze WWB'ers moeten wel begeleid worden op weg naar werk en waarschijnlijk deels ook na werkhervatting. Voor gemeenten bestaat overigens de optie om het geld dat bij de inzet van loondispensatie op de uitkering wordt bespaard, te gebruiken voor re-integratie. Dit vraagt wel een politieke keuze, namelijk om uitkeringsgeld in te zetten voor re-integratie en het brengt financiële risico's met zich mee: het uitkeringsgeld komt pas beschikbaar als de persoon aan het werk is.

Groot beslag gesubsidieerde arbeid op re-integratiebudget

Gemeenten besteden nog altijd meer dan de helft van de re-integratie-uitgaven aan gesubsidieerde arbeid (24%) en loonkostensubsidies (30%).¹⁶ Het is daarom onvermijdelijk dat gemeenten daar veel op gaan bezuinigen. Gemeentelijke loonkostensubsidies hebben doorgaans een looptijd van één jaar. Looptijden van meer en minder dan een jaar komen ook voor. Vanwege dit tijdelijke karakter van loonkostensubsidies, is het relatief eenvoudig om hier op te bezuinigen. Bezuinigen op gesubsidieerde banen (ID-banen) is moeilijker. Het gaat hier om contracten van onbepaalde tijd. Het stopzetten van deze subsidies ligt politiek gevoelig. Deze problematiek speelt vooral bij de grote en middelgrote gemeenten.

Gevolgen bezuinigingen

- Door de bezuinigingen worden de gemeentelijke re-integratiebudgetten gehalveerd, terwijl de doelgroep voor re-integratie met de introductie van het instrument loondispensatie groter wordt. Re-integratie moet daarom veel selectiever worden ingezet.
- Daarnaast is er een reëel risico dat een deel van de gemeenten er niet in slaagt de uitgaven aan gesubsidieerde banen in voldoende mate terug te brengen. Hierdoor wordt het vrij besteedbaar re-integratiebudget in die gemeenten kleiner.

¹⁵ Het gaat hier om de re-integratiemiddelen binnen het participatiebudget (dus excl. inburgerings- en educatiemiddelen), en vóór toevoeging van de WSW- en Wajongre-integratiemiddelen. Bron: Divosa: Factsheet gevolgen Miljoenennota 2012 voor Participatiebudget, 21 september 2011.

¹⁶ Bron: WWB-Monitor 2010, Divosa, p.59.

4.3 Gevolgen WWNV voor ‘oude’ niet-uitkeringsgerechtigden

Niet-uitkeringsgerechtigden

Tot slot behoren ook niet-uitkeringsgerechtigden tot de re-integratiedoelgroep van gemeenten. De groep werkwillende niet-uitkeringsgerechtigden is landelijk ruim 450.000.¹⁷ Gemeenten doen echter bijna niets om de groep nuggers te vinden en ondersteunen bij hun re-integratie. De groep nuggers die zich inschrijft bij UWV WERKbedrijf als werkzoekend is klein en het aantal ingezette re-integratietrajecten voor nuggers is in de meeste gemeenten nog veel kleiner. Landelijk zijn er tussen in de jaren 2005 tot en met 2009 43 duizend gemeentelijke re-integratietrajecten voor nuggers ingezet.¹⁸ Dit is gemiddeld iets meer dan 8.000 trajecten voor nuggers.

Nog minder aandacht voor niet-uitkeringsgerechtigden

Voor de niet-uitkeringsgerechtigden bestaat het risico dat gemeenten nog minder aandacht gaan besteden aan hun re-integratie vanwege het kleinere budget en de grotere doelgroep. Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden levert gemeenten immers geen besparing op de uitkeringen op.

¹⁷ RWI: *De drempel over. Advies over het aanboren van onbenut participatiepotentieel*, 2007.

¹⁸ Antwoord op vraag 2, in Kamervragen naar aanleiding van Hoofdpijnnotitie Werken naar Vermogen.

5 GEVOLGEN WWNV VOOR NIEUWE INSTROOM

De WWNV is primair gericht op de nieuwe instroom van jonggehandicapten. Voor die groep zijn ook de grootste gevolgen te verwachten. In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van de WWNV voor de verschillende subgroepen in nieuwe instroom van jonggehandicapten. Dit beschrijven we in paragraaf 5.3. Eerst gaan we in de op twee onderdelen die de grootste consequenties hebben voor jonggehandicapten: de partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets in de WWNV (paragraaf 5.1) en de overheveling van de uitvoering van UWV naar gemeenten (paragraaf 5.2).

5.1 De partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets in de WWNV

De invoering van de partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets voor jonggehandicapten betekent dat het inkomen van partner of ouders waarmee de jongere samenwoont en eventueel vermogen van de jongere van invloed zijn op het recht op en hoogte van de uitkering. Wij schatten dat hierdoor jaarlijks 9.000 jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden die zich melden bij een gemeente geen uitkering krijgen.¹⁹ Dit komt vooral doordat een grote groep jonggehandicapten bij hun ouders inwonen.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten hun beleid voor de WWNV moeten vastleggen in een verordening. In deze verordening moeten gemeenten ook aandacht besteden aan de nieuwe doelgroepen van de WWNV. Beschikbare middelen moeten evenwichtig worden ingezet. De regering vraagt daarbij specifieke aandacht voor mensen die vanwege een arbeidsbeperking een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Het gaat daarbij om zowel mensen met een WWNV-uitkering als om niet-uitkeringsgerechtigden. Met *evenwichtig* bedoelt het kabinet niet dat er voor alle groepen evenveel geld wordt ingezet, maar dat re-integratievoorzieningen voor alle doelgroepen beschikbaar zijn.

In de hoofdlijnennotitie staat dat het kabinet en de VNG de ontwikkelingen en resultaten voor de kwetsbare groepen als gevolg van de invoering van de WWNV nauwlettend zullen volgen. Gemeenten zullen hiervoor informatie verstrekken aan SZW.

Voor de groep jonggehandicapten die geen recht op inkomensondersteuning van de WWNV heeft, bestaat het risico, dat gemeenten geen moeite gaan doen om hen voor te lichten over en te werven voor re-integratie-

¹⁹ Deze schatting is gebaseerd op UWV: *Wajongmonitor: tweede rapportage. Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*. 21 juni 2011, p. 35 en p.108.

ondersteuning. Gemeenten hebben er immers groot financieel belang bij om mensen met een uitkering met voorrang te re-integreren. De ervaring met de huidige nuggers leert, dat niet-uitkeringsgerechtigden nauwelijks uit eigen beweging bij gemeenten aankloppen en dat gemeenten weinig re-integratietrajecten inzetten voor nuggers.

Een verordening blijkt niet te helpen om gemeenten aan te zetten tot meer inspanningen voor niet-uitkeringsgerechtigden. Immers in de WWB, artikel 8, worden gemeenten opgedragen 'evenwichtige aandacht' te besteden aan de verschillende doelgroepen (waaronder nuggers, zie artikel 7.1a) en dit in een verordening op te nemen. Echter in 2009 waren extra maatregelen nodig. Het Ministerie van SZW en de VNG maakten afspraken om meer niet-uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen en het Ministerie van SZW stelde per nugger die aan het werk werd geholpen een financiële beloning in het vooruitzicht (Besluit 159).

Jonggehandicapten zonder uitkering lopen groot risico

Gemeenten hebben groot financieel belang om mensen met een uitkering met voorrang te re-integreren. Jonggehandicapten zonder uitkering lopen groot risico achteraan in de rij voor re-integratie te komen. De beperkte re-integratie-inspanningen voor de huidige nuggers, is een duidelijk signaal dat het verplicht stellen van een verordening niet een effectief middel is om veilig te stellen dat gemeenten voldoende gaan investeren in de jonggehandicapten zonder uitkering.

5.2 Overheveling van de uitvoering van UWV naar gemeenten

UWV blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wajong 2013, inclusief de keuring en voor de Wsw-indicatie. De keuringen voor de Wajong 2013 en de nieuwe Wsw worden niet geïntegreerd. Daarnaast is UWV verantwoordelijk voor de no-riskpolis voor mensen uit de WWNV-doelgroep nadat zij twee jaar voor het WML of meer hebben gewerkt.

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de re-integratie van de nieuwe instroom van jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden. Daarnaast worden zij verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen met een beperking die voorheen in aanmerking kwamen voor de Wsw, maar niet zijn aangewezen op beschut werk.

Vanwege deze re-integratieverantwoordelijkheid, worden gemeenten ook verantwoordelijk voor de sociaal-medische beoordeling van de mogelijke wegen naar arbeidsinschakeling van deze groep. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor:

- de toegangstoets voor loondispensatie door een onafhankelijke derde,

- het medisch en arbeidsdeskundig advies met het oog op eventuele ontheffing van de arbeidsplicht,
- de loonwaardebepalingen, waarbij eisen zijn gesteld aan de methodiek,
- het toetsen voor de noodzaak voor voorzieningen,
- de uitvoering van de no-riskpolis voor WWNV'ers die met loondispensatie werken en voor mensen uit de WWNV-doelgroep die gaan werken zonder loondispensatie, in de eerste twee jaar.

UWV en Actal pleiten ervoor om alle medische keuringen geïntegreerd te laten uitvoeren door UWV. Het kabinet vindt dat de voorgestelde taakverdeling het beste recht doet aan de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten. Zij wijst erop dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om de toegangstoets en andere sociaal-medische advisering uit te besteden aan UWV.

Het is op dit moment niet in te schatten welke gevolgen de overdracht van taken van UWV naar gemeenten voor jonggehandicapten zal hebben. Vooraf kan geconstateerd worden dat gemeenten op dit moment weinig doen voor WWB'ers met arbeidsbeperkingen. Gemeenten hebben zich vooral gericht op klanten met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt omdat zij denken dat dit financieel het meeste oplevert. WWB'ers met een arbeidsbeperking worden in de meeste gevallen vrijgesteld van arbeidsverplichtingen, doorverwezen naar de Wsw of naar sociale activeringstrajecten. Re-integratie wordt weinig ingezet voor WWB'ers met een arbeidsbeperking. In beleid en uitvoering van de meeste gemeenten is een aanzienlijke mindset nodig om de bredere re-integratiedoelgroep van de WWNV te gaan bedienen. Hierbij moet de opgebouwde expertise van UWV en/of re-integratiebedrijven goed benut worden. Er bestaat een reëel risico dat het jaren gaat duren voor gemeenten beleid en uitvoering goed op de rails hebben. Een verloren generatie jonggehandicapten ligt op de loer.

Bijna iedereen is het er over eens dat de uitvoering van de WWNV nog meer dan de WWB vraagt om regionale uitvoering. Gemeenten zullen intensief moeten samenwerken om een professionele uitvoering te kunnen inrichten. Daar waar deze samenwerkingsverbanden nog niet bestaan, is het een extra uitdaging om dit op korte termijn te realiseren. Er bestaat een risico dat samenwerking niet overal tot stand komt en daardoor een deel van de kleine gemeenten er niet in slaagt om een kwalitatief goede uitvoering van de WWNV op te zetten.

Uitvoering door gemeenten heeft als voordeel dat de verschillen in beleid tussen gemeenten ook leerzaam kunnen zijn. Gemeenten kunnen van elkaar leren en zo de effectiviteit van het beleid stapsgewijs vergroten. Dit is alleen mogelijk onder de voorwaarde dat het beleid, de methodieken en de resultaten van gemeenten goed gemonitord worden.

Gevolgen overdracht naar gemeenten

Al met al worden jonggehandicapten die onder de re-integratie-verantwoordelijkheid van gemeenten komen, sterk afhankelijk van de mate waarin gemeenten er in slagen snel een re-integratiebeleid voor (jong)gehandicapten te formuleren en de uitvoering daarvan op te zetten en de benodigde expertise in huis halen. Bijkomend risico is dat de financiële situatie van gemeenten (grote) verschillen in het niveau van re-integratiedienstverlening tot gevolg zal hebben.

5.3 Gevolgen WWNV voor nieuwe instroom jonggehandicapten

In tabel 8 is onze raming opgenomen van de instroom van jonggehandicapten in de Wajong 2013 en de WWNV.

Tabel 8: Omvang instroom jonggehandicapten bij ongewijzigd beleid

Groep jonggehandicapten	Rechten	Jaarlijkse instroom
Duurzaam geen arbeidsmogelijkheden	Wajong 2013	4.000
Met arbeidsvermogen, geen eigen middelen	Recht op inkomensondersteuning en re-integratie-ondersteuning WWNV	3.000
Met arbeidsvermogen, met eigen middelen	Recht op re-integratie-ondersteuning, geen recht op inkomensondersteuning WWNV	9.000
Totaal		16.000

Bron: UWV: *Wajongmonitor: tweede rapportage. Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*. 21 juni 2011, p. 35 en p.108, bewerking Regioplan.²⁰

Wij gaan hieronder in op de volgende subgroepen binnen de nieuwe instroom jonggehandicapten:

1. Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, duurzaam.
2. Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam.
3. Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden en recht op uitkering.

²⁰ Uitgaande van een jaarlijkse instroom van 16.000 jonggehandicapten, hebben wij de verdeling over de drie groepen als volgt berekend: **13%** van de nieuwe instroom komt direct in de uitkeringsregeling; **1,5%** van de nieuwe instroom is in de eerste helft van 2010 overgegaan van de studieregeling naar de uitkeringsregeling; voor de helft van de groep Wajongers met 'tijdelijk geen mogelijkheden' in de werkregeling zal naar verwachting worden vastgesteld dat er duurzaam geen mogelijkheden zijn; dit is **9,7%** van de instroom. Samen zal dus ongeveer 25% van de instroom, ofwel 4.000 jonggehandicapten in de uitkeringsregeling komen. Van de overige jonggehandicapten blijkt 68% bij ouders, familie of pleeggezin in te wonen en 7% samen te wonen (p.108). Drie kwart van 12.000 is 9.000 jonggehandicapten zal dus waarschijnlijk geen recht op een WWNV-uitkering hebben.

4. Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden zonder recht op uitkering.

Ad 1: Jonggehandicapten met duurzaam geen arbeidsmogelijkheden

Voor jonggehandicapten met duurzaam geen arbeidsmogelijkheden die in de toekomst een uitkering aanvragen, verandert er niets. De uitkering blijft 75% van het wettelijk minimum loon, er is geen partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets en de uitvoering van de regeling blijft bij UWV. Hier zijn geen gedragsreacties te verwachten.

Alleen jonggehandicapten, die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, komen in aanmerking voor de Wajong 2013. Andere mensen die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, maar waar de arbeidsongeschiktheid na hun 18^e levensjaar is ontstaan, krijgen geen toegang tot de Wajong 2013. Zij kunnen mogelijk aanspraak maken op de WWNV.

Ad 2: Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam

Jonggehandicapten die geen arbeidsmogelijkheden hebben, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn, komen in de toekomst niet in aanmerking voor de Wajong 2013. Deze groep mag qua omvang niet over het hoofd gezien worden.

Uit de eerste rapportage van de Wajongmonitor blijkt dat in het eerste half jaar van 2010 13% van de jonggehandicapten in de uitkeringsregeling komt (en dus duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft) terwijl men vooraf 30% verwachtte. Eén van de verklaringen die hiervoor gegeven wordt, is “dat het op voorhand moeilijk is om te beslissen dat er duurzaam geen mogelijkheden zijn tot loonvormende arbeid zijn”. Onze inschatting is dat 10 à 15 procent van de nieuwe instroom in eerste instantie tot groep jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam zal behoren.

Grote groep geen arbeidsmogelijkheden, niet duurzaam

We kunnen dus verwachten dat ook na de inwerkingtreding van de WWNV een aanzienlijke groep geen arbeidsmogelijkheden heeft, waarbij (nog) niet vastgesteld kan worden dat dit duurzaam is. Wij schatten dat dit voor jaarlijks 1.500 tot 3.000 nieuwe jonggehandicapten het geval zal zijn. Op termijn kan de omvang van deze groep oplopen tot meer dan tienduizend.

Mogelijkheden voor latere instroom in Wajong 2013

Een jonggehandicapten die op zijn achttiende wel al beperkingen door ziekte heeft, maar waar geen sprake is van duurzaam geen arbeidsmogelijkheden, kan tot vijf jaar na zijn achttiende verjaardag als nog in aanmerking komen voor de Wajong 2013 wanneer hij als nog aan de voorwaarden voldoet.

Een jonggehandicapte voor wie wordt vastgesteld dat hij op zijn achttiende, tijdens studie, of binnen vijf jaar daarna, geen arbeidsmogelijkheden heeft zonder dat er sprake is van een duurzame situatie, kan na tien jaar alsnog in aanmerking komen voor de Wajong 2013. Wanneer hij tien jaar achter elkaar

geen mogelijkheden tot werk heeft. UWV hoeft na deze tien jaar de duurzaamheid niet te onderzoeken, maar slechts vast te stellen dat de betrokkene geen (mogelijkheden tot) werk heeft gehad.

Gevolgen WWNV voor jonggehandicapten zonder mogelijkheden, niet duurzaam

De vraag nu is: wat gebeurt er met de nieuwe instroom van jonggehandicapten die geen arbeidsmogelijkheden heeft, maar waarbij (nog) niet vastgesteld kan worden dat dit duurzaam is? Een deel van deze groep komt in aanmerking voor inkomensondersteuning van de WWNV en de rest krijgt geen WWNV-uitkering vanwege de partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets. Beide groepen moeten periodiek gekeurd worden om vast te stellen of de mate van arbeidsongeschiktheid is afgenomen en er dus re-integratie kan plaatsvinden, of dat er toch sprake is van volledig, duurzame arbeidsongeschiktheid. In dat geval ontstaat er alsnog recht op de Wajong 2013.

UWV maakt zich zorgen over deze groep en opteert in haar reactie op het wetsvoorstel voor de specifieke sociaal-medische begeleiding die deze groep nodig heeft en waarvoor UWV de expertise in huis heeft. Het kabinet geeft aan dat UWV haar diensten kan aanbieden aan gemeenten.

Instroom 2012

Voor zover deze groep instroomt in 2012, komt deze tijdelijk (tot en met 2013) in de nWajong. Dat wil zeggen tijdelijk geen partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets, uitvoering door UWV en een uitkering van 75% WML. Daarna wordt op basis van de partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets vastgesteld of de persoon recht heeft op inkomensondersteuning van de WWNV. Zo niet, dan wordt deze persoon een niet-uitkeringsgerechtigde. Zij krijgen er dan ook mee te maken dat de begeleiding van UWV wordt stopgezet en er vanuit de gemeente geen of andere begeleiding wordt geboden.

Gedragseffecten groep zonder mogelijkheden (nog) niet duurzaam

- De groep jonggehandicapten die geen arbeidsmogelijkheden heeft, maar waarvan de duurzaamheid (nog) niet vastgesteld kan worden, komt in een onzekere situatie. Het risico bestaat dat er geen aandacht is voor deze groep. Deze groep heeft sociaal-medische begeleiding nodig en het is de vraag of gemeenten hierin willen investeren. Het levert immers in termen van re-integratie niet direct wat op.
- De WWNV'ers vragen zich af: is mijn volledige arbeidsongeschiktheid tijdelijk of toch duurzaam? Met andere woorden kom ik toch nog in de Wajong 2013 of krijg ik te maken met re-integratieverplichtingen van de WWNV? Hoe lang blijft deze onzekerheid nog bestaan? Deze situatie kan psychisch belastend zijn. Dit komt bovenop de arbeidsongeschiktheid. Hoe langer deze periode duurt, hoe moeilijker re-integratie zal zijn.

- De jonggehandicapten zonder uitkering blijven wellicht hopen op inkomensondersteuning van de Wajong 2013 of zij trekken zich terug en kloppen niet meer aan bij de gemeente en UWV. Een andere mogelijke reactie is om zelfstandig te gaan wonen om zo recht te krijgen op een WWNV-uitkering. Dit is niet voor de hele groep mogelijk. Een deel kan niet zelfstandig wonen. Het is hierbij de vraag of de woningmarkt voldoende mogelijkheden biedt voor deze groep. Een andere optie is een bijzondere woonvorm, wat zal leiden tot kostenverhogingen in andere regelingen.
- Voor diegenen die instromen in 2012 hebben bovenop bovenstaande problematiek ook nog te maken met een overgangperiode in de nWajong bij UWV met een iets hogere uitkering en vervolgens de overdracht naar de gemeente.

Ad 3: Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden en recht op uitkering

De groep jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden die recht heeft op een WWNV-uitkering zal naar benadering een omvang hebben van ongeveer 3.000 per jaar. Deze groep krijgt ook te maken met de aanscherpingen van de WWB die per 1 januari 2012 zijn ingegaan.²¹

Deze groep kan door gemeenten met loondispensatie geholpen worden. In veel gevallen zal ook een re-integratietraject nodig zijn en/of een job coach. Van de huidige werkende Wajongers heeft immers drie kwart begeleiding van een job coach of Wsw-organisatie. Het vraagt dus aanzienlijke investeringen. Hier staat tegenover dat de bespaarde uitkeringen ten goede komen aan gemeenten.

Structurele loondispensatie

Er is ook een groep mensen die loondispensatie structureel nodig heeft om aan het werk te kunnen blijven, omdat hun arbeidsproductiviteit altijd lager zal blijven dan het wettelijk minimum loon. Voor deze werknemers zal de aanvullende uitkering na maximaal zeven jaar worden aangevuld tot 100 procent van het WML. Voor niet-uitkeringsgerechtigden geldt dit niet.

Samenwonen

Wanneer een ontvanger van een WWNV-uitkering gaat samenwonen met een partner met inkomen op het niveau van het wettelijk minimum loon of hoger, verliest hij zijn uitkering.

Twee personen die beide een WWNV-uitkering ontvangen, gaan er financieel ook op achteruit als zij gaan samenwonen. Wanneer zij apart wonen, ontvangen zij beiden 70% van het wettelijk minimum loon. Wanneer zij gaan samenwonen, krijgen zij samen één uitkering van 100% van het wettelijk

²¹ Onderdeel van deze wetwijziging zijn onder meer: integratie van de WIJ in de WWB, het afschaffen van bijstand voor inwonenden, de toets op het partnerinkomen te vervangen door een toets op het huishoudinkomen, de voorwaarden en sancties voor jongeren tot 27 jaar die een beroep doen op de WIJ aanscherpen, invoering van een wettelijke plicht tot tegenprestatie naar vermogen.

minimum loon. In de huidige situatie behouden twee Wajongers die gaan samenwonen beiden wel hun volledige Wajong-uitkering.

Drempels voor samenwonen

Ook jonggehandicapten met een WWNV-uitkering die gaan samenwonen, krijgen te maken met een grote inkomensachteruitgang. Een mogelijk effect kan zijn dat deze jonggehandicapten besluiten daarom niet te gaan samenwonen, dit zo lang mogelijk uit stellen of samenwonen niet te melden.

Hoge kosten voor re-integratie

Jonggehandicapten worden in de toekomst uit hetzelfde, veel kleinere re-integratiebudget ondersteund als de voormalige WWB'ers (met en zonder arbeidshandicap) en Wsw'ers. Afhankelijk van de prioritering die individuele gemeenten aanbrengen in de verschillende doelgroepen, kan dit een bedreiging zijn voor jonggehandicapten. Voor jonggehandicapten zijn immers relatief grote investeringen nodig voor re-integratie en de praktijk leert dat gemeenten tot nu toe sterk de neiging hebben re-integratie in te zetten voor mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Hoge kosten kunnen leiden tot beperkte re-integratie-ondersteuning

Voor jonggehandicapten zijn relatief hoge investeringen nodig voor re-integratie die vaak nog jarenlang doorlopen in de vorm van job coaching, aanpassingen aan de werkplek en andere voorzieningen. Het risico bestaat daarom dat gemeenten slechts een klein deel van deze groep zal ondersteunen bij de re-integratie.

Studerende jonggehandicapten

In de WWNV is geen studieregeling opgenomen zoals in de nWajong wel het geval is. Dit betekent dat studerende jonggehandicapten geen recht hebben op een uitkering van de WWNV zo lang zij studiefinanciering ontvangen. Zij hebben meestal wel recht op een WWNV-uitkering als zij een tegemoetkoming op grond van de WTOS ontvangen.²²

Jonggehandicapten met arbeidsvermogen die in 2012 zijn ingestroomd in de nWajong en in de studieregeling zitten, gaan per 1 januari 2014 over naar gemeenten. Vanaf dat moment gelden voor hen de rechten en plichten van de WWNV.

²² Een meerderjarig kind dat regulier bekostigd onderwijs volgt, of studiefinanciering op grond van de WSF2000 of een tegemoetkoming op grond van de WTOS ontvangt, wordt voor de bijstandverlening niet als meerderjarig kind aangemerkt, mits diens inkomen niet meer bedraagt dan € 1023,42 netto per maand (inclusief eventuele studiefinanciering naar het normbedrag van artikel 3.18 van de WSF 2000) Dat meerderjarige kind is derhalve geen gezinslid en geldt in beginsel als zelfstandig subject van bijstand (bron: Stimulansz: Analysedocument wetswijziging WWB. Gevolgen wetswijziging voor gemeentelijke verordeningen, oktober 2011, p. 6.

Stoppen met opleiding?

De nieuwe instroom van jonggehandicapten krijgt te maken met het verdwijnen van de studieregeling voor Wajongers. Zij zijn vaak niet in staat om de studiefinanciering vaak aan te vullen met inkomsten uit een bijbaantje. Een mogelijk gedragseffect is dat een deel van deze groep zal stoppen met studeren om hun inkomen veilig te stellen. Dit zal hun kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk verkleinen.

Ad 4: Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden zonder recht op uitkering

Ongeveer drie kwart van de jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden zullen geen recht hebben op inkomensondersteuning van de WWNV vanwege de partner-, vermogens-, of huishoudinkomenstoets. Het gaat om ongeveer 9.000 jonggehandicapten per jaar. Deze jonggehandicapten hebben een sterke financiële prikkel om te gaan werken. Zij mogen elke euro die ze verdienen houden. Er is immers geen uitkering waarop wordt gekort. Echter de meerderheid zal hier wel hulp bij nodig hebben van de gemeente.

Gedragseffecten jonggehandicapten zonder uitkering

- Jonggehandicapten zonder WWNV-uitkering hebben een grote financiële prikkel om te gaan werken. We verwachten daarom dat een groot deel van deze groep zich actief zal opstellen om werk te krijgen en dus ook bij de gemeente zal aankloppen.
- Voor gemeenten betekent deze groep echter hoge kosten en geen baten in de vorm van bespaarde uitkering. We schreven al eerder in deze notitie dat het risico reëel is dat gemeenten deze groep niet met voorkeur zal bedienen.
- Mochten gemeenten deze groep inderdaad in mindere mate of minder intensief ondersteunen, dan liggen frustratie en verbittering op de loer.
- Een andere mogelijke reactie is om zelfstandig te gaan wonen om zo recht te krijgen op een WWNV-uitkering. Dit is niet voor de hele groep mogelijk. Een deel kan niet zelfstandig wonen. Het is hierbij de vraag of de woningmarkt voldoende mogelijkheden biedt voor deze groep. Een andere optie is een bijzondere woonvorm.

Daarnaast werkt in de Wsw een groep mensen die voordat ze een indicatie aanvroegen geen uitkering ontvingen. In 2009 had 10% van de instroom in de Wsw geen inkomen. Dit waren ongeveer 700 personen.²³ De nieuwe instroom van deze groep zal voor een deel niet in aanmerking komen voor beschut werken, en wellicht aankloppen bij de gemeenten voor ondersteuning bij het vinden van werk met loondispensatie.

²³ Bron: Wsw-Monitor 2009, p. 36.

BIJLAGE: RISICO'S EN MOGELIJKE GEDRAGSEFFECTEN

Tabel B1: Zittend bestand Wajong

Subgroepen	Nieuwe situatie	Risico's en mogelijke gedragseffecten
Duurzaam geen arbeidsmogelijkheden (per 1/1/2014: 82.000)	Wajong 2013; uitvoering UWV Uitkering: 75% WML Geen toetsen	Inkomsten worden volledig verrekend met uitkering. Risico op afzien of verzwijgen van inkomsten.
Met arbeidsmogelijkheden, instroom t/m 2011 (per 1/1/2014: 124.000)	Oude of nieuwe Wajong Uitkering: per 1/1/2014 van 75% naar 70% WML Geen toetsen Ondersteuning door UWV	Vanwege 'eenvoudige en lichte' procedure herindeling door UWV bestaat het risico op onterecht te worden ingedeeld in deze groep. Selectieve inzet van re-integratie door UWV: risico op beperkte toegang tot re-integratie voor instroom vóór 2010.

Tabel B2: Zittend bestand WWB

Subgroepen	Nieuwe situatie	Risico's en mogelijke gedragseffecten
WWB'ers in het algemeen	Aanscherping WWB geldt vanaf 1/1/2012.	A.g.v. bezuinigingen en mogelijk onvoldoende vermindering gesubsidieerde arbeid: zeer klein besteedbaar re-integratiebudget. Kleiner budget en grotere doelgroep re-integratie noopt tot selectievere inzet re-integratie. Afhankelijk van de prioritering van de gemeente, kan samenvoeging re-integratiebudgetten betekenen dat er minder geïnvesteerd wordt in de re-integratie van WWB'ers.
WWB'ers met gedeeltelijk arbeidsvermogen	Mogelijk recht op loondispensatie	Mogelijk beroep op keuring om recht op loondispensatie te krijgen. Bij recht op loondispensatie ontstaat nieuw perspectief op werk. Een deel zal deze kans aangrijpen, een deel zal dit als bedreiging ervaren.
Huidige nuggers met gedeeltelijk arbeidsvermogen (niet	Mogelijk recht op loondispensatie	Gaan mogelijk ook keuring aanvragen met het oog op loondispensatie.

jonggehandicapt)		
------------------	--	--

Tabel B3: WSW

Subgroepen	Nieuwe situatie	Risico's en mogelijke gedragseffecten
WSW'ers die al in dienst zijn van een SW-bedrijf.	Behoud rechten van oude WSW.	Drang naar buiten (detacheren) biedt kansen op werken naar vermogen, maar kan als bedreiging worden ervaren. Mogelijk gevolg: onrust en toename ziekteverzuim.
Mensen op wachtlijst met WSW-indicatie vóór 15/5/2011.	Recht op instroom in de WSW op basis van oude voorwaarden.	Vanwege beperkte instroommogelijkheden zal wachttijd aanzienlijk toenemen. Na 1/1/2013: re-integratieplicht + verlies afdwingbaar recht op WSW. Personen met advies begeleid werken, komen waarschijnlijk niet meer in dienst van SW-bedrijf.
Mensen met WSW-indicatie op of na 15/5/2011 en na 1/1/2013 nog steeds op wachtlijst.	Herindicatie na 1/1/2013 volgens nieuw criterium beschut werk.	Deel dat advies begeleid werken heeft, zal grotendeels het recht op WSW verliezen. Bij behoud WSW-indicatie, na 1/1/2013: re-integratieplicht + verlies afdwingbaar recht op WSW.
Nieuwe instroom, indicatie na 1/1/2013	Alleen met indicatie beschut werk recht op WSW De rest gaat naar WWNV of krijgt geen gemeentelijke uitkering.	Re-integratieplicht + verlies afdwingbaar recht op WSW. Risico op meer indicaties dan kabinet verwacht: kan leiden tot lange wachttijden en voor een deel wellicht zelfs nooit toegang tot WSW. Risico op voorrang mensen met WWNV-uitkering ten koste van WIA'ers en jonggehandicapten zonder uitkering. In de WSW: geen uitzicht op ontwikkeling.

Tabel B4: Nieuwe instroom jonggehandicapten

Subgroepen	Nieuwe situatie	Risico's en mogelijke gedragseffecten
Jonggehandicapten, duurzaam geen arbeidsmogelijkheden (jaarlijks 4.000)	Wajong 2013; uitvoering UWV Uitkering: 75% WML Geen toetsen	Inkomsten worden volledig verrekend met uitkering. Risico op afzien of verzwijgen van inkomsten.
Jonggehandicapten zonder arbeidsmogelijkheden, (nog) niet duurzaam (jaarlijks 1.500-3.000)	Afhankelijk van toets wel of geen recht op inkomensondersteuning WWNV. Periodieke herkeuring. Instromers 2012 hebben overgangperiode in nWajong.	Wachten op mogelijk instroom in Wajong 2013 of re-integratie-ondersteuning WWNV. Risico: weinig aandacht van gemeenten voor deze groep. Gevolgen: onzekerheid over perspectief op werk en over inkomen, psychische belasting, terugtrekken in isolement. Personen zonder inkomens-ondersteuning WWNV hebben stimulans om uit huis te gaan wonen.
Studerende jonggehandicapten	Kunnen geen beroep meer doen op Wajong 2013. Studiefinanciering en WWNV gaan ook niet samen.	Mogelijk gedragseffect: stoppen met studeren. Hierdoor worden de kansen op de arbeidsmarkt verkleind. Instroom in 2012 in studieregeling nWajong en na 2014 nog studierend: dan geen Wajong 2013 of WWNV.
Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden en recht op uitkering, instroom na 2012 (jaarlijks 3.000)	Recht op inkomensondersteuning en re-integratie-ondersteuning WWNV	Samenwonen leidt tot inkomens-achteruitgang. Daardoor mogelijk rem op samenwonen. Re-integratie van jonggehandicapten is relatief duur. Daarom risico op minder re-integratie-mogelijkheden.
Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden, geen recht op uitkering, instroom na 2012 (jaarlijks 9.000)	Recht op re-integratie-ondersteuning, geen recht op inkomensondersteuning WWNV	Werken loont echt: sterke prikkel om te gaan werken, beroep op gemeente voor hulp. Re-integratie van jonggehandicapten is relatief duur, gemeente bespaart niet op uitkering. Onzeker of verordening voldoende stimuleert. Daarom risico op minder re-integratie-mogelijkheden. Stimulans om uit huis te gaan wonen om in aanmerking te komen voor inkomensondersteuning WWNV.