DELFTSE REKENKAMER

POSTBUS 78
2600 ME DELFT
06 5357 4246

Aan de leden van Gemeenteraad

Betreft oplegnotitie Participatiewet

Delft, 1 april 2014

Geachte leden van de gemeenteraad,

In januari 2014 heeft de Delftse Rekenkamer (DRK) het rekenkamerrapport *'Delftse re-integratie gereed? Nulmeting, Benchmark en Stresstest voor de Participatiewet'* gepresenteerd aan de commissie Samenleving en Volkshuisvesting. Dit rapport geeft een uitvoerig beeld van het Delftse re-integratiebeleid van de afgelopen jaren tot eind 2013 en ook van de voorbereidingen van de gemeente Delft op de komst van de Participatiewet per 1 januari 2015.

De nieuwe gemeenteraad zal in het tweede half jaar van 2014 de kaders moeten stellen voor de uitvoering van de Participatiewet. In onze presentatie in januari zijn de sturingsruimte en de sturingsopties van gemeenteraden aan bod gekomen. Met de aanstelling van de nieuwe gemeenteraad, wil de DRK via deze brief de sturingsopties nogmaals voor het voetlicht brengen, ter facilitering van de kaderstellende rol van de raad.

De brief bestaat uit drie delen:

A. De belangrijkste gevolgen van de komst van de Participatiewet voor de gemeente Delft.
B. Een beoordeling van de voorbereidingen die de gemeente Delft tot eind 2013 al had gedaan.
C. De ruimte die gemeenteraden hebben om te sturen en de sturingsopties bij de kaderstelling voor de uitvoering van de Participatiewet.

A. Gevolgen Participatiewet voor Delft

De belangrijkste onderdelen van de Participatiewet zijn de volgende:

- Gemeenten worden verantwoordelijk voor de re-integratie van jonggehandicapten;
- Nieuwe instroom in de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) is niet meer mogelijk; daarvoor in de plaats komt de voorziening "beschut werk";
- Gemeenten kunnen voor mensen met een arbeidsbeperking (zo nodig permanente) loonkostensubsidie inzetten;
- Gemeenten moeten samen met UWV 125.000 mensen met een beperking leveren voor de extra banen die de sociale partners hebben afgesproken;

- Er komen 35 regionale Werkbedrijven waarbinnen een deel van de Participatiewet uitgevoerd moet worden.

Sinds het uitkomen van het rekenkamerrapport in januari 2014, is naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer een aantal wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel. De belangrijkste wijziging is dat UWV verantwoordelijk blijft voor de huidige jonggehandicapten met een Wajonguitkering en dat gemeenten uitsluitend verantwoordelijk worden voor de nieuwe instroom van jonggehandicapten die bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning. Daarnaast zal UWV een grote rol houden in de indicatie van burgers voor verschillende voorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking.

De DRK ziet zes belangrijke consequenties van de Participatiewet voor de gemeente Delft:

1. Nieuwe doelgroep re-integratie: jonggehandicapten

Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de re-integratie van jonggehandicapten. Zoals hierboven gezegd, gaat het alleen om de nieuwe instroom. Voor Delft gaat dit om ongeveer 50 nieuwe klanten per jaar. Dit lijkt weinig, maar de ervaring leert dat jonggehandicapten vaak tijdelijk werk vinden en regelmatig opnieuw aan het werk geholpen moeten worden.

2. De mogelijkheden voor plaatsing in beschut werk nemen af

Vanaf 1 januari 2015 is het niet meer mogelijk om in te stromen in de Wsw, die in Delft wordt uitgevoerd door Combiwerk. De huidige SW-werknemers behouden hun rechten en kunnen bij Combiwerk blijven. Gemeenten moeten een nieuwe voorziening “beschut werk” organiseren voor mensen die uitsluitend beschut kunnen werken. Mensen die met subsidie en begeleiding bij een gewone werkgever kunnen werken, krijgen geen toegang meer tot beschut werk; in de huidige Wsw is een kwart tot de helft van de werknemers gedetacheerd bij gewone werkgevers. Jonggehandicapten en andere klanten met een beperking moeten daarom in grotere aantallen bij gewone werkgevers aan het werk, waarvoor minder subsidie en begeleiding beschikbaar is.

3. Claim werkgevers op gemeenten vanwege dreiging quotum

In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat werkgevers zich (oplopend tot 2026) garant stellen voor 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. In de Quotumwet die voor de zomer 2014 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, is vastgelegd dat wanneer het aantal extra banen niet wordt gerealiseerd, een verplicht quotum gaat gelden. Dit wil zeggen dat bedrijven minimaal een bepaald percentage werknemers met een beperking in dienst moeten hebben, op straffe van een jaarlijkse boete. Werkgevers willen een verplicht

quotum koste wat kost voorkomen en zullen daarom gemeenten en UWV met klem vragen voldoende geschikte kandidaten te leveren. De praktijk leert dat dit voor gemeenten en UWV een zeer moeilijke opgave gaat worden. Dit zet de relatie tussen gemeenten en werkgevers onder druk. In de Randstad en daarmee ook in Delft zal het waarschijnlijk nog moeilijker worden dan in de rest van Nederland om voldoende kandidaten aan werkgevers te leveren omdat er relatief veel werkgelegenheid is en relatief weinig jonggehandicapten en Wsw'ers. [1]

4. Intensivering regionale samenwerking

In het Sociaal Akkoord is opgenomen dat er 35 Werkbedrijven komen, in de 35 arbeidsmarktregio's. Deze Werkbedrijven zijn de schakel tussen de werkgevers en de mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag worden geholpen. Gemeenten hebben de lead en werken samen met UWV en sociale partners. In de Werkkamer waarin sociale partners en gemeenten op landelijk niveau afspraken maken over de Werkbedrijven, is onder meer afgesproken dat er op regionaal niveau een minimale set aan re-integratie-instrumenten beschikbaar komt om werkgevers eenduidig te kunnen bedienen. Voor Delft gaat het om de arbeidsmarktregio Haaglanden met de gemeenten Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Rijswijk en Westland. Een belangrijk deel van beleid en uitvoering van de Participatiewet zal daarom waarschijnlijk op regionaal niveau plaatsvinden.

5. Risico's effectiviteit re-integratie door bezuinigingen Wsw

Door een bezuiniging van € 290 miljoen op het landelijke Wsw-budget, neemt het subsidiebedrag per Wsw-plaats flink af. Dit stelt hoge eisen aan bedrijfsvoering, cultuur en uitplaatsingsbeleid van SW-bedrijven waaronder ook Combiwerk. Het risico op financiële tekorten van Combiwerk neemt hierdoor toe. De gemeente Delft heeft besloten om de uitvoering van het re-integratiebeleid grotendeels bij het Werkbedrijf neer te leggen; dit is een fusie van Combiwerk en de re-integratie-afdeling van de gemeente Delft. Deze fusie heeft voor de gemeente Delft belangrijke voordelen bij de uitvoering van de Participatiewet (zie verderop in deze brief). Wel ontstaat hierdoor het risico dat het tegengaan van de financiële tekorten van de Wsw belangrijker wordt dan de effectiviteit van het re-integratiebeleid.

[1] De regionale verschillen in het percentage Wajongers in de bevolking is een ingewikkelde kwestie. Hierbij spelen langdurig bestaande verschillen in economische groei tussen regio´s een rol, in combinatie met variaties in opleidings- en inkomensniveau, bevolkingsontwikkeling en migratiebewegingen. Daarnaast verschillen provincies qua gezondheidskenmerken en de mate waarin gemeenten arbeidsgehandicapten uit de bijstand naar de Wajong doorstuurden.

6. Integrale benadering in het sociale domein

Van gemeenten wordt verwacht dat zij zorgen voor een samenhangende en integrale benadering van het sociale domein. Dit is nodig om de bezuinigingen die met de drie decentralisaties gepaard gaan, op te vangen. Met betrekking tot de re-integratie van jonggehandicapten is een directe relatie tussen re-integratie en zorg essentieel. Daarvoor krijgen zij ruime beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Participatiewet. Gemeenten krijgen volledige vrijheid om te bepalen welke re-integratie-instrumenten en -voorzieningen zij in welke mate gaan inzetten en in welke mate zij de verschillende klantgroepen gaan bedienen. Zo ontstaat met de Participatiewet bijvoorbeeld meer vrijheid om te bepalen hoeveel plekken beschut werk een gemeente inzet. Nu hebben gemeenten voor de Wsw nog te maken met een taakstelling voor het aantal te realiseren Wsw-banen: minder Wsw-banen dan de taakstelling betekent ook minder subsidie. In het kader van de Participatiewet betekent minder plekken beschut werk juist dat er meer budget beschikbaar komt voor andere instrumenten.

B. Voorbereidingen gemeente Delft op de komst van de Participatiewet

Ten tijde van het onderzoek, in het laatste kwartaal van 2013, bereidde de gemeente Delft zich langs twee lijnen voor op de komst van de Participatiewet: de oprichting van het Werkbedrijf en het Programma Participatiewet Arbeidsmarktregio Haaglanden.

Het Werkbedrijf is vanaf 31 maart 2014 operationeel. Begin mei is de officiële opening. Het Werkbedrijf is een fusie van het SW-bedrijf Combiwerk en de gemeentelijke afdeling Vakteam Werk die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een groot deel van het re-integratiebeleid. Door de uitvoering van de Wsw heeft Combiwerk expertise die de gemeente Delft nodig heeft voor de re-integratie van de nieuwe doelgroep van de Participatiewet, de jonggehandicapten. Ook de werkgeversbenaderingen van de gemeente en Combiwerk gaan samen. Ook dit zorgt voor inbreng van expertise die de gemeente voor de Participatiewet nodig heeft.

Verder zijn de vijf gemeenten van de arbeidsmarktregio Haaglanden samen een programma gestart om zich voor te bereiden op de komst van de Participatiewet. Dit programma richt zich onder meer op het verbeteren van de dienstverlening aan werkgevers en het ontwikkelen van passende dienstverlening aan de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet. De uitvoering van het programma bevond zich eind 2013 nog in de opstartfase.

Rekening houdend met het feit dat eind 2013 het nog een jaar zou duren voordat de Participatiewet zou ingaan, voldeed de gemeente Delft met deze voorbereidingen aan bijna alle eisen die op dat moment aan gemeenten gesteld konden worden met het oog op de komst

van de Participatiewet. Het is aan de gemeenteraad om de voortgang in de voorbereidingen op de Participatiewet de komende tijd goed te blijven volgen.

Inmiddels is de Participatiewet aangenomen door de Tweede Kamer, waardoor er meer duidelijkheid is gekomen. Toch is nog lang niet duidelijk wat er vanaf 2015 precies op gemeenten afkomt. Het wetsvoorstel voor de Quotumwet is nog niet aangeboden aan de Tweede Kamer; de sociale partners en de VNG zijn nog in onderhandeling over de precieze invulling van de organisatie, taken en instrumentarium van de regionale Werkbedrijven die een belangrijke rol krijgen in de uitvoering van de Participatiewet.

C. Kaderstellende rol gemeenteraad Delft

Rol gemeenteraad (1): voortgang voorbereidingen volgen

De DRK heeft op basis van de belangrijkste consequenties van de Participatiewet voor gemeenten, een aantal eisen afgeleid waaraan het beleid en de organisatie moeten voldoen op het moment dat de Participatiewet ingaat, 1 januari 2015. Met de stresstest heeft de rekenkamer vastgesteld in hoeverre de gemeente Delft al aan deze eisen voldoet. In het onderstaande kader zijn deze eisen opgenomen. In bijlage 3 van het rapport, p. 84-86 worden deze eisen verder toegelicht.

De gemeenteraad kan de voorbereidingen van de gemeente Delft volgen aan de hand van deze eisen. In de loop van 2014 moet de gemeente Delft op elk van deze onderwerpen vorderingen boeken. De raad kan het college vragen over deze onderwerpen te rapporteren. In het onderstaande kader zijn deze eisen opgenomen.

EISEN WAARAAN DE GEMEENTE DELFT PER 1 JANUARI 2015 MOET VOLDOEN

Nieuwe gemeentelijke doelgroep re-integratie: de jonggehandicapten

1. De gemeente heeft een prioritering aangebracht in de verschillende doelgroepen (ook belangrijk voor de kaderstelling; zie hieronder).
2. De gemeente heeft re-integratiebeleid ontwikkeld voor jonggehandicapten.
3. De gemeente heeft beleid ontwikkeld voor de niet-uitkeringsgerechtigden nieuwe stijl.
4. De gemeente heeft expertise in huis om jonggehandicapten goed te kunnen bedienen.

Mogelijkheden plaatsing in beschut werk nemen af

5. De gemeente heeft alternatieven ontwikkeld voor de huidige detacheringsconstructies vanuit de Wsw.

Claim werkgevers op gemeente vanwege dreiging quotum

6. De gemeente heeft beleid ontwikkeld om personen uit het huidige zittend bestand van de WWB die een beperking hebben en om die reden nu zijn vrijgesteld van de arbeidsplicht, te activeren en toe te leiden naar werk bij reguliere werkgevers.
7. De werkgeversbenadering is aangepast om ook personen met ernstige beperkingen bij werkgevers te kunnen plaatsen.

Intensivering regionale samenwerking

8. De gemeente werkt intensief samen in de arbeidsmarktregio Haaglanden (ook belangrijk voor de kaderstelling; zie hieronder).

Risico's effectiviteit re-integratie door bezuinigingen Wsw

9. De effectiviteit van de re-integratie uitgevoerd door het Werkbedrijf wordt nauwlettend en kritisch gevolgd.

Integrale benadering in het sociale domein

10. De gemeente heeft samenhangend beleid voor het sociale domein. De uitvoering van het sociale beleid is geïntegreerd.

Rol gemeenteraad (2): kaders stellen

Er zijn twee onderwerpen waar de kaderstellende rol van de gemeenteraad van groot belang is.

Op de eerste plaats de prioritering van de verschillende klantgroepen. Met de Participatiewet krijgt de gemeente Delft te maken met een brede re-integratiedoelgroep met een groot palet aan instrumenten. Gemeenten moeten keuzen maken in de mate waarin de verschillende instrumenten worden ingezet (o.a. beschut werk, loonkostensubsidies en werkbegeleiding), voor welke klantgroepen en in welke volgorde. De financiële ruimte is immers beperkt.

In de Participatiewet zijn financiële prikkels voor gemeenten ingebouwd die samen met de doelgroepafbakening voor de extra banen, van invloed zijn op de kansen op ondersteuning voor de verschillende klantgroepen. De gemeenteraad is daarom van groot belang als moreel tegenwicht bij de keuzen die het college maakt.

Deze financiële prikkels zijn het gevolg van twee factoren:

1. Ten eerste de hoogte van de uitkering van klanten. Echtparen in de bijstand hebben de hoogste uitkering, dan volgen alleenstaanden. Jonggehandicapten die nog bij hun ouders thuis wonen, hebben nog een lagere uitkering. Jonggehandicapten met een wer-

kende partner hebben geen recht op een bijstandsuitkering. Daardoor bestaat het risico dat jonggehandicapten met een werkende partner of die nog thuis wonen, achteraan in de rij komen.

2. Ten tweede worden er met de Participatiewet instrumenten geïntroduceerd die heel veel kosten en langdurig ingezet moeten worden. Beschut werk is ver weg het duurste instrument en is doorgaans voor onbepaalde tijd. De nieuwe vorm van loonkostensubsidie is ook kostbaar en kan ook voor onbepaalde tijd ingezet worden. Daarom hebben gemeenten een sterke financiële prikkel om klanten die zijn aangewezen op beschut werk of hoge loonkostensubsidie terughoudend te bedienen. Dit is met name voor jonggehandicapten een risico.

Het zou goed zijn als de gemeenteraad al ruim voordat het college de concept-verordeningen aanbiedt aan de raad, met het college van gedachten wisselt over de prioritering van klantgroepen en instrumenten. Dit vergroot de mogelijkheden van invloed van de gemeenteraad op de keuzes die gemaakt moeten worden.

Op de tweede plaats de regionale uitvoering. Zoals gezegd zal een belangrijk deel van beleid en uitvoering van de Participatiewet waarschijnlijk op regionaal niveau gaan plaatsvinden. Wellicht is samenwerking tussen de gemeenteraden in de regio een optie. In ieder geval zal de Delftse gemeenteraad ook kaders moeten stellen voor het regionale beleid.

De DRK gaat ervan uit u met deze brief op de hoogte te hebben gebracht van de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de Participatiewet en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Mw. Tanja Groenendijk – de Vos, MA

Voorzitter Delftse Rekenkamer