



Opdrachtgever

Divosa



Onderzoek

Divosa-monitor factsheet :
implementatie van de Participatiewet
Einddatum – 27 november 2014

Categorie

Wets- en beleidsevaluatie

Divosa-monitor factsheet : implementatie van de Participatiewet

Conclusie

Om te onderzoeken hoe gemeenten de Participatiewet gaan implementeren en hoe ver zij daarmee zijn, heeft Divosa eind september een enquête onder haar leden uitgezet. 67 sociale diensten hebben deelgenomen. Zij vertegenwoordigen samen 113 gemeenten, zodat een derde van de gemeenten, de bevolking en het aantal bijstandsgerechtigden is vertegenwoordigd. De implementatie van de Participatiewet blijkt nog in volle gang. Veel organisaties hebben zich voorbereid, maar voor een deel van de sociale diensten is nog veel onduidelijk. Bij 35% van de sociale diensten zijn bijvoorbeeld nog geen afspraken gemaakt over garantiebanen en bij 49% is nog niet besloten over de invulling van beschermt werk. 29% organiseert beschermt werk in samenhang met de arbeidsmatige dagbesteding en 13% zal met het nieuwe beleid niet veel afwijken van het huidige beleid voor beschutte Wsw-banen. Bij 26% worden tijdelijke Wsw-contracten omgezet in vaste dienstverbanden, bij 18% lopen tijdelijke contracten zonder verlenging af. Bij 80% van de sociale diensten kunnen bijstandsgerechtigden zelf een voorstel doen voor hun tegenprestatie. Wie al actief is, bijvoorbeeld als mantelzorger, hoeft vaak geen tegenprestatie te verrichten. Het budget blijft een heikel punt voor gemeenten. Een derde van de gemeenten heeft daarom afgesproken niet meer aan re-integratie te besteden dan er binnenkomt. Een kwart zal bijleggen uit de algemene middelen. Ook ESF-subsidies zijn een gebruikelijke manier om de budgetten aan te vullen. Andere knelpunten zijn de tijdsdruk en de krappe arbeidsmarkt. Maar sociale diensten zien ook kansen. De Participatiewet biedt mogelijkheden voor een integrale aanpak en vergroting van de arbeidsparticipatie en geeft een impuls aan de samenwerking in de regio en met werkgevers.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/803v5mzw>

Divosa-monitor factsheet: Implementatie van de Participatiewet

Datum: 27 november 2014

- > Implementatie Participatiewet nog in volle gang. Een deel komt neer op de eindsprint.
- > Bij 49% van de sociale diensten heeft het gemeentebestuur nog niet besloten over de invulling van beschut werk, bij 29% organiseert de gemeente het beschutte werk in samenhang met de arbeidsmatige dagbesteding
- > Bij 26% worden tijdelijke Wsw-contracten omgezet in vaste dienstverbanden, bij 18% lopen tijdelijke contracten zonder verlening af
- > Bij 80% van de sociale diensten kunnen bijstandsgerechtigden zelf een voorstel doen voor hun tegenprestatie. Wie al actief is, hoeft veelal geen tegenprestatie te verrichten
- > Kansen P-wet: vergroten van de (arbeids) participatie, integrale aanpak en samenwerking in de regio en met werkgevers
- > Knelpunten P-wet: budget, tijdsdruk, beperkte werkgelegenheid



Voorwoord

Ja, er moet nog heel wat werk worden verzet rondom de implementatie van de Participatiewet, maar heel spannend is het niet. Vanaf 1 januari 2015 worden de uitkeringen gewoon betaald en zijn sociale diensten als vanouds actief op re-integratie en fraudebestrijding. Dat is niet vreemd. Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 zijn gemeenten al verantwoordelijk voor deze taken en daar is dus al veel ervaring opgebouwd.

Toch is het druk, druk, druk. Budgetten waren laat bekend en de nadere regelgeving komt beetje bij beetje los. En als je pas laat kan beginnen, krijg je veel haast. Gemeenten zijn nu nog naarstig bezig om de laatste plannen en verordeningen rond te krijgen. Zo zijn de gemeenten in een aantal arbeidsmarktregio's nog bezig met het maken van werkafspraken en is de helft van de sociale diensten nog aan het nadenken over de invulling van beschut werk.

Maar er is ook al veel duidelijk. En wat aanspreekt is dat gemeenten de beleidsvrijheid gebruiken die zij gekregen hebben. Ze maken eigen keuzes op basis van lokale afwegingen. Deze factsheet laat bijvoorbeeld zien dat gemeenten de tegenprestatie veel pragmatischer uitvoeren dan fervente tegenstanders doen geloven. En een kwart van de gemeenten wil het klassieke beschutte werk anders organiseren, bijvoorbeeld in samenhang met de arbeidsmatige dagbesteding.

Ik ben een groot voorstander van verschillen tussen gemeenten. Die zijn namelijk de bedoeling. Ook als gemeentelijke keuzes anders zijn dan landelijke beleidsmakers en belangenbehartigers hopen óf vrezen. Zonder experimenten geen vooruitgang. Maar er is één belangrijke voorwaarde. Wie de geboden beleidsruimte benut, moet zijn eigen keuzes goed onderbouwen, zorgvuldig te werk gaan en vooral kritisch naar de resultaten willen kijken. Van verschillen kunnen, nee, moeten we leren. En dat begint eigenlijk pas op 1 januari. En daarna kan het dus alsnog spannend worden.

*René Paas,
voorzitter Divosa*

Samenvatting

Op 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd. Divosa heeft haar leden gevraagd hoe de implementatie van de wet vorm krijg.

Veel organisaties als gemeenten of (regionale) sociale diensten hebben zich de afgelopen periode al voorbereid. Maar voor een deel van de sociale diensten is er ook nog veel onduidelijk. Bij een derde van de sociale diensten zijn er bijvoorbeeld nog geen afspraken gemaakt over de invulling van garantiebannen. Bij de helft is de invulling van het beschut werk nog een vraagteken. En er is nog veel onduidelijkheid over wat er gaat gebeuren met de aflopende tijdelijke dienstverbanden binnen de Wsw.

Vrijwel alle organisaties zetten vanaf 2015 loonkostensubsidie, no-riskpolis en/of persoonlijke begeleiding in. Dit zijn de nieuwe instrumenten van de Participatiewet. Veel organisaties blijven gebruik maken van de bestaande voorzieningen als werken met behoud van uitkering. Jongeren en (voormalige) Wsw'ers vormen een belangrijke doelgroep voor de loonkostensubsidie.

Bij de helft van de sociale diensten is duidelijk hoe het beschutte werk eruit komt te zien. 29% organiseert het in samenhang met de arbeidsmatige dagbesteding en 13% zal met het nieuwe beleid niet veel afwijken van het huidige beleid voor beschutte Wsw-banen. Andere mogelijkheden zijn in samenhang met werkervaringsplaatsen of bij reguliere werkgevers.

Vrijwel alle sociale diensten laten de invulling van de tegenprestatie vrij aan de bijstandsgerechtigde. Vrijwilligerswerk bij een maatschappelijke instelling of een ander acceptabel voorstel van de bijstandsgerechtigde zelf zijn de populairste vormen van tegenprestaties. Meer dan de helft van de sociale diensten stelt mantelzorgers vrij van de tegenprestatie. Ook andere groepen die al actief zijn, krijgen een vrijstelling van de tegenprestatie. Veel gemeenten hanteren het uitgangspunt dat de tegenprestatie maatwerk moet zijn.

Het budget blijft een heikel punt voor gemeenten. Eenderde van de gemeenten heeft daarom expliciet afgesproken om niet meer aan re-integratie te besteden dan dat er binnenkomt. Een kwart zal bijleggen uit de algemene middelen. Ook ESF-subsidies zijn een gebruikelijke manier om de budgetten aan te vullen. Andere genoemde knelpunten zijn de tijdsdruk en de arbeidsmarkt die nog steeds behoorlijk op slot zit voor mensen in de bijstand.

Sociale diensten zien ook kansen. De Participatiewet biedt mogelijkheden de (arbeids)participatie te vergroten en een integrale aanpak te hanteren. Ook zijn sociale diensten te spreken over de impuls die de Participatiewet geeft aan de samenwerking in de regio en met werkgevers.



Implementatie van de Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. Gemeenten worden vanaf die datum verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. Deze mensen zitten nu in de WWB (Wet Werk en Bijstand), Wsw (Wet sociale werkvoorziening) en de Wajong (Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten).

Hoe gaan gemeenten de Participatiewet implementeren? En hoe ver zijn zij? Om dat te onderzoeken heeft Divosa eind september een enquête uitgezet onder haar leden. 67 sociale diensten hebben aan de enquête deelgenomen. Zij vertegenwoordigen samen 113 gemeenten. Dat betekent dat een derde van de gemeenten, de Nederlandse bevolking en het aantal bijstandsgerechtigden is vertegenwoordigd. Deze factsheet is daarmee redelijk representatief.

Organisatie regionaal arbeidsmarktbeleid

Werkgevers zijn de belangrijkste partners voor gemeenten en UWV om werkzoekenden aan een baan te helpen. In 35 arbeidsmarktregio's werken gemeenten en UWV samen om de dienstverlening aan werkgevers vorm te geven. Daar werken zij ook samen met werkgevers die zich in het sociaal akkoord hebben gecommitteerd aan het creëren van 125.000 arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidshandicap. De sociale diensten is gevraagd op welk niveau verschillende onderdelen van het sociaal en arbeidsmarktbeleid worden vormgegeven.

Beleid op regionaal niveau, uitvoering op lokaal en subregionaal niveau

Gemeenten maken beleid, kennisontwikkeling en afspraken over het regionaal arbeidsmarktbeleid vooral op regionaal niveau zoals landelijk is afgesproken tussen VNG, de bonden en werkgevers. De uitvoering van de afspraken vindt vooral plaats op lokaal en subregionaal niveau. Zo onderhoudt ruim 80% van de sociale diensten het contact met lokale werkgevers op subregionaal of lokaal niveau. Iets wat ook geldt voor de organisatie van een diagnostisch centrum, werk/leerbedrijf of mensontwikkelbedrijf. Het merendeel van de sociale diensten geeft aan dat de organisatie van het werkgeversservicepunt, de arbeidsmarktanalyse, het marktbelegingsplan en afspraken over de invulling van garantiebanen op regionaal niveau plaatsvindt.

Er is bovendien nog werk aan de winkel als het gaat om de vorming van de 35 Werkbedrijven. De Werkbedrijven zijn een bestuurlijk regionaal samenwerkingsverband tussen regiogemeenten, werkgevers en vakbonden. Deze Werkbedrijven moeten gezamenlijk afspraken maken over de manier waarop zij kansen scheppen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit doen zij onder meer op basis van een arbeidsmarktanalyse waarna ze de afspraken vastleggen in een marktbelegingsplan. Ook maakt het Werkbedrijf afspraken over het ophalen en invullen van de 125.000 garantiebanen die werkgevers hebben toegezegd in het Sociaal Akkoord.¹

7% van de sociale diensten geeft aan dat er in hun regio nog geen arbeidsmarktanalyse is. Een op de vijf sociale diensten geeft tevens aan dat er (nog) geen marktbelegingsplan aanwezig is. Een derde van de sociale diensten geeft aan dat er in hun regio ook nog geen afspraken gemaakt zijn over de invulling van garantiebanen. Dit is deels te verklaren uit een korte voorbereidingstijd: de Werkkamer publiceerde eind januari 2014 haar uitgangspunten voor de Werkbedrijven en de garantiebanen. De memo 'Indicatieve verdeling van garantiebanen naar regio's en sectoren' volgde in mei.²

¹ Uitgangspunten van de Werkkamer

² Uitgangspunten van de Werkkamer & Indicatieve verdeling van garantiebanen naar regio's en sectoren

³ Divosa-monitor 2014. Verkenning voortgang implementatie P-wet.

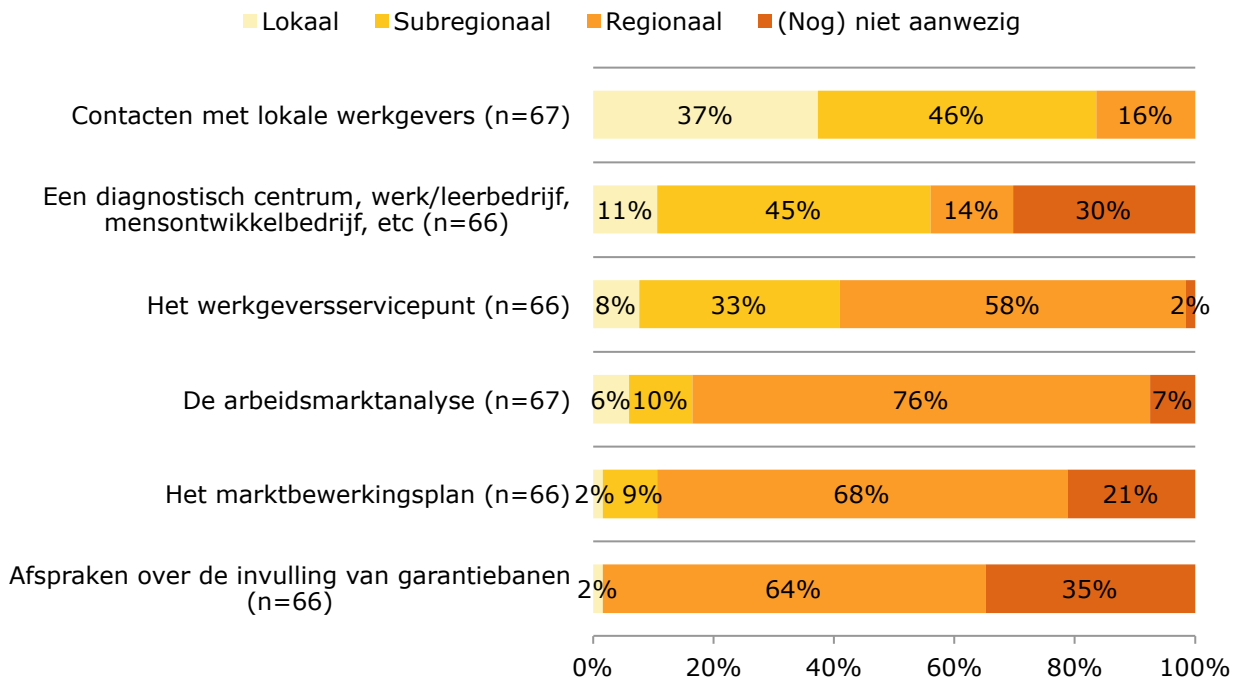
⁴ Respondenten konden de vragenlijst ook invullen op basis van concept verordeningen of als er nog zaken niet bekend zijn.

⁵ Divosa-monitor factsheet 2014. Indicatieve verdeling van de bijstand op gebied van

⁶ Divosa-monitor factsheet 2014. Indicatieve verdeling van de bijstand op gebied van

⁶ De ID/Wiw-banen zijn gesubsidieerde banen en een overblijfsel van Rijksbeleid van voor de invoering van de WWB. De afgelopen4

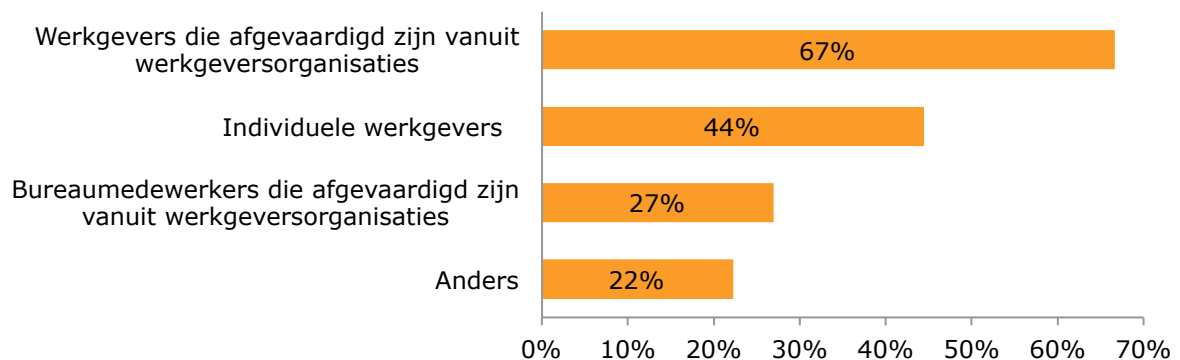
Figuur 1: Op welk niveau zijn de volgende zaken in uw gemeente georganiseerd?



Contact met werkgevers vooral via werkgeversorganisaties

Alle sociale diensten geven aan contacten te hebben met werkgevers, hoewel een aantal de klus overlaat aan een grotere regiogemeente. Twee derde van de sociale diensten zit in de regio aan tafel met werkgevers die afgevaardigd zijn vanuit werkgeversorganisaties. Bijna de helft geeft aan (ook) met individuele werkgevers te praten en ruim een op de vier zit aan tafel met bureaumedewerkers die vanuit werkgeversorganisaties zijn afgevaardigd. 8% van de sociale diensten stelt in de regio alleen contact te hebben met bureaumedewerkers van werkgeversorganisaties en dus niet met werkgevers zelf. Daarnaast geeft 22% van de sociale diensten aan (ook) op een andere manier contact te hebben met werkgevers. Zo laat 8% van de sociale diensten de contacten met de werkgevers over aan een grotere gemeenten in de regio en enkele sociale diensten zitten ook met lokale ondernemersverenigingen of uitzendondernemingen aan tafel.

Figuur 2: Met welke werkgeversvertegenwoordigers zit u op het niveau van de arbeidsmarktregio aan tafel? (n=63)



Dit voorjaar gaven sociale diensten aan dat het lastig was om de juiste werkgeversvertegenwoordigers aan tafel te krijgen. Werkgeversorganisaties vertegenwoordigen niet iedereen en zij die willen aanschuiven kunnen of durven niet voor alle werkgevers te praten.³

Participatiewet

De invoering van de Participatiewet omvat een groot aantal nieuwe verantwoordelijkheden voor gemeentelijke organisaties. Zo krijgen zij veel vrijheid om zelf beleid, en daarmee voorzieningen, in te richten voor een groot aantal verschillende doelgroepen.

Organisaties gebruiken een groot aantal voorzieningen

Vrijwel alle sociale diensten zijn van plan vanaf 2015 de nieuwe soort loonkostensubsidies in te gaan zetten die mogelijk worden onder de Participatiewet, bij één sociale dienst is het nog niet duidelijk. Ook de bijbehorende no-riskpolis en persoonlijke begeleiding zullen breed worden ingezet. 78% van de ondervraagde sociale diensten geeft aan beschut werk aan te bieden. Bij de overige 22% zal vooral nog niet duidelijk hoe het beschutte werk eruit komt te zien (meer daarover in de paragraaf Sociale Werkvoorziening en Beschut Werk verderop in deze factsheet).⁴

Bestaande instrumenten die bij vrijwel alle sociale diensten zullen blijven bestaan zijn de directe bemiddeling naar werk en het werken met behoud van uitkering. Ook de intensieve begeleiding van de klant gericht op solliciteren is een voorziening die sociale diensten blijven inzetten. Dit zijn de drie voorzieningen die sociale diensten als het meest effectieve instrument zien om de uitstroom te bevorderen.⁵ De uitstroompremie en premie voor deeltijdwerk zijn maar bij een op de vijf organisaties beschikbaar. Hetzelfde geldt voor de ID/WiW banen.⁶

De meeste organisaties bieden ook voorzieningen gericht op scholing. 15% biedt geen studietoeslag voor jongeren met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn om naast hun studie te werken. Gemeenten moeten in een verordening wel beleid maken op de individuele studietoeslag en aangeven wat de hoogte en frequentie van de toeslag is.

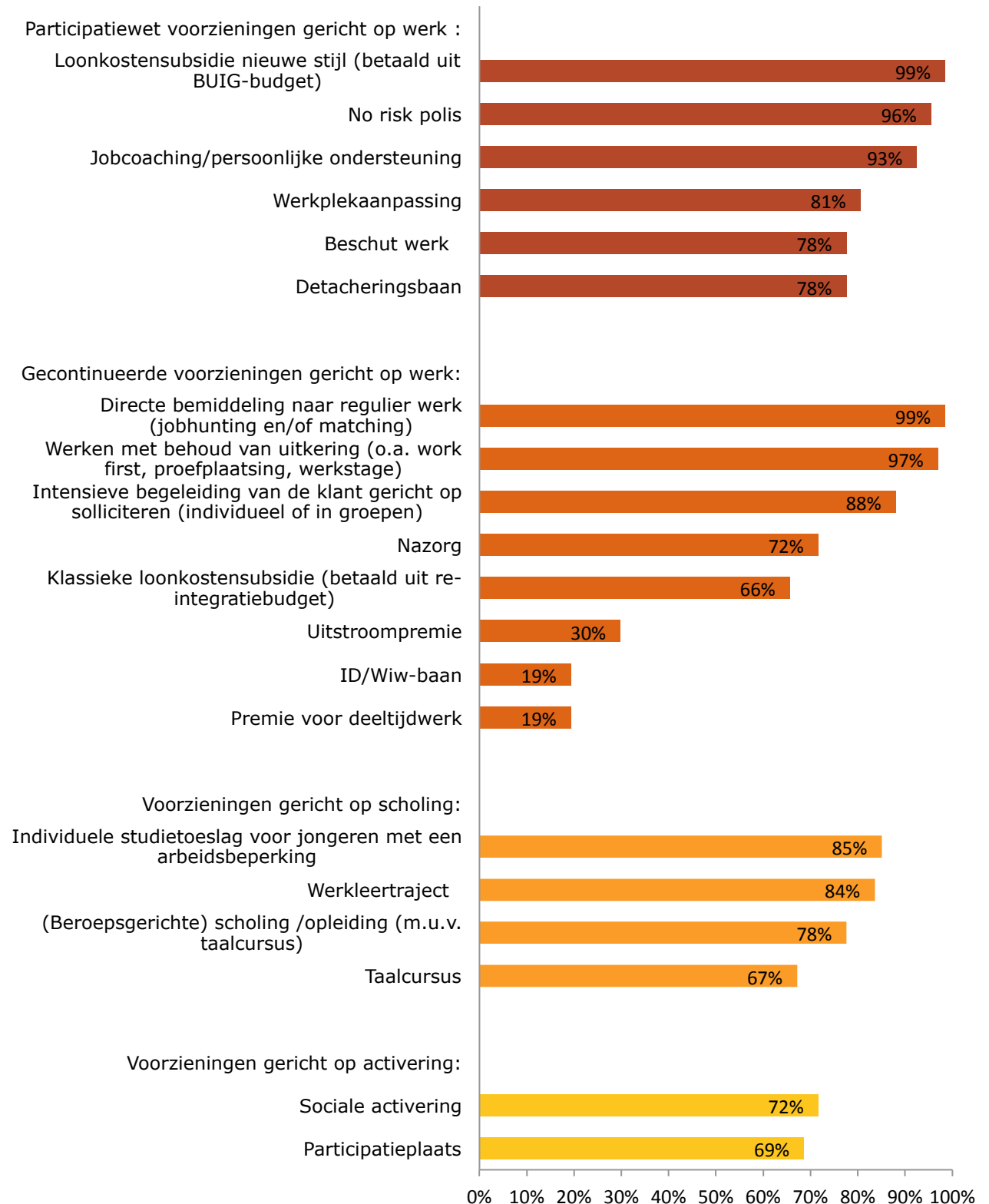
³ Divosa-monitor 2014. Verkenning voortgang implementatie P-wet.

⁴ Respondenten konden de vragenlijst ook invullen op basis van concept verordeningen of als er nog zaken niet bekend zijn.

⁵ Divosa-monitor factsheet 2013, In- en uitstroom uit de bijstand 2012, p.9-10.

⁶ De ID/WiW-banen zijn gesubsidieerde banen en een overblijfsel van Rijksbeleid van voor de invoering van de WWB. De afgelopen jaren hebben gemeenten dit soort banen afgebouwd. Eind 2013 had 23% van de gemeenten nog ID/WiW-banen. Het gaat meestal om kleine aantallen. Landelijk zijn er nog een kleine 2500 ID/WiW-banen. Bron: CBS Statline.

Figuur 3: Welke van de volgende voorzieningen zijn in 2015 beschikbaar in het kader van de Participatiewet? (n=67)



Verschillende doelgroepen

Voor de Participatiewet maken sociale diensten beleidsmatig onderscheid in verschillende loonwaardegroepen. Deze kunnen per organisatie sterk verschillen. Ruim tweederde van de sociale diensten onderscheidt drie tot vier loonwaardegroepen. Bij 15% van de sociale diensten is nog niet bekend met welke grenzen gewerkt gaat worden.

De eerste loonwaardegroep is over het algemeen de groep met een loonwaarde van 0-30%, hoewel een aantal gemeenten de grens ook bij 20 of bij 40% trekt. Dit is de groep voor wie een loonkostensubsidie geen voor de hand liggende optie is omdat de subsidie maximaal 70% van het minimumloon bedraagt. Voor deze groep zullen gemeenten vooral zorg inzetten.

De tweede groep ligt over het algemeen tussen de 30 en de 80%. Een deel van de gemeenten splitst deze groep op in tweeën en trekt nog een lijn bij 50%. Op deze groep(en) komt de focus te liggen na de implementatie van de Participatiewet. Dit is de groep die mogelijk in aanmerking komt voor een loonkostensubsidie, beschermt werk of een andere voorziening gericht op langdurige of permanente ondersteuning.

De laatste groep is degene met een verdienvermogen van meer dan 80%. Deze is het meest diffuus. Een aantal gemeenten maakt onderscheid tussen mensen die tijdelijk niet meer dan het minimumloon kunnen verdienen en mensen die dat permanent niet kunnen. Ook zijn er gemeenten waarbij de beleidsmatige indeling tot maximaal 100% loopt, terwijl er in de praktijk natuurlijk mensen zijn die meer kunnen verdienen. De meest voorkomende achterliggende gedachte bij deze groep is dat deze mensen grotendeels zelf een baan kunnen vinden of alleen tijdelijk ondersteuning nodig hebben.

Tabel 1: Welke groepen onderscheidt de gemeente beleidsmatig als het gaat om loonwaarde? (n=43)

	Percentages loonwaarde groep 1	Percentages loonwaarde groep 2	Percentages loonwaarde groep 3	Percentages loonwaarde groep 4
Meest voorkomende groepen indien twee groepen worden onderscheiden	0%-30%	30%-100%		
Meest voorkomende groepen indien drie groepen worden onderscheiden	0%-30%	30%-80%	80%-100%	
Meest voorkomende groepen indien vier groepen worden onderscheiden	0%-30%	30%-50%	50%-80%	80%-100%

Blijvende trends: social return en bestrijding jeugdwerkloosheid

Vrijwel alle sociale diensten geven aan zich in het kader van de Participatiewet ook bezig te houden met social return, zoals het opnemen van sociale voorwaarden, eisen en wensen in een inkoop- of aanbestedingstraject. Het toepassen van social return groeit onder gemeenten en de komst van de Participatiewet geeft blijkbaar het laatste zetje. Waarschijnlijk doordat kleinere gemeenten meeliften op beleid en afspraken die zijn gemaakt in regioverband.⁷

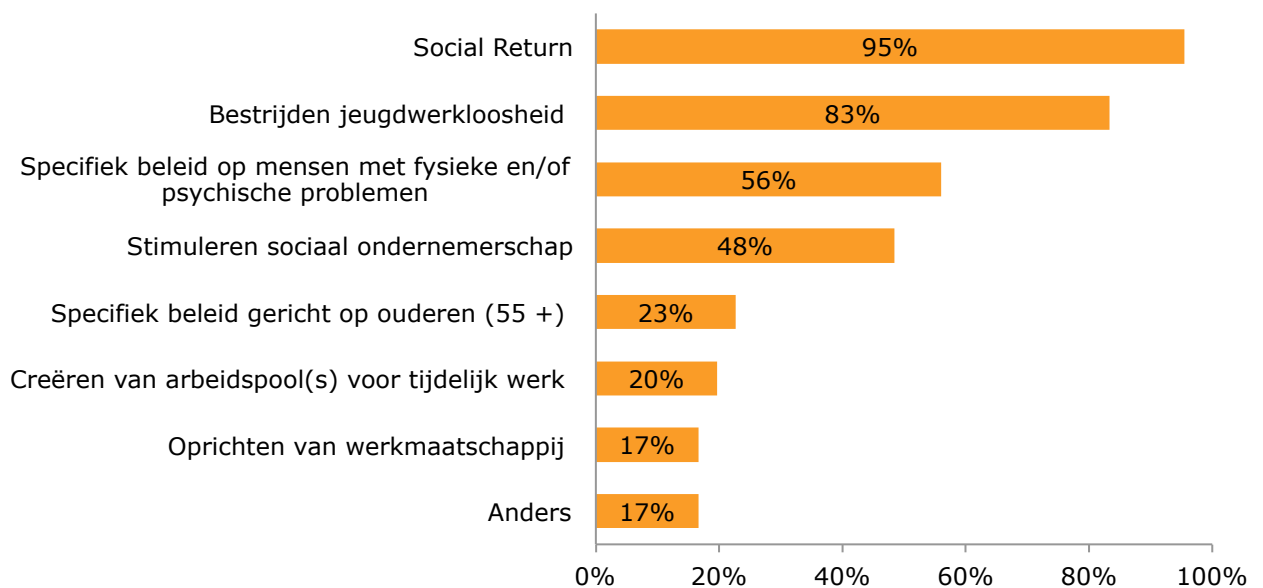
Het bestrijden van jeugdwerkloosheid is eveneens een onderwerp waarop veel gemeenten actief zullen blijven. Dat is niet verwonderlijk gezien de verschillende actieplannen en aanpakken die de afgelopen jaren het licht hebben gezien en waarvoor extra financiering mogelijk was. Bovendien zijn jongeren een kansrijke groep die relatief makkelijk kunnen uitstromen.⁸

⁷ Zie ook: TNO, 2014, p. 4-5. Begin 2014 had 79% van de sociale diensten beleid op het gebied van social return. Vooral sociale diensten met een verzorgingsgebied van meer dan 50.000 inwoners pasten social return toe. In kleinere gemeenten was het percentage lager.

⁸ Divosa-monitor factsheet 2014, In- uitstroom uit de bijstand, p. 6.

Iets meer dan de helft van de sociale diensten heeft specifiek beleid gericht op mensen met fysieke en/of psychische problemen en ongeveer de helft houdt zich bezig met het stimuleren van sociaal ondernemerschap. Slechts een klein deel van de sociale diensten geeft aan specifiek beleid te voeren dat gericht is op ouderen of 55+ers (23%), het creëren van arbeidspools voor tijdelijk werk (20%) of het oprichten van een werkmaatschappij (17%). De antwoorden in de categorie anders zijn zeer divers, zoals het samenwerken met onderwijs en het vormen van een subregionale uitvoeringsorganisatie.

Figuur 4: Op welke van de volgende onderwerpen is de gemeente actief in samenhang met de Participatiewet? (n=65)



Loonkostensubsidie

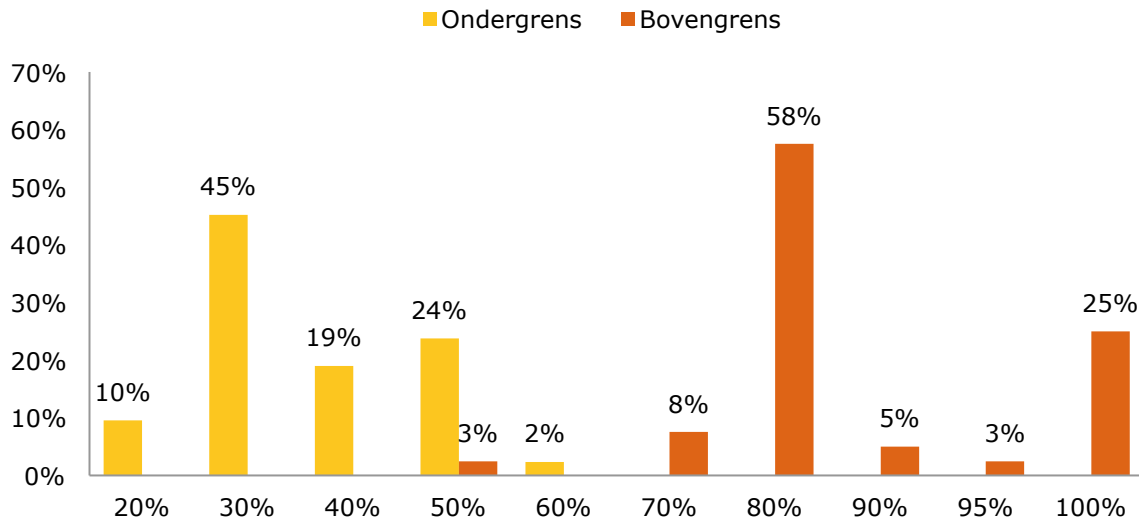
Sociale diensten kunnen in het kader van de Participatiewet gebruik maken van loonkostensubsidies om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Het gaat om mensen die wel kunnen werken, maar die een loonwaarde hebben onder de 100% van het wettelijk minimumloon. De omvang van de loonkostensubsidie hangt af van de loonwaarde van de werknemer. De kosten voor de loonkostensubsidie worden gefinancierd uit het BUIG-budget. Eventuele begeleidingskosten moet een gemeente betalen uit het re-integratiebudget.

De deelnemers aan de enquête is gevraagd welke onder- en bovengrenzen in loonwaarde zij gaan hanteren bij het toekennen van een loonkostensubsidie. Daarnaast is hen gevraagd welke prioriteit zij geven aan verschillende doelgroepen zoals jongeren, Wsw'ers en ouderen bij het toekennen van loonkostensubsidie.

Loonkostensubsidie voor mensen met een loonwaarde tussen de 30 en 80%

De ondergrens voor de loonwaarde varieert van 20 tot 60%, waarbij bijna de helft van de sociale diensten een percentage van 30 hanteert. Dit hangt samen met de maximum loonkostensubsidie van 70% van het minimumloon. De bovengrens voor de loonwaarde varieert van 50 tot 100%, waarbij ruim de helft een bovengrens van 80% hanteert en een kwart van de organisaties 100%. Het gaat hier om de ingeschatte loonwaarde die gemeenten helpt bij het inrichten van hun processen en het maken van beleidsmatige keuzes. Uiteindelijk zullen gemeenten de werkelijke loonwaarde op de werkplek laten vaststellen.

Figuur 5: Met welke ingeschatte loonwaarde komt iemand mogelijk in aanmerking voor een loonkostensubsidie nieuwe stijl (betaald uit het BUIG-budget)? (n=42/40)



Organisaties geven hoge prioriteit aan jongeren en Wsw'ers op wachtlijst

Ruim de helft van de sociale diensten geeft bijstandsgerechtigde jongeren onder de 27 jaar een hoge prioriteit bij de plaatsing op een werkplek met loonkostensubsidie. Ook jongeren zonder uitkering staan bij een kwart van de sociale diensten vooraan in de rij. Onder deze groepen zitten ook de jongeren met arbeidsvermogen uit het praktijk- of speciaal onderwijs die voorheen de Wajong zouden zijn ingestroomd.

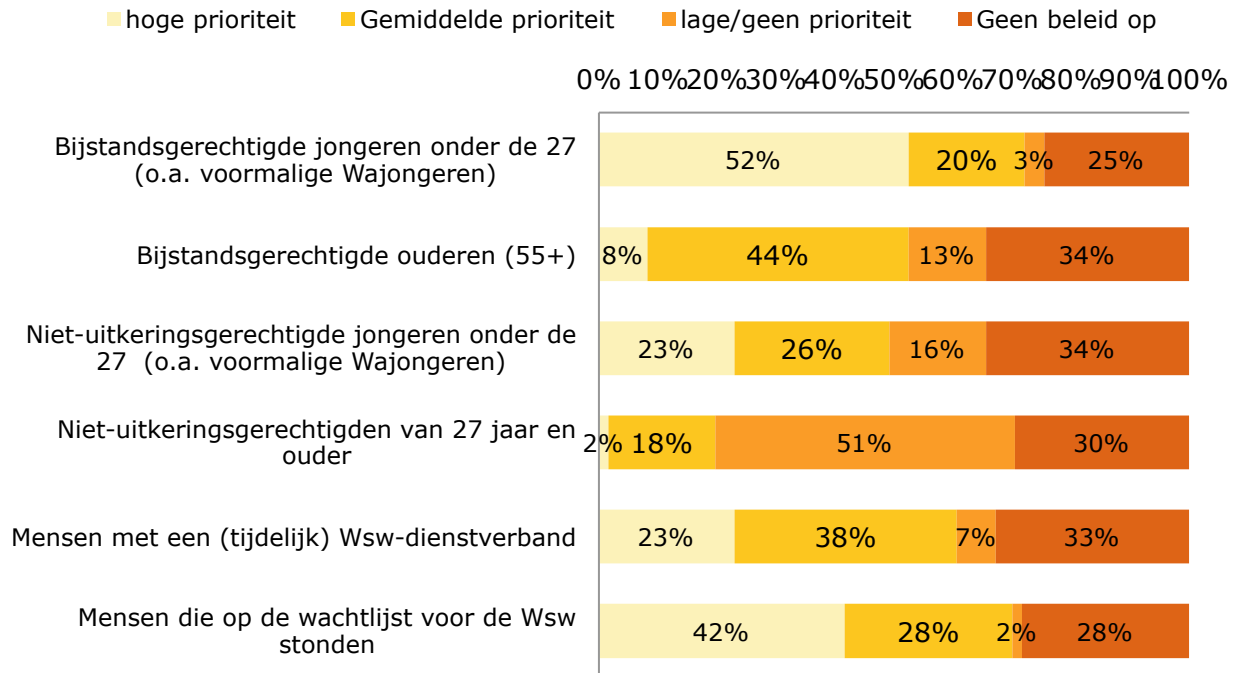
De huidige Wsw'ers kunnen eveneens meer aandacht verwachten. Mensen die op de wachtlijst voor de Wsw stonden hebben bij 40% van de respondenten een hoge prioriteit. Wsw'ers met een tijdelijk dienstverband bij 23% van de sociale diensten. Dit ligt in de lijn der verwachting omdat in de Werkkamer is afgesproken dat Wsw'ers op de wachtlijst voorrang genieten als zij met een loonkostensubsidie kunnen worden geplaatst op een garantiebaan. Hetzelfde geldt voor jongeren die voorheen zouden zijn ingestroomd in de Wajong.⁹ Dit zijn overigens geen rigide afspraken omdat landelijk is afgesproken dat de "de invulling op lokaal en regionaal niveau vooral pragmatisch en waar nodig flexibel moet plaatsvinden".¹⁰

Bij nog geen tiende van de organisaties ligt er een hoge prioriteit bij bijstandsgerechtigde 55+'ers. 24 tot 34% van de deelnemers heeft geen prioriteiten vastgesteld voor een van de specifieke doelgroepen.

⁹ Een andere groep die voorrang geniet zijn de herbeoordeelde Wajongeren, maar dat is een klantgroep van het UWV.

¹⁰ Uitgangspunten van de Werkkamer

Figuur 6: Welke prioriteit geeft de gemeente aan de volgende specifieke doelgroepen als zij in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie nieuwe stijl (betaald uit het BUIG-budget)? (n=60/61)



Sociale werkvoorziening en Beschut Werk

De toegang tot de sociale werkvoorziening is door de invoering van de Participatiewet afgesloten voor nieuwe instroom. In de plaats daarvan zijn gemeenten verplicht om beleid te maken op beschut werk. Aan de deelnemers aan de enquête is gevraagd hoe gemeenten denken het beschut werk te gaan vormgeven. Daarnaast is gevraagd waar het beschut werk volgens de deelnemende organisaties plaats moet vinden en welke loonwaardegrenzen zij stellen aan de deelname aan beschut werk.

Nog veel onbekend over beleid omtrent beschut werk

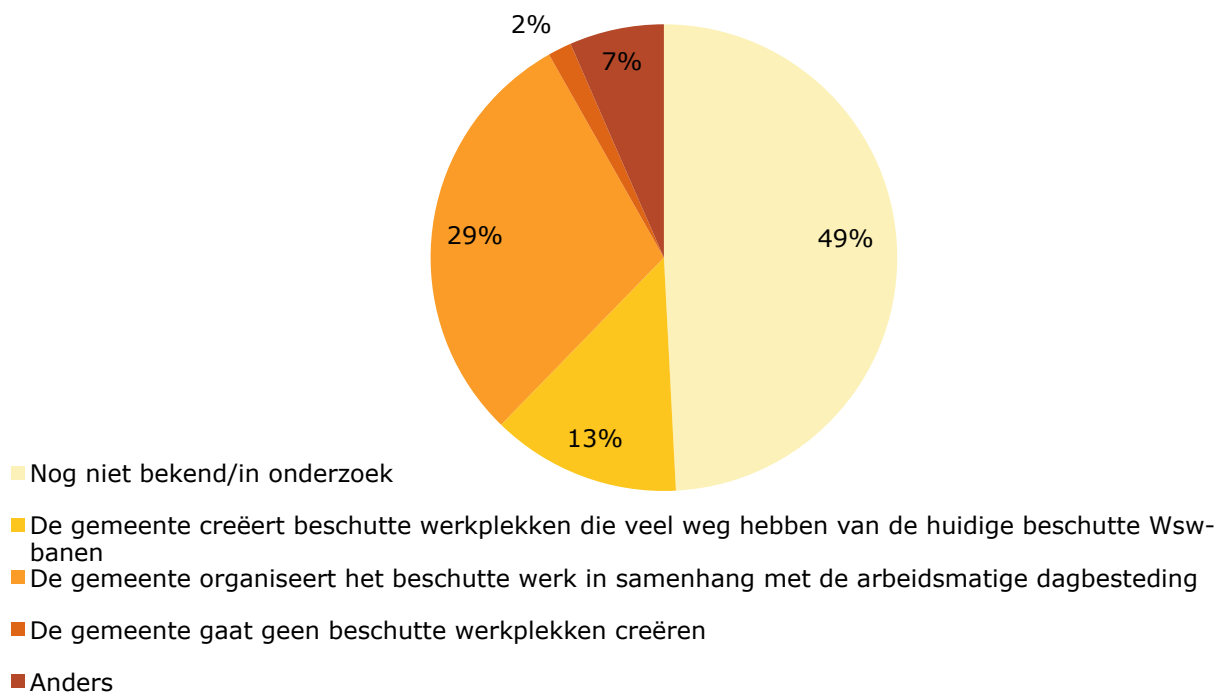
Bij de helft van de sociale diensten is het nog onbekend hoe het gemeentelijke beleid rondom beschut werk er uit gaat zien. Dat heeft deels te maken met het feit dat budgetten en de nadere regelgeving pas kort voor de uitgevoerde enquête beschikbaar waren. Gemeenten zijn pas net begonnen met het doorrekenen van de financiële consequenties van beschut werk.

Belangrijker is dat gemeenten op zoek zijn naar innovatieve manieren waarop ze met hun beperkte middelen zoveel mogelijk mensen de juiste ondersteuning kunnen bieden. Omdat gemeenten een doordachte en financieel houdbare keuze willen maken, zullen ze hier de komende tijd nog veel aandacht aan besteden. Beschut werk is immers een relatief dure voorziening met een groot financieel risico. Gemeenten die iemand een beschutte werkplek aanbieden betalen naast de loonkosten ook gemiddeld 8.500 euro aan begeleidingskosten per jaar. In een situatie waar gemeenten al fors moeten bijleggen op de bestaande sociale werkvoorziening is dit een flinke belasting die de ruimte beperkt om andere mensen in de bijstand participatie-ondersteuning te bieden. Hier speelt ook mee dat in een aantal gemeenten nog volop gediscussieerd wordt over de toekomst van het sw-bedrijf.

29% van de sociale diensten organiseert het beschutte werk in samenhang met de arbeidsmatige dagbesteding en 13% zal met het nieuwe beleid niet veel afwijken van het huidige beleid voor beschutte Wsw-banen. Andere mogelijkheden zijn het organiseren in samenhang met werkervaringsplaatsen of bij reguliere werkgevers. Slechts één organisatie geeft aan überhaupt geen beschutte werkplekken te gaan creëren.^{11 12} Bij de categorie anders geven veel sociale diensten aan het beschut werk in combinatie met (sociale) werkgevers te willen organiseren.

Bij de sociale diensten waar al bekend is waar de mensen met beschut werk aan de slag gaan, gebeurt dit vooral bij reguliere werkgevers of intern bij een sw-bedrijf.¹³ Als mensen met beschut werk bij een reguliere werkgever werken, zal dat vaak via detachering plaatsvinden. Binnen de categorie anders geven veel organisaties aan te streven naar combinaties van plaatsing bij reguliere werkgevers en plaatsing bij het sw-bedrijf.

Figuur 7: Hoe gaat het gemeentelijk beleid rondom beschut werk er uitzien? (n=61)

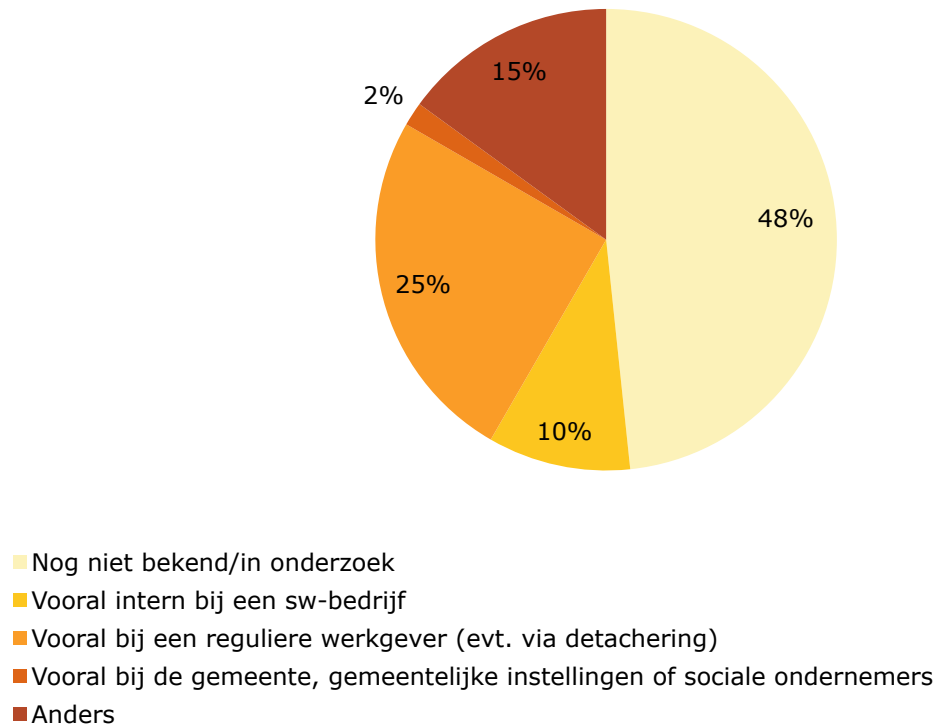


¹¹ Omdat een grote groep gemeenten nog geen beslissing heeft genomen over beschut werk, kunnen deze percentages nog flink gaan schuiven.

¹² In deze enquête geeft 1 gemeente aan geen beschut werk te organiseren. Uit een monitor van Cedris (ongepubliceerd) blijkt dat 6% van de sw-bedrijven aangeeft dat er in hun gemeenten geen beschut werk zal komen. 4% geeft aan dat er een ander type aanbod zal zijn voor de zwakste groep. Omdat sw-bedrijven doorgaans meerdere gemeenten bedienen, is het onduidelijk in hoeverre deze percentages rijmen met de gegevens in deze factsheet.

¹³ Als gemeenten nog geen beslissing hebben genomen over beschut werk is ook onbekend waar gemeenten willen dat mensen aan de slag gaan.

Figuur 8: Waar wil de gemeente dat de mensen met beschut werk aan de slag gaan? (n=60)



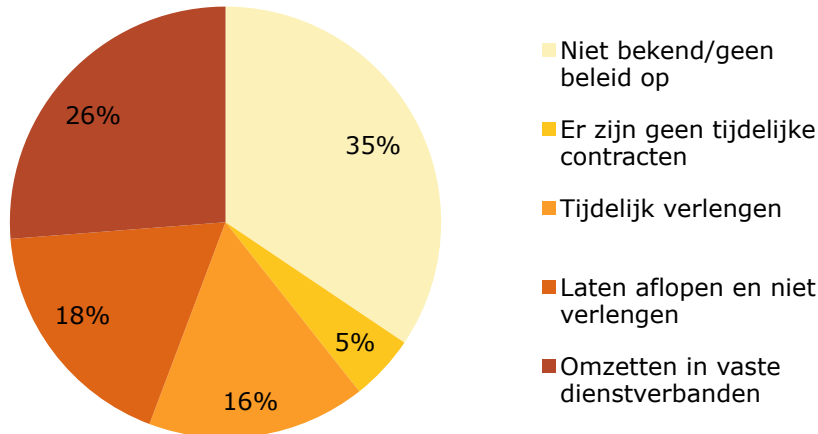
Onder en bovengrens loonwaarde beschut werk

Beschut werk is bedoeld voor mensen die voor werk zijn aangewezen op een beschutte werkomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die heel veel begeleiding nodig hebben of voor wie op de werkplek heel veel aanpassingen gedaan zullen moeten worden. De beperkingen die iemand heeft zijn daarvoor leidend, maar in de praktijk blijkt dat een aantal gemeenten deels ook naar loonwaarde zal kijken om te zien of iemand mogelijk in aanmerking komt voor beschut werk. Daar zit veel variëteit in. De ondergrens van de loonwaarde voor deelname aan beschut werk varieert bij de deelnemers aan de enquête tussen 0 en 50%, waarbij drie op de vijf sociale diensten kiezen voor een ondergrens van 20 of 30%. De bovengrens fluctueert tussen 20 en 80%, waarbij in tweederde van de gevallen gekozen wordt voor een bovengrens van 30 of 40%.

Vaak niet bekend wat er gebeurt met tijdelijke dienstverbanden Wsw'ers

Een kwart van de organisaties geeft aan dat de tijdelijke dienstverbanden van huidige Wsw'ers worden omgezet in vaste dienstverbanden, terwijl bij 16% de contracten opnieuw tijdelijk worden verlengd en bij 18% de contracten aflopen. Bij ruim een derde van de deelnemers is (nog) onbekend wat er met huidige dienstverbanden van Wsw'ers zal gebeuren of er is op dit onderwerp geen beleid.

Figuur 9: Wat doet de gemeente in 2015 met tijdelijke dienstverbanden van Wsw'ers? (n=61)



De Tegenprestatie

Een belangrijk onderdeel van de invoering van de Participatiewet is dat gemeenten beleid moeten maken rondom de tegenprestatie en dit moeten vastleggen in een verordening. Aan de deelnemers aan de enquête is gevraagd wat zij onder deze tegenprestatie gaan beschouwen. Ook is hen gevraagd of er specifieke doelgroepen worden vrijgesteld en of er specifieke doelgroepen verplicht worden tot het leveren van een tegenprestatie.

Bijstandsgerechtigden krijgen veel vrijheid bij invulling tegenprestatie

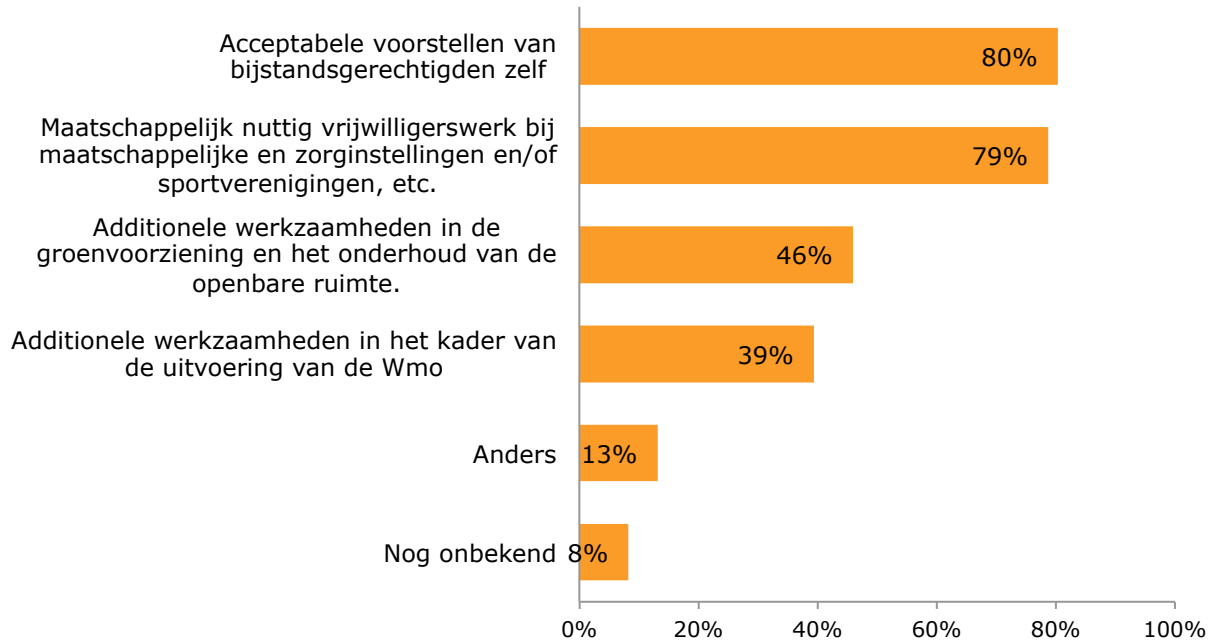
Vrijwilligerswerk bij een maatschappelijke instelling of een ander acceptabel voorstel van de bijstandsgerechtigde zelf zijn de populairste vormen van tegenprestaties.¹⁴ Bij de categorie anders wordt bijvoorbeeld mantelzorg genoemd of dat de tegenprestatie alleen wordt ingezet als laatste dwangmiddel en er dus geen actief beleid op staat. 8% van de sociale diensten geeft aan (nog) geen beleid voor de tegenprestatie te hebben geformuleerd, bijvoorbeeld omdat dit nog in ontwikkeling is of omdat de tegenprestatie alleen wordt ingezet als laatste dwangmiddel en er dus geen actief beleid op staat.

Meeste gemeenten bieden mogelijkheid tot vrijstelling

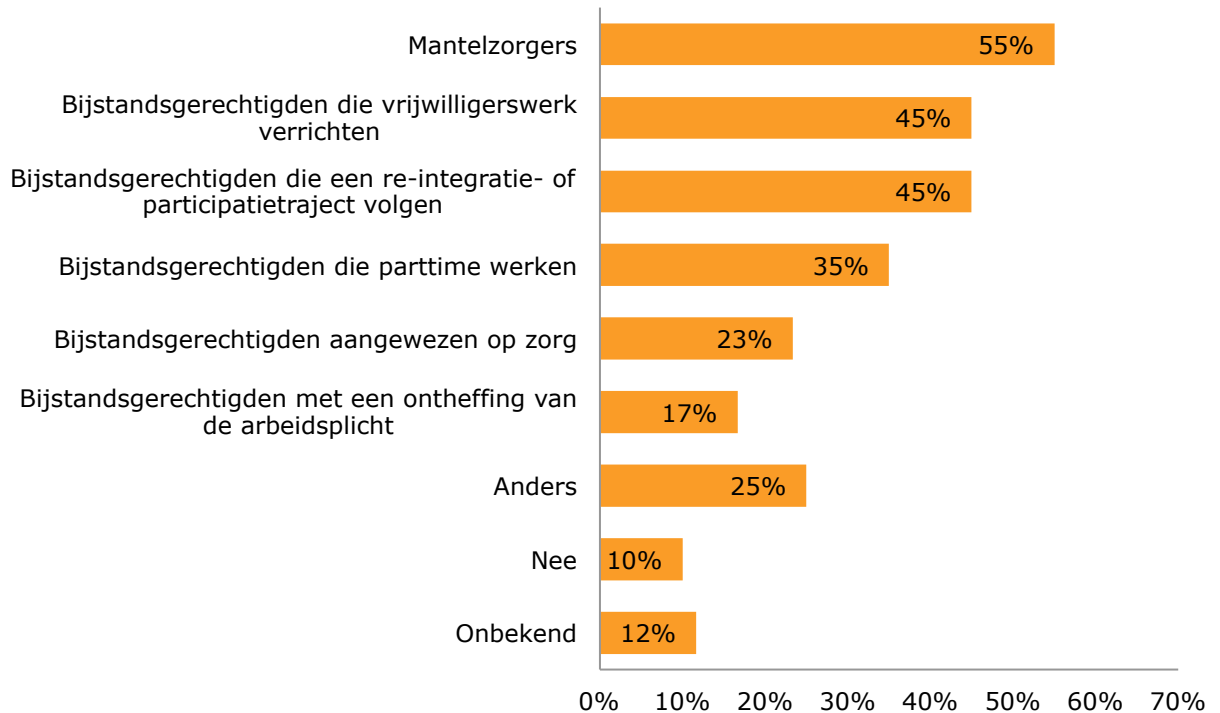
Bij 90% van de sociale diensten worden specifieke doelgroepen vrijgesteld van de plicht tot tegenprestatie. Veelal gaat dit om personen die al vrijwilligerswerk of mantelzorg verrichten of om personen die deelnemen aan een re-integratie- of participatietraject. Bij de categorie anders wordt met name genoemd dat het vormgeven van de tegenprestatie maatwerk is of worden andere doelgroepen genoemd, zoals arbeidsongeschikten, alleenstaande ouders of bijstandsgerechtigden met een lage loonwaarde. Bij 8% van de sociale diensten is het nog onbekend welke groepen vrijgesteld gaan worden.

¹⁴ Dit sluit aan bij de conclusies van Inspectieonderzoek waaruit blijkt het uitgangspunt van de tegenprestatie voor veel gemeenten ligt op het activeren van mensen.

Figuur 10: Welk soort activiteiten vallen er onder de tegenprestatie? (n=61)



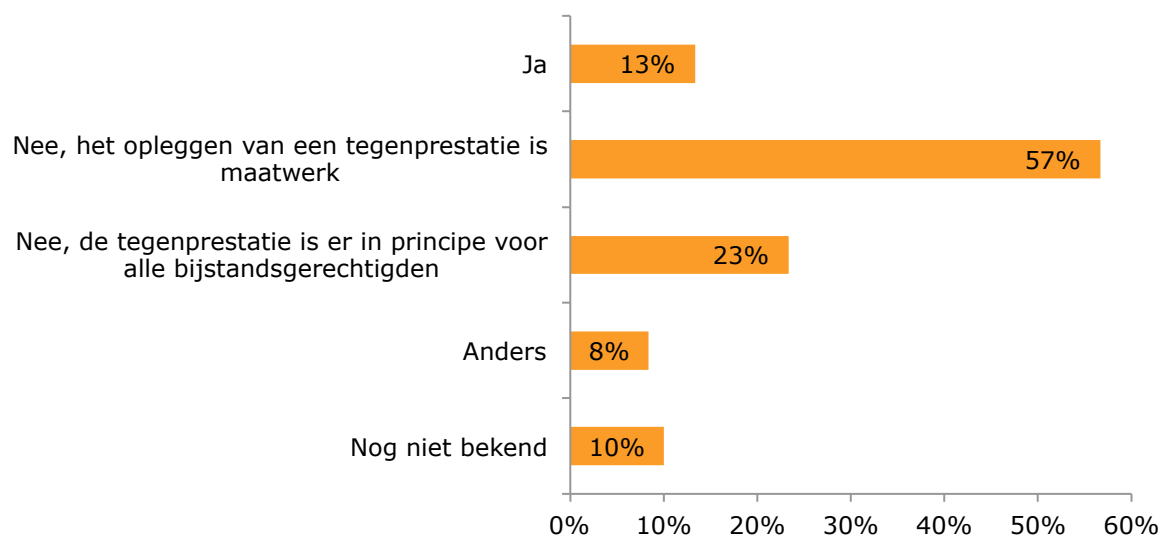
Figuur 11: Worden specifieke groepen mensen vrijgesteld van de plicht tot tegenprestatie? (n=60)



Tegenprestatie veelal maatwerk

Meer dan de helft van de sociale diensten beschouwen het opleggen van een tegenprestatie als maatwerk. Een kwart stelt dat het in principe voor alle bijstandsgerechtigden kan worden ingezet.¹⁵ Toch worden er ook specifieke doelgroepen onderscheiden voor de tegenprestatie. Enkele sociale diensten zetten de tegenprestatie in voor mensen op trede 1 en 2 van de participatieladder. Andere sociale diensten hanteren de tegenprestatie voor trede 3 tot en met 5. Onder de categorie anders vallen met name sociale diensten waar dit (nog) onbekend is en een aantal keer wordt aangegeven dat het gaat om mensen op de tweede of derde trede van de participatieladder zonder vrijwilligerswerk of re-integratietraject.

Figuur 12: Onderscheidt de gemeente specifieke doelgroepen bij het opleggen van een plicht tot tegenprestatie? (n=60)



Financiën

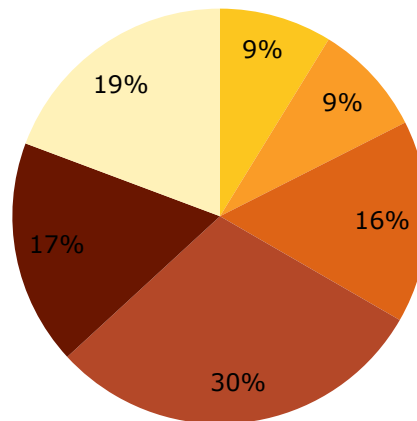
Met de invoering van de Participatiewet verandert er ook financieel veel voor gemeenten. Cruciaal is dat de middelen ten behoeve van re-integratie veel lager zijn dan in het verleden. Divosa heeft de deelnemers aan de enquête gevraagd hoe zij denken om te gaan met de veranderende financiële situatie. Zo is gevraagd wat organisaties denken te doen met overschotten op het BUIG-budget, of zij nog andere middelen inzetten voor re-integratietaken of de sociale werkvoorziening, of zij budgetplafonds instellen en of zij de beschikbare middelen over doelgroepen verdelen.

Mogelijke overschotten voornamelijk naar algemene middelen

Het mogelijke overschot op het BUIG-budget gaat bij 30% van de sociale diensten naar de algemene middelen. Bij ongeveer een derde wordt het mogelijke overschot gereserveerd voor toekomstige tekorten op het BUIG-budget (16%), voor re-integratie of sociale werkvoorziening (9%) of voor andere uitgaven in het sociale domein (9%). Van de overige deelnemers aan de enquête verwacht 17% geen overschotten. Bij één op de vijf sociale diensten is het nog onbekend wat er met eventuele overschotten gaat gebeuren.

¹⁵ In een Inspectie-onderzoek uit 2013 stelde meer dan de helft van de gemeenten dat de tegenprestatie er in principe voor iedereen was. Het verschil is mogelijk te verklaren doordat de Inspectie onderzoek deed bij gemeenten die zelf de tegenprestatie hebben opgepakt. Vanaf 2015 moeten alle gemeenten beleid maken op de tegenprestatie, ook de gemeenten die de tegenprestatie niet als een aanvulling zien op hun bestaande beleid.

Figuur 13: Wat doet de gemeente vanaf 2015 met mogelijke overschotten op het BUIG-budget? (n=57)



- Die worden gereserveerd voor uitgaven in het hele sociale domein (dus naast werk & inkomen ook Wmo en/of jeugdzorg)
- Die worden gereserveerd voor uitgaven in het kader van re-integratie of de sociale werkvoorziening
- Die worden gereserveerd om eventuele tekorten op het BUIG-budget in de toekomst af te dekken
- Die gaan naar de algemene middelen
- Geen overschotten verwacht
- Onbekend

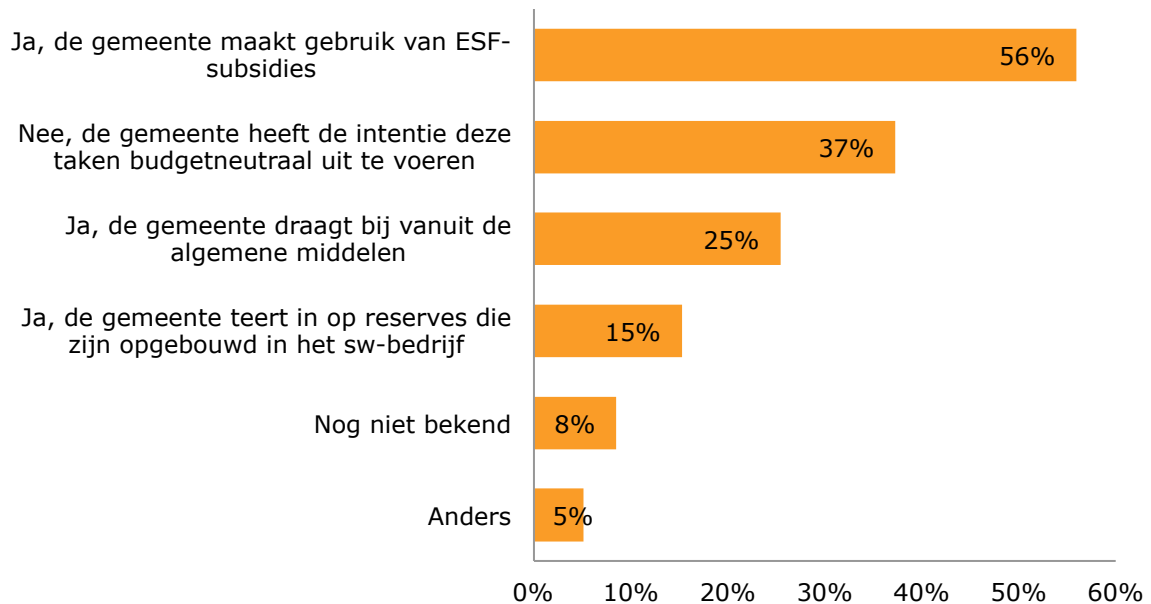
Meeste sociale diensten wenden extra geldbronnen aan voor re-integratie

37% van de sociale diensten heeft de intentie om de re-integratie en sociale werkvoorziening budgetneutraal uit te voeren. Toch wordt er ook geld uit andere bronnen ingezet. Bij een kwart draagt de gemeente bij vanuit algemene middelen en 15% kan teren op opgebouwde reserves vanuit het sw-bedrijf. 8% van de sociale diensten geeft aan nog geen beleid te hebben en 5% geeft aan dat andere middelen ingezet gaan worden (Wmo, revolverend fonds).

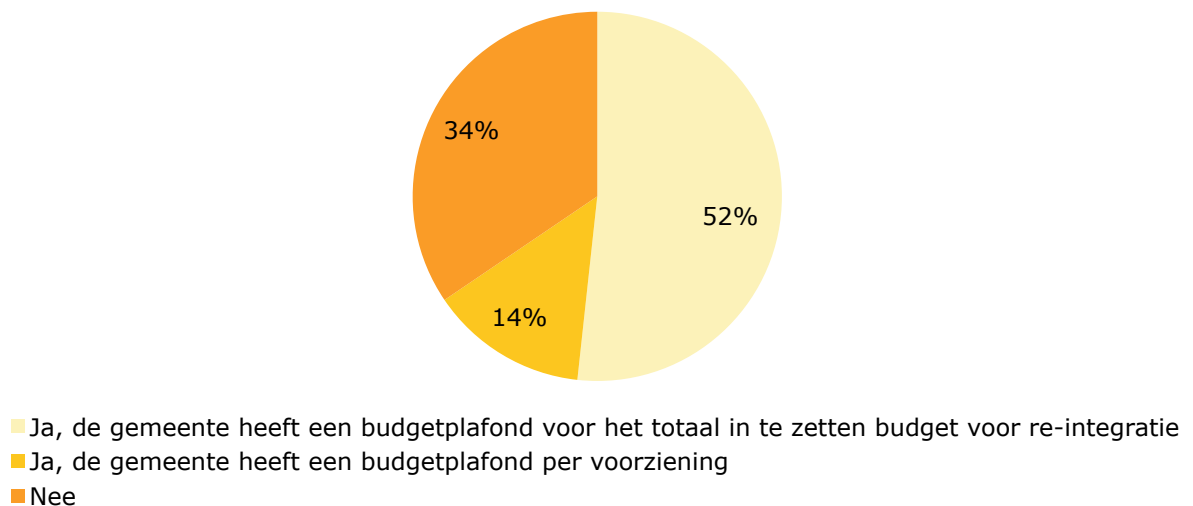
Budgetplafonds veelvoorkomend

Twee op de drie sociale diensten hebben een budgetplafond ingesteld voor de inzet van re-integratie. Een klein deel hiervan heeft per voorziening een budgetplafond.

Figuur 14: Gaat de gemeente buiten het re-integratiebudget om nog andere middelen inzetten voor re-integratietaken en/of de sociale werkvoorziening? (n=59)



Figuur 15: Heeft de gemeente budgetplafonds ingesteld voor de inzet van re-integratie? (n=58)



Kansen en knelpunten

Tot slot is de deelnemers aan de enquête gevraagd welke kansen en knelpunten zij zien bij de implementatie van de Participatiewet. Op deze vragen is een groot aantal antwoorden gekomen.

Vergroting arbeidsparticipatie

Wanneer de sociale diensten gevraagd wordt om welke kansen zij zien met betrekking tot de Participatiewet worden met name een vergroting van de (arbeids)participatie (13 keer genoemd), de

mogelijkheid voor een integrale aanpak (11 keer), de mogelijkheid voor samenwerking met andere sociale diensten of werkgevers (11 keer) en maatwerk (4 keer) genoemd.

Figuur 16: Welke kansen ziet u met de invoering van de Participatiewet?



Budget allergrootste knelpunt

Het beschikbare budget is het meest genoemde knelpunt (25 keer) met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet. Andere vaker genoemde knelpunten zijn de tijdsdruk door de korte termijn van invoering (9 keer), de werkgelegenheid (8 keer), verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt (6 keer), het doelgroepenbeleid (4 keer) en mogelijke bureaucratie (3 keer).

Figuur 17: Welke knelpunten ziet u met de invoering van de Participatiewet?



Methodologische verantwoording

Divosa heeft in de periode van 25 september 2014 tot 13 oktober 2014 een digitale enquête uitgezet onder haar leden om te onderzoeken hoe zij van plan zijn de Participatiewet te implementeren. In een aantal gemeenten zal de raad zich nog niet uitgesproken hebben over de te maken keuzes. In dat geval is de sociale diensten gevraagd de vragen te antwoorden op basis van conceptverordeningen en beleidsplannen.

Er hebben in totaal 67 sociale diensten aan de enquête deelgenomen, waarvan 57 de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Deze 67 sociale diensten vertegenwoordigen samen ten minste 113 gemeenten (28%) van de 403 Nederlandse gemeenten, 33% van de Nederlandse bevolking en 36% van de bijstandsgerechtigden (CBS, december 2013). Omdat één respondent geen gemeentenaam/namen heeft ingevuld, kan het werkelijke percentage gemeenten iets hoger liggen. Ook het de dekkinggraad van het aantal bijstandsgerechtigden zal hoger liggen, evenals het percentage van het aantal inwoners dat de respondenten vertegenwoordigen.

De vertegenwoordigde gemeenten liggen redelijk gelijk verspreid over de 35 arbeidsmarktregio's. Uit vijf arbeidsmarktregio's zijn geen gemeenten vertegenwoordigd. Van de overige arbeidsmarktregio's heeft ten minste één gemeente deel genomen aan de enquête.

Hiermee geeft de enquête een redelijk representatief beeld van de aanstaande invoering van de Participatiewet.

Bronnen

Data

- > Enquêtegegevens Divosa-monitor 2014 (eind september tot half oktober), Implementatie Participatiewet
- > CBS Statline – gegevens SRG

Publicaties

- > Divosa-monitor factsheet (2013) *In- en uitstroom uit de bijstand 2012*
- > Divosa-monitor factsheet (2014) *In- uitstroom uit de bijstand 2013*
- > Divosa-monitor verkenning (2014) *Verkenning implementatie P-wet*
- > Inspectie SZW (2013) *Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten*
- > TNO (2014) *Inventarisatie Social Return bij Gemeenten.*
- > Werkkamer (2014) *Uitgangspunten Werkkamer*
- > Werkkamer (2014) *Indicatieve verdeling van garantiebannen naar regio's en sectoren*

Colofon

Uitgave: Divosa, 27 november 2014

Auteurs: Marije van Dodeweerd, Divosa,
Oleg Boneschansker,
Tom Drukker,
Niels Heijne

Met dank aan: Karin Vogelpoel, gemeente Hoorn en Jurgen Woudwijk, gemeente Ouder-Amstel.

www.divosa.nl