

Artikel: **WWNV-voorstel: een wolf in schaapskleren**

Auteurs:

- Prof. mr. S. Klosse is hoogleraar sociaal recht te Maastricht;
- prof. dr. J. Muysken is hoogleraar economie te Maastricht.

Tijdschrift: recht en arbeid, aflevering 8/9

WWNV-voorstel: een wolf in schaapskleren

In april 2011 verscheen de Hoofdpijnennotitie werken naar vermogen. Daarin worden de contouren geschetst van een nieuwe Wet Werken naar vermogen; een uniforme regeling voor 'de onderkant van de arbeidsmarkt' die meer eenheid en duidelijkheid en meer gelijke kansen op de arbeidsmarkt moet gaan brengen. De stelling die de auteurs in dit artikel betrekken, is dat dit niet gaat lukken op de voorgestelde manier. Zij onderbouwen dit door een aantal knelpunten bloot te leggen en geven in het licht daarvan de gedachte mee om de gelijkekansenproblematiek eens vanuit een andere invalshoek te benaderen.

1 Introductie

'Zoveel mogelijk mensen met beperkingen bij reguliere werkgevers aan de slag!' Dat is het motto van de Wet Werken naar vermogen (Wwnv) die, als het aan het kabinet ligt, de [WWB](#), de [WIJ](#) en deels ook de [Wajong](#) en de [Wsw](#) moet gaan vervangen. Dit is een forse ingreep in het stelsel van sociale zekerheid, waaraan allerlei risico's en onzekerheden kleven. Niet voor niets benadrukte de Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw (Commissie de Vries) dat kiezen voor een fundamenteel andere aanpak een zorgvuldige voorbereiding en een gefaseerde invoering vereist. [\[2\]](#) Uit de Hoofdpijnennotitie werken naar vermogen blijkt dat het kabinet dit advies in de wind slaat. [\[3\]](#) Het kabinet zet daarmee een breed omarmd advies naar eigen hand en beroept zich daarbij op de dringende noodzaak om het huishoudboekje van de staat op orde te brengen. Het plan van Commissie de Vries wordt zo gebruikt om een structurele bezuiniging van maar liefst € 1850 miljoen te realiseren. [\[4\]](#) Omdat het huishoudboekje om snelle actie vraagt, wil het kabinet de nieuwe regeling per 1 januari 2013 invoeren. Onze stelling is dat het kabinet hiermee een plan presenteert dat tot mislukken is gedoemd. Door geen tijd te nemen om met experimenten geleidelijk toe te werken naar de stip die Commissie de Vries op de horizon heeft gezet, miskent het kabinet niet alleen het probleemkarakter van de doelgroep, maar worden ook veelbelovende, naar die stip toewerkende initiatieven in de kiem gesmoord. Daar komt bij dat het voorstel geen antwoord heeft op voorzienbare implementatieproblemen die voortvloeien uit het plan om de uitvoering van de Wwnv bij gemeenten neer te leggen en gelijktijdig flink te bezuinigen op de re-integratiebudgetten en de werkpleinen. De voorgestelde regeling biedt op deze manier geen adequate oplossing voor het kernprobleem: het gebrek aan geschikte arbeidsplaatsen voor de beoogde doelgroep. Wat ons betreft moet het kabinet daarom terug naar de tekentafel: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedraaid!

Ter onderbouwing van dit standpunt begint dit artikel met een profielschets van de doelgroep om zo een duidelijker beeld te krijgen van hun arbeidsmarktpositie en het daarmee samenhangende kernprobleem (par. 2). Daarna wordt aangegeven hoe de adviezen van Commissie de Vries hierop inspelen (par. 3). De kabinetsplannen worden hiertegen afgezet (par. 4), hetgeen uitmondt in een conclusie (par. 5).

2 Profielschets

2.1 Doelgroep van de Wwnv

Hoofddoel van de voorgestelde regeling is zo veel mogelijk mensen die door hun beperkingen aan de kant staan, bij voorkeur bij reguliere werkgevers aan de slag te helpen. Het kabinet richt zijn pijlen hierbij ten eerste op mensen die nu een uitkering ontvangen op grond van de [WWB](#) of de [WIJ](#). De bedoeling is om deze 'bestaande gevallen' per 1 januari 2013 integraal onder de nieuwe regeling te brengen. Voor mensen die als gevolg van de samenvoegingsoperatie straks geen beroep meer kunnen doen op de [WWB](#) of de [WIJ](#), gaat het nieuwe regime eveneens vanaf 1 januari 2013 gelden (nieuwe gevallen). Ook mensen die geenuitkering (kunnen) krijgen en niet op eigen kracht aan de slag komen, kunnen zich vanaf 1 januari 2013 op de nieuwe regeling beroepen. [\[5\]](#) Jonggehandicapten die na 1 januari 2012 instromen in de [Wajong](#) zullen een jaar later, dus per 1 januari 2014, onder de nieuwe regeling gaan vallen als uit een indicatiestelling blijkt dat zij arbeidsmogelijkheden hebben of potentieel kunnen ontwikkelen. [\[6\]](#) Tot slot zal de Wwnv vanaf 1 januari 2013 gaan gelden voor een substantieel deel van degenen die nu nog voor een Wsw-indicatie in aanmerking komen. [\[7\]](#)

2.2. Positie op de arbeidsmarkt

Het zal niet meevallen om deze mensen bij reguliere werkgevers aan het werk te krijgen. Althans tot nu toe blijkt dat voor een belangrijk deel van hen geen haalbare kaart. Van de circa 300 000 personen die nu een WWB-uitkering ontvangen, verricht bijvoorbeeld minder dan 15% betaald werk, dat veelal met ondersteuning wordt uitgevoerd. Dit heeft veel met hun beperkingen te maken: 80% van het bestand kampt met belemmeringen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard.[\[8\]](#) Van de circa 200 000 Wajongers werkt 25%; 54% van hen doet dat in Wsw-verband.[\[9\]](#) Ook hier speelt het profiel een belangrijke rol. Wajongers hebben per definitie beperkingen van lichamelijke, geestelijke of verstandelijke aard die op jeugdige leeftijd zijn ontstaan en hen belemmeren om ten minste 75% van het wettelijk minimumloon te verdienen.[\[10\]](#) De Wsw is een last resort voor mensen met lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen die zo ernstig zijn dat plaatsing bij een reguliere werkgever ook met ondersteuning redelijkerwijs niet mogelijk is.[\[11\]](#) De Wsw biedt hen gesubsidieerde arbeidsplaatsen die het werken onder 'normale' omstandigheden zo dicht mogelijk proberen te benaderen en uiteindelijk op doorstroming naar een reguliere, ongesubsidieerde arbeidsplaats zijn gericht. Niettemin maakt momenteel slechts 5% van het huidige Wsw-bestand een definitieve overstap naar een reguliere werkgever.[\[12\]](#) Het gros van de circa 100 000 Wsw'ers is werkzaam bij een sw-bedrijf.[\[13\]](#) In ruim 70% van de gevallen is daarbij sprake van een 'beschutte plaatsing' bij een regulier bedrijf, waarbij bijvoorbeeld 'op locatie' wordt gewerkt onder de verantwoordelijkheid en met begeleiding van het sw-bedrijf. Detachering bij reguliere werkgevers blijkt slechts in ongeveer 20% van de gevallen mogelijk en van 'begeleid werken' bij reguliere werkgevers is maar in 5% van de gevallen sprake.[\[14\]](#)

2.3 Kernprobleem: mismatch

Dit plaatje leert dat de Wwnv zich richt op groepen die voorsnog moeilijk een plek kunnen vinden op de reguliere, betaalde arbeidsmarkt. Vaak wordt dit toegeschreven aan de wirwar van regelingen, niet goed functionerende re-integratie-instrumenten, financiële beperkingen of een te weinig vraaggerichte arbeidsbemiddeling. Maar daarmee is het plaatje niet compleet. Het gaat hier namelijk om mensen die door hun beperkingen niet zonder meer in staat zijn om regulier, betaald werk uit te voeren. Anders dan het kabinet veronderstelt, zal dit probleem bij een krasser wordende arbeidsmarkt niet min of meer automatisch verdwijnen. Het gaat hier om een structureel probleem dat wordt veroorzaakt door fundamentele veranderingen op de arbeidsmarkt. Zo zijn als gevolg van automatisering en technologische vooruitgang veel simpele, elementaire werkzaamheden verdwenen. De op de arbeidsmarkt beschikbare functies zijn bovendien complexer geworden door voorbereidende, uitvoerende en controlerende taken in één functie te verenigen. Ook wordt het beschikbare werk steeds meer georganiseerd in homogene teams. Dit vereist een flexibele inzet; werknemers moeten elkaar onderling kunnen vervangen en daarom, behalve over sociale vaardigheden, over een breed scala van deskundigheden beschikken. Al deze ontwikkelingen drukken een stempel op de eisen die worden gesteld aan de functies die beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. Voor de beoogde doelgroep is dit fnuikend: werkgevers willen immers iemand die het best voldoet aan de functie-eisen, maar daaraan kan de doelgroep juist door hun beperking vaak niet voldoen. In selectieprocedures vallen zij daarom al snel af.[\[15\]](#) Al met al is er zo een chronisch tekort aan passende functies voor mensen met beperkingen ontstaan, domweg omdat de afstand tussen hun mogelijkheden en de functie-eisen te groot is. Willen zij in grotere getale gaan deelnemen aan het arbeidsproces dan zal dientengevolge moeten worden geïnvesteerd in het creëren van functies die aansluiten bij hun arbeidspotentieel. Commissie de Vries en het kabinet zetten daartoe beiden in op optimalisering van de ondersteuning bij het vinden van werk door uniformering, meer maatwerk en vergroting van de bereidheid van werkgevers om mensen met beperkingen in dienst te nemen. Aan deze uitgangspunten wordt echter een verschillende invulling gegeven.

3. Adviezen van Commissie de Vries

3.1 Behoeftte aan ondersteuning centraal

Vertrekkend vanuit de constatering dat de huidige regelgeving een tweedeling veroorzaakt tussen mensen die wel en mensen die geen kans krijgen om mee te doen, wil Commissie de Vries komen tot een sluitend stelsel dat mensen met beperkingen dezelfde mogelijkheden tot ondersteuning biedt bij het vinden en/of behouden van werk: alleen zo kunnen gelijke kansen op arbeidsparticipatie en ontwikkeling worden gerealiseerd.[\[16\]](#) De commissie stelt hierbij de behoefte aan ondersteuning van de werkzoekende en de werkgever centraal en concentreert zich daarbij op werkzoekenden die tussen 20% en 100% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.[\[17\]](#) Anders dan het kabinet richt de commissie zich dus niet op de [uitkeringsregeling](#) waarin iemand zit, maar op het verdienvermogen.[\[18\]](#) Aangeraden wordt met deze methode te experimenteren door te beginnen met de Wajongers. Na evaluatie kan de regeling dan geleidelijk worden uitgebreid tot andere groepen.[\[19\]](#)

3.2 Uitbreiding van de loondispensatieregeling

Om kans op werk te vergroten, adviseert de commissie de loondispensatieregeling uit te breiden.^[20] Het loon kan zo op bredere schaal worden afgestemd op de aanwezige arbeidsproductiviteit, ook al ligt de daarbij horende loonwaarde onder het wettelijk minimumloon. Omdat ondersteuning en begeleiding voor mensen met een beperkt arbeidsvermogen onontbeerlijk is, wordt voorgesteld de hieraan verbonden kosten te vergoeden tot een maximum van netto € 17 500 per jaar.^[21] Het in dienst nemen van mensen met een geringe arbeidsproductiviteit wordt op deze manier aantrekkelijk gemaakt voor werkgevers. Om werken op deze basis ook voor de betrokkenen aantrekkelijk te maken, wordt voorgesteld het inkomen dat zij verdienen aan te vullen met een uitkering die, net als in de [Wajong](#), zo is ingericht dat productiever wordt loont. Gaandeweg kan zo maximaal 110% van het wettelijk minimumloon worden verkregen.^[22]

3.3 Randvoorwaarden

De commissie adviseert met klem om de loondispensatieregeling gefaseerd in te voeren, zodat verschillende methodes kunnen worden beproefd om de loonwaarde en de benodigde mate van ondersteuning en begeleiding te bepalen. Om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden en de bereidheid bij werkgevers om de beoogde doelgroep aangepast werk te bieden, moeten UWV en gemeenten intussen, via de werkplekpleinen, intensiever met werkgevers gaan samenwerken. Ook spoort de commissie UWV en gemeenten aan tot verbetering van de integrale dienstverlening, zodat werkgevers effectief kunnen worden ondersteund bij het realiseren van aangepaste arbeidsmogelijkheden voor de doelgroep. Een mislukte ervaring is immers funest voor de bereidheid om opnieuw met iemand met beperkingen in zee te gaan. De commissie onderkent hiermee dat loondispensatie niet allesbepalend is bij het aannemen van personeel. Gerichte investeringen in een goed functionerende arbeidsbemiddeling en een actieve en doeltreffende werkgeversbenadering zijn eveneens van essentieel belang. De commissie ziet dit als essentiële randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil de nieuwe aanpak vruchten kunnen afwerpen.^[23]

4. Kabinetsplannen

4.1 Financiële en economische belangen centraal

Het kabinet lijkt met de nieuwe regeling eveneens gelijke kansen op de arbeidsmarkt te willen realiseren. Althans opmerkingen als 'ieder mens [...] verdient de kans om het beste uit zichzelf te halen' en het uitgangspunt om dit primair bij reguliere werkgevers mogelijk te maken, wekken die indruk.^[24] Uiteindelijk weegt de financieel economische noodzaak om het draagvlak van het socialezekerheidsstelsel te versterken en toekomstige personeelstekorten op te vangen echter zwaarder. De noodzaak om de groeiende overheidstekorten aan te pakken, doet daar een schep bovenop.^[25] De kabinetsplannen wijken als gevolg hiervan op essentiële punten af van de adviezen van Commissie de Vries.

4.2 Een uniforme regeling die wordt uitgevoerd door de gemeenten

Fundamenteel verschillend is bijvoorbeeld dat het kabinet gelijke kansen op de arbeidsmarkt wil waarborgen door een aantal bestaande regelingen samen te smelten tot één uniforme regeling, die wordt uitgevoerd door de gemeenten. Doorslaggevend daarvoor is dat gemeenten het dichtst bij de burger staan en inmiddels hebben bewezen dat zij mensen met een activerende benadering heel goed aan de slag kunnen helpen.^[26] Opdat deze lijn wordt voortgezet, volgt de Wwnv het stramien van de [WWB](#) op het vlak van de uitkeringsvoorwaarden, de re-integratieverplichtingen, de financiering en de uitvoering.^[27] Verwacht wordt dat het mes zo aan twee kanten zal snijden. Dit stramien activeert mensen immers om aan het werk te gaan en geeft gemeenten een financieel belang om hen daarbij effectief te ondersteunen. Om dat te bevorderen krijgen gemeenten, net als in de [WWB](#), een grote beleidsvrijheid bij de bepaling wie voor welke vorm van ondersteuning in aanmerking komt, welke ondersteuningsvorm het meest geschikt is en hoe daaraan uitvoering wordt gegeven. Ook zullen de re-integratiebudgetten die nu nog uit verschillende geldstromen bestaan, worden samengevoegd.^[28] Verwacht wordt dat gemeenten de beschikbare voorzieningen zo gericht kunnen inzetten, waardoor de doelgroep beter op maat kan worden bediend. Het kabinet kiest daarmee voor een eigen koers en volgt Commissie de Vries alleen waar het gaat om een bredere inzet van de loondispensatieregeling.^[29]

4.3 Bezuiniging op de re-integratiebudgetten

Met de nieuwe regeling heeft het kabinet echter meer in petto. Daarmee moeten namelijk ook forse bezuinigingen worden gerealiseerd. Zo gaat de voorgenomen ontschotting van de re-integratiebudgetten gepaard met een flinke korting op het budget dat gemeenten uiteindelijk in handen krijgen. Dit moet een structurele bezuiniging opleveren van € 800 miljoen.^[30] Aangenomen wordt dat deze korting tot een efficiëntere inzet van de beschikbare middelen zal leiden. Maar daarmee is niet verzekerd dat de doelgroep ook effectiever zal worden ondersteund bij het vinden van werk. Essentieel daarvoor is dat er doelgericht wordt geïnvesteerd in het vinden van werkplekken die aansluiten bij hun arbeidsvermogen en dat er voldoende middelen

beschikbaar zijn om de daarmee samenhangende kosten te dekken. Commissie de Vries adviseert dit te waarborgen door aan de loondispensatieregeling een budget te koppelen waaruit noodzakelijke ondersteunings- en begeleidingskosten kunnen worden gefinancierd. Het kabinetsplan voorziet daar niet in en biedt daardoor geen enkele garantie dat die kosten zullen worden gedekt.

Het kabinet negeert daarmee dat een groot deel van het beschikbare budget nodig zal zijn voor de financiering van vaste lasten.^[31] Maar ook het probleemkarakter van de doelgroep wordt hiermee miskend. Immers, zonder ondersteuning en begeleiding op de werkplek zullen zij hun arbeidsmogelijkheden vaak niet kunnen waarmaken. Worden de kosten die dit meebrengt niet gecompenseerd, dan zullen werkgevers minder snel geneigd zijn om mensen met een beperkt arbeidsvermogen in dienst te nemen. Dat ze voor loondispensatie in aanmerking kunnen komen, is daarbij niet allesbepalend. Belangrijk is ook dat er een functie kan worden gevonden die kan worden uitgevoerd zonder dat het bedrijfsresultaat afneemt.^[32] Om nader te onderzoeken hoe dit kan worden gerealiseerd, zijn pilots in gang gezet.^[33] De uitkomsten daarvan worden echter niet afgewacht. Dit zet de loondispensatieregeling op losse schroeven, terwijl die regeling wordt aangereikt als hoofdmiddel om de beoogde doelgroep bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen.^[34]

Al met al dreigen niet alleen uitkeringsgerechtigden, maar ook niet-uitkeringsgerechtigden hierdoor aan de kant te blijven staan. Dit klemt temeer nu die laatste groep waarschijnlijk zal toenemen. De keuze voor het stramien van de [WWB](#) heeft namelijk tot gevolg dat alle middelen van de betrokkene en zijn partner zullen worden meegenomen bij de vaststelling van het recht op uitkering.^[35] Mensen die met de Wwnv te maken krijgen, zullen hierdoor lang niet altijd voor een uitkering in aanmerking komen.^[36] Omdat uitstroom naar werk van niet-uitkeringsgerechtigden gemeenten financieel niets oplevert, loopt deze groep het risico helemaal onderaan het prioriteitenlijstje van gemeenten terecht te komen.^[37] Van de doelstelling om de doelgroep effectiever te ondersteunen bij het vinden van een geschikte werkplek, komt zo weinig terecht.

4.4 Bezuiniging op de [Wajong](#)

Achter het voornemen om een deel van de huidige Wajongers onder de nieuwe regeling te brengen, schuilt eveneens een bezuinigingsdoel. Vrees voor herhaling van het 'WAO-drama' is hier de drijfveer.^[38] 'Overheveling' van een deel van de Wajongers naar de Wwnv kan dit voorkomen. De doelgroep van de [Wajong](#) kan daarmee immers worden beperkt tot een relatief kleine groep.^[39] Op termijn moet daarmee een bezuiniging worden gerealiseerd van € 900 miljoen.^[40] Aangenomen wordt dat jonggehandicapten met deze overheveling zijn gebaat: de nieuwe regeling zal hen namelijk een betere springplank bieden naar regulier werk dan de huidige [Wajong](#). Die springplank is echter op drijfzand gebouwd en levert daarom eerder een sprong in het duister op.^[41]

Zo zullen jonggehandicapten door die overheveling onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeenten worden gebracht. De expertise om deze groep, al dan niet met loondispensatie, te ondersteunen bij het vinden van een geschikte werkplek ligt echter bij het UWV. Door overheveling naar de nieuwe regeling dreigt deze expertise verloren te gaan, terwijl de manier waarop het UWV uitvoering geeft aan de nog prille werkregeling van de [Wajong](#), juist vruchten begint af te werpen.^[42] Afspraken die het UWV maakt met werkgevers(organisaties) over het in dienst nemen van Wajongers, bevorderen deze ontwikkeling. Het kabinet wil voorkomen dat dit proces wordt verstoord door de UWV-expertise 'op zorgvuldige wijze' bij de gemeenten onder te brengen.^[43] Maar daarmee is nog niet gegarandeerd dat gemeenten hun nieuwe taken naar behoren kunnen uitvoeren. De ervaring leert dat de betrokkenheid van landelijke sectoren en branches daarvoor essentieel is. Via de werkpleinen is daaraan de laatste jaren een extra impuls gegeven. Door het aantal werkpleinen drastisch te verminderen, wordt dat nu weer afgebroken.

Daar komt bij dat werkgevers die landelijk of regio-overschrijdend opereren niet met iedere afzonderlijke gemeente zaken kunnen en willen doen. Het kabinet denkt dit probleem te kunnen ondervangen met een actieve werkgeversbenadering en het verzinnen van een list om het uitgangspunt van één loket zo goed mogelijk te borgen. Verder worden kleine gemeenten aangespoord om samenwerkingsverbanden met andere gemeenten aan te gaan, zodat de dienstverlening aan werkgevers op een effectief schaalniveau kan worden uitgevoerd.^[44] De werkgeverskant komt er zo bekaaid af, terwijl de nieuwe regeling staat of valt met de bereidheid van werkgevers om mensen met beperkingen in dienst te nemen. Die bereidheid zal alleen worden vergroot als werkgevers maximaal worden ondersteund bij het creëren van werkplekken die aansluiten bij hun arbeidspotentieel. Gemeenten zullen daarin moeten voorzien zonder dat is gewaarborgd dat zij over de daarvoor noodzakelijke infrastructuur beschikken en voldoende middelen in huis hebben om daaraan vorm te geven. Verblind door de bezuinigingsnoodzaak worden voorzienbare implementatieproblemen daarmee op de koop toegenomen. Het kabinet neemt hiermee een onverantwoord risico en ondergraaft aldus opnieuw zijn eigen doel.

4.5 Bezuiniging op de [Wsw](#)

De nieuwe regeling wordt eveneens aangegrepen om fors te bezuinigen op de [Wsw](#). Leidend hierbij is dat minstens de helft van de huidige Wsw'ers met enige begeleiding wel aan de slag kan bij een reguliere werkgever.[\[45\]](#) Het kabinet wil dit bevorderen door aanscherping van de indicatiestelling. Met ingang van 1 januari 2013 moet deze maatregel de toegang tot de Wsw gaan beperken tot personen die zijn aangewezen op 'beschut werk'. Beoogd wordt de Wsw daarmee terug te brengen naar zijn oorspronkelijke doel. De consequentie hiervan is dat er geleidelijk ongeveer 70 000 Wsw-werkplekken moeten verdwijnen.[\[46\]](#) Dit moet een structurele bezuiniging opleveren van € 650 miljoen.[\[47\]](#) Het gevolg hiervan is dat een deel van de nieuwe instroom niet meer voor de Wsw in aanmerking zal komen. In principe gaan zij vallen onder de Wwnv en daarmee onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeenten. Het zal echter niet eenvoudig zijn om deze groep bij reguliere werkgevers onder te brengen. Aanscherping van de indicatiestelling betekent immers niet dat deze groep ineens minder beperkingen heeft. Het blijft dus een groep die door hun beperkingen alleen onder aangepaste omstandigheden zal kunnen werken. Voor veel gemeenten is dit nog een onbekend terrein. Het creëren van een geschikte werkplek voor deze groep hebben zij immers vaak toevertrouwd aan sw-bedrijven. Door de jaren heen hebben die bedrijven waardevolle expertise opgebouwd op dit gebied. Doordat die bedrijven zich de laatste jaren meer zijn gaan toeleggen op het realiseren van plaatsingen buiten Wsw-verband, beschikken zij in principe ook over de infrastructuur om deze groep voor te bereiden op en te ondersteunen en te begeleiden bij de uitvoering van werkzaamheden bij reguliere werkgevers.

Dit proces speelt zich af binnen de sw-bedrijven en is nog volop in ontwikkeling. De voorgenomen ingreep in de [Wsw](#) verstoort dit proces. Dit dwingt sw-bedrijven immers om in te krimpen, terwijl tegelijkertijd de rijkssubsidie voor Wsw-werkplekken in drie jaar tijd wordt afgebouwd tot het bedrag dat toereikend moet zijn om de 30 000 overblijvende werkplekken te financieren. Door het besluit om de rechtspositie van het zittende bestand in stand te houden, zal de 'efficiëncyslag' die sw-bedrijven zullen moeten maken, hoofdzakelijk moeten worden gerealiseerd door te bezuinigen op de overige kosten, waaronder begeleidingskosten en de aanwezige infrastructuur. In theorie is verhoging van de inkomsten via detachering of begeleid werken ook een manier om het hoofd boven water te houden. Maar de mogelijkheden daartoe zijn beperkt: een groot deel van het zittende bestand zit immers al jaren in de Wsw en is daardoor moeilijk bij reguliere werkgevers te plaatsen.

Met het bedrag van € 400 miljoen dat het kabinet eenmalig ter beschikking heeft gesteld om dit transitieproces te ondersteunen, zullen niet alle problemen kunnen worden opgelost.[\[48\]](#) Zo betekent de noodzaak om het aantal Wsw-plekken te verminderen dat er voor mensen die geïndiceerd zijn voor de [Wsw](#) een ander onderkomen binnen Wsw-verband moet worden gevonden.[\[49\]](#) Vermindering van het aantal werkplekken vermindert echter ook de kans dat sw-bedrijven daarin slagen. De consequentie hiervan is dat de wachtlijsten zullen groeien. Voor de betrokkenen betekent dit dat zij zijn vrijgesteld van de re-integratieverplichtingen die zijn verbonden aan een eventuele uitkering. Naarmate er minder Wsw-werkplekken zijn, impliceert dit dat een groeiende groep thuis moet gaan zitten wachten op een passende arbeidsplek en dus niet (meer) naar vermogen werkt.[\[50\]](#)

De groep die vanaf 1 januari 2013 onder de Wwnv wordt gebracht, valt onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeente en zal dus moeten voldoen aan de re-integratieverplichtingen van de Wwnv. Door hun beperkingen zal een belangrijk deel van hen niet vanzelfsprekend inzetbaar zijn in het reguliere arbeidsproces. Zij zullen dus moeten deelnemen aan re-integratietrajecten om de kans daarop te verhogen. Daarmee is echter niet verzekerd dat ze aan het werk komen. Van belang daarbij is bijvoorbeeld dat de gemeente de aanwezige arbeidscapaciteit adequaat weet te matchen met de mogelijkheden die er bij reguliere werkgevers zijn om hen in te passen in hun organisatie. De in par. 2.2 gepresenteerde cijfers laten echter zien dat er grenzen zijn aan de bereidheid van werkgevers om daarin te investeren. Het is aan gemeenten om hen daartoe te verleiden, maar door de geplande korting op de re-integratiebudgetten en de mogelijke impact daarvan op de verleidingskracht van de loondispensatie, zal dat lang niet altijd lukken. Langdurige deelname aan re-integratietrajecten op straffe van vermindering van de inkomensondersteuning die de Wwnv biedt, is dan het perspectief. Als het aan het kabinet ligt, kan dit in de toekomst ook inhouden dat mensen die vallen onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten zich naar vermogen nuttig maken op een manier die de arbeidsinschakeling niet direct bevordert.[\[51\]](#) Per saldo drijven we zo steeds verder af van de doelstelling om zo veel mogelijk mensen in staat te stellen om hun arbeidspotentieel bij reguliere werkgevers productief te maken.

5 Terug naar de tekentafel

Alles bij elkaar genomen is onze conclusie dat dit plan tot mislukken is gedoemd. Dat het plan geen doeltreffend antwoord heeft op voorzienbare implementatieproblemen is hiervan niet de enige oorzaak. De belangrijkste reden hiervoor is dat dit plan is verpakt in bezuinigingsmaatregelen. Het

plan gaat hierdoor totaal voorbij aan het probleemkarakter van de doelgroep en het daarmee samenhangende gegeven dat het hier gaat om mensen die veelal zijn aangewezen op werkzaamheden waarin het reguliere arbeidsproces niet vanzelf voorziet. Dit probleem wordt niet opgelost door twee nieuwe groepen onder te brengen in een aangescherpt WWB-regime en er vervolgens van uit te gaan dat gemeenten met beduidend minder middelen en een activerende benadering wel in staat zullen zijn om een substantieel deel van de beoogde doelgroep bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen. Als het aan ons ligt, moet het kabinet daarom terug naar de tekentafel, zodat samen met de kernspelers in het veld kan worden toegewerkt naar een regeling die doeltreffend inspeelt op de bestaande kloof tussen de arbeidsmogelijkheden van de doelgroep en de eisen die aan het verrichten van arbeid op de reguliere arbeidsmarkt worden gesteld. Neemt het kabinet het streven naar gelijke kansen op de arbeidsmarkt serieus, dan zal aan de tekentafel de vraag hoe die kloof kan worden overbrugd centraal moeten staan. Vertrekpunt daarbij kan nog steeds zijn dat er een uniforme regeling moet komen die de bestaande 'lappendeken' omvormt tot een transparant en consistent geheel en de beoogde groepen gelijk behandelt. Nu deze groepen vergelijkbare problemen hebben en al grotendeels vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, is er wat voor te zeggen om de uitvoering van de nieuwe regeling aan hen toe te vertrouwen, mits de tijd wordt genomen om de gesignaleerde knelpunten op te lossen en adequaat wordt gewaarborgd dat gemeenten deze taak ook naar behoren kunnen uitvoeren.

Ons voorstel is om bij de verdere uitwerking de gelijkkansenproblematiek eens vanuit een andere invalshoek te benaderen. De consequentie van de manier waarop het kabinet gelijke kansen wil realiseren, nodigt daartoe uit. Het gevolg daarvan is namelijk dat het grootste deel van de doelgroep wordt onderworpen aan een re-integratieregime. Hun kans op werk hangt daarmee af van de bereidheid van werkgevers om hen in dienst te nemen. Gebeurt dat niet, dan zal deze groep moeten deelnemen aan re-integratietrajecten die na verloop van tijd steeds minder perspectief bieden op een volwaardige arbeidsplaats. Voor het overblijvende deel van de doelgroep wordt daarentegen werk gecreëerd dat is toegesneden op hun arbeidsmogelijkheden en dat op basis van een arbeidsovereenkomst wordt verricht. Deze groep is dus niet alleen verzekerd van een arbeidsplaats, maar wordt zo ook in een gelijkwaardige arbeidspositie gebracht. Dit komt hun eigenwaarde ten goede en voorkomt de negatieve spiraalwerking die de andere groep boven het hoofd hangt.

De vraag rijst hoe dit onderscheid kan worden gerechtvaardigd. Immers, in beide gevallen gaat het om groepen die veelal alleen met specifieke voorzieningen bij reguliere werkgevers kunnen worden ondergebracht en dus feitelijk veelal alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Werkgevers moeten daarin willen investeren, maar zullen daartoe ondanks allerlei verleidingstactieken lang niet altijd bereid zijn. Wordt het niet tijd om te erkennen dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om de hele doelgroep bij reguliere werkgevers onder te brengen? Wordt het streven naar gelijke kansen op de arbeidsmarkt niet veel dichter benaderd door dit verschil in behandeling op te heffen en gemeenten de verantwoordelijkheid te geven om voor beide groepen bij hun arbeidsmogelijkheden passend werk te creëren dat op basis van een arbeidsovereenkomst kan worden uitgevoerd? Het zou mooi zijn als de aandacht aan de tekentafel zich op dit soort vragen zou richten. Weg met de stigma's: dat zou het centrale thema moeten zijn.

Voetnoot

[1]

Prof. mr. S. Klosse is hoogleraar sociaal recht te Maastricht; prof. dr. J. Muysken is hoogleraar economie te Maastricht.

[2]

B. de Vries, Werken naar vermogen — Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw, 2008, p. 11 en 12.

[3]

Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297. Deze Hoofdlijnennotitie werd op 21 april 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd.

[4]

Hoofdlijnennotitie, p. 14.

[5]

Hoofdlijnennotitie, p. 7 en 11.

[6]

De [Wajong](#) blijft bestaan voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (nieuwe en oude gevallen) en voor jonggehandicapten die vóór 1 januari 2012 zijn ingestroomd in de Wajong: Hoofdlijnennotitie, p. 6-8.

[7]

Hoofdlijnennotitie, p. 4 en 12. Voor mensen die nu een Wsw-indicatie hebben, blijft het thans geldende Wsw-regime bestaan: Hoofdlijnennotitie, p. 8.

[8]

Scherp aan de wind: Divosa-monitor 2010 deel 1, Utrecht: Divosa 2010, p. 43-45.

[9]

Monitor Arbeidsbeperkten en Werk 2007-2009, Kenniscentrum UWV, oktober 2010, p. 8 en 15.

[10]

Art. 1:2 en 2:3 lid 1 onderdeel a [Wajong](#).

[11]

P. van Santen, M. van Oploo & M. Engelen, WSW-statistiek 2009, Zoetermeer: 2010, p. 28.

[12]

Hoofdpijnennotitie, p. 4.

[13]

Er is dan een dienstbetrekking met de gemeente die wordt uitgevoerd door sw-bedrijven of werkvoorzieningsschappen op basis van [art. 2 lid 2](#) Wsw.

[14]

P. van Santen, M. van Oploo & M. Engelen, WSW-statistiek 2009, Zoetermeer: 2010, p. 27. Bij detachering blijft het dienstverband met de gemeente in stand; bij begeleid werken wordt een arbeidsovereenkomst aangegaan met de reguliere werkgever. Dit vereist een indicatie dat de begeleidingsbehoefte minder dan 15% van de werktijd beslaat; het werk moet dus redelijk zelfstandig kunnen worden uitgevoerd.

[15]

Zie: F.J.N. Nijhuis, Werken naar vermogen: vermogen om te werken (oratie Maastricht), Maastricht: Atlant Groep 2011, p. 6 en 19-21.

[16]

B. de Vries, p. 9.

[17]

Mensen die zelfstandig in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, vallen dus buiten de regeling. Voor mensen die de ondergrens niet halen, acht de commissie dagbesteding op grond van de [AWBZ](#) aangewezen: B. de Vries, p. 10.

[18]

De RWI volgt dit spoor in: L. Kok & A. Houkes, Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken, RWI, februari 2011.

[19]

B. de Vries, p. 12.

[20]

Vooralsnog is dit een Wajong-instrument: [art. 59a](#) Wajong (oud) en [art. 2:20](#) Wajong (2010). Loondispensatie dispenseert werkgevers van de verplichting om het wettelijk minimumloon te betalen.

[21]

B. de Vries, p. 10.

[22]

100% [wml](#) plus een participatievergoeding van 10%: B. de Vries, p. 10-11.

[23]

B. de Vries, p. 12.

[24]

Hoofdpijnennotitie, p. 1 en 5.

[25]

Hoofdpijnennotitie, p. 4.

[26]

Hoofdpijnennotitie, p. 5.

[27]

Hoofdpijnennotitie, p. 4 en 6.

[28]

Hoofdpijnennotitie, p. 5 en 12.

[29]

Zie voor de uitwerking die het kabinet daaraan geeft p. 9-11 van de Hoofdpijnennotitie.

[30]

Hoofdpijnennotitie, p. 14.

[31]

Circa 80% van het budget is nodig voor de financiering van Wsw-lonen en pensioenen: VNG-reactie op het Wwnv-voorstel: BAWI/U201100918, 18 mei 2011, p. 2.

[32]

F.J.N. Nijhuis, (oratie) 2011, p. 13-16.

[33]

De [Tijdelijke wet pilot loondispensatie](#) (Twpl) biedt daarvoor de basis.

[34]

Zie in dit verband ook de FNV-reactie op Wwnv-voorstel, 11 mei 2011, p. 7-8.

[35]

Dit 'activerende' effect moet worden versterkt door een toets op het huishoudinkomen en aanscherping van de gezinsbijstand: Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297, par. 2.2.

[36]

Dit moet een bezuiniging opleveren van € 100 miljoen. Dit gebeurt met name door jonggehandicapten onder de Wwnv te brengen. Zij krijgen dan te maken met een middelentoets en een partnertoets en zien hun inkomensondersteuning dalen van 75% naar 70% van het wettelijk minimumloon: Hoofdlijnennotitie, p. 7, 8 en 14.

[37]

Grenzen verleggen: Divosa monitor 2011 deel 1, Utrecht: Divosa 2011, p. 16.

[38]

Hoofdlijnennotitie, p. 4 en 7.

[39]

Namelijk tot jonggehandicapten die vóór 1 januari 2012 al een Wajong-uitkering ontvingen en jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn of worden verklaard. Verwacht wordt dat het beroep op de [Wajong](#) zo met 10 000 personen kan worden teruggebracht: Hoofdlijnennotitie, p. 7.

[40]

Hoofdlijnennotitie, p. 14.

[41]

Zie hierover ook: Verwachte effecten overheveling Wajong naar gemeenten, Leiden: Epsilon Research 2011.

[42]

Monitor Wajong, UWV 2010, p. 4-6 geeft aan dat dit 1500 plaatsingen heeft opgeleverd. Instrumenten die vraag en aanbod matchen (Wajongwerkt.nl en de [Wajong Atlas](#)), dragen hieraan bij.

[43]

Een deel van het re-integratiebudget dat thans wordt toegekend aan het UWV (€ 122 miljoen), zal daarbij worden overgeheveld naar de gemeenten: Hoofdlijnennotitie, p. 5, 12 en 16.

[44]

Hoofdlijnennotitie, p. 6, 12 en 13.

[45]

Hoofdlijnennotitie, p. 4.

[46]

Vanaf 2013 mogen gemeenten jaarlijks van iedere drie werkplekken die bijvoorbeeld vrijkomen door pensionering, nog maar één werkplek reserveren voor nieuwe mensen: Hoofdlijnennotitie, p. 4 en 12.

[47]

Hoofdlijnennotitie, p. 14.

[48]

Hoofdlijnennotitie, p. 6 en 15. Het VNG wijst hierop in zijn reactie op het Wwnv-voorstel van 18 maart 2011, p. 6-7.

[49]

[Art. 1 lid 3](#) en [art. 4](#) Wsw.

[50]

[Art. 6](#) en [12 lid 3](#) onderdeel a Wsw.

[51]

Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297, p. 15.