

Gemeenten moeten maar zien:

Mensen aan het werk krijgen?

Themanummer
Wwnv

Branko Hagen

De kop is er af: de meerderheid van de Tweede Kamer steunt het beleid rond werken naar vermogen. Tijd voor een analyse van de gevolgen voor cliënten in de sociale zekerheid. Die zijn fors, vooral omdat gemeenten worden overvraagd.

Belangrijk onderdeel van het nieuwe beleid is de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv): een nieuwe wet voor iedereen die nu valt onder de Wet werk en bijstand (Wwb), Wet Investering Jongeren (WIJ), de werkregeling uit de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Hiervoor moeten andere wetten, zoals de Wajong worden aangepast. En dan, zet die ene wet, die in 2013 van kracht moet worden, in op wérk als sociale zekerheid met de gemeente als uitvoerder. De gevolgen zijn tweeledig: inkomenspositie én ondersteuning naar én op het werk.

Bijstandsgerechtigden

Bijstandsgerechtigden (Wwb of WIJ, zie schema 1 op pagina 22) krijgen al in 2012 te maken krijgen met forse aanscherpingen. Hun uitkering wordt na 2013 de wnv-uitkering. Belangrijkste verandering is de huishoudentoes. Straks telt niet alleen het inkomen van een partner, maar het inkomen in het gezin¹ mee, waardoor een jongere die thuis woont, geen uitkering meer krijgt of ouders afhankelijk worden van het inkomen van hun thuiswondende kind.

De WIJ wordt afgeschaft: in de Wwb komen bepalingen die op jongeren zijn gericht. Om in aanmerking te komen voor Wwnv hebben zij eerst vier weken de tijd om aan te tonen dat doorleren of werken niet mogelijk is.

Jonggehandicapten

Bij Jonggehandicapten² (zie schema 2) worden drie groepen onderscheiden:

- Jonggehandicapten die nu een Wajonguitkering ontvangen, worden herbeoordeeld. Bij volledig arbeidsvermogen, verliezen zij hun Wajonguitkering en vallen terug op wnv. Bij beperkt arbeidsvermogen, ontvangen zij van het UWV 70 procent in plaats van 75 procent van het wettelijk minimumloon (WML). Huishoudentoes wordt hier niet toegepast. Jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen houden een volledige Wajonguitkering;
 - Voor de groep jonggehandicapten die zich in 2012 meldt, geldt hetzelfde. Maar de groep met beperkt arbeidsvermogen valt na 2014 onder de werking van de Wwnv. Zij krijgen te maken met een huishouden- en vermogenstoets;
 - Voor jonggehandicapten die na 2013 Wajong aanvragen zijn er twee mogelijkheden: er bestaat recht op Wajong omdat er geen sprake is van arbeidsvermogen of iemand heeft arbeidsvermogen en dan komt de Wwnv in beeld.
- Schatting van het kabinet: van de jaarlijkse instroom jonggehandicapten wonen er 5000 thuis. Dus krijgen zij geen uitkering en de helft van de instroomgroep 2012 verliest hun hele uitkering.

Sw-werknemers

Ook hier drie groepen:

- De sw-groep met werk in 2013 en de groep die tot medio mei 2011 op de wachtlijst staat, houden recht op sw-werk en een CAO-loon. Dit geldt voor beschermt en begeleid werk;
- De groep die vanaf medio mei 2011 op de wachtlijst komt, krijgt een tijdelijke indicatie. Zij worden met aangescherpte

regels na 2013 nogmaals geïndiceerd. Voor beschut werk, blijven zij Wsw-gerechtigde. Anders vallen ze voor hun inkomen onder wnv (gemeente) of blijven zij in hun andere (UWV-)uitkering. De uitkeringsinstantie moet hen ondersteuning bieden naar werk;

- Voor mensen die zich na 2013 aanmelden, is Wsw alleen maar toegankelijk voor beschut werken.

Minder mensen met een beperking hebben zo recht op werk en inkomen en moeten werk vinden om hun uitkerings situatie te verbeteren.

Bijstandsuitkering Voor mensen met een bijstandsuitkering is de loondispensatieregeling³ een nieuw en mogelijk effectief instrument om aan het werk te komen. Zij kunnen in aanmerking komen voor een aanvulling op hun inkomen, maar hoe die wordt berekend is nog niet helder. In de pilot rond loondispensatie wordt gewerkt met standaardverhogingen van de Wwb-normbedragen.⁴ Of aanvullingen meetellen voor de huishoudtoets is nog niet duidelijk. Het ziet ernaar uit dat werken voor cliënten vaak niet loont.

Raadsel De groep jonggehandicapten die hun uitkering van UWV ontvangen, houdt vanuit die hoek ondersteuning. Hun loondispensatieregeling blijft. Zij mogen van elke euro de helft houden tot het niveau van het WML.

Omdat de uitkering van de groep die in 2012 is ingestroomd in 2014 wordt vervangen door een wnv-uitkering, zal de ondersteuning voor hen ook naar de gemeente gaan. Hoe dit cliëntvriendelijk moet verlopen, is een raadsel, want de jonggehandicapte heeft een participatieplan met UWV afgesproken. Het is de vraag of de gemeente dat plan overneemt en de jonggehandicapten straks op maat weet te ondersteunen.

Veel gemeenten hebben in eerste instantie te maken met een kleine groep. Hier is brede en specifieke kennis voor nodig en vraagt een gemeente-overstijgende aanpak (zoals samenwerking met speciaal onderwijs). En wordt er wel geïnvesteerd in jonggehandicapten als zij geen uitkeringsrecht hebben, omdat zij thuis wonen? Arbeidsparticipatie levert de gemeente geen uitkeringswinst op en re-integratie kost hen inclusief de voorzieningen relatief veel.

Sw-werknemers Sw-werknemers en mensen die tot medio 2011 op de wachtlijst staan, blijven in aanmerking komen voor aangepast werk of begeleid werken. Voor beschut werken komt pas een plek vrij nadat drie sw-werknemers zijn

vertrokken. De anderen moeten via de Wwnv of UWV (via het Wajong of WIA/WAO-instrumentarium) regulier werk zien te vinden. Het grootste deel van de groep die na midden mei 2011 op de Wsw-wachtlijst is gekomen, stroomt vanwege de wachtlijsten niet voor 2013 naar werk. Wat wordt deze groep nu voor ondersteuning aangeboden? De Wwnv is nog niet beschikbaar?

De Wsw-regeling begeleid werken verandert, waardoor er geen CAO-loon of volwaardige pensioenopbouw meer is. Via de Wwnv verdienen zij straks vaker onder het WML en door loondispensatie is de pensioenopbouw veel lager.

Re-integratie Gemeenten krijgen een kluif aan de hervormingen van de Wsw. De vraag is of er genoeg middelen en aandacht overblijven voor de overige aspecten van de Wwnv. Directeuren van sociale diensten geven in de Wwb-monitor 2011 aan dat de groep NUG'ers (niet-uitkeringsgerechtigden) het onderspit gaat delven. Zowel cliënten van het UWV (geregeld in WIA en Wajong) als gemeenten (apart geregeld in de Wwnv) krijgen te maken met een maximering van hun budget voor werkvoorzieningen (zoals de jobcoach). UWV krijgt die budgettering opgelegd en gemeenten moeten dat zelf doen, omdat deze kosten niet apart worden gefinancierd. Of de no-riskpolis⁵ (nu voor Wajongers, Sw-begeleid werkers en een kleine groep bijstandsgerechtigden) gaat gelden voor de wnv-doelgroep of alleen voor hen met een beperking is nog niet bekend.

Armoede Door de veranderingen in de Wajong en Wsw doen meer mensen een blijvend beroep op de Wwnv. Hun inkomenspositie is slechter. Als zij gaan werken, verdienen zij niet altijd meer dan hun uitkering. Er komen meer NUG'ers vanwege de huishoudtoets. Krijgen zij ondersteuning naar werk? Vooral gezinnen en mensen met een beperking worden getroffen. De LCR⁶ (Landelijke Cliëntenraad) vraagt aandacht voor het risico dat meer mensen structureel met een lager inkomen moeten rondkomen.

Er komt niet één regeling, maar het aantal neemt juist sterk toe. Voor cliënten wordt het erg onoverzichtelijk (zie kader). Het is volgens de LCR beter een re-integratieregeling ongeacht uitkering te maken. Met de Wwnv is voor bijvoorbeeld een uitgevallen werknemer met hersenletsel geen loondispensatie mogelijk, terwijl zijn lagere loonwaarde de re-integratie ernstig belemmert. De Wsw is dan ook nauwelijks een optie om te kunnen werken naar vermogen.

Schema 1: Veranderingen voor bijstandsgerechtigden

Bijstandsgerechtigden	Huidig inkomen	Inkomen na 2012	Re-integratie via
	Bijstandsnormen Toets op inkomen partner en vermogen	Bijstandsnormen Toets op inkomen en vermogen gezin	Gemeente, ook wanneer er geen uitkeringsrecht is
		< 27 jaar: 4 weken wachttijd bij aanvraag uitkering	Idem

Schema 2: Veranderingen voor jonggehandicapten

Jonggehandicapten	Arbeidsvermogen	Huidig inkomen	Inkomen 2012	Inkomen na 2013	Re-integratie via
Huidige Wajongers	Geen en beperkt	75% Geen toets inkomen partner en vermogen			UWV
Na herbeoordeling:	Geen			Geen toets inkomen partner en vermogen	NVT
	Beperkt			70% Geen toets inkomen en vermogen	UWV
	Voldoende			WNV Bijstandsnorm Toets inkomen gezin en vermogen	Gemeente
Instroom in 2012	Geen			75% geen toets inkomen en vermogen	NVT
	Beperkt		Tijdelijk Wajong	Na 2014: WNV Bijstandsnorm Toets inkomen gezin en vermogen	Eerst UWV, na 2014 gemeente
Instroom vanaf 2013	Geen			75% Geen toets op inkomen en vermogen	NVT
	Beperkt			WNV	Gemeente

Schema 3: Veranderingen voor mensen met WSW-indicatie

Mensen met beperkingen WSW	WSW-indicatie	Huidig inkomen	Inkomen na 2013	Recht op beschermt werk	Recht op begeleid werken	Reintegratie via
Huidige groep - werkt voor 2013 - of op wachtlijst tot medio mei 2011	Beschut en begeleid werken	CAO	CAO	Ja	Ja	Gemeente
Op wachtlijst na medio mei 2011-2013	Beschut en begeleid werken					Gemeente
Na herbeoordeling	beschut werk (nieuw)		CAO	Ja	Nee	Gemeente
	Door nieuwe criteria geen WSW		WNV- UWV of geen uitkering	Nee	Nee (kan wel worden aangeboden)	Gemeente of UWV
Instroom na 2013	beschut werk (nieuw)		CAO	Ja	Nee	Gemeente
	Door nieuwe criteria geen WSW		WNV- UWV of geen uitkering	Nee	Nee (kan wel worden aangeboden)	Gemeente of UWV

Het kabinet gaat uit van de zelfredzaamheid van cliënten, maar zij krijgen geen mogelijkheden om daar vorm aan te geven. De positie van de gemeente wordt zeer dominant. De LCR meent, met vele anderen⁷, dat re-integratie alleen lukt als cliënten zelf de regie daarover voeren.

Complex

Invoering van wnv is voor gemeenten ingrijpend en complex, tegen een gering budget. Op basis van ervaringen uit het verleden vreest de LCR dat gemeenten onvoldoende in staat zijn cliënten aan het werk te helpen. De LCR is de enige niet. Mirjam Sterk (CDA) heeft haar zorgen hierover geuit. Zij wil goed kunnen monitoren of wnv wel tot de gewenste resultaten leidt. Hiervoor zal het taboe, dat decentralisatie gepaard moet gaan met maximale gemeentelijke vrijheid, doorbroken moeten worden. Gemeenten hebben er belang bij dat niet alle verantwoordelijkheid naar hen wordt afgeschoven. Wat zou de LCR onder meer voor willen stellen?

- Monitoring op eenduidige (prestatie-)indicatoren waarmee wnv kan worden gevolgd en eventuele knelpunten vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. Nu blijkt vaak dat wetten niet geëvalueerd kunnen worden wegens onvolledige en onvergelijkbare gegevens (zie evaluatie WIJ). Positiev

insteek is dat deze benchmark gemeenten stimuleert om van elkaar te leren. Langs deze weg zijn ook de grote inkomensgevolgen in kaart te brengen;

- Het garanderen van de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt door eenduidig beleid te voeren rond werkvoorzieningen. Maximering van budgettering is ongewenst.
- Versterking van de positie van de cliënt door een recht op oriëntatie op werk, de mogelijkheid van een Individuele Re-integratieOvereenkomst (IRO), de verplichtingen tussen gemeente en cliënt scherper te formuleren (zoals nu bij de Wajong) en het kunnen inwinnen van onafhankelijk advies. Deze versterking geldt ook voor NUG'ers;
- Uitstel van overdracht van de begeleiding van jonggehandicapten aan gemeenten. Laat gemeenten eerst de groep beter leren kennen en de evaluatie van de Wajong afwachten. Op dit moment verbetert de arbeidsparticipatie van Wajongers, dat moeten we koesteren.

De LCR is voorstander van een activerend beleid: zoveel mogelijk mensen lossen de verwachte tekorten op de arbeidsmarkt op en de sociale zekerheid kost minder. Het kabinet draait het om: eerst de kosten omlaag. Gemeenten moet maar zien hoe mensen aan het werk krijgen. Tijd om de cliënten in de sociale zekerheid, mensen die willen werken en werkgevers, weer centraal te stellen. ■

Branko Hagen is beleidsadviseur bij de Landelijke Cliëntenraad.

Noten

1. Er zijn overigens ook een aantal inkomsten die worden uitgezonderd van de inkomensvoets, zoals bijverdiensten van kinderen.
2. Bedoeld worden mensen die al voor hun achttiende levensjaar een arbeidsbeperking hebben.
3. Als een werknemer met een WNV-achtergrond een lagere loonwaarde heeft, kan de werkgever worden vrijgesteld van betaling WML of CAO-loon.
4. In de pilot met het werken met loondispensatie gaat men uit van vaste percentages voor alleenstaanden, voor alleenstaande ouderen en 100% WML voor echtparen/samenwonenden (in de laatste variant levert werken met loondispensatie geen financieel voordeel op).
5. Als een werkgever een Wajonger aanneemt komt hij in aanmerking voor de no-riskpolis. De loondoorbetaling bij ziekte wordt door UWV gecompenseerd en instroom in de WIA leidt niet tot een verhoogde WIA-premie.
6. Zie voor de LCR-reactie op de hoofdlijnennotitie wnv de LCR-website.
7. Zie www.rwi/zelfsturing.nl

Een woud van regelingen

Uitgangspunt: een woonvorm met zorgondersteuning voor mensen met autisme. In dat huishouden woont iemand met een oude Wajonguitkering die dagbesteding krijgt via de zorg. Een andere Wajonggerechtigde is herbeoordeeld en krijgt een lager inkomen. UWV begeleidt hem voor zijn arbeidsparticipatie. Hij krijgt een aanvulling op zijn loon en verdient 90 procent van het WML. Een meisje heeft een Wwnv-uitkering. Zij is uit huis gegaan omdat zij geen uitkering kan krijgen. De gemeente begeleidt haar pas sinds er recht op een uitkering bestaat. Een andere bewoonster staat sinds kort op de wachtlijst van de Wsw, maar heeft te horen gekregen dat zij toch niet in aanmerking komt omdat ze te laat is aangemeld. Duidelijker wordt het niet en de vraag is wie deze mensen gaat begeleiden in hun zoektocht. De begeleiding (AWBZ) van deze mensen zal namelijk ook veranderen.