

Vergaderjaar 2008–2009

29 817

Sociale werkvoorziening

Nr. 40

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2009

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan de kabinetsreactie op het rapport van de commissie fundamentele herbezinning Wsw. Het advies van de commissie getiteld «Werken naar vermogen» is bijgevoegd.¹ Met deze kabinetsreactie wordt tevens gevolg gegeven aan de motie van het lid Spies c.s. (TK, 2008–2009, 31 700 XV, nr. 30) om naar aanleiding van het advies van de commissie voor 1 april 2009 een voorstel te doen voor pilots.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Iedereen doet naar vermogen mee

Kabinetsreactie op het advies van de Commissie fundamentele herbezinning Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

Inleiding

Werk is belangrijk. Werken draagt bij aan welvaart, zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel. En werk is belangrijk omdat het mensen met elkaar in contact brengt, bijdraagt aan sociale cohesie, gelegenheid biedt tot persoonlijke ontplooiing en een bron is voor zingeving. Om deze redenen is het bevorderen van de arbeidsparticipatie een van de belangrijkste doelen van deze kabinetsperiode. Dit streven en de bijbehorende lange termijn maatregelen blijven wat het kabinet betreft ondanks alle zorg over de recente huidige economische ontwikkelingen onverminderd van belang. Voor de arbeidsmarkt blijft immers het perspectief dat er binnen afzienbare tijd zowel kwantitatief als kwalitatief arbeidstekort zal optreden. Bij alle tijdelijke maatregelen in het kader van de financiële crisis blijft het beleid van het kabinet dan ook onverminderd gericht op het structureel verhogen van de participatie en het functioneren van de arbeidsmarkt.

De samenleving vergt een nieuwe vorm van solidariteit, waarin mensen met een uitkering niet langer aan de zijlijn kunnen blijven staan maar ook participeren in het arbeidsproces. Sociaal is mensen tot hun recht laten komen en ze in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig te participeren. Solidariteit wil zeggen dat wie kán ook móet meedoen, dit om te kunnen zorgen voor wie echt niet (meer) kan. Alleen dan is het mogelijk het huidige niveau van sociale voorzieningen en sociale zekerheid te handhaven.

Vanzelfsprekend is werk niet alleen van belang voor gezonde, geestelijk en fysiek sterke burgers, maar ook voor mensen die te maken hebben met een lichamelijke, psychische of geestelijke beperking of handicap. Nederland neemt internationaal een bijzondere positie in als het gaat om de arbeidsparticipatie van mensen uit de Wsw-doelgroep; nergens werken zo velen van hen. Hierdoor zijn zij in staat zich te ontwikkelen, contacten aan te gaan met anderen en een inkomen te verdienen.

De groep mensen met een (arbeids)beperking is echter verre van homogeen. Zo zijn er mensen die – al dan niet permanent – volledig zijn aangewezen op intramurale zorg. Maar er zijn ook legio mensen met een handicap of beperking die geheel zelfstandig vele malen modaal verdienen.

Voorbeelden van mensen die mogelijk niet zonder enige vorm van ondersteuning kunnen participeren op de arbeidsmarkt (om zo het wettelijk minimum loon (WML) te kunnen verdienen):

1. Een persoon met normale verstandelijke vermogens maar die vanwege een ernstige burn out niet onder druk kan werken en te kampen heeft met concentratieverlies.
2. Een hoogopgeleide persoon die op latere leeftijd een hersenbloeding krijgt waardoor er zich onder meer beperkingen in het taalverwervings- en taalverwerkingsvermogen hebben voorgedaan.
3. Een persoon met het syndroom van Down.
4. Een persoon die na een jarenlange drugsverslaving te hebben overwonnen weliswaar clean is, maar door dit verleden een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft en kampt met een groot gebrek aan sociale vaardigheden en sociaal inzicht.

5. Een persoon die vanwege een ernstige nierziekte en bijbehorende dialyse veelvuldig afwezig is.
6. Een persoon met progressieve MS, waardoor er onduidelijkheid bestaat over het beroep dat op hem in de toekomst kan worden gedaan.
7. Een persoon met een aandoening uit het autistisch spectrum.

Het grootste deel van de mensen uit de bedoelde heterogene groep valt vanwege een arbeidsverleden dat daar recht op doet gelden onder het regime van de WIA/WGA (of de WAO). Voor hen die al van jongs af aan te kampen hebben met een beperking of handicap staat de Wajong ter beschikking.

In deze kabinetsreactie staat de resterende groep centraal waarvoor geldt dat zij weliswaar meer (arbeids)mogelijkheden hebben dan binnen de kaders van zorg kan worden geboden, maar voor wie evenzeer geldt dat zij zonder steun geen plaats op de arbeidsmarkt kunnen verwerven. De gemene deler van deze evenzeer heterogene groep is enkel het feit dat men zowel op de korte als op de langere termijn naar verwachting niet zelfstandig en structureel het WML kan verdienen. Verder vallen in deze groep aan de ene kant bijvoorbeeld mensen met een zeer ernstige ziekte die maakt dat hun «loonwaarde» nauwelijks hoger is dan het niveau van de bovengrens van de dagopvang in de AWBZ. Aan de andere kant behoren tot deze groep ook mensen (die nu vaak een uitkering op grond van de WWB hebben) voor wie regulier werk nu te hoog gegrepen is maar uiteindelijk wellicht wel tot de mogelijkheden behoort. Ook bestaan er grote verschillen in het beroep dat men moet doen op andere voorzieningen zoals thuiszorg of vervangend vervoer. Tot slot variëren de toekomstperspectieven en -wensen van de verschillende individuen; een jonge licht verstandelijk gehandicapte heeft bijvoorbeeld geheel andere ontwikkelingsmogelijkheden dan een persoon met een ernstig progressief ziektebeeld of iemand die wegens een psychische aandoening zowel goede als slechte periodes kent. Al deze verschillende persoonlijke omstandigheden maken dat niet iedereen terecht kan op de reguliere arbeidsmarkt.

Het brede scala aan mensen ieder met eigen participatiemogelijkheden, noopt tot het leveren van maatwerk. Nu al ontvangen mensen die zich inspannen om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken hun inkomen uit verschillende bronnen. Zo kunnen zij werkzaam zijn op basis van loon dispensatie in de Wajong, werken met behoud van uitkering of tegen een volledig loon, waarbij de werkgever als compensatie voor de verminderde verdien capaciteit een loonkostensubsidie ontvangt. Door rekening te houden met wat individuele mensen wel en niet kunnen en daarop de beloning aan te passen, kan een aanzienlijke bijdrage worden geleverd aan het vergroten van de participatiemogelijkheden van alle mensen met een arbeidsbeperking. Beschikbare voorzieningen op grond van de AWBZ en de Wmo bieden daarbij de noodzakelijke verdere ondersteuning.

Een deel van de hiervoor omschreven doelgroep voldoet aan de criteria om een Wsw-indicatie te verkrijgen. Voor een ander deel geldt echter dat zij weliswaar niet voldoen aan deze criteria maar desondanks óók niet in staat zijn zonder structurele ondersteuning te participeren. Deze groep is op dit moment vaak structureel aangewezen op een uitkering.

De sociale werkvoorziening heeft te kampen met structureel lange wachtlijsten en daarenboven is de voorziening relatief kostbaar. Naast de wachtlijstproblematiek doet zich het probleem voor dat de doelstellingen van de Wsw niet in voldoende mate worden gerealiseerd. De Wsw is namelijk gebaseerd op het streven naar emancipatie van mensen met een beperking: zo veel mogelijk meedoen in de reguliere samenleving. Dat

betekent enerzijds dat mensen een reële kans op arbeid moeten krijgen en dat zij geen nadeel mogen ondervinden van bijvoorbeeld vooroordelen bij werkgevers of mede-werknemers als gevolg van hun handicap. De andere kant van de medaille is dat zich emanciperende mensen met een beperking ook niet bevoordeeld wensen te worden louter vanwege hun handicap (tenzij daarvoor een objectieve grond is).

Aan de integratie in de reguliere samenleving, het zo veel mogelijk gewoon meedoen als gewone burger en werknemer, schort echter nog het nodige. Het CWI concludeerde op basis van de door deze instantie tot voor kort uitgevoerde indicatiestelling, dat een substantieel deel (ongeveer 50 procent van de nieuwe instroom) van de mensen met een Wsw-indicatie in staat zou zijn om – met aanpassingen op de werkplek, extra begeleiding en/of loonkostensubsidie – bij een reguliere werkgever te werken («begeleid-werken»). In de praktijk werkt echter de overgrote meerderheid (75 procent) in een beschutte omgeving, de sociale werkplaatsen. Hierdoor wordt niet alleen geen optimaal gebruik gemaakt van de (productieve) vermogens van de betreffende personen, ook blijft een mogelijkheid tot verdere ontwikkeling op een reguliere werkplek onbenut. Uit het perspectief van emancipatie valt hier nog een wereld te winnen.

Een van de oorzaken voor het gebrek aan doorstroming naar begeleid-werken-plaatsen bij reguliere werkgevers is gelegen in de gunstige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden die gelden voor mensen op wie de CAO Sociale Werkvoorziening van toepassing is, die een dergelijke overstap (financieel) onaantrekkelijk maken. Tevens hebben de sociale werkplaatsen niet altijd belang bij die doorstroming, omdat zij vanuit bedrijfsmatig oogpunt hun meest productieve krachten liever niet kwijt raken. Tot is voor de doorstroming ook de bereidwilligheid van gemiddelde reguliere werkgever om mensen uit de Wsw-doelgroep een arbeids-overeenkomst aan te bieden van groot belang.

Mede door voornoemd gebrek aan doorstroming naar zo regulier mogelijk werk op individueel niveau, doet zich ook in het kader van de Wsw als landelijke voorziening een steeds nijpender probleem voor. Ondanks het (zeker in internationaal perspectief) hoge budget voor de Wsw, staat namelijk, zoals gezegd, een toenemend aantal mensen met een Wsw-indicatie op een wachtlijst voor plaatsing op een Wsw-plek.

Een van de oorzaken van de steeds groter wordende groep mensen die een beroep doet op de Wsw is onder meer gelegen in het feit dat er de laatste jaren een aanscherping van de verschillende uitkeringsregimes heeft plaatsgevonden. Ook is in het algemeen sprake van een toename van het aantal jongeren dat een beroep doet op ondersteuning vanwege een handicap of beperking. Deze is niet alleen zichtbaar in de Wsw, maar ook in de Wajong, het speciaal onderwijs, de leerling-gebonden financiering, de jeugdzorg en de AWBZ (persoonsgebonden budgetten). Niets wijst erop dat de oorzaak van deze groei komt door een significante groei van het aantal ernstige ziektes of handicaps. Er is hooguit sprake van een toename van het aantal mensen met lichtere beperkingen. De oorzaak voor de grotere aanspraak op de verschillende regelingen is veeleer gelegen in de toenemende complexiteit van de samenleving (waar een lichte beperking al snel wordt gezien als een grote belemmering op de arbeidsmarkt), de grotere bekendheid van de regelingen, de vroege indicatiestelling in de Wajong en het school- en zorgsysteem voorafgaand aan het achttiende jaar (dat in veel gevallen is afgestemd op wat een jongere niet kan en te weinig op het stimuleren van wat een jongere wel kan).¹

¹ Een uitgebreidere beschrijving van de oorzaken staat in het TNO-rapport Participatiemogelijkheden van Wajongers uit 2008.

In het verleden is gebleken dat het inzetten van extra budget de Wsw-wachtlIJst niet automatisch oplost; telkens als extra geld werd uitgetrokken voor het wegwerken van de wachtlIJst, werden weliswaar extra plaatsen gecreëerd, maar groeide desondanks de wachtlIJst toch sneller. Een ander probleem is dat de structuur (en uitvoeringspraktijk) van de Wsw leidt tot relatief hoge kosten. Dit roept de vraag op of het niet mogelijk is de algemene middelen efficiënter in te zetten.

De in het voorgaande gememoreerde knelpunten ten aanzien van het functioneren van de huidige Wsw zijn in het overleg tussen de Tweede Kamer en de staatssecretaris van SZW in het afgelopen jaar regelmatig aan de orde geweest. Zij vormden de aanleiding voor het kabinet om begin 2008 een commissie te installeren met als opdracht een advies uit te brengen over mogelijke maatregelen ter verhoging van de participatie van mensen die niet zelfstandig een reguliere baan kunnen bemachtigen en behouden maar wel tot regelmatige zinvolle aangepaste arbeid in staat zijn onder gelijk blijvende budgettaire middelen. Vanwege de samenhang met groepen uitkeringsgerechtigden die ook structureel niet zonder ondersteuning aan het werk kunnen (maar geen Wsw-indicatie hebben), is de commissie gevraagd alle regelingen voor mensen met beperkingen te bezien in onderlinge samenhang. De Commissie fundamentele herbezuiniging Wsw heeft op 9 oktober 2008 haar rapport gepresenteerd.

Advies van de commissie

Werken naar vermogen is het kernthema van het advies. Daarbij stelt de commissie een uniforme benadering voor van alle mensen die ondersteuning nodig hebben; voor iedereen moet het zelfde instrumentarium beschikbaar zijn ongeacht uitkeringsachtergrond, om vervolgens maatwerk te (kunnen) bieden en hen zoveel mogelijk te laten participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Werk boven uitkering en werkzoekende en werkgever centraal als basis om tot een sluitend en efficiënt stelsel van werk en inkomen met gelijke kansen op participatie en ontwikkeling voor iedereen te komen. Hierbij past wat de commissie betreft geen vrijwillige regeling meer zoals de huidige Wsw waarbij het iedereen, ongeacht eventuele uitkeringsachtergrond, vrij staat om zich aan te melden voor een indicatieprocedure maar een regeling die mensen activeert om zoveel mogelijk te participeren.

De voornoemde systematiek dient wat de commissie betreft te gelden voor alle mensen die niet zelfstandig een plaats op de reguliere arbeidsmarkt kunnen verwerven (en dus niet in staat zijn het WML te verdienen). Deze groep is daardoor aangewezen op langdurige ondersteuning om te kunnen werken. Dus niet alleen voor mensen uit de huidige Wsw-doelgroep maar ook voor hen die op grond van de huidige Wsw-indicatiecriteria weliswaar geen toegang hebben tot de Wsw maar desalniettemin niet zelfstandig het WML kunnen verdienen. Hun arbeidspotentieel blijft nu onbenut hetgeen niet alleen vergaande gevolgen heeft voor hun individuele maatschappelijke positie en ontplooiingsmogelijkheden maar ook voor de maatschappij als geheel. Op het moment dat ook deze groep – naar vermogen – meedoet, zal dit tot een grotere betrokkenheid bij de samenleving leiden van mensen die anders langdurig op een uitkering zijn aangewezen.

Het beloningssysteem dat de commissie heeft ontworpen, maakt gebruik van het middel loondispensatie. Hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd dat een reguliere werkgever de betreffende werknemer betaalt voor de daadwerkelijke productiviteit (minder dan het WML). Vervolgens vindt vanuit de uitkering voor betrokkene een aanvulling plaats. Het systeem dat de commissie voorstaat is zo ingericht dat het beoogt een ieder finan-

cieel te stimuleren om, eenmaal aan de slag, zijn of haar mogelijkheden verder te ontwikkelen. Ook de instanties verantwoordelijk voor de uitvoering van de verschillende inkomensondersteunende regelingen beoogt de commissie in de door haar ontworpen systematiek financieel te prikkelen om uitkeringsgerechtigden zo regulier mogelijk aan de slag te helpen en zich verder te laten ontwikkelen. (Meer) werken, langer werken, productiever worden en geheel regulier aan de slag gaan, wil de commissie met deze systematiek altijd laten lonen. Voor de technische uitwerking van het beloningssysteem wordt verwezen naar het rapport van de commissie.

Het beoogde stelsel kan volgens de commissie in beginsel budgetneutraal functioneren, omdat de publieke baten (besparing op de uitkering) en de kosten verbonden aan het stelsel (begeleidingskosten en de door de commissie voorgestelde participatievergoeding) elkaar in evenwicht houden.

De commissie stelt voor om deze nieuwe aanpak zorgvuldig voor te bereiden (onder andere door het starten van pilots) en geleidelijk in te voeren.

Reactie kabinet

Allereerst wil het kabinet de commissie danken voor een gedegen en grondige analyse van de problematiek en het weldoordachte model dat zij heeft uitgewerkt. Ook waardeert het kabinet het zeer dat de commissie tijd heeft uitgetrokken om de vele betrokkenen en deskundigen te consulteren. Het kabinet heeft ook met de verschillende betrokken maatschappelijke organisaties gesproken alsmede met een aantal Wsw-werknemers. Tevens is er alvorens onderhavig kabinetsstandpunt definitief te maken een aantal werkbezoeken afgelegd bij verschillende sw-bedrijven.

Het kabinet deelt de door de commissie gehanteerde uitgangspunten. Zo sluit het advies van de commissie aan bij het motto van het kabinet «Samen werken samen leven», dat het kabinet als leidraad voor beleidsontwikkeling hanteert. Het kabinet wil zo veel mogelijk mensen aan het werk helpen en dit is zeker niet alleen ingegeven uit economische motieven (vergrijzing), maar ook uit de behoefte de sociale cohesie in de samenleving te bevorderen. Deze doelstellingen en de visie van het kabinet stellen eisen aan alle systemen van arbeidsondersteuning en aan hun onderlinge consistentie. De vereenvoudiging van het stelsel zoals door de commissie voorgesteld spreekt het kabinet ten zeerste aan omdat het kabinet streeft naar het vergroten van de effectiviteit van de ingezette publieke middelen.

Het kabinet onderschrijft de nieuwe benadering van mensen met een beperking waarin vrijblijvendheid in beginsel niet (meer) past. Daarmee komt niet alleen tot uitdrukking dat mensen en hun mogelijkheden serieus worden genomen door dit kabinet, maar ook dat van iedereen die een beroep doet op een vorm van inkomensondersteuning in beginsel verlangd mag worden om zijn capaciteiten zoveel mogelijk te benutten. Het is niet in het belang van de emancipatie van mensen met een beperking om in dit opzicht voor hen een uitzonderingspositie te handhaven: gelijke rechten en plichten voor een ieder. Deze uitgangspunten zijn ook leidend geweest bij het ontwikkelen van de werkregeling in het voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning (Wajong), dat in november jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden¹.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 780.

Voor jonggehandicapten met arbeidsperspectief¹ heeft het kabinet met de nieuwe voorstellen voor de Wajong een oplossing geboden om hun participatie te bevorderen. Tot de leeftijd van 27 jaar wordt in de praktijk bij werkgevers vastgesteld wat de resterende verdien capaciteit van deze jongeren is. Zij kunnen daarbij inkomensondersteuning krijgen waarbij meer werken loont. Vanaf de leeftijd van 27 jaar wordt het inkomen van degenen die hun resterende verdien capaciteit volledig benutten, gegarandeerd doordat hun inkomensvoorziening in dat geval wordt aangevuld tot het WML. Het kabinet is van oordeel dat hiermee voor de Wajong doelgroep een systematiek is ontworpen die recht doet aan het streven naar emancipatie en participatie. Een dergelijke stap was met de introductie van de WIA reeds gezet voor de groep arbeidsongeschikten met een arbeidsverleden. Het gaat hierbij enerzijds om het wegnemen van belemmeringen en het creëren van kansen en anderzijds om werknemers met een beperking ook zo veel mogelijk te behandelen als reguliere werknemers.

Het advies van de commissie is wat het kabinet betreft belangwekkend omdat het zich richt op de kern van de achterliggende problematiek en de oplossing gebaseerd is op door het kabinet onderschreven beginselen. De oplossing zoals voorgesteld door de commissie behelst echter een fundamentele wijziging van het huidige stelsel, die vergaande implicaties kan hebben. Alvorens hierover besloten kan worden, moet duidelijk zijn of het kan werken. Daarom neemt het kabinet het advies van de commissie ter harte om op experimentele basis de systematiek die de commissie voorstaat in de praktijk nader te onderzoeken en te beproeven. De onzekerheden hebben met name betrekking op de afbakening (onder meer door de wijze van indiceren) en de omvang van de potentiële doelgroep (de beheersbaarheid van het stelsel), de budgettaire neutraliteit, het vaststellen van de loonwaarde, de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt en het werken met loondispensatie. Het zijn deze factoren die bepalen of de voorstellen van de commissie in de praktijk de uitwerking zullen hebben die daarvan op voorhand verwacht mag worden.

Ter toelichting van het voorgaande nog het volgende. Voorop staat dat een vorm van beschutte arbeid in de ogen van het kabinet altijd nodig zal blijven. Echter in beginsel is het streven om bij een reguliere werkgever te participeren. Het voorstel van de commissie kan hierop een antwoord vormen maar moet dan wel eerst onderzocht worden om meer duidelijkheid te krijgen.

De commissie vertrouwt er – kort gezegd – op dat er geen gevaar dreigt dat mensen ten onrechte aanspraak zullen maken op het instrument loondispensatie of dat mensen dit langer dan strikt noodzakelijk zullen doen («blijven hangen»). Dit omdat het systeem zo is ingericht dat iedereen (uitvoering zowel als betrokkene) er beter van wordt als er geen of minder beroep op de regeling wordt gedaan. De werkelijkheid is, gezien de vaak meervoudige problematiek van degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, vaak weerbarstig(er) gebleken. Zo kunnen bijvoorbeeld mensen de zekerheid van een baan in een bekende omgeving verkiezen boven een financiële (prikkel tot) verbetering. Het kabinet onderschrijft de veronderstelling van de commissie, gezien onder meer deze ervaringen, dan ook niet op voorhand. Het kabinet maakt zich verder ook zorgen om een mogelijk aanzuigende werking die van het stelsel uit zou kunnen gaan en is van oordeel dat omwille van de praktische beheersbaarheid de doelgroep vooraf nader dient te worden afgebakend en de toegang tot het instrument alsook het gebruik ervan nauwlettend moet worden bewaakt. De mate waarin aanzuigende werking zich kan materialiseren is vanzelfsprekend mede afhankelijk van de kwaliteit van de methode voor loonwaardebepaling. Dit is niet eenvoudig en vergt dan ook nadere uitwerking

¹ Voor de jonggehandicapte die als gevolg van zijn ziekte volledig en duurzaam niet (meer) in staat is om te werken, blijft de inkomens bescherming voorop staan.

in de praktijk. Ook zal nader onderzoek duidelijkheid moeten verschaffen over de omvang van de potentiële doelgroep.

In de pilots zal de vraag centraal staan in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een verhoogde participatie van de doelgroep en in hoeverre deze participatie ook als duurzaam valt te kwalificeren. Daarnaast is er nog een aantal andere zaken waarover de pilots duidelijkheid moeten geven. Zo zal de effectiviteit van de prikkels voor werknemers onderwerp van onderzoek zijn. Verder is voor het welslagen van de door de commissie ontworpen systematiek van doorslaggevend belang of er voldoende werkgevers bereid worden gevonden om banen te bieden aan mensen die niet in staat zijn op eigen kracht een reguliere functie te vervullen. Aan dit aspect zal zowel in de pilots maar ook al in de periode daaraan voorafgaand aandacht worden geschonken. Daarnaast zullen de pilots bijdragen aan een groter inzicht in de macro-economische effecten van een grootschalige implementatie van het instrument loondispensatie. Het risico op verdringing (met bijbehorende negatieve gevolgen voor het beroep op de sociale zekerheid) maakt dat een eventuele invoering van de voorstellen langs de weg van geleidelijkheid zal moeten plaatsvinden.

Afbakening doelgroep

Waar de commissie het instrument loondispensatie in beginsel beschikbaar wil stellen aan iedereen waarvan het vermoeden bestaat dat hij niet in staat is om op eigen kracht 100% WML te verdienen (maar wel meer dan 20% WML), ongeacht achterliggende oorzaak, wil het kabinet het instrument loondispensatie pas na een zorgvuldig onderzoekstraject inzetten. Niet enkel de afstand tot de arbeidsmarkt moet wat het kabinet betreft doorslaggevend zijn voor het al dan niet inzetten van het instrument loondispensatie, ook de achterliggende oorzaak voor die afstand is relevant. Het enkele feit dat iemand een aantal jaren niet in staat is gebleken werk te vinden, is niet voldoende om met loondispensatie aan de slag te gaan. Ook het feit dat werkgevers in sommige gevallen bepaalde mensen om uiteenlopende redenen (bijvoorbeeld een crimineel verleden of problemen gerelateerd aan een verslaving) niet willen aannemen, terwijl deze mensen wel degelijk in staat zijn om, eenmaal op een werkplek, 100% WML te verdienen, is wat het kabinet betreft een problematiek van een geheel andere orde welke niet door het inzetten van loondispensatie dient te worden opgelost. Via de inzet van specifieke re-integratiemiddelen als voorlichting aan werkgevers, bemiddeling, scholing, participatieplaatsen, proefplaatsingen en het verlenen van – tijdelijke – loonkostensubsidies dienen deze barrières uit de weg te worden geruimd.

Het instrument loondispensatie zou om onterecht gebruik ervan te voorkomen wat het kabinet betreft in eerste instantie toegankelijk moeten zijn voor personen voor wie op basis van objectiveerbare, meestal medische, criteria snel kan worden vastgesteld dat werken zonder structurele ondersteuning niet mogelijk is (zoals bij de huidige Wsw-doelgroep). Voor mensen voor wie dit niet relatief eenvoudig vast te stellen is, kan loondispensatie wat het kabinet betreft pas in beeld komen nadat alle andere re-integratiemiddelen gericht op reguliere uitstroom (bijvoorbeeld een participatieplaats) zijn gezien en/of beproefd en nadat duidelijk is dat reguliere arbeid voor die persoon werkelijk niet mogelijk is. In een nog nader vorm te geven toegangstoets zal aan voornoemde criteria getoetst moeten worden vooraleer aan loonwaardebepaling in de praktijk wordt toegekomen.

Het kabinet sluit zich aan bij het oordeel van de commissie dat de loonwaardebepaling het beste in de praktijk kan worden uitgevoerd en tevens

dat deze periodiek dient te worden geëvalueerd. Daarnaast kiest het kabinet er dus voor om de systematiek van indiceren in de praktijk verder aan te scherpen door het introduceren van een toegangstoets welke, bij wijze van filter, de afbakening van de doelgroep vooraf zal reguleren. Zowel de wijze waarop de loonwaardebepaling zo uniform en objectief mogelijk kan worden vastgesteld in de praktijk als het nader vormgeven van voornoemde toegangstoets zijn onderwerpen waar uitgebreid aandacht voor zal zijn in de pilots.

Budgetneutraliteit

Eerste globale cijferingen lijken erop te wijzen uit dat het volledig functionerend stelsel, zoals door de commissie beoogd, budgettair neutraal kan worden gefinancierd. De uitkomsten van de cijferingen zijn echter afhankelijk van de gehanteerde aannames ten aanzien van de te realiseren loonwaarde (baat) tegenover de kosten van begeleiding, ondersteuning en de hoogte van een eventuele participatievergoeding en de additionele kosten voor de groep die alleen in een beschermde werkomgeving kan functioneren (lasten).

Cruciaal is verder dat in de commissievoorstellen de middelen die thans voor de Wsw en voor re-integratie van de doelgroep bij het UWV en gemeenten beschikbaar zijn, worden ingezet voor het nieuwe stelsel. Ook de uitkeringen die deze mensen ontvangen zouden voor de financiering van het stelsel moeten worden ingezet. Dit alles betekent dat met dezelfde inzet van overheidsmiddelen veel meer mensen met een beperking aan het werk kunnen worden geholpen. Tegelijkertijd sluit de commissie niet uit dat een sluitende aanpak niet geheel mogelijk is en dat er toch opnieuw wachtlijsten zouden kunnen ontstaan.

De commissie stelt verder als bovengrens voor de netto kosten van ondersteuning dat deze ten hoogste gelijk mogen zijn aan het maximumbedrag van € 17 500. Dit bedrag is afgeleid van de kosten die gemoeid zijn met de dagbesteding (een AWBZ-voorziening). Het kabinet is van oordeel dat het gewenst is om ten aanzien van de kosten van ondersteuning en begeleiding grenzen te stellen om deze beheersbaar te houden. Wil het systeem budgettair neutraal zijn, dan zullen de ondersteunings- en uitvoeringskosten gemiddeld niet hoger mogen zijn dan de gemiddelde besparingen op de uitkeringen van betrokkenen. In een pilotproject zal dan ook nader onderzoek moeten plaatsvinden naar onder meer de gemiddelde potentiële loonwaarde van de doelgroep en naar de gemiddelde noodzakelijke kosten van ondersteuning en begeleiding om te kunnen komen tot een gefundeerd oordeel over de budgettaire consequenties van een mogelijk landelijke implementatie van het stelsel. Tevens zal worden bezien in hoeverre inzet van de re-integratiemiddelen WWB, Wsw en andere uitkeringen nodig is.

Vraag en opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt

Indien de opnamecapaciteit van de reguliere arbeidsmarkt onvoldoende mocht blijken om de potentiële doelgroep een reëel alternatief te bieden, dan zouden betrokkenen in de praktijk aangewezen blijven op hun uitkering (en daarmee de vraag naar beschutte werkplekken toenemen) en functioneert het systeem als zodanig niet. De bereidwilligheid van werkgevers om ook mensen met een beperking aan de slag te helpen, is dan ook cruciaal voor het welslagen van het systeem. Zowel in de pilots als voorafgaand aan de pilots zal worden bezien op welke wijze werkgevers het beste kunnen worden geprikkeld om mensen met een arbeidsbeperking een kans te bieden.

De adviezen van de commissie met betrekking tot het stimuleren van werkgevers zijn, los van de eventuele uitkomsten van de pilotprojecten, zeker de moeite van het overnemen waard, aangezien het kabinet ook gedurende de looptijd van de pilots de huidige doelgroep en haar noden niet in de kou wenst te laten staan. Wat het kabinet betreft moet dan ook flink worden geïnvesteerd in het vergroten van de bereidheid van werkgevers om mensen een kans te bieden. Niet alleen negatieve beeldvorming en koudwatervrees spelen hierbij een rol, maar ook de vrees voor administratieve lasten en financiële risico's als gevolg van het in dienst nemen van een persoon met een beperking. Met de start van de campagne «Ik kan» is het kabinet de strijd tegen de heersende vooroordelen aangegaan. De vele positieve ervaringen van werkgevers die op dit moment al werken met mensen met een beperking zullen breder onder de aandacht worden gebracht. Niet alleen ideële motieven («iedereen verdient een kans» of «mijn werknemersbestand moet een afspiegeling zijn van de maatschappij») blijken namelijk voor deze werkgevers van belang; in veel gevallen spelen (ook) zakelijke argumenten een rol. Zo blijken klanten het enorm te kunnen waarderen als mensen met een arbeidsbeperking een kans wordt geboden. Tevens kan de aanwezigheid van mensen met een andere productiviteit de zorgzaamheid tussen werknemers onderling stimuleren en is er gemiddeld sprake van een grote loyaliteit en hogere motivatie onder deze groep werknemers.

Per 1 januari 2010 zal de geïntegreerde dienstverlening binnen alle Locaties voor Werk en Inkomen volledig zijn ingevoerd, waarmee de dienstverlening binnen de keten van werk en inkomen een stevige kwaliteitsimpuls krijgt. Iedere werkgever krijgt één contactpersoon die de contacten legt en onderhoudt met de overige professionals op het Werkplein. Binnen de integrale dienstverlening zal de werkgever zo min mogelijk worden belast met regels, subsidieaanvragen en formulieren. Deze zullen door uitvoeringspartijen worden afgehandeld. Er zal in de pilots aansluiting worden gezocht bij het werkgeverscentrum dat door het UWV in het kader van de participatie van jonggehandicapten is ingericht met als doel de administratieve lasten voor werkgevers zo veel mogelijk weg te nemen.

Bemoedigend in dit kader is dat diverse, vaak grote, werkgevers bij de commissie al hebben aangegeven werkplekken te willen aanbieden aan de doelgroep. Het kabinet zal deze contacten benutten en de toezeggingen verzilveren om tijdens de pilots en ook al vooruitlopend daarop meer werken leerplekken te realiseren voor personen met een arbeidsbeperking. Ook zullen uitzendorganisaties worden ingeschakeld voor het vinden van werk.

Het kabinet zal tot slot de suggesties en adviezen van de commissie om de bereidwilligheid van werkgevers te vergroten om mensen met een beperking een kans te bieden ook onder de aandacht brengen tijdens het reguliere overleg met sociale partners en tevens gemeenten en het Werkbedrijf vragen zich bij de hiertoe al ontplooiden en de nog te ontplooiën initiatieven aan te sluiten.

Conclusie

Het kabinet wil voordat het zich definitief kan uitspreken over de merites van het advies van de commissie en er tot definitieve besluitvorming kan worden overgegaan door het opzetten van pilotprojecten duidelijkheid verkrijgen ten aanzien van de voornoemde zeer wezenlijke aspecten (kritische succesfactoren) van de voorstellen. Verder zal de ervaring die wordt opgedaan met onder meer de werkgeversbenadering en het grootschalige gebruik van het instrument loondispensatie in de Wajong uiterst waardevol zijn in dit kader. Op basis van de aldus verkregen inzichten en gege-

vens zal een gefundeerde beslissing kunnen worden genomen over het al dan niet (in aangepaste vorm) invoeren van de onderzochte wijze om de participatiegraad van mensen met een arbeidsbeperking te verhogen. Te zijner tijd zal hierover ook een SER-advies kunnen worden gevraagd.

In een apart onderzoekprogramma zullen onder meer vragen aan bod komen welke zich, gezien hun aard en/of gezien de opzet en omvang van de pilots, er niet toe lenen in de pilots te worden onderzocht. Te denken valt aan belangrijke macro-economische vragen over de gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt van het grootschalig inzetten van het middel loondispensatie (zoals verdringing). Ook zullen bijvoorbeeld de al ontwikkelde methoden om loonwaarde te bepalen al voordat er pilots worden gestart nader worden onderzocht in de praktijk. Dit is nu al mogelijk bij mensen die op een begeleid-werkenplek of gedetacheerd vanuit een sw-bedrijf bij een reguliere werkgever werken. Verder zal een nadere analyse plaatsvinden van de verschillende uitkeringsregelingen en de wijze waarop zij in de toekomst eventueel ook op de systematiek zouden kunnen aansluiten. Ook zullen voorbereidende onderzoeken naar de wijze waarop de financiering aan gemeenten en het UWV moet worden ingericht, worden gestart. De voorstellen van de commissie hierover zullen als startpunt fungeren.

In het navolgende zal globaal de opzet van de pilots worden geschetst alsmede welke overige vragen het kabinet voor ogen staan bij het inrichten van de pilotprojecten. Voor het zomerreces zal – na overleg met de uitvoering – een plan van aanpak voor de pilots aan uw Kamer worden gepresenteerd. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen die met experimenten in het kader van de WWB zijn opgedaan. Het opzetten en uitvoeren van de pilots zal in nauw overleg met betrokkenen, en op het terrein van de Wsw deskundige, organisaties als VNG, Divosa, het Werkbedrijf en Cedris plaats vinden. Hierbij zullen tevens werkgevers en werknemers(organisaties) worden betrokken alsook het CPB.

Pilotprojecten

Op dit moment is alleen voor Wajongers het inzetten van het instrument loondispensatie wettelijk voorzien. Alvorens met experimenten in de vorm van integrale pilots kan worden gestart zal eerst een wettelijke mogelijkheid moeten worden geschapen om beloning onder het WML in de vorm van loondispensatie mogelijk te maken

Voor deelname aan de pilots komen wat het kabinet betreft twee groepen in aanmerking:

1. Personen met een WWB-uitkering die momenteel op de Wsw-wachtlIJst staan en dus al over een Wsw-indicatie beschikken.
2. Personen met een WWB-uitkering zonder Wsw-indicatie voor wie de inzet van het reguliere re-integratie-instrumentarium geen perspectief biedt en voor wie enkel het instrument loondispensatie zicht geeft op arbeidsparticipatie.

Het kabinet hecht eraan om nogmaals te benadrukken dat de rechten van de mensen die momenteel in het kader van de Wsw werkzaam zijn, ongemoeid zullen blijven. Deelname aan de pilot zal echter niet op basis van vrijwilligheid geschieden. Voor degenen met een Wsw-indicatie wordt echter wel gegarandeerd dat hun Wsw-indicatie en hun plaats op de wachtlIJst niet komen te vervallen door deelname aan een pilot (zoals nu wel het geval is op het moment dat iemand een regulier dienstverband aan gaat). Hiertoe zal de wet worden aangepast.

De voorstellen van de commissie sluiten zeer goed aan bij de systematiek die in de wetswijziging van de Wajong (voor de jonggehandicapten die na 1 januari 2010 zullen instromen) wordt voorgesteld. Het wordt op deze manier een reëel alternatief geboden op participatie. De keuze voor de WWB-ers als doelgroep om de additionele pilots mee te bemensen, lag daarmee om verschillende redenen voor de hand. Ten eerste is voor het kabinet met name de afbakening van de doelgroep van belang alsmede het nader vorm geven van de hierop gerichte toegangstoets. Ten tweede biedt dit een uitgelezen mogelijkheid om ervaring op te doen met loonwaardebepaling. Als de pilots zich alleen zouden richten op mensen die op de wachtlijst staan, zou onderzoek hiernaar niet mogelijk zijn. Dat geldt ook voor de invloed die de motivatie van betrokkenen speelt bij het al dan niet succesvol participeren (onderzoek naar de effectiviteit van de prikkels). Aangezien de Wsw een vrijwillige voorziening is, zijn de mensen op de wachtlijst immers per definitie gemotiveerd om te werken. Voorts is het uit onderzoektechnisch oogpunt interessant dat het enige verschil tussen beide groepen waarmee pilots zullen worden gestart het al dan niet beschikken over een Wsw-indicatie is.

Voor gemeenten kan het feit dat ze (juist) ook met de moeilijkste groepen uit de WWB aan de slag kunnen een overweging zijn om zich voor de pilots aan te melden. Op grond van de WWB kunnen gemeenten op hun verzoek worden aangewezen om deel te nemen aan experimenten/pilots. Bij de selectie van deelnemende gemeenten zal rekening worden gehouden met de eisen van representativiteit (omvang doelgroep, arbeidsmarkt-situatie, landelijke spreiding).

Het uiteindelijke doel van de pilots is om te beoordelen of het mogelijk is een verhoogde duurzame arbeidsparticipatie te realiseren van mensen, die zonder ondersteuning niet aan arbeid toekomen, zonder die mensen «op te sluiten» in arbeid met loondispensatie mochten zij na verloop van tijd toch geschikt blijken voor reguliere arbeid.

Naast het verkrijgen van helderheid over de haalbaarheid van de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, het wegnemen van onzekerheden over de afbakening en de omvang van de potentiële doelgroep, de kwaliteit van de methode voor loonwaardebepaling en onzekerheden ten aanzien van de kritische succesfactor aanbod van werk, beoogt het kabinet dan ook over de volgende twee elementen van de voorstellen van de commissie meer inzicht te krijgen via het opzetten van pilots.

1. Beloningssystematiek en prikkels voor de werknemers

In de integrale pilots zullen de beloningssystematiek en de daarin verankerde prikkels voor werknemers moeten worden beoordeeld op effectiviteit; wordt ook de WWB-doelgroep inderdaad gestimuleerd om het beste uit zichzelf te halen? Is er daadwerkelijk sprake van verminderde uitkeringsafhankelijkheid en is dit een duurzaam effect? Het stelsel mag niet uitnodigend werken voor hen die er geen beroep op hoeven te doen omdat zij wel in staat zijn zelfstandig een regulier salaris te verdienen. Het dient aan de andere kant degenen die niet in staat zijn om zelfstandig een reguliere baan te bemachtigen en te behouden te stimuleren en verder te activeren.

In de pilots zal een beloningssysteem worden gehanteerd dat technisch nauw aansluit bij het systeem dat in de Wajong zal worden ingevoerd. Hierbij staat voorop dat meer werken moet lonen en dat voor iedereen uit de doelgroep het perspectief bestaat om naar 100% WML toe te kunnen groeien.

Van verschillende zijden is gesuggereerd dat er mogelijk een groot positief psychologisch effect uit zou kunnen gaan als betrokkene aan het eind van de maand slechts één loonstrook en één overmaking zou kunnen ontvangen van de werkgever voor wie hij of zij werkzaam is. Het kabinet wil daarom in de pilots de mogelijkheid (en de wenselijkheid) onderzoeken om uitkeringsinstanties en werkgevers te verplichten om – op verzoek van de betrokken werknemer/uitkeringsgerechtigde – mee te werken aan betaling van het uitkeringsdeel via de werkgever.

2. Financieringssystematiek en prikkels voor de uitvoering

Ander belangrijk element voor een goede werking van het systeem is dat de gekozen financieringssystematiek ook de uitvoering daadwerkelijk in de praktijk niet alleen aanzet tot het zo regulier mogelijk aan de slag helpen van mensen maar hen ook stimuleert zich verder te ontplooiën. Voor de «meest kwetsbare groep» waarvoor geldt dat de kosten van ondersteuning en begeleiding de besparingen op de uitkering te boven gaan, bestaat het risico dat de uitvoering voor hen, vanwege financiële overwegingen, minder of zelfs geen inspanningen zal plegen. In de pilot zal meer kennis ten aanzien van de omvang en de kenmerken van deze «meest kwetsbare groep» moeten worden vergaard, zodat er een gefundeerd oordeel kan worden geveld over de vraag of een baangarantie voor deze groep al dan niet op zijn plaats is. Ook zullen eventuele alternatieven om ervoor zorg te dragen dat deze groep in ieder geval niet buiten de boot valt, nader worden bestudeerd. Het kabinet is van oordeel dat de mogelijkheid om te werken in een beschutte omgeving voor een beperkte groep altijd zal moeten blijven bestaan, omdat dit voor hen de enige mogelijkheid is om te participeren. Zo zal er ook altijd een groep zijn die aangewezen is en blijft op de AWBZ dagbesteding.

De wachtlijstproblematiek Wsw

Op basis van de uitkomsten van de pilotprojecten zal de definitieve besluitvorming over (onder meer) de toekomst van de Wsw plaats vinden. Tot het moment dat er meer duidelijkheid bestaat over de voortgang van deze ontwikkelingen, mede gelet op de wetswijziging en de daaraan gekoppelde ontwikkeling van de pilots, zal de Wsw in zijn huidige vorm in beginsel blijven bestaan en zal er dus ook nog nieuwe instroom (op de wachtlijst) plaats kunnen vinden. Tegelijkertijd bestaat echter een groot deel van de instroom op de Wsw-wachtlijst uit Wajongers. Voor hen zal de nieuwe regeling voor Wajongers met het daarbij horende re-integratie instrumentarium met ingang van 1 januari 2010 een reëel alternatief bieden om te participeren in plaats van de Wsw. Er zal nader worden bezien op welke wijze kan worden voorkomen dat sprake zal zijn van communicerende vaten tussen beide regelingen.

Als de pilots succesvol blijken, zal op iedereen die na 1 maart 2009 een Wsw-indicatie heeft aangevraagd en nog op de wachtlijst staat ten tijde van de eventuele invoering van een nieuwe systematiek het nieuwe regime van toepassing worden verklaard.

De ruim 20 000 mensen die nu op de Wsw-wachtlijst staan moeten gemiddeld 18 maanden wachten voordat zij een plaats in de Wsw aangeboden krijgen. Met de wetswijziging Wsw van 1 januari 2008 is het mogelijk gemaakt voor gemeenten en het UWV om re-integratiegelden in te zetten om de mensen op de wachtlijst te activeren. Ruim de helft van de gemeenten en ook het UWV maken veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik.

De komende tijd zal het kabinet in ieder geval stevig blijven inzetten op de beweging «van binnen naar buiten» (detachering en met name begeleid

werken) in de Wsw en – daarmee nauw samenhangend – de werkgeversgerichte benadering verder ontwikkelen en een flinke impuls geven.

Tot slot

Iedereen moet een kans krijgen. Gezien de enorme diversiteit binnen de groep mensen die structureel ondersteuning behoeft, vergt dit maatwerk. In de ogen van het kabinet zal de noodzaak tot beschutte arbeid in ieder geval altijd aanwezig blijven. Tegelijkertijd bestaat de wens en de noodzaak om de arbeidsparticipatie van hen die bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen maar daarbij wel een ruggesteun(tje) nodig hebben, te bevorderen. De Commissie fundamentele herbezinning Wsw heeft voor beide categorieën met haar rapport *Werken naar vermogen* een waardevolle denkrichting ontwikkeld. De voorstellen van de commissie bieden aanknopingspunten om dit gedachtegoed via pilots in de praktijk verder te beproeven. Alleen dan kan blijken of de aangereikte oplossing daadwerkelijk bijdraagt aan de doelstelling om de mensen met een arbeidsbeperking op een zinvolle wijze duurzaam aan de slag te helpen. De noodzaak om de diverse structurele problemen – zoals genoemd in de inleiding van deze kabinetsreactie – aan te pakken staat bij het inrichten van de pilots voorop.

Inmiddels is een aantal aanbiedingen ontvangen van gemeenten (onder meer van de G4) en van sw-bedrijven om niet alleen mee te denken bij het opzetten en inrichten van de pilots maar ook om deze te faciliteren. Zoals gemeld zal voor het zomerreces en in nauw overleg met de uitvoering aan uw Kamer een plan van aanpak voor pilots worden gepresenteerd.

Toezeggingen aan de Tweede Kamer

Deze bijlage gaat in op drie toezeggingen waarvan het kabinet eerder heeft aangegeven dat deze in de kabinetsreactie op het rapport *Werken naar vermogen aan de orde zullen komen*.

Loonkostensubsidie, loondispensatie en participatieplaatsen

In het Wetgevingsoverleg met de vaste commissie SZW van de Tweede Kamer op 19 november 2008 over begrotingsonderzoek SZW (Kamerstukken II, 31 700 XV) is toegezegd om onderhavige kabinetsreactie te benutten om het verschil tussen loonkostensubsidie en loondispensatie uiteen te zetten. Daarnaast is in het nader rapport bij het wetsvoorstel Wajong (Kamerstukken II, 2008/09, 31 780, nr. 4) aangegeven dat in het kader van deze kabinetsreactie nader zou worden ingegaan op de vraag hoe verschillende instrumenten voor de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals loonkostensubsidie, participatieplaatsen en dergelijke, ingepast dienen te worden in een adequaat re-integratiebeleid, dat gericht aansluit bij behoeften en mogelijkheden van mensen en zoveel mogelijk leidt tot regulier werk. Hieronder volgt een reactie op beide punten.

Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat de arbeidsparticipatie moet worden vergroot, ook waar het betreft mensen met een arbeidshandicap. Er moet maatwerk kunnen worden geboden in de ondersteuning indien mensen met een arbeidshandicap deze nodig hebben. Een breed palet aan instrumenten is hiervoor noodzakelijk. Deze instrumenten worden ingezet op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Loondispensatie en loonkostensubsidies zijn twee vergelijkbare instrumenten met beiden als doel het ondersteunen van participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij personen waarvan is vastgesteld dat zij zonder (tijdelijke of langduriger) ondersteuning geen reguliere baan kunnen bezetten.

Bij *loondispensatie* krijgt een werkgever het recht om een werknemer een loon onder het WML te betalen, indien de werknemer vanwege structurele functionele beperkingen een lagere productiviteit heeft. De overheid vult het inkomen van de werknemer aan, zodat het totale inkomen een maatschappelijk aanvaardbaar niveau heeft. Bij een *loonkostensubsidie* werkt de werknemer voor het WML (of laagste CAO-schaal). De werkgever krijgt een subsidie, zodat de totale daadwerkelijke loonkosten voor de werkgever onder de loonkosten van het WML komen te liggen.

Voor beide instrumenten geldt dat de randvoorwaarden flexibel kunnen zijn: bij beide instrumenten kan bijvoorbeeld gevarieerd worden met afbakening van de doelgroep of de hoogte van de aanvulling of subsidie.

Het fundamentele verschil is dat bij loondispensatie de werknemer een directe bijdrage krijgt waardoor zijn inkomen op het beoogde niveau komt, terwijl bij een loonkostensubsidie deze bijdrage aan de werkgever wordt verstrekt, waardoor de werkgever wordt gecompenseerd voor het hogere loon dat hij de werknemer betaalt. Een loonkostensubsidie is dus een indirect instrument en zal de werknemer dus minder bewust maken van het feit dat zijn productiviteit onder WML ligt. Bovendien zal de werknemer weinig merken als zijn productiviteit wijzigt. Voor de *werkgever* is er weinig verschil: bij beide regelingen liggen de loonkosten voor de werkgever onder de loonkosten bij het WML.

Verder wordt het instrument *loonkostensubsidie* door het kabinet ingezet om werkgevers te stimuleren uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen

die weliswaar een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt maar die wel direct bemiddelbaar zijn naar een reguliere baan. Het gaat hierbij dus om regulier werk. De uitkeringsgerechtigde wordt in dienst genomen door de werkgever en ontvangt hierbij het reguliere (CAO-)loon, met als bodem het WML. Het instrument loonkostensubsidie is hierbij tijdelijk van aard. Gemeenten hebben de mogelijkheid van loonkostensubsidie al. Met de Wet stimulering arbeidsparticipatie (STAP) beschikt het UWV vanaf 1 januari 2009 ook over dit instrument, waarbij een aantal randvoorwaarden gelden. Het doel is dat zoveel mogelijk personen ingeschakeld blijven in regulier werk na afloop van de tijdelijke subsidie. Verder worden de begeleid-werken-plaatsen in het kader van de huidige Wsw gerealiseerd met behulp van het instrument loonkostensubsidie.

Het instrument *loondispensatie* wordt door het kabinet daarentegen voor een andere doelgroep en met een ander karakter ingezet. Loondispensatie is nu alleen mogelijk voor Wajongers op basis van een zorgvuldige indicatie. Deze personen hebben naar verwachting in beginsel langdurig en structureel ondersteuning nodig om te kunnen participeren.

Daarnaast is met het aannemen van het wetsvoorstel STAP de inzet van *participatieplaatsen* mogelijk gemaakt. Belangrijk verschil met loonkostensubsidie en loondispensatie is dat het bij participatieplaatsen werken met behoud van uitkering in additionele arbeid betreft. In tegenstelling tot de loonkostensubsidies worden participatieplaatsen ingezet wanneer cliënten niet direct bemiddelbaar zijn naar een reguliere baan. Participatieplaatsen zijn bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het doel daarbij is hun perspectief op re-integratie op termijn te vergroten. Participatieplaatsen kunnen zowel voor cliënten van gemeenten als ook voor UWV-clieñten een zinvol instrument zijn. Het maken van een stap op de re-integratieladder is dan de aangewezen weg om cliënten in de richting van betaald werk te leiden. Een participatieplaats biedt de mogelijkheid te wennen aan dag- of arbeidsritme en tegelijkertijd kan worden gewerkt aan het verminderen van problematische schulden, psychische of lichamelijke klachten e.d. Van daaruit kan een volgende stap naar regulier werk worden gezet.

Reactie TNO rapport «Europese ervaring met sociale economie»

In de brief van de vaste Kamercommissie SZW (d.d. 25 april 2008, SZW-08-B-42) is verzocht een reactie te geven op het TNO rapport «Europese ervaring met sociale economie» dat eerder dat jaar is verschenen. Gezien de verwantschap met de problematiek waar de Commissie fundamentele herbezinning Wsw zich over heeft gebogen, is toegezegd deze reactie te geven op het moment dat het kabinet op het advies van de commissie reageert.

Het rapport doet verslag van een onderzoek naar sociaal ondernemerschap in Duitsland, Vlaanderen, Verenigd Koninkrijk, Italië en Zweden. Het rapport constateert dat het gegeven de (soms grote) verschillen in context, type bedrijven en overheidsbeleid lastig is concrete aanbevelingen te doen voor de Nederlandse situatie. De beleidskeuze die aan het overheidsbeleid in de betrokken landen ten grondslag ligt, kan grosso modo worden onderverdeeld in een generieke en een segmenterende. In het eerste geval streeft de overheid naar een volwaardige positie van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie in het reguliere bedrijfsleven. Positief hieraan is dat veel mensen een reguliere baan vinden, maar tegelijkertijd blijven velen langdurig langs de kant staan. De segmenterende beleidskeuze helpt ook moeilijker plaatsbare individuen aan werk,

maar in deze benadering is er vaak weinig aansluiting bij de reguliere arbeidsmarkt. Illustratief voor de Nederlandse situatie is het overzicht op pagina 79 waaruit blijkt dat in Nederland het meeste geld wordt uitgegeven om personen uit de doelgroep te laten werken en te helpen met scholing en re-integratie. Tegelijkertijd is de doorstroom naar regulier werk in ons land heel gering. Dit onderstreept de aanleiding voor het vragen van een advies over de fundamentele herbezinning van de Wsw, met behoud van de goede elementen in het stelsel die ervoor zorgen dat veel mensen werk verrichten.

In reactie op het TNO-rapport wil het kabinet in de eerste plaats opmerken dat zogenaamde «sociale werkgevers» (werkgevers voor wie winstmaximalisatie niet het (enige) oogmerk is) in de ogen van het kabinet een belangrijke voorbeeldrol vervullen. Deze werkgevers tonen immers aan dat het ook met een werknemersbestand dat voor een groot deel uit mensen met een beperking bestaat mogelijk is een organisatie te laten functioneren. Het kabinet beraadt zich op de beste wijze om deze «sociale ondernemers» te stimuleren en te faciliteren. Het kabinet onderkent dat de beschikbare subsidieregelingen voor individuele werkplekaanpassingen niet afdoende kunnen zijn om het concurrentienadeel waarmee sociale ondernemingen te maken hebben te compenseren. Het advies van de commissie om een voorziening te treffen waaruit de kosten voor de noodzakelijke algemene aanpassingen in een bedrijf kunnen worden bekostigd, zal het kabinet in dit kader nader onderzoeken. Ook verkent het kabinet op dit moment de mogelijkheden om in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen te komen tot een ambassadeursnetwerk waarbij werkgevers niet alleen de gelegenheid wordt geboden om van elkaars ervaringen te leren («best practices»), maar waarbij ook die bedrijven die al relatief veel doen in dit kader een blijk van waardering wordt gegeven.