

Vergaderjaar 2011–2012

29 817

Sociale werkvoorziening

Nr. 75

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2011

Hierbij informeer ik u op verzoek van de Kamer over een aantal onderwerpen met betrekking tot de Wsw. Het gaat hierbij om de situatie bij Sw-bedrijf Top Craft, het beëindigen van tijdelijke contracten, de wachtlijsten en de stand van zaken met betrekking tot de herstructureringsfaciliteit. Ik maak van de gelegenheid gebruik ook, op verzoek van uw Kamer, te reageren op het rapport van de Commissie Westerlaken.

Maar vooraf wil ik eerst in het algemeen aandacht besteden aan de huidige ontwikkelingen en de toekomst van de Wsw. In het kader van de hoofdlijnennotitie Werken naar vermogen heb ik u geïnformeerd over de noodzaak om de sector te herstructureren. Ook door de sector wordt deze noodzaak ingezien. Daar hoort ook de vraag bij of de huidige uitvoeringsorganisatie nog passend is. Naar mij is gebleken wordt al op diverse plaatsen in het land nagedacht over de vraag hoe de sector er in de toekomst uit moet komen te zien. Ik vind deze ontwikkeling positief.

Sluiting Sw-bedrijven/Top Craft

Top Craft is het sw-bedrijf van de gemeenten Oldenzaal, Dinkelland en Losser. In de Volkskrant van 28 oktober jongstleden stond over dit bedrijf een artikel met als kop «Sociale werkplaats Twente moet dicht». Uit navraag is het volgende gebleken.

De aanleiding voor de berichtgeving is een ambtelijk rapport van de gemeentesecretarissen van de drie betrokken gemeenten. Zij concluderen dat het sw-bedrijf in deze structuur niet toekomstbestendig is en derhalve een transitie moet ondergaan. Welke vorm het bedrijf houdt wordt de komende tijd met grote zorgvuldigheid bepaald. Colleges en gemeenteraden van de betrokken gemeenten streven ernaar om dit jaar een besluit te nemen over de toekomst van Top Craft. Uitgangspunt daarbij is, dat alle Sw-medewerkers die momenteel werkzaam zijn binnen de sociale werkvoorziening hun werk behouden.

Tijdelijke contracten

Het is gebruikelijk in de uitvoering van de Wsw te werken met tijdelijke contracten. Met het aanbieden van tijdelijke contracten creëren gemeenten ruimte om schommelingen in het aantal te realiseren Wsw-plekken (de zogenoemde taakstelling) op te vangen. Niet verlengen van tijdelijke aanstellingen om een daling in de taakstelling op te vangen is een gangbare werkwijze. Bij gemeenten die de taakstelling niet realiseren, worden de middelen voor de niet gerealiseerde plekken teruggevorderd.

Een Wsw-dienstbetrekking is een dienstbetrekking naar burgerlijk arbeidsrecht. Gemeenten hebben de mogelijkheid om maximaal drie tijdelijke contracten met een totale duur van maximaal drie jaar aan te bieden, alvorens een vast contract moet worden aangeboden. Indien een tijdelijk contract niet wordt verlengd, komt deze persoon in de meeste gevallen bovenaan de wachtlijst terecht.

Wachtlijsten

Personen met een Wsw-indicatie voor wie niet direct werk beschikbaar is worden op de wachtlijst geplaatst. Artikel 12 Wsw bepaalt de volgorde op de wachtlijst. Deze volgorde wordt bepaald door de oorspronkelijke datum van indicatiebeschikking. De gemeenteraad kan bij verordening afwijkende regels voor plaatsing op de wachtlijst vaststellen. De volgorde op de wachtlijst wordt door gemeenten beheerd.

De laatste jaren neemt de wachtlijst in omvang toe (van 17 753 eind 2008 tot 21 662 eind 2010¹). De belangrijkste oorzaak voor deze stijging ligt in een toenemend aantal eerste indicatieaanvragen.

Herstructureringsfaciliteit Wsw

De Wet werken naar vermogen doet een beroep op de veranderkracht en het innovatief vermogen van gemeenten en hun Sw-bedrijven. Om het transitieproces te ondersteunen wordt een herstructureringsfaciliteit gecreëerd. Het doel van deze faciliteit is om de transformatie richting een efficiëntere bedrijfsvoering van de sector te ondersteunen. Het Rijk stelt daarvoor in de periode 2012–2018 400 miljoen euro beschikbaar.

Bij de vormgeving van de herstructureringsfaciliteit heeft het kabinet meegewogen dat:

- Er een goede balans moet zijn tussen noodzakelijke maatregelen die gemeenten zelf nodig achten om hun Sw-bedrijf toekomstbestendig te maken en anderzijds aantoonbare noodzaak voor de inzet van extra Rijksmiddelen voor het doel waarvoor deze zijn bestemd;
- Recht moet worden gedaan aan de verschillen tussen regio's en bedrijven, terwijl anderzijds een eenduidig beoordelingskader noodzakelijk is om transparante verdeling van de beschikbare middelen te faciliteren;
- Enerzijds gestreefd wordt naar eenvoud, terwijl anderzijds recht wordt gedaan aan de noodzaak tot efficiënte en gerichte inzet van de beschikbare middelen.

In de bijlage bij deze brief informeer ik u nader over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de herstructureringsfaciliteit. Over de precieze uitwerking van met name de kwantitatieve indicatoren vindt nog technisch overleg plaats met de VNG.

¹ Research voor Beleid – Wsw-statistiek 2010.

Reactie op rapport «Goed bestuurd, goed benut» (commissie Westerlaken)

De Kamer heeft mij verzocht om een reactie op het rapport van de commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening. Deze commissie is ingesteld door VNG en Cedris. Ik voldoe hierbij aan dit verzoek.

Ik ben van mening dat de commissie met haar rapport een constructieve bijdrage levert aan de discussie over de herstructurering van de sociale werkvoorziening. De analyse die de commissie maakt van de knelpunten in de sw-sector komt in belangrijke mate overeen met de analyse die gemaakt is in de hoofdlijnennotitie werken naar vermogen. De commissie onderschrijft de noodzaak en de urgentie voor hervorming van de Sw-sector en laat ook zien dat die hervorming mogelijk is. Terecht wordt in het rapport de nadruk gelegd op de kansen en mogelijkheden van de mensen in de Wsw.

De commissie constateert dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten en Sw-bedrijven in de uitvoering van de Sw. Dit biedt handvatten voor een efficiëntere uitvoering. Het is primair aan de VNG en Cedris om te bepalen hoe zij hier mee om willen gaan. Zij zijn immers de opdrachtgevers van de commissie. Verder zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. De commissie concludeert dat op langere termijn een uitvoering mogelijk is die past binnen de huidige en toekomstige financiële kaders. Voor de transitieperiode ziet de commissie het tempo van de bezuinigingen als risico. De commissie doet de aanbeveling om een herstructurerings- en transitiefonds te realiseren met voldoende middelen. Het kabinet voorziet in een herstructureringsfaciliteit, waarvoor in de periode 2012–2018 400 miljoen euro beschikbaar is. In 2014 vindt een evaluatie plaats om de vraag te beantwoorden of extra maatregelen en/of extra middelen nodig zijn (zie bijlage).

Over de suggesties die worden gedaan voor ondersteuning van gemeenten in het transitieproces ben ik in overleg met de VNG.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

Uitgangspunten

Bij de vormgeving zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

1. De vormgeving stimuleert tot plannen die ambitieus zijn en dat ambities ook worden waargemaakt. Als de plannen onvoldoende ambitieus zijn of niet worden uitgevoerd zal het gevolg zijn dat de herstructurering onvoldoende tot stand komt, de middelen in de faciliteit niet goed worden besteed en gemeenten tekorten bij de uitvoering van de Sw bijplussen uit het gebundeld re-integratiebudget. Dit gaat ten koste van andere groepen in de WWNV.
2. De noodzaak van ondersteuning bij de herstructurering moet worden aangetoond.
3. De voortgang van de herstructurering in gemeenten die een beroep doen op de faciliteit moet goed gevolgd kunnen worden. Dat vergt dat er inzicht is in ambities, inspanningen en resultaten.
4. De vormgeving moet recht doen aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de herstructurering. De gemeenten hebben daarbij een grote mate van beleidsvrijheid, net als nu bij de uitvoering van de Sw. Het ligt daarom in de rede dat niet het Rijk, maar gemeenten het einddoel van de herstructurering bepalen en de wijze waarop dat doel bereikt gaat worden, inclusief de daarbij behorende financiële kaders.
5. Bij de vormgeving speelt de overweging dat gemeenten die in het verleden reeds ingezet hebben op een efficiëntere bedrijfsvoering hiervoor niet gestraft worden door een relatief lage uitkering uit de faciliteit. Verschillende partijen in de Tweede Kamer hebben zich ook in die zin uitgelaten.
6. Bij de vormgeving spelen overwegingen van uitvoerbaarheid en uitvoeringslasten. Dit geldt zowel voor de gemeenten die aanvragen en voortgangsrapportages indienen als voor de onafhankelijke commissie die de aanvragen en voortgangsrapportages beoordeelt.

Vormgeving faciliteit

Gemeenten bepalen het ambitieniveau en kiezen de specifieke maatregelen om de ambities te realiseren. Om in aanmerking te komen voor de faciliteit dienen gemeenten herstructureringsplannen in. Gemeenten tonen in hun plan de noodzaak voor herstructurering aan door informatie te geven over:

- Het huidige exploitatieresultaat van de uitvoering van de sociale werkvoorziening
- De verwachte ontwikkeling van dit resultaat zonder maatregelen.
- De doelstelling voor de ontwikkeling van dit resultaat en de hiervoor te treffen maatregelen.

Alleen gemeenten waarvan de plannen voldoen aan onderstaande kwantitatieve en kwalitatieve vereisten komen in aanmerking voor een bijdrage in de herstructureringskosten:

1. De plannen bevatten de voorgenomen maatregelen en een onderbouwing van herstructureringskosten.
2. De plannen bevatten in ieder geval de onderstaande kwantitatieve indicatoren:
 - Ontwikkeling kosten en opbrengsten per aantal plekken (SE). Deze ontwikkeling geeft inzicht in de efficiëncyslag die wordt gemaakt.
 - Exploitatieresultaat
 - Wijze waarop het exploitatieresultaat wordt gefinancierd (uit het ontschot budget en eventueel eigen gemeentelijke middelen).
 - De verhouding tussen vaste en variabele kosten.

- Ontwikkeling van de gemiddelde arbeidskosten per (full time) Sw-er.
 - Aan SW toe te rekenen arbeidskosten ongesubsidieerde professionals per plek.
 - Aan SW toe te rekenen materiële kosten per (full time) Sw-er (bijvoorbeeld vastgoed, machines).
 - Aantal mensen met advies begeleid werken en het aantal mensen dat begeleid werkt.
 - Voorziene ontwikkeling aantal (full time) Sw-ers en de verdeling over de werkcategorieën (beschut, gedetacheerd, begeleid).
3. Gemeenten maken inzichtelijk dat een goede planmatige aanpak van de herstructurering geborgd is. De plannen moeten daarom voldoen aan een aantal kwalitatieve criteria:
- Er is een helder gedefinieerde output van het plan (in termen van concreet meetbare financiële resultaten).
 - Het plan moet een heldere omschrijving bevatten van de governance-structuur van het transitieproces: aansturing, escalatiemogelijkheden en overlegstructuur. Daarbij gaat het om de relatie tussen gemeenten en sociale werkvoorziening. Hieronder valt ook de verantwoordingsstructuur: wie monitort en stuurt bij?
 - Er is een helder tijdpad voor de te bereiken resultaten. Een herstructureringsplan maakt duidelijk welke resultaten op welk moment moeten zijn behaald; het beschrijft de gewenste resultaten in 2018 en de resultaten in de tussenliggende jaren.
 - Er wordt aandacht besteed aan de risico's voor het realiseren van de doelstellingen en de beheersmaatregelen wanneer risico's zich voordoen. Het gaat dan niet alleen om financiële risico's maar bijvoorbeeld ook bestuurlijke risico's.
 - Er is sprake van een kwalitatieve borging van de in het businessplan opgenomen informatie.

De plannen bevatten een sluitende begroting voor de activiteiten in het kader van de transitie. Middelen mogen niet worden ingezet voor exploitatietekorten.

Gemeenten maken zichtbaar dat het plan is besproken met de gemeenteraad.

De hoogte van de bijdrage uit de faciliteit is afhankelijk van het aantal (full time) werkplekken in een gemeente. Het aandeel van een gemeente in de totale middelen van de faciliteit is dus maximaal gelijk aan hun aandeel in het totaal aantal (full time) werkplekken in de sociale werkvoorziening (landelijk). Het trekkingsrecht is daarmee gemaximeerd.

Door de verdeling op basis van het aantal werkplekken kunnen ook gemeenten profiteren die al veel inspanningen hebben verricht. Verder wordt met deze verdeling rekening gehouden met de omvang van de herstructureringsopgave in een specifieke gemeente. De omvang van de Sw-populatie verschilt per gemeente en per regio. Een gemeente met veel werkplekken ondervindt relatief meer effect van de lagere rijksbijdrage en krijgt meer middelen.

Er is sprake van cofinanciering. Uit de faciliteit wordt een bijdrage geleverd die door gemeenten moet worden aangevuld.

Middelen worden in jaarlijkse tranches uitgekeerd. Alleen gemeenten die hun plannen daadwerkelijk uitvoeren komen in aanmerking voor de jaarlijkse vervolgotranches. Dit vraagt om monitoring op basis van bovengenoemde indicatoren. Hiertoe stellen gemeenten voortgangsrapportages op.

Tranches die vanwege onvoldoende voortgang niet worden uitgekeerd blijven in de faciliteit. Bij de evaluatie van de faciliteit in 2014 wordt bepaald of en hoe deze middelen worden aangewend.

Rol onafhankelijke commissie

Er komt een onafhankelijke commissie die de aanvragen beoordeelt. De onafhankelijke commissie heeft de volgende taken:

- De commissie adviseert de minister van SZW over een verzoek van een gemeente om middelen uit de faciliteit ten behoeve van de herstructurering van de sociale werkvoorziening.
- Vanaf 2013 beoordeelt de commissie jaarlijks de gemeentelijke voortgangsrapportages en adviseert op basis daarvan of een gemeente in aanmerking komt voor vervolgranches uit de faciliteit.

Bij het beoordelen van de plannen is sprake van een toetsing aan de vormvoorschriften en van een inhoudelijke toetsing.

- Bij de toetsing aan vormvoorschriften:
 - beoordeelt de commissie of het plan de voorgenomen maatregelen bevat en een onderbouwing van herstructureringskosten.
 - beoordeelt de commissie of de plannen de vereiste kwantitatieve en kwalitatieve informatie bevatten.
- Bij de inhoudelijke toetsing:
 - Beoordeelt de commissie of er sprake is van een sluitende begroting.
 - Geeft de commissie een oordeel of de doelstellingen in het plan consistent zijn met de voorgenomen maatregelen.
 - Voert de commissie een marginale toets uit op de kwaliteit van de uitvoeringsstructuur.
 - De commissie geeft *geen* inhoudelijk oordeel over de aard van de herstructureringsmaatregelen.
- Bij de beoordeling van de voortgangsrapportages:
 - Voert de commissie een marginale toets op de kwaliteit van de vereiste informatie
 - Beoordeelt de commissie of gemeenten de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk uitvoeren.

De commissie heeft de mogelijkheid om gemeenten om een nadere toelichting en verduidelijking van het plan en de voortgangsrapportages te vragen.

In 2014 zal door de commissie worden beoordeeld wat de stand van zaken is van de uitvoering van de plannen en de vordering van de herstructurering inclusief de financiële aspecten daarvan. De commissie gebruikt als criteria voor haar oordeel de kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren waarover gemeenten moeten rapporteren om in aanmerking te komen voor de tranches uit de faciliteit (zie pagina 1 van deze bijlage). Deze informatie geeft een beeld van de ambities, inspanningen en resultaten van gemeenten. De commissie adviseert de minister van SZW of naar haar oordeel aanvullende maatregelen en/of middelen noodzakelijk zijn. De commissie kan ook vaststellen dat er geen aanvullende maatregelen en/of middelen nodig zijn. Mocht de commissie adviseren dat extra middelen noodzakelijk zijn, dan houdt zij er rekening mee dat bovenop de 400 mln euro in het fonds dit maximaal kan gaan om de gereserveerde RUD-gelden¹.

¹ «Hiertoe wordt in 2012 € 50 miljoen oplopend tot € 100 miljoen v.a. 2014 uitgenomen uit het gemeentefonds. Deze middelen zijn gereserveerd op de aanvullende post, zodat de mogelijkheid is gecreëerd de door het kabinet gevoelde bijzondere verantwoordelijkheid voor de hervorming van de Sw-sector financieel te vertalen, indien noodzakelijk en blijkend uit de evaluatie van die hervorming, twee jaar na de start. Als de gereserveerde middelen uiteindelijk – zoals het kabinet verwacht – niet nodig zullen blijken te zijn voor de risico's rond de uitvoering van «werken naar vermogen», kunnen over de bestemming daarvan in bestuurlijk overleg (BOFV) uiterlijk in 2015 afspraken worden gemaakt» (brief aan TK d.d. 23 september 2011; verwerking efficiencykorting RUD in begroting, minister BZK, 33 000 B, nr. 3).