Rekenkamer Breda

De Participatiewet: Vragen, keuzes en eventuele knelpunten

Gemeente Breda

REKENKAMER BREDA

De Participatiewet:
Vragen, keuzes en eventuele knelpunten

Een studie ter ondersteuning van de gemeenteraad van Breda bij het kaderstellende debat over de invulling van de Participatiewet

September 2014

‘De Participatiewet: Vragen, keuzes en eventuele knelpunten’

Contact: secretaris Rekenkamer Breda dr. Juliët Wiggers 076 – 5294686 of e-mail ja.wiggers@breda.nl
Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek
Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Lex van Eijndhoven RA.

Foto kaft: Wessel Keizer

September 2014

INHOUDSOPGAVE

		Pag.
RAPPORT 'De Participatiewet: Vragen, keuzes en eventuele knelpunten'		**1**
Samenvattende matrix met alle vragen en keuzes		**10**
BIJLAGE 1	**'RAPPORT VAN BEVINDINGEN'**	**13**
Hoofdstuk 1	**Inleiding**	**13**
Hoofdstuk 2	**De Participatiewet**	**14**
Hoofdstuk 3	**De doelgroepen in Breda**	**17**
Hoofdstuk 4	**De instrumenten van de Participatiewet en de reeds gemaakte afspraken**	**20**
Hoofdstuk 5	**De financiële middelen**	**23**
Hoofdstuk 6	**De inrichting van de organisatie en de bedrijfsvoering**	**24**
Hoofdstuk 7	**De openstaande vraagstukken, keuzes en de eventuele knelpunten**	**28**
Bijlage 2	**Afkortingenlijst**	**43**

De Participatiewet: Vragen, keuzes en eventuele knelpunten

De Participatiewet die per 1 jan. 2015 in werking treedt, brengt belangrijke vragen, keuzes en mogelijke knelpunten/risico's voor gemeenten met zich mee. De Rekenkamer Breda heeft in bijgaande studie voor de gemeenteraad in kaart gebracht:

- de informatie die momenteel in Breda beschikbaar is over de Participatiewet;
- welke vragen en keuzes nog open staan voor de gemeente Breda en in het najaar van 2014 aan de orde kunnen komen bij het debat over de Participatiewet in Breda.

Het doel van de studie is vooral om vragen te benoemen en een bijdrage te leveren aan een vruchtbare discussie tussen raad en college over het concept-beleidsplan Participatie en de Verordeningen, die in het najaar in de raad behandeld worden. Deze samenvatting is zelfstandig leesbaar. Het uitgebreidere achtergrondrapport volgt na de samenvatting.

Met de participatiewet wordt beoogd één regeling te creëren voor alle WWB-ers, SW-ers, Wajongers (niet 100% arbeidsongeschikt) en werklozen zonder uitkering (zie hoofdstuk 2). De doelen zijn: zoveel mogelijk personen uit de doelgroep naar werk begeleiden, meer activerende prikkels aanbrengen, samenhangend arbeidsmarktbeleid in de regio, samen met werkgevers en maatschappelijke organisaties zoveel mogelijk banen creëren, beleid en maatwerk dicht bij de burgers organiseren, een integrale aanpak met de WMO en jeugdzorg, en een inhoudelijke vernieuwing en cultuurverandering (kanteling), waarin meer uitgegaan wordt van de eigen verantwoordelijkheid en het eigen perspectief van burgers. Met het ingaan van de participatiewet krijgen gemeenten een grotere doelgroep te bedienen met veel minder geld. De gemeente Breda moet daartoe in het najaar van 2014 belangrijke keuzes maken. Allereerst belicht het rapport enkele achtergrondgegevens (hoofdstuk 2 t/m 6 achtergrondrapport). De nog openstaande vragen en keuzes komen in hoofdstuk 7 van het achtergrondrapport uitgebreid aan bod.

1. **Welke doelgroepen en hoeveel mensen gaan per 1 jan. 2015 onder de participatiewet vallen in Breda, hoeveel van hen hebben arbeidsbeperkingen?**

Momenteel (aug. 2014) gaat het in Breda om 5.487 WWB-ers en 1.329 SW-ers, plus een onbekend aantal Nuggers[1] = in totaal minimaal 6.816 personen(zie hoofdstuk 3). 115 personen staan op de WSW-wachtlijst. Naar schatting komen er vanaf 1 jan. 2015 ongeveer 200 personen (voorheen SW- en Wajong instroom) met arbeidshandicaps per jaar extra als nieuwe doelgroep voor de gemeente Breda bij. Het aantal door de gemeente Breda te bedienen cliënten kan daardoor, en mede door het momenteel stijgende aantal WWB-ers, snel oplopen in de komende jaren. Ook een belangrijk deel van de WWB-ers (mogelijk ca. de helft) heeft overigens arbeidsbeperkingen/een beperkt arbeidsvermogen (zie hoofdstuk 3).

2. **Welke instrumenten biedt de participatiewet en welke criteria/eisen zijn hieraan verbonden?**

Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van de beschikbare instrumenten. De WSW wordt vanaf 1 jan. 2015 wettelijk op basis van natuurlijk verloop afgebouwd en daar vindt geen nieuwe instroom meer in plaats. In plaats daarvan dienen gemeenten een interne voorziening 'beschut werk' te creëren voor arbeidsgehandicapten die niet naar een reguliere werkgever kunnen vanwege de ernst van hun beperkingen. De overigen moeten bij een reguliere werkgever aan de slag. De Participatiewet staat of valt dus met het creëren van extra banen voor de doelgroep. Werkgevers worden geacht daartoe in de periode tot 2026 125.000 extra banen (waarvan 25.000 bij de overheid) voor mensen met een arbeidsbeperking te creëren (zgn. garantiebanen). Gemeenten kunnen instrumenten als loonkostensubsidie, no-risk-polis, aanpassingen van en begeleiding op de werkplek en cliënten 3 maanden onbetaald op proef aanbieden om werkgevers te verleiden. Aan cliënten kunnen gemeenten begeleiding richting activering/de arbeidsmarkt, stages, leerwerkplekken, scholing, sociale activering en hulp/zorg bieden, zoals momenteel al in de WWB

[1] Nuggers: Niet-uitkeringsgerechtigden, dus mensen met een verdienende partner of met te veel vermogen.

het geval is. Van de WWB-ers die niet actief zijn in werktrajecten of sociale activering, wordt naar vermogen een tegenprestatie in de vorm van 'maatschappelijk nuttige activiteiten' gevraagd. De participatiewet stelt, behalve de omschrijving van de doelgroep 'beschut werk' en de doelgroep 'garantiebanen' niet veel criteria en eisen aan gemeenten omtrent het aantal, soort, omvang, duur e.d. van de verschillende instrumenten. Deze criteria, afspraken en regels dienen gemeenten zelf vast te leggen in een beleidsplan en in verordeningen.

3. **Welk participatiebudget staat de gemeente Breda ter beschikking?**

Het participatiebudget dat vanuit het Rijk naar de gemeente Breda komt, is de afgelopen jaren al fors afgenomen en neemt de komende jaren ieder jaar verder af (zie hoofdstuk 5). Het budget voor 2015 bedraagt ongeveer 32,5 mln., waarvan 26,7 mln. voor de WSW. Voor de re-integratie van WWB-ers komt in 2015 ca. 5,6 mln. en voor de nieuwe doelgroepen slechts 230.000 euro aan budget. In de jaren daarna neemt het WSW-budget en het re-integratiebudget verder af en het budget voor de nieuwe doelgroepen enigszins toe (met ongeveer 300.000 euro per jaar). Daarmee staat de gemeente Breda dus een beperkt budget ter beschikking voor een steeds groter wordende doelgroep, tenzij de gemeente Breda zelf extra geld ter beschikking stelt. In ieder geval is het duidelijk dat scherpe keuzes nodig zijn qua inzet van budget, instrumenten en doelgroepen, dat daardoor een bepaalde concurrentie tussen doelgroepen ontstaat en dat, wil de participatiewet werken, het creëren van extra banen en afspraken hieromtrent cruciaal is.

4. **Op welke wijze wordt de organisatie ingericht?**

De Participatiewet stelt dat regionaal samengewerkt dient te worden op het gebied van arbeidsmarktparticipatie. De gemeente Breda neemt op regionaal niveau deel aan het Regionaal Platform Arbeidsmarkt (Rpa) West-Brabant, waarin alle regiogemeenten, werkgeversorganisaties, de vakbond, het UWV, het onderwijs e.d. regionale afspraken maken over het creëren van extra banen/werkgelegenheid, de aansluiting tussen onderwijs-arbeidsmarkt, eenduidige regelgeving/procedures e.d.. De gemeente Breda heeft zelf al in 2012 het SW-bedrijf, de Sociale Dienst en de re-integratie van WWB-ers samengevoegd tot één integrale gemeentelijke organisatie (ATEA) om een integrale werkwijze ten aanzien van de re-integratie/participatie van alle gemeentelijke doelgroepen mogelijk te maken. Hoofdstuk 6 belicht o.a. welke keuzes andere gemeenten in deze gemaakt hebben.

5. **Welke belangrijke vraagstukken, keuzes en ev. knelpunten/risico's levert de Participatiewet op?**

Hoofdstuk 7 van het achtergrondrapport behandelt verschillende vragen, keuzes en knelpunten ten aanzien van de Participatiewet uitgebreid. De belangrijkste vragen en risico's liggen op het gebied van de instrumenten, het budget en de doelgroepen. Hieronder een 8-tal hoofdvragen.

1. Hoe kunnen voldoende nieuwe (extra) banen gecreëerd worden?

Zoals gezegd staat of valt het succes van de participatiewet met het creëren van extra banen. Het Ministerie van SZW heeft berekend dat (om het landelijke quotum te halen) vóór 2016 715 extra garantiebanen voor mensen met een arbeidsbeperking gecreëerd dienen te worden in de regio West-Brabant. Doelgroep voor een garantiebaan zijn Wajongers en mensen met een arbeidsbeperking ouder dan 27 jaar, die niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen. De eerste jaren krijgen mensen op de WSW-wachtlijst (115 personen in Breda in aug. 2014) en Wajongers met arbeidsvermogen (niet 100% arbeidsongeschikt verklaard) voorrang (ook de huidige Wajongers bij het UWV). De nieuwe banen dienen aanvullend te zijn op bestaande banen en er mag geen verdringing optreden. Het Rijk monitoort het aantal extra banen. Indien eind 2016 blijkt dat te weinig extra banen gecreëerd zijn, treedt mogelijk de Quotumwet in werking met een verplicht quotum voor werkgevers (met >25 werknemers) voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten op straffe van een boete. Het creëren van voldoende extra banen gaat naar verwachting echter niet vanzelf in de huidige economische situatie met grote werkloosheid.

Belangrijke subvragen, keuzes en knelpunten zijn in deze daarom:

1a. Welke rol en verantwoordelijkheid neemt de gemeente Breda naar de regio toe op zich om, mede vanuit haar centrumfunctie, te zorgen dat er voldoende extra banen gecreëerd worden in de regio? Welke concrete afspraken maakt de gemeente Breda hiertoe in en met de regio?

1b. Hoeveel garantiebanen gaat de gemeente Breda zelf als werkgever creëren en in welke periode?

1c. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met Bredase werkgevers om te zorgen dat er voldoende garantiebanen komen? Kunnen b.v. extra voorwaarden (bovenop de bestaande 5% social return-afspraken) gemaakt worden bij subsidies en aanbestedingen? Welke andere concrete afspraken kan de gemeente richting/met werkgevers maken, bijvoorbeeld om te zorgen dat werkgevers zo min mogelijk administratieve lasten hebben en zo min mogelijk kosten hebben aan het plaatsen van een werknemer uit de doelgroep?

1d. Welke budget trekt de gemeente Breda uit voor de ev. benodigde extra begeleiding van werknemers uit de doelgroep, aanpassingen van de werkplek, de no-risk-polis e.d. om werkgevers te ondersteunen bij het creëren van garantiebanen?

1e. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om verdringing en uitsluiting van bepaalde groepen zoveel mogelijk te voorkomen? De criteria van de garantiebanen en de voorrang die bij garantiebanen aan bepaalde groepen gegeven moet worden, leiden ertoe dat andere groepen, zoals de huidige en nieuwe WWB-ers en de nieuwe instromers met of zonder arbeidsbeperking onderaan de lijst komen te staan en een geringe kans op een baan hebben. Mensen boven de 27 jaar die het minimumloon kunnen verdienen, zijn uitgesloten van een garantiebaan. Zij ondervinden daardoor naar verwachting een nog grotere concurrentie bij (en hebben een kleinere kans op) het vinden van een baan. Ook binnen de doelgroep ‘garantiebaan’ ontstaat naar verwachting een bepaalde concurrentie, aangezien diegenen met de hoogste productiviteit en beste inpasbaarheid (employability) werkgevers het meest opleveren en de minste aanpassingen vergen. Mensen met minder arbeidsvermogen en ouderen hebben daardoor naar verwachting minder kans op een baan. Bovendien ondervinden gemeenten vanwege het beperkte budget financiële prikkels om vooral diegenen naar een baan te begeleiden waar een maximale besparing op de uitkering tegenover staat (dus alleenstaande WWB-ers of gezinnen in de WWB). Dat betekent dat Nuggers, thuiswonenden, personen met een lage aanvullende uitkering gemakkelijk buiten de boot gaan vallen. Hoe gaat de gemeente Breda verdringing tegen en wat gaat de gemeente Breda organiseren voor diegenen die buiten de boot vallen?

1f. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om verdringing van bestaande werkgelegenheid zoveel mogelijk te voorkomen? De Participatiewet stelt dat extra aanvullende banen gecreëerd moeten worden en geen verdringing op de arbeidsmarkt mag plaatsvinden. Werk/banen waar recent nog reguliere betaalde krachten op werkzaam waren, gelden niet als garantiebaan, zo stelt de Participatiewet. Het bestaande werk in de zorg, in de schoonmaak of in de huidige productie in bedrijven mag dus niet gebruikt worden voor goedkopere arbeidskrachten uit de baangarantie-doelgroep (waar werkgevers loonkostensubsidie tot 70% van het minimumloon voor kunnen krijgen). Het Rijk gaat onderzoeken of er geen verdringing optreedt. Het is echter de vraag of werkgevers voldoende aangepaste extra banen kunnen creëren zonder enige verdringing. Welke afspraken maakt de gemeente Breda in deze?

1g. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met betrekking tot de communicatie naar werkgevers over de te creëren garantiebanen? Hoe kan de gemeente Breda zorgen dat de communicatie naar werkgevers toe zo simpel en helder mogelijk is, zodat werkgevers goed weten wat van hen wordt verwacht? Voor werkgevers is het op voorhand onduidelijk

hoeveel mensen uit de doelgroep zij geacht worden in dienst te nemen, wie tot de doelgroep behoren (en wie niet), aan welke criteria de extra banen dienen te voldoen, hoe de loonwaarde berekend wordt, hoeveel loonkostensubsidie zij kunnen ontvangen en hoe zaken als de no-riskpolis, de extra begeleiding, aanpassingen op de werkplek e.d. geregeld worden. Welke afspraken maakt de gemeente met betrekking tot een gerichte, heldere communicatie naar de Bredase werkgevers?

1h. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met betrekking tot de communicatie naar cliënten en cliëntraden over de garantiebanen? Ook voor cliënten is veel onduidelijk over wat de Participatiewet voor hen betekent. Er zijn geen garanties voor de burgers opgenomen in de Participatiewet, de burger kan geen recht doen gelden op enige voorziening/traject. Gemeenten moeten dus duidelijk naar de burger aangeven wie waarvoor in aanmerking komt en welke criteria gehanteerd worden. Naast heldere communicatie naar burgers, adviseert de Participatiewet aan gemeenten om het participatiebeleid in nauw overleg met cliënt- en belangenorganisaties op te stellen en ook gaandeweg regelmatig met cliënt- en belangenorganisaties te overleggen en te toetsen in hoeverre afspraken, banen en voorzieningen voldoende zijn, of bepaalde groepen niet te veel buiten de boot vallen en hoe zaken ev. verbeterd kunnen worden. Welke afspraken maakt de gemeente Breda in deze?

1i. Werkgevers kunnen mensen uit de doelgroep drie maanden onbetaald op proef laten werken, en tijdelijke contracten en (korte) detacheringen zijn ook mogelijk binnen de baangarantie. Welke afspraken worden hierover gemaakt en hoe te voorkomen dat mensen in een carrousel van korte contracten, mogelijk deels onbetaald, terechtkomen?

Bedenk tot slot dat de hoge verwachtingen, het strakke tijdschema, het beperkte participatiebudget van gemeenten enerzijds en de quotumdreiging voor werkgevers en het feit dat lang niet alle cliënten bediend kunnen worden anderzijds, frustraties hoog kunnen doen oplopen zowel bij gemeenten, werkgevers als ook bij cliënten. De gemeente Breda zou mogelijk het voortouw kunnen nemen om frustraties tegen te gaan door concrete afspraken te maken om zo maximaal mogelijke samenwerking, o.a. via het Rpa, en zo maximaal mogelijke gedeelde verantwoordelijkheid onder alle betrokkenen (overheden, UWV, werkgevers, onderwijs, maatschappelijke organisaties) te bereiken.

2. Welke keuzes te maken ten aanzien van de WSW?

De WSW wordt door middel van natuurlijk verloop afgebouwd en de huidige SW-ers behouden hun SW-rechten. De WSW neemt daardoor nog vele jaren het grootste deel (ca. 80%) van het participatiebudget in beslag. Keuzes voor de gemeente kunnen zijn:

- Zoveel mogelijk behoud van SW-plaatsen en uitsluitend door natuurlijk verloop afbouwen. Daar hangt een prijskaartje aan.
- Gemeenten kunnen een prikkel voelen om het SW-bestand sneller af te bouwen dan uitsluitend door natuurlijk verloop. Dit kan eventueel door extra inzet om meer SW-ers extern in dienst van een werkgever te plaatsen, SW-ers versneld met (vervroegd) met pensioen te sturen of naar een andere uitkeringsregeling (WAO/WIA, Wajong) te krijgen, of SW-ers versneld in de nieuwe voorziening ‘beschut werk’ te plaatsen. Het Rijk gaat het aantal SW-plaatsen en de uitstroom monitoren, o.a. die naar andere uitkeringsregelingen (Wajong, WAO/WIA, Ziektewet). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor zo min mogelijk gebruik van laatstgenoemde regelingen en blijven verantwoordelijk voor de re-integratie van deze personen, zo heeft het Ministerie van SZW bepaald.

Versnelde afbouw van de SW heeft overigens als nadeel dat de SW-organisatie (en daarmee een deel van het werk en de baten) versneld afgebouwd en omgebouwd moet worden naar een meer op re-integratie gerichte organisatie (meer frictiekosten). Voorts levert het weinig financieel voordeel op, omdat ook het SW-budget (met een jaar vertraging) versneld afneemt. Mogelijk zorgt het versneld afbouwen verder voor toenemende onrust onder SW-ers (evenals mogelijk

verzet van belangenorganisaties). Het meeste financiële voordeel is voor een gemeente te behalen door die SW-ers versneld uit te laten stromen, die niet in aanmerking komen voor een WWB-uitkering (zoals SW-ers met een verdienende partner) of een geringe uitkering ontvangen (zoals thuiswonenden). Naast financiële afwegingen kunnen overigens ook inhoudelijke afwegingen een rol spelen: het gaat om kwetsbare groepen, met een relatief kleine kans op een externe baan, het hoofddoel van de participatiewet is zoveel mogelijk mensen aan de slag helpen en ook zaken als goed werkgeverschap en een verantwoordelijkheid naar de mensen toe, kunnen een rol spelen.

Verschillende instanties waarschuwen overigens voor een mogelijke verdringing van SW-ers, die bij een werkgever in dienst zijn of gedetacheerd zijn, door goedkopere werknemers uit de baangarantiedoelgroep. Voor werkgevers biedt dit, naast de loonkostensubsidie en extra begeleidingskosten, mogelijk ook voordelen doordat zij een jongere goedkopere (uitsluitend WML in plaats van 120% van het WML) kracht ervoor terugkrijgen. Deze mogelijke verdringing vormt een extra aandachtspunt.

De vragen ten aanzien van de WSW zijn:

2a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met en ten aanzien van de huidige SW-ers en het aantal SW-plaatsen in komende jaren c.q. de afbouw van de SW?
2b. Welke budget trekt de gemeente Breda uit voor de SW en wat als het budget te weinig blijkt te zijn (risico)?
2c. Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de communicatie met SW-cliënten, cliëntorganisaties, belangenorganisaties en met werkgevers die SW-ers in dienst hebben?

3. Hoeveel ‘beschut werk’ te creëren als gemeente en welke vragen roept dit op?

Voor personen met het minste arbeidsvermogen en de meeste beperkingen dienen gemeenten ‘beschut werk’ te creëren, omdat deze groep weinig/geen kans heeft op een baan bij een reguliere werkgever. Het UWV beoordeelt wie een indicatie ‘beschut werk’ krijgt. Beschut werk is echter relatief duur (minimumloon en veel extra begeleidingskosten), terwijl aan productiviteit niet veel verwacht mag worden. Het gaat immers om de zwaarste doelgroep. Weliswaar kunnen hier loonkostensubsidie (tot 70% van het minimumloon) en mogelijke besparingen op de uitkering tegenover staan, maar gezien het beperkte budget voor de nieuwe doelgroepen, kan de gemeente Breda niet veel ‘beschut werk’-plaatsen creëren. Gemeenten kunnen daardoor prikkels ervaren om zo min mogelijk c.q. een beperkt aantal plaatsen voor beschut werk te creëren, vooral beschut werk aan te bieden aan personen waar een maximale besparing op de uitkering plus loonkostensubsidie tegenover staat en vooral beschut werk aan te bieden aan mensen met relatief (binnen de doelgroep beschut werk) het grootste arbeidsvermogen. Mensen zonder uitkering of een lage uitkering en/of zonder loonkostensubsidie en het minste arbeidsvermogen zijn financieel gezien minder aantrekkelijk**.** Zij hebben vanwege het beperkte budget de grootste kans om buiten de boot te vallen.

Een ‘beschut werk’-plaats kost globaal (met verrekeningen) ongeveer 23.000 euro, zo heeft Onderzoeksbureau Regioplan berekend (Regioplan, 2014). Gesteld dat het gehele budget voor de nieuwe doelgroepen (230.000 euro) in 2015 ingezet wordt, kunnen dus in 2015 10 ‘beschut werk’-plaatsen gecreëerd worden. En hoewel het budget voor de nieuwe doelgroepen met de jaren langzaam oploopt, zal het aantal ‘beschut werk’-plaatsen bij lange na niet zo veel kunnen zijn als nu in de SW (ca. 460 Bredase SW-ers werken nu beschut ‘binnen’). Bovendien moet ook een deel van het budget voor de nieuwe doelgroepen gereserveerd worden voor de ondersteuning bij de garantiebanen (zie vorige punt). Mogelijk biedt een integrale aanpak met de WMO-dagbesteding enige aanvullende ruimte, aangezien de doelgroep ‘beschut werk’ tegen de doelgroep ‘dagbesteding’ aan ligt? Ook op de WMO wordt echter sterk bezuinigd vanuit het Rijk. Gezien enige mogelijke overlap kan het verleidelijk zijn voor gemeenten om mensen uit de doelgroep ‘beschut werk’ zoveel mogelijk naar andere (maatschappelijke) instanties te verwijzen. Hoe dit te voorkomen? Mogelijk vallen vooral diegenen die aangewezen zijn op ‘dagbesteding’

buiten de boot? Een integrale aanpak van en integrale afspraken over de participatie, WMO en jeugdzorg is juist voor de doelgroep 'beschut werk' van groot belang.

Belangrijke vragen en keuzes hierin zijn dus:

3a. Hoeveel 'beschut-werk'plaatsen gaat de gemeente Breda de komende jaren creëren?
3b. Hoeveel budget wordt hiervoor beschikbaar gesteld (ev. extra geld voor uittrekken?)?
3c. Voor welke groepen beschut werk te creëren (eventueel prioriteit? Tegengaan verdringing)?
3d. Welke instrumenten en voorzieningen in te zetten voor mensen uit de doelgroep waarvoor eventueel geen 'beschut werk'-plaats of dagbesteding beschikbaar is?
3e. Hoe een integrale aanpak met betrekking tot participatie, WMO en jeugdzorg voor deze doelgroep te bereiken en welke afspraken maakt de gemeente Breda hierover? In hoeverre kan een integrale aanpak met 'WMO-dagbesteding' eventueel een besparing bieden?
3f. Het Rijk stelt geen eisen aan gemeenten omtrent het aantal te creëren plaatsen 'beschut werk' en cliënten kunnen geen recht doen gelden op beschut werk. Gemeenten moeten daarom duidelijke criteria, afspraken en regels omtrent beschut werk en dagbesteding opstellen, duidelijke afspraken met andere instanties maken (integraliteit?) en in overleg treden met maatschappelijke organisaties, cliëntenorganisaties en andere belangenorganisaties. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met cliënt-, belangen en maatschappelijke organisaties over deze kwetsbare cliënten?

4. Hoeveel budget blijft er over voor re-integratie, begeleiding, scholing, sociale activering e.d. van de overige cliënten en hoe om te gaan met concurrentie qua inzet van budget (aan wie prioriteit te geven?)?

Voor alle overige groepen, zoals 'gewone' WWB-cliënten met of zonder arbeidsbeperking, mensen met beperkingen uit de nieuwe doelgroep die buiten de boot vallen bij garantiebanen/beschut werk, Nuggers, cliënten die wel 100% van het minimumloon kunnen verdienen, is steeds minder geld beschikbaar om hen naar werk te begeleiden, scholing en andersoortige trajecten aan te bieden. Zij komen niet in aanmerking voor of hebben een geringe kans op de garantiebanen, loonkostensubsidie, beschut werk e.d. en hebben daardoor een geringe kans op werk, zeker als zij wat ouder zijn (er wordt immers al langer veel nadruk gelegd op bestrijding van de jeugdwerkloosheid). Het 'gewone' re-integratiebudget neemt in de loop der jaren steeds meer af, terwijl de kans groot is dat de groep 'overigen' steeds meer in omvang toeneemt. Welke ondersteuning kunnen cliënten nog verwachten? Gaat de gemeente Breda extra geld inzetten voor deze mensen? Aan welke groepen wordt eventueel prioriteit gegeven? De gemeente Breda heeft in 2012 vastgesteld in het Beleidsplan 'Werken@Breda' dat het Bredase re-integratiebeleid zich vooral richt op gemotiveerde WWB-cliënten en cliënten met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor WWB-cliënten met een grotere afstand is sociale activering beschikbaar. Hoeveel trajecten zijn hierin nog mogelijk? Uitgangspunten van de Participatiewet als 'iedereen participeert', 'maatwerk voor iedereen' en 'een evenredige spreiding van budgetten over doelgroepen', scheppen echter wel bepaalde verplichtingen voor gemeenten om budget voor deze groepen uit te trekken en trajecten voor deze groepen aan te bieden. Dit kan echter een belangrijk financieel knelpunt/risico vormen voor overschrijding van het budget c.q. een tekort aan participatiebudget.

De vragen in deze zijn:

4a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda voor de participatiemogelijkheden van alle overige cliënten? Hoeveel leerwerktrajecten, hoeveel scholing, hoeveel sociale activeringstrajecten en hoeveel hulptrajecten zet de gemeente Breda hiervoor in?
4b. Hoeveel (extra?) budget trekt de gemeente Breda hiervoor uit?
4c. Welke afspraken maakt de gemeente Breda ten aanzien van een ongeveer evenredige spreiding van het budget over alle groepen en om te zorgen dat specifieke groepen niet uit de boot vallen?

5. Wat wordt onder een ‘tegenprestatie’ verstaan en welke afspraken hieromtrent?

In de Notitie ‘Tegenprestatie’ (juni 2014) stelt de gemeente Breda dat zij bij de tegenprestatie vooral uit wil gaan van de talenten, de eigen kracht, eigen inbreng, interesse, initiatieven en de eigen verantwoordelijkheid van cliënten. Dat sluit goed aan bij de eveneens met de 3 decentralisaties beoogde inhoudelijke transformatie (‘de kanteling’), de inhoudelijke vernieuwing die beoogt veel meer van het eigen perspectief van de burger en maatwerk uit te gaan in plaats van het sec aanbieden van mogelijkheden en eenrichtingsverkeer vanuit de overheid. Mede op basis van een pilot ‘Tegenprestatie’ (in 2013-2014) concludeert de gemeente Breda dat een verplichte tegenprestatie en het opleggen van bepaalde activiteiten weinig positief effect opleveren (maar wel veel werk voor de gemeente zelf). De gemeente Breda moet in het najaar van 2014 nog nader afspreken en vastleggen wat wel en wat niet onder een tegenprestatie wordt verstaan, hoe omgegaan wordt met mantelzorg en hoe omgegaan wordt met cliënten die zelf geen initiatieven richting maatschappelijke bijdragen ondernemen (activering?). Ten aanzien van mantelzorg stelt de Participatiewet overigens dat gemeenten bij het vragen van een tegenprestatie rekening moeten houden met de investering die mensen in mantelzorg plegen.

Belangrijke vragen ten aanzien van de tegenprestatie zijn:

5a. Welke afspraken maakt de gemeente ten aanzien van de invulling van de tegenprestatie?
5b. Hoe de tegenprestatie te organiseren voor cliënten die zelf geen initiatieven ondernemen en hoe wordt dat georganiseerd?
5c. Welk budget wordt eventueel uitgetrokken voor het organiseren van de tegenprestatie? En wat wordt ev. geregeld voor vergoedingen e.d. voor de cliënten?
5d. Hoe te voorkomen dat verdringing van bestaand vrijwilligerswerk en bestaande werkgelegenheid optreedt en de tegenprestatie oneigenlijk ingezet wordt?

6. Hoe kan de bedrijfsvoering en uitvoering omgebouwd worden naar een integraal re-integratie leerwerkbedrijf voor alle cliënten en hoe kan de bedrijfsvoering zo efficiënt en effectief mogelijk c.q. hoe kan het ev. efficiënter georganiseerd worden?

Eén van de risico’s die kunnen optreden is (mede door het geringe budget) dat te weinig geld beschikbaar is voor de frictiekosten, de ombouw naar een integrale organisatie, een (geleidelijke) ombouw van de bedrijfsvoering/de werksoorten/het werk, en een investering in voldoende competente ambtenaren/medewerkers. De ombouw naar een integrale Sw- en re-integratieorganisatie brengt (mogelijk hoge?) frictiekosten met zich mee. Er zal immers geïnvesteerd moeten worden in opleidingen, in het verwerven van voldoende sociale bagage (mede met het oog op de nieuwe doelgroepen), in professionals die voldoende toegerust zijn voor begeleiding van een zwaardere doelgroep, in de gevraagde cultuurverandering e.d.. Daarnaast moet geïnvesteerd worden in het binnenhalen van andersoortig werk, in het meer extern gericht gaan werken gericht op externe werkgevers, e.d.
Of bepaalde besparingen in de uitvoering te behalen zijn (b.v. door bepaalde groepen WWB-cliënten minder vaak te spreken of deels over te gaan op digitale dienstverlening voor cliënten die dat kunnen), staat nog te bezien. Nadelen kunnen o.a. zijn dat hulp- en zorgbehoefte of fraude minder snel opgemerkt worden, hetgeen weer andere ongewenste neveneffecten met zich meebrengt.

De vragen ten aanzien van de bedrijfsvoering en vormgeving zijn:

6a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de bedrijfsvoering van ATEA en de ombouw van de organisatie naar een integraal re-integratiebedrijf?
6b. Welke budget wordt uitgetrokken voor ev. frictiekosten?
6c. Wat wordt regionaal georganiseerd en welke afspraken worden in dat kader gemaakt in en met de regio (samenwerking? Sturingsmogelijkheden gemeente Breda?)?

7. Hoe kan integraliteit tussen Participatie, WMO en jeugdzorg bereikt worden?

Eén van de doelen van de drie decentralisaties is zoveel mogelijk een integrale aanpak van hulp, zorg en participatie voor burgers te bereiken en zoveel mogelijk te streven naar 1 loket en 1 gezin-1 plan-1 regisseur. Nu lijkt de overlap tussen de doelgroep van de Participatiewet en de WMO en jeugdzorg in die zin beperkt, doordat niet alle (gezinnen van) WWB-ers, SW-ers en Wajongers WMO-hulp en/of jeugdzorg nodig hebben, terwijl omgekeerd het grootste deel van de WMO-ers en jeugdzorgdoelgroep niet onder de participatiewet valt. Er zijn nadere gegevens nodig over de daadwerkelijke overlap en het is nodig om gegevens tussen allerlei instanties uit te wisselen (UWV, zorginstellingen, scholen, maatschappelijke instellingen) om zaken voor de betreffende mensen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Of door middel van een integrale aanpak besparingen mogelijk zijn, is op voorhand niet te zeggen. In eerste instantie levert het veel werk (en mogelijke knelpunten) op om benodigde informatie te stroomlijnen, afspraken met instanties/organisaties te maken over de uitwisseling van gegevens, afspraken over de privacy van cliënten, afspraken over hoe integraal beleid voor welke cliënten op welke vlakken mogelijk is, wie wat gaat doen en wie/welke instantie in welke gevallen de regie voert.

In juli 2014 heeft de gemeente Breda een ‘Blauwe Atlas’, een stappenplan voor alle drie decentralisaties opgesteld. Daarin zijn verantwoordelijkheden en verantwoordelijke personen (werkgroepen) binnen de gemeente Breda aangewezen voor beleid, financiën, risicomanagement en b.v. regie naar uitvoeringspartners toe, en zijn mogelijke risico’s in en na de transitiefase omschreven. De meeste aandacht gaat in de Blauwe Atlas overigens uit naar de WMO en de Jeugdzorg, aangezien de Participatiewet volgens de Blauwe Atlas de minste wijzigingen ten opzichte van het huidige beleid met zich meebrengt. Dat is op een aantal punten echter de vraag gezien de grote ombouw van de SW, de grote nadruk die ligt op het creëren van extra banen en het maken van afspraken in deze, en het steeds verder afnemende budget voor re-integratie.

De vragen die ten aanzien van de integrale aanpak gesteld kunnen worden zijn:

7a. Welke specifieke inhoudelijke zaken organiseert de gemeente Breda integraal m.b.t. participatie, WMO en jeugdzorg, gespecificeerd naar groepen (wat en voor wie)?

7b. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met instanties/organisaties over integrale samenwerking, de uitwisseling van gegevens en de privacy van cliënten?

7c. Welke instantie/organisatie voert de regie in welke concrete gevallen (gespecificeerd naar groepen) en welke afspraken worden daartoe gemaakt?

7d. In hoeverre kan een integrale aanpak tot beperking van ev. overlap en tot besparingen leiden (specificeren wat en hoeveel besparing)?

8. Hoe kan de monitoring en de verantwoordingsinformatie omtrent de werking van de participatiewet vorm krijgen en welke informatie heeft de raad nodig?

De gemeenteraad kan de werking van de participatiewet op verschillende manieren gaan toetsen. Zo kunnen bepaalde gegevens inzicht geven, zoals het beschikbare aantal garantiebanen (regionaal en in Breda), het aantal Bredase personen geplaatst op een garantiebaan, het aantal SW-plaatsen en de uitstroom uit de SW (waarheen?), het aantal plaatsen beschut werk, het aantal leerwerktrajecten, het aantal sociale activeringstrajecten, hoeveel mensen een tegenprestatie leveren, de uitstroom uit de WWB/IOAW/IOAZ naar regulier werk e.d. Daarbij kan de gemeente voor een deel aansluiten bij gegevens die verzameld (moeten) worden voor de monitoren die het Rijk gaat verrichten c.q. de landelijke registraties. Voor een ander deel zullen extra inventarisaties en nieuwe ICT-systemen opgezet moeten worden, waar mogelijk omvangrijke financiële bedragen aan verbonden zijn. Wees alert op (financiële) risico’s qua ICT.

Daarnaast kan de werking getoetst worden door de ervaringen en beleving van de doelgroepen van de participatiewet in kaart te brengen door middel van onderzoek en evaluaties. De beoogde inhoudelijke transformatie in de decentralisaties ‘de kanteling’, waarbij veel meer uitgegaan wordt

van de eigen verantwoordelijkheid en het eigen perspectief van cliënten in de participatie-aanpak, betekent ook dat evaluaties en onderzoeken naar de mening en de beleving van de burger niet kunnen ontbreken of zelfs de kern van de zaak worden.

Belangrijke vragen ten aanzien van de informatievoorziening en de verantwoording zijn:

8a. Welke gegevens gaat de gemeente Breda monitoren en welke gegevens heeft de gemeenteraad nodig in het kader van de sturing en toetsing van de werking van de Participatiewet? Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de toetsing van de Participatiewet?
8b. Welke evaluatie-onderzoeken gaat de gemeente Breda verrichten, hoe zijn de ervaringen van de doelgroepen van de Participatiewet goed in beeld te brengen?
8c. Welke rol krijgen cliëntraden en belangenorganisaties in de advisering, monitoring en toetsing richting de gemeenteraad?
8d. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om ICT- risico's tegen te gaan?

Nawoord

Deze studie is vooral bedoeld om vragen en keuzes te benoemen. De gemeenteraad kan de studie en de vragen/keuzes indien gewenst als een soort checklist gebruiken bij het debat over het concept-beleidsplan Participatie en de bijbehorende Verordeningen om te zien of alle vragen eventueel afdoende beantwoord worden en goed onderbouwde keuzes zijn te maken. Bijgaand zijn alle vragen/keuzes in tabelvorm samengevat.

Samenvattende matrix met alle vragen/keuzes uit rekenkamerrapport 'Participatiewet'

De vragen/keuzes	Subvragen
1. Hoe te zorgen dat er voldoende garantiebanen gecreëerd worden?	1a. Welke concrete afspraken maakt de gemeente Breda in/met de regio W-B m.b.t. het aantal te creëren garantiebanen?
	1b. Hoeveel garantiebanen gaat de gemeente Breda zelf als werkgever creëren en in welke periode?
	1c. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met Bredase werkgevers om voldoende garantiebanen te creëren in de stad?
	1d. Welke budget trekt de gemeente Breda uit om de werkgevers en de betreffende werknemers te ondersteunen bij de garantiebanen?
	1e. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om verdringing/uitsluiting van bepaalde (kwetsbare) groepen tegen te gaan?
	1f. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om verdringing van bestaande werkgelegenheid door de garantiebanen tegen te gaan?
	1g. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met betrekking tot de communicatie naar werkgevers over de garantiebanen?
	1h. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met betrekking tot de communicatie naar/met (potentiële) cliënten en cliëntenraden over de garantiebanen?
	1i. Hoe te zorgen dat cliënten niet in een carrousel van korte, deels onbetaalde contracten terechtkomen?
2. Welke keuzes en afspraken worden t.a.v. de WSW gemaakt?	2a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda t.a.v. de huidige SW-ers en het aantal SW-plaatsen in de komende jaren c.q. over de afbouw van de WSW?
	2b. Welk budget wordt uitgetrokken voor de SW en wat als het budget te weinig blijkt te zijn (extra geld?)?
	2c. Welke afspraken worden m.b.t. de communicatie met de SW-cliënten en de cliëntenraad gemaakt?
3. Hoe wordt het 'beschut werk' ingericht?	3a. Hoeveel 'beschut werk'-plaatsen creëert de gemeente Breda in 2015 en in de jaren daarna?
	3b. Hoeveel budget trekt de gemeente Breda uit voor beschut werk in de komende jaren?
	3c. Voor welke groepen creëert de gemeente Breda beschut werk (prioriteit?)?
	3d. Welke voorzieningen worden gecreëerd voor mensen met veel beperkingen die niet naar een externe werkgever kunnen, maar waarvoor ook geen beschut werk is?
	3e. Welke afspraken worden gemaakt t.a.v. de integrale aanpak van participatie-WMO-jeugdzorg voor de mensen met (veel) beperkingen? Welke afspraken m.b.t. dagbesteding?
	3f. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met cliëntorganisaties, maatschappelijke en belangenorganisaties t.a.v. cliënten die veel ondersteuning nodig hebben bij de participatie, zelfredzaamheid en het functioneren in de samenleving e.d.?

4. Welke afspraken worden gemaakt t.a.v. voorzieningen/trajecten (welke, hoeveel) voor alle overige cliënten waar geen garantiebanen of beschut werk voor is?	4a. Welke trajecten en hoeveel leerwerktrajecten, scholing, sociale activeringstrajecten en hulptrajecten e.d. creëert de gemeente Breda voor alle overige cliënten?
	4b. Welk budget trekt de gemeente Breda voor de ondersteuning/begeleiding van alle overige cliënten (ev. extra geld?) in de komende jaren?
	4c. Hoe kan de gemeente Breda zorgen voor een ongeveer evenredige verdeling van het budget over alle groepen c.q. dat bepaalde groepen niet uit de boot vallen?
5. Welke afspraken legt de gemeente Breda vast over de tegenprestatie?	5a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda t.a.v. de invulling van de tegenprestatie (wie, wat, duur, verplichting, hoe om te gaan met mantelzorg)?
	5b. Welke afspraken worden gemaakt m.b.t. cliënten die zelf geen initiatief nemen tot een tegenprestatie en hoe wordt dat georganiseerd (afspraken met maatschappelijke org.?)?
	5c. Welk budget wordt uitgetrokken voor de organisatie van de tegenprestatie (vrijwilligersvergoeding? Verzekeringen? Begeleiding?)?
	5d. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om verdringing van werkgelegenheid en van andere vrijwilligers tegen te gaan?
6. Welke afspraken worden t.a.v. Atea en t.a.v. de regio gemaakt?	6a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de bedrijfsvoering van ATEA en de ombouw van de organisatie naar een integraal re-integratie/werkbedrijf?
	6b. Welk budget wordt uitgetrokken voor ev. frictiekosten?
	6c. Wat wordt regionaal georganiseerd en welke afspraken worden in dat kader gemaakt door de gemeente Breda in en met de regio (samenwerking? Sturingsmogelijkheden gemeente Breda?)?
7. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om een integrale aanpak van participatie, WMO en jeugdzorg te bereiken?	7a. Welke specifieke inhoudelijke zaken organiseert de gemeente Breda integraal m.b.t. participatie,WMO en jeugdzorg, gespecificeerd naar groepen (wat en voor wie)?
	7b. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met instanties/organisaties over integrale samenwerking, de uitwisseling van gegevens en de privacy van cliënten?
	7c. Welke organisatie/instantie voert de regie in welke concrete gevallen (gespecificeerd naar groepen) en welke afspraken worden daartoe gemaakt?
	7d. In hoeverre kan een integrale aanpak tot beperking van ev. overlap en tot besparingen leiden (specificeren wat en hoeveel besparing)?
8. Welke afspraken worden gemaakt ten aanzien van het monitoren en de verantwoording van de werking van de Participatiewet?	8a. Welke gegevens gaat de gemeente Breda monitoren en welke gegevens heeft de gemeenteraad nodig om de werking van de participatiewet te kunnen toetsen? Welke afspraken worden hieromtrent gemaakt?

	8b. Welke evaluatieonderzoeken gaat de gemeente Breda verrichten om de werking van de participatiewet te toetsen?
	8c. Welke rol krijgen cliëntraden en belangen-organisaties in de advisering, monitoring en toetsing?
	8d. Welke afspraken maakt de gemeente Breda ten aanzien van ICT en ev. risico's?

BIJLAGE 1 RAPPORT VAN BEVINDINGEN

1. Inleiding

De Rekenkamer Breda heeft in de periode juni-juli 2014 op verzoek van de gemeenteraad[2] onderzoek gedaan naar mogelijke implicaties van de Participatiewet, die op 1 januari 2015 in werking treedt. De gemeenteraad van Breda moet in het najaar van 2014 nog belangrijke keuzes maken: inhoudelijk, financieel en organisatorisch. Belangrijke knelpunten hierbij zijn:

- Er heeft nog geen kaderstellend debat in Breda plaatsgevonden en er ligt nog geen beleidsdocument. De definitieve Participatiewet is in juli 2014 door de Eerste Kamer aangenomen en het voorlopige Participatiebudget voor 2015 is pas eind juni 2014 aan gemeenten bekend gemaakt. Het I-deel[3] wordt pas in oktober 2014 bekend.
- Het is lastig voor raadsleden om op korte termijn snel zicht te krijgen op verschillende keuzes en wat bepaalde keuzes (kunnen) betekenen voor burgers en/of het budget,
- Er moet een grotere doelgroep, die bovendien een zwaardere problematiek kent, met veel minder geld bediend gaan worden. Inhoudelijke keuzes zijn dus onvermijdelijk, indien Breda wil rondkomen van het rijksbudget.

In overleg met de Bredase raadsfracties richt het onderzoek zich met name op de mogelijke vragen, keuzes, eventuele gevolgen en knelpunten ten aanzien van de nieuwe Participatiewet. Het doel van deze rekenkamerstudie is om de momenteel bekende informatie over de Participatiewet in Breda in kaart te brengen en daarnaast vooral om vragen te formuleren omtrent de keuzes die nog openstaan. Het is niet de bedoeling om als Rekenkamer alle antwoorden te geven, maar wel om door middel van informatie en bespiegelingen een vruchtbare discussie tussen raad en college op gang te brengen en de gemeenteraad handvatten te bieden om keuzes te kunnen maken.

De hoofdvraag in het onderzoek is:
'Welke keuzes komen op de gemeenteraad af in het kader van de Participatiewet en welke informatie heeft de raad nodig om goed onderbouwd keuzes te kunnen maken'

De Rekenkamer heeft in het onderzoek verschillende onderdelen van de Wet en de verschillende keuzes hierbinnen op een rijtje gezet voor de raad aan de hand van de volgende aspecten:

- **de inhoud van het beleid** (welke inhoudelijke kaders stel je vast, hoe ga je om met de verschillende doelgroepen, hoe verschillende doelgroepen te activeren, welke tegenprestatie wordt gevraagd van welke groepen);
- **de instrumenten in de participatiewet** (welke instrumenten zijn er, welke criteria hierin, welke instrumenten zet je in voor welke doelgroepen, welke keuzes maak je hierin, welke knelpunten en ev. risico's);
- **de financiële middelen** (welke budget voor welke activiteiten en welke doelgroepen, welke keuzes maak je qua budget, welke consequenties kan dit hebben, welke knelpunten en wat zijn ev. de risico's),
- **de inrichting van de organisatie, bedrijfsvoering en uitvoering** (hoe richt je verschillende aspecten in, welke organisatievorm kies je, welke afspraken maak je in de regio en met andere gemeenten/werkgevers/organisaties, wat betekent de

[2] In de Commissie Bestuur van 24 april is aan de Rekenkamer gevraagd om op korte termijn onderzoek te doen naar ofwel de Participatiewet ofwel de decentralisatie i.k.v. de WMO. Na overleg is gekozen voor de Participatiewet.

[3] Het I-deel is het budget dat van het Rijk naar gemeenten komt voor het betalen van de WWB-uitkeringen en (een apart deel) voor loonkostensubsidies.

participatiewet voor de SW-organisatie en de bedrijfsvoering, welke risico's en knelpunten kunnen zich voordoen);
- **de monitoring, toezicht en verantwoording** (wat wil je als raad uiteindelijk weten, welke informatie heb je nodig en hoe/over welke punten wordt verantwoording afgelegd).

Om keuzes, knelpunten en vragen omtrent de vormgeving, instrumenten en de inhoud van de Participatiewet te belichten, brengt de Rekenkamer in kaart om welke groepen (omvang, soort) het gaat in Breda, welke instrumenten daarvoor in te zetten zijn, welke financiering daaraan hangt, welke keuzes mogelijk zijn en wat bepaalde keuzes eventueel kunnen betekenen. De Rekenkamer heeft daartoe de beschikbare gegevens in Breda bekeken, de afspraken zoals die er liggen in Breda o.a. in de laatste nota Werken@Breda ('Op weg naar werk' Nota Re-integratie- en participatiebeleid 2013-2014, Breda, 2012), verschillende onderzoeken[4] die reeds in den lande zijn gedaan naar bepaalde aspecten en knelpunten in de Participatiewet en welke vraagstukken, keuzes en dilemma's daaruit naar voren komen. Ook heeft de Rekenkamer diverse gesprekken met sleutelpersonen[5] binnen de gemeente Breda gevoerd.

In hoofdstuk 2 brengt de Rekenkamer eerst in kaart welke wijzigingen de Participatiewet met zich meebrengt en welke documenten, regels en criteria de gemeente nog moet vaststellen.
Hoofdstuk 3 gaat in op de doelgroepen van de Participatiewet in Breda.
Hoofdstuk 4 brengt de beschikbare instrumenten in kaart en de eventuele afspraken (vanuit de Participatiewet en/of specifiek in Breda) die reeds gemaakt zijn voor de inzet van de instrumenten.
In hoofdstuk 5 komen de beschikbare financiële middelen aan bod.
In hoofdstuk 6 komt de inrichting van de organisatie en verschillende alternatieven aan bod.
Hoofdstuk 7 belicht de verschillende vraagstukken,keuzes en eventuele gevolgen/knelpunten/risico's van verschillende keuzes ten aanzien van de inzet van bepaalde instrumenten voor bepaalde doelgroepen. Tot slot gaat hoofdstuk 7 in op het monitoren, het toezicht en de verantwoordingsinformatie.

2. De Participatiewet

Na vele jaren van discussie en vele wijzigingen gaat nu op 1 januari 2015 de Participatiewet in, tegelijk met de nieuwe aangescherpte WWB. De Participatiewet heeft als doel om één regeling voor alle WWB-ers, SW-ers, Wajongers en werkloze Nuggers[6] te creëren om iedereen zoveel mogelijk naar vermogen te laten participeren aan de samenleving, met name in regulier werk. Daarnaast is het doel om de sociale zekerheid een meer activerende werking te geven en door middel van bezuinigingen beter betaalbaar te houden c.q. te maken. Tot slot wordt een inhoudelijke transformatie beoogd, waarbij meer nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid en het eigen perspectief van cliënten (' de kanteling').

De belangrijkste wijzigingen met het ingaan van de Participatiewet zijn:

[4] Zo heeft Regioplan twee rapporten uitgebracht over de 'Gevolgen van de participatiewet voor burgers'(dec. 2013 en april 2014). Brancheorganisatie Cedris heeft verschillende inventarisaties opgesteld (b.v. over de verschillende organisatievormen van SW-bedrijven in den lande) en verschillende opdrachten uitbesteed (o.a. onderzoek naar het financiële toekomstperspectief van SW-bedrijven, Robert Capel, juni 2013; en onderzoek naar de inzet van loonkostensubsidies en keuzes hierbinnen, 'Werken loont', Robert Capel, jan. 2014). Ook Divosa heeft verschillende inventarisaties verricht m.b.t. de invoering van de Participatiewet en de stand van zaken binnen verschillende gemeenten (Divosa monitoren).

[5] In het kader van het onderzoek is o.a. gesproken met de wethouder SZ-participatiebeleid, de directeur Ontwikkeling, de beleidsmedewerkers Arbeidsmarktbeleid, de projectmanager Decentralisaties en de directeur van de ATEA-groep.

[6] Nuggers= niet-uitkeringsgerechtigden, dus mensen met een verdienende partner of mensen met een vermogen die niet in aanmerking komen voor een WWB-uitkering.

- **De Wet Sociale Werkvoorziening** (in de volksmond de Sociale Werkplaats) blijft vanaf 1 jan. 2015 bestaan, er vindt echter geen nieuwe instroom meer in plaats. De huidige WSW-ers behouden hun oude rechten en plichten. Het is de bedoeling dat hun aantal door natuurlijk verloop in de tijd afneemt (mettertijd tot nul).
- **De Wajong** blijft bestaan en onder hoede van het UWV, de huidige Wajongers behouden hun rechten en ook nieuwe Wajongers die voor 100% duurzaam arbeidsongeschikt verklaard zijn, komen in de Wajong.
- Mensen die nu op de **WSW-wachtlijst staan, nieuw instromende werklozen met een arbeidsbeperking, nieuwe Wajongers** die niet duurzaam voor 100% arbeidsongeschikt zijn verklaard of waarvan nog niet duidelijk is of zij duurzaam voor 100% arbeidsongeschikt zijn, komen per 1 jan. 2015 in de WWB [7] en vallen daarmee onder de Participatiewet. Het is de bedoeling dat deze groepen voorrang krijgen bij de bemiddeling naar nieuw te creëren banen bij reguliere werkgevers. Daartoe is in het Sociaal Akkoord met werkgevers- en werknemersorganisaties afgesproken, dat werkgevers 125.000 nieuwe banen voor deze doelgroepen creëren vóór 2026 (de zogeheten garantiebanen). Indien eind 2015 blijkt dat nog geen 9.000 extra banen zijn gerealiseerd, gaat vanaf 2017 mogelijk de Quotumwet[8] in met een verplicht quotum voor werkgevers (met >25 werknemers) voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten op straffe van een boete.
- **Beschut werk**. Voor arbeidsgehandicapten die niet bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen vanwege hun lichamelijke of psychische beperkingen, dienen gemeenten 'beschut werk' te creëren (het Rijk stelt als doel op termijn 30.000 beschutte banen te creëren). Deze mensen komen in dienst van de gemeente en krijgen aangepast werk, aanpassingen van de werkplek en de begeleiding die zij nodig hebben. Indien mogelijk kan deze groep ook bij een reguliere werkgever aan de slag, mits daar voldoende aanpassingen en begeleiding mogelijk zijn.
- **Tegenprestatie**. Van alle WWB-ers die niet geplaatst kunnen worden op hierboven genoemde banen en niet deelnemen aan een uitstroom-, leer- of sociale activeringstraject, wordt (naar vermogen) een tegenprestatie gevraagd. Gemeenten dienen keuzes te maken in de omvang, soort en duur van de tegenprestatie die gevraagd gaat worden, en de mate van verplichting c.q. vrijwilligheid.
- **Nieuwe instrumenten**: Gemeenten krijgen een aantal nieuwe instrumenten ter beschikking om werklozen te activeren en te ondersteunen, en om werkgevers te verleiden tot het in dienst nemen van de genoemde doelgroepen (zie verder hoofdstuk 4).

Voor de implementatie van de Participatiewet moeten gemeenten een aantal stappen zetten en een aantal regels vastleggen om het beleid en de uitvoering vorm te geven. De landelijke Programmaraad (een samenwerkingsverband tussen Divosa, VNG, UWV en Cedris) heeft daartoe een stappenplan voor gemeenten opgesteld (Programmaraad, *Model Plan van Aanpak*, mei 2014).

Visiedocument, beleidsplan

De eerste stap is het opstellen van een visiedocument en een beleidsplan, waarin gemeenten weergeven hoe om te gaan met de diverse doelgroepen en de diverse instrumenten en welke beleidsrichtlijnen in deze vastgesteld worden. Divosa constateert in de Divosa Monitor 2014 (mei 2014) dat op dat moment ongeveer de helft van de gemeenten een beleidskader heeft vastgesteld. In Breda wordt het concept-Beleidsplan Participatie eind september 2014 besproken in de gemeenteraad. In de laatste Nota Werken @Breda ('Op weg naar werk', Nota Re-integratie- en participatiebeleid 2013-2014, gemeente Breda, 2012) en de Begroting 2014 heeft de

[7] Nieuwe SW-ers en Wajongers met een verdienende partner, met een vermogen en thuiswonenden, ontvangen in de WWB geen uitkering meer of een sterk verlaagde uitkering ten opzichte van de oude SW- en Wajongregelingen.

[8] De Minister vraagt werkgevers dringend om deze banen te creëren. De Quotumwet, waarin een quotum aan werkgevers (met 25 werknemers of meer) opgelegd wordt voor het in dienst nemen van deze groepen, staat overigens momenteel nog ter discussie en is nog niet vastgesteld door de Tweede en Eerste Kamer.

gemeente Breda al wel een voorschot genomen op de Participatiewet en enkele keuzes gemaakt. Dat betreft o.a. de keuze om de re-integratietrajecten vooral op gemotiveerde uitkeringsgerechtigden te richten en om in de pilot 'Tegenprestatie', die in 2013-2014 loopt, vooral uit te gaan van vrijwilligheid en initiatieven van mensen zelf.

Met de komst van de Participatiewet zal een grotere en zwaardere doelgroep bereikt en bediend moeten worden met een beperkter budget. In het nieuwe beleidsplan zijn daartoe nadere keuzes nodig wat betreft inzet en financiering van de beschikbare instrumenten. Daarnaast is volgens de Programmaraad een heroriëntatie op de eigen dienstverlening van gemeenten nodig (activerende aanpak, meer richten op eigen perspectief en kracht van cliënten, cultuurverandering), maar ook op de samenwerkingspartners (werkgevers en maatschappelijke organisaties worden medeverantwoordelijk gemaakt). Zo wordt het belang van een goede werkgeversbenadering steeds groter en moeten afspraken met werkgevers over het creëren van banen gemaakt worden, aldus het Plan van aanpak (mei 2014). Verder is een samenhangende visie op het doel van het participatiebeleid onontbeerlijk, met daarin beschreven hoe een goede aansluiting tussen onderwijs - arbeidsmarkt en een goede samenwerking binnen de arbeidsmarktregio bereikt wordt en hoe substitutie op de arbeidsmarkt wordt tegengegaan. Daarbij dient volgens de Programmaraad ook aangegeven te worden hoe de invulling van de extra banen voor arbeidsgehandicapten, de wijze van loonwaardebepaling, de inzet van instrumenten als loonkostensubsidie, de ontwikkeling van beschut werk en de aansluiting op de dagbesteding WMO vorm krijgen. Gemeenten dienen daartoe goed zicht te hebben op de doelgroepen van de participatiewet.

Het Rijk stelt bij veel instrumenten geen concrete eisen aan gemeenten ten aanzien van het aantal, de vorm, de duur e.d. van de in te zetten instrumenten. Gemeenten en hierbinnen gemeenteraden dienen zelf afspraken en keuzes te maken om te bepalen welke instrumenten, in welke vorm en met welke inhoud zij inzetten voor welke personen en welke ondersteuning zij daarbij eventueel bieden.
Deze keuzes zullen gemeenten goed moeten kunnen motiveren. Cliënten hebben altijd het recht om bezwaar te maken tegen een besluit van de gemeente. In de Participatiewet is opgenomen dat gemeenten maatwerk dienen te leveren. Daartoe maken gemeenten (ofwel meer specifiek de klantmanager) tot op zekere hoogte altijd een individuele afweging ten aanzien van cliënten. De Participatiewet stelt ook dat in de Re-integratieverordening aan de orde moet komen hoe een min of meer evenwichtige verdeling van de re-integratie-instrumenten over de hele doelgroep van het gemeentelijk beleid (dus ook niet-uitkeringsgerechtigden) bereikt wordt. In de Participatiewet is opgenomen dat het gemeentelijke beleid bij voorkeur zoveel mogelijk opgesteld en afgestemd dient te worden samen met cliëntenraden, andere belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties. Dit om de belangen, rechten en kansen van verschillende groepen zoveel mogelijk mee te nemen in de te maken keuzes en afspraken.

Verordeningen WWB en Participatie/re-integratie
Naast het beleidsplan moeten gemeenten nieuwe Verordeningen in het kader van de WWB en de Participatiewet opstellen. De WWB-verordeningen dienen bij wet uiterlijk per 1 jan. 2015 en de Verordeningen in het kader van de Participatiewet uiterlijk per 1 juli 2015 vastgesteld te zijn. De gemeente Breda heeft zich voorgenomen om alle Verordeningen eind 2014 gereed te hebben. In de verordeningen moeten gemeenten de rechten en plichten van WWB-ers, de criteria omtrent welke groepen in aanmerking komen voor welke trajecten of voorzieningen en de regels en criteria met betrekking tot de diverse instrumenten vastleggen.
De Programmaraad noemt in het 'Plan van aanpak' achtereenvolgens:

- de Maatregelverordening
- Verordening en beleidsregels langdurigheidstoeslag
- Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive
- Verordening en beleidsregels toeslagen en verlagingen
- Verordening maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen
- Verordening en beleidsregels Tegenprestatie (wat wordt hieronder verstaan en voor wie gaat dit gelden).

- Re-integratieverordening: regels en criteria omtrent de inzet van re-integratie-instrumenten.

In de re-integratieverordening of in aparte verordeningen moeten gemeenten in het kader van de Participatiewet verder regels vastleggen met betrekking tot:

- Regels of verordening loonkostensubsidie (doelgroep, criteria) en loonwaardebeoordeling (criteria)
- Regels of verordening Beschut werk
- Regels of verordening No-riskpolis
- Regels of verordening Individuele studietoelage (doelgroep, criteria)
- Regels of verordening Ondersteuning, voorzieningen en aanpassingen bij arbeidsinschakeling

Proces transitie gemeente Breda: stappen in de organisatie en de werkprocessen
De gemeente Breda heeft in juli 2014 een 'Blauwe Atlas', een overzicht van alle acties opgesteld, die in het kader van de drie decentralisaties (WMO, jeugdzorg en Participatie) ondernomen moeten worden in een tijdpad uiteengezet (Blauwe Atlas 3D Transitiefase, gemeente Breda, juli 2014). Daarin staat dat alle genoemde verordeningen in het najaar van 2014 worden opgesteld. Daarnaast heeft de gemeente Breda een 11-tal werkgroepen ingesteld die zich tot 2016 met verschillende aspecten van de transities gaan bezighouden: van Financiën, Beleid, Afsprakenkaders, Contractbeheer, Communicatie, Monitoring tot en met Risicomanagement. Per werkgroep staat aangegeven wie zitting hierin hebben, welke producten geleverd moeten worden in het kader van de decentralisaties en welke knelpunten zich hierbij kunnen voordoen. De meeste aandacht gaat hierin overigens uit naar de WMO en de jeugdzorg, omdat de Participatiewet volgens de Blauwe Atlas de minste wijzigingen met zich meebrengt ten opzichte van de huidige organisatie en werkwijze. Wel beschrijft de Blauwe Atlas een aantal belangrijke knelpunten en risico's van de invoering van de Participatiewet. Het belangrijkste knelpunt is dat het beschikbare budget mogelijk onvoldoende is (tekort aan budget) voor participatiebevordering, waardoor te weinig mogelijkheden voor burgers, te weinig werkplekken voor wie dat nodig heeft en te weinig dagbestedingsmogelijkheden voor de groep mensen met veel beperkingen beschikbaar zijn.

Daarnaast worden verschillende andere knelpunten in de Blauwe Atlas genoemd, o.a. in de bedrijfsvoering, de personeelsvoorziening, de informatievoorziening, de doelen en afspraken (voldoende meetbaar en stuurbaar?) en de voortgang van het transitieproces. Deze knelpunten komen in de volgende hoofdstukken waar relevant onder de verschillende kopjes aan de orde.

3. De doelgroepen in Breda

Om instrumenten zo effectief mogelijk in te zetten, moeten gemeenten goed zicht hebben op de doelgroepen van de Participatiewet, die na het ingaan van de Participatiewet onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. De doelgroepen van de nieuwe participatiewet zijn de (huidige en nieuwe) WWB-ers, de huidige WSW-ers, nieuwe instromers die voorheen in de WSW of Wajong zouden komen en Nuggers die aan een baan willen komen. In Breda gaat het in het huidige WWB- en WSW-bestand bij elkaar om 6.816 personen (excl. Nuggers. Hun aantal is niet bekend). Daarnaast staan zo'n 115 personen op de WSW-wachtlijst in Breda (aug. 2014).

Huidige groepen	**Aantal personen (aug. 2014)**	**Verwachting komende jaren**
WWB/IOAW/IOAZ	5.487 personen (4.819 uitk.)	Mogelijk nog toename vanwege slechte arbeidsmarkt
WSW	1.329 personen (1.136 SE in 2014)	Verwachting is afname met 50 SE per jaar= ca. 65 personen
Totaal aantal personen	**6.816 personen (excl. Nuggers: deze zijn nog p.m.)**	**Mogelijk toename o.a. door toevoeging Nuggers**

Cijfers Sociale Zaken, gemeente Breda, aug. 2014

Daarnaast gaan nieuwe groepen onder de Participatiewet vallen, zoals de nieuwe werklozen met een arbeidsbeperking die voorheen in aanmerking zouden komen voor de WSW of de Wajong, plus de nieuwe Wajongers die studeren of wel een baan hebben, maar aanvullende inkomensondersteuning nodig hebben. De gemeente Breda heeft op basis van de instroom in afgelopen jaren in de WSW en Wajong[9] een schatting gemaakt van het aantal personen met een arbeidsbeperking in Breda, dat onder de Participatiewet gaat vallen.

Nieuwe doelgroepen	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Voorheen Sw-instroom	54	54	54	54
Voorheen Wajong-instroom (plus Nuggers)	87	87	87	87
Instroom Wajongers met inkomensondersteuning	56	56	56	56
Totaal extra instroom per jaar	**197 personen**	**197 personen**	**197 personen**	**197 personen**

Cijfers afdeling Sociale Zaken, gemeente Breda, aug. 2014

Jaarlijks verwacht de gemeente Breda overall een extra instroom van ca. 200 personen uit de nieuwe doelgroepen, die bediend moeten worden in het participatiebeleid. Gezien de verwachte nieuwe instroom ieder jaar van 200 nieuwe cliënten met een beperking, plus de verwachte extra instroom in de WWB door de slechte economische situatie, kan het aantal te bedienen cliënten in de loop der jaren snel oplopen. In de huidige slechte arbeidsmarkt lopen vooral ouderen (55+) en jongeren een grote kans op werkloosheid.

Om iets te kunnen zeggen over de uitstroom- en participatiemogelijkheden van de personen die onder de Participatiewet vallen, is het belangrijk om een aantal gegevens van de huidige WWB-ers en WSW-ers in kaart te brengen, zoals de leeftijd, de duur van de uitkering, de afstand tot de arbeidsmarkt, de huidige in- en uitstroomgegevens, eventuele arbeidsbeperkingen c.q. de (resterende) arbeidscapaciteit e.d..

Overzicht Kenmerken van de huidige Bredase WWB-ers

Kenmerken WWB-ers	**Percentage /aantal in Breda**
Totaal aantal (d.d. 1 aug. 2014)	5.487 personen (4.819 uitkering + 668 partners)
Duur uitkering	Ca. 50% langer dan 3 jaar, 37% langer dan 5 jaar
Leeftijd	Ca. 50% ouder dan 45 jaar, 25% is >55 jaar, 9% is <27 jaar
Huishouden	65% is alleenstaand, 20% alleenstaand ouder, 15% in gezin
Kinderen	Ongeveer een kwart heeft thuiswonende kinderen
Afstand tot arbeidsmarkt	67% heeft grote afstand tot arbeidsmarkt, ca. 23% kleinere afstand, ca. 9% heeft werk met subsidie of werk met aanvullende uitkering
Uitstroom naar arbeid	Ca. 7% (meetperiode 1-7-2012 tot 1-7-2013)
Overige uitstroom	Ca. 14% vanwege verhuizing, andere uitkering, geen inlichtingen (stoppen uitk.), detentie e.d. (meetperiode 1-7-2012 tot 1-7-2013)
Draaideurcliënten	Ca. 3% (145 personen)

Bron: Gegevens Gemeente Breda, kenmerken cliënten/partners periode 1-7-2012 tot 1-7-2013

Per 1 aug. 2014 zitten **5.487 personen** in het Bredase WWB/IOAW/IOAZ-bestand, waaronder 668 partners (= in totaal 4.819 uitkeringen). Het aantal WWB-ers is de afgelopen jaren

[9] Nieuwe jonge arbeidsgehandicapten die samenwonen met een verdienende partner of een vermogen hebben, zouden via de Wajong wel een uitkering hebben gekregen, maar krijgen in de WWB geen uitkering meer. Zij vallen dan onder de categorie Nuggers. Vandaar dat hun aantal op basis van UWV-gegevens wel geschat kan worden onder het kopje 'voorheen Wajong-instroom'.

opgelopen, zowel landelijk als in Breda. In Breda nam het aantal WWB-ers in 2013 toe met 755 personen (op het totaal aantal aanvragen van 3.017 [10]) (gemeente Breda, Jaarverslag 2013).

Een groot deel van de WWB-ers zit al lange tijd in de uitkering (ca. 50% > 3 jaar). Ongeveer de helft is ouder dan 45 jaar (een kwart ouder dan 55 jaar). Het merendeel is alleenstaand. Ongeveer een kwart van de WWB-ers heeft thuiswonende kinderen (dus ca. 1.200 gezinnen met kinderen). Tweederde van de WWB-ers heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. [11] De uitstroom naar arbeid vanuit de WWB is zowel landelijk als in Breda niet erg groot[12], in Breda slechts ca. 7% in de periode juli 2012-juli 2013. Daarnaast is ca. 14% uit de uitkering gegaan vanwege andere redenen, zoals verhuizing, 'geen inlichtingen', een andere uitkering e.d..

In hoeverre WWB-ers gezondheidsproblemen, beperkingen en daarmee een beperkt arbeidsvermogen hebben, komt niet naar voren uit deze gegevens. Landelijk gezien heeft ongeveer eenderde van de WWB-ers fysieke beperkingen en ongeveer eenderde psychische beperkingen/aandoeningen in 2012 (met enige overlap); ongeveer eenderde heeft een volledige vrijstelling van de arbeidsplicht in 2012 (Divosa Monitor 2013). In 2013 heeft landelijk gemiddeld 11% van de WWB-ers een volledige ontheffing van de arbeidsplicht vanwege medische redenen (Divosa-Monitor 2014). Welk percentage een gedeeltelijke ontheffing vanwege medische en/of psychische beperkingen/aandoeningen heeft, is niet bekend. Dit wordt niet geregistreerd in het landelijke registratiesysteem. Dat is mogelijk wel een belangrijke groep WWB-ers met arbeidsbeperkingen, die eventueel in aanmerking komt voor de te creëren extra (garantie)banen bij werkgevers, loonkostensubsidie, beschut werk, extra begeleiding e.d.. De conclusie is dat ook een belangrijk deel van de huidige WWB-ers arbeidsbeperkingen heeft, niet alleen de nieuw instromende doelgroepen.

De WSW-ers
In Breda zijn momenteel in totaal **1.329 personen** werkzaam binnen de WSW [13] (aug. 2014). Deze wonen voor het merendeel in Breda, een klein deel komt uit omliggende gemeenten. Breda verzorgt o.a. voor Baarle-Nassau de sociale werkvoorziening. Op de WSW-wachtlijst staan momenteel 115 personen. Breda kent verhoudingsgewijs weinig arbeidsgehandicapten. De Nota 'Werken@Breda' (gemeente Breda, 2012) constateert dat Breda het minst aantal arbeidsgehandicapten heeft van alle 10 grootste gemeenten in Nederland.

Van de WSW-ers in Breda werkt ongeveer eenderde 'binnen' op beschut werk met veel begeleiding, ongeveer eenderde 'buiten' (b.v. in het 'groen') met begeleiding van ATEA en ongeveer eenderde bij een externe werkgever (voor het merendeel gedetacheerd vanuit de gemeente/ATEA). Dat komt ongeveer overeen met een arbeidsvermogen van resp. 0-30%, 30-50% en 50-75%. De meeste mensen werken in de assemblage, verpakkingen en technische montage (40%), ongeveer 15% werkt in het Groen en 9% werkt in de schoonmaak. Hoewel de SW-bedrijven landelijk en in Breda de laatste jaren veel ingezet hebben om mensen uit de SW in

[10] In 2013 zijn 3.017 nieuwe aanvragen voor een WWB/IOAW/IOAZ-uitkering gedaan, aldus het Jaarverslag 2013 (gemeente Breda, 2014). Ca. 40% van de aanvragen wordt afgewezen, omdat zij niet in aanmerking komen voor een uitkering (vanwege een verdienende partner, te groot vermogen e.d) of worden naar een andere uitkering verwezen.

[11] De kenmerken van het Bredase WWB-bestand komen ongeveer overeen met het landelijke beeld omtrent de WWB (Jaaroverzicht Beleidsinformatie SZW 2011-2013, Ministerie van SZW, 2014).

[12] Door de huidige slechte arbeidsmarktsituatie is de uitstroom naar arbeid vanuit de WWB zowel landelijk als in Breda niet erg groot. Uit onderzoek van SEO ('Lange termijneffecten van re-integratie', nov. 2013) komt naar voren dat effecten van re-integratie vooral op de lange termijn te zien zijn, tot acht jaar na inzet van de trajecten. Vooral langere trajecten voor mensen met een redelijke afstand tot de arbeidsmarkt laten op lange termijn duidelijk positieve effecten zien (SEO, 2013).

[13] Landelijk gaat het in totaal om ruim 100.000 werknemers in de WSW, waarvan 6% een dienstverband bij een externe werkgever heeft (met aanvullende begeleiding vanuit de SW), ongeveer 30% gedetacheerd is bij een externe werkgever en ongeveer 60% 'binnen' of 'buiten' in SW-verband werkt. Dat komt ongeveer overeen met de verhouding in Breda.

een dienstverband bij externe werkgevers te krijgen, is dat aantal niet erg groot. Daarbij ging het over het algemeen om mensen met relatief de minste beperkingen.

De Participatiewet garandeert de huidige WSW-ers dat hun baan behouden blijft en dat het aantal WSW-ers uitsluitend door natuurlijk verloop zal afnemen[14]. Natuurlijk verloop doordat personen bijvoorbeeld met (vervroegd) pensioen of naar een andere uitkeringsregeling (ziektewet, WIA of Wajong) gaan, een reguliere baan bij een reguliere werkgever vinden of vertrekken vanwege andere redenen (b.v. verhuizing of overlijden).
De gemeente Breda verwacht dat het aantal WSW-ers in Breda de komende jaren met ongeveer 65 personen per jaar zal afnemen. Dit aantal is gebaseerd op het gemiddelde 'natuurlijke verloop' in de afgelopen jaren, de huidige leeftijd en de beperkingen e.d. van de huidige WSW-ers. Het is natuurlijk niet zeker of dit natuurlijke verloop gehaald kan worden (de uitstroom wisselt nogal per jaar). Breda kiest er in principe voor om de afbouw door middel van natuurlijk verloop te laten plaatsvinden en niet over te gaan tot beëindiging van tijdelijke contracten of gedwongen ontslagen. Met de berekende 'natuurlijke uitstroom' van ca. 65 personen per jaar haalt Breda overigens nog niet de door het Rijk geplande bezuiniging op de WSW in de komende jaren (zie hoofdstuk 5).

De huidige WSW-ers, waar de gemeente Breda verantwoordelijk voor is, hebben net als de huidige WWB-ers een relatief hoge leeftijd (ruim 60% is ouder dan 45 jaar, 30% is ouder dan 55 jaar). Slechts 6% is jonger dan 27 jaar. Ongeveer 400 SW-ers zijn in de leeftijd van 55 jaar of ouder, waarvan zo'n 160 personen tussen de 60 en 65 jaar die in de komende 5 jaar met pensioen gaan. In de eerste helft van 2014 zijn reeds 37 personen uit de Bredase SW gestroomd, niet alleen vanwege pensioen, maar ook omdat zij uitvielen, verhuisd zijn, overleden zijn of anderszins.

4. De instrumenten van de Participatiewet en de reeds gemaakte afspraken

De Participatiewet kent zoals gezegd een aantal nieuwe instrumenten, waar de gemeenten zelf afspraken over moeten maken en regels over moeten vastleggen. Dit betreft onder meer de nieuw te creëren garantiebanen, de nieuwe voorziening 'beschut werk', een nieuwe categorie loonkostensubsidie en de no-risk-polis. Hieronder volgt een overzicht van de beschikbare instrumenten in het kader van de Participatiewet, inclusief de raakvlakken en integraliteit met de WMO/jeugdzorg.

Instrumenten	Voor wie?	Afspraken over gemaakt?
1. Reguliere banen	In principe iedereen	Geen afspraken over aantal te creëren banen
2. Huidige WSW-banen	Alleen huidige WSW-ers, geen nieuwe instroom meer vanaf 1 jan. 2015	De Participatiewet stelt 'behoud van rechten voor de huidige WSW-ers' en 'afbouw uitsluitend d.m.v. natuurlijk verloop'. Ook als een WSW-er in extern dienstverband aan de slag gaat, behoudt deze een terugkeergarantie naar WSW.
3. Extra (garantie)banen bij reguliere werkgevers	Mensen die onder de participatiewet vallen en minder dan 100% WML kunnen verdienen, met voorrang voor Wajongers +WSW-wachtlijst. Het UWV beoordeelt of iemand wel of geen arbeidsvermogen heeft (normen Schattingsbesluit[15]). Het UWV beoordeelt ook of	De Participatiewet staat of valt met het creëren van extra banen. Het Rijk heeft vastgesteld dat 715 garantiebanen voor arbeidsgehandicapten in de

[14] Landelijk wordt een afbouwperiode van ongeveer 40 jaar voor de gehele WSW verwacht.

[15] Rond de zomer van 2014 stelt het Rijk het 'Schattingsbesluit' vast, waarin het begrip arbeidsvermogen en de normen voor beoordeling worden vastgelegd. Het UWV beoordeelt of iemand voor 100% arbeidsongeschikt is

	iemand tot de doelgroep 'baangarantie' behoort of niet (op basis van wettelijk beoordelingskader)[16]. De gemeente beoordeelt op de werkplek hoe hoog de loonwaarde van iemand is en of iemand meer of minder dan 100% WML kan verdienen met fulltime werk of dat iemand een medische urenbeperking heeft. Een persoon kan eerst 3 maanden onbetaald op proef geplaatst worden bij een werkgever.	Regio West-Brabant gecreëerd moeten worden vóór 2016. Het Rijk gaat dit monitoren. Gemeenten dienen strakke afspraken te maken. Mogelijk kan Breda extra afspraken i.k.v. social return maken bij subsidies en aanbestedingen?
4. Beschut werk	Mensen die dusdanig veel arbeidsbeperkingen hebben dat zij niet bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen. Beschut werk kan binnen de SW, via detachering of extern bij een werkgever. Het UWV beoordeelt of iemand een indicatie 'beschut werk' heeft/krijgt en adviseert de gemeente. Landelijke beoordelingscriteria worden nog opgesteld.	In de Participatiewet zijn geen afspraken over het aantal[17] door de gemeenten te creëren beschutte banen gemaakt. Gemeenten bepalen aantal, omvang en vormgeving zelf, maar overleg met vertegenwoordigers van de doelgroep is verplicht, evenals regionale afstemming en afspraken. Het Ministerie gaat 'beschut werk' monitoren.
5. Loonkostensubsidie	Werkgevers ontvangen loonkostensubsidie voor mensen met een indicatie 'beschut werk' en voor mensen met een arbeidsbeperking die minder dan 100% WML kunnen verdienen met fulltime werk. Mensen met een medische urenbeperking komen niet in aanmerking voor loonkostensubsidie, tenzij zij ook een beperking per uur hebben. De gemeente beoordeelt de loonwaarde[18] van iemand (en dus hoeveel loonkostensubsidie ev.) en of iemand een urenbeperking dan wel beperking per uur heeft, maar kan advies vragen aan UWV. De gemeente mag mensen eerst drie maanden onbetaald op proef laten werken bij een werkgever om de loonwaarde te bepalen (en of iemand in aanmerking komt voor loonkostensubsidie of niet).	De Participatiewet stelt: loonkostensubsidie kan tot 70% van het WML bedragen. De Participatiewet verplicht gemeenten loonkostensubsidie te verstrekken aan werkgever die iemand uit de doelgroep aanneemt. Gemeenten moeten verder zelf (wel regionaal afgestemd) afspraken en regels vastleggen over inzet loonkostensubsidies. Er mag geen beperking qua duur aangebracht worden. In I-deel komt apart budget voor loonkostensubsidies. Gemeenten kunnen zelf ook loonkostensubsidie ontvangen voor beschut werk.
6. No-Risk Polis	Gemeenten kunnen een verzekering tegen ziekte/arbeidsongeschiktheid gedurende twee jaar afsluiten voor personen met een arbeidsbeperking uit de gemeentelijke doelgroep die bij een werkgever een dienstverband aangaan.	Gemeenten mogen zelf doelgroep, hoogte en duur bepalen van deze door gemeenten af te sluiten no-risk-polis. Wel moeten afspraken regionaal afgestemd worden. Nog geen afspraken gemaakt.

(Wajong of WIA) of dat iemand nog wel kan werken (en dus onder de Participatiewet en de gemeente valt). Gemeenten kunnen dit oordeel niet beïnvloeden of aanvechten.

[16] Deze mensen komen in een doelgroepenregister te staan, zodat gemeenten en werkgevers weten of personen tot de doelgroep van de 'baangarantie' behoren.

[17] Het Kabinet wil op termijn 30.000 beschutte werkplekken. Dat is overigens vele malen minder dan het huidige aantal SW-plaatsen.

[18] Het Ministerie gaat nog minimumeisen voor de beoordeling van de loonwaarde opstellen. Daarin zal o.a. worden opgenomen dat de loonwaarde op de werkplek bepaald wordt met inbreng van de werkgever, door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige en op basis van objectieve criteria. Ieder jaar wordt de loonwaarde van diegenen die bij een externe werkgever werken, opnieuw beoordeeld. Bij beschut werk is dat om de drie jaar.

7. Individuele studietoelage	Studenten ≥ 18 jaar met een arbeidsbeperking, zonder vermogen, die niet 100% WML kunnen verdienen. Gemeente beoordeelt de loonwaarde van aanvragers.	Gemeenten moeten hoogte en frequentie bepalen. Nog geen afspraken gemaakt over beoordeling en inzet.
8. Ondersteuning/-voorzieningen richting arbeidsmarkt/banen	Mensen die extra ondersteuning nodig hebben richting of bij werk, aanpassingen van de werkplek/het werk of begeleiding bij het werk (b.v. jobcoach). Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de re-integratie en begeleiding van deze mensen, ook als zij werkloos/ziek/arbeidsongeschikt worden (en een uitkering van het UWV via ziektewet of WIA[19] ontvangen).	Geen afspraken gemaakt over doelgroep, aantal, instrumenten/aanpassingen
9. (Leer)werkplekken	WWB-ers die stages en werkervaring nodig hebben en personen die tijdelijk via 'verloning' werk verrichten bij of via de gemeente.	Afspraak in Nota Werken@Breda is: vooral te richten op gemotiveerde WWB-ers, naast gedwongen verloning van niet-willers/mogelijke fraudeurs. Breda heeft afspraak dat bij subsidies en aanbestedingen de organisaties/bedrijven 5% social return banen creëren.
10. Sociale activerings-trajecten	Mensen op de eerste paar treden van de participatieladder	In Begroting 2014 staat een voorgenomen aantal van 300 activeringstrajecten in 2014 genoemd. Geen afspraken over jaarlijks minimum aantal trajecten.
11. Dagbesteding	Mensen die vanwege hun handicap/beperkingen uitsluitend dagbesteding aankunnen. Met de decentralisatie van de WMO vervalt per 1 jan. 2015 de centrale indicatie voor 'dagbesteding'. Het is aan de gemeente om te bepalen welke gemeentelijke voorziening het beste aansluit bij betrokkenen.	ATEA verzorgt ook deel dagbesteding. Afstemming nodig tussen beschut werk, WMO-dagbesteding en maatschappelijke organisaties. Integrale afstemming nodig met WMO-hulp en WMO-budget.
12. Hulpverlenings-trajecten	Mensen die hulp nodig hebben om zelfstandig te kunnen wonen, te participeren en indien mogelijk een zelfstandig inkomen te bereiken, moeite hebben met rondkomen (en/of schulden), en/of hulp bij opvoeden c.q. jeugdzorg nodig hebben	Afspraken zijn nodig voor een integrale aanpak van hulp en (jeugd)zorg en de doelgroep Participatiewet. Integraliteit Participatie, WMO, jeugdzorg, schuldhulp, afstemming zorgorganisaties en 1 gezin-1 plan – 1 regisseur?
13. Tegenprestatie	WWB-ers die niet deelnemen aan een leerwerktraject of activering	Notitie Tegenprestatie (Breda) in juni 2014. Nog geen afspraken over welke groepen en wat geldt als tegenprestatie (soort, duur, wel/niet geformaliseerd, maatregelenbeleid?)[20]

Uit het overzicht blijkt dat vanuit het Rijk nog weinig criteria en eisen vastgelegd zijn met betrekking tot de instrumenten, behalve de doelgroep-omschrijving van 'beschut werk' en de 'garantiebanen'. De gemeente moet zelf nadere afspraken maken met betrekking tot de inzet van instrumenten.

[19] De Participatiewet stelt dat gemeenten dienen te zorgen dat zo min mogelijk gebruik gemaakt wordt van de Ziektewet, de WIA en de Wajong. Gemeenten moeten inzetten op maximaal herstel en maximale arbeidsinpassing/werkhervatting.

[20] Notitie 'Tegenprestatie' is op 24 juni 2014 besproken in de cie Economie. De Verordening 'Tegenprestatie' komt in het najaar in de commissie/raad aan de orde.

5. De financiële middelen

Het Re-integratie/Participatiebudget dat vanuit het Rijk naar de gemeente Breda komt, is de afgelopen jaren fors afgenomen: van ca. 23 mln. in 2010 naar ca. 6 mln. in 2014. De komende jaren gaat het totale participatiebudget (participatie plus de WSW-gelden) dat vanuit het Rijk komt naar verwachting dalen van ongeveer 34,4 mln. in 2014 naar ongeveer 28,3 mln. in 2018, terwijl de totale doelgroep van de participatiewet gaat toenemen vanwege de nieuwe doelgroepen.

In een overzicht ziet de financiering voor de gemeente Breda er voor de komende jaren als volgt uit:

Budget x 1.000	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
WSW-uitvoeringskosten	28.408	26.718	25.189	23.685	22.216
Re-integratie-middelen	6.015	5.573	5.130	4.708	4.544
Nieuwe doelgroepen [21]		231	657	1.080	1.455
No Risk polis		17	34	52	70
Totaal budget	**34.423**	**32.539**	**31.007**	**28.525**	**28.285**
Aandeel WSW		**82%**	**81%**	**83%**	**79%**

Bron: Afdeling Sociale Zaken, Gemeente Breda, Meest recente gegevens participatiebudget Breda, aug. 2014

Eind juni 2014 heeft de Minister het voorlopige participatiebudget voor 2015 voor gemeenten bekend gemaakt, zoals dat op basis van een nieuw verdeelmodel is vastgesteld. De gemeente Breda ontvangt voor 2015 een budget van 5,82 mln. voor re-integratie, plus 26,718 mln. voor de oude WSW-doelgroep = in totaal 32,54 mln. als totale participatiebudget. Uit het overzicht blijkt dat het beschikbare budget voor de inzet van re-integratie-instrumenten voor de doelgroep van de Participatiewet en het aanvullende budget voor de nieuwe doelgroepen gering is. Het budget voor de nieuwe doelgroepen loopt jaarlijks langzaam op, maar het WSW-budget en het overige re-integratiebudget daalt door de jaren heen.

Het is aan de gemeenteraad om te bepalen hoe de verdeling van het beperkte budget plaatsvindt, of eventueel extra geld gevoteerd wordt en welke instrumenten voor welke doelgroepen ingezet worden. Het Rijk berekent het gemeentelijke SW-budget aan de hand van de gerealiseerde uitstroom in het verleden, maar dan met een jaar vertraging. Dat betekent dat gemeenten die nu in 2014 de WSW al versneld hebben afgebouwd (b.v. door tijdelijke contracten niet te verlengen), volgend jaar een versnelde afbouw van het budget tegemoet kunnen zien. De gemeente Breda heeft zoals gezegd vooralsnog gekozen voor behoud van het huidige aantal WSW-plaatsen in 2014. In de komende jaren daalt het WSW-budget op basis van de geschatte natuurlijke uitstroom, maar ook daalt het budget per SW-plaats dat vanuit het Rijk beschikbaar is.

Vergeleken met gemeenten van min of meer gelijke grootte gaat de gemeente Breda een relatief gering participatiebudget ontvangen, in ieder geval beduidend minder dan Groningen (48,2 mln.), Tilburg (45,4 mln.), Enschede (53 mln.), Nijmegen (39,4 mln.) en Arnhem (44,2 mln.). Buurgemeente Den Bosch (met 143.745 inwoners zo'n 35.000 inwoners minder dan Breda) ontvangt bijna hetzelfde bedrag als Breda (Den Bosch ontvangt 31,9 mln.). Oorzaken zijn dat Breda, naast relatief weinig arbeidsongeschikten, nog steeds een relatief gunstige arbeidsmarkt vertoont (in ieder geval ten opzichte van krimpgebieden). Het Ministerie houdt in de nieuwe budgetverdeling onder meer rekening met de bevolkingssamenstelling van gemeenten en de

[21] In de meeste recente gegevens van aug. 2014 maakt het Rijk geen onderscheid meer tussen 'gewoon re-integratiebudget' en budget voor de nieuwe doelgroepen en de no-risk-polis. Wat betreft het budget voor de nieuwe doelgroepen en de no-risk-polis zijn de gegevens uit april 2014 hier in de tabel aangehouden.

lokale arbeidsmarkt [22]. Vanuit de VNG en andere instanties bestaat overigens veel kritiek op dit verdeelmodel, omdat het model overall-kenmerken van een gemeente bij het model betrekt en het bedrag niet uitsluitend gebaseerd is op het aantal bijstandscliënten en aantal werklozen met een arbeidsbeperking dat een gemeente moet re-integreren.

Sociaal Deelfonds
Het is de bedoeling dat per 1 jan. 2015 het Participatiebudget, het WMO-budget en het budget voor de jeugdzorg samengevoegd worden in één Sociaal Deelfonds bij gemeenten. Gemeenten krijgen daardoor de vrijheid om een integraal beleid te voeren en hierbinnen (enigszins) te kunnen schuiven met budgetten tussen de verschillende terreinen. De eerste jaren moeten de verschillende budgetten nog wel worden onderscheiden binnen het Sociaal Deelfonds, aangezien het Rijk de budgetstromen wil monitoren. Op alle drie budgetten wordt overigens (fors) bezuinigd in de komende jaren, zodat de keuzes om te schuiven binnen het totale budget beperkt zijn of in ieder geval belangrijke consequenties hebben voor de drie terreinen, tenzij de gemeente zelf extra geld ter beschikking stelt. Vanuit het Rijk wordt verondersteld dat een integrale aanpak op de drie terreinen tot besparingen kunnen leiden. De vraag is echter in hoeverre meer integraliteit c.q. meer integrale hulp en ondersteuning op de drie terreinen kan leiden tot een efficiënter beleid en daarmee tot financiële voordelen. De overlap tussen participatiewet, WMO en jeugdzorg qua doelgroepen is beperkt, in die zin dat niet alle WWB-ers, SW-ers en Wajongers aanvullende hulp en zorg vanuit de WMO en/of jeugdzorg nodig hebben (jeugdzorg alleen de kinderen van de WWB-ers, SW-ers, Wajongers) en anderzijds valt de meerderheid van de WMO-ers en jeugdzorgdoelgroep [23] niet onder de participatiewet. Om integraliteit van aanpak mogelijk te maken, is het wel noodzakelijk dat de benodigde informatie over de groepen waar wel overlap bestaat, beschikbaar is (anders is het doel 1 gezin–1 plan–1 regisseur nooit te bereiken).

Baten uit werk – begroting ATEA
Naast kosten levert het verrichte werk binnen ATEA (SW, leerwerkbedrijven, Neovita) ook baten (productiviteit) op. De Begroting 2014 van ATEA vermeldt aan verwachte baten uit werk in 2014 in totaal ca. **13,7 mln.** Veruit het meeste hiervan wordt verdiend binnen de SW-(leer)werkbedrijven (Industrie, groen, schoonmaak etc.), namelijk 8,4 mln. Naast werk en begeleiding van SW-ers verzorgt het LWB ook leerwerkplekken voor WWB-ers. Daarnaast komen baten uit sociale activering, sociale detachering o.a. via Werk a/d Wijk en detachering van WWB-ers en SW-ers bij externe werkgevers (via Neovita), samen goed voor ongeveer 2,6 mln. Ook bij Vindingrijk (ca. 1 mln.) worden baten uit werk behaald.

Een overall berekening van alle baten (uit werk en uit subsidies) en alle kosten laat in de begroting van ATEA voor 2014 een tekort zien van ca. 800.000 euro, voornamelijk veroorzaakt door de slechte arbeidsmarkt en minder binnengehaald werk en detacheringen dan verwacht. Daarnaast moeten in het kader van de nieuwe participatiewet meer kosten worden gemaakt door omvormingen in de organisatie, opleiding, automatisering e.d.. De komende jaren worden in dat kader nog meer kosten verwacht vanwege de afbouw van de WSW en de benodigde ombouw van de organisatie. In het Coalitieakkoord 2014-2018 staat een (bedrijfs)risicoreserve voor o.a. ATEA opgenomen van 21 mln. Daarnaast is nog een risicoreserve van 20 mln. voor alle 3 decentralisaties (participatie, jeugdzorg, WMO) opgenomen.

6. De inrichting van de organisatie en bedrijfsvoering

De Participatiewet betekent dat SW-bedrijven en Sociale Diensten een belangrijke ombouw qua organisatie, bedrijfsvoering en dienstverlening (o.a. cultuur) zullen moeten doorvoeren. Dit betekent belangrijke vraagstukken met betrekking tot de vormgeving, de werkwijze en de mogelijkheden om de bedrijfsvoering en dienstverlening effectiever en efficiënter vorm te geven.

[22] In de berekening van het budget worden kenmerken van de bevolkingssamenstelling als leeftijd, opleidingsniveau, leefvorm van inwoners, het aantal koopwoningen, het aantal personen met een niet-westerse achtergrond betrokken, als ook kenmerken van een wijk, gemeente en regio qua lokale arbeidsmarkt.

[23] Het merendeel van de WMO-ers is ouder dan 65 jaar en de jeugdzorgdoelgroep is jonger dan 18 jaar.

De Participatiewet stelt in deze een aantal eisen. Zo stelt de Participatiewet dat regionale samenwerking in een regionaal Werkbedrijf verplicht is voor gemeenten, maar stelt daarbij geen normen ten aanzien van de vormgeving vast. Hoe de regionale samenwerking in een regionaal werkbedrijf vorm gegeven wordt, is aan gemeenten zelf. De Participatiewet schrijft in deze wel voor dat de extra garantiebanen op regionaal niveau geregeld worden, dat regionaal eenduidige afspraken gemaakt worden over de inzet (en regelgeving) van instrumenten en eenduidige afspraken over beschut werk gemaakt worden.

De gemeente Breda en de Regio West-Brabant hebben, evenals de meeste van de 35 arbeidsmarktregio's, vooralsnog gekozen voor een regionaal arbeidsmarktplatform (Rpa), waarin een gezamenlijke regionale arbeidsmarktaanpak en werkgeversbenadering is vormgegeven. Aan dit overlegplatform nemen zowel gemeenten, UWV, de vakbond, onderwijsinstellingen, als werkgeversorganisaties deel met als doel om knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken en de aansluiting tussen onderwijs-arbeidsmarkt te verbeteren. Penvoering en projectmanagement van het Rpa West-Brabant is bij de GR Regio West-Brabant belegd. In het Uitvoeringsprogramma 2012-2015 van het Rpa zijn reeds regionale afspraken gemaakt dat werkgevers in de periode tot 2015 zo'n 100 extra banen voor personen uit de groep 'onbenut arbeidspotentieel' [24] gaan creëren in de regio. Daarmee is de regio West-Brabant één van de weinige regio's waar concrete afspraken voor extra banen gemaakt zijn, zo komt naar voren uit een vergelijkend onderzoek van het Ministerie (Inspectie SZW, *Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid*, maart 2014). De Inspectie constateert dat de doelstellingen in de meeste regio's nogal vaag en abstract blijven, veelal handelen over mogelijke komende tekorten aan werknemers in plaats van over het huidige tekort aan banen en dat verder nog weinig concrete afspraken met werkgevers voor het creëren van banen zijn gemaakt. De Inspectie SZW constateert dat de huidige landelijke resultaten tot op heden teleurstellend zijn qua afspraken over banen. Het voornaamste doel van regionale arbeidsmarktplatforms/werkbedrijven zal in de komende jaren het daadwerkelijk creëren van extra banen voor de doelgroep van de garantiebanen moeten zijn. Het Ministerie heeft recentelijk bepaald dat vóór 2016 715 extra garantiebanen in de regio West-Brabant gecreëerd moeten zijn. De gemeente Breda heeft, o.a. vanwege haar regionale centrumfunctie, hierin mede een belangrijke taakstelling liggen, die nog nadere uitwerking en concretisering behoeft.

Naast deze regionale samenwerking heeft de gemeente Breda reeds in 2012 gekozen voor een interne samenvoeging van de Sociale Dienst, de re-integratiepoot en het SW-bedrijf tot één integrale gemeentelijke organisatie, de ATEA-groep. Het doel is onder meer om een integrale werkwijze ten aanzien van de participatie/re-integratie en de uitkering van alle gemeentelijke doelgroepen van de Participatiewet in Breda mogelijk te maken, waarbij de expertise van het SW-bedrijf ook ingezet kan worden voor andere re-integratiegroepen (al of niet met een arbeidsbeperking). De gemeente Breda heeft uitdrukkelijk gekozen voor een organisatie dichtbij de eigen burgers, waarbij ook de acquisitie van werk dichtbij en direct gericht op Bredase bedrijven/werkgevers kan plaatsvinden. ATEA is (eigendom en) onderdeel van de gemeente Breda met een eigen directeur en met een zelfstandige taakstelling (baten en lasten dienen zoveel mogelijk in evenwicht te zijn). Omringende (c.q. regio)gemeenten kunnen eventueel werktrajecten of beschut werk inkopen bij ATEA [25].

Andere gemeenten en regio's in den lande hebben nog geen keuze of andere keuzes gemaakt in de vormgeving van het SW-bedrijf en sociale dienst. Brancheorganisatie Cedris constateert in een inventarisatie (Nieuwsbrief Cedris, mei 2014) dat de helft van alle gemeenten op dat moment

[24] Onder 'Onbenut arbeidspotentieel' vallen alle uitkeringsgerechtigden en werkloze Nuggers, dus niet specifiek alleen mensen met een arbeidsbeperking.

[25] In de regio West-Brabant zijn twee andere SW-bedrijven: de GO, een gemeenschappelijke regeling van 6 gemeenten (Aalburg, Oosterhout, Drimmelen, Woudrichem, Werkendam en Geertruidenberg) voor de uitvoering van de SW (met ca. 570 SW-ers); en de WVS-groep, een gemeenschappelijke regeling van 9 gemeenten voor de uitvoering van de SW voor Roosendaal, Bergen Op Zoom, Halderberge, Steenbergen, Moerdijk, Rucphen, Etten-Leur, Woensdrecht en Zundert (met ca. 2.830 SW-ers).

nog niet precies weet in welke vorm het SW-bedrijf na 1 januari 2015 verder kan gaan en in welke relatie het SW-bedrijf gaat functioneren ten opzichte van het uitkeringsbeleid en overige participatiebeleid. De andere helft van de gemeenten heeft veelal uit drie modellen gekozen:

1. Een model waarin SW-bedrijf, uitkeringsbedrijf en werkbedrijf fuseren tot één bedrijf, ofwel binnen één gemeente ofwel in z'n geheel regionaal georganiseerd. Deze vorm komt in zo'n 10% van de gemeenten voor, o.a. dus bij de gemeente Breda en b.v. op Walcheren;
2. Een model waarin een knip tussen het uitkeringsbeleid en het (leer)werkbedrijf gemaakt is, waarbij het ene deel de uitkeringen verzorgd en het andere deel alles met betrekking tot re-integratie, werk en leertrajecten organiseert. Deze vorm komt in ongeveer eenderde van de gemeenten voor, o.a. in Delft en Lelystad. In Noord-Brabant is deze vorm onder meer te zien in Eindhoven en Tilburg[26], die beide zijn aangesloten op een regionaal SW-bedrijf. Deze regionale SW-bedrijven gaan nu de bedrijfsvoering aanvullen/ombouwen naar een werk-leerbedrijf voor beschut werk en re-integratie voor alle aangesloten gemeenten.
3. De derde variant die voorkomt, bij ongeveer 10 procent van de SW-bedrijven, is een nieuwe organisatie die in drie delen is opgeknipt. Dit gebeurt vooral in grote gemeenten, onder meer in Groningen, Enschede en Rotterdam. De onderdelen (uitkering en) regulier werk, werk met begeleiding en beschut werken zijn daarbij uit elkaar gehaald.

Op dit moment is nog niet te zeggen welk model effectiever en efficiënter is en welke voordelen en nadelen aan verschillende modellen kleven. Onderzoek zal daar in de loop der tijd mogelijk licht op kunnen werpen.
Wel is het duidelijk dat een aantal grote regionale SW-bedrijven[27], georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling, inmiddels tegen omvangrijke financiële tekorten (en in sommige gevallen faillissement) zijn aangelopen. Deze ' molochen' bleken niet goed bestuurbaar door gemeenten, omdat de benodigde informatie, het benodigde toezicht en de benodigde sturing ontbrak. De komende jaren neemt het risico van financiële tekorten verder toe voor regionaal georganiseerde SW-bedrijven, omdat de SW afgebouwd wordt, werk en werknemers afgestoten moeten worden en de bedrijfsvoering omgebouwd moet worden naar een leerwerkbedrijf voor alle doelgroepen van de participatiewet. SW-bedrijven die uitsluitend voor de SW werken, zijn daardoor uitermate kwetsbaar.

Bij het eerste model, zoals Breda het ingericht heeft, kan een integraal uitkeringsbeleid en werkbeleid goed vorm krijgen, kan een integraal aanbod aan alle groepen worden geboden en kan daarnaast vanuit één centraal regionaal overlegpunt eenduidige afspraken met werkgevers gemaakt worden (zoals via het Rpa). Nadeel is mogelijk dat verschillende werkzaamheden, geldstromen en verschillende groepen gemakkelijk door elkaar heen lopen en deze mogelijk moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn in een dergelijk integrale organisatie. Ook moeten aparte regionale afspraken gemaakt worden over het creëren van banen en tot concrete afspraken gekomen worden op welke punten regionaal samengewerkt wordt en wie waarvoor verantwoordelijk is.
Nadeel is mogelijk ook dat als een dergelijke integrale organisatie ook nog eens in z'n geheel regionaal georganiseerd wordt en een groot gebied met veel cliënten omvat, dit gemakkelijk een nog omvangrijkere moloch wordt dan de huidige regionale SW-bedrijven. Een dergelijke organisatie is moeilijk te sturen en te controleren, zo constateert o.a. bestuurskundige Menno Fenger in een contra-expertise (in opdracht van Cedris) van de verschillende varianten (nieuwsbrief Cedris, mei 2014).

[26] Eindhoven is aangesloten bij het regionale SW-bedrijf Ergon, dat naast voor Eindhoven ook voor Heeze-Leende, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening doet. Ergon heeft ruim 2.700 werknemers. Tilburg is samen met 6 andere gemeenten aangesloten bij de Diamant-groep, een SW-bedrijf dat al de overstap gemaakt heeft naar leerwerkbedrijf voor alle aangesloten gemeenten. De Diamantgroep heeft ruim 3.000 werknemers.

[27] Zo is het regionale SW-bedrijf Licom in Limburg failliet gegaan, nadat deze gemeenschappelijke regeling wel erg groot was geworden en erg op afstand van gemeenten was geplaatst. Ontstane tekorten werden een tijd lang verzwegen en een adequaat toezicht en adequate sturing vanuit de aangesloten gemeenten ontbrak.

Bij het tweede model zijn de verschillende werkzaamheden goed te scheiden en kan iedere poot zich goed op hun doelgroep richten. De scheiding tussen uitkering en werk kan echter ook tot informatieverlies leiden en het kan erg lastig zijn om fraudegevallen en niet-willers aan te pakken. Zonder integrale casemanager is een integrale aanpak niet goed mogelijk. Bovendien kan bij regionalisering van alle re-integratiewerkzaamheden het voor gemeenten moeilijk zijn om hun cliënten goed in de gaten te houden en om de re-integratie dichtbij de burgers te organiseren. Een gemeentelijke integrale aanpak van WMO, jeugdzorg en participatie kan eveneens erg lastig te organiseren zijn.
Bij het derde model worden verschillende werkzaamheden, groepen en uitkeringen nog verder van elkaar gescheiden en kan een integraal beleid voor iedereen sterk bemoeilijkt worden.

Welk model ook gekozen wordt, voor iedere SW-organisatie en Sociale Dienst betekent de Participatiewet dat een belangrijke (geleidelijke) ombouw van de bedrijfsvoering en de uitvoering nodig is. Enkele vragen en kwesties komen in hoofdstuk 7 onder punt 6 aan bod.

7. De openstaande vraagstukken, keuzes en de eventuele knelpunten

De Participatiewet brengt belangrijke vraagstukken, keuzes en mogelijke knelpunten/risico's met zich mee voor de gemeente(raad). De gemeente Breda moet zoals gezegd in het najaar van 2014 belangrijke keuzes en afspraken maken en belangrijke besluiten nemen ten aanzien van de Participatiewet.
De belangrijkste vraagstukken, keuzes en eventuele knelpunten liggen in eerste instantie in het beperkte budget, de toenemende, zwaardere doelgroep en de mogelijke inzet van instrumenten. Als gemeenten ervoor kiezen om zelf geen extra financiële middelen in te zetten, zullen scherpe keuzes nodig zijn ten aanzien van de inzet van verschillende instrumenten, welke instrumenten voor welke groepen en welke inhoudelijke en financiële afwegingen gemaakt worden.

Hieronder komen een achttal belangrijke hoofdvraagstukken, keuzes en eventuele knelpunten aan de orde, onderverdeeld in een aantal subvragen[28]:

1. Hoe kunnen voldoende nieuwe (extra) banen gecreëerd worden?

De Participatiewet staat of valt met het creëren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. De instroom in de WSW stopt immers per 1 januari 2015 en het participatiebudget neemt jaarlijks verder af. Alternatieven zullen dus gevonden moeten worden en wel zoveel mogelijk in reguliere banen, zo stelt de Participatiewet. Daartoe zijn in het Sociaal Akkoord landelijk afspraken met werkgevers- en werknemersorganisaties gemaakt, dat de overheid 25.000 extra banen en overige werkgevers 100.000 extra banen (zgn. garantiebanen) gaan creëren vóór 2026. Indien eind 2015 blijkt dat landelijk nog geen 9.000 extra banen zijn gecreëerd, gaat mogelijk de Quotumwet in (met een te halen quotum voor werkgevers op straffe van boete). De Participatiewet stelt dat geen verdringing van bestaande werkgelegenheid mag optreden. De doelgroep voor de extra banen zijn Wajongers en mensen >27 jaar met een arbeidsbeperking die geen 100% van het WML kunnen verdienen. Tot op heden zijn via het Regionaal Platform Arbeidsmarkt (Rpa) West-Brabant wel afspraken met werkgeversorganisaties gemaakt om 100 plaatsingen uit de groep 'onbenut arbeidspotentieel'[29] te creëren in de regio West-Brabant vóór 2015, maar zijn nog geen specifieke afspraken over het aantal te plaatsen arbeidsgehandicapten gemaakt. De Stichting van de Arbeid heeft in juni 2014 vastgesteld dat vóór 2016 minimaal 715 extra garantiebanen gecreëerd moeten worden in de regio West-Brabant. Daar zijn nog geen afspraken over gemaakt.

Het creëren van banen gaat echter naar verwachting niet vanzelf in de huidige economische situatie met een hoge werkloosheid. Ook de Raad van State plaatst grote vraagtekens bij de haalbaarheid van het vereiste aantal extra banen (Advies Raad van State ten aanzien van het kabinetsvoorstel 'Quotumwet', 1 juli 2014). Mogelijk betalen (sommige) werkgevers liever de boete (die in de Quotumwet opgenomen is) dan aan het quotum[30] te voldoen. De boete zal niet erg hoog zijn (mogelijk 5.000 euro per quotumplaats[31]), terwijl het in dienst nemen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten (mogelijk) nogal wat vraagt van werkgevers.

---

[28] De nummering van de hoofd- en subvragen volgt de nummering in de samenvattende matrix met hoofdvragen en subvragen (zie pag. 10-12).

[29] Dat betreft dus niet uitsluitend mensen met een arbeidsbeperking, maar in principe alle werklozen.

[30] Hoe het quotum precies per werkgever (>25 werknemers) berekend gaat worden, staat nog niet vast. In de quotumwet, die begin juli 2014 naar de Tweede Kamer is gestuurd, staat dat het de bedoeling is dat in 2013-2014 een nulmeting verricht wordt met betrekking tot het huidige aantal arbeidsongeschikte werknemers dat werkgevers in dienst hebben. Vervolgens wordt eind 2015 een (ingewikkelde) formule gehanteerd, waarin het quotum voor individuele werkgevers berekend wordt op basis van een verrekening met de nulmeting naar de omvang van het bedrijf. Het UWV gaat per werkgever berekenen hoeveel extra werknemers uit de doelgroep 'baangarantie' zij nog in dienst moeten nemen.

[31] Al kan dit dus voor grote bedrijven, die veel quotumplaatsen/garantiebanen moeten creëren, snel oplopen.

1a. De eerste vraag voor de gemeente Breda is daarom: 'hoe kan het benodigde aantal extra garantiebanen in de regio behaald worden'? En hoe kan de gemeente Breda daaraan bijdragen? Onder meer de VNG constateert dat het onduidelijk is in de Participatiewet wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het ontstaan van voldoende extra banen: is dat het Rijk, het regionale werkbedrijf/platform, werkgevers, gemeenten? (brief VNG aan Minister van SZW, febr. 2014). De VNG pleit daarom voor concrete afspraken over wie de regie voert. Een belangrijke vraag in deze is: Welke rol en verantwoordelijkheid neemt de gemeente Breda naar de regio toe op zich om, mede vanuit haar centrumfunctie, te zorgen dat er voldoende extra banen gecreëerd worden in de regio? Welke concrete afspraken maakt de gemeente Breda hiertoe?

1b. De tweede vraag is: Hoeveel beschikbare garantiebanen komen er in de stad en voor de Bredase doelgroep? En hoe kan de gemeente zelf als werkgever het voortouw in de werkgelegenheid voor hun cliënten nemen en waar zijn binnen de gemeente Breda extra banen te creëren? Met andere woorden: Hoeveel garantiebanen gaat de gemeente Breda zelf creëren?

1c. Daarnaast kan de vraag gesteld worden hoe de gemeente Breda Bredase werkgevers en organisaties kan stimuleren om voldoende garantiebanen in de stad te gaan creëren. Welke concrete afspraken kan de gemeente Breda met Bredase werkgevers maken om te zorgen dat er voldoende extra banen komen? Kunnen b.v. extra voorwaarden (bovenop de bestaande 5% social return-afspraken) gemaakt worden bij subsidies en aanbestedingen? Welke andere concrete afspraken kan de gemeente met werkgevers maken? Voor gemeenten is het belangrijk om te realiseren dat alleen strakke, duidelijke afspraken omtrent het creëren van banen (welke werkgevers gaan banen creëren en hoeveel banen per werkgever, gemeente incluis) zicht biedt op het daadwerkelijk realiseren van banen voor de doelgroep.

1d. Een belangrijke vraag is voorts welke budget de gemeente Breda uittrekt voor de ev. benodigde extra begeleiding van werknemers uit de doelgroep, aanpassingen van de werkplek, de no-risk-polis e.d. om werkgevers te ondersteunen? Alle extra inzet van gemeenten om werkgevers te verleiden, om extra banen te vinden, extra begeleiding, no-risk-polis, loonkostensubsidie e.d. in te zetten, leidt tot hogere kosten voor gemeenten. Hier zal een bepaald budget binnen het Participatiebudget voor gereserveerd moeten worden. Het aanvullende participatiebudget voor de nieuwe doelgroepen is echter niet hoog, zo laat hoofdstuk 5 zien. Welke afspraken maakt de gemeente Breda over het beschikbare budget ter ondersteuning van de garantiebanen?

1e. Een volgend vraagstuk richt zich op mogelijke verdringing van bepaalde groepen door en binnen de garantiebanen. Hoe kan verdringing en uitsluiting van bepaalde groepen zoveel mogelijk voorkomen worden?
Verschillende instanties, waaronder de Raad van State, de VNG, het College voor de Rechten van de Mens en verschillende onderzoeken (o.a. Regioplan, 2014) wijzen er op dat de criteria ten aanzien van de garantiebanen en het beperkte participatiebudget onderlinge concurrentie tussen doelgroepen in de hand werkt en waarschuwen dat mogelijk verdringing optreedt tussen doelgroepen van de Participatiewet. De criteria van de garantiebanen en de voorrang die bij garantiebanen aan bepaalde groepen gegeven moet worden, leiden ertoe dat andere groepen onderaan de lijst komen te staan en een geringe(re) kans op een baan hebben. De eerste paar jaren hebben mensen op de WSW-wachtlijst (115 personen in Breda in aug. 2014), de huidige Wajongers met arbeidsvermogen bij het UWV (hoeveel?) en de nieuw instromende jonggehandicapten[32]

[32] Mensen die voor hun 18de een ziekte of handicap hebben opgelopen en voorheen in de Wajong zouden komen, maar per 1 jan. 2015 onder de Participatiewet gaan vallen en daarmee onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid gaan vallen. Zij komen in de WWB of ontvangen geen uitkering meer. Ook huidige Wajongers met een urenbeperking behoren tot de doelgroep, echter nieuwe jonggehandicapten met een urenbeperking niet. Personen in beschut werk tellen niet mee voor de baangarantie.

(naar verwachting ongeveer 90 mensen per jaar in Breda) voorrang bij de extra garantiebanen. Anderen, zoals de huidige WWB-ers met een arbeidsbeperking, nieuw instromende arbeidsgehandicapten ouder dan 18 jaar (voorheen instroom SW van ongeveer 55 personen per jaar in Breda) en Nuggers met een beperking, moeten achteraan de rij aansluiten. Mensen, die ouder dan 27 jaar zijn en wel 100% van het minimumloon kunnen verdienen en/of geen indicatie 'baangarantie' krijgen, komen in het geheel niet in aanmerking voor een garantiebaan. Het UWV beoordeelt[33] of mensen onder de doelgroep 'baangarantie' vallen of niet en registreren mensen die een indicatie 'baangarantie' krijgen in een doelgroepregistratie [34], zodat gemeenten en werkgevers kunnen opvragen wie tot de doelgroep behoort (en wie niet). Deze doelgroepregistratie is overigens niet geheel onomstreden.

Ook binnen de doelgroep 'garantiebaan' ontstaat overigens naar verwachting een bepaalde onderlinge concurrentie, aangezien diegenen met de hoogste productiviteit en beste inpasbaarheid (employability) werkgevers het meest opleveren en de minste aanpassingen vergen. Mensen met minder arbeidsvermogen en ouderen hebben daardoor naar verwachting minder kans op een baan. Bovendien ondervinden gemeenten vanwege het beperkte budget financiële prikkels om vooral diegenen naar een baan te begeleiden waar een maximale besparing op de uitkering tegenover staat (dus alleenstaande WWB-ers of gezinnen in de WWB). Zij leveren de gemeente het meeste financiële voordeel op. Dat betekent dat Nuggers, thuiswonenden, personen met een lage aanvullende uitkering gemakkelijk buiten de boot gaan vallen, omdat zij voor gemeenten veel minder financieel voordeel opleveren. Regioplan (2014) wijst er overigens op dat juist deze laatstgenoemde groepen er zelf relatief veel op vooruit gaan als zij gaan werken, terwijl daarentegen vooral echtparen in de WWB er zelf weinig op vooruitgaan als zij het minimumloon gaan verdienen. Hun uitkering ligt immers al nagenoeg op minimumloonniveau. Gemeenten en uitkeringsgerechtigden ondervinden dus deels tegengestelde financiële prikkels. Gemeenten moeten zich bewust zijn van deze tegengestelde prikkels. En gemeenten zullen in ieder geval ook moeten stilstaan bij wat keuzes die vooral uit financieel oogpunt worden gemaakt, betekenen voor bepaalde groepen en welke gevolgen dat heeft voor hun participatiemogelijkheden. Hoe gaat de gemeente Breda verdringing tegen en wat gaat de gemeente Breda organiseren voor diegenen die buiten de boot vallen? Welke afspraken maakt de gemeente Breda om verdringing tegen te gaan?

1f. Een volgende belangrijke vraag is hoe verdringing van bestaande werkgelegenheid voorkomen kan worden? De Participatiewet stelt dat extra aanvullende banen gecreëerd moeten worden en geen verdringing op de arbeidsmarkt mag plaatsvinden. Werk/banen waar recent nog reguliere betaalde krachten op werkzaam waren, gelden niet als garantiebaan, zo stelt de Participatiewet. Het bestaande werk in de zorg, in de schoonmaak of in de huidige productie in bedrijven mag dus niet gebruikt worden voor goedkopere arbeidskrachten uit de baangarantie-doelgroep (waar werkgevers loonkostensubsidie tot 70% van het minimumloon voor kunnen krijgen). Werkgevers zullen aangepaste functies moeten creëren speciaal voor de doelgroep. Het gaat immers voor een groot deel om een groep die niet in staat is om het minimumloon te verdienen en veel bestaande functies zullen dus niet van toepassing zijn. Het Rijk gaat onderzoeken of er geen verdringing optreedt. Het is echter de vraag of werkgevers voldoende aangepaste extra banen kunnen creëren zonder enige verdringing. Aangezien vanuit de landelijke overheid al jaren sprake is van een dringende oproep aan werkgevers om (5%) gedeeltelijk arbeidsongeschikten in dienst te nemen, zonder veel succes overigens, zien

[33] Daar wordt nog een wettelijk beoordelingkader voor ontwikkeld.

[34] De betreffende personen zelf kunnen overigens verzoeken om hun inschrijving te verwijderen. Ook zal een bepaalde termijn aan de inschrijving verbonden worden. Als die termijn verstreken is en de persoon verdient inmiddels meer dan het minimumloon, dan vervalt zijn inschrijving en telt deze persoon niet meer mee. De doelgroepregistratie is overigens niet onomstreden, o.a. vanwege privacyregels.

sommige partijen het somber in. Anderen stellen dat als werkgevers zoveel moeite moeten doen om aanvullende banen voor de doelgroep te creëren, het een illusie is dat dit niet ten koste gaat van bestaande banen en werknemers. De arbeidsmarkt leent zich daar niet voor, zeker niet op dit moment, aldus onder meer de Raad van State (Advies Raad van State aan de Minister over de Quotumwet, juli 2014). Welke afspraken maakt de gemeente Breda om eventuele verdringing van bestaande werkgelegenheid tegen te gaan?

1g. Een volgend mogelijk knelpunt ligt in de onduidelijkheid voor werkgevers over de garantiebanen en de moeite die werkgevers moeten doen om een garantiebaan te creëren. Hoe kan de gemeente Breda zorgen dat de communicatie naar werkgevers toe zo simpel en helder mogelijk is, zodat werkgevers goed weten wat van hen wordt verwacht en discussies over b.v. de loonwaarde of de hoeveelheid geschikte banen versus de geschiktheid van werknemers vermeden worden? Voor werkgevers is het op voorhand onduidelijk hoeveel mensen uit de doelgroep zij geacht worden in dienst te nemen, wie tot de doelgroep behoren (en wie niet), aan welke criteria de extra banen dienen te voldoen, hoe de loonwaarde[35] berekend wordt, hoeveel loonkostensubsidie zij kunnen ontvangen en hoe zaken als de no-riskpolis, de extra begeleiding, aanpassingen op de werkplek e.d. geregeld worden. Welke afspraken maakt de gemeente met betrekking tot gerichte, heldere communicatie naar alle werkgevers?

Bovendien kunnen alle procedures, regelingen, het creëren van een extra baan/functie, benodigde aanpassingen van de werkplek e.d. veel administratief werk en extra kosten voor werkgevers met zich meebrengen. Hoe kan de gemeente zorgen dat werkgevers zo min mogelijk administratieve lasten hebben en zo min mogelijk kosten hebben aan het plaatsen van een werknemer uit de doelgroep?
Ervaringen in andere landen met een quotumwet, zoals Ierland, België, Spanje, Italië, Duitsland en Oostenrijk, leren dat de quotumwet het beste werkt als deze zo eenvoudig mogelijk is vormgegeven en het quotum gecontroleerd wordt, zoals b.v. in Duitsland en Oostenrijk (Wetsvoorstel Quotumwet en Memorie van Toelichting, Ministerie van SWZ, juli 2014).

1h. Voorts kan de vraag gesteld worden hoe de communicatie naar (potentiële) cliënten, cliëntraden, belangenorganisaties etc. ingericht wordt door de gemeente Breda. Ook bij (potentiële) cliënten bestaat veel onduidelijkheid over wat de Participatiewet voor hen betekent. Er zijn geen garanties voor de burgers opgenomen in de Participatiewet, de burger kan geen recht doen gelden op enige voorziening/traject. Gemeenten moeten dus duidelijk naar de burger aangeven wie waarvoor in aanmerking komt en welke criteria en regels gehanteerd worden. Dit is niet alleen belangrijk voor de doelgroepen zelf, maar ook voor de gemeente om bijvoorbeeld claims (en daaruit voortvloeiende kosten) te vermijden. Naast heldere communicatie naar burgers, adviseert de Participatiewet aan gemeenten om het participatiebeleid in nauw overleg met cliënt- en belangenorganisaties op te stellen en ook gaandeweg regelmatig met cliënt- en belangenorganisaties te overleggen en te toetsen in hoeverre afspraken, banen en voorzieningen voldoende zijn, of bepaalde groepen niet te veel buiten de boot vallen en hoe zaken ev. verbeterd kunnen worden. Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de communicatie?

[35] Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid om de loonwaarde (het % van het minimumloon dat iemand kan verdienen) van iemand te bepalen en hoeveel loonkostensubsidie (tot max. 70% van het minimumloon) een werkgever voor een potentiële werknemer kan ontvangen. Gemeenten dienen in een Verordening vast te leggen volgens welke methode en criteria de loonwaarde wordt bepaald en dit regionaal af te stemmen. Potentiële werknemers kunnen drie maanden onbetaald op proef geplaatst worden bij een werkgever, zodat de gemeente gezamenlijk met de werkgever aan de hand van een arbeidsdeskundig oordeel de loonwaarde kan bepalen, plus de hoogte van de eventuele loonkostensubsidie en in hoeverre eventueel extra ondersteuning/begeleiding, aanpassingen van het werk en de werkplek en andere voorzieningen (o.a. no-riskpolis) nodig zijn.

1e. Een laatste vraag/aandachtspunt bij de garantiebanen is dat werkgevers de mogelijkheid krijgen om mensen uit de doelgroep drie maanden onbetaald op proef laten werken. Daarnaast zijn ook tijdelijke contracten en (korte) detacheringen[36] mogelijk binnen de baangarantie. Welke afspraken maakt de gemeente Breda eventueel hierover en hoe te voorkomen dat mensen in een carrousel van korte contracten, mogelijk deels onbetaald, terechtkomen?

Bedenk tot slot dat de hoge verwachtingen, het strakke tijdschema, het beperkte participatiebudget van gemeenten enerzijds en de quotumdreiging voor werkgevers en het feit dat lang niet alle cliënten bediend kunnen worden anderzijds, frustraties hoog kunnen doen oplopen zowel bij gemeenten, werkgevers als (met name) ook bij cliënten. Mogelijk kan de gemeente Breda bijdragen aan zo min mogelijk frustraties door concrete afspraken te maken over zo maximaal mogelijke samenwerking, o.a. via het Rpa, en zo maximaal mogelijke gedeelde verantwoordelijkheid onderling tussen alle betrokkenen (overheden, UWV, werkgevers, onderwijs, maatschappelijke organisaties)? Het duidelijk vastleggen van concrete afspraken, regels en samenwerking tussen gemeenten, UWV en werkgevers/organisaties als gelijkwaardige partners met hetzelfde doel, is de sleutel tot succes.

2. Welke keuzes te maken ten aanzien van de WSW?

De WSW wordt afgebouwd in de loop der jaren, evenals het beschikbare budget voor de SW. Paragraaf 5 laat zien dat de WSW de komende jaren nog ruim 80% van het participatiebudget in beslag neemt. Bovendien kan met de afbouw op basis van natuurlijk verloop waarschijnlijk nog niet de door het Rijk opgelegde bezuinigingen op het WSW-budget behaald worden. Ook per SW-plaats daalt het budget dat vanuit het Rijk komt. Dit roept belangrijke vragen en keuzes op, die consequenties hebben voor de SW-ers, het werk binnen het SW-bedrijf en de SW-expertise. Verschillende instanties, organisaties en onderzoeken (b.v. Regioplan, 2014) wijzen er op dat het beperkte participatiebudget belangrijke stimulansen oproept voor gemeenten om de SW versneld af te bouwen

De eerste optie die de gemeente kan kiezen, is: zoveel mogelijk behoud van de SW-plaatsen, het werk en de SW-expertise. Daar hangt wel een prijskaartje aan, waarbij overschrijding van het SW-budget leidt tot minder geld voor andere groepen (tenzij de raad extra geld voteert). Het voordeel is dat de SW-ers gerust kunnen zijn dat zij hun werk in principe behouden. Ook het binnengehaalde werk dat zij doen, kan uitgevoerd worden. De expertise van de SW blijft behouden en de organisatie kan langzaam omgebouwd worden naar een meer integrale organisatie die zich meer richt op re-integratie van alle doelgroepen van de Participatiewet.

De tweede optie is om SW-ers zoveel mogelijk naar dienstverbanden bij reguliere werkgevers te begeleiden. Door de huidige landelijke afspraken om extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te gaan creëren, kunnen hier op termijn mogelijkheden voor ontstaan. De eerstkomende jaren hebben de huidige en nieuwe Wajongers en mensen op de SW-wachtlijst echter voorrang bij de extra banen. Bovendien zal maar een deel van de SW-ers[37] voor de extra banen in aanmerking komen, omdat eenderde van de huidige SW-ers al bij een externe werkgever werkt (vooral in detachering) en nog eens eenderde waarschijnlijk te veel beperkingen heeft voor een baan bij een externe werkgever. Daarbij zal een versnelde ombouw van de organisatie nodig zijn omdat de ‘beste’ SW-ers de grootste kansen op externe plaatsing hebben, die ook de grootste productie voor het SW-bedrijf halen. Ook wordt (met een jaar vertraging) het SW-budget vanuit het Rijk versneld verlaagd bij versnelde afbouw van het aantal SW-plaatsen.

[36] Er loopt nog een discussie over bij welke werkgever personen in detachering worden meegeteld, bij de werkgever waar zij werken of de instantie/werkgever die hen detacheert.

[37] Overigens tellen de SW-ers die al bij een externe werkgever werken, niet mee voor de garantiebanen. Nieuwe detacheringen en dienstverbanden bij externe werkgevers, dus van SW-ers die nu intern binnen de SW werken, mogen wel meetellen voor de garantiebanen.

Tot slot behoudt de extern geplaatste SW-ers zijn SW-rechten, zodat bij ontslag of uitval de werknemer in principe terugkeert in de SW.

Een derde mogelijkheid voor gemeenten is om SW-ers (versneld) naar een andere uitkering te krijgen (b.v. ziektewet, WIA of Wajong) of vervroegd met pensioen te sturen (b.v. met een bepaalde regeling). Dit is op zich een veel goedkopere 'oplossing' voor gemeenten dan de WSW of werk met loonkostensubsidie. Regioplan (2014) waarschuwt in deze voor een mogelijk 'wegpestgedrag' ten aanzien van (sommige) SW-ers of in ieder geval een toenemende druk om elders heen te gaan voor werk c.q. een inkomen. In een organisatie die onder druk staat, neemt de druk op de leiding en werknemers immers vaak automatisch toe, al was het maar door de gevoelde onzekerheid ten aanzien van de toekomst en de twijfel 'hoe lang kan ik (zelf) hier nog blijven'?. Het Ministerie heeft reeds aan gemeenten gemeld dat zij moeten zorgen voor zo min mogelijk uitstroom naar andere uitkeringsregelingen als de Ziektewet, Wajong en de WIA en dat gemeenten toch de verantwoordelijkheid blijven houden voor de re-integratie van mensen die uitvallen door ziekte. Het Rijk monitoort de uitstroom uit de SW en de instroom van SW-ers in andere uitkeringsregelingen.

Toch kunnen gemeenten belangrijke stimulansen ervaren om de WSW sneller af te bouwen dan door natuurlijk verloop kan plaatsvinden. Volgens onderzoek van Robert Capel ('Financieel toekomstperspectief SW-bedrijven', in opdracht van Cedris, 2014) zijn er aanwijzingen dat sommige gemeenten al in 2014 begonnen zijn met het niet verlengen van tijdelijke dienstverbanden in de WSW. De meeste WSW-werknemers werken het eerste jaar met een jaarcontract. Dat heeft als consequentie dat deze gemeenten volgend jaar een lager participatiebudget ontvangen. De gemeente Breda heeft vooralsnog gekozen voor behoud van het aantal SW-plaatsen.

Overigens waarschuwen verschillende instanties voor een mogelijke verdringing van SW-ers, die bij een werkgever in dienst zijn of gedetacheerd zijn, door goedkopere werknemers uit de baangarantiedoelgroep. Voor werkgevers biedt dit, naast de loonkostensubsidie en extra begeleidingskosten, mogelijk ook voordelen doordat zij een jongere goedkopere (uitsluitend WML in plaats van 120% van het WML) kracht ervoor terugkrijgen [38]. Deze mogelijke verdringing vormt een extra aandachtspunt.

De gemeente Breda zou kunnen monitoren hoeveel personen jaarlijks uitstromen uit de WSW, wat de reden is en waar deze personen naartoe gaan (regulier werk, andere uitkering, pensioen, geen uitkering of werk?). Ook zou de gemeente o.a. via de cliëntenraad de vinger aan de pols kunnen houden met betrekking tot gevoelde druk, klachten en knelpunten binnen de SW.

Belangrijke keuzes en ev. knelpunten ten aanzien van de SW zijn:

- Zoveel mogelijk behoud van SW-plaatsen, het werk en de SW-expertise. Extra inzet op externe plaatsing van SW-ers en in de loop der jaren meer en meer inzetten van de expertise en het werk binnen de SW voor beschut werk (voor diegenen met het minste arbeidsvermogen), WWB-ers met een arbeidsbeperking, nieuwe instromende arbeidsgehandicapten en gerichte leertrajecten, waarin werklozen een vak kunnen leren. Ook dat vergt een bepaald budget en een ombouw van de organisatie. ATEA biedt wel die kansen door de samenvoeging van de SW, uitkeringen en re-integratiepoten in één compacte gemeentelijke organisatie. Breda is binnen ATEA al sinds 2012 bezig aan deze ombouw in verband met een integrale aanpak van alle uitkeringsgerechtigden.
- Versnelde afbouw van de SW o.a. door SW-ers ander werk en andersoortige contracten aan te bieden binnen de mogelijkheden van de bestaande werkbedrijven van ATEA of b.v. door een vervroegde pensioneringsregeling aan te bieden. Dat heeft onder meer als nadeel dat het WSW-budget vanuit het Rijk ook versneld afgebouwd wordt. Dit kan niet voor andere re-integratietrajecten ingezet worden. Het Rijk monitoort de SW-uitstroom en het SW-budget.

[38] Dit verschil in loon (en rechten) kan voor de SW-medewerkers zelf overigens een belangrijke (financiële) prikkel vormen om zoveel mogelijk vast te houden aan hun bestaande SW-rechten.

De hoofdvraag ten aanzien van de WSW is:
'Welke keuzes en afspraken maakt de gemeente Breda ten aanzien van de WSW?'

De subvragen die hierin gesteld kunnen worden zijn:
2a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met en ten aanzien van de huidige SW-ers en het aantal SW-plaatsen in komende jaren c.q. de afbouw van de SW?
2b. Welke budget trekt de gemeente Breda uit voor de SW en wat als het budget te weinig blijkt te zijn (risico)?
2c. Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de communicatie met SW-cliënten, cliëntorganisaties, belangenorganisaties en met werkgevers die SW-ers in dienst hebben?

3. Hoeveel beschut werk te creëren als gemeente en welke vragen roept dit op?

Voor mensen met een veel arbeidsbeperkingen die in principe niet naar een reguliere werkgever kunnen, dienen gemeenten 'beschut werk' te creëren. Het Rijk stelt geen eisen aan gemeenten omtrent het (minimale) aantal plaatsen 'beschut werk' dat zij moeten creëren (het Rijk acht het 'wenselijk' dat er op termijn landelijk 30.000 beschutte werkplekken komen). Burgers kunnen ook geen recht doen gelden op een 'beschut werk'plaats. Het UWV beoordeelt wie in principe een indicatie 'beschut werk' krijgt. Beschut werk is echter relatief duur (minimumloon en veel extra begeleidingskosten), terwijl aan productiviteit niet veel verwacht mag worden. Het gaat immers om de zwaarste doelgroep. Weliswaar kunnen hier loonkostensubsidie (tot 70% van het minimumloon) en mogelijke besparingen op de uitkering tegenover staan, maar gezien het beperkte budget voor de nieuwe doelgroepen, kan de gemeente Breda niet veel 'beschut werk'-plaatsen creëren; tenzij de gemeente extra geld voteert voor het creëren van beschut werk. Gemeenten kunnen vanwege het beperkte budget belangrijke prikkels ervaren om zo min mogelijk c.q. een beperkt aantal plaatsen voor beschut werk te creëren, vooral beschut werk aan te bieden aan personen waar een maximale besparing op de uitkering plus loonkostensubsidie tegenover staat en vooral beschut werk aan te bieden aan mensen met relatief (binnen de doelgroep beschut werk) het grootste arbeidsvermogen. Mensen zonder uitkering of een lage uitkering en/of zonder loonkostensubsidie en mensen met het minste arbeidsvermogen zijn financieel gezien minder aantrekkelijk**.** Zij hebben vanwege het beperkte budget de grootste kans om buiten de boot te vallen.

Een 'beschut werk'-plaats kost globaal (met verrekeningen) ongeveer 23.000 euro, zo heeft Onderzoeksbureau Regioplan berekend (Regioplan, 2014). Gesteld dat het gehele budget voor de nieuwe doelgroepen (230.000 euro) in 2015 ingezet wordt, kunnen dus in 2015 10 'beschut werk'-plaatsen gecreëerd worden. En hoewel het budget voor de nieuwe doelgroepen met de jaren langzaam oploopt, zal het aantal 'beschut werk'-plaatsen bij lange na niet zo veel kunnen zijn als nu in de SW (ca. 460 Bredase SW-ers werken nu beschut 'binnen'). Bovendien moet ook een deel van het budget voor de nieuwe doelgroepen gereserveerd worden voor de ondersteuning bij de garantiebanen (zie hierboven). Mogelijk biedt een integrale aanpak met de WMO-dagbesteding enige aanvullende ruimte, aangezien de doelgroep 'beschut werk' tegen de doelgroep 'dagbesteding' aan ligt? Ook op de WMO wordt echter sterk bezuinigd vanuit het Rijk. Gezien mogelijke overlap in de doelgroep kan het verleidelijk zijn voor gemeenten om mensen uit de doelgroep 'beschut werk' zoveel mogelijk naar andere (maatschappelijke) instanties te verwijzen (en vice versa overigens). Hoe dit te voorkomen?
Ook voor de doelgroep 'beschut werk' geldt dat mensen met de meeste problemen/beperkingen, dus vooral diegenen die aangewezen zijn op 'dagbesteding', mogelijk het snelste buiten de boot vallen. Welke afspraken maakt de gemeente Breda in deze?
In ieder geval is het duidelijk dat een integrale aanpak van en integrale afspraken over participatie, WMO en jeugdzorg juist voor deze doelgroep 'beschut werk' van groot belang is. Voor hen is een integrale, samenhangende aanpak van groot belang, niet alleen gezien de mogelijke overlap tussen hulp, zorg en participatie, maar vooral ook om te zorgen dat de meest kwetsbaren niet buiten de boot gaan vallen.

Puntsgewijs stimuleert het geringe budget gemeenten om:

1. Zo min mogelijk of in ieder geval een beperkt aantal beschutte werkplekken te creëren (er zijn immers geen vaste taakstellingen voor beschut werk, terwijl beschut werk relatief duur is).
2. Beschut werk vooral in te zetten voor personen waar een relatief grote besparing (besparing maximale uitkeringskosten) tegenover staat. Dat betekent dat alleenstaande (jong)gehandicapten die geen loonkostensubsidie nodig hebben (omdat zij het minimumloon kunnen verdienen), maar wel extra begeleiding nodig hebben, de gemeente het meest opleveren (ca. 7.200 euro aan besparing van de uitkering) en mogelijk dus prioriteit krijgen. Personen zonder uitkering (Nuggers), thuiswonende (jong)gehandicapten en personen die zowel loonkostensubsidie als extra begeleiding nodig hebben, zijn veel minder financieel aantrekkelijk voor gemeenten (geen tot weinig besparing c.q. veel extra kosten). Deze groepen krijgen daardoor mogelijk dus minder prioriteit.
3. Vooral beschut werk aan te bieden aan personen die (binnen de doelgroep 'beschut werk') een relatief grote verdiencapaciteit hebben en dus een deel van de te investeren kosten kunnen terugverdienen. Personen met een arbeidsvermogen >50% zijn ook voor gemeenten financieel aantrekkelijker dan personen met een arbeidsvermogen <50%. Het minst aantrekkelijk zijn personen met een arbeidsvermogen <30% vanwege het plafond qua loonkostensubsidie van 70% van het WML en de hoge begeleidingskosten. Juist die arbeidsgehandicapten (<30% arbeidsvermogen) zijn momenteel binnen de SW de doelgroep voor beschut werk. Zij zitten qua arbeidsvermogen veelal dichter bij de groep 'dagbesteding' dan bij de re-integratiedoelgroep. Mogelijk kan voor hen een integraal budget met een deel 'beschut werk' en een deel WMO-dagbesteding besteed worden? Mensen met het minste arbeidsvermogen, die afhankelijk zijn van dagbesteding, hebben echter de grootste kans om geen voorziening aangeboden te krijgen.
4. De groep 'beschut werk' is de meeste kwetsbare groep, waar veel instanties mee gemoeid zijn. Het kan dus verleidelijk zijn voor gemeenten om deze groep zoveel mogelijk naar andere organisaties te verwijzen. Daarnaast kan overlap bestaan met of kunnen tegengestelde regels/eisen/criteria gesteld worden door andere organisaties/regelgeving. Gemeenten moeten dus veel afspraken met cliëntorganisaties, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties e.d. over deze groep maken. Juist voor hen is integraliteit van de 3 D's belangrijk om uitsluiting, overlap en tegenstrijdigheid tegen te gaan.

Gemeenten zullen over deze punten duidelijke afspraken en criteria moeten opstellen.

Belangrijke vragen voor de gemeente zijn hierin dus:

3a. Hoeveel 'beschut-werk'plaatsen gaat de gemeente Breda de komende jaren creëren?
3b. Hoeveel budget wordt hiervoor beschikbaar gesteld (ev. extra geld voor uittrekken?)?
3c. Voor welke groepen beschut werk te creëren (eventueel prioriteit? Hoe verdringing zoveel mogelijk tegen te gaan?)?
3d. Welke instrumenten en voorzieningen in te zetten voor mensen uit de doelgroep waar eventueel geen 'beschut werk'-plaats of dagbesteding voor is?
3e. Hoe een integrale aanpak met betrekking tot participatie, WMO en jeugdzorg voor deze doelgroep te bereiken en welke afspraken maakt de gemeente Breda hierover? In hoeverre kan een integrale aanpak met 'WMO-dagbesteding' eventueel een besparing bieden?
3f. Het Rijk stelt geen eisen aan gemeenten omtrent het aantal te creëren plaatsen 'beschut werk' en cliënten kunnen geen recht doen gelden op beschut werk. Gemeenten moeten daarom duidelijke criteria, afspraken en regels omtrent beschut werk en dagbesteding opstellen, duidelijke afspraken met andere instanties maken (integraliteit?) en in overleg treden met maatschappelijke organisaties, cliëntenorganisaties en andere belangenorganisaties. Welke afspraken maakt de gemeente Breda in deze?

4. Hoeveel budget blijft er over voor re-integratie, begeleiding, scholing, sociale activering e.d. van de overige cliënten en hoe om te gaan met concurrentie qua inzet van budget (aan wie prioriteit te geven?)?

Voor alle 'overige' groepen, zoals de 'gewone' WWB-cliënten met of zonder arbeidsbeperking, mensen met beperkingen uit de nieuwe doelgroep die buiten de boot vallen bij garantiebanen/beschut werk/dagbesteding, Nuggers, mensen die wel 100% van het minimumloon kunnen verdienen, is steeds minder geld beschikbaar om hen naar werk te begeleiden, scholing en andersoortige trajecten aan te bieden. Zij komen niet in aanmerking voor of hebben een geringe kans op de garantiebanen, loonkostensubsidie, beschut werk e.d. en hebben daardoor een geringe kans op werk, zeker als zij wat ouder zijn (er wordt immers al langer veel nadruk gelegd op bestrijding van de jeugdwerkloosheid). Het 'gewone' re-integratiebudget neemt in de loop der jaren steeds meer af, terwijl de kans groot is dat de groep 'overigen' steeds meer in omvang toeneemt. Welke ondersteuning kunnen cliënten nog verwachten? Gaat de gemeente Breda extra geld inzetten voor deze mensen? Aan welke groepen wordt eventueel prioriteit gegeven?

De gemeente Breda heeft in 2012 vastgesteld in het Beleidsplan 'Werken@Breda' dat het Bredase re-integratiebeleid zich vooral richt op gemotiveerde WWB-cliënten en cliënten met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt [39]. Voor WWB-cliënten met een grotere afstand is sociale activering beschikbaar. Hoeveel trajecten zijn hierin nog mogelijk? Uitgangspunten van de Participatiewet als 'iedereen participeert', 'maatwerk voor iedereen' en 'een evenredige spreiding van budgetten over doelgroepen', scheppen echter wel bepaalde verplichtingen voor gemeenten om budget voor deze groepen uit te trekken en trajecten voor deze groepen aan te bieden. Dit kan echter een belangrijk financieel knelpunt/risico vormen voor overschrijding van het budget c.q. een tekort aan participatiebudget. Verschillende gemeenten hebben daarom al besloten om zelf extra geld te voteren. Veel andere gemeenten hebben een extra financiële reserve ingesteld om eventuele risico's op te vangen, zo ook de gemeente Breda (20 mln. reserve voor de 3 D's gezamenlijk. Zie hoofdstuk 5).

Samenvattend zijn de subvragen in deze:

4a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda voor de participatiemogelijkheden van alle overige cliënten? Hoeveel leerwerktrajecten, hoeveel scholing, hoeveel sociale activeringstrajecten en hoeveel hulptrajecten zet de gemeente Breda hiervoor in?

4b. Hoeveel (extra?) budget trekt de gemeente Breda hiervoor uit?

4c. Welke afspraken maakt de gemeente Breda ten aanzien van een ongeveer evenredige spreiding van het budget over alle groepen?

5. Wat wordt onder een 'tegenprestatie' verstaan en welke afspraken hieromtrent?

In de recent aangescherpte WWB is het verrichten van een tegenprestatie voor de uitkering wettelijk opgenomen. Het doel van de tegenprestatie is dat iedereen participeert aan de samenleving en naar vermogen iets terugdoet voor de uitkering. De doelgroep van de tegenprestatie is de groep cliënten die niet deelneemt aan werktrajecten, re-integratie of sociale activering.
In de Notitie 'Tegenprestatie' (juni 2014) stelt de gemeente Breda dat zij bij de tegenprestatie vooral uit wil gaan van de talenten, de eigen kracht, eigen inbreng, interesse, initiatieven en de

[39] Dit is overigens niet veel anders dan in andere gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten zich in de re-integratietrajecten tot op heden vooral richten op WWB-ers met weinig tot geen beperkingen en met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt (Divosa, 2012, 2013, 2014; SEO, 'Lange termijn-effecten re-integratie', 2013; Regioplan, 2014). Deze zijn immers met relatief weinig middelen relatief snel naar werk te leiden. Gemeenten richten relatief weinig re-integratie-activiteiten op WWB-ers met een arbeidsbeperking. Nuggers komen bij de meeste gemeenten helemaal niet aan bod.

eigen verantwoordelijkheid van cliënten. Dat sluit goed aan bij de eveneens met de 3 decentralisaties beoogde inhoudelijke transformatie ('de kanteling'), de inhoudelijke vernieuwing die beoogt veel meer van het eigen perspectief van de burger en maatwerk uit te gaan in plaats van het sec aanbieden van mogelijkheden en eenrichtingsverkeer vanuit de overheid. Mede op basis van een pilot 'Tegenprestatie' (in 2013-2014) concludeert de gemeente Breda dat een verplichte tegenprestatie en het opleggen van bepaalde activiteiten weinig positief effect opleveren (maar wel veel werk voor de gemeente zelf). De gemeente Breda moet in het najaar van 2014 nog nader afspreken en vastleggen wat wel en wat niet onder tegenprestatie wordt verstaan, hoe omgegaan wordt met mantelzorg en hoe omgegaan wordt met cliënten die zelf geen initiatieven richting een maatschappelijke bijdrage ondernemen (activering?). In de Participatiewet is overigens opgenomen dat gemeenten bij het vragen van een tegenprestatie rekening moeten houden met de investering die mensen in mantelzorg plegen.

In de Notitie 'Tegenprestatie' (gemeente Breda, juni 2014) stelt de gemeente Breda dat onder een tegenprestatie wordt verstaan 'onbeloonde maatschappelijke nuttige activiteiten, naast of in aanvulling op regulier werk, niet leidend tot verdringing op de arbeidsmarkt' wordt. De notitie stelt voor om geen kaders voor de omvang vast te leggen. De tegenprestatie kan eenmalig zijn of enkele dagen of meerdere/substantiële uren per maand duren. De tegenprestatie mag niet primair het doel 'arbeidsinschakeling' hebben, maar mag eventueel wel een onderdeel zijn van een werktraject in de zin dat persoonlijke vaardigheden van de cliënt worden ontwikkeld of een netwerk wordt opgebouwd. In dat kader kan ook aangesloten worden bij afspraken met organisaties en bedrijven in het kader van social return, aldus de Notitie Tegenprestatie (juni 2014). Het Ministerie van SZW heeft overigens bepaald dat de tegenprestatie uitdrukkelijk geen re-integratietraject is. Eventuele kosten mogen ook niet uit het participatiebudget betaald worden.

Bij de bespreking van de Notitie Tegenprestatie in de commissie Economie (juni 2014) hebben de Bredase raadsfracties nog veel vragen gesteld over wat nu precies de bedoeling is, wat wel en wat niet onder een tegenprestatie valt en hoe de motie 'Vrijwillige tegenprestatie', die de gemeenteraad in juni 2013 heeft aangenomen, precies verder vorm krijgt. In deze motie wordt het college verzocht om voor de invulling van de tegenprestatie verbindingen te leggen met vrijwilligersorganisaties en met de toenemende zorgbehoefte in de stad. In de Notitie staat dat daartoe aansluiting wordt gezocht bij reeds bestaande sociale activeringsactiviteiten en (bestaand) vrijwilligerswerk bij organisaties. Maatschappelijke organisaties die meewerken aan een tegenprestatie moeten hun kosten (b.v. voor administratie en ev. begeleiding) echter uit de subsidies betalen die zij reeds ontvangen. Er is geen budget voor de tegenprestatie ter beschikking gesteld. Dat levert zowel voor de gemeente, de organisaties, als de cliënten een knelpunt op. Misschien kan voor cliënten in deze aangesloten worden bij bestaande vrijwilligersvergoedingen en regelingen in het kader van maatschappelijke participatie (verzekeringen e.d.)? Welke afspraken maakt de gemeente Breda over een eventueel budget, eventuele vergoedingen en eventueel aanvullende regelingen?

Een ander punt is mogelijke verdringing van bestaand vrijwilligerswerk, werktrajecten en/of bestaande werkgelegenheid. Aangezien het ook om vrijwilligerswerk bij een maatschappelijke organisatie of zorgorganisatie kan gaan, waarbij de cliënt ervaring en vaardigheden opdoet richting de arbeidsmarkt, is de kans op verdringing zeker aanwezig. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om verdringing zoveel mogelijk tegen te gaan?

Belangrijke vragen ten aanzien van de tegenprestatie zijn:

5a. Welke afspraken gaat de gemeente maken ten aanzien van de tegenprestatie?
5b. Hoe de tegenprestatie te organiseren voor cliënten die zelf geen initiatieven ondernemen/weten te verzinnen?
5c. Welk budget wordt eventueel uitgetrokken voor het organiseren van de tegenprestatie? En wat wordt ev. geregeld voor vergoedingen e.d. voor de cliënten?
5d. Hoe te voorkomen dat verdringing van bestaand vrijwilligerswerk en werkgelegenheid optreedt en de tegenprestatie oneigenlijk ingezet wordt?

6. Hoe kan de bedrijfsvoering en uitvoering omgebouwd worden naar een integraal re-integratie leerwerkbedrijf voor alle cliënten en hoe kan de bedrijfsvoering zo efficiënt en effectief mogelijk c.q. hoe kan het ev. efficiënter georganiseerd worden?

Zoals gezegd moet de bedrijfsvoering van het SW-bedrijf en Sociale Dienst de komende jaren worden omgebouwd naar een meer op re-integratie van alle gemeentelijke cliënten gerichte organisatie, naast het deel 'beschut werk'. Dat betekent dat het werk deels aangepast moet worden: sommige werksoorten moeten worden afgestoten, ander werk (en meer extern) moet worden binnengehaald indien mogelijk; de leerwerktrajecten zullen meer op (scholing en) re-integratie gericht moeten worden; er zullen meer baten binnengehaald moeten worden, aangezien van cliënten in beschut werk geen hoge productiviteit verwacht mag worden; en de staf moet worden aangepast.

De ombouw naar een integrale Sw- en re-integratieorganisatie brengt (mogelijk hoge?) frictiekosten met zich mee. Er zal immers geïnvesteerd moeten worden in opleidingen, in het verwerven van voldoende sociale bagage (mede met het oog op de nieuwe doelgroepen), in professionals die voldoende toegerust zijn voor de begeleiding van een zwaardere doelgroep. Zo bestaat momenteel een groot deel van de begeleiders en leermeesters in de Sociale Werkvoorziening uit mensen die zelf uit de Sociale Werkvoorziening kwamen. Dit heeft onder meer voordelen met betrekking tot (gedeelde) ervaringen, inlevingsvermogen/begeleiding en financiering. Doordat nu een grotere groep cliënten met een zwaardere problematiek onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gaat vallen en de WSW-ers/mensen met een arbeidsbeperking die dat kunnen extern bij bedrijven geplaatst moeten worden, zal een groter deel van de begeleiders uit professionals van buiten gaan bestaan, die over het algemeen duurder zijn. Daarnaast moet ook geïnvesteerd worden in opleidingen van de andere medewerkers/ambtenaren en in de beoogde cultuurverandering binnen de organisatie (o.a. in de kanteling) e.d.. Naast dat geïnvesteerd moet worden in het binnenhalen van (meer en) andersoortig werk, zal de organisatie ook veel meer extern gericht moeten gaan werken, gericht op externe banen bij externe werkgevers.

Eén van de risico's die kunnen optreden is (mede door het geringe budget) dat te weinig geld beschikbaar is voor de frictiekosten, de ombouw naar een integrale organisaties, een (geleidelijke) ombouw van de bedrijfsvoering/de werksoorten/het werk, en een investering in voldoende competente ambtenaren/medewerkers. Daar hangen prijskaartjes aan. Welke budget wordt hiervoor eventueel gereserveerd? De huidige Algemene Reserve van ATEA bedraagt 8 mln. en in het Coalitieakkoord 2014-2018 is een bedrag van 21 mln. gereserveerd, onder meer voor bedrijfsrisico's bij ATEA. Welk budget is nodig? En welke afspraken maakt de gemeente hierover?

Of daartegenover bepaalde besparingen in de uitvoering te behalen zijn, staat nog te bezien. Om besparingen te behalen, kan bijvoorbeeld de keuze gemaakt worden om cliënten waarvan verwacht kan worden dat zij zelf op eigen initiatief een baan kunnen vinden, niet meer te spreken of pas na langere tijd. En/of de keuze om oudere cliënten met zeer weinig kans op werk, die al wel een tegenprestatie verrichten b.v. in de vorm van vrijwilligerswerk, niet meer te spreken c.q. met rust te laten. Ook kan eventueel gekozen worden voor een (deels) digitale benadering c.q. digitale dienstverlening voor (potentiële) cliënten dat willen (en kunnen) en/of een keuze gemaakt worden om potentiële cliënten te vragen om eerst hun CV op te sturen [40], voordat zij uitgenodigd worden voor een gesprek.

Ter vergelijking: Het UWV verricht al een groot deel van hun diensten uitsluitend digitaal. Alleen die personen die een extra inzet/benadering nodig (lijken te) hebben, ontvangen nog een uitnodiging en indien nodig een beoordeling/indicatie van hun arbeidsvermogen. Bij de gemeente Breda worden veel klanten, mede in verband met een individueel oordeel richting re-integratie,

[40] Aan de hand van het CV kan b.v. al gekeken worden of mensen voor een uitkering in aanmerking komen en kan al een selectie gemaakt worden van mensen die wel op korte termijn gesproken moeten worden en wie niet.

benodigde hulp en/of kans op fraude, nog steeds individueel gesproken, zowel de nieuwe cliënten als (op gezette tijden) de huidige cliënten. Dit biedt voordelen (o.a. kennis omtrent de cliënten) en nadelen (veel werk, mensen zonder uitzicht op re-integratie moeten toch steeds weer komen).
Een eventuele keuze om mensen minder te spreken en/of over te gaan op een meer digitale dienstverlening heeft ook belangrijke nadelen. Bepaalde hulp/zorgbehoeften c.q. problemen kunnen onopgemerkt blijven, bijvoorbeeld bij personen met psychische aandoeningen, verwaarlozing, isolement of gezinsproblemen. Ook kan eventuele fraude c.q. onrechtmatigheden onopgemerkt blijven, hetgeen ongewenste effecten (misbruik) en neveneffecten (ongewenste uitstraling naar anderen b.v.) met zich mee kan brengen.

Mogelijk kan verder onderzoek meer licht werpen op de meest efficiënte en effectieve verhouding tussen uitvoeringskosten en dienstverlening aan cliënten. Divosa houdt in het landelijke registratiesysteem wel bij hoe hoog de personele kosten van gemeenten zijn in verhouding tot het aantal klanten, maar aan dat gegeven sec zijn geen conclusies omtrent effectiviteit te verbinden. In kleinere gemeenten blijken de klantmanagers gemiddeld minder klanten per fte klantmanager te hebben dan grote gemeenten (namelijk gemiddeld 23 klanten per fte in kleine gemeenten tegenover bijna 27 klanten per fte in grote gemeenten). Kleinere gemeenten hebben (mede daardoor) gemiddeld meer personele kosten dan grote gemeenten. Of grotere gemeenten effectiever werken of alleen maar minder tijd besteden aan hun cliënten, is niet duidelijk. Wel duidelijk is dat door de komende toename van het aantal cliënten en de toename van de ‘zwaarte’ van de problematiek van de doelgroepen, die gemeenten onder hun hoede krijgen, er meer gevraagd gaat worden van het personeel, de klantmanagers en de begeleiders. Efficiëntievoordelen op uitvoerend personeel zijn daardoor mogelijk moeilijk te behalen. De eerste jaren moeten zoals gezegd eerder extra kosten gemaakt worden.

De subvragen ten aanzien van de bedrijfsvoering en vormgeving zijn:
6a. Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de bedrijfsvoering van ATEA en de ombouw van de organisatie naar een integraal re-integratiebedrijf?
6b. Welke budget wordt uitgetrokken voor ev. frictiekosten?
6c. Wat wordt regionaal georganiseerd en welke afspraken worden in dat kader gemaakt in en met de regio (samenwerking? Sturingsmogelijkheden gemeente Breda?)?

7. Hoe kan integraliteit tussen Participatie, WMO en jeugdzorg bereikt worden?

Eén van de doelen van de drie decentralisaties is zoveel mogelijk een integrale aanpak van hulp, zorg en participatie voor burgers te bereiken en zoveel mogelijk te streven naar 1 loket en 1 gezin-1 plan-1 regisseur. Nu lijkt de overlap tussen de doelgroep van de Participatiewet en de WMO en jeugdzorg in die zin beperkt, doordat niet alle (gezinnen van) WWB-ers, SW-ers en Wajongers WMO-hulp en/of jeugdzorg nodig hebben, terwijl omgekeerd het grootste deel van de WMO-ers en jeugdzorgdoelgroep niet onder de participatiewet valt. Er zijn nadere gegevens nodig over de daadwerkelijke overlap en het is nodig om gegevens tussen allerlei instanties uit te wisselen (UWV, zorginstellingen, scholen, maatschappelijke instellingen i.c. ook MEE) om zaken voor de betreffende mensen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Of door middel van een integrale aanpak besparingen mogelijk zijn, is op voorhand niet te zeggen. In eerste instantie levert het veel werk (en mogelijke knelpunten) op om de benodigde informatie te stroomlijnen, afspraken met instanties/organisaties te maken over de uitwisseling van gegevens, afspraken te maken over de privacy van cliënten, over hoe integraal beleid voor welke cliënten op welke vlakken mogelijk is, over wie wat gaat doen en wie/welke instantie in welke gevallen de regie voert.

In juli 2014 heeft de gemeente Breda een ‘Blauwe Atlas’, een stappenplan voor alle drie decentralisaties opgesteld, uiteengezet in een tijdpad tot aan 2015. Daarin zijn verantwoordelijkheden en verantwoordelijke personen (werkgroepen) binnen de gemeente Breda aangewezen voor beleid, financiën, risicomanagement en b.v. regie naar uitvoeringspartners toe, zijn benodigde producten benoemd en zijn mogelijke risico’s in en na de transitiefase

omschreven. De meeste aandacht gaat in de Blauwe Atlas overigens uit naar de WMO en de Jeugdzorg, aangezien de Participatiewet volgens de Blauwe Atlas de minste wijzigingen ten opzichte van het huidige beleid met zich meebrengt. Dat laatste is overigens de vraag gezien de grote ombouw van de SW, de grote nadruk die ligt op het creëren van extra banen, het maken van concrete afspraken in deze, en het steeds verder afnemende budget voor re-integratie.

Welke afspraken maakt de gemeente over een mogelijke integrale aanpak van participatie, WMO en jeugdzorg?

De subvragen die ten aanzien van de integrale aanpak gesteld kunnen worden zijn:

7a. Welke specifieke inhoudelijke zaken organiseert de gemeente Breda integraal m.b.t. participatie,WMO en jeugdzorg, gespecificeerd naar groepen (wat en voor wie)?
7b. Welke afspraken maakt de gemeente Breda met instanties/organisaties over integrale samenwerking, de uitwisseling van gegevens en de privacy van cliënten?
7c. Welke instantie/organisatie voert de regie in welke concrete gevallen (gespecificeerd naar groepen) en welke afspraken worden daartoe gemaakt?
7d. In hoeverre kan een integrale aanpak leiden tot beperking van ev. overlap en tot besparingen (specificeren wat en hoeveel besparing)?

8. Hoe kan de monitoring en de verantwoordingsinformatie omtrent de werking van de participatiewet vorm krijgen en welke informatie heeft de raad nodig?

De gemeenteraad kan de werking van de participatiewet op verschillende manieren gaan toetsen. Zo kunnen bepaalde gegevens sec inzicht bieden, maar kan ook gekozen worden voor inhoudelijke evaluaties (eventueel samen met cliëntorganisaties) van de werking van de Participatiewet.
Bepaalde gegevens kunnen een overzicht geven van de inzet van instrumenten en het aantal cliënten, zoals gegevens omtrent het beschikbare aantal garantiebanen (regionaal en in Breda), het aantal Bredase personen geplaatst op een garantiebaan, het aantal beschikbare SW-plaatsen en de uitstroom uit de SW (waarheen?), het aantal plaatsen beschut werk, het aantal leerwerktrajecten, het aantal sociale activeringstrajecten, hoeveel mensen een tegenprestatie verrichten, het aantal WWB/IOAW/IOAZ-cliënten en de uitstroom uit de WWB/IOAW/IOAZ naar regulier werk, het aantal cliënten (en Nuggers) waar geen traject/baan beschikbaar voor is, de budgetverdeling over de verschillende instrumenten en doelgroepen etc..

Wat betreft deze gegevens kan de gemeente voor een deel aansluiten bij gegevens die verzameld (moeten) worden voor de landelijke registraties (o.a. de Divosa-monitor en ‘www.waarstaatjegemeente.nl’) en voor de monitoren die het Rijk gaat verrichten (zie hieronder). Voor een ander deel zal uitwisseling van gegevens met andere instanties moeten plaatsvinden (b.v. met UWV). Er zullen deels aanvullende inventarisaties en nieuwe ICT-systemen opgezet moeten worden, ook om de uitwisseling van gegevens met de WMO en de jeugdzorg mogelijk te maken. Dit kan veel werk betekenen en met name de ICT-aanpassingen en nieuwe ICT-systemen kunnen voor hoge kosten zorgen. Verschillende regionale SW-bedrijven hebben al grote problemen en grote financiële risico’s/tekorten ondervonden bij de inkoop en opzet van nieuwe systemen. Dit kan dus een belangrijke knelpunt/risico vormen. Welke afspraken maakt de gemeente Breda in deze?

Naast gegevens sec kan de werking van de Participatiewet getoetst worden door de ervaringen en beleving van de doelgroepen van de participatiewet in kaart te brengen door middel van onderzoek en evaluaties. De beoogde inhoudelijke transformatie in de decentralisaties ‘de kanteling’, waarbij veel meer uitgegaan wordt van de eigen verantwoordelijkheid en het eigen perspectief van cliënten in de participatie-aanpak, betekent ook dat evaluaties en onderzoeken naar de mening en de beleving van de burger niet kunnen ontbreken of zelfs de kern van de zaak worden.
Overigens laat de gemeente Breda al jaren om het jaar een klanttevredenheidsonderzoek onder WWB-ers uitvoeren door onderzoeksbureau SGBO. Dat is een standaardonderzoek, zoals dat in

veel gemeenten uitgevoerd wordt, naar de gemiddelde tevredenheid van cliënten met de dienstverlening, het re-integratiebeleid en de benadering/behandeling door de Sociale Dienst. Een dergelijk onderzoek brengt niet goed in kaart wat de ervaringen van cliënten zijn, welke knelpunten eventueel optreden en welke verbeteringen eventueel mogelijk zijn.

Tot op heden heeft de gemeente Breda nog weinig afspraken gemaakt over de monitoring en toetsing van de werking van de Participatiewet. Welke afspraken maakt de gemeente Breda in deze?

Overigens waarschuwen meerdere instanties dat uitwisseling van gegevens over personen tussen allerlei instanties (en bijvoorbeeld ook werkgevers) zich slecht verhoudt met de privacy van personen en de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De VNG heeft in febr. 2014 een brief naar de minister gestuurd, waarin de VNG namens de Nederlandse gemeenten haar zorg uitspreekt over het feit dat er wat regels, beoordelingscriteria, registratie en monitoring betreft nog weinig is vastgelegd. Het is onduidelijk hoe omgegaan wordt met de integraliteit van Participatiewet, WMO en jeugdzorg, de benodigde integrale informatie en bijvoorbeeld de privacywet. Gemeenten, andere overheidsinstanties en organisaties zullen een bepaalde mate van gegevensuitwisseling nodig hebben om een integraal beleid te kunnen voeren. Welke afspraken over de privacy van cliënten gemaakt worden, is nog onduidelijk. Daartoe zullen aanvullende voorwaarden, afspraken en garanties opgesteld moeten worden. Welke afspraken maakt de gemeente Breda hierover?

Landelijke monitoren en onderzoeken
Het Rijk gaat een aantal zaken monitoren, zo heeft het Ministerie van BZK aangekondigd, zoals het aantal SW-plaatsen per gemeente, het aantal voorzieningen ‘beschut werk’, de ontwikkeling van het aantal extra ‘garantiebanen’ en in hoeverre mogelijk substitutie plaatsvindt op de arbeidsmarkt. Daartoe heeft het Ministerie van BZK aan de Tweede Kamer (brief minister van BZK, okt. 2013) toegezegd om, naast de financiële informatie o.a. via SISA, verschillende monitoren en evaluaties op te gaan stellen (met een nulmeting in 2014 en daarna meest jaarlijkse monitoren). In een bijlage bij die brief is een ‘Plan van aanpak Monitor en evaluatie participatiewet’ gevoegd, waarin de verschillende monitoren beschreven worden. Het betreft een banenmonitor (naleving afspraak creëren extra banen), monitor omvang uitkeringsbestanden en re-integratie-inzet gemeenten, monitor herbeoordeling Wajong, monitor WSW (uitstroom WSW, instroom banen, instroom en omvang beschut werk), monitor uitkeringsstromen participatiedoelgroepen richting de ZW/WW/WAO/WIA (en vice versa) en evaluatieonderzoeken naar de ervaringen en tevredenheid van werkgevers, de participatiedoelgroepen en gemeenten met de uitvoering van de Participatiewet. De evaluatieonderzoeken verschijnen naar verwachting in 2016-2017 (korte termijnsituatie), in 2018-2019 (middellange termijn) en in 2020 (eindevaluatie inclusief effectiviteit loonkostensubsidie en de invloed/weging van externe factoren op de mogelijke effectiviteit van de Participatiewet).

Voorts gaat na de zomer van 2014 een landelijke Transitiecommissie Sociaal Domein van start, die bij gemeenten de vinger aan de pols gaat houden ten aanzien van de decentralisaties van de jeugdzorg, WMO en participatie. De commissie gaat kijken of gemeenten de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen treffen. Eén van de zaken waar de commissie op gaat focussen, is of voldoende afspraken gemaakt worden om extra banen te creëren (dit ook in verband met de Quotumwet). Daarnaast brengt de commissie in kaart welke risico’s eventueel optreden. Dit biedt mogelijk goede aanknopingspunten voor verdere verbeteringen, onder meer ten aanzien van een integrale aanpak van participatie, WMO en jeugdzorg.

Belangrijke vragen ten aanzien van de informatievoorziening en de verantwoording zijn:

8a. Welke gegevens gaat de gemeente Breda monitoren en welke gegevens heeft de gemeenteraad nodig in het kader van de sturing en toetsing van de werking van de Participatiewet? Welke afspraken maakt de gemeente Breda over de toetsing van de Participatiewet?

8b. Welke evaluatie-onderzoeken gaat de gemeente Breda verrichten, hoe zijn de ervaringen van de doelgroepen van de Participatiewet goed in beeld te brengen?
8c. Welke rol krijgen cliëntraden en belangenorganisaties in de advisering, monitoring en toetsing richting de gemeenteraad?
8d. Welke afspraken maakt de gemeente Breda om ICT- risico's tegen te gaan?

Bijlage 2 Afkortingenlijst

ATEA	Activering, Training En Arbeidsbemiddeling
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cedris	De brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en reïntegratiebedrijven
Divosa	De Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen.
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
LWB	Leerwerkbedrijf
Nuggers	Niet-uitkeringsgerechtigden
Rpa	Regionaal Platform Arbeidsmarkt
SISA	Single Information en Single Audit, overzicht en verantwoording van gemeenten m.b.t. specifieke uitkeringen van het Rijk
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WAO	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WML	Wettelijk minimumloon
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZW	Ziektewet