

# **Advies**

## **Koersdocument Participatiewet gemeente Rotterdam “nieuwe doelgroepen, nieuwe kansen”**

WSW-adviesraad Rotterdam  
24 oktober 2014

**Leden WSW-adviesraad Rotterdam**

Dhr. M.M. de Gelder (voorzitter)

Dhr. M. Sloomweg (secretaris)

Mevr. S. de Gruiter (penningmeester)

Dhr. E. de Bever (lid)

Dhr. D. van Dommelen (lid)

Dhr. R. Hulstaert (lid)

Mevr. E. Jhanjan (lid)

Dhr. R. Lichtenberg (lid)

Dhr. J. Meijer (lid)

Dhr. R. Palmars (lid)

Mevr. R. Roberts (lid)

Dhr. A.W.J. Schagen (lid)

Mevr. L. Soedamah (lid)

Mevr. K. Ueberveldt (lid)

Mevr. C.D.Y.J. Ventevogel (lid)

**Ambtelijk ondersteuning**

Dhr. C.H. Lafeber

Dhr. F.J. Blaas (cluster W&I)

## Inleiding

Het kabinet heeft besloten tot invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015. Het beoogde doel is zoveel mogelijk mensen mee te laten doen in de maatschappij. Met de invoering van de Participatiewet komt er één regeling voor mensen met arbeidsmogelijkheden.

De belangrijkste veranderingen zijn:

- Per 1 januari 2015 wordt de WSW afgesloten voor nieuwe instroom;
- Jongeren met een arbeidsvermogen komen niet langer in de Wajong, maar behoren tot de doelgroep van de Participatiewet;
- Sociale partners genereren voor mensen met een arbeidsbeperking 125.000 extra banen, zogenaamde Garantiebanen;
- Vorming van een regionaal Werkbedrijf in regio Rijnmond;
- Vorming van één budget voor Participatie, Jeugd en Ondersteuning;
- Minder budget van het Rijk om werkzoekenden aan werk te helpen;
- Inzet van nieuwe instrumenten voor de doelgroep van de Participatiewet.

Naast de invoering van de Participatiewet vindt gelijktijdig decentralisering van jeugdzorg en zorg (AWBZ) plaats. Rotterdam staat dus voor een enorme inspanning en uitdaging. Het maken van keuzes is onder de gegeven omstandigheden geen gemakkelijke opgave. Verdringing lijkt onvermijdelijk, waarbij het gevaar bestaat dat de meest kwetsbare groepen extra hard getroffen worden.

WSW-adviesraad Rotterdam heeft bij het samenstellen van dit advies de verschillende belangen zorgvuldig afgewogen. Leden van de WSW-adviesraad hebben actief deelgenomen aan informatiebijeenkomsten en trainingen. Speciaal voor het samenstellen van dit advies, is onder leiding van Wil Verlaan eind september een studiedag georganiseerd.

Dit advies beschrijft; een reactie op het Koersdocument in algemene zin, de beleidskeuzes die voorgesteld worden, het instrumentarium en uiteindelijk de adviezen.

Het werken aan dit advies was voor de leden van de WSW-adviesraad een intensief en leerzaam proces. Het resultaat is een eerste bijdrage aan de discussie die noodzakelijk is bij het opstellen van de verordeningen later dit jaar.

Michael de Gelder  
Voorzitter WSW-adviesraad Rotterdam

## Het Koersdocument

Het Koersdocument was voor de leden van de WSW-adviesraad een moeilijk te lezen en te doorgronden document. De vele verwijzingen maakten het lastig om de samenhang van de verschillende beleidskeuzes goed te blijven zien.

Het Koersdocument riep meer vragen op dan het beantwoordde. Vragen die direct raakten aan persoonlijke situaties van leden van de WSW-adviesraad. Bij leden met zowel een Wajong als een WSW-indicatie is de verwarring en zorg groot. Deze leden krijgen vanuit verschillende belanghebbende organisaties tegenstrijdige informatie. Het Koersdocument kon vaak ook geen duidelijkheid verschaffen. De aangekondigde samenwerking tussen gemeente Rotterdam en het UWV lijkt op het punt van informatieverstrekking nog geen gestalte te krijgen.

De afbeeldingen gebruikt in het Koersdocument werden als verwarrend ervaren. Zo wordt bij de afbeelding op pagina 2 een toelichting gemist en de afbeelding onder het kopje Garantiebanen maakt niet duidelijk hoeveel garantiebanen er nu in de gemeente Rotterdam beschikbaar komen. In deze afbeelding worden 2200 werkzoekend uit de prioritaire doelgroep uit Rotterdam tegenover 1815 Garantiebanen in *arbeidsmarktregio Rijnmond* geplaatst. Wat deze informatie voor *gemeente* Rotterdam betekent, wordt niet nader toegelicht. Gemist wordt verder een afbeelding van de 35 arbeidsmarktregio's en specifiek die van arbeidsmarktregio Rijnmond.

Uit het Koersdocument blijkt wel duidelijk dat er voor het nieuwe beleid onvoldoende middelen beschikbaar komen om iedereen te helpen. Een vervelende maar duidelijke boodschap. Minder duidelijk is hoe op dit moment inhoud wordt gegeven aan de koppeling tussen de decentralisaties jeugdzorg en zorg (AWBZ). Voor de grote groep jongeren met een arbeidsbeperking is de koppeling met jeugdzorg uitermate belangrijk. Op dit punt worden concrete voorstellen en informatie uit genoemde pilot gemist.

Ter afronding van het Koersdocument wordt aangegeven dat de huidige koers met kracht wordt doorgezet en dat nieuwe doelgroepen nieuwe kansen worden geboden. WSW-adviesraad Rotterdam heeft veel moeite met deze laatste alinea. Uit het Koersdocument blijkt overduidelijk dat de gemeente een totaal nieuwe koers gaat varen. Staat in het huidige beleid mensontwikkeling en een evenredige verdeling van middelen voor de verschillende doelgroepen nog centraal, met het nieuw voorgestelde beleid wordt gekozen voor rendement sturing en inzet van middelen op basis van kosten en baten analyses.

De nieuw voorgestelde koers is vooral voor kwetsbare groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt alarmerend. Zij krijgen zeker geen nieuwe kansen geboden en bij gebrek aan voldoende middelen hoeven zij zeker niet te rekenen op de noodzakelijke ondersteuning. Met de keuze voor dit nieuwe beleid dreigt het gevaar van het ontstaan van nieuwe granieten bestanden. Bestanden waarin de meest kwetsbare inwoners van Rotterdam op steeds grotere afstand van de arbeidsmarkt komen te staan.

## Het Rotterdamse beleid

### **Markt of mens**

Duidelijk is dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om alle werkzoekenden in Rotterdam te ondersteunen bij het vinden en vasthouden van een baan. Rotterdam lijkt de keuze wie *wel* en wie *niet* geholpen wordt over te laten aan de markt.

***“Het zijn uiteindelijk de werkgevers die bepalen welke werkzoekende zij aannemen op een beschikbare baan.”***

Bovenstaand uitgangspunt gecombineerd met de beoogde rendementssturing geeft de WSW-adviesraad het gevoel dat gekozen wordt voor een zakelijk en afstandelijk beleid. Beleid waar niet of nauwelijks nog ruimte is voor het menselijke aspect. De WSW-adviesraad zou graag zien dat gekozen wordt voor een evenredige verdeling van middelen over de verschillende doelgroepen. In feite bepleit de WSW-adviesraad voortzetting van het huidige beleid zoals ingezet bij het wachtlijst-beheer van de WSW. Er zijn goede ervaringen opgedaan met het aanwijzen van voorrangsgroepen op de wachtlijst waardoor kansen op een baan eerlijk verdeeld worden. Uit de laatste rapportage blijkt dat dit beleid in de praktijk goed werkt en alle doelgroepen aanbod komen.

### **Sturen of steunen**

De overheid spreekt haar burgers steeds vaker aan op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. WSW-adviesraad Rotterdam krijgt de indruk dat met de beleidskeuzes uit het Koersdocument er onvoldoende ruimte wordt geboden die eigen verantwoordelijkheid te nemen. De concurrentie tussen de verschillende groepen werkzoekenden is groot, dit zal zonder adequate maatregelen zeker leiden tot verdringingseffecten.

WSW-adviesraad hecht er veel waarde aan dat, onder de gegeven omstandigheden waarbij niet iedereen geholpen kan worden, er wel voor iedereen gelijke rechten blijven bestaan. Gelijke rechten betekent in de visie van de WSW-adviesraad concreet dat gemeente Rotterdam ondersteuning biedt aan Rotterdammers die zelf initiatief nemen.

Het PGB Participatiewet zal als instrument een prominente plaats moeten krijgen binnen het nieuwe beleid. Met het PGB Participatiewet kan eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid gestimuleerd worden. Het draagt daarnaast bij aan het waarborgen van gelijke rechten en kansen.

### **Beheren of innoveren**

Het succes van het nieuwe beleid zal in belangrijke mate afhangen van het aantal banen dat beschikbaar komt om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. In de nu voorliggende beleidskeuzes wordt sterk ingezet op toeleiding naar de huidige reguliere arbeidsmarkt met daarnaast het handhaven van de huidige beschutte werkvoorziening(Zuidlaardermeer). Naar het oordeel van

WSW-adviesraad Rotterdam een veel te behoudende strategie met nauwelijks de ambitie om nieuw werk te genereren. Met een steeds ouder wordende bevolking en een terugtrekkende overheid zal de vraag naar dienstverlening in Rotterdamse wijken naar verwachting sterk toenemen. Hier liggen nieuwe kansen talenten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten en verder te ontwikkelen. Dienstbaar en zichtbaar aan de slag in Rotterdamse wijken biedt nieuwe kansen.

Gemeente Rotterdam moet samen met (startende)ondernemers nieuwe initiatieven mogelijk maken. Initiatieven die bijdragen aan het versterken van het aanbod van passend werk voor de verschillende doelgroepen in Rotterdam. De nadruk zou veel meer moeten liggen op innoveren en veel minder op het beheren en controleren.

## Instrumenten

### **Loonkostensubsidie**

De WSW-adviesraad kan zich op hoofdlijnen vinden in het voorstel het loonkosteninstrument in te zetten volgens de voorgestelde beleidslijnen. De WSW-adviesraad onderstreept daarbij het belang van het inzetten van garantiebanen voor jongeren met een beperking, die na een stage een baan krijgen aangeboden.

WSW-adviesraad Rotterdam stelt voor goed te monitoren hoeveel garantiebanen buiten de prioritaire doelgroep worden toegewezen aan andere werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Gelet op het beperkt aantal beschikbare garantiebanen en de omvang van de prioritaire doelgroep wordt er vanuit gegaan dat het om een gering aantal toewijzingen gaat. Bij een te ruime toewijzing is er aanleiding het beleid te heroverwegen.

De WSW-adviesraad stelt voor om werkzoekenden met een loonwaarde lager dan 30% van het WML, die daardoor geen garantiebaan kunnen krijgen, automatisch in aanmerking te laten komen voor het nieuwe beschut werken (NBW).

### **Metten loonwaarde**

Het Rijk heeft richtlijnen vastgesteld om de hoogte van de loonkostensubsidie vast te stellen. Zo is bepaald dat de meting door deskundigen moet worden uitgevoerd. Niet duidelijk wordt hoe deze deskundigheid wordt vastgesteld en of er bezwaar tegen vaststelling van een loonwaarde mogelijk is. De WSW-adviesraad ziet graag in de nieuw op te stellen verordening loonkostensubsidie opgenomen hoe deskundigheid wordt gewaarborgd. Ook moet worden opgenomen dat en hoe bezwaar kan worden gemaakt tegen vaststellingen van een loonwaarde.

De WSW-adviesraad kan zich verder vinden in harmonisatie binnen arbeidsmarkt-regio Rijnmond en het minimaal belasten van werkgever en werknemer.

### **Nieuw beschut werken (NBW)**

Zoals eerder opgemerkt is de keuze de bestaande SW-infrastructuur (Zuidlaardermeer) bij aanvang te gebruiken veel te mager. Nu al moet ingezet worden op nieuwe publieke-private samenwerkingsverbanden voor het NBW.

Samenwerking die niet uitsluitend gericht is op efficiency en kwaliteit zoals gesteld in het Koersdocument. Het NBW moet vooral in het teken staan van het benutten van beschikbare talenten en persoonlijke ontwikkeling.

Indicatiestelling voor het NBW is een taak van het UWV. Het beperken van de instroom zoals nu voorgesteld is strijdig met het recht van mensen met een beperking op passende ondersteuning. De verbinding die gemaakt wordt met de beoogde doorstroom van WSW'ers naar buiten is niet verenigbaar met bestaande regel- en wetgeving. De WSW-adviesraad hecht er veel waarde aan dat naast de gemeente Rotterdam, elke Rotterdammer met een arbeidsbeperking of diens wettelijke vertegenwoordiger zelf het UWV kan verzoeken om een indicatiestelling NBW. Belangrijk is dat het UWV ook de aanvullende taak krijgt vast te stellen of er sprake is van een urenbeperking. Als er geen urenbeperking is, wordt een volledig dienstverband NBW aangeboden.

WSW-adviesraad Rotterdam stelt voor terughoudend te zijn met inzetten van dagbesteding binnen het NBW. De WSW-adviesraad stelt voor arbeidsmatige dagbestedingstrajecten alleen toe te staan in de vorm van een traject gericht op doorstroom naar een arbeidsovereenkomst op basis van het NBW. Dergelijke trajecten zijn net als een WEP beperkt in tijdsduur en aantallen.

### **No risk polis**

Het inzetten van de No risk polis is een taak ter beoordeling van professionals die op gepaste afstand staan en dus niet zoals nu voorgesteld de direct betrokken uitvoerende professionals. De WSW-adviesraad ziet hier een taak weggelegd voor arbeidskundigen van het UWV.

### **Contactpersoon werkgevers**

De WSW-adviesraad kan zich vinden in het aanwijzen van een vast persoon voor werkgevers vanuit het WSPR. Bij het inzetten van SROI acht de WSW-adviesraad het van wezenlijk belang dat dit niet ten koste gaat van bestaande banen. Het monitoren en voorkomen van het zogenaamde 'draaideureffect' is een taak die vanuit het WGPR opgepakt dient te worden.

### **Jobcoaching**

Begeleiding op de werkplek kan een belangrijk voorwaarde zijn om een garantiebaan in de praktijk vast te houden. Maatwerk is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Zoals nu verwoord lijkt het wel heel erg vrijblijvend. Niet duidelijk is wat er gebeurt als er geen overeenstemming kan worden bereikt tussen partijen.

De WSW-adviesraad ziet graag in de nieuw vast te stellen verordening opgenomen een procedure waarbij de arbeidsbeperkte werkzoekende het recht krijgt zijn verzoek om begeleiding en de intensiteit daarvan onafhankelijk te laten toetsen.

### **Proefplaatsing**

De adviesraad vindt een contractduur van 6 maanden te gering voor een proefplaatsing van maximaal 3 maanden. Bij een dergelijk contract is een proefplaatsing

van een maand, meer passend. Uitgangspunt is te streven naar een dienstverband van minimaal 12 maanden waarbij een proefplaatsing van standaard 2 maanden met een uitloop naar 3 reëel is.

### **Begeleiding naar en tijdens werk**

Naast de bemiddeling van de afdeling Matching moet het voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking ook mogelijk worden om zelf initiatief te nemen en derden in te schakelen bij het vinden en behouden van een baan. Op basis van no cure no pay moeten andere professionals ingezet kunnen worden. De WSW-adviesraad stelt voor de bestaande verordening PGB-WSW ook toe te passen binnen de Participatiewet en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regelingen voor het PGB Wmo en PGB Jeugdhulp Rotterdam.

### **Detachering**

De WSW-adviesraad is ook voor het behouden van de huidige instrumenten Groeps- en individuele detacheringen en het begeleid werken. Het PGB begeleid werken is een instrument dat in zijn huidige vorm behouden zou moeten blijven. De WSW-adviesraad hecht veel waarde aan dit instrument omdat werkzoekenden met een arbeidsbeperking hiermee een instrument ter beschikking krijgen waarbij zelf initiatief genomen kan worden.

### **Expertise en dienstverlening rondom jobcreatie en jobcarving**

Zoals meerdere malen aangegeven, wordt dit instrument onvoldoende benut om nieuwe passende banen te genereren. In Rotterdamse wijken liggen nieuwe kansen waarbij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een eerste stap in de richting van de arbeidsmarkt kunnen maken. Met haar advies “*WSW’ers zichtbaar en dienstbaar in de wijk*”, heeft de WSW-adviesraad hierover samen met SPA22 eerder al een advies uitgebracht. De adviesraad brengt haar advies graag opnieuw onder uw aandacht als een mogelijkheid nieuwe banen te creëren.

### **(Kosten) werkplekaanpassingen**

De adviesraad kan zich vinden in de voorgestelde aanpak en spreekt zijn waardering uit dat er nu al de nodige middelen worden gereserveerd.

### **Continuering van faciliteiten bij verhuizing**

De adviesraad kan zich vinden in de voorgestelde aanpak en het aansluiten op de landelijke voorstellen vanuit de VNG/Werkkamer.

### **Persoonsgebonden budget**

Het PGB is een belangrijk instrument dat zeker niet mag ontbreken. Eerder heeft de adviesraad het advies “*PGB-WSW; zelf doen meer bereiken*” uitgebracht. De adviesraad stelt voor om in de nieuwe verordening op basis van dit advies het PGB als instrument op te nemen binnen de Participatiewet.



**Individuele studietoelage voor studerende arbeidsgehandicapten**

De Individuele Studietoelage stimuleert jongeren hun opleiding succesvol af te ronden. Investerings in opleidingen betalen zich op termijn bijna altijd terug. De WSW-adviesraad is er dan ook voorstander van deze regeling ruimhartig toe te passen. Nu al wordt er door het UWV een dergelijke regeling toegepast waarbij 25% van het WML wordt toegekend. De adviesraad stelt voor de regeling van het UWV over te nemen.

## Adviezen

1. Stem informatieverstrekking vanuit de gemeente af met andere belanghebbenden zoals het UWV. Waar mogelijk wordt gezamenlijk naar buiten getreden.
2. Verbeter de leesbaarheid van beleidsnotities zodat deze voor meer burgers toegankelijker worden.
3. Maak inzichtelijk en concreet hoe en met welke partijen gewerkt wordt aan de koppeling tussen de verschillende decentralisaties. Stel een voortgangsrapportage op m.b.t. genoemde pilot en stel deze ter beschikking aan belanghebbenden.
4. Kies voor mensontwikkeling en een evenredige verdeling van middelen. Neem afstand van een beleid waarbij rendement sturing centraal staat en het recht van de sterkste geldt.
5. Neem de ervaringen opgedaan met het beheren van de wachtlijst WSW als uitgangspunt voor nieuw te vormen beleid waarbij een evenredige inzet van middelen wordt nagestreefd. Wijs jaarlijks voorrangsgroepen aan om zo een rechtvaardige verdeling van middelen na te streven.
6. Bestrijd de effecten van verdringing door werkzoekenden met een arbeidsbeperking aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid. Stimuleer eigen initiatief en zelfredzaamheid en stuur niet, maar ondersteun. Maak het voor de individuele werkzoekende met een arbeidsbeperking mogelijk om op basis van een *persoonsvolgend budget* zelf de regie in eigen hand te nemen.
7. Kies voor een meer uitdagende en innoverende strategie als het gaat om het creëren van nieuwe banen. Bundel krachten, faciliteer en stimuleer ondernemers om aan de slag te gaan in Rotterdamse wijken. Maak met het starten van een pilot meer werk van het eerder door de WSW-adviesraad uitgebrachte *advies "WSW'ers zichtbaar en dienstbaar in de wijk"*.
8. Stel Garantiebanen ter beschikking aan jongeren met een arbeidsbeperking die na een stageperiode een baan krijgen aangeboden.
9. Laat werkzoekenden met een arbeidsbeperking met een loonwaarde lager dan 30% van het WML automatisch in aanmerking komen voor een NBW-baan.
10. Neem in de nieuw op te stellen verordening op hoe deskundigheid bij het meten van een loonwaarde wordt geborgd. Stel in de nieuw op te stellen verordening ook een bezwaarprocedure vast met betrekking tot het vaststellen van een loonwaarde.

11. Ontwikkel een aanvraagprocedure en formulier waarmee een werkzoekende met een arbeidsbeperking bij het UWV om een indicatiestelling NBW verzoekt. Neem in deze aanvraagprocedure op dat het UWV vaststelt of er sprake is van een urenbeperking. Geef een werkzoekende met een arbeidsbeperking zonder urenbeperking het recht op een volledig dienstverband.
12. Zet arbeidsmatige dagbesteding en een WEP alleen in als traject gericht op doorstroom naar een NBW-baan, garantiebaan of ander traject gericht op werk en/of opleiding. Beperk deze trajecten in aantal en doorlooptijd.
13. Laat de beoordeling van het inzetten van de No-risk polis over aan een onafhankelijke partij, bij voorkeur een arbeidsdeskundige van het UWV.
14. Monitor en rapporteer halfjaarlijks aan belanghebbenden de inzet van SROI en informeer daarbij specifiek over het zogenaamde draaideureffect, waarbij mensen ontslagen worden om nieuwe instroom mogelijk te maken.
15. Creëer meer duidelijkheid over het inzetten van een jobcoach. Neem in de nieuw vast te stellen verordening een bezwaarprocedure op met betrekking tot vaststelling van de begeleidingsbehoefte.
16. Stem proefplaatsing af op de arbeidsduur van het arbeidscontract. Zet zoveel mogelijk in op contracten met een duur van minimaal 12 maanden met een proeftijd van 2 maanden en een uitloop naar maximaal 3 maanden.
17. Maak het mogelijk dat een werkzoekende met een arbeidsbeperking zelf een begeleider kan kiezen voor bemiddeling naar en behouden van een baan. Sluit aan op de bestaande verordening PGB-WSW en continueer dit beleid.
18. Kies voor een ruimhartige toepassing van het toekennen van een individuele studietoelage voor studerende arbeidsgehandicapten. Sluit aan bij het huidige UWV beleid waarbij 25% van het WML wordt toegekend.
19. WSW-adviesraad ziet in deze overgangperiode een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd om op basis van de huidige samenstelling en opdracht gevraagd en ongevraagd te adviseren. De WSW-adviesraad stelt voor om het komende jaar op dezelfde voet door te gaan en daarnaast de mogelijkheden tot samenwerking c.q. samengaan met andere cliëntenraden verder te onderzoeken.
20. Gemeente Rotterdam krijgt een belangrijke stem bij het harmoniseren van het te voeren beleid in de regio. Het is belangrijk dat ook cliënten kunnen meedenken en praten binnen de regio. Rotterdam bepleit vertegenwoordiging en deelname van cliënten binnen regionale samenwerkingsstructuren.

## Afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
PGB	Persoons Gebonden Budget
LKS	Loon Kosten Subsidie
NBW	Nieuw Beschut Werken
SW	Sociale Werkvoorziening
WSPR	Werkgevers Service Punt Rijnland
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeente
WML	Wettelijk Minimum Loon
SROI	Social Return On Investment