

De banen komen niet vanzelf

Inleiding

De gemeenteraad van Den Haag staat aan de vooravond van een principiële en verstrekkende beslissing t.a.v. de toekomstige positionering van De Haeghe Groep. In deze situatie heeft OR HGR aan organisatieadviseur Robert Capel¹ gevraagd om door middel van een notitie een reflectie te geven op de verkenning 'Een integraal Werkbedrijf voor een inclusieve arbeidsmarkt' en te schetsen of er andere keuzes of alternatieven mogelijk zijn².

In hoofdstuk 1 van deze notitie wordt stil gestaan bij de verkenning. Het onderzoek als zodanig is binnen de gestelde kaders deskundig uitgevoerd, gebruikmakend van expertise uit de dienst SZW en de Haeghe Groep. Het is niet opportuun om de methode van het onderzoek of de uitvoering daarvan in deze notitie ter discussie te stellen. Politiek en bestuurlijk is vooral van belang dat voorafgaand aan het onderzoek enkele zeer bepalende kaders aan de externe verkenner zijn meegegeven, met name (i) de integratie van HGR met Sociale Zaken en (ii) de werking van de inclusieve arbeidsmarkt ('geen constructies'). De conclusies uit de verkenning vloeien vrijwel rechtstreeks uit deze kaders voort.

Hoofdstuk 2 laat zien dat er verschillende inrichtingskeuzes mogelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet. Een integratie van HGR en SZ is daar één van. Er zijn ook andere mogelijkheden waarbij goed gekeken dient te worden naar de samenstelling van de doelgroep en de gewenste mate van sturing (dichtbij of juist op afstand). Voordat een definitief en verstrekkend reorganisatiebesluit genomen wordt, is het van belang om helderheid te krijgen over de beleidsmatige opgave die aan de toekomstige organisatie(s) wordt gesteld.

In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op de werking van de Participatiewet. Zowel landelijk als in gemeente Den Haag werkt deze wet nog niet zoals beoogd. Dit roept de vraag op of, en zo ja welke, interventies gewenst zijn zodat de doelgroep met een beperking met meer succes aan een baan geholpen kan worden. Onzekere factor is of in de komende kabinetsperiode wijzigingen in het wettelijke systeem zullen gaan plaatsvinden. Ongeacht deze onzekerheid kan de gemeente op korte termijn zelf in het lokale beleid interventies doen. We bespreken een aantal van deze mogelijkheden.

De notitie sluit in hoofdstuk 4 af met de gevolgen voor de toekomstige uitvoeringsorganisatie(s). Een 'sterfhuis' voor de uitvoering van de WSW is een onaantrekkelijke en ongewenste oplossing, ongeacht of dit nu plaatsvindt in de eigen organisatie van HGR of als onderdeel van DSZW. Voor het actief uitvoeren van de interventies is een organisatie nodig die het (publiek) werkgeverschap organiseert en passende arrangementen ontwikkelt met de private sector. Het is niet vanzelfsprekend dat 'versneld ophangen binnen DSZW' de strategie is die de meeste kans biedt op succes.

Robert Capel, 04 augustus 2017

¹Robert Capel heeft afgelopen jaren tientallen gemeenten en Werkbedrijven, de G4, Cedris, Divosa en VNG ondersteund in o.a. het opstellen van toekomstscenario's en bedrijfsplannen voor de Participatiewet.

²Deze notitie is gezien het korte tijdsbestek na opdrachtverstrekking door de OR en de vakantieperiode in een tijdsbestek van enkele weken tot stand gekomen, en concentreert zich op de hoofdlijnen. Vervolgstappen zijn (i) een verdere uitwerking van de in hoofdstuk 3 beschreven beleidskeuzes met de voors en tegens, (ii) de financiële consequenties zowel voor BUIG, Participatiebudget als uitvoeringskosten, (iii) de voorwaarden die dit stelt aan de uitvoeringsorganisatie(s) en (iv) een inschatting wat dit mogelijkerwijs betekent voor de formatie en apparaatskosten van de uitvoeringsorganisatie(s).

1. De kaders bepalen de uitkomst van de verkenning

De kernvraag van de verkenning³ luidt:

Wat is de meest effectieve integratie van de Haagse Groep en SZW in één SZW domein – en welke stappen dienen daartoe te worden ondernomen – afgemeten aan het aantal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dat duurzaam en betekenisvol meedoet in het arbeidsproces?

In deze vraagstelling ligt al besloten dat de keuze tot een integratie in feite al gemaakt is. De vraag spitst zich tot op de hoe-vraag (wat is de meest effectieve integratie). In hoofdstuk 2 laten we zien dat er ook andere organisatiekeuzes mogelijk zijn.

In de verkenning worden vervolgens langs de vier kernthema's (i) beleidsintegratie, (ii) integratie van processen en systemen, (iii) integratie van de organisatie structuur en (iv) integratie van de managementstructuur verkend hoe de integratie kan worden vormgegeven. In de bijlagen bij de verkenning worden deze thema's uitgebreid behandeld en langs verschillende criteria beoordeeld.

De analyse is uitgevoerd met input en betrokkenheid van verschillende deskundigen. De analyse beschrijft de verschillende kernthema's en weegt de alternatieven langs een aantal criteria. De analyse en de uitwerking daarvan zijn systematisch en met kennis van zaken opgesteld. De verkenning had extra inzicht gegeven als een analyse van de huidige financiële situatie van beide organisaties, de huidige personele formaties en een analyse van cultuurverschillen was bijgevoegd.

Belangrijker is dat voorafgaand aan het uitwerken van de varianten een programma van eisen is opgesteld. Bepalende keuzes zijn:

- de gemeente wordt geen werkgever/detacheerder van kandidaten uit het doelgroepenregister / banenafpraak
- de rol van SZW/HGR is gericht op het bieden van begeleiding; op verzoek van werkgevers
- er worden geen constructies opgezet rond nieuw beschut werk. Zij kunnen wel in dienst bij sociale ondernemers

Met deze eisen wordt een zeer specifieke beleidsmatige invulling gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet. In hoofdstuk 3 laten we zien dat daarin door gemeenten ook andere keuzes kunnen worden gemaakt.

Opvallend is dat deze eisen zo opgesteld zijn, dat er hoe dan ook geen toekomstige rol voor HGR is weggelegd, en activiteiten die in het verleden succesvol voor de WSW-doelgroep werden uitgevoerd, niet meer aan de orde zijn: geen detacheringen, alleen begeleiding op verzoek en geen 'constructies'. In andere beleidsstukken zien we juist dat de gemeente Den Haag een actieve rol voorstaat om banen te genereren (voorloper beschut werk, STIP-banen, Brug-plekken, garantiebanen).

Samenvattend

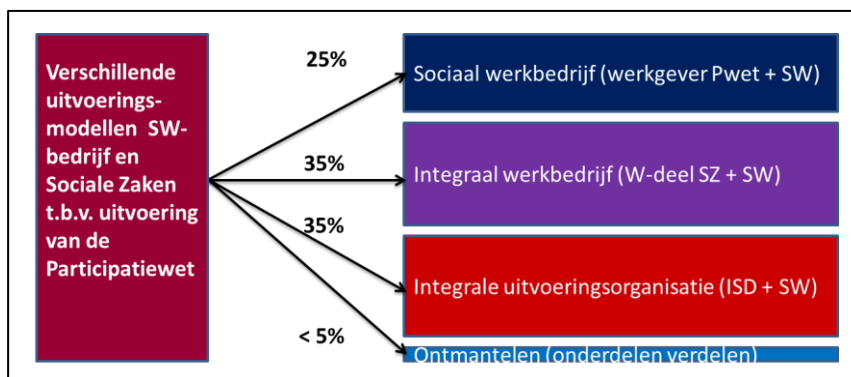
- 1. De verkenning geeft een deskundige uitwerking gegeven de gestelde kaders**
- 2. Integratie is een gegeven, en wordt niet afgewogen**
- 3. Het programma van eisen sluit veel uit, terwijl andere keuzes en interventies mogelijk zijn**

³ Een integraal Werkbedrijf voor een inclusieve arbeidsmarkt, 14 juni 2017

2. Verschillende inrichtingskeuzes zijn mogelijk

(i) landelijke keuzes

De meeste gemeenten hebben inmiddels een keuze gemaakt over het gewenste uitvoeringsmodel voor de Participatiewet en de uitvoering van de WSW. In onderstaande figuur staan de meest voorkomende uitvoeringsmodellen schematisch weergegeven⁴.



Toelichting bij de figuur:

- Soms wordt gekozen voor een sociaal werkbedrijf op afstand. Gemeentelijke afdelingen houden een eigen verantwoordelijkheid voor verschillende werk-gerelateerde activiteiten en er zijn eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voor Werk en Inkomen. De focus ligt voor deze sociale werkbedrijven op het werkgeverschap, en een opdrachtgever/ opdrachtnemer relatie met de gemeenten op basis waarvan ook allerlei trajecten en activiteiten kunnen worden uitgevoerd.
- Bij een groot aantal gemeenten wordt er voor gekozen om de werk gerelateerde activiteiten te bundelen in één werkbedrijf. Op deze wijze is er voor de werkgevers één gezicht en één organisatie waar afspraken mee worden gemaakt. De afzonderlijke gemeenten blijven verantwoordelijk voor het verstrekken van de inkomens en de loonkostensubsidie, een generieke intake en casemanagement.
- Bij een ander deel van de gemeenten zien we dat de keuze is gemaakt voor een integrale uitvoeringsorganisatie met een fusie tussen Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) en het SW-bedrijf. In sub regio's waar de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand al gebundeld was in één ISD, of bij een gemeente met een eigen SW-bedrijf, kan deze stap gemakkelijker worden gemaakt.

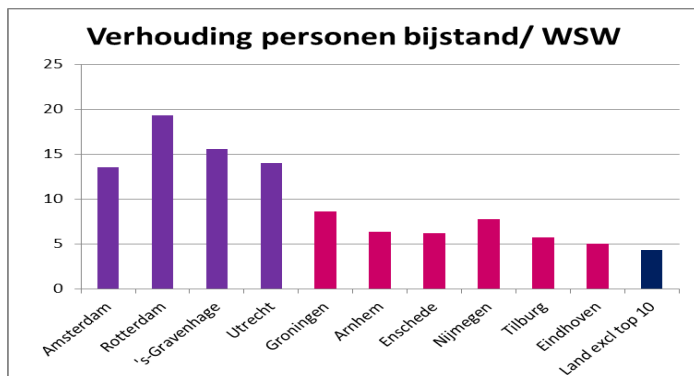
Deze drie uitvoeringsmodellen hebben ieder voor- en nadelen⁵. Als er niet gekozen wordt voor een integrale uitvoeringsorganisatie, geeft dat een focus gericht op werk. Anderzijds vraagt dat om nadere invulling van het opdrachtgeverschap en de opdrachtnemersrol en afstemming in de werkprocessen.

⁴ Periodiek wordt door branchevereniging Cedris onderzoek gedaan bij de sociale werkbedrijven naar de gemaakte en binnenkort te maken keuzes over de uitvoeringsmodellen. De in de figuur genoemde percentages zijn een inschatting van de onderzoeker voor het landelijke beeld.

⁵ In een enkel uitzonderlijk geval (< 5%) is gekozen voor ontmanteling van het SW-bedrijf. In die situaties was sprake van financiële tekorten en/of forse knelpunten in de uitvoering. Daarnaast zijn er enkele voorbeelden van individuele gemeenten die uit een gemeenschappelijke regeling zijn getreden. Vaak wordt in zo'n situatie de dienstverlening bij het bestaande sociale werkbedrijf grotendeels gecontinueerd op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

(ii) voor de G4 gelden andere verhoudingen

In onderstaande figuur zien we de verhouding tussen de personen in de bijstand en de WSW weergegeven. Voor Den Haag gaat het ultimo 2016 om 31.800 personen in de bijstand en 2.000 personen in de WSW (een verhouding van 16 : 1 personen). Voor Amsterdam, Rotterdam en Utrecht gelden vergelijkbaar soort verhoudingen. Bij andere grotere gemeenten en landelijk overig zien we dat de verhouding fors anders ligt, gemiddeld ongeveer 4 personen in bijstand t.o.v. 1 in de WSW⁶.



De opgave voor de Participatiewet en de wijze waarop dit het beste georganiseerd kan worden, is daarmee voor de G4 anders dan bij andere gemeenten.

- In Amsterdam zijn de individuele detacheringen van de WSW geïntegreerd met de afdeling Werk en Inkomen. De overige WSW-activiteiten (groepsdetacheringen, diensten, beschut werk), in totaal circa 80% van de WSW-populatie, zijn ondergebracht bij Stichting Pantar Amsterdam.
- In Rotterdam wordt onderzocht of de verschillende dienstbetrekkingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (WSW, WIW/ID, nieuw beschut, gemeentelijke garantiebannen) in een nieuwe organisatievorm kunnen worden gebundeld (Rotterdam Inclusief, sturingsvorm nog niet bekend).
- In Utrecht worden de WSW-activiteiten en trajecten voor de Participatiewet separaat uitgevoerd door UW (100% NV van gemeente Utrecht), in opdrachtgeverschap van Werk en Inkomen.

Ook bij grotere verhoudingsgetallen zoals bij de G4 is het denkbaar om SW-bedrijf en Werk en Inkomen te integreren. Serieus risico is dan dat benodigde expertise voor deze specifieke taak ondersneeuwt of managementaandacht wordt gemarginaliseerd.

(iii) sturen op afstand of dichtbij

Gemeenten maken naast keuzes in de organisatievorm ook verschillende afwegingen t.a.v. de gewenste sturingsvorm, zowel in juridische vorm als de mate van afstand t.o.v. de gemeentelijke organisatie. Soms wordt gekozen voor een gemeentelijke afdeling om daarmee direct sturing te hebben op de inrichting van de werkprocessen en de budgetten. Soms wordt juist gekozen voor een zelfstandige afdeling, of een organisatie op afstand, bijvoorbeeld om een gewenste bedrijfsmatige cultuur en ondernemerschap te waarborgen⁷.

Samenvattend

1. Een integratie tussen SW-bedrijf en Werk en Inkomen is één van de mogelijkheden
2. De samenstelling van de doelgroep vraagt met name in de G4 om maatwerk
3. Naast de organisatievorm is de gewenste sturing (dichtbij of op afstand) een bepalende keuze

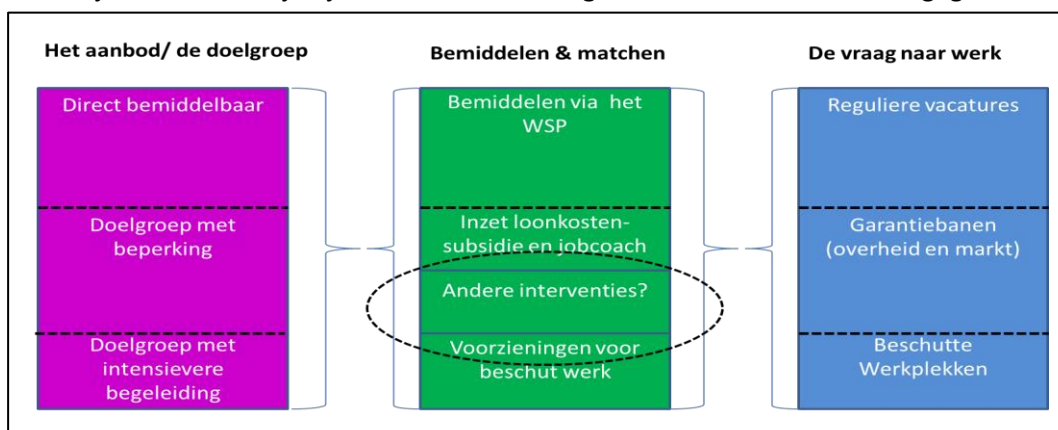
⁶ Aantal personen in bijstand dec 2016 (bron CBS-statline). Aantal personen WSW is berekend o.b.v. realisatie aantal SEs (meicirculaire 2017) en de WSW-statistiek 2016.

⁷ Zo verzorgt Stichting Patijnenburg voor de gemeente Westland de werk gerelateerde activiteiten, is Werkse een overheids NV met gemeente Delft als 100% eigenaar en is DZB een zelfstandig oorganisatieonderdeel binnen de gemeente Leiden.

3. De opgave van de Participatiewet

(i) de beoogde werking van de Participatiewet

De gewenste werking van de Participatiewet is dat er een toename komt van vacatures/ werkplekken voor mensen met een beperking bij reguliere werkgevers ('de inclusieve arbeidsmarkt'). De bovenliggende vraag is of dit systeem echt zo gaat werken bij de reguliere werkgevers (hetzij vrijwillig of afdwingbaar via de quotumwet) of dat er vanuit de lokale overheid andere interventies wenselijk of noodzakelijk zijn. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven:

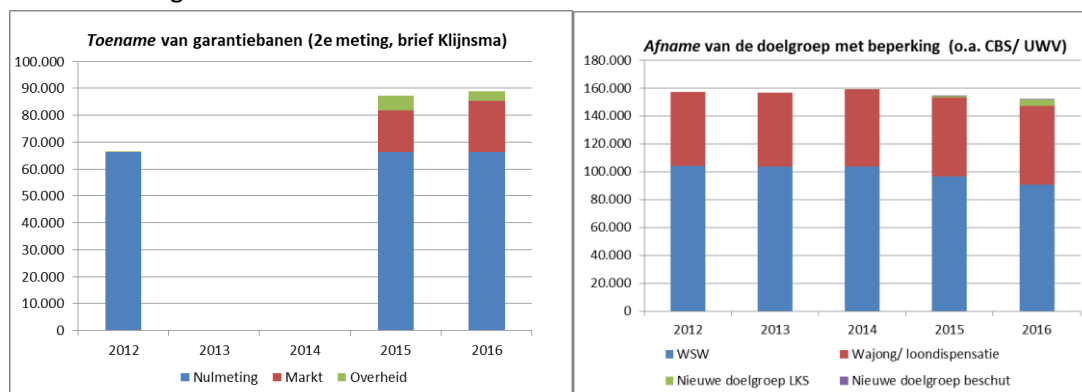


Voor de Participatiewet geldt net als voorheen bij de WWB de opgave om personen die direct bemiddelbaar zijn zo veel en zo snel als mogelijk te bemiddelen naar reguliere vacatures. Naast eigen initiatief en zelfredzaamheid van de bijstandsgerechtigde, bemiddelt het werkgeversservicepunt tussen medewerkers uit de doelgroep en werkgevers. Bij personen met een beperking en verminderde loonwaarde kan daarnaast loonkostensubsidie worden ingezet en begeleiding door een jobcoach. De werkgevers hebben met het sociaal akkoord afgesproken om een toereikend aantal vacatures/banen voor deze groep ter beschikking te stellen. Voor de doelgroep met intensievere begeleiding worden beschutte werkplekken gecreëerd.

Voor de gemeentelijke beleidsmakers en bestuurders is van belang om een oordeel te vormen of op deze wijze in de lokale context de Participatiewet goed kan werken of dat daarnaast andere interventies wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is een detacheringsfaciliteit waarmee banen kunnen worden gecreëerd en werkgevers worden ontzorgd.

(ii) de landelijke praktijk van de Participatiewet

De Participatiewet werkt na de start in januari 2015 nog niet optimaal. Inmiddels hebben diverse kleinere aanpassingen plaatsgevonden in wet- en regelgeving maar heeft landelijk en regionaal nog niet het beoogde resultaat.

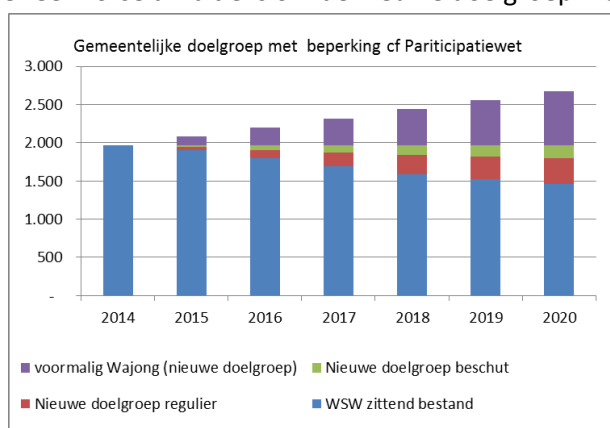


Bovenstaande figuren zijn met elkaar in tegenspraak. Op basis van de landelijke meting van de baanafspraken lijkt er sprake te zijn van een *toename* van het aantal banen (linker figuur)⁸. Deze toename suggereert m.u.v. de garantiebanen voor de overheid een succesvolle werking van de Participatiewet met landelijk meer dan 20.000 banen t.o.v. de nulmeting ultimo 2012.

Als wij kijken naar de feitelijke ontwikkeling van de verschillende doelgroepen dan is er per saldo sprake van een *afname* van de doelgroep met een beperking die aan het werk is (rechterfiguur). Het aantal WSW-ers is door de uitstroom ultimo 2016 gedaald met circa 12.000 personen, het aantal Wajongers dat werkzaam is bij reguliere werkgevers is tot 2014 met circa 3.000 personen gestegen en daarna ongeveer gelijk gebleven, en het aantal medewerkers dat sinds 2015 met behulp van loonkostensubsidie wordt ingezet is ruim 4.000⁹. Opgeteld is er sinds 2014 sprake van een daling van de totale doelgroep met ongeveer 8.000 personen.

(iii) de praktijk van de Participatiewet in Den Haag

Inzoomend op de situatie in Den Haag zien we in onderstaande figuur dat volgens de Participatiewet er een forse ambitie is om de nieuwe doelgroep met een beperking aan het werk te krijgen.



Op basis van een naar rato ontwikkeling zou er over 2016 naast de daling van de WSW sprake moeten zijn van ongeveer 400 nieuwe doelgroep (waarvan ruim 50 beschermt en 350 met LKS)

In de praktijk van Den Haag zien we een andere ontwikkeling dan de ambitie:

- een daling van de WSW populatie (van 1.969 f.t.e. in 2014 naar 1.815 f.t.e. in 2016)
- een actieve invulling van beschermt werk met 78 personen ultimo 2016 (landelijk koploper)
- een actieve invulling van de gemeentelijke garantiebanen (doelstelling 250 vegers in dienst)
- een onduidelijke realisatie van de aantallen van de nieuwe doelgroep regulier en voormalige wajong. De financiële gegevens wijzen op een sterke onderrealisatie¹⁰.

Daarnaast kent de gemeente Den Haag verschillende interventies gericht op de bijstandspopulatie als geheel (niet specifiek gericht op medewerkers met een beperking):

- STIP-banen (een subsidie voor het 3 jaar (tijdelijk) in dienst nemen van personen die lang in de bijstand zitten. Naar verluid zijn op dit moment van de circa 330 plekken er 280 binnen de eigen gemeente ingevuld. Totale doelstelling bedraagt 1.000 personen)
- SROI (actieve inzet met de regio om een groot aantal plaatsingen en uitstroom te realiseren)
- Met het actieprogramma Sociaal Ondernemerschap wordt het sociaal ondernemerschap in de gemeente Den Haag gestimuleerd.

⁸ bron: brief Klijnsma aan TK, 30 juni 2017

⁹ bron: cijfermatige verwerking van gegevens uit CBS-statline, WSW-statistiek Panteia, UWV-jaarverslag.

¹⁰ In de jaarrekening 2016 is sprake van € 456.000 aan verstrekte loonkostensubsidie. Dit wijst eerder op tientallen medewerkers dan op honderden. Tevens wordt gesproken over 1,4 mln minder uitgaven dan begroot. Precieze aantallen van het verstrekte aantal loonkostensubsidies (niet zijnde beschermt) staan niet in de jaarrekening vermeld.

De positie van de gemeente Den Haag t.o.v. de werkgevers kan gekenschetst worden als een principiële houding t.o.v. het naleven van het sociaal akkoord. Beoogd doel is immers de inclusieve arbeidsmarkt, waarbij werkgevers zelf mensen met een beperking in dienst nemen. Dit betekent van werkgevers een actieve houding om dit zelf te realiseren en betekent voor de gemeentelijke overheid vooral een ondersteunende rol in het bij elkaar brengen van doelgroep en vacatures.

Samenvatting:

- 1. De realisatie van werk voor mensen met een beperking blijft landelijk achter**
- 2. Statistieken m.b.t. de garantiebannen geven een weinig vertrouwenwekkend beeld.**
- 3. Ook in de gemeente Den Haag zijn m.u.v. de actieve inzet van beschut werk en gemeentelijke garantiebannen de resultaten voor deze doelgroep teleurstellend.**

(iv) waarom werkt het niet zoals beoogd

Bij verantwoordelijken in de uitvoering bestaat brede consensus dat de Participatiewet nog niet werkt zoals beoogd. De analyse van de achterliggende oorzaken en de mogelijke oplossingsrichtingen verschilt. Sommigen zien het vooral als een kwestie van tijd (cultuurverandering, verhelpen van kinderziektes in de uitvoering), anderen zien vooral fundamentele knelpunten die niet zonder wettelijke aanpassingen verholpen kunnen worden.

Een verdere beleidsmatige beschouwing van dit vraagstuk valt buiten het bereik van deze notitie. In onderstaande tabel benoem ik een aantal knelpunten bij het in dienst nemen van werknemers met een beperking zoals deze door werkgevers worden ervaren.

Knelpunt	Toelichting
(i) financieel onaantrekkelijk	Met het instrument loonkostensubsidie worden de loonkosten gecompenseerd naar rato van de loonwaarde. Voor een medewerker met 50% loonwaarde en wettelijk minimumloon hoeft dan ook per saldo maar 50% van het loon betaald te worden. Wat de Participatiewet echter niet goed heeft geregeld, is dat met de inzet van medewerkers met een beperking werkgevers ook worden geconfronteerd met overige bedrijfskosten (begeleiding, overhead, werkkleding, huisvesting etc.). Bij de keuze tussen twee medewerkers met 50% loonwaarde of één met 100% zal een werkgever financieel altijd voor die ene medewerker kiezen, omdat per medewerker gauw ongeveer € 8.000 aan overige bedrijfskosten moet worden betaald. In het rapport Werken Loont (2013) is aangetoond dat loonkostensubsidie met name geschikt is waar bij de inzet van medewerkers met een beperking alleen sprake is van marginaal extra bedrijfskosten. In de huidige praktijk wordt dit bevestigd: met de Participatiewet komen in tegenstelling tot de WSW geen groepsdetacheringen meer tot stand uitsluitend op basis van loonkostensubsidie, alleen individuele plaatsingen. Anderzijds geldt dat de wetgever met de Participatiewet begeleidingsbudget beschikbaar heeft gesteld aan de gemeenten. Voor medewerkers die in een reguliere werkomgeving aan het werk kunnen worden gezet, bedraagt deze € 4.000 per persoon. Als deze gericht wordt ingezet, of bijvoorbeeld als compensatie aan werkgevers ter beschikking wordt gesteld, is dit een belangrijke stap op weg naar het financieel sluitend krijgen van de exploitatie.
(ii) complexiteit van begeleiding	Werkgevers worden met de inzet van medewerkers met een beperking met een aantal praktische problemen op de werkvloer geconfronteerd zoals aanpassingen in de werkprocessen, begeleiding op de werkvloer en een hoog ziekteverzuim en eventuele vervanging. Het inzetten van een jobcoach kan verschillende van deze vragen verhelpen. Deze deskundige is mogelijk incidenteel aanwezig op de werkvloer, maar biedt geen oplossing voor knelpunten in de operationele dagelijkse aansturing.
(iii) administratieve rompslomp	De werkgever heeft te maken met een aantal verschillende regelingen bij het in dienst nemen zoals de Wet Verbetering Poortwachter, ontslagrecht, het laag-inkomensvoordeel, veranderingen in de loonwaardemeting etc.. Een aantal

	werkgevers geeft daarom de voorkeur voor een detacheringsovereenkomst (betalen van een factuur) boven een arbeidsovereenkomst. Sommige gemeenten bieden payroll/ detacheringsfaciliteiten om werkgevers te ontzorgen.
(iv) geen kerntaak	Veel bedrijven kiezen er voor om het personeelsbeleid te richten op de kernorganisatie en de primaire processen. Ondersteunende functies, vooral in facilitaire taken, worden bij voorkeur uitbesteed. Geschikte banen voor medewerkers met een beperking zitten over het algemeen juist in de arbeidsintensieve, faciliterende functies. Werkgevers zijn dan bereid tot inhuur, maar niet tot in dienst nemen.
(v) flexibiliteit gewenst	Veel werkgevers hebben voor het primaire proces behoefte aan een flexibele schil om fluctuaties in vraag/ seizoen en conjunctuur goed op te kunnen vangen. In een aantal sectoren is een flexibele schil van uitzendkrachten van bijvoorbeeld 30% van het personeelsbestand niet ongebruikelijk. In deze situatie ligt het voor werkgevers niet voor de hand om juist voor de doelgroep met een beperking vaste dienstverbanden aan te bieden.

Uiteindelijk is het een politieke afweging hoe bovengenoemde knelpunten m.b.t. het werkgeverschap worden beoordeeld. Met een druk van de quotumwet en een verdergaande trend van maatschappelijk verantwoord ondernemen kunnen deze knelpunten als overkomelijk of van tijdelijke aard ervaren worden. De knelpunten kunnen ook als structurele belemmeringen voor de Participatiewet gezien worden, en dat zonder aanvullend beleid werkgevers zeer terughoudend zullen blijven om medewerkers zelf in dienst te nemen.

(v) interventies zijn mogelijk

Het is op dit moment (begin augustus 2017) onduidelijk of in de volgende kabinetsperiode er *landelijk* wijzigingen zullen gaan optreden in het stelsel van de Participatiewet. Dat de wet nog niet loopt zoals beoogd, wordt breed ervaren. Maar in hoeverre zich dit *op korte termijn* zal vertalen in aanpassingen in wet-en regelgeving en maatregelen in een nieuw regeerakkoord, is speculatief.

Mogelijke richtingen zijn dat:

- de quotumwet op weinig politiek draagvlak kan rekenen, en t.z.t. zal sneuvelen;
- de toegevoegde waarde van het doelgroepregister ter discussie zal komen te staan (mede gevoed door de verwondering wekkende uitkomsten);
- het instrument van loonkostensubsidie en de systematiek van loonwaardemeting als zodanig voorlopig wordt gecontinueerd;
- grotere financiële druk op gemeenten gaat ontstaan om actief het instrument van loonkostensubsidie in te zetten (op straffe van korting op het BUIG-budget).

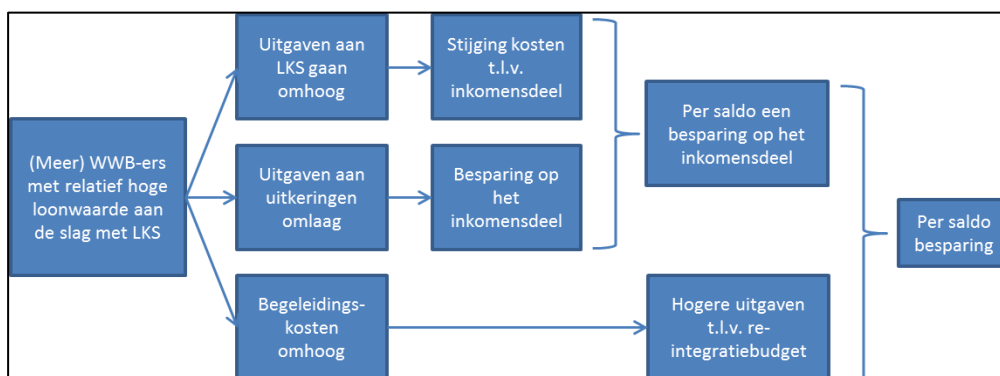
Ongeacht mogelijke landelijke wijzigingen kan een gemeente in het lokale beleid tot een aantal interventies besluiten, om daarmee de Participatiewet beter te laten werken. In onderstaande tabel schetsen we een aantal mogelijkheden.

Interventies	Toelichting
(i) detacheren met de Participatiewet	Een aantal gemeenten kiest voor het oprichten van een detacheringsfaciliteit, soms in een aparte rechtspersoon. Vaak wordt gekozen voor een tijdelijke voorziening (bijvoorbeeld 6 tot 12 maanden) zodat werkgevers in de gelegenheid worden gesteld om gedurende langere tijd ervaring op te doen met de werknemer. Het publieke detacheringsbedrijf ontvangt dan de loonkostensubsidie en begeleidingsbudget op basis van het beschikbaar budget uit de Participatiewet (resp. bijv. € 11.000 en € 4.000). De inlener betaalt een passend detacheringstarief voor de inzet van de medewerker en een beperkte tariefopslag. Er zijn goede voorbeelden van business cases waarin op deze wijze de loonkosten en

	overige bedrijfskosten kunnen worden gedekt.
(ii) groepsgerichte aanpak voor schoolverlaters VSO/Pro	<p>In principe kan voor schoolverlaters van het VSO/Pro een standaardaanpak worden gekozen van vacature-bemiddeling via het Werkgeversservicepunt. Dit heeft echter twee nadelen.</p> <p>In de eerste plaats is bij schoolverlaters vaak geen recht op een uitkering (thuiswonend) en wordt dan geen loonkostensubsidie ingezet. In de tweede plaats is specifiek bij deze doelgroep het risico van terugval groot. Een periode van 3 maanden thuis zitten doet een leerperiode van 1 jaar te niet.</p> <p>Veel gemeenten kiezen daarom voor een actieve groepsgerichte aanpak waarbij schoolverlaters een doorlopende leerlijn worden aangeboden, bijvoorbeeld door een (tijdelijk) dienstverband aan te bieden, en vanuit die basis door te ontwikkelen naar werkplekken bij reguliere werkgevers.</p> <p>Op korte termijn geeft deze beleidskeuze een extra budgettair beslag omdat er een loonkostensubsidie van € 11.000 betaald i.p.v. geen uitkering want thuiswonend. Maar op langere termijn is het maatschappelijk en uiteindelijk financieel ongewenst om deze groep vroegtijdig af te schrijven.</p>
(iii) leerwerkplekken voor mensen met een beperking	<p>De afstand tussen de doelgroep en een mogelijke vacature is vaak groot. Veel gemeenten kiezen er voor om leerwerkplekken in te richten, bijvoorbeeld met een basisopleiding waarbij werknemersvaardigheden worden bijgebracht en/of een vakopleiding resulterend in diploma of deelcertificaat.</p> <p>Door het inzetten van dergelijke leerwerkplekken wordt de mogelijkheid tot het bemiddelen naar een reguliere werkplek aanzienlijk vergroot, en daarmee de kans om uit de uitkering te komen.</p> <p>De leerwerkplekken zijn in opzet vergelijkbaar met de zogenoemde Brug-plekken zoals deze de afgelopen jaren door de Haeghe Groep zijn uitgevoerd. Voor 2017 en 2018 worden de aantallen daarvan teruggebracht en afgebouwd.</p>
(iv) tijdelijke inzet van banen met loonkostensubsidie	<p>De leerwerkplekken hebben vaak een duur van drie tot zes maanden waar kandidaten met behoud van uitkering een opleiding krijgen.</p> <p>Soms blijkt (met name bij vakopleidingen) dat deze periode niet lang genoeg is voor een diploma, of dat de werkgever behoefte heeft aan meer werkervaring. Sommige gemeenten kiezen er voor om tijdelijk banen aan te bieden binnen de infrastructuur van het Werkbedrijf, en daarbij gebruik te maken van loonkostensubsidie. Randvoorwaarde is dat dit past binnen de budgettaire kaders van de Participatiewet. De business case is vergelijkbaar met die van de detachingsfaciliteit.</p>
(v) gemeentelijke opdrachten met inzet van loonkostensubsidie	<p>De meeste werkbedrijven voeren in opdracht van de eigen gemeente(n) werkzaamheden uit, met name in groen, schoonmaak, catering, beveiliging en post. Voor de Haeghe Groep is dat nu niet anders.</p> <p>Door in de toekomst als sociaal werkgever medewerkers uit de nieuwe doelgroep in te zetten en gebruik te maken van de beschikbare instrumenten (loonkostensubsidie, begeleidingsbudget) kunnen de gemeentelijke opdrachten worden gecontinueerd, en budgettair neutraal worden uitgevoerd.</p> <p>Andersom - als dit niet gebeurt - roept dit de vraag op, op welke wijze de huidige gemeentelijke opdrachten die nu nog door WSW-ers worden uitgevoerd, kunnen worden gecontinueerd.</p> <p>Een concreet voorbeeld is de schoonmaakopdracht voor het Haagse stadhuis. Zonder nieuwe instroom is een dergelijke opdracht binnen afzienbare termijn niet meer uitvoerbaar met alleen WSW-medewerkers.</p>
(vi) joint venture met marktpartijen met loonkostensubsidie	<p>Naast in eigen beheer uitvoeren van opdrachten door een werkbedrijf is het goed voorstelbaar om gemeentelijke opdrachten en private opdrachten in samenwerking met een marktpartij uit te voeren, bijvoorbeeld in de vorm van een joint venture of een andere publiek-private-samenwerking.</p> <p>Gebruikelijke rolverdeling is dat de exploitatieverantwoordelijkheid in handen komt van de private partij en de opleiding en begeleiding van de medewerkers verzorgd wordt door het Werkbedrijf.</p>
(vii) banenpool e.d. met loonkostensubsidie	<p>Veel bedrijven zijn bereid tot inzet van medewerkers met een beperking, maar is deze bereidheid niet specifiek vertaald naar één specifieke vacature of functie. Vaak is er wel behoefte aan facilitaire dienstverlening, maar varieert de omvang</p>

	<p>en de periode. In dat geval kunnen verschillende opdrachten gebundeld worden tot een totaalpakket aan werkzaamheden.</p> <p>Verschillende vormen worden in het land ontwikkeld zoals een banenpool, strippenkaart of bijvoorbeeld een werkgeverscoöperatie.</p> <p>Dergelijke initiatieven zijn eveneens budgettair neutraal uit te voeren en daarbij is een financiële bijdrage van de werkgevers (vergelijkbaar met een detachings-vergoeding) goed mogelijk.</p> <p>Risico's zijn beheersbaar o.a. door de inzet van tijdelijke contracten. Van belang is dat er een partij is die het initiatief neemt en dit in overleg met marktpartijen en andere stakeholders tot stand brengt.</p> <p>De Haagse Groep heeft in samenwerking met een aantal grote werkgevers een vergelijkbaar initiatief ontwikkeld (de Haagse Baan), maar dit is tot op heden niet tot uitvoering gekomen.</p>
--	---

In bovenstaande tabel zijn verschillende vormen van interventies geschetst. De detachingsfaciliteit, tijdelijke banen, gemeentelijke opdrachten, joint ventures hebben als rode draad dat het wettelijke instrument van loonkostensubsidie actief wordt ingezet. Naast het maatschappelijke belang van werk voor deze doelgroep, is een belangrijke overweging hierbij dat het alternatief van geen dienstbetrekking (een uitkering) financieel minder aantrekkelijk is. In onderstaande box staat schematisch de afweging weergegeven dat inzet van WWB-ers met een relatief hoge loonwaarde per saldo een besparing genereert¹¹.



De hoogte van de besparing is afhankelijk van een aantal factoren¹². Sommige gemeenten kiezen voor een verdienmodel met als doelstelling om een aanzienlijk deel van de huidige WWB-populatie met loonkostensubsidie aan de slag te krijgen. Andere gemeenten maken expliciet onderscheid naar hoogte van loonwaarde, waarbij bij medewerkers met een loonwaarde van meer dan 50% er sprake is van een besparing en bij lagere loonwaarden (30%-50%) voor andere instrumenten wordt gekozen.

De gemeente Den Haag kan overwegen om een volume-doelstelling te formuleren voor de inzet van loonkostensubsidie, die door middel van verschillende van de beschreven interventies kan worden gerealiseerd.

¹¹ Divosa. Een van de sturingsknoppen voor de Participatiewet.

¹² Verschillende factoren naast de hoogte van de loonwaarde spelen een rol zoals de deeltijdfactor, hoogte van uitvoeringskosten, marginale en integrale bedrijfskosten, verwachte besparing uitvoeringskosten etc.

4. De gevolgen voor de toekomstige uitvoeringsorganisatie(s)

Als de politieke overtuiging is dat voor de doelgroep met een beperking de banen tot stand zullen komen op basis van de baanafspraken, bemiddeling door WSP en inzet van loonkostensubsidie, dan beperkt de kernopgave voor de toekomstige uitvoeringsorganisatie(s) zich tot:

- i. een juiste diagnose
- ii. een effectieve werkgeversbenadering en bemiddeling

Deze hoofdprocessen moeten dan in de toekomstige uitvoeringsorganisatie(s) goed worden uitgewerkt. Urgent vraagstuk is dan nog wel hoe omgegaan wordt met de huidige dienstverlening en de werksoorten voor de WSW-populatie. Als er geen nieuwe instroom komt, dan betekent dit in feite:

- een afbouw van de opdrachtenportefeuille en marktpositie, en daarmee verlies van werk voor de doelgroep (jaarlijks tenminste 1 mln, maar op kortere termijn mogelijk oplopend tot 3 mln.);
- boventaligheid van personeel met oplopende frictiekosten (in orde van jaarlijks 1,5 mln);
- ongebruikte infrastructuur (jaarlijks circa honderd leerwerkplekken die beschikbaar komen c.q. komen te vervallen);
- een ophoop van het aantal uitkeringsgerechtigden in plaats van een actieve inzet met loonkostensubsidie (en daarmee financieel nadeel voor het BUIG-budget).

Een 'sterfhuis' voor de uitvoering van de WSW is een onaantrekkelijke en ongewenste oplossing, ongeacht of dit nu plaatsvindt in de eigen organisatie van HGR of als onderdeel van DSZW.

Als echter de politieke overtuiging is dat er naast de bovengenoemde kernopgave ook andere interventies in de Participatiewet nodig zijn, dan betekent dit een additionele opdracht voor de toekomstige uitvoeringsorganisatie(s) voor:

- iii. het organiseren van (publiek) werkgeverschap
- iv. het organiseren van allianties en passende arrangementen met de private sector.

De hierboven geschetste negatieve gevolgen van het stervhuis kunnen dan anders uitpakken.

- huidige opdrachten kunnen worden omgezet naar activiteiten t.b.v. de doelgroep Participatiewet
- frictiekosten kunnen worden beperkt (transformatie i.p.v. afbouw)
- vrijvallende infrastructuur voor de WSW-doelgroep kan worden aangewend voor leerwerkplekken
- een toename in personen met werk en (naar verhouding lagere) loonkosten in plaats van een ophoop van het aantal uitkeringsgerechtigden

Wat op de langere termijn bij deze bredere opgave de meest effectieve uitvoeringsorganisatie is, is niet op voorhand te beantwoorden. Er zijn meerdere mogelijkheden. Het is niet vanzelfsprekend dat 'versneld ophangen binnen DSZW' dan de strategie is die de meeste kans biedt op succes.

Goed voorstelbaar is ook dat vooruitlopend op een eventuele reorganisatie op de korte termijn de huidige uitvoeringsorganisaties HGR en DSZ in gezamenlijkheid met genoemde interventies aan de slag gaan, zodat de Participatiewet in de gemeente Den Haag alsnog een succes kan worden.

Robert Capel

04 augustus 2017