



RAPPORT

Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven

68579 - Definitief - 7 juni 2023

RAPPORT

Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven

Martin Heekelaar
Bram Berkhout
Dorien van Duivenboden
Johannes ten Hoor
Paul Schenderling

68579 - Definitief - 7 juni 2023

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting 5

HOOFDSTUK 1

Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven.....15

1.1 Inleiding.....	16
1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen.....	16
1.3 Kernbegrippen.....	18
1.4 Onderzoeksaanpak.....	19
1.5 Leeswijzer voor dit rapport.....	22

Deel A.....24

HOOFDSTUK 2

De bedoeling van de Participatiewet25

2.1 Ondersteuning organiseren voor bredere doelgroep.....	26
2.2 Van klassiek naar nieuw instrumentarium.....	28
2.3 Bezuinigingen bij invoering Participatiewet.....	30
2.4 Ontwikkelingen na invoering van de Participatiewet.....	
2.5 Conclusies.....	32

HOOFDSTUK 3

Visie gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op de Participatiewet.....33

3.1 Visie op de uitvoering van de Participatiewet.....	34
3.2 Specifiek uitvoeringsbeleid in relatie tot de nieuwe doelgroep.....	34
3.3 Verwacht effect voor de doelgroep.....	35
3.4 Conclusies.....	36

HOOFDSTUK 4

Bevindingen over de huidige infrastructuur37

4.1 Benodigde infrastructuur.....	38
4.2 Uitvoering van de functionaliteiten in de praktijk.....	40
4.3 Verschillende typen sociaal ontwikkelbedrijven.....	42
4.4 Huidige positie van de bedrijven.....	46
4.5 Conclusies.....	48

HOOFDSTUK 5

Bevindingen over de transitie in de infrastructuur..... 49

5.1 Transitie infrastructuur.....	50
5.2 Toekomst sociaal ontwikkelbedrijf.....	50
5.3 Realiseren gemaakte afspraken.....	52
5.4 Verwachte omvang doelgroep.....	53
5.5 Procesrisico's.....	54
5.6 Verwachte typering sociaal ontwikkelbedrijf.....	55
5.7 Redenen om in toekomst wel of niet taken bij het ontwikkelbedrijf te beleggen.....	56
5.8 Toekomstperspectief bij ongewijzigd beleid.....	57
5.9 Verwachtingen bij krimp.....	59
5.10 Toekomstbestendige en wendbare infrastructuur.....	60
5.11 Conclusies.....	62

HOOFDSTUK 6

Sociaal ontwikkelbedrijven over eigen financiën63

6.1 Financieel bedrijfsresultaat over 2022.....	64
6.2 Verwachtingen over het financieel resultaat in de toekomst.....	64
6.3 Financiële risico's voor sociaal ontwikkelbedrijven.....	65
6.4 Financiële kansen voor sociaal ontwikkelbedrijven.....	66
6.5 Conclusies.....	67

HOOFDSTUK 7

Rode draden uit onze interviews..... 68

7.1 Inleiding.....	69
7.2 Uitdagingen bij het naar werk begeleiden en aan het werk houden van de nieuwe doelgroepen Participatiewet.....	69
7.3 Krimp of transformatie: infrastructuur hoe dan ook aan veranderingen onderhevig.....	71
7.4 Financiële knelpunten rondom infrastructuur en financiering van de Participatiewet.....	72
7.5 Kansen bij reguliere werkgevers en sociale ondernemers worden nog niet volledig benut.....	74
7.6 Krapte arbeidsmarkt onvoldoende benut.....	75
7.7 Het ontbreekt aan een duidelijke toekomstvisie en integrale sturing.....	76
7.8 Conclusies.....	77

HOOFDSTUK 8

Feitelijk behaalde resultaten met de Participatiewet78

8.1 Resultaten met betrekking tot brede doelgroep.....	79
8.2 Inzet LKS in de praktijk.....	80
8.3 Loonkostensubsidies in de arbeidsmarktregio.....	82
8.4 Beschut werk in de arbeidsmarktregio.....	84
8.5 Beschut werk en loonkostensubsidies.....	85
8.6 Organisatie-inrichting.....	86
8.7 Regulier aan de slag met LKS.....	87
8.8 Conclusies.....	87

HOOFDSTUK 9

Synthese op de onderzoeksbevindingen 88

9.1 De bedoeling van de Participatiewet.....	89
9.2 Uitvoering van de Participatiewet.....	89
9.3 Transitie.....	92
9.4 Resultaten.....	96
9.5 Knelpunten.....	96

HOOFDSTUK 10

Beantwoording deelvragen van hoofdvraag 1100**Deel B.....108**

HOOFDSTUK 11

Toekomstscenario's voor sociaal ontwikkelbedrijven.....109

11.1 Functionaliteiten.....	110
11.2 Doelgroep.....	110
11.3 Toekomstscenario's voor sociaal ontwikkelbedrijven.....	112
11.4 Hoe de scenariohoofdstukken te lezen?.....	113

HOOFDSTUK 12

Scenario 1: Nulvariant114

12.1 Beschrijving.....	115
12.2 Handelingsperspectief.....	120
12.3 Maatschappelijke effecten.....	123
12.4 Financiële uitwerking.....	124

HOOFDSTUK 13

Scenario 2: Aanpakken..... 132

13.1 Beschrijving.....	133
13.2 Handelingsperspectief.....	136
13.3 Maatschappelijke effecten.....	139
13.4 Financiële uitwerking.....	141
13.5 Maatschappelijke kosten en baten.....	144

HOOFDSTUK 14

Scenario 3: Stelselwijziging.....145

14.1 Beschrijving.....	146
14.2 Handelingsperspectief.....	147
14.3 Maatschappelijke effecten.....	148
14.4 Gevolgen voor wet- en regelgeving.....	149
14.5 Financiële uitwerking.....	150
14.6 Maatschappelijke kosten en baten.....	152

Bijlagen 153

BIJLAGE 1

Samenstelling begeleidingsgroepen 154

BIJLAGE 2

Overzicht geïnterviewde landelijke stakeholders..... 155

BIJLAGE 3

Betrokkenheid van reguliere werkgevers 156

Bestuurlijke samenvatting

Berenschot heeft in een gezamenlijke opdracht van het Ministerie van SZW, VNG en Cedris onderzoek verricht naar de huidige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en te voorziene ontwikkelingen. Ook is ons gevraagd om op basis van de onderzoeksbevindingen reële toekomstscenario's te schetsen voor de positie van de sociaal ontwikkelbedrijven. Dit met het doel om het gemeenten, de sector en het Rijk te ondersteunen bij het maken van keuzes over de toekomst van de sociaal ontwikkelbedrijven. Deze samenvatting bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

Doelstelling van het onderzoek

Aan het onderzoek lagen drie doelstellingen ten grondslag. Deze waren leidend voor onze onderzoekswerkzaamheden. Deze doelen waren:

- Het verkrijgen van een actueel beeld van de huidige infrastructuur, dienstverlening en financiering van sociaal ontwikkelbedrijven, mede in relatie tot de functionaliteiten die volgens de SER in de arbeidsmarkt moeten bestaan.
- Het verkrijgen van inzicht in voorziene ontwikkelingen van sociaal ontwikkelbedrijven op de korte (1 tot 2 jaar), middellange (2 tot 5 jaar) en lange termijn (5 tot 15 jaar). Met duiding van welke factoren hier veelal aan ten grondslag liggen.
- Het verkrijgen van inzicht in enkele reële scenario's voor de toekomstige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven inclusief een beeld van de bestuurlijke, juridische, financiële en maatschappelijke randvoorwaarden en gevolgen die hierbij horen.

Over het onderzoek

Bovenstaande drie doelstellingen zijn door onze opdrachtgevers vertaald in twee hoofdvragen en negen deelvragen (zie hoofdstuk 1). Om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden, hebben we tussen november 2022 en mei 2023 diverse onderzoeksmethoden ingezet. De belangrijkste daarvan waren twee enquêtes onder alle gemeenten en alle huidige sociaal ontwikkelbedrijven. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van documentenstudie, analyse van beschikbare landelijke cijfers, interviews met de meest betrokken landelijke stakeholders, interviews en casestudies met lokaal betrokken partijen en een landelijke sessie met reguliere werkgevers.

In de eindfase van het project hebben we voor het ontwikkelen van de reële toekomstscenario's voor de sociaal ontwikkelbedrijven intensief opgetrokken met de meest bij het vraagstuk betrokken landelijke stakeholders. De inhoud van het onderzoek en de uitgewerkte scenario's zijn intensief met de betrokken partijen besproken.

Context

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. Met de komst van deze wet is de instroom in de Wsw afgesloten en de Wajong alleen nog beschikbaar voor mensen die geen arbeidsvermogen meer hebben. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, welke moet bijdragen aan de ambitie van de overheid om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Dit is een arbeidsmarkt die plaats biedt voor jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. De politiek heeft bewust gekozen voor één regeling, zodat voor iedereen, ongeacht de uitkeringsachtergrond, hetzelfde instrumentarium beschikbaar is, om vervolgens maatwerk te kunnen bieden en mensen zoveel mogelijk te laten participeren op de reguliere arbeidsmarkt.

Doordat met invoering van de Participatiewet de toegang tot de Wsw is afgesloten en doordat de Wajong alleen nog beschikbaar is voor een beperkte groep mensen, worden de gemeenten – naast de klassieke groep bijstandsgerechtigden en de krimpende groep Wsw'ers – verantwoordelijk voor een elk jaar grotere groep mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen. De figuur op het titelblad van ons rapport is de grafische weergave van de ontwikkeling van de doelgroepen van de Participatiewet waar de wetgever destijds van uit is gegaan.

Bij de invoering van de Participatiewet waren 90.000 Wsw-plekken gerealiseerd bij of via de sociaal ontwikkelbedrijven. Door de invoering van de Participatiewet worden deze plekken in de periode tot 2048 geleidelijk afgebouwd. Bij de invoering van de Participatiewet is er rekening mee gehouden dat daarvoor geleidelijk 30.000 nieuwe beschutte werkplekken en 60.000 mensen met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers in de plaats komen. In lijn met de bedoeling van de Participatiewet gaan er op termijn meer mensen met een beperkte loonwaarde bij reguliere werkgevers aan de slag, dan voorheen onder de Wsw. Aanpalend heeft het kabinet met de sociale partners afgesproken dat er begin 2026 in totaal 125.000 banen moeten zijn bijgekomen voor mensen met een arbeidsbeperking.

De impact van de gemaakte keuzes op sociaal ontwikkelbedrijven, die onder de Wsw het werk voor een belangrijk deel zelf organiseerden, is groot. Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van de Participatiewet en bepalen daarmee ook de toekomstige rol en positie van de sociaal ontwikkelbedrijven. De sociaal ontwikkelbedrijven hebben vanuit het perspectief van het Rijk geen wettelijke speciale positie, zoals gemeenten, het UWV of de SVB. Een belangrijke vraag voor gemeenten is hoe zij de ondersteuningsstructuur voor de doelgroep van de Participatiewet inrichten en wat daarbinnen de rol is van de sociaal ontwikkelbedrijven. De sociaal ontwikkelbedrijven hebben in de afgelopen decennia hun rol/positie/kennis en kunde opgebouwd om te voorzien in een maatschappelijke behoefte. Maar door de invoering van de Participatiewet neemt elk jaar het aantal Wsw'ers dat in de bedrijven werkt af, en daarmee ook de bijbehorende (rijks)budgetten.

Ondersteuningsinfrastructuur

De Participatiewet is erop gericht om mensen die daar zelf niet toe in staat zijn, zo snel en zo regulier mogelijk aan het werk te helpen en te houden. De SER benoemt zes functionaliteiten die binnen de ondersteuningsinfrastructuur aanwezig moeten zijn om dit doel te bereiken:

1. Het bieden van detacheringsfaciliteiten naar reguliere werkgevers.
2. Het bieden van een voorziening voor beschermt werk.
3. Het bieden van goede matching en begeleiding: het in kaart brengen van vraag en aanbod met de daarbij behorende competenties, alsmede inzet jobcoaches en banenmakelaars.
4. Inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken.
5. Ontwikkelen van werknemersvaardigheden: startklaar maken van mensen.
6. Werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat.

Op basis van ons onderzoek voegen wij hier twee functionaliteiten aan toe:

7. Het vinden, herkennen en diagnosticeren van kandidaten.
8. Dienstverlening aan mensen zonder indicatie beschermt, die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de verschillende functionaliteiten die de SER adviseert in de meeste arbeidsmarktregio's aanwezig zijn voor de doelgroep. De mate waarin verschilt tussen en soms ook binnen arbeidsmarktregio's. Gemeenten maken daarin eigen keuzes. De functionaliteiten worden met name uitgevoerd door de sociale diensten – die oorspronkelijk de WWB uitvoerden en onderdeel zijn van de gemeenten of zijn ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling – en de sociaal ontwikkelbedrijven. De wijze waarop de sociale dienst en het sociaal ontwikkelbedrijf zich tot elkaar verhouden verschilt in de verschillende arbeidsmarktregio's. Hoewel de functionaliteiten in de meeste arbeidsmarktregio's aanwezig zijn, mankeert het vaak aan een goede inrichting en de wijze waarop de taken van sociale dienst en sociaal ontwikkelbedrijf op elkaar zijn afgestemd.

Typen sociaal ontwikkelbedrijven

Hieronder geven we een beschrijving van de vijf typen sociaal ontwikkelbedrijven die we op basis van ons onderzoek onderscheiden. De uitvoering van de hiervoor benoemde functionaliteiten zijn binnen de ondersteuningsinfrastructuur lang niet altijd of alleen bij het sociaal ontwikkelbedrijf belegd.

- Gecombineerd bedrijf:**
het sociaal ontwikkelbedrijf is gecombineerd met de sociale dienst(en) in één gezamenlijk bedrijf. Het bedrijf voert de gehele Participatiewet uit en verzorgt zowel de uitkeringsverstrekking aan mensen met een bijstandsuitkering als het aan de slag helpen en houden van mensen vanuit de doelgroep. Van de bedrijven die reageerden op onze enquête, behoort 20% tot deze categorie.
- Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:**
alle werk- en re-integratietaken van de gemeente(n) in het kader van de Participatiewet en de Wsw zijn geïntegreerd in één bedrijf. De uitkeringsverstrekking is ondergebracht in een aparte entiteit. 20% van de bedrijven die reageerden op onze enquête behoort tot deze categorie.
- Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:**
het sociaal ontwikkelbedrijf voert naast de Wsw andere re-integratie-taken uit. De aard en omvang van de taken verschilt. Naast de sociaal ontwikkelbedrijven zijn – binnen de ondersteuningsinfrastructuur – de sociale diensten actief. Het gaat hier om circa de helft van de bedrijven die reageerden op onze enquête.
- Bedrijf voor beschermt werk:**
in dit bedrijf is de traditionele werkplaats de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf. Deze bedrijven verrichten naast de Wsw en beschermt werk geen of zeer beperkt andere re-integratietaken. Het gaat om circa 6% van de bedrijven.
- Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf:**
dit bedrijf voert hoofdzakelijk alleen (nog) de Wsw uit. Het gaat om circa 4% van de respondenten.

Transitie

De weg naar een inclusieve arbeidsmarkt waar iedereen kansen krijgt om mee te doen, leidt met het krimpen van de klassieke doelgroepen en de groei van de nieuwe doelgroep, die zoveel mogelijk regulier aan de slag moet worden geholpen en gehouden, tot een belangrijke transitie. De transitie heeft voor de Participatiewet enerzijds betrekking op de inrichting van de brede infrastructuur waarin verschillende partijen actief zijn, zoals met name de sociaal ontwikkelbedrijven en de sociale diensten. Anderzijds gaat het om de interne organisatie van de verschillende instellingen, die meer moet gaan voldoen aan de eisen die door de Participatiewet worden gesteld. Deze transitie vraagt om een duidelijke meerjarenvisie en opvolging op enerzijds het niveau van de gehele infrastructuur en anderzijds op de organisatorische inrichting van de verschillende instellingen. Het geldt dus niet alleen voor het sociaal ontwikkelbedrijf, maar voor alle organisaties die binnen de bredere infrastructuur met elkaar taken uitvoeren gericht op het realiseren van de doelen van de Participatiewet.

We constateren grote verschillen tussen gemeenten en regio's. Op sommige plekken is er een duidelijk perspectief en hebben alle partijen binnen de huidige ondersteuningsinfrastructuur een duidelijk beeld waar de uitvoering van de Participatiewet op het werk-/activeringsdeel naartoe gaat. Op andere plekken zijn de taken van met name de sociale dienst en het sociaal ontwikkelbedrijf minder duidelijk en onvoldoende afgebakend. Uit ons onderzoek blijkt dat een duidelijke meerjarenvisie in veel regio's ontbreekt. Van de bedrijven geeft 46% aan dat door de verantwoordelijke gemeentebesturen (nog) geen expliciete keuze is gemaakt over de toekomst van het sociaal ontwikkelbedrijf. Met name in regio's waar gewerkt wordt met partiële ontwikkelbedrijven is sprake van knelpunten. Ook als er wel sprake is van een meerjarenvisie, verloopt de uitvoering vaak stroef. De sociaal ontwikkelbedrijven – en daarmee hun medewerkers vanuit de doelgroep en toekomstige werkzoekenden – weten onvoldoende waar ze aan toe zijn. Gecombineerd met het krimpend aantal medewerkers vanuit de Wsw en de dalende budgetten leidt dat tot financiële knelpunten en onzekerheid bij de betrokken bedrijven en hun medewerkers.

Knelpunten

Uit ons onderzoek komen de volgende belangrijke knelpunten naar boven.

Ondersteuningsinfrastructuur

Vaak ontbreekt er in gemeenten en/of regio's een goede inrichting van de ondersteuningsinfrastructuur voor de Participatiewet, met een duidelijke inbedding van het sociaal ontwikkelbedrijf. En in het verlengde daarvan ontbreken duidelijke transitieplannen gericht op de transformatie van de uitvoeringsinstellingen (zowel sociale diensten als sociaal ontwikkelbedrijven) met als doel het realiseren van de doelen van de Participatiewet. Voor veel sociaal ontwikkelbedrijven is het met een krimpend aantal medewerkers en krimpende budgetten onduidelijk waar ze aan toe zijn. Het gaat om zeker de helft van de bedrijven. Een veel voorkomend probleem is dat er veel minder en andere kandidaten naar sociaal ontwikkelbedrijven worden doorverwezen dan waarmee rekening is gehouden. Het betreft dan vaak de partiële sociaal ontwikkelbedrijven die afhankelijk zijn van doorverwijzingen door de sociale dienst. Dat leidt tot overcapaciteit en hoge exploitatiekosten waar geen opbrengsten tegenover staan, die bij ontbreken van een goed transitieplan, vaak lastig verantwoord kunnen worden en negatief doorwerken in het werkklimaat en de omstandigheden waarin de doelgroep zijn werk moet doen. De sociale diensten geven aan dat er weinig mensen worden doorverwezen, omdat – in de huidige krappe arbeidsmarkt – veel mensen aan de slag kunnen bij reguliere werkgevers en dat de mensen die nog afhankelijk zijn van de Participatiewet vaak niet de capaciteit hebben om aan de dienstverlening van het sociaal ontwikkelbedrijf deel te nemen.

Groep mensen met verminderde loonwaarde, anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen

Bij de invoering van de Participatiewet is uitgegaan van twee groepen met verminderde loonwaarde: (1) de doelgroep nieuw beschut en (2) de doelgroep begeleiding regulier. Bij de eerste groep gaat het om mensen die moeilijk of niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Bij de tweede groep gaat het om mensen die bij reguliere werkgevers in dienst kunnen treden met meestal gebruik van een loonkostensubsidie (de doelgroep banenafpraak).

Uit ons onderzoek komt echter naar voren dat er een groep is waarmee niet expliciet rekening is gehouden. Het gaat om mensen die niet behoren tot de doelgroep beschut, maar voor wie het (nog) niet lukt om bij reguliere werkgevers in een

dienstbetrekking aan de slag te komen of om mensen die wel aan het werk waren bij reguliere werkgevers, maar tijdelijk zijn uitgevallen (en een vangnet nodig hebben). Volgens veel gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven is dit een grote en groeiende groep. Vaak kan deze groep geholpen worden met een (tijdelijke) dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Deze groep is bij de invoering van de Participatiewet niet benoemd en er zijn niet apart financiële middelen voor beschikbaar gesteld, anders dan het vrij besteedbare re-integratiebudget dat vanaf 2023 volledig is overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Hoewel gemeenten terughoudend zijn, worden in sommige gemeenten wel dienstbetrekkingen voor deze groep gerealiseerd. Ook worden ze soms ook op andere manieren ondersteund, bijvoorbeeld in de vorm van werkervaringsplekken, proefplaatsingen en vrijwilligerswerk.

Financiën

Ten aanzien van de financiering komen in het onderzoek knelpunten naar boven van verschillende orde. Enerzijds gaat het om de complexiteit van de financiering. Anderzijds gaat het om de omvang van de beschikbare middelen.

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ervaren het als belemmerend dat voor hen vaak niet duidelijk is hoeveel geld er voor de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet beschikbaar is. Dat komt doordat een groot deel van de middelen is ondergebracht in het gemeentefonds. Die middelen zijn vrij besteedbaar. En het is lastig om te achterhalen hoeveel middelen aan de Participatiewet kunnen worden toegerekend. Daarnaast is er vaak veel beweging in met name het bijstandsbudget. Het budget kan van jaar tot jaar sterk verschillen, wat tot aarzelingen kan leiden in de besluitvorming.

Daarnaast is het ingewikkeld om zicht te krijgen op de doorwerking van maatregelen op de hoogte van de budgetten en de doorwerking van financiële verplichtingen die voor de langere termijn worden aangegaan, zoals het als gemeente zelf in dienst nemen van mensen met een beperking. Dit speelt ook wanneer een gemeente iemand aan de slag helpt vanuit de uitkering met een loonkostensubsidie: dit leidt enerzijds tot meer uitgaven (de loonkostensubsidie en begeleidingskosten) en anderzijds weer tot minder uitgaven (de bijstandsuitkering). De directe financiële gevolgen zijn wel te berekenen. Maar de doorwerking in het beschikbare budget voor de jaren daarop is moeilijk of niet te achterhalen. Dat leidt tot onzekerheid bij gemeenten en terughoudendheid in het nemen van besluiten. En dat geldt dus ook voor besluiten die de toekomst van de sociaal ontwikkelbedrijven raken (en die hen een duidelijk toekomstperspectief kunnen bieden).

Tot slot is er met de invoering van de Participatiewet fors bezuinigd. Bestuurders zijn daar vaak mee bekend. Vaak is bij bestuurders echter niet duidelijk hoeveel en waarop er door het Rijk is bezuinigd, wat uit voorzorg leidt tot terughoudendheid in het nemen van langeretermijnbesluiten. Tegelijkertijd ontstaan er bij de bedrijven financiële tekorten doordat ze in een krimp situatie zitten en het werk met een steeds kleinere, zwakkere groep moeten doen. Daarnaast blijken de meeste sociaal ontwikkelbedrijven niet uit te komen met de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor beschut werk. De cao Aan de slag zorgt nog voor een verdere toename van de tekorten op het realiseren van beschut werk. Want de loonkosten van de doelgroep die in dienst is bij sociaal ontwikkelbedrijven komen daarmee hoger uit dan waarmee in de financiering rekening is gehouden (namelijk het wettelijk minimumloon).

Resultaten mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

Hiervoor is beschreven hoe de ondersteuningsinfrastructuur momenteel georganiseerd is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt maximaal via werk te laten participeren. We hebben ook beschreven welke rol en positie de sociaal ontwikkelbedrijven daarin hebben, en welke knelpunten zich bij bedrijven en gemeenten voordoen in het kunnen ondersteunen van de doelgroep. We hebben dit beeld in ons onderzoek afgezet tegen de resultaten die op macroniveau bereikt zijn voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De details van deze analyse zijn te vinden in hoofdstuk 8 van dit rapport. Het overkoepelende beeld dat uit de landelijke resultaatcijfers naar voren komt, is dat er op dit moment meer mensen met verminderde loonwaarde met LKS aan de slag geholpen zijn dan waarmee rekening is gehouden bij de invoering van de Participatiewet (32.740 mensen in plaats van 27.500). Daarvan zijn circa 18.950 personen aan de slag bij reguliere werkgevers (terwijl er werd uitgegaan van 18.000 personen), 5.758 personen zonder indicatie beschut in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf en 8.032 personen op een beschutte werkplek. Van de 114.956 mensen die vanuit de doelgroep Participatiewet staan ingeschreven in het doelgroepregister, zijn er in totaal 60.870 aan het werk.

Het voorgaande is in lijn met de bedoeling van de Participatiewet. Maar de taakstelling beschut werk wordt niet gerealiseerd. Van de taakstelling is 85% gerealiseerd en van de mensen die staan ingeschreven in het doelgroepregister zijn 54.086 personen niet

aan het werk. In totaal zijn er 400.000 mensen afhankelijk van een bijstandsuitkering, terwijl werkgevers door de uiterst krappe arbeidsmarkt meer dan ooit bereid zijn mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kansen te bieden.

De vraag is wat er gebeurt met de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt als het economisch minder gaat en de werkgelegenheid afneemt. Is de infrastructuur die momenteel wordt afgebouwd dan nog in staat om de mensen die zich zelfstandig vaak moeilijk kunnen redden in voldoende mate op te vangen? Meer in het algemeen is de vraag of de doelgroep die nu aan de slag wordt geholpen dezelfde groep is die voorheen in de Wsw en/of de Wajong terecht kwam. Of komen deze mensen elders terecht? Zijn ze zonder ondersteuning aan de slag? Zitten ze misschien in de uitkering? Of zitten ze zonder uitkering werkloos thuis? Momenteel bestaat hierin niet het inzicht. Volgens ons zijn dat belangrijke vragen die beantwoord moeten worden om het succes van de Participatiewet goed te kunnen beoordelen.

Toekomstscenario's voor sociaal ontwikkelbedrijven

Ons is ook gevraagd om drie goed te onderscheiden toekomstscenario's uit te werken voor de infrastructuur van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven: een lage variant, een middenvariant en een hoge variant. De volledige uitwerking van de drie scenario's is opgenomen in het tweede deel van dit rapport, maar de kern van elk scenario hebben we samengevat in de volgende tabel. Belangrijk is om te benoemen dat de door ons geschetste scenario's geen menukaart zijn. Het is niet het ene of het andere scenario. Ze zijn, omdat ze inzicht bieden in welke keuzes mogelijk zijn, vooral bedoeld ter ondersteuning bij het maken van keuzes door gemeenten en het Rijk. Elementen van scenario 2 kunnen bijvoorbeeld gecombineerd worden met scenario 1. Zo zou er bijvoorbeeld na politieke weging voor gekozen kunnen worden om wel extra middelen ter beschikking te stellen (scenario 2), maar dat het Ministerie van SZW geen verdere actie onderneemt in de ondersteuning van gemeenten (scenario 1). Of elementen van scenario 3 kunnen gecombineerd worden met elementen van scenario 2, denk bijvoorbeeld aan het (her)introduceren van een specifieke uitkering (SPUK) voor de middelen voor re-integratie en begeleiding – die nu in de algemene uitkering in het gemeentefonds zitten – terwijl een verdere stelselwijziging achterwege blijft.

	Scenario 1: Nulvariant	Scenario 2: Aanpakken	Scenario 3: Stelselwijziging
Beschrijving scenario:			
Algemeen	Dit scenario betekent vooral continuering van de huidige ontwikkelingen; de landelijke sectororganisaties en het Rijk nemen geen actie. De rol van het sociaal ontwikkelbedrijf wordt in dit scenario steeds kleiner. Er blijven verschillen tussen regio's. Het nulscenario betekent voor veel regio's een proces van vallen en opstaan. Bij bedrijven die onvoldoende zijn voorbereid, ontstaan organisatorische en financiële vraagstukken, die vervolgens in samenspraak met de gemeente(n) moeten worden opgelost.	In scenario 2 Aanpakken van knelpunten, blijft de ambitie van de Participatiewet ongewijzigd. Maar de hiervoor genoemde knelpunten worden met hulp van het Ministerie van SZW in samenwerking met VNG, Cedris en Divosa, gemitigeerd. De infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven wordt ingezet bij het realiseren van de doelen van de Participatiewet.	Dit scenario sluit aan bij het voorstel van CDA/SP. Het Rijk treedt in dit scenario in de beleidsvrijheid van gemeenten. De sociaal ontwikkelbedrijven voeren alle ondersteunings-functionaliteiten uit. Elke gemeente participeert in een sociaal ontwikkelbedrijf. Inwoners hebben recht op werk en recht op ondersteuning bij het vinden van werk. Mensen die in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf, vallen onder een landelijke cao.
Nadere toelichting	Het sociaal ontwikkelbedrijf biedt vooral werk voor mensen met een indicatie beschut. Daarnaast is een grote groep met een loonkostensubsidie aan de slag bij reguliere werkgevers. Sociaal ontwikkelbedrijven gaan verschillend om met de groep zonder indicatie beschut, die nog niet bij reguliere werkgevers aan de slag kan.	De op te lossen knelpunten hebben betrekking op (1) het (bij veel gemeenten) ontbreken van een goede ondersteuningsinfrastructuur, (2) onvoldoende middelen om mensen te ondersteunen, anders dan de groep beschut, die niet bij reguliere werkgevers aan de slag komen en (3) de omvang en complexiteit van de financiën.	Gemeenten ontvangen in dit stelsel budgetfinanciering gekoppeld aan taakstellende ondergrenzen. Er wordt een landelijk dekkend netwerk van sociaal ontwikkelbedrijven gerealiseerd. We gaan er in dit scenario van uit dat de inclusiedoelstelling van de Participatiewet wordt gerealiseerd. We gaan dus niet terug naar het klassieke stelsel van SW-bedrijven, waar een groot deel van de mensen aan de slag was bij of binnen deze bedrijven.
Omvang doelgroep die wordt ondersteund:			
Volume LKS-via¹	In 2021 waren er 15.343 personen aan de slag en in dienst bij een reguliere werkgever. In de structurele situatie is de omvang van deze groep gelijk aan circa 59.843 personen.	Het aantal in 2021 is (uiteraard) gelijk aan het aantal in 2021 in het nulscenario. We gaan ervan uit dat in de structurele situatie in 2048 een aantal van 65.000 personen met een loonkostensubsidie wordt gerealiseerd.	We gaan uit van de berekende aantallen in de memorie van toelichting bij de Participatiewet. De aantallen worden taakstellend opgelegd. In de memorie van toelichting wordt in de structurele situatie in 2048 uitgegaan van 60.000 personen met een loonkostensubsidie.
Volume LKS-bij²	In 2021 waren er 5.500 personen in dienst bij een sociaal ontwikkelbedrijf. In de structurele situatie zijn er naar verwachting 11.875 personen met arbeidsbeperkingen werkzaam bij het sociaal ontwikkelbedrijf.	In dit scenario groeit deze groep naar 20.703 personen.	In dit stelsel wordt ervan uitgegaan dat in de structurele situatie 30.000 mensen – anders dan de doelgroep beschut – geholpen zijn met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf.
Volume beschut werk	In 2022 zijn er 8.032 beschutte werkplekken gerealiseerd. De taakstelling was 9.500. Daarmee is 85% gerealiseerd. In de structurele situatie zijn 85% maal 30.000 (taakstelling in de structurele situatie) is 25.364 beschutte werkplekken gerealiseerd.	We gaan ervan uit dat op de middellange termijn (vanaf 2028) de aantallen in de ministeriële regeling worden gerealiseerd. In 2028 gaat het om 14.400 personen. In de structurele situatie zijn 30.000 personen aan de slag op een beschutte werkplek.	We gaan uit van de berekende aantallen in de memorie van toelichting bij de Participatiewet. De aantallen worden taakstellend opgelegd. Het gaat om 30.000 beschutte werkplekken.
Wsw	In 2021 zijn 67.500 Wsw-werkplekken gerealiseerd. In de structurele situatie is de Wsw volledig uitgefaseerd.	De volume-ontwikkeling is gelijk aan scenario 1.	De volume-ontwikkeling is gelijk aan scenario 1.
Totaal aan de slag	Het totaal aantal mensen dat aan de slag is met Wsw, nieuw beschut, LKS-bij en LKS-via gaat omlaag van 96.110 personen in 2021 naar 91.428 in 2028. In de jaren daarna treedt een omslagpunt op. Het totaal gaat omhoog. In de structurele situatie zijn in dit scenario 97.083 mensen met een loonkostensubsidie aan de slag.	Het totaal aantal kandidaten dat met ondersteuning aan de slag is, gaat omhoog van 96.110 personen in 2021 naar 98.016 in 2028 en 115.703 in de structurele situatie.	Het stelsel leidt uiteindelijk tot een stijging van het aantal mensen met verminderde loonwaarde dat aan de slag is, naar 120.000. Echter, de groei komt laat op gang. We verwachten dat de wet op zijn vroegst in 2027 kan worden ingevoerd (stelselwijzigingen kosten veel tijd).

1 Bij LKS-via gaat het om medewerkers uit de Participatiewet met verminderde loonwaarde die met loonkostensubsidie in dienst zijn bij reguliere bedrijven.

2 Bij LKS-bij gaat het om medewerkers met verminderde loonwaarde die met loonkostensubsidie in dienst zijn van het sociaal ontwikkelbedrijf. Ook medewerkers die vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf gedetacheerd zijn, vallen onder deze subgroep.

	Scenario 1: Nulvariant	Scenario 2: Aanpakken	Scenario 3: Stelselwijziging
Diensbetrekkingen	De infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven krimpt voor wat betreft het aantal dienstbetrekkingen. Het aantal mensen in dienst bij sociaal ontwikkelbedrijven gaat omlaag van 75.000 in 2021 naar 59.000 in 2028 en 35.000 in de structurele situatie.	In dit scenario gaat het aantal dienstbetrekkingen bij sociaal ontwikkelbedrijven in 2028 omlaag naar 62.834 personen en 48.603 personen per jaar in 2048. Er komen op de langere termijn 13.140 mensen meer in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf dan in scenario 1.	Er is sprake van 60.000 dienstbetrekkingen bij de sociaal ontwikkelbedrijven. Dat zijn 11.397 plekken meer dan in scenario 2. Daarnaast zijn 60.000 mensen in dienst bij reguliere werkgevers.
Ontwikkeling sociaal ontwikkelbedrijven	Er ontstaan geleidelijk steeds meer gecombineerde en geïntegreerde sociaal ontwikkelbedrijven. Zij voeren in principe alle functionaliteiten van de ondersteuningsinfrastructuur integraal uit. De groep partiële ontwikkelbedrijven, die een deel van de functionaliteiten voor hun rekening nemen, wordt kleiner. Het aantal bedrijven voor beschut werk – die naast de Wsw alleen nieuw beschut werk uitvoeren – zal iets toenemen.	Het sociaal ontwikkelbedrijf wordt door meer gemeenten beter en duidelijker gepositioneerd. Daarnaast worden er minder knelpunten ervaren ten aanzien van de groep die (nog) niet bij reguliere werkgevers in dienst kan treden. Gemeenten behouden hun beleidsvrijheid. Sociaal ontwikkelbedrijven worden sneller dan nu gecombineerd of geïntegreerd met de sociale dienst(en).	Momenteel is 40% van de sociaal ontwikkelbedrijven geïntegreerd of gecombineerd. In dit scenario worden alle werk- en re-integratietaken geïntegreerd in één bedrijf. De bedrijven zijn dan integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de functionaliteiten binnen de brede ondersteuningsinfrastructuur voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Handelingsperspectief

Rijksoverheid	De rijksoverheid houdt vast aan de stelselverantwoordelijkheid en laat gemeenten volledig vrij in de uitvoering en de eigen beleidsontwikkeling. Er worden vanuit het Rijk geen nadere acties ondernomen. De keuzes die gemeenten maken, kunnen schuren met de politieke wensen van de volksvertegenwoordiging. De uitdaging van de rijksoverheid is om op dat moment op afstand van de gemeenten te blijven en de beleidsvrijheid van de gemeenten te respecteren en dat richting het parlement te verdedigen.	In dit scenario komt het Ministerie van SZW wel in actie om de gemeenten verder te ondersteunen bij het invullen van hun decentrale rol bij de uitvoering van de Participatiewet. Dat is in lijn met de aankondiging in de memorie van toelichting bij de Participatiewet: 'De regering zal de gemeenten, hun SW-bedrijven, cliënten en werkgevers waar nodig ondersteunen bij de voorbereiding op en de uitvoering van de Participatiewet.' Ook stelt het ministerie extra middelen beschikbaar voor het verminderen van financiële knelpunten.	Ook in dit scenario komt het Ministerie van SZW in actie. Eerst werkt het ministerie een nadere visie uit op het nieuwe stelsel, in afstemming met de verschillende stakeholders. De nieuwe visie wordt besproken met de Tweede Kamer. Daarna volgt het wetgevingstraject. Het wetsvoorstel gaat, na advies van de Raad van State, naar de Tweede Kamer. Na instemming door de Tweede Kamer gaat het voorstel naar de Eerste Kamer. Wij gaan in dit scenario ervan uit dat de nieuwe of aangepaste wet wordt ingevoerd op 1 januari 2027. Er komen jaarlijks vaste budgetten, gekoppeld aan taakstellende ondergrenzen. Bij onderrealisatie van de taakstelling volgt een korting op de verkregen middelen.
VNG, Cedris, Divosa	VNG, Divosa en Cedris blijven gemeenten, sociale diensten en sociaal ontwikkelbedrijven de helpende hand bieden bij het tot stand brengen van de met de Participatiewet beoogde transitie. Er ligt nog een belangrijke uitdaging op het organisatorische vlak. Ons advies is gezamenlijk ondersteuning te bieden en daar vooraf een plan voor op te stellen. Onze verwachting is dat als gemeenten worden aangejaagd om op dit punt meer verantwoordelijkheid te nemen, het proces sneller en beter zal verlopen.	De veranderopgave van het Rijk kan programmatisch en in samenwerking met de VNG, Cedris en Divosa worden aangepakt. In het programma kunnen verschillende producten worden ontwikkeld. Op regionaal niveau kunnen vertegenwoordigers worden aangewezen die de gemeenten gevraagd en ongevraagd, met raad en daad, bijstaan. Gemeenten kunnen gestimuleerd worden om in actie te komen door prestaties in een benchmark openbaar te maken.	De landelijke sectorpartijen zullen worden betrokken bij de beleidsvorming. Het Ministerie van SZW zal aan hen vragen om mee te denken over de inhoud van het nieuwe stelsel. De organisaties krijgen met name een belangrijke rol bij de implementatie van het nieuwe stelsel. Het gaat om een omvangrijke operatie waarbij de ondersteuningsinfrastructuur ingericht moet worden op de eisen die de wetgever stelt.
Gemeenteraden en colleges	De gemeenteraad heeft een kaderstellende taak. Ten aanzien van de Participatiewet heeft de gemeenteraad als taak om aan te geven welke diensten worden geboden en welke doelen moeten worden gerealiseerd. De colleges zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Ons advies is dat het college voor de Participatiewet een meerjarig beleids- en transitieplan opstelt en dat laat vaststellen door de gemeenteraad.	De rol van de gemeenteraden en de colleges is in scenario 2 gelijk aan de rollen in scenario 1. Het ondersteuningsprogramma kan eventueel worden aangevuld met de Nederlandse vereniging van raadsleden. De verwachting is dat met name het in beeld brengen van de prestaties op lokaal en regionaal niveau leidt tot actie en de gewenste discussies in de gemeenteraden. Ook beter inzicht in beschikbare financiën geeft de raden betere handvatten om de kaderstellende taak uit te voeren.	Gemeenteraden en colleges zullen geconsulteerd worden tijdens het wetgevingsproces. Ze zullen een meer prominente rol krijgen, afhankelijk van de inhoud, als het nieuwe stelsel is ingevoerd.

	Scenario 1: Nulvariant	Scenario 2: Aanpakken	Scenario 3: Stelselwijziging
Sociaal ontwikkelbedrijven	De bedrijven voeren hun opdracht uit. Het meerjarig beleids- en transitieplan vormt daarvoor het kader. De sociaal ontwikkelbedrijven hebben ook de verantwoordelijkheid om hun bestuur of college te informeren en te adviseren. Bedrijven moeten blijven inzetten op het verder optimaliseren van hun bedrijfsvoering en het verbeteren van hun marges.	De bedrijven worden gestimuleerd om mee te draaien in het programma en na te denken over de rol en de toekomst van hun eigen bedrijf en de positionering binnen de bredere infrastructuur, waaronder de rol die ze kunnen pakken bij het stimuleren van de gewenste discussie op gemeente- en regionaal niveau. Ook in dit scenario zullen de bedrijven moeten blijven werken aan hun eigen bedrijfsvoering en marges.	De sociaal ontwikkelbedrijven (en sociale diensten) zullen geconsulteerd worden tijdens het wetgevingsproces. Ze zullen een meer prominente rol krijgen, afhankelijk van de inhoud, als het nieuwe stelsel is ingevoerd. Ook in dit scenario zullen de bedrijven moeten blijven werken aan hun eigen bedrijfsvoering en marges.
Werkgevers	Werkgeversorganisaties hechten groot belang aan goed functionerende sociaal ontwikkelbedrijven. Het belang is extra toegenomen door de krapte op de arbeidsmarkt. Zij kunnen bijdragen aan het succes van de Participatiewet door gemeenten actief op te zoeken en in gesprek te gaan over hoe de organisaties met het ontwikkelbedrijf kunnen worden verbonden.	Werkgevers worden uitgenodigd om mee te draaien in de programmatische aanpak mede gezien het belang dat zij hechten aan goed functionerende sociaal ontwikkelbedrijven, die vaak goed zijn aangesloten bij het lokale en regionale bedrijfsleven. Hun inzicht en netwerken op landelijk, regionaal en lokaal niveau, kunnen bijdragen aan een goede samenwerking met sociaal ontwikkelbedrijven.	Werkgevers (en werknemers) zullen geconsulteerd worden tijdens het wetgevingsproces. Ze zullen een meer prominente rol krijgen, afhankelijk van de inhoud, als het nieuwe stelsel is ingevoerd.

Maatschappelijke effecten			
Doelbereik	We zagen eerder dat er meer mensen met verminderde loonwaarde aan de slag zijn geholpen dan waarmee rekening werd gehouden bij de invoering van de Participatiewet, ondanks de krimp van de infrastructuur en de knelpunten in de uitvoering die we in veel regio's zien. In dit scenario gaan we ervan uit dat er ongeveer evenveel mensen met een beperking aan de slag worden geholpen bij reguliere werkgevers, zoals verwacht bij de invoering van de Participatiewet.	De verwachting is dat er zowel meer mensen bij reguliere werkgevers met een loonkostensubsidie aan de slag gaan, dat de taakstelling beschut werk wordt gerealiseerd en dat er meer werkplekken bij sociaal ontwikkelbedrijven komen voor mensen zonder indicatie beschut, die het (nog) niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen. Het gaat in totaal om 115.703 personen, waarvan 65.000 personen met een LKS werken bij reguliere werkgevers.	In deze variant gaan we ervan uit dat er meer mensen met verminderde loonwaarde aan de slag worden geholpen dan in de vorige twee varianten. Het aantal mensen bij een reguliere werkgever gaat iets omlaag naar 60.000 en er komen 30.000 beschutte werkplekken en 30.000 dienstbetrekkingen voor mensen zonder indicatie beschut.
Doelgroep	Het aantal dienstbetrekkingen bij sociaal ontwikkelbedrijven gaat in dit scenario fors omlaag (van 75.000 in 2021 naar 35.000 in de structurele situatie). Er gaan meer mensen dan nu bij reguliere werkgevers aan de slag. Maar, met het krimpen van de bestaande infrastructuur gaat het aantal werkplekken bij de sociaal ontwikkelbedrijven omlaag. De opvangcapaciteit wordt daardoor minder voor tijden dat het minder gaat en voor mensen die terugvallen of voor wie het (nog) niet lukt om bij reguliere werkgevers duurzaam in dienst te treden.	In dit scenario gaat het aantal dienstbetrekkingen bij sociaal ontwikkelbedrijven in 2028 naar 62.834. Er komen op de langere termijn 13.140 mensen meer in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf dan in scenario 1. Het totaal aantal dienstbetrekkingen is in de structurele situatie gelijk aan 48.603. Dat betekent dat ook hier sprake is van krimp van de ondersteuningsinfrastructuur voor de doelgroep.	In deze variant komen er meer middelen beschikbaar voor de doelgroep en de doelgroep krijgt meer keuzemogelijkheden. Ook krijgen de doelgroepen in dienst van de bedrijven ruimere bestedingsmogelijkheden door een nieuwe cao. Er kunnen verder meer mensen beter worden ondersteund. Daarnaast krijgen de sociaal ontwikkelbedrijven een betere positie in de brede infrastructuur en zullen organisaties veelal worden geïntegreerd in één uitvoeringsorganisatie.
Werkgevers	Werkgevers geven aan dat zij in de arbeidsmarktregio's vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf behoefte hebben aan een brugfunctie in de vorm van leerwerktrajecten, toeleidingstrajecten, detacheringen, vangnet, en dergelijke. Door de krimp van de infrastructuur van (sommige) sociaal ontwikkelbedrijven is het lastiger om een dergelijke brugfunctie te realiseren. In dit scenario is het aantal dienstbetrekkingen voor deze groep beperkt, wat het lastiger maakt om een dergelijke brugfunctie te organiseren of in stand te houden.	Werkgevers worden nadrukkelijk in het programma betrokken en gestimuleerd om op de verschillende niveaus met gemeenten in gesprek te gaan over het invullen van de samenwerking bij het zoveel mogelijk aan de slag helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Op deze manier kunnen ze een bijdrage leveren aan de inrichting van het stelsel, dat het beste past bij hun behoeften.	Een deel van de reguliere werkgevers is enthousiast over deze oplossing. Met name bedrijven waarvan de aard van de werkzaamheden het toelaat dat ze veel werken met mensen met beperkte loonwaarde hebben belang bij goed georganiseerde sociaal ontwikkelbedrijven die hen helpen aan getraind/opgeleid personeel en beschikbaar zijn als vangnet als het even niet meer gaat.

	Scenario 1: Nulvariant	Scenario 2: Aanpakken	Scenario 3: Stelselwijziging
Financiële uitwerking			
Kosten Wsw	In de afgelopen jaren betaalden gemeenten uit de eigen middelen, naast de rijksbijdrage, een bijdrage aan de sociaal ontwikkelbedrijven voor de Wsw. In 2021 berekenen wij bovenop de rijksbijdrage een gemeentelijke bijdrage van (macro) € 213 miljoen. De gemeentelijke bijdrage neemt af en slaat in 2025 naar verwachting om in een besparing op de rijksbijdrage, oplopend tot € 79 (+/- € 10) miljoen in 2028. Het dalende volume Wsw'ers levert gemeenten daarentegen minder rijksmiddelen op om de bestaande infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven mee te bekostigen.	Het kostenbeeld is gelijk aan het beeld in scenario 1. In het ondersteuningsprogramma kan actief gewerkt worden aan het uitwisselen van goede voorbeelden tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven over hoe om te gaan met de krimpende groep Wsw'ers.	De kosten en de opbrengsten van de Wsw veranderen in dit scenario niet. Er zijn evenals in de scenario's 1 en 2 financiële risico's, waardoor het rendement van de Wsw in de komende jaren onder druk kan komen te staan (vergrijzing, krimp, verdwijnen van Wsw'ers op kritische functies, geen nieuwe aanwas van medewerkers met hoge(re) loonwaarden, en dergelijke). Dat vraagt om extra maatregelen gericht op het behoud van rendement.
Kosten beschut werk	Gemeenten maken netto hogere kosten voor beschut werk dan beschikbaar in het budget begeleiding nieuw beschut, in de integratie-uitkering Participatie. Het saldo verslechtert naar verwachting van € 29 tot € 43 miljoen negatief in 2021, naar € 31 tot € 54 miljoen negatief (+/- € 27 miljoen) in 2028 tot € 63 tot € 111 miljoen (+/- € 56 miljoen) negatief in de structurele situatie (vanaf 2048). Gemeenten kunnen eventueel aanvullend middelen ter dekking inzetten vanuit het gemeentefonds. Het gemeentefonds beweegt mee met het aantal LKS (waar beschut werk deel van uitmaakt).	Het aantal mensen op een beschutte werkplek is in dit scenario hoger dan het aantal in scenario 1. Het negatieve saldo loopt op tot een bedrag tussen de € 58 en € 85 miljoen (+/- € 32 miljoen) in 2028 en € 119 en € 175 (+/- € 66) miljoen per jaar vanaf 2048. Dit vraagstuk kan eveneens worden opgepakt in de ondersteuningsstructuur. Onze opmerkingen over de dekking en de hoogte van de kosten bij scenario 1 zijn ook in dit scenario van toepassing. Het Rijk kan ook maatregelen nemen, zoals het invoeren van een ondergrens, het aanpassen van de beoordelingscriteria en het naar realisatie verdelen van het begeleidingsbudget.	Er ontstaan verschillen met het nulscenario vanaf 2027, het jaar waarin het stelsel wordt veranderd. Het verschil met het al beschikbare budget loopt op naar € 119 tot € 175 (+/- € 66) miljoen per jaar in de structurele situatie. Wellicht kunnen bedrijven van elkaar leren. Er bestaan grote kostenverschillen tussen sociaal ontwikkelbedrijven. Tegelijkertijd moeten bedrijven er rekening mee houden dat de financiële resultaten steeds verder onder druk komen te staan door de krimp van de infrastructuur en het zwakker worden van de doelgroep.
kosten LKS-bij	Door de toename van het volume nemen de kosten van deze groep, op basis van de huidige inzichten, toe van € 102 miljoen in 2021 naar € 150 (+/- € 25) miljoen in 2028 en € 221 (+/- € 37) miljoen per jaar vanaf 2048. Ter dekking beschikken gemeenten over het BUIG-budget (voor de loonkostensubsidies) en de re-integratiemiddelen die zijn opgenomen in de algemene uitkering in het gemeentefonds.	In dit scenario gaan meer mensen aan de slag in het sociaal ontwikkelbedrijf. De totale kosten stijgen naar € 185 (+/- € 31) miljoen in 2028 en € 385 (+/- € 65) miljoen per jaar vanaf 2048. Dit vraagstuk kan eveneens worden opgepakt in de ondersteuningsstructuur. Er is sprake van grote verschillen in de kostprijzen van bedrijven. Dat geeft aanleiding tot nader onderzoek en om te kijken wat bedrijven van elkaar kunnen leren.	De kosten gaan ten opzichte van het nulscenario omhoog. Dat komt doordat er meer mensen vanuit de doelgroep in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf aan de slag zullen gaan. De verwachte netto kosten gaan in de structurele situatie omhoog van € 221 (+/- € 37) miljoen per jaar in het nulscenario naar € 559 (+/- € 94) miljoen per jaar in scenario 3.
Kosten LKS-via	Door de toename van het volume nemen de kosten van deze groep toe van € 221 miljoen in 2021 naar € 414 (+/- € 29) miljoen in 2028 en € 862 (+/- € 60) miljoen per jaar vanaf 2048. Ter dekking beschikken gemeenten over het BUIG-budget (voor de loonkostensubsidies) en de begeleidingsvergoeding die is opgenomen in de algemene uitkering in het gemeentefonds en meebeweegt met het aantal LKS.	In dit scenario gaan meer mensen aan de slag bij reguliere werkgevers. De totale kosten stijgen naar € 449 (+/- € 31) miljoen in 2028 en € 936 (+/- € 65) miljoen per jaar vanaf 2048. Dit vraagstuk kan eveneens worden opgepakt in de ondersteuningsstructuur.	De kosten gaan ten opzichte van de nulvariant iets omhoog, maar zijn op termijn lager dan in scenario 2, doordat minder mensen vanuit de doelgroep direct bij reguliere werkgevers in dienst komen. De verwachte kosten zijn nagenoeg gelijk aan de kosten in scenario 1. Deze lopen geleidelijk op en bedragen € 864 (+/- € 60) miljoen per jaar in de structurele situatie.
Transitiekosten	De krimp van de infrastructuur leidt tot extra kosten door leegstand en de relatief zwaarder wordende overhead bij de sociaal ontwikkelbedrijven. Deze kosten kunnen niet een-op-een worden afgebouwd met de krimp van het werknemersbestand. Tevens moet rekening gehouden worden met reorganisatiekosten. Indicatief bedragen de kosten over de jaren heen € 1.131 miljoen. Dat is gemiddeld € 45 miljoen per jaar.	De infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven krimpt minder dan in scenario 1. Daardoor gaan de totale kosten, over de jaren heen naar € 760 miljoen. Dat komt neer op € 30 miljoen per jaar. Dat betekent dat de totale transitiekosten € 371 miljoen (€ 15 miljoen per jaar) lager zijn dan in scenario 1. Gemeenten zullen echter ook kosten maken voor het opnieuw inrichten van de infrastructuur en het Participatiewet-proof maken van de uitvoering. De eventuele hoogte van deze kosten moet worden onderzocht.	In de komende jaren zullen er kosten gemaakt blijven worden voor de krimp van de totale doelgroep die in dienst is bij de sociaal ontwikkelbedrijven. Er ontstaat een landelijk dekkend stelsel van sociaal ontwikkelbedrijven. De bestaande infrastructuur zal geherstructureerd moeten worden. De eventuele hoogte van deze kosten moet worden onderzocht.

	Scenario 1: Nulvariant	Scenario 2: Aanpakken	Scenario 3: Stelselwijziging
CAO Aan de slag	De totale kosten van sociaal ontwikkelbedrijven nemen door de cao Aan de Slag, als we uitgaan van een kostenstijging ten opzichte van de prijzen in 2021 van indicatief € 2500 per persoon per jaar, in prijzen 2022, toe met € 34 miljoen in 2022 oplopend tot € 51 (+/- € 10) miljoen in 2028 en € 93 (+/- € 19) miljoen per jaar vanaf 2048. Dat leidt niet tot een hogere loonkostensubsidie, omdat deze gebaseerd is op het wettelijke minimumloon.	Als we uitgaan van dezelfde kostenstijging in scenario 1, gaan de extra cao-kosten omhoog naar € 61 (+/- € 12) miljoen in 2028 en € 127 (+/- € 25) miljoen per jaar vanaf 2048. De indexatie van de rijksmiddelen en het accres in het gemeentefonds kunnen eventueel mede worden ingezet ter dekking.	In scenario 3 krijgen de mensen die in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf een eigen cao. We gaan ervan uit dat in de structurele situatie de loonkosten per fte gelijk zijn aan de loonkosten in de Wsw. Na de invoering van het stelsel gaat de cao Aan de Slag over in een nieuwe cao. De kosten nemen daardoor toe van € 34 miljoen in 2022 naar € 85 (+/- € 17) miljoen in 2028 en € 362 (+/- € 72) miljoen per jaar vanaf 2048.
Totaaltelling	Op basis van de gehanteerde bedragen gaan de totale kosten van dit scenario omlaag van € 2.497 miljoen in 2021 naar € 2.151 (+/- € 101) miljoen in 2028 en € 1.763 (+/- € 171) miljoen per jaar vanaf 2048.	De totale kosten in dit scenario gaan omlaag naar € 2.283 (+/- € 116) miljoen in 2028 en € 2.143 (+/- € 221) miljoen per jaar vanaf 2048. De totale kosten zijn in de structurele situatie € 380 miljoen per jaar hoger dan in scenario 1. Daarnaast moet rekening gehouden worden met extra besparingen. Naast besparingen op de uitkeringen treden maatschappelijke baten op. Nader onderzoek zou moeten aantonen hoe hoog de besparingen precies zijn.	Op de korte termijn zijn de kosten gelijk aan die in de nulvariant, omdat het doorvoeren van een stelselwijziging veel tijd kost. Op korte termijn gaan de kosten dan ook omlaag van € 2.494 miljoen in 2022 naar € 2.203 (+/- € 110) miljoen in 2028. Na invoering van de nieuwe wet gaan de kosten omhoog naar € 2.479 (+/- € 293) miljoen per jaar vanaf 2048. Evenals in scenario 2 ontstaan extra maatschappelijke baten, waaronder bespaarde uitkeringen en besparingen op andere terreinen.



HOOFDSTUK 1

Onderzoek infra- structuur sociaal ontwikkelbedrijven

1.1 Inleiding

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. Met de invoering van de Participatiewet is de instroom in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) gestopt en wordt het aantal Wsw'ers elk jaar kleiner. De gemeenten worden tegelijkertijd verantwoordelijk voor een steeds grotere, nieuwe doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt. De nieuwe doelgroep moet zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers duurzaam aan de slag worden geholpen. Indien dat niet mogelijk is, beschikken gemeenten over het instrument van beschut werk.

De sociaal ontwikkelbedrijven waren en zijn vaak exclusief verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Die exclusiviteit is voor de nieuwe doelgroepen verdwenen. Gemeenten maken verschillende keuzes. Sommige sociaal ontwikkelbedrijven krijgen – naast de Wsw – de opdracht om beschut werk uit te voeren. Andere sociaal ontwikkelbedrijven krijgen ook de opdracht om mensen met een beperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers en hen te begeleiden. Weer andere sociaal ontwikkelbedrijven hebben een uitbreiding van taken gekregen en zijn nu verantwoordelijk voor de ondersteuning van de gehele doelgroep van de Participatiewet, waarbij het bedrijf in sommige gevallen volledig is geïntegreerd met de klassieke sociale dienst.

Bij verschillende partijen bestaat de vrees dat de krimp van de Wsw en de lage instroom van nieuwe doelgroepen, alsmede bezuinigingen op Rijksmiddelen voor re-integratie waarmee de invoering van de Participatiewet in 2015 gepaard ging, leiden tot afbrokkeling van de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven, zonder dat een nieuwe infrastructuur is opgebouwd. Daardoor zouden mensen met een arbeidsbeperking tussen wal en schip kunnen komen omdat ze niet meer in voldoende mate worden ondersteund.

Het is tegen deze achtergrond en uit de verwachting dat voor de toekomst van de sociaal ontwikkelbedrijven er een gezamenlijke opdracht ligt voor gemeenten, de sector zelf en het Rijk, dat VNG, Cedris en het Ministerie van SZW, gezamenlijk Berenschot de opdracht hebben gegeven voor dit onderzoek. Het onderzoek moet resulteren in actueel beeld van de huidige infrastructuur, dienstverlening en financiering van sociaal ontwikkelbedrijven. Het is ons ook gevraagd te inventariseren hoe gemeenten en de sociaal ontwikkelbedrijven verwachten hoe de ondersteuningsinfrastructuur voor kwetsbare groepen zich in bredere zin in de toekomst gaat ontwikkelen, uitgaande van ongewijzigd rijksbeleid, en wat dit betekent voor de doelstelling van de Participatiewet om ook de meest kwetsbare doelgroepen aan werk te helpen en te houden.

We zijn tot slot ook gevraagd om enkele reële toekomstscenario's op te leveren voor de positie van de sociaal ontwikkelbedrijven binnen de bredere ondersteuningsinfrastructuur om vanuit de Participatiewet mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan werk te helpen. De toekomstscenario's moeten het Rijk, gemeenten en de sector inzicht bieden welke keuzes mogelijk en nodig zijn als het gaat om de toekomst van de sociaal ontwikkelbedrijven.

In het onderzoek staat de doelstelling centraal dat de steeds grotere groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en die niet zelfstandig in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, zo veel en zo regulier mogelijk aan de slag worden geholpen en gehouden. Dat is dus de groep waarvoor gemeenten in het kader van de Participatiewet verantwoordelijk zijn.

In dit eindrapport doen we verslag van onze bevindingen van het eerste deel van het onderzoek dat eind februari is afgerond.

1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Doelstellingen

Het Ministerie van SZW, VNG en Cedris hebben voor ons onderzoek de volgende drie doelstellingen geformuleerd:

- Het verkrijgen van een actueel beeld van de huidige infrastructuur, dienstverlening en financiering van sociaal ontwikkelbedrijven, mede in relatie tot de functionaliteiten die volgens de SER in de arbeidsmarktregio moeten bestaan (zie paragraaf 1.3).
- Het verkrijgen van inzicht in voorziene ontwikkelingen van sociaal ontwikkelbedrijven op de korte (een tot twee jaar), middellange (twee tot vijf jaar) en lange termijn (vijf tot vijftien jaar). Met duiding van welke factoren hier veelal aan ten grondslag liggen.
- Het verkrijgen van inzicht in enkele reële scenario's voor de toekomstige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven inclusief een beeld van de bestuurlijke, juridische, financiële en maatschappelijke randvoorwaarden en gevolgen die hierbij horen.

Hoofdvragen

De drie doelstellingen zijn door onze opdrachtgevers vertaald in een tweetal hoofdvragen. Deze hoofdvragen hebben wij ongewijzigd overgenomen en waren leidend voor onze onderzoekswerkzaamheden. Deze hoofdvragen waren:

1. Hoe ziet de huidige infrastructuur en dienstverlening van sociaal ontwikkelbedrijven er over het algemeen uit, mede afgezet tegen de functionaliteiten die de SER adviseert? Geef een typering van soortgelijke sociaal ontwikkelbedrijven en ga hierbij uit van de volgende clusters: 1) sociaal ontwikkelbedrijven waarbij de traditionele werkplaats de hoeksteen is van de infrastructuur, 2) het sociaal ontwikkelbedrijf dat naast een werkplaats ook actief de begeleiding en ontwikkeling van werkzoekenden ondersteunt en 3) organisaties waarbij de lokale sociale dienst en het voormalige klassieke sociaal ontwikkelbedrijf zijn gefuseerd om zo aanbod van ondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en beschut werk vorm te geven.
2. Welke scenario's zijn denkbaar voor de toekomst van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven? Wat zijn de hoofdscenario's die het meest reëel zijn en welke (bestuurlijke en financiële) randvoorwaarden horen hierbij?

In deel A van dit rapport beantwoorden we de eerste hoofdvraag, in deel B de tweede hoofdvraag.

Deelvragen bij hoofdvraag 1

Om de eerste hoofdvraag goed te beantwoorden, hebben onze opdrachtgevers hierop onderstaande zes deelvragen geformuleerd. De data voor het beantwoorden van hoofdvraag 1 hebben we verzameld op het niveau van deze deelvragen.

1. Hoe ziet de organisatie van sociaal ontwikkelbedrijven er over het algemeen uit en wat zijn over het algemeen de financiële bronnen van de sector? Ga hierbij uit van in ieder geval de in de hoofdvraag genoemde clusters (en vul indien nodig relevante clusters aan). In samenhang hiermee: kunt u een nadere precisering geven van de activiteiten die over het algemeen worden uitgevoerd en voor welke doelgroepen?
2. In hoeverre worden de functionaliteiten zoals geformuleerd door de SER verzorgd/uitgevoerd door sociaal ontwikkelbedrijven?

3. Wat zijn de belangrijkste overwegingen van gemeenten om de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven wel of niet te benutten om mensen aan het werk te helpen/ te laten participeren?
4. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen voor de toekomst van infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven? Welke (historische) oorzaken/keuzes liggen hier hoofdzakelijk aan ten grondslag?
5. Wat maakt dat sommige sociaal ontwikkelbedrijven een positief financieel resultaat hebben en sommige sociaal ontwikkelbedrijven niet? Wat zijn de belangrijkste verklarende factoren? Welk financieringsmodel ligt hieraan ten grondslag en welke dienstverlening wordt daarbij uitgevoerd?
6. In welke gebieden is er sprake van (verwachte) krimp van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven? Wat zijn hier de belangrijkste gevolgen van?

Deelvragen bij hoofdvraag 2

Om de tweede hoofdvraag goed te beantwoorden, hebben onze opdrachtgevers hierop onderstaande drie deelvragen geformuleerd. De data voor het beantwoorden van hoofdvraag 2 hebben we verzameld op het niveau van deze deelvragen.

1. Welke drie toekomstscenario's voor de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven zijn denkbaar (positief en negatief)? Ga hierbij uit van een 'lage variant', een 'middenvariant' en een 'hoge variant' en breng in beeld welk scenario het meest aansluit bij de voorziene ontwikkeling.
2. Welke drie handelingsperspectieven kunnen bijdragen aan een meer toekomstbestendige en wendbare infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven? Wat valt er ten aanzien van deze perspectieven te zeggen over de haalbaarheid en de betaalbaarheid? Hoe verhoudt dit zich tot lopende ambities en acties van landelijke stakeholders? En wat is hiervan het effect op de verschillende betrokken actoren: de sociaal ontwikkelbedrijven zelf, gemeenten (colleges en gemeenteraden), inwoners, het Ministerie van SZW (departement en minister) en de Tweede Kamer.
3. Wat is per handelingsperspectief de bestuurlijke en financiële uitwerking? Hoe verhoudt dit zich tot bestaande kosten en baten?

1.3 Kernbegrippen

In ons onderzoek stonden een aantal kernbegrippen centraal. Deze kernbegrippen zijn in overleg met onze begeleiders gedefinieerd. Het gaat om de volgende begrippen:

Totale doelgroep Participatiewet:

iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning vanuit gemeenten niet redt. Het gaat hier om mensen met een bijstandsuitkering (de zogenaamde klassieke bijstandspopulatie), mensen die aan de slag zijn met een loonkostensubsidie (waaronder de doelgroep beschut), werkzoekenden zonder uitkering en alle mensen die eind 2014 via de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) aan de slag waren.

Nieuwe doelgroep Participatiewet:

mensen die door arbeidsbeperkingen niet zelfstandig in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen en voor 2015 in aanmerking zouden zijn gekomen voor instroom in de Wsw en/of de Wajong.

Nieuwe doelgroep beschut:

bij deze doelgroep gaat het om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij/zij deze mensen in dienst neemt. De gemeente is verplicht – tot een in een ministeriële regeling opgenomen maximum aantal – om voor iedereen met een advies indicatie beschut een beschutte werkplek te realiseren. Dit kunnen werkplekken zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf of bij reguliere werkgevers.

Doelgroep banenafpraak:

mensen met een arbeidsbeperking die opgenomen zijn in een door het UWV beheerd register ten behoeve van de banenafpraak die het kabinet met organisaties voor werkgevers en werknemers heeft gemaakt.³

Infrastructuur:

het geheel van de binnen een arbeidsmarktregio beschikbare faciliteiten en dienstverlening ten behoeve van de realisatie van de doelen van de Participatiewet.

SER-functionaliteiten:

in het advies 'Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet' (2016) beschrijft de SER dat voor een goed werkende infrastructuur om de doelstellingen van de Participatiewet te realiseren, de volgende zes functionaliteiten binnen een arbeidsmarktregio aanwezig moeten zijn:

- het bieden van detacheringsfaciliteiten naar reguliere werkgevers;
- het bieden van een voorziening voor beschut werk;
- het bieden van goede matching en begeleiding: het in kaart brengen van vraag en aanbod met de daarbij behorende competenties, alsmede inzet jobcoaches en banenmakelaars;
- inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken;
- ontwikkelen van werknemersvaardigheden: startklaar maken van mensen;
- werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat.

Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf:

de organisatie die voor 2015 voor één of meerdere gemeenten alleen de Wsw uitvoerde.

Sociaal ontwikkelbedrijf:

de organisatie die nu voor één of meerdere gemeenten de Wsw uitvoert. Het bedrijf kan daarnaast ook andere taken voor gemeenten uitvoeren, waaronder (onderdelen van) de Participatiewet.

Social firm:

een privaat bedrijf dat werk biedt aan mensen met een arbeidsbeperking, en waarvan ten minste 30% van de werkpopulatie uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bestaat.

³ Begin 2026 moeten er in totaal 125.000 banen zijn bijgekomen voor mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat om 100.000 extra banen in het bedrijfsleven en 25.000 extra banen bij de overheid. Dit heet de banenafpraak. Het kabinet heeft deze afspraak gemaakt met organisaties voor werkgevers en werknemers (sociale partners). Werkgevers zorgen elk jaar voor een afgesproken aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

1.4 Onderzoeksaanpak

1.4.1 Dataverzameling voor beantwoorden hoofdvraag 1

De bevindingen waarmee we in deel A van dit rapport de deelvragen van hoofdvraag 1 beantwoorden, hebben we verzameld op basis van de in het onderstaande figuur weergegeven onderzoeksaanpak. De dataverzameling hiervoor heeft plaatsgevonden tussen 10 november 2022 en 29 maart 2023.

1. Operationaliseren van kernbegrippen voor onderzoek

- In afstemming met opdrachtgevers
- Interviews met landelijke stakeholders

2. Inventariseren

- Deskresearch
- Landelijke enquêtes onder alle sociaal ontwikkelbedrijven en gemeenten
- Dertig verdiepende interviews met gemeenten en ontwikkelbedrijven
- Zes casestudies

3. Validatie

- Validatiesessie met sociaal ontwikkelbedrijven op 15 februari 2023
- Landelijke sessie met reguliere werkgevers op 29 maart 2023

Voordat we elke onderzoeksstap uitwerken, geven we eerst een aantal algemene uitgangspunten die voor ons leidend waren bij het opzetten van onze onderzoeksaanpak. Deze zijn:

Fase 1. Operationalisering kernbegrippen onderzoek

Om het onderzoek in onze opzet goed te kunnen uitvoeren, hebben we in de startfase van het onderzoek een aantal kernbegrippen geoperationaliseerd. Het ging daarbij onder andere om de door de SER gedefinieerde functionaliteiten die in een arbeidsmarktregio beschikbaar zouden moeten zijn om de inwoners met afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden en aan werk te houden. De operationalisering van de kernbegrippen hebben we uitgevoerd op basis van deskresearch, afstemming met onze opdrachtgevers en interviews met dertien landelijke stakeholders. In bijlage 2 staat welke landelijke stakeholders zijn geïnterviewd in deze fase.

Fase 2. Inventariseren actueel beeld en voorziene ontwikkeling

Fase 2 was de feitelijke veldwerkfase voor ons onderzoek. In deze fase hebben we data verzameld om de (huidige en voorziene) infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en de sociale infrastructuur in arbeidsmarktregio's gericht op het aan de slag helpen en houden van kwetsbare groepen in beeld te brengen. Hieronder werken we de verschillende onderdelen van onze dataverzameling uit.

Deskresearch

We zijn het veldwerk gestart met een meta-analyse van al uitgevoerde onderzoeken naar en beschikbare data over de sector van de sociaal ontwikkelbedrijven. Hiermee wilden we voorkomen we dat we al bekende informatie over de sector opnieuw zouden uitvragen.

Landelijke enquêtes onder sociaal ontwikkelbedrijven en gemeenten

Het landelijk representatieve beeld over de huidige en voorziene ontwikkelingen rondom de bestaande infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven, hebben we verkregen op basis van een tweetal digitale enquêtes onder alle sociaal ontwikkelbedrijven en onder alle gemeenten. We hebben bewust gekozen voor een enquête onder gemeenten en een aparte enquête onder sociaal ontwikkelbedrijven. Dit om vast te stellen of er tussen beide actoren een verschil bestaat in het perspectief op de rol van de oude SW-bedrijven in de toekomstige ondersteuningsinfrastructuur voor de doelgroepen uit de Participatiewet.

Omdat in het kader van de AVG-contactgegevens van directeurs van de sociaal ontwikkelbedrijven en van de voor de Participatiewet verantwoordelijke wethouders niet met ons gedeeld mochten worden, zijn beide groepen door respectievelijk Cedris en de VNG in de tweede week van december 2022 benaderd om aan onze enquête mee te doen. Bij de benadering van de directeurs en de wethouders is een brief van Berenschot meegestuurd met een link naar de enquête. In deze brief is aangegeven dat de ingevulde antwoorden op de enquête uitsluitend bij Berenschot terecht komen. Verder stond in de brief dat de enquête het best ingevuld kan worden door beleidsmedewerkers re-integratie binnen de eigen organisatie die affiniteit hebben met het sociaal ontwikkelbedrijf, en/of het sociaal werkbedrijf in hun portefeuille hebben.

Nadat de sociaal ontwikkelbedrijven en gemeenten uitgenodigd waren, hebben wij op dagbasis de respons gevolgd. Toen al snel bleek dat de respons tegenviel, zijn in afstemming met onze opdrachtgevers responsverhogende acties ondernomen. Zo hebben zowel Cedris als de VNG begin januari 2023 een rappelmailing verstuurd naar alle initieel aangeschreven directeuren en wethouders. Daarin stond ook dat de deadline voor de enquêtes werd uitgesteld naar 18 januari 2023 voor bedrijven en 27 januari 2023 voor gemeenten. Naast deze algemene acties is vanuit de Themagroep Sterke Keten van de VNG gericht gerappelleerd onder wethouders en beleidsmedewerkers van de G40-gemeenten. Tot slot heeft Berenschot via het eigen netwerk onder gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven responsacties ingezet.

Uiteindelijk hebben we mede door deze acties de volgende respons weten te realiseren voor onze enquêtes. Voor wat betreft de respons voor de gemeente-enquête is het belangrijk te benoemen dat er voor sommige gemeenten sprake is van een gemeenschappelijke afdeling werk en inkomen en de antwoorden om die reden betrekking hebben op meerdere gemeenten. Ook zijn er gemeenten waarin het sociaal ontwikkelbedrijf geïntegreerd is met de afdeling werk en inkomen. In deze gemeenten zijn niet beide enquêtes ingevuld. Onderstaand responsoverzicht is daarop niet gecorrigeerd.

	Totaal aantal benaderd	Totaal aantal dat enquête geheel of gedeeltelijk heeft ingevuld	Bruto-responspercentage
Sociaal ontwikkelbedrijven	99	74	75%
Gemeenten (totaal)	345	120	35%
< 50.000	255	65	25%
50.000 < 100.000	58	28	48%
100.00 < 250.000	28	23	82%
>250.000	4	4	100%

Om de representativiteit van de respons op de gemeente-enquête vast te stellen, is deze gecontroleerd op de verdeling naar gemeentegrootteklasse en geografische spreiding. Uit deze controle werd duidelijk dat grote gemeenten in de respons zijn oververtegenwoordigd. We hebben bij de duiding van de analysesresultaten expliciet rekening gehouden met deze oververtegenwoordiging van grote gemeenten. De gemeenterespons heeft verder een goede geografische verdeling. Uit alle 35 arbeidsmarktregio's heeft minimaal één gemeente, maar vaak meerdere gemeenten, de enquête ingevuld.

Voor 30 van de 35 arbeidsmarktregio's heeft (ook) de centrumgemeente gerespondeerd. Uit controle is verder gebleken dat de respons op de bedrijvenenquête representatief is qua bedrijfsgrootte (aantal werknemers in dienst) en de geografische spreiding (respons uit alle 35 arbeidsmarktregio's). Het zeer hoge responspercentage van de bedrijvenenquête heeft zeker bijgedragen aan de representativiteit ervan.

Verdieping op de enquêtes door analyse en aanvullende interviews

De enquête onder sociaal ontwikkelbedrijven en gemeenten heeft in de breedte een landelijk representatief beeld opgeleverd van hoe nu en in de toekomst binnen de arbeidsmarktregio's de bestaande infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven wordt benut. Dit beeld uit de enquête hebben we allereerst verder verdiept door bij tegenstrijdige antwoorden tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven te analyseren wat bij de gemeente of het bedrijf de werkelijke situatie is. We hebben ook onze inzichten uit de enquêtes gecombineerd met openbaar cijfermateriaal, zoals het aantal mensen dat aan de slag is met een loonkostensubsidie, het aantal beschutte werkplekken en het aantal inwoners vanuit de gemeentelijke doelgroep dat staat ingeschreven in het doelgroepregister.

Aanvullend op de nadere analyses hebben we met name via videobellen interviews gehouden met vijftien sociaal ontwikkelbedrijven en vijftien gemeenten. De interviews hebben we gebruikt om onduidelijkheden in de enquête-antwoorden weg te nemen, alsook om op een aantal kernaspecten met de respondenten meer de diepte in te gaan. Een enquête leent zich daar namelijk niet voor. Voor de gemeenten zijn de interviews in alle gevallen gehouden met gemeenten die de enquête hebben ingevuld. Voor de bedrijven hebben we er bewust voor gekozen om in deze fase van het onderzoek naast verdiepende interviews met sociaal ontwikkelbedrijven, ook vijf social firms te interviewen. Dit om ook het perspectief van deze private bedrijven waarbij de werknemerspopulatie voor ten minste 30% bestaat uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, goed in het onderzoek te betrekken. De andere tien aanvullende interviews met bedrijven zijn wel gekozen uit de groep sociaal ontwikkelbedrijven die de enquête hebben ingevuld.

Bij de selectie van bedrijven en gemeenten op basis van de enquêtes hebben we ook berekeningen betrokken van het aantal gerealiseerde LKS'ers per gemeente gedeeld door het door SZW geraamde aantal personen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet voor de gemeente. Dit percentage geeft bij benadering een beeld van in welke mate een gemeente

er al in slaagt voor de doelgroep het inclusiviteitsbeginsel van de Participatiewet te realiseren (zoveel mensen uit de doelgroepen regulier laten werken). Hierbij realiseren we ons natuurlijk dat we met dit percentage voorbij gaan aan het feit dat er ook een groot aantal mensen in de doelgroep geen verminderde loonwaarde (en dus geen LKS) heeft. We hebben zowel gemeenten voor de interviews geselecteerd waarbij dit percentage ruim boven gemiddeld lag, als gemeenten waarbij dit percentage juist ruim hieronder lag. Voor de selectie van de bedrijven hebben we dit selectiecriterium ook gebruikt, dus zowel bedrijven die werken voor gemeenten met een hoog als met een laag percentage.

Case studies

Het laatste onderdeel van onze dataverzameling bestond uit zes casestudies. Op basis van een aantal objectieve criteria⁴ hebben we zes sociaal ontwikkelbedrijven geselecteerd waarvoor we met verschillende stakeholders in gesprek zijn gegaan. In de kern gingen deze gesprekken erover hoe partijen aankijken tegen hoe de doelgroepen van arbeidsbeperkten uit de Participatiewet ondersteund (moeten) worden bij het aan het werk komen en blijven, en welke rol de bestaande infrastructuur van de klassieke SW-bedrijven daarin nu en in de toekomst (moeten) spelen. In regio's waarin de klassieke SW-infrastructuur (verder) wordt afgebouwd, zijn we met partijen ook nadrukkelijk nagegaan wat hiervan de gevolgen zijn. De casestudies hebben ons ook een beter beeld gegeven van het samenwerkingsvraagstuk in arbeidsmarktregio's, in ieder geval op het bestuurlijke en uitvoerende niveau.

Elke casestudie bestond uit een aantal (duo-)interviews met in alle gevallen de directie van het bedrijf, de ondernemingsraad (als een vertegenwoordiging van de huidige werknemers), de cliëntenraad uit de grootste gemeente uit het werkgebied van het bedrijf en vanuit de betrokken arbeidsmarktregio een of meer betrokken gemeenten. Incidenteel is het ook gelukt om voor een casestudy een individuele werkgever te betrekken die via het sociaal ontwikkelbedrijf werk biedt aan een werknemer uit de doelgroep. In totaal hebben voor de zes casestudies dertig interviews gehouden.

Fase 3. Validatie

Nadat onze inzet op de hiervoor gepresenteerde onderzoeksmethoden was afgerond, hebben we als onderzoekers een algehele analyse uitgevoerd op het verzamelde feiten- en meningencomplex. Via triangulatie heeft dat geresulteerd in een beantwoording van hoofdvraag 1 en de bijbehorende deelvragen.

De uitkomsten van deze analyse hebben we aan de hand van een zogenaamde validatiesessie op 15 februari 2022 besproken met alle sociaal ontwikkelbedrijven die aan onze enquête hebben meegewerkt. Voor de online sessie hebben we gebruikgemaakt van de online discussietool XLeap in combinatie met het videobelprogramma Teams. Deelnemers konden zowel van tevoren als tijdens de sessies reageren op onze in de XLeap-omgeving beschreven voorlopige uitkomsten van onze overkoepelende analyse. Een aantal bedrijven dat de enquête had ingevuld, lukte het niet om aan de validatiesessie mee te doen, maar heeft in de XLeap-omgeving wel een reactie kunnen geven op onze analyse-uitkomsten.

Ter afronding van ons veldwerk hebben we in samenwerking met de Normaalste Zaak⁵ op 29 maart 2023 een landelijke bijeenkomst georganiseerd met reguliere werkgevers. 42 reguliere werkgevers hebben digitaal met ons het gesprek gevoerd over hun perspectief op het werk bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en hoe sociaal ontwikkelbedrijven meer en/of beter kunnen samenwerken met reguliere werkgevers.

Op basis van de inzichten uit de validatiesessie met de sociaal ontwikkelbedrijven en de bijeenkomst met de reguliere werkgevers hebben we onze analyse-uitkomsten verder kunnen aanscherpen. Op basis hiervan hebben we deel A van dit eindrapport geschreven.

⁴ Bij de selectie van de casestudies zijn de volgende criteria betrokken: type en grootte bedrijf, aantal LKS in de gemeente in verhouding met de raming van SZW, financiële situatie, aantal SW'ers en regio (noord, oost, zuid en west).

⁵ De Normaalste Zaak is een landelijk netwerk van ruim 700 MKB-ondernemers én grote werkgevers die samen aan een inclusieve arbeidsmarkt bouwen.

1.4.2 Dataverzameling op hoofdvraag 2

Voor de beantwoording van hoofdvraag 2 hebben we enkele toekomstscenario's opgesteld voor de positie van de sociaal ontwikkelbedrijven binnen de bredere ondersteuningsinfrastructuur om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan werk te helpen. Hiervoor hebben we in de eerste plaats nadere analyses uitgevoerd op de onderzoeksbevindingen. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van landelijke statistieken en financiële kengetallen uit onder andere parlementaire stukken en eerder verschenen rapporten over landelijke onderzoeken met betrekking tot de re-integratie van de doelgroepen uit de Participatiewet. Tot slot hebben er met VNO-NCW, FNV, VNG, UWV, Divosa, Cedris en SZW op 27 en 28 maart 2023 scenariogesprekken plaatsgevonden. In deze gesprekken hebben deze landelijke stakeholders ons input meegegeven over wat volgens hen reële toekomstscenario's zijn voor de sociaal ontwikkelbedrijven. Ter voorbereiding van de gesprekken hebben wij alle stakeholders een korte memo opgestuurd met enkele eerste ideeën hierover van ons als onderzoekers.

1.4.3 Onze begeleiding tijdens het onderzoek

Gedurende het hele onderzoekstraject hebben we de voortgang van ons onderzoek driewekelijks besproken met de contactpersonen van onze drie opdrachtgevers. Daarnaast zijn we in het uitvoeren van het onderzoek begeleid door een begeleidingsgroep en een klankbordgroep. Beide groepen stonden op een grotere afstand van het onderzoek en zijn tijdens het onderzoek op vijf momenten gevraagd richting ons als onderzoekers te reflecteren op de onderzoeksaanpak, de voortgang, een deelrapport met beantwoording van de eerste hoofdvraag, een concepthoofdstuk met beantwoording van de tweede deelvraag en het concepteindrapport.

In de begeleidingsgroep zaten (ambtelijk) vertegenwoordigers uit de achterbannen van Cedris en de VNG, alsook onze contactpersoon vanuit SZW. De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de belangrijkste bij het vraagstuk betrokken landelijke stakeholders: VNO-NCW, FNV, Stichting van de Arbeid, VNG, UWV, Divosa, Cedris en SZW. In bijlage 1 bij dit rapport in de samenstelling opgenomen van beide groepen.

1.5 Leeswijzer voor dit rapport

In dit eindrapport beschrijven we op hoofdlijnen onze onderzoeksbevindingen en de uitkomsten van onze analyses daarop voor de beantwoording van de twee hoofdvragen. In **deel A** doen we dat voor de eerste hoofdvraag en in **deel B** voor de tweede hoofdvraag.

In **deel A** maken we een scherp onderscheid tussen feiten, enquêteresultaten, percepties van geïnterviewde partijen en onze beoordeling van de onderzoeksbevindingen als onderzoekers.

Feiten.

Feiten zijn objectieve landelijke gegevens en cijfers over de (ondersteuning van de nieuwe doelgroepen uit de) Participatiewet. In **hoofdstuk 2** vindt u een objectieve analyse op de bedoelingen van de wetgever bij de Participatiewet en in **hoofdstuk 8** landelijke cijfers over de met de wet behaalde resultaten voor zover die relevant zijn voor dit onderzoek.

Enquêteresultaten.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 beschrijven we de belangrijkste inzichten die onze twee enquêtes onder alle gemeenten en alle sociaal ontwikkelbedrijven hebben opgeleverd. De hoofdstukken gaan over de visie en het beleid van gemeenten met betrekking tot de Participatiewet (**hoofdstuk 3**), de huidige infrastructuur en de voorziene transitie daarin om de doelen van de wet te realiseren (**hoofdstukken 4 en 5**) en over hoe de sociaal ontwikkelbedrijven naar hun financiën kijken (**hoofdstuk 6**).

Interviews.

Percepties zijn waarnemingen en meningen van de respondenten en stakeholders die wij hebben verzameld in de interviews met gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven, individuele werkgevers en landelijke partners. Deze percepties laten we expliciet in één hoofdstuk terugkomen, namelijk **hoofdstuk 7** van dit rapport.

Synthese door de onderzoekers.

Op basis van onze eigen sector kennis hebben we als onderzoekers een synthese en beoordeling uitgevoerd op het geheel van bevindingen en analyse-uitkomsten. Dit doen wij transparant en objectief. Onze synthese vindt u daarom apart terug in **hoofdstuk 9** van deel A van dit rapport.

Beantwoording van de deelvragen op hoofdvraag 1.

In het laatste hoofdstuk (**hoofdstuk 10**) van deel A van het rapport vindt u onze beantwoording van de deelvragen die onze opdrachtgevers op hoofdvraag 1 hebben geformuleerd. We zijn tot deze beantwoording gekomen op basis van triangulatie op de feiten, de enquêteresultaten en percepties uit de interviews en onze eigen synthese.

In **deel B** beschrijven we een drietal toekomstscenario's voor de infrastructuur van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven binnen de bredere ondersteuningsinfrastructuur om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan werk te helpen.

Deel A

Foto van huidige en toekomstige sociale infrastructuur en rol sociaal ontwikkelbedrijven daarin.



HOOFDSTUK 2

De bedoeling van de Participatiewet

In dit hoofdstuk beschrijven we bedoelingen van de wetgever bij de invoering van de Participatiewet, alsook hoe deze vertaald zijn in de Rijksfinanciering. Verder gaan we ook in op relevante ontwikkelingen die na invoering van de wet hebben plaatsgevonden.

2.1 Ondersteuning organiseren voor bredere doelgroep

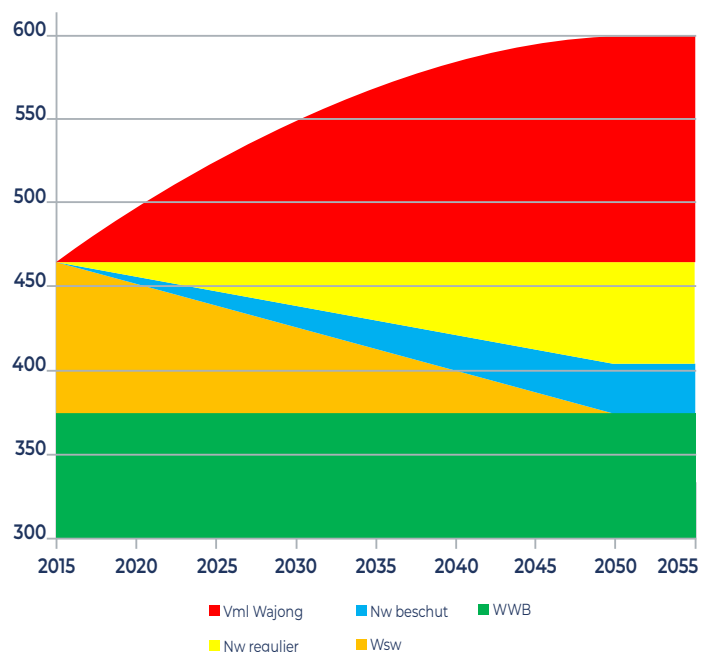
De Participatiewet is in 2015 ingevoerd en vervangt de Wet werk en bijstand (WWB). Net als onder de WWB zijn gemeenten in medebewind met het Rijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De WWB en de Participatiewet komen ook overeen in het feit dat ook de Participatiewet de voorwaarden regelt voor het recht op financiële bijstand (uitkering) vanuit gemeenten voor mensen vanaf 18 jaar die niet kunnen werken of (nog) geen werk kunnen vinden.

Belangrijker voor dit onderzoek is dat de Participatiewet beoogt bij te dragen aan de ambitie van de overheid om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt voor jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Het vorige stelsel van voorzieningen was te complex, had onbedoelde bijeffecten en paste niet meer bij de arbeidsmarkt. Zonder beleidsbijstelling zouden de kosten verder stijgen en dreigde het maatschappelijke en politieke draagvlak voor het stelsel te verdwijnen. Slechts een beperkt deel van de mensen die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen vond een baan, voornamelijk in het kader van de Wet sociale werkvoorziening. Een grotere en groeiende groep kwam daarvoor niet in aanmerking en viel tussen wal en schip. Daarom koos de politiek voor één regeling, zodat voor iedereen, ongeacht de uitkeringsachtergrond, hetzelfde instrumentarium beschikbaar is, om vervolgens maatwerk te kunnen bieden en mensen zoveel mogelijk te laten participeren in de reguliere arbeidsmarkt.⁶

Met de Participatiewet zijn de Wet werk en bijstand, de Wajong en de Wsw samengevoegd in één regeling. Met de invoering van de Participatiewet behielden de bestaande Wsw'ers hun rechten, maar is de instroom in de Wsw gestopt en wordt de bestaande groep elk jaar kleiner. De mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in de Wsw zouden zijn gestroomd, vallen nu onder de doelgroep van de Participatiewet. Voor de Wajong, die wordt uitgevoerd door het UWV, geldt dat nieuwe instroom alleen nog mogelijk is voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsbeperkt zijn. Jonge werkzoekenden met een arbeidsbeperking, maar met nog wel arbeidsvermogen, behoren voortaan tot de doelgroep van de Participatiewet. Mensen die op 31 december 2014 al afhankelijk waren van de Wajong, behielden hun bestaande rechten.

Doordat de toegang tot de Wsw is afgesloten en doordat de Wajong alleen nog beschikbaar is voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsbeperkt zijn, worden de gemeenten verantwoordelijk voor een elk jaar grotere groep mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen.

De (verwachte) ontwikkeling van het aantal personen voor wie gemeenten verantwoordelijk zijn, staat afgebeeld in het volgende diagram. In het diagram hebben we de cijfers uit de memorie van toelichting bij de Participatiewet verwerkt.



We lichten de verschillende groepen in het diagram hierna toe.

A) WWB (groen)

In het groene vlak is de klassieke groep bijstandsgerechtigden afgebeeld. Gemeenten waren al onder de WWB voor deze groep verantwoordelijk en blijven dat met de Participatiewet. Omdat de veranderingen in de bijstand relatief beperkt zijn en we in het diagram hierboven vooral de veranderingen voor de groep met arbeidsbeperkingen in beeld willen brengen, houden we het aantal gelijk aan het aantal bijstandsgerechtigden in 2015. De uitvoering van de re-integratie van deze groep is vaak belegd bij de sociale dienst. De sociale dienst is meestal een gemeentelijke afdeling of dienst of een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling (GR).

⁶ Memorie van toelichting bij de Participatiewet.

B) Wsw (oranje)

In het oranje vlak staat de ontwikkeling van het aantal Wsw'ers afgebeeld. Bij de start van de Participatiewet waren er 90.642 Wsw'ers.⁷ Ultimo 2021 waren er 59.906 Wsw'ers. Deze groep krimpt jaarlijks met gemiddeld 4.300 Wsw'ers. In de financiering van de gemeenten wordt eveneens rekening gehouden met de krimp van deze groep.

6,6% van de Wsw'ers had bij invoering van de Participatiewet een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. De overige 93,4% had een dienstbetrekking bij een sociaal ontwikkelbedrijf. Daarvan werkte destijds 63,1% op een beschutte werkplek (inclusief werken op locatie in bijvoorbeeld de schoonmaak of de groenvoorziening), 13,4% was aan de slag in een groepsdetachering en 17% was individueel gedetacheerd.⁸

Gemeenten waren en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Zij hebben de uitvoering meestal belegd bij sociaal ontwikkelbedrijven. Deze bedrijven zijn in deze studie onderwerp van onderzoek.

C) Nieuwe doelgroep beschut (blauw)

Het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat een gemeente gemiddeld voor drie Wsw'ers die uitstromen, voor één persoon een dienstbetrekking organiseert in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden.

Het gaat hier om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij/zij deze mensen in dienst neemt, ook niet met extra voorzieningen van de gemeente of UWV. Voorgaande laat onverlet dat sommige werkgevers hier toch toe bereid zijn. Gemeenten hebben dan ook de mogelijkheid om met reguliere werkgevers afspraken te maken over de inrichting van een beschutte werkplek. Dit kan bijvoorbeeld via een detachering of een arbeidscontract met de betreffende werkgever. In het laatste geval komt de betreffende persoon bij deze werkgever in dienst. Dit kan een gewone werkgever zijn, of een bedrijf met een bredere sociale doelstelling, zoals een social firm. In geval van detachering bij een reguliere werkgever is de betrokkene in dienst bij de gemeente of het sociaal ontwikkelbedrijf.

Gemeenten zijn sinds 2017 verplicht – tot een in een ministeriële regeling opgenomen maximum aantal – om voor iedereen met een door UWV afgegeven positief advies 'beschut werk', een beschutte werkplek te realiseren. Het totaal van de aantallen in de ministeriële regeling is gebaseerd op de verhouding drie eruit, een erin. Gemeenten houden hier ook rekening mee in de financiering. Als alle Wsw'ers zijn uitgestroomd, is het aantal nieuwe plekken voor beschut werk gelijk aan 30.000. Dat is een derde van het oorspronkelijk aantal Wsw'ers (in termen van arbeidsjaren).

D) Nieuwe doelgroep regulier (geel)

Naast de nieuwe doelgroep beschut worden in de memorie van toelichting bij de Participatiewet twee andere nieuwe groepen onderscheiden: de nieuwe doelgroep regulier en de nieuwe doelgroep voormalig wajong. Het gaat hier in alle gevallen om mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in de Wsw en/of de Wajong terecht zouden zijn gekomen. Het verschil is dat de ene groep – als de Participatiewet niet zou zijn ingevoerd – in de Wsw terecht zou zijn gekomen en de andere groep in de Wajong.⁹

In de praktijk is het voor gemeenten niet zichtbaar tot welke groep mensen behoren. Het is meestal niet vast te stellen of iemand nu nog in de Wsw terecht zou zijn gekomen als deze voor betrokkene nog had bestaan. De hoogte van de horizontale lijn in de grafiek heeft een andere geschiedenis: bij de financiering van de Participatiewet ging de rijksoverheid ervan uit dat gemeenten naast de nieuwe doelgroep beschut de nieuwe doelgroep regulier aan de slag zouden helpen. De verwachting was dat deze groep met begeleiding en LKS aan de slag kon bij reguliere werkgevers. De verwachting was verder dat het totaal van de nieuwe doelgroepen beschut en regulier in de structurele situatie in 2048 (na uitstroom laatste Wsw'er) gelijk is aan het oorspronkelijke aantal personen in de Wsw. Dat betekent dat, volgens de verwachtingen in de memorie van toelichting bij de Participatiewet, in de structurele situatie 60.000 personen met ondersteuning vanuit de Participatiewet in dienst zijn bij reguliere werkgevers.

⁷ Dit aantal wordt bepaald in termen van arbeidsjaren. In de Wsw wordt vaak gesproken over arbeidsjaren. Een arbeidsjaar is het equivalent van een dienstbetrekking op basis van een volledige werkweek die het gehele kalenderjaar is vervuld.

⁸ Wsw-statistiek 2014.

⁹ Mensen in de Wajong konden gebruikmaken van de Wsw, waardoor een deel van de Wsw'ers ook een Wajong-indicatie had.

E) Voormalig Wajong (rood)

Doordat, naast de Wsw, de toegang tot de Wajong is beperkt, neemt het aantal personen dat gemeenten moeten ondersteunen elk jaar toe. Het gaat om de groep die aan de slag kan, ondanks een arbeidsbeperking. De verwachting van het Ministerie van SZW is dat in de structurele situatie – bovenop de nieuwe doelgroepen beschut en begeleiding regulier – 135.000 personen afhankelijk zijn van ondersteuning vanuit de Participatiewet.

F) Nuggers (niet in figuur)

Tot slot komt er in de Participatiewet naast bovenstaande groepen bijstandontvangers nog een groep voor, namelijk de niet-uitkeringsgerechtigden (NUG, ook wel nuggers genoemd). Deze groep valt wel onder de gemeentelijke taak tot sociale activering, maar heeft geen recht op een uitkering. In artikel 6 van de Participatiewet wordt deze groep nader gedefinieerd. Mensen die tot de populatie niet-uitkeringsgerechtigden behoren, kunnen aanspraak maken op ondersteuning van de gemeente waarin zij wonen bij het zoeken naar werk (re-integratie). Gemeenten kregen al in 1996 de taak om de nuggers, indien nodig, een re-integratietraject aan te bieden.

Bestaande doelgroepen aangevuld met nieuwe doelgroepen

De voorgaande verhandeling maakt duidelijk dat in vergelijking met de WWB de gemeenten onder de Participatiewet voor een bredere doelgroep de verantwoordelijkheid hebben om ondersteuning bij arbeidsinschakeling te organiseren. Het gaat om de doelgroepen b) tot en met e) met een arbeidsbeperking. Voor de klassieke bijstandsgerechtigden (groep a) en nuggers (groep b) bestond deze verantwoordelijkheid al onder de WWB.

2.2 Van klassiek naar nieuw instrumentarium

Net als onder de WWB zijn gemeenten onder de Participatiewet verantwoordelijk voor mensen die kunnen werken maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben. Van gemeenten wordt verwacht dat zij ondersteuning organiseren zodat deze groep zoveel mogelijk aan de slag gaat. Het gaat hier om het organiseren van voorzieningen gericht op werk/activering van alle mensen die onder de Participatiewet vallen. In de vorige paragraaf hebben we uitgelegd dat met de nieuwe wet de te ondersteunen doelgroep breder is geworden, omdat er naast de klassieke bijstandsgerechtigden en de nuggers nieuwe doelgroepen met een arbeidsbeperking bij zijn gekomen.

Onder de Participatiewet hebben alle gemeenten, net als onder de WWB, de beleidsvrijheid om een eigen invulling te geven aan hoe zij de ondersteuning voor de arbeidsinschakeling van de doelgroep organiseren. Dit betekent dat gemeenten eigen beleidsoverwegingen mogen maken bij het inrichten van de ondersteuningsinfrastructuur voor de brede doelgroep van de Participatiewet. Het kan gaan om beleidsoverwegingen om bijvoorbeeld bepaalde groepen niet of beperkt te ondersteunen, maar ook om overwegingen om bepaalde organisaties wel of juist niet (langer) onderdeel te laten uitmaken van de ondersteuningsinfrastructuur.

Voor dit onderzoek betekent deze beleidsvrijheid dat vanuit het perspectief van het Rijk het sociaal ontwikkelbedrijf geen uitvoeringsorgaan is dat bij wet een speciale positie heeft (zoals gemeenten, het UWV of de SVB dit in de uitvoering van de sociale zekerheid wel hebben). Het staat gemeenten dus vrij om bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de Participatiewet wel of niet het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf te betrekken. Voor de uitvoering van de Wsw kan het college van B en W van elke gemeente een privaatrechtelijke rechtspersoon aanwijzen; in de praktijk maken gemeenten hiervoor voornamelijk gebruik van sociaal ontwikkelbedrijven.

De grote verandering van de Participatiewet zit erin dat deze wet van gemeenten een **omslag in het denken** vraagt. Het doel van de wet is om mensen die het zelfstandig niet redden op de arbeidsmarkt zoveel en zo regulier mogelijk aan de slag te helpen. De WWB kende deze inclusiedoelstelling niet. Om deze doelstelling te behalen, zijn door het Rijk voor de gemeenten ook twee nieuwe instrumenten beschikbaar gesteld: de **loonkostensubsidie (LKS)** en **beschut werk**. Deze instrumenten hadden gemeenten onder de WWB niet beschikbaar om arbeidsinschakeling te bewerkstelligen.

Met de wet- en regelgeving en de financiering van de Participatiewet is er feitelijk rekening mee gehouden dat gemeenten in de structurele situatie beschutte werkplekken realiseren voor in totaal 30.000 personen en dat circa 60.000 personen met een arbeidsbeperking begeleid worden naar een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers. Deze plekken komen in de plaats van de werkplekken in het kader van de klassieke Wsw.

De Participatiewet impliceert – hoewel dat nergens hard is opgeschreven – een grote verandering voor de klassieke sociaal ontwikkelbedrijven. Deze verandering illustreren we aan de hand van de volgende tabel. De middelste kolom laat zien hoe de 90.000 Wsw'ers bij invoering van de Participatiewet aan de slag waren. De rechterkolom laat zien hoe volgens de wetgever de nieuwe doelgroepen met arbeidsbeperking in de Participatiewet in de structurele situatie (2048) aan de slag zouden moeten zijn.

	Bij invoering Participatiewet	Structurele situatie Participatiewet (situatie 2048)
Werk in een beschutte werkomgeving, waaronder werken op locatie.	56.000	30.000
Via detachering bij reguliere werkgever	28.000	--
Na/met begeleiding in dienst bij reguliere werkgever	6.000	60.000
Totaal	90.000	90.000

De tabel laat duidelijk de beweging zien die de rijksoverheid met de Participatiewet wil maken:

- Rond invoering van de Participatiewet waren voor 56.000 (afgerond op duizenden) Wsw'ers binnen de klassieke sociaal ontwikkelbedrijven beschutte werkplekken gerealiseerd. In de Participatiewet wordt in de structurele situatie gerekend met 30.000 beschutte werkplekken. Belangrijk is dat het hier om ander werk in een beschutte werkomgeving gaat, maar dat gemeenten er wel voor kunnen kiezen de nieuwe beschutte werkplekken te realiseren bij de sociaal ontwikkelbedrijven.

- Bij invoering van de Participatiewet waren verder 28.000 Wsw'ers via het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf aan de slag in een detachingsconstructie (in een groep of individueel). In de Participatiewet wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid van detacheringen. Gemeenten zijn evenwel vrij om dit instrument, indien nodig en gewenst, in te zetten en ook om dit wel of niet te laten uitvoeren door het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf. In de financiering vanuit de rijksoverheid wordt geen rekening gehouden met de situatie waarin gemeenten de nieuwe doelgroepen met arbeidsbeperking via detachering aan de slag helpen.
- Tot slot waren voor invoering van de Participatiewet 6.000 Wsw'ers in dienst bij een reguliere werkgever. Zij werden begeleid door sociaal ontwikkelbedrijven. Met de Participatiewet wordt ervan uitgegaan dat 60.000 personen met begeleiding vanuit het gemeentelijk domein in dienst treden en blijven bij een reguliere werkgever.

Kortom, voor de Participatiewet waren mensen met een arbeidsbeperking vooral in dienst en aan de slag bij sociaal ontwikkelbedrijven. Onder de Participatiewet is het uitgangspunt dat in de structurele situatie nog maar een derde deel van de totale populatie met verminderde loonwaarde aan de slag is op een beschutte werkplek en dat het grootste deel met ondersteuning in dienst is bij een reguliere werkgever. Dat laat onverlet dat gemeenten beleidsvrijheid hebben en andere keuzes kunnen maken. Voorgaande punten illustreren de beleidsrichting en transformatie die de wetgever voor ogen heeft, en dat daarin geen zekere rol voor sociaal ontwikkelbedrijven is voorzien.

Tegelijk werd met de invoering van de Participatiewet de banenafpraak van kracht. Kabinet en werkgevers hebben in het sociaal akkoord van 2013 afgesproken dat er extra banen komen voor mensen met een ziekte of handicap. Werkgevers moeten daarom tot 2026 in totaal 125.000 nieuwe banen creëren deze mensen. Werkgevers uit de overheidssector doen dit voor 25.000 mensen met een ziekte of handicap.

Strikt genomen staan de Participatiewet en de banenafpraak los van elkaar. De banenafpraak geldt voor werkgevers. Gemeenten hebben de verplichting om de brede doelgroep van de Participatiewet zoveel mogelijk regulier aan de slag te helpen. De banenafpraak en daarmee de toezegging die werkgevers hebben gedaan, kunnen gemeenten helpen in die ambitie. De kans op werk voor de doelgroep met een verminderde loonwaarde zou daarmee moeten toenemen.

2.3 Bezuinigingen bij invoering Participatiewet

De invoering van de Participatiewet in 2015 ging gepaard met bezuinigingen op de voor gemeenten beschikbare Rijksmiddelen voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling van doelgroepen met een beperking een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze bezuinigingen gingen gepaard met een transformatieopgave die gemeenten tegelijkertijd met de invoering van de Participatiewet moesten uitvoeren (zie vorige paragraaf). De transformatieopgave is weer te zien als reactie op het advies van de Commissie fundamentele herbezinning Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uit 2008. Hieruit bleek dat de Wsw, de oude gemeentelijke voorziening voor mensen met een beperking die hoofdzakelijk door de sociaal ontwikkelbedrijven werd uitgevoerd, door een combinatie van factoren financieel onhoudbaar was geworden.

Door onder de Participatiewet vanuit de publieke infrastructuur meer mensen naar een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever te begeleiden, zou er volgens de wetgever door gemeenten bezuinigd kunnen worden op de uitvoeringskosten van de publiek georganiseerde ondersteuning. Ook is er bij de Participatiewet van uitgegaan dat de mensen die gemeenten een baan moeten bieden in een beschutte werkomgeving, het wettelijk minimumloon gaan verdienen (en niet een cao-loon). De grootste bezuiniging zat in het beperken van de toestroom tot de Wajong. Dat blijkt ook uit onderstaande tabel.

We brengen in de tabel de structurele bezuinigingen als gevolg van de genomen maatregelen in beeld.¹⁰

mIn. €	2014	Structuur	Vershil
Wsw	2.360	1.710	-650
Wajong	2.570	1.380	-1.190
Klassiek re-integratie-budget	689	548	-141
Totaal	5.619	3.638	-1.981

We laten in de tabel de uitgaven zien die in 2014 werden gerealiseerd. Daarnaast laten we de uitgaven zien die jaarlijks worden gerealiseerd door de invoering van de Participatiewet in de structurele situatie. In de structurele situatie is de Wsw volledig uitgefaseerd en bestaat de Wajong alleen nog uit mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Verwacht wordt dat de structurele situatie rond 2048 wordt bereikt. In die situatie zijn de verwachte uitgaven zo'n € 3,6 miljard per jaar.

Toelichting:

- Door de transitie van de Wsw naar de ondersteuning van de nieuwe doelgroepen beschut en regulier is een besparing ingeboekt van structureel € 650 miljoen per jaar.¹¹ Dat is 27% van de oorspronkelijke rijksbijdrage. De besparing wordt gerealiseerd doordat wordt uitgegaan van lagere kosten van beschut werk en begeleiding bij reguliere werkgevers dan de kosten van de Wsw. We merken daarbij op dat de Wsw-middelen jaarlijks via een specifieke rijksbijdrage aan de gemeenten werden overgemaakt. In de nieuwe situatie ontvangen gemeenten middelen via het bijstandsbudget (de loonkostensubsidie), de integratie-uitkering Participatie en de algemene uitkering in het gemeentefonds.
- De Wajong-maatregel, waardoor de nieuwe doelgroep met arbeidsvermogen geen aanspraak meer kan maken op de Wajong, maar behoort tot de doelgroep van de Participatiewet, leidt tot een besparing van € 1.190 miljoen per jaar. Het betreft lagere uitkeringskosten. De middelen voor re-integratie worden budgettair neutraal overgeheveld van het UWV naar de gemeenten. Dat leidt dus noch tot hogere noch tot lagere lasten voor de rijksoverheid.
- Bij de invoering van de Participatiewet is bezuinigd op het klassieke re-integratiebudget (het re-integratiebudget voor de bijstandsgerechtigden). Ten opzichte van het budget dat beschikbaar was in 2014 is het budget met € 141 miljoen verlaagd.
- In totaal leidt de invoering van de Participatiewet tot een besparing van structureel € 1.981 miljoen per jaar. We merken daarbij op dat deze bezuiniging pas gerealiseerd wordt als de Wsw en de Wajong met arbeidsvermogen volledig zijn uitgefaseerd.
- Belangrijk is om bij het bovenstaande macrobeeld van de beschikbare rijksmiddelen voor de gemeentelijke ondersteuning van doelgroepen te benoemen dat elke gemeente de beleidsvrijheid heeft in hoe en voor welke doelgroepen het eigen deel van de beschikbare rijksmiddelen in te zetten. Een deel moet verplicht worden besteed aan met name salarissen voor Wsw'ers, bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Voorts is de beleidsvrijheid beperkt voor wat betreft het realiseren van beschutte werkplekken. Gemeenten moeten zich houden aan de aantallen die per gemeente zijn opgenomen in de betreffende ministeriële regeling terzake.

¹¹ In de structurele kosten wordt rekening gehouden met € 176 miljoen per jaar aan extra kosten voor het UWV. Er is in deze berekening geen rekening gehouden met € 45 miljoen per jaar aan extra uitvoeringskosten in de structurele situatie (saldo van de extra uitvoeringskosten van gemeenten en de lagere uitvoeringskosten van het UWV).

¹⁰ We brengen de bezuinigingen bij de invoering van de Participatiewet in beeld. Het gaat hier om bedragen in de prijzen van 2014.

2.4 Ontwikkelingen na invoering van de Participatiewet

De voorgaande drie paragrafen beschrijven de context van de Participatiewet zoals die rondom de invoering van de wet in 2015 eruitzag. Na invoering van de wet hebben zich echter ook ontwikkelingen voorgedaan die voor dit onderzoek van belang zijn. Zo heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2019 een evaluatie van de Participatiewet afgerond. In deze evaluatie is onder andere gekeken naar de effecten van de wet op de arbeidsparticipatie van de doelgroepen die onder de wet vallen. De belangrijkste conclusies van het SCP op dit punt waren:

- De invoering van de Participatiewet heeft de eerste jaren na invoering nauwelijks geleid tot verhoging van de baankansen, zoals beoogd met de wet. Voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, is er amper een verschil. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, daalde de kans op werk. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen stegen de baankansen. Hun inkomenspositie verslechterde echter en het ging vaker om tijdelijk werk (dus niet duurzaam).
- Bovendien is het verschil in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder arbeidsbeperking nog steeds groot.
- Het SCP concludeert verder dat een deel van de doelgroep die onder de Participatiewet valt niet in staat is om (al) duurzaam in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever te werken. Het gaat dan niet alleen om de doelgroep die onder nieuw beschut valt of zou kunnen vallen. Gemeenten geven aan dat in veel gevallen eerst andere problemen aangepakt moeten worden voordat mensen uit deze groep echt duurzaam in een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen.
- Het beleid dat gemeenten voeren in het kader van de Participatiewet is verschillend. Er is sprake van beleidsvrijheid, wat ertoe leidt dat de ondersteuning die mensen met een arbeidsbeperking ontvangen, sterk kan verschillen per gemeente.
- De regelingen die bedoeld zijn om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, worden nog onvoldoende benut. Dit komt onder andere doordat werkgevers niet altijd bereid zijn om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen en doordat de regelingen complex zijn.

Mede als reactie op de evaluatie-uitkomsten van het SCP kondigde het derde kabinet Rutte in 2020 onder de noemer Breed Offensief een pakket aan maatregelen aan om de werking van de Participatiewet te verbeteren. Dit onder andere door de Participatiewet zelf te wijzigen. Het uiteindelijke wetsvoorstel liep forse vertraging op, omdat het controversieel werd verklaard na de val van het kabinet. Via diverse nota's van wijziging veranderde in de aanloop van de wetsbehandeling de samenstelling van het voorstellenpakket Breed Offensief. Enkele onderdelen werden al via lagere regelgeving van kracht. Een deel startte in 2021 en andere (soms later toegevoegde) onderdelen kregen hun eigen tijdsplan. Zo voerde het kabinet bijvoorbeeld per 1 april 2022 een basisbedrag aan studietoelage in voor studenten met een medische beperking. Ook de landelijk aangeboden uniforme loonwaardebepaling is bij de meeste gemeenten ingevoerd.

De feitelijke wet Breed Offensief is per 1 januari 2023 ingevoerd. Deze wet bevat maatregelen per 1 juli 2023 om:

- de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet voor werkgevers makkelijker te maken;
- hulp op maat aan te vragen voor de werknemer;
- meer duidelijkheid te scheppen over welke re-integratiemiddelen een werkgever kan krijgen en gebruiken;
- het voor jongeren met een arbeidsbeperking mogelijk te maken dat een aanvraag voor een bijstandsuitkering meteen wordt behandeld en dat zij arbeidsondersteuning krijgen.

De volgende maatregelen gelden al vanaf 1 januari 2023:

- De wet moet mogelijk maken dat het inkomen uit deeltijdwerk niet meer volledig af gaat van de bijstandsuitkering van de werknemer die werkt met loonkostensubsidie;
- Ook is kostendelersnorm gewijzigd zodat jongeren tot 27 jaar niet meetellen als kostendeler voor hun huisgenoten.
- Een maatregel om de administratie bij ziekmeldingen voor werkgevers simpeler te maken is op 1 januari 2022 al ingegaan.

Tot slot hebben in de financiering twee belangrijke veranderingen plaatsgevonden:

- Vanaf 2022 worden de loonkostensubsidies verdeeld op basis van realisatie. Voorheen werden deze verdeeld op basis van objectieve, niet door de gemeenten te beïnvloeden maatstaven. Hierdoor worden gemeenten meer (financieel) gestimuleerd om mensen, zodra dat kan, met een loonkostensubsidie aan de slag te helpen.
- Vanaf 2023 heeft de herijking van het gemeentefonds plaatsgevonden. De re-integratiebudgetten en de begeleidingsbudgetten voor de doelgroep die met een loonkostensubsidie aan de slag is (anders dan de doelgroep beschut werk) zijn overgeheveld van de integratie-uitkering Participatie naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Vanaf 2023 bestaat de integratie-uitkering Participatie alleen nog uit het begeleidingsbudget beschut werk en de rijksbijdrage Wsw.



2.5 Conclusies

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 had de wetgever een paradigmawisseling voor ogen. Voorheen moesten gemeenten aan mensen met een beperking die waren geïndiceerd voor de Wsw, op basis van de wet, werk onder aangepaste omstandigheden bieden. Gemeenten hebben daarvoor infrastructuur in het leven geroepen, de infrastructuur die nu nog bij de huidige sociaal ontwikkelbedrijven te vinden is.

Met de invoering van de Participatiewet is het centrale beleidsidee van de wetgever, zoals beschreven in dit hoofdstuk, dat mensen met een beperking (de facto het grootste deel van de vroegere Wsw-instroom, de mensen van de doelgroep banenafpraak) zoveel mogelijk begeleid moeten worden naar een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. Het streven van de overheid om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. De doelgroep met een arbeidsbeperking moet niet meer een beschutte werkplek worden geboden (bij bijvoorbeeld een sociaal ontwikkelbedrijf), maar vanuit de publieke infrastructuur begeleid worden naar een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. Slechts voor de doelgroep nieuw beschut geldt nu nog een uitzondering, al staat het gemeenten vrij om ook de beschutte werkplekken bij reguliere werkgevers te realiseren.

Deze paradigmawisseling en de gekozen macrofinanciering van de Participatiewet, impliceren dat de wetgever voor het realiseren van de doelen van deze wet is uitgegaan van een transformatie van de bestaande publieke infrastructuur.

De invoering van de Participatiewet in 2015 ging gepaard met bezuinigingen op de voor gemeenten beschikbare rijksmiddelen voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling van doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De onderbouwing van de rijksoverheid lag in de hiervoor benoemde transformatieopgave die gemeenten met de invoering van de Participatiewet hadden meegekregen.

De landelijke evaluatie van de Participatiewet die het SCP in 2019 afrondde, leverde het beeld op dat de met de wet beoogde effecten op de arbeidsparticipatie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt nog niet gerealiseerd worden.



HOOFDSTUK 3

Visie gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op de Participatiewet

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten uit de twee enquêtes over de visie van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op de uitvoering van de Participatiewet. De duiding van de beschreven enquêteresultaten vindt u in hoofdstuk 9 van dit rapport, waarin we de resultaten in onze synthese combineren met de inzichten uit de interviews en landelijke cijfers over de werking van de Participatiewet.

3.1 Visie op de uitvoering van de Participatiewet

In het vorige hoofdstuk van dit rapport hebben we uiteengezet dat de Participatiewet een nieuw totaalconcept is, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn om mensen die daar zelfstandig niet toe in staat zijn, zoveel mogelijk te laten participeren. Dat betekent deelname reguliere activiteiten, waaronder werk. De mogelijkheden die mensen hebben om te participeren moeten zoveel mogelijk worden verzilverd. Dat is een verschil met de oude Wet werk en bijstand, waarbij het vaak erom ging dat mensen of volledig in de uitkering zaten of dat mensen volledig uit de uitkering en aan de slag waren. De Participatiewet is er juist op gericht dat alle inwoners van gemeenten naar vermogen participeren.

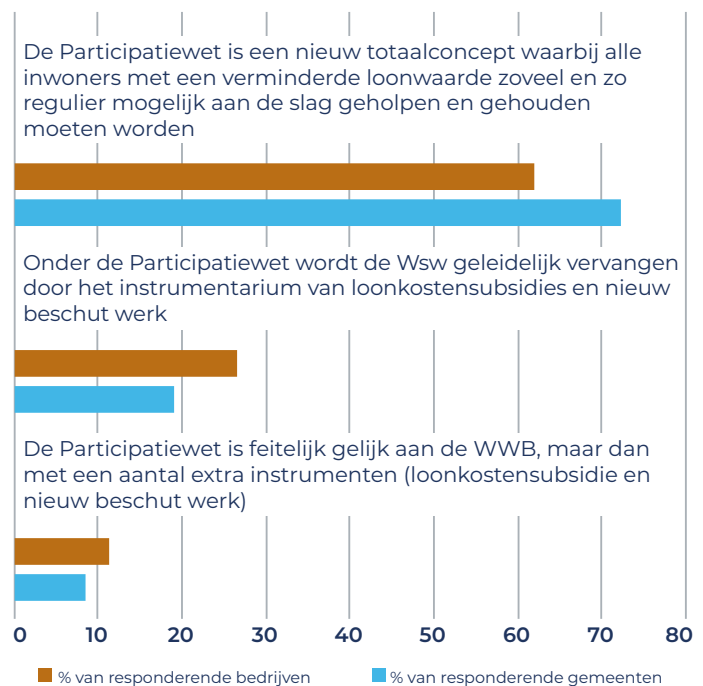
In onze beide enquêtes hebben we de respondenten gevraagd hoe hun gemeenten aankijken tegen de Participatiewet; wat hun visie op de wet is. Dit in de veronderstelling dat deze visie mede bepaalt welke keuzes er worden gemaakt voor het inrichten van een ondersteuningsstructuur om de doelstelling van de wet voor de eigen inwoners te realiseren. De respondenten konden kiezen uit deze drie antwoordcategorieën:

- De Participatiewet is feitelijk gelijk aan de WWB, maar dan met een aantal extra instrumenten (loonkostensubsidie en nieuw beschut werk).
- Onder de Participatiewet wordt de Wsw geleidelijk vervangen door het instrumentarium van loonkostensubsidies en nieuw beschut werk.
- De Participatiewet is een nieuw totaalconcept waarbij alle inwoners met een verminderde loonwaarde zoveel en zo regulier mogelijk aan de slag geholpen en gehouden moeten worden.

In onderstaande figuur is weergegeven hoe de respondenten van de gemeenten en bedrijven deze vraag hebben ingevuld. Hieruit wordt meteen duidelijk dat volgens zowel respondenten van gemeenten als bedrijven de dominante gemeentelijke visie op de Participatiewet is dat het een totaalconcept is. Bij bedrijven heeft wel een substantieel minder groot deel van de respondenten dit als mening. Wij denken dat respondenten vanuit de bedrijven bij de beantwoording van deze vraag hebben meegewogen wat zij vanuit hun perspectief zien in het handelen van de aangesloten gemeenten. Wij vinden het overigens ook opvallend dat van beide responsgroepen bijna een derde aangeeft dat hun gemeente (of gemeenten) niet vindt (of vinden) dat de Participatiewet inhoudelijk echt anders is dan de WWB en de Wsw.

Tot slot hebben we voor de antwoorden van de gemeente-enquête nog gekeken of er zich een verschil in de beantwoording voordoet naar grootteklasse van de gemeenten. Hieruit blijkt dat respondenten uit de grotere gemeenten (met meer dan 50.000 inwoners) vaker vinden dat de Participatiewet een nieuw totaalconcept is dan de kleinere gemeenten (75% versus 66%).

Visie gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op Participatiewet



3.2 Specifiek uitvoeringsbeleid in relatie tot de nieuwe doelgroep

In de beide enquêtes hebben we de respondenten gevraagd of er bestuurlijk al uitvoeringsbeleid of een uitvoeringsplan ontwikkeld is voor hoe de nieuwe doelgroep van de Participatiewet aan het werk wordt geholpen en gehouden. We hanteren hier bewust de term uitvoeringsbeleid omdat het gaat om lokale keuzes over hoe met de eigen gemeentelijke uitvoering bij te dragen aan de beleidsdoelen uit de Participatiewet en lagere landelijke regelgeving. De beleidsvrijheid van gemeenten zit er vooral in dat zij binnen de eigen gemeentelijke context een eigen invulling kunnen geven aan het landelijke beleid, en dan vooral voor wat betreft de (wijze van) uitvoering van de wet. Het resultaat van de enquêtevragen over het uitvoeringsbeleid door gemeenten en bedrijven is opgenomen in volgende tabel. Hieruit wordt duidelijk dat beide responsgroepen van mening zijn dat in verreweg de meeste gemeenten dit uitvoeringsbeleid door het bestuur is ontwikkeld.

	Ja	Nee	Nog niet, er wordt wel aan gewerkt	Door sommige gemeenten wel en door andere van onze gemeenten niet
Gemeenten	89,9%	10,1%		
Bedrijven	82,5%	3,8%	7,5%	6,3%

De 105 gemeenten die deze vraag over het beleid beantwoord hebben, kregen ook de vraag of de eigen gemeente op dit uitvoeringsbeleid afwijkt van het beleid van andere gemeenten uit de eigen arbeidsmarktregio. 97 van de 105 respondenten hadden daar een beeld van. 59% van deze respondenten gaf aan dat hun uitvoeringsbeleid tot op zekere hoogte afwijkt, een andere 3% gaf aan dat het beleid aanzienlijk afwijkt. Voor de overige 38% geldt dat er gemeenschappelijk uitvoeringsbeleid in de arbeidsmarktregio is voor het aan werk helpen en houden van de nieuwe doelgroep uit de Participatiewet.

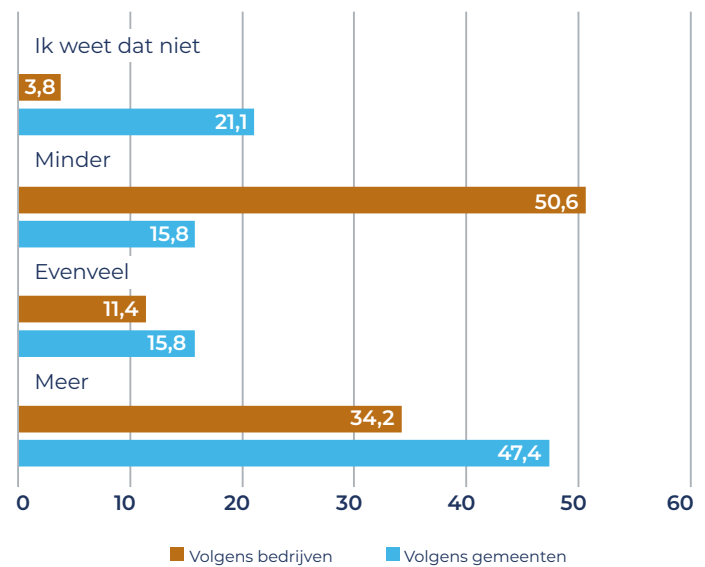
3.3 Verwacht effect voor de doelgroep

In de Participatiewet is expliciet een inclusiedoelstelling opgenomen, waarbij mensen met een beperking zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag gaan. Er zijn voor deze inclusiedoelstelling echter geen harde doelstellingen geformuleerd voor wat betreft de aantallen. Wel is er een kwantitatieve baanafpraak gemaakt. De Participatiewet bevat verder wel ramingen ten aanzien van (1) het totaal aantal personen met een beperking dat met LKS aan de slag is geholpen en (2) het aantal mensen dat (met LKS) aan de slag is op een beschutte werkplek. In hoofdstuk 6 presenteren we de meest actuele realisatiecijfers op deze twee kengetallen uit de raming voor de Participatiewet en staan we stil bij de realisatie op de baanafpraak. De daar beschreven analyse over de landelijke cijfers levert een objectieve input op de vraag of er nu meer of minder mensen met een beperking aan de slag zijn dan voorheen (voor de invoering van de Participatiewet. Dit inzicht betrekken we in hoofdstuk 9 bij onze synthese op het geheel van de onderzoekbevindingen.

Naast deze objectieve analyse later in dit rapport, hebben we in de twee enquêtes de respondenten ook gevraagd naar een meer kwalitatieve beoordeling van het effect van het uitvoeringsbeleid van de eigen gemeente(n) rondom de

Participatiewet als het gaat om de nieuwe doelgroep met arbeidsbeperkingen. Concreet hebben we de respondenten gevraagd of zij verwachten dat het uitvoeringsbeleid er (op termijn) in zal resulteren dat er meer of minder inwoners met een arbeidsbeperking aan de slag geholpen worden dan bij de start van de Participatiewet (2015) onder de Wsw en de Wajong het geval was. Het resultaat van de beantwoording van deze vraag is in figuur hieronder opgenomen.

Verwachtingen respondenten of door het uitvoeringsbeleid meer of minder inwoners met een arbeidsbeperking aan de slag geholpen worden dan bij de start van de Participatiewet (2015) onder de Wsw het geval was



Uit de figuur blijkt allereerst dat minder dan 50% van de respondenten uit de gemeenten denkt dat hun uitvoeringsbeleid ertoe bijdraagt dat er meer inwoners met een arbeidsbeperking aan de slag geholpen worden dan bij de start van de Participatiewet het geval was. Verder valt in de figuur op dat meerderheid van de respondenten vanuit de bedrijven denkt dat het uitvoeringsbeleid van hun gemeenten erin gaat resulteren dat er minder mensen van de doelgroep aan het werk komen/blijven. Het valt niet uit te sluiten dat de respondenten vanuit de bedrijven niet het hele beeld hebben van welke uitvoeringskeuzes hun gemeente(n) in de praktijk maken om de beleidsdoelen van de Participatiewet te realiseren. Over het algemeen blijkt uit figuur dat een substantieel deel van zowel de gemeenten als de bedrijven denkt dat er door het uitvoeringsbeleid evenveel of minder mensen aan de slag worden geholpen. Dit is een opvallende uitkomst omdat veel respondenten tegelijkertijd ook een sterke groei verwachten in de omvang van de nieuwe doelgroepen voor gemeenten.

3.4 Conclusies

Alhoewel de dominante visie van gemeenten op de Participatiewet is dat de Participatiewet een nieuw totaalconcept is, geeft ook bijna een derde van onze respondenten aan dat hun gemeente (of gemeenten) juist niet vindt (of vinden) dat de Participatiewet inhoudelijk echt anders is dan de WWB en de Wsw.

In de meeste gemeenten is er bestuurlijk uitvoeringsbeleid ontwikkeld over hoe de nieuwe doelgroep van de Participatiewet aan het werk wordt geholpen en gehouden. Zo'n 47% van de gemeenten denkt dat door dit uitvoeringsbeleid meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag geholpen worden dan bij de start van de Participatiewet (2015) onder de Wsw het geval was. 30% van gemeenten denkt dat dit evenveel of minder zal zijn, en 20% durft dit nog niet te voorspellen.

Bedrijven zijn over het uitstroomeffect van het uitvoeringsbeleid van de eigen gemeente(n) over de hele linie negatiever.



HOOFDSTUK 4

Bevindingen over de huidige infrastructuur

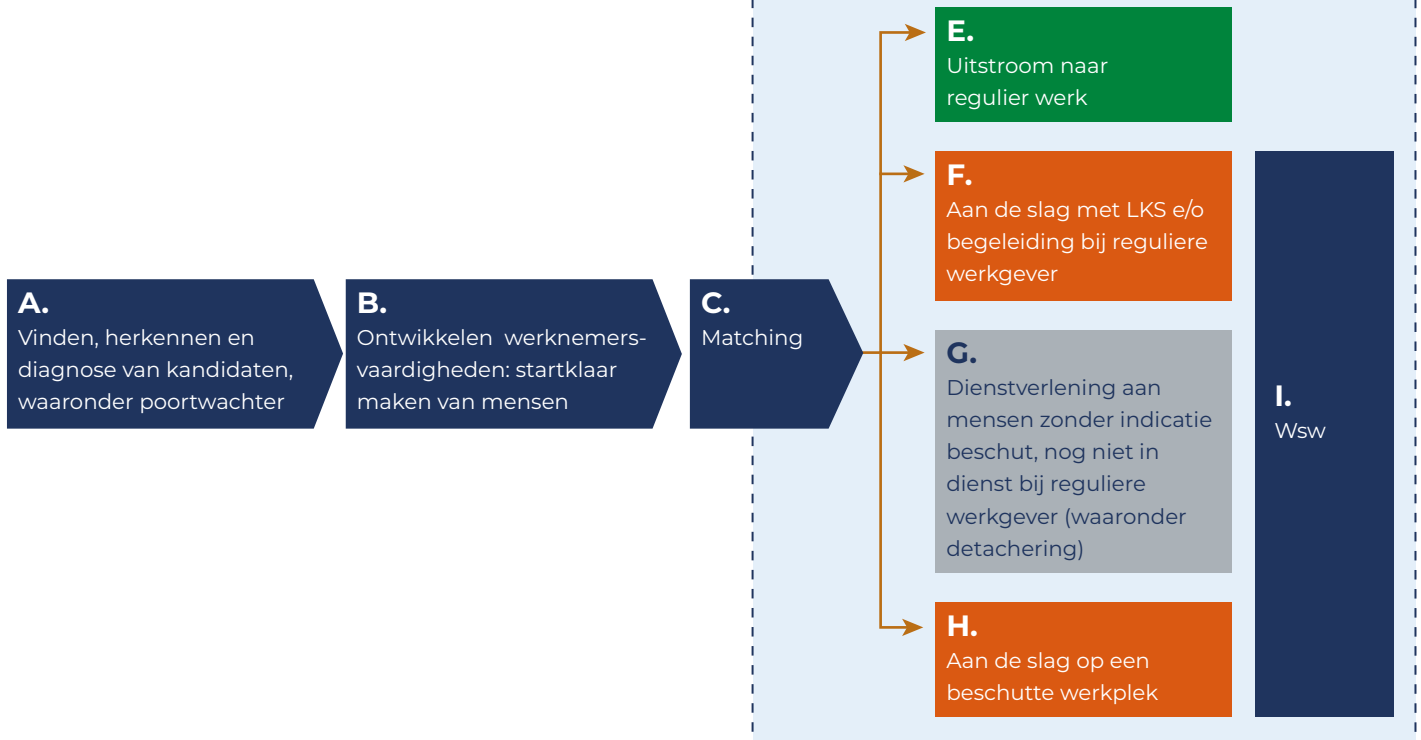
Op basis van de enquêteresultaten beschrijven we in dit hoofdstuk hoe gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven de huidige ondersteuningsinfrastructuur in de regionale arbeidsmarkt beoordelen in het licht van de doelen die met de Participatiewet behaald moeten worden voor mensen met een arbeidsbeperking. Bij deze beoordeling staat de vraag centraal of binnen de beschikbare ondersteuningsinfrastructuur de functionaliteiten al georganiseerd zijn die de SER in 2016 hiervoor nodig achtte. In de beschrijving van de enquêteresultaten gaan we ook specifiek in op de rol van sociaal ontwikkelbedrijven binnen de huidige sociale ondersteuningsinfrastructuur.

Ook hier geldt dat u onze duiding van de enquêteresultaten in hoofdstuk 9 van dit rapport vindt, waarin we ze in onze synthese combineren met de inzichten uit de interviews en landelijke cijfers over de werking van de Participatiewet.

4.1 Benodigde infrastructuur

Voor het realiseren van de doelstellingen uit de Participatiewet moet een aantal stappen worden doorlopen. Belangrijk is dat gemeenten een duidelijke visie hebben op hoe de eigen uitvoering gaat bijdragen aan de realisatie van de doelen van de Participatiewet. Het gaat zowel om het organiseren van de uitkeringsverstrekking als om het organiseren van de activiteiten gericht op werk en re-integratie van de doelgroep van de Participatiewet. In de visie zou ook de verbinding met het bredere sociaal domein een plek moeten krijgen. Deze stappen staan los van de organisatiestructuur. De organisatiestructuur is idealiter een afgeleide van de gewenste klantstromen. Op die manier kan gezocht worden naar de meest doelmatige inrichting.

Voor ons onderzoek zijn met name de stappen relevant die moeten worden gezet om mensen aan de slag te helpen en te houden. De SER beschrijft de volgende zes functionaliteiten voor een goed werkende sociale infrastructuur:



- Bieden van detacheringsfaciliteiten naar reguliere werkgevers.
- Bieden van een voorziening voor beschut werk.
- Bieden van goede matching en begeleiding: het in kaart brengen van vraag en aanbod met de daarbij behorende competenties, alsmede inzet van jobcoaches en banenmakelaars.
- Inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken.
- Ontwikkelen van werknemersvaardigheden: startklar maken van mensen.
- Werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat.

Wij hebben de zes door de SER geadviseerde functionaliteiten verwerkt en voor het onderzoek uitgebreid naar de acht functies uit het volgende schema, dat nu al in veel gemeenten en arbeidsmarktregio's toepasbaar is. Let op dat het schema van toepassing is op de totale doelgroep van de Participatiewet. Het gaat dus niet alleen om de nieuwe doelgroepen met een arbeidsbeperking, maar ook om de klassieke groep bijstandsgerechtigden en de nuggers.

We lichten het schema als volgt toe.

A) Vinden, herkennen en diagnose van kandidaten:

het proces om mensen aan werk te helpen, begint altijd met het vinden, herkennen en eventueel diagnosticeren van werkzoekenden. Van daaruit kunnen mensen, indien mogelijk, direct aan de slag geholpen worden (om het figuur leesbaar te houden hebben we deze stroom niet met een pijl van A naar E weergegeven). Als blijkt dat betrokkenen nog niet startklaar zijn om direct aan de slag te gaan, gaan ze door naar een traject om ze wel startklaar te maken. De doelgroep van de Participatiewet is breder dan alleen mensen met een uitkering. Het gaat dus ook over het herkennen en diagnosticeren van kandidaten zonder uitkering (nuggers). Deze eerste functie maakte geen onderdeel uit van de SER-faciliteiten, maar kwam in onze interviews met landelijke stakeholders naar voren als van cruciaal belang.

B) Ontwikkelen werknemersvaardigheden:

dit is een van de door de SER genoemde functies. Het ontwikkeltraject kan verschillende vormen hebben. Het kan gaan om het doen een taaltraining, een vakopleiding, het vinden van een werkervaringsplek, en dergelijke. Het traject is bedoeld om mensen startklaar te maken voor de arbeidsmarkt. Het kennen van de cliënt en deze vervolgens ontwikkelingsgericht te begeleiden, is een groot aandachtspunt bij veel gemeenten, zeker bij cliënten met meer complexe problematiek. De hiervoor benodigde arbeidsdeskundige expertise is niet altijd bij gemeenten aanwezig. Belangrijk is verder dat het UWV heeft aangegeven dat het bij het ontwikkelen van werknemersvaardigheden niet alleen gaat om ontwikkeling tot iemand geplaatst is, maar om doorlopende ontwikkelingsgerichte begeleiding. Dit is om groei van mensen te stimuleren, en kan bijvoorbeeld door praktijkleren.

C) Matching:

deze functionaliteit is gericht op de plaatsing van de kandidaat op een werkplek. Deze activiteit wordt uitgevoerd zodra de kandidaat in staat is om te werken.

D) Werkgeversbenadering:

de werkgeversbenadering is gericht op het acquireren van vacatures en baanopeningen voor de doelgroep. Zodra mensen jobready zijn worden ze bemiddeld en geplaatst op een werkplek. Het doel is om mensen zo regulier mogelijk te plaatsen. In de werkgeversbenadering gaan de uitvoerders van de Participatiewet in gesprek met werkgevers, om afspraken te maken over op welke wijze mensen zo goed mogelijk geplaatst kunnen worden. De werkgeversbenadering omvat de volgende SER-functionaliteiten: matching, advies en het participeren in werkgeversnetwerken. In de praktijk is de werkgeversbenadering soms nog te vraaggericht om geacquireerde vacatures van werkgevers in te vullen, terwijl de steeds zwaarder wordende doelgroep van de Participatiewet volgens velen echter meer/vooral gebaat is bij een aanbodgerichte werkgeversbenadering (dus een passende werkplek realiseren bij een werkgever).

E) Duurzame uitstroom naar regulier werk:

het hoogst haalbare doel is dat mensen volledig en duurzaam uitstromen naar een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever, waar nodig met ondersteuning van de gemeente. Mensen die niet volledig kunnen uitstromen houden deels een uitkering.

F) Aan de slag met LKS en/of begeleiding in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever:

voor zover mensen niet volledig regulier aan de slag kunnen, heeft de gemeente de mogelijkheid om een loonkostensubsidie in te zetten, om het gebrek aan loonwaarde te compenseren. Daarnaast is vaak nog een andere vorm van ondersteuning of begeleiding nodig. Begeleiding is een van de SER-functionaliteiten. Doel is dat mensen zich verder ontwikkelen en steeds minder afhankelijk worden van de gemeente. In de praktijk is er regelmatig sprake van uitval bij een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. Wij zien grote verschillen tussen gemeenten. De percentages uitval per jaar die wij zagen, variëren tussen de 10% en 30%. Mensen vallen dan terug op een lagere trede op de participatieladder, ze worden herplaatst of komen na een korte periode in de WW (vanwege een opgebouwd recht) pas na enige tijd weer in beeld bij de gemeente voor een uitkering uit de Participatiewet.

G) Dienstbetrekking bij gemeente/sociaal ontwikkelbedrijf waaronder ook detachering:

zolang mensen niet bij een reguliere werkgever in dienst kunnen komen, kan de gemeente of het sociaal ontwikkelbedrijf ervoor kiezen om mensen (tijdelijk) zelf in dienst te nemen. Er is in de opzet en financiering van de Participatiewet geen rekening gehouden met deze groep. Toch geven veel gemeenten in ons onderzoek aan dat ze behoefte hebben aan een dergelijke faciliteit. Er is ook zeker al een groep gemeenten/bedrijven dat nu al dienstbetrekkingen aanbiedt aan mensen met een arbeidsbeperking die (nog) niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het gaat hier om een andere groep dan de doelgroep voor beschut werk. Andere gemeenten/bedrijven zien hiervan af, omdat ze de kosten en/of het risico van het werkgeverschap te hoog vinden. Bij de SER-functionaliteiten wordt alleen gesproken over detachering. Uit ons onderzoek blijkt dat er ook behoefte is om mensen in de eigen infrastructuur van het sociaal ontwikkelbedrijf te plaatsen, en dit dus in enige mate al gebeurt. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerwerktrajecten of een ontwikkelbaan.

H) Aan de slag op een beschutte werkplek:

indien mensen door de aard/zwaarte van hun beperkingen niet via een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, maar zij wel van het UWV een positief Advies Indicatie beschut werk hebben, zouden ze in theorie aan de slag kunnen in een zogenaamde beschutte werkplek. De gemeente heeft voor deze doelgroep de verplichting om het in de ministeriële regeling benoemde aantal werkplekken te realiseren. Beschut werk is een van de SER-functionaliteiten. In de praktijk realiseren sommige gemeenten wel en andere gemeenten juist niet hun taakstellingen in het kader van beschut werk. In hoofdstuk 8 presenteren we op dit onderdeel het beeld dat hierover uit de landelijke cijfers naar voren komt.

I) Wsw:

gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de groep Wsw'ers. Deze groep moet aan de slag geholpen blijven worden, eveneens in een zo regulier mogelijke baan. De groep wordt elk jaar kleiner. In de praktijk zien we bij verschillende sociaal ontwikkelbedrijven die de Wsw'ers in dienst hebben, dat er zich een sterke afname voordoet in beschikbare werksoorten. Hierdoor wordt het voor deze bedrijven steeds moeilijker om hun Wsw'ers nog passende werkplekken aan te bieden.

4.2 Uitvoering van de functionaliteiten in de praktijk

In het uitwerken van het eigen uitvoeringsbeleid om de doelen van de Participatiewet te realiseren, ligt er voor gemeenten ook een organisatievraagstuk. Het gaat om de vraag of en op welke wijze de hiervoor beschreven en van de SER-functionaliteiten afgeleide functies nu worden georganiseerd. Bij de organisatie van de functies gaat het om de vraag welke organisaties ze uitvoeren.

SER-functionaliteiten wel of niet georganiseerd?

Uit beide enquêtes blijkt allereerst dat voor alle van de SER-functionaliteiten afgeleide functies geldt dat bijna alle respondenten menen dat deze functies in de beschikbare sociale infrastructuur van hun gemeente(n) zijn georganiseerd. Kijken we naar de respondenten uit de gemeenten, dan liggen de percentages van de respondenten die vinden dat een specifieke functie is georganiseerd voor de meeste functies tussen de 96% en 99%. Kijken we specifiek naar de functie F (dienstbetrekking bij gemeente/sociaal ontwikkelbedrijf waaronder ook detachering) dan valt uit de beantwoording van de vragen op dat groepsdetachering naar reguliere werkgevers op dit moment in iets minder gemeenten (84% van de responderende gemeenten) georganiseerd wordt dan de andere functies. In de enquêtes hebben we overigens alleen uitgevraagd of een bepaalde functie wel of niet georganiseerd is binnen de ondersteuningsinfrastructuur. We hebben in de enquêtes echter niet uitgevraagd wat partijen vinden van de kwaliteit waarmee de verschillende functies nu voor hun gemeente(n) worden uitgevoerd.

Alhoewel niet expliciet door de SER als functie benoemd, hebben we in beide enquêtes de respondenten ook gevraagd of er door de gemeente(n) een vangnetfunctie is georganiseerd. Het gaat hier om het bieden van ondersteuning aan mensen waarvoor gerealiseerde dienstbetrekking(en) bij een reguliere werkgever in de praktijk niet duurzaam blijken te zijn. In de vorige paragraaf is al benoemd dat voor de groep arbeidsbeperkten die in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever worden geplaatst, er uitvalpercentages zijn van tussen de 10% en 30%. In onze gesprekken met verschillende landelijke stakeholders is meermalen aangegeven dat er voor deze groep idealiter een vangnetfunctie georganiseerd zou moeten zijn om ze zoveel mogelijk van werk naar werk te begeleiden. Het moet dus vooral worden voorkomen dat ze na terugval voor langere tijd uit beeld raken van organisaties die met arbeidsinschakeling bezig zijn. Gezien het belang dat landelijke stakeholders gaven aan het organiseren van een vangnetfunctie binnen de ondersteuningsinfrastructuur,

hebben we ook deze functie opgenomen in de enquêtes. Uit de antwoorden blijkt dat zo'n 86% van de gemeenten in min of mindere mate een vangnetfunctie hebben georganiseerd.

Welke partijen voeren voor gemeenten de SER-functionaliteiten uit?

Als we kijken naar welke partijen lokaal invulling geven aan de SER-functionaliteiten, dan vallen in de enquêteresultaten een aantal dingen op. Allereerst geven minstens twee op de vijf gemeenten op elk onderdeel van het ondersteuningsproces van de nieuwe doelgroep aan dat het eigen sociaal ontwikkelbedrijf op een of andere manier door de gemeente(n) bij de uitvoering betrokken is. We zien in de enquêteresultaten verder terug dat bij de uitvoering van de functies ook vaak nog andere partijen betrokken zijn. Meestal gaat het dan om afdelingen of diensten werk en inkomen en de werkgeversservicepunten (WSP's). In veel mindere mate worden andere partijen betrokken. Het gaat dan bijvoorbeeld om lokale samenwerkingen met praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) op de van de SER-functionaliteiten afgeleide functies 'vinden, herkennen en diagnose van kandidaten' en 'ontwikkelen werknemersvaardigheden'. Op de afgeleide functie 'werkgeversbenadering' zien we in de enquête samenwerkingen terug tussen gemeenten en lokale/regionale werkgeversverbanden.

Sommige gemeenten hebben aangegeven dat op bepaalde van de SER-functionaliteiten afgeleide functies helemaal geen betrokkenheid (meer) is van het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf. Voor deze gemeenten zijn we bij deze functies nagegaan welke partijen dan bij de uitvoering ervan betrokken zijn. Dat blijkt in bijna alle gevallen te gaan om afdelingen of diensten werk en inkomen, eventueel in combinatie met het eigen werkgeversservicepunt. Voor de functie 'aan de slag op een beschutte werkplek' is door aantal gemeenten ook een aparte (nieuwe) stichting genoemd als uitvoerende partij.

We hebben gemeenten en bedrijven in de enquêtes niet gevraagd waarom gemeenten in het verleden ervoor hebben gekozen om voor functies en taken van de Participatiewet wel of juist niet gebruik te maken van de bestaande infrastructuur van het eigen sociaal ontwikkelbedrijf. Dit om de omvang van de vragenlijst beperkt te houden. Wat we wel hebben gedaan, is de respondenten in beide enquêtes vragen wat redenen zijn om in de toekomst functies en taken van de Participatiewet wel of niet bij de bedrijven te beleggen. In paragraaf 5.7 van het volgende hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van deze vragen.

Hoe worden sociaal ontwikkelbedrijven ingezet op de SER-functionaliteiten?

Wanneer we expliciet kijken naar de rol van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven bij de invulling van de van de SER-functionaliteiten afgeleide functies, dan ontstaat op basis van ons onderzoek het in onderstaand kader weergegeven beeld:

- **Werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat:**
de meeste sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat ze deze functionaliteit voor hun gemeente(n) verzorgen. We zien echter grote verschillen in de manier waarop dit plaatsvindt. Op basis van de interviews schatten wij in dat deze functionaliteit nog sterk in ontwikkeling is, dan wel ontwikkeld moet worden.
- **Bieden van een voorziening voor beschermt werk:**
ongeveer 94% van de bedrijven biedt deze voorziening aan.
- **Bieden van goede:**
 - *matching*: een groot deel van de sociaal ontwikkelbedrijven die in opdracht van gemeenten re-integratie uitvoert in het kader van de Participatiewet, biedt dit aan. Uit de enquête blijkt dat in veel gemeenten ook de sociale dienst en het WSP hier een (belangrijke) rol in kunnen hebben.
 - *begeleiding*: circa 75% van de sociaal ontwikkelbedrijven die in opdracht van gemeenten re-integratie uitvoeren in het kader van de Participatiewet, voert deze activiteit uit. In 50% van de gemeenten zien we dat deze taak deels bij het sociaal ontwikkelbedrijf en deels bij de sociale dienst is belegd.
- **Ontwikkelen van werknemersvaardigheden:**
deze taak wordt in de meeste sociaal ontwikkelbedrijven uitgevoerd, met uitzondering van de bedrijven waar de werkplaats de hoeksteen van de activiteiten is.
- **Inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken:**
deze functie hangt samen met de adviesfunctie hiervoor. Deze activiteit is bij veel bedrijven nog in ontwikkeling.
- **Bieden van detachingsfaciliteiten naar reguliere werkgevers:**
van de gemeenten geeft 90% aan dat er een detachingsfaciliteit is voor de nieuwe doelgroep. Deze is voor 75% geheel of gedeeltelijk belegd bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

Uit de enquêteresultaten blijkt tot slot ook dat er geen SER-functionaliteiten zijn die nu in alle gemeenten exclusief bij een sociaal ontwikkelbedrijf zijn belegd. Dit geldt ook voor het realiseren van beschutte werkplekken. Een substantieel deel van de gemeenten (55%) ziet het eigen sociaal werkbedrijf niet op voorhand als de enige partij waar of via welke beschutte werkplekken ingericht kunnen worden. Daar waar in onze enquêtes afbouw van infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven blijkt (bijvoorbeeld rondom beschut werk), geven de respondenten bijna altijd aan dat daar opbouw van nieuwe infrastructuur elders tegenover staat. Het maakte geen onderdeel uit van onze opdracht om feitelijk na te gaan of deze groep gemeenten ook daadwerkelijk al beschutte werkplekken bij of via andere partijen dan sociaal ontwikkelpartijen realiseert. Het is wel een feit dat gemeenten onder de Wsw vaak het eigen sociaal ontwikkelbedrijf als uitvoerder aanwezen voor het bieden van beschut werk aan de doelgroep van deze wet.

4.3 Verschillende typen sociaal ontwikkelbedrijven

Nadere typering van huidige sociaal ontwikkelbedrijven

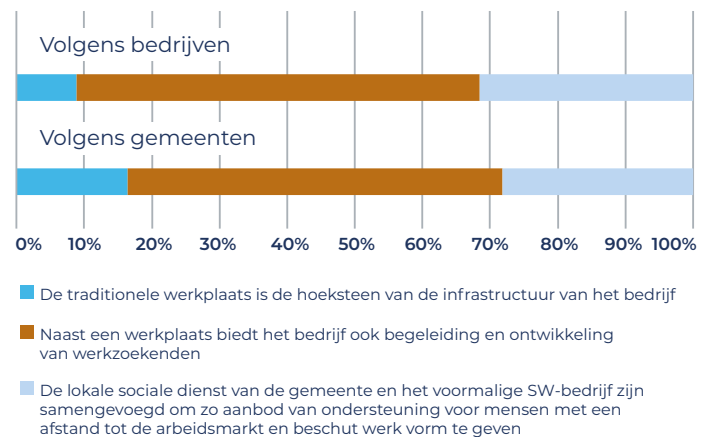
Voor de beantwoording van de eerste hoofdvraag hebben we de respondenten in de enquêtes ook gevraagd de huidige positie van het voormalige sociaal werkbedrijf te typeren naar de drie clusters die onze drie opdrachtgevers voor de eerste hoofdvraag van dit onderzoek hebben gedefinieerd. Het gaat om de volgende clusters:

- Sociaal ontwikkelbedrijven waarbij de traditionele werkplaats de hoeksteen is van de infrastructuur.
- Het sociaal ontwikkelbedrijf dat naast een werkplaats ook actief de begeleiding en ontwikkeling van werkzoekenden ondersteunt.
- Organisaties waarbij de lokale sociale dienst en het voormalige klassieke sociaal ontwikkelbedrijf zijn gefuseerd om zo aanbod van ondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en beschut werk vorm te geven.

Het resultaat op deze vraag is in de figuur hieronder opgenomen. Hieruit blijkt allereerst dat maar een heel klein deel van de respondenten in de traditionele werkplaats de hoeksteen ziet van de infrastructuur die het (eigen) bedrijf biedt. De grootste groep respondenten ziet dat het bedrijf naast de traditionele werkplaats nu ook begeleiding en ontwikkeling biedt aan werkzoekenden. Hierbij moeten we wel meteen optekenen dat we niet weten of de huidige typering van het

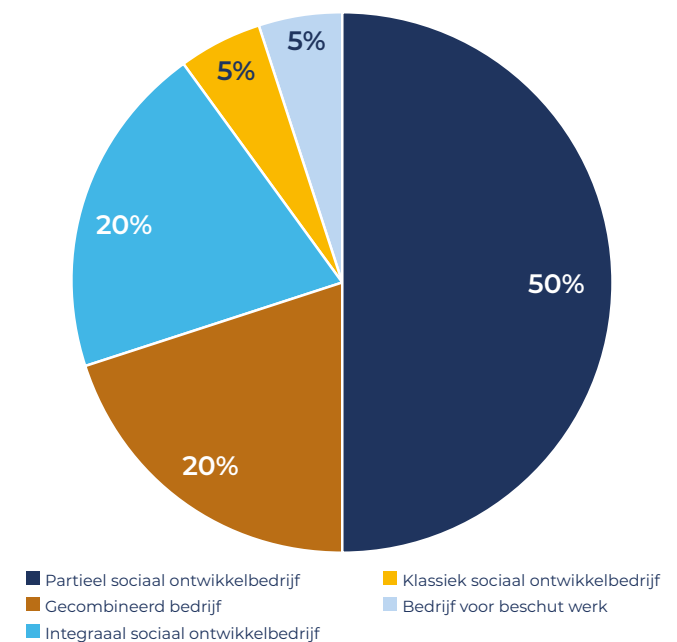
sociaal ontwikkelbedrijf ook al gold op het moment dat de Participatiewet werd ingevoerd. We kunnen dus ook niet stellen dat de huidige typering van het sociaal ontwikkelbedrijf een invulling is van de transformatie van de uitvoering die met de invoering van de nieuwe wet min of meer is beoogd (zoals al eerder beschreven in hoofdstuk 2).

Typering van de huidige positie van het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf volgens de respondenten zelf



Op basis van nadere analyse van bovenstaande enquête-resultaten (waarin we een aantal bedrijven ook anders hebben moeten indelen)¹² zien we de volgende vijf typen sociaal ontwikkelbedrijven. Onder de figuur geven we verdere toelichting op de vijf typen.

Typering huidige sociaal ontwikkelbedrijven



¹² Op basis van onze kennis van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven hadden we bij een beperkt aantal bedrijven twijfels over de door het bedrijf in de enquête gekozen typering. Hierover hebben we afstemming gezocht met de betrokken bedrijven en uitgelegd wat wij onder de verschillende typering verstaan. Deze verduidelijking heeft er in alle gevallen toe geleid dat de bedrijven onze typering achteraf beter vonden passen bij hun bedrijf.

Gecombineerd bedrijf:

het bedrijf voert de gehele Participatiewet uit en verzorgt zowel de uitkeringsverstrekking aan mensen met een bijstandsuitkering als het aan de slag helpen en houden van mensen. De directeur van het bedrijf legt zowel verantwoording af over de uitkeringsverstrekking als over de werk- en re-integratieactiviteiten, waaronder de Wsw. Van de 74 bedrijven die reageerden op onze enquête, behoort zo'n 20% tot deze categorie.

Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:

het bedrijf is door de gemeente(n) aangewezen om de volledige re-integratie in het kader van de Participatiewet en de Wsw uit te voeren. De uitkeringsverstrekking en de werk- en re-integratieactiviteiten zijn ondergebracht in aparte entiteiten. 20% van de bedrijven die reageerden op onze enquête behoort tot deze categorie.

Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:

het bedrijf voert naast de Wsw andere re-integratietaken uit. Het gaat om circa 50% van de sociaal ontwikkelbedrijven die meewerkten aan de enquête. De aard van de taken kan verschillen. Het kan gaan om een grote diversiteit aan re-integratieactiviteiten. We zien wel dat in twee derde van deze bedrijven de uitvoering van nieuw beschut werk exclusief bij deze bedrijven is ondergebracht. Bij circa 20% van deze bedrijven is ook de ondersteuning van de nieuwe doelgroep regulier (dat zijn de mensen met verminderde loonwaarde, die niet tot de doelgroep beschut behoren) exclusief bij deze bedrijven ondergebracht.

Bedrijf voor beschut werk:

in dit bedrijf is de traditionele werkplaats de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf. Deze bedrijven verrichten naast de Wsw en beschut werk geen of beperkte andere re-integratietaken. Het gaat om circa 6% van de responderende bedrijven.

Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf:

dit bedrijf voert hoofdzakelijk alleen (nog) de Wsw uit. Het gaat om circa 4% van de bedrijven die de enquête invulden.

Met onze enquêtes hebben geen informatie verzameld over wat de precieze beweegredenen zijn voor de sociaal ontwikkelbedrijven om op dit moment een bepaalde organisatievorm te hebben. Vanuit onze eigen beroepspraktijk weten we wel dat de keuze voor een gecombineerd bedrijf of een integraal sociaal ontwikkelbedrijf vaak bewust wordt

gemaakt om hiermee tot een doeltreffender uitvoering van de Participatiewet te komen. De keuzes voor de andere drie organisatietypes worden vaak minder expliciet gemaakt. In ons synthesehoofdstuk 10 gaan we in op de vraag wat volgens ons de impact is van de organisatievorm van het sociaal ontwikkelbedrijf op de uitvoering van de Participatiewet. Deze vraag valt namelijk niet te beantwoorden op basis van alleen de in dit hoofdstuk beschreven enquêteresultaten.

Belangrijk om te vermelden is ook dat onze enquête geen inzicht biedt in de gevolgen voor de werknemers en werkzoekenden met een arbeidsbeperking bij elk van de vijf onderscheiden bedrijfstypen. Het is dan ook niet mogelijk om hier uitspraken te doen over bij welk type sociaal werkbedrijf de doelgroep het meest gebaat is. Uit onze praktijk weten we wel dat bij elk bedrijfstype er soms afscheid genomen moet worden van werknemers omdat er geen passend werk voor hen is.

Betrokkenheid bij SER-functionaliteiten naar type sociaal ontwikkelbedrijf

In de figuur hieronder geven we voor de acht van de van de SER-functionaliteiten afgeleide functies aan in hoeverre de hiervoor beschreven typen sociaal ontwikkelbedrijven hier nu op worden ingezet. Het betreft de functies die benodigd zijn om voor de groep arbeidsbeperkten de doelen van de Participatiewet te realiseren. Op de verticale as staan de gevonden vijf typen bedrijven. Op de horizontale as staan de van de SER-functionaliteiten afgeleide functies in de infrastructuur. In de cellen nemen we drie kleuren blauw op: donkerblauw, felblauw en lichtblauw. Donkerblauw betekent dat het betreffende sociaal ontwikkelbedrijf de functie nu (meestal) volledig en exclusief uitvoert voor de gemeente(n). Felblauw betekent dat in sommige gevallen de functie (deels) elders is belegd. Lichtblauw betekent dat het sociaal ontwikkelbedrijf de functie in beperkte mate uitvoert.

In paragraaf 4.2 hebben we al aangegeven dat bijna alle respondenten uit de gemeenten en van de bedrijven vinden dat de van de SER-functionaliteiten afgeleide functies binnen de totale ondersteuningsinfrastructuur zijn georganiseerd, maar niet altijd (alleen) door het sociaal ontwikkelbedrijf. In dezelfde paragraaf hebben we onder het kopje 'welke partijen voeren voor gemeenten de SER-functionaliteiten uit?' gespecificeerd welke partijen (ook) op de functies worden ingezet.

	Vinden, herkennen en diagnose van kandidaten	Ontwikkelen werknemersvaardigheden	Werkgeversbenadering	Duurzame uitstroom naar regulier werk	Aan de slag met LKS en of begeleiding in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever	Dienstbetrekking bij gemeente/ sociaal ontwikkelbedrijf waaronder ook detachering	Nieuw beschermt werk	WSW
Gecombineerd bedrijf								
Integraal sociaal ontwikkelbedrijf								
Partieel sociaal ontwikkelbedrijf								
Bedrijf voor beschutte arbeid								
Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf								

- Type sociaal ontwikkelbedrijf voert functie nu (meestal) volledig en exclusief uit
- Bij dit type sociaal ontwikkelbedrijf heeft gemeente functie nu (deels) elders belegd
- Dit type sociaal ontwikkelbedrijf voert functie nu in beperkte mate uit

We lichten per type bedrijf de inhoud van de figuur toe:

Gecombineerde organisatie:

we laten in het bovenstaande schema zien dat het gecombineerde bedrijf grosso modo alle taken binnen de infrastructuur die gericht zijn op het bereiken van de doelen van de Participatiewet, uitvoert. Naast de functionaliteiten in het bovenstaande schema, voeren deze bedrijven eveneens de uitkeringsverstrekking uit. Op deze manier wordt de uitvoering maximaal in staat gesteld om het uitkeringsproces en het werken re-integratieproces optimaal op elkaar te laten aansluiten. We zien bij de functie van werkgeversdienstverlening dat er soms ook taken elders zijn belegd:

- Het gaat dan in de eerste plaats om het werkgeversservicepunt. Daar vindt de regionale samenwerking plaats met partijen als het UWV, onderwijsinstellingen, en dergelijke. De taken in het WSP kunnen beperkt blijven tot onderlinge afstemming en het zoeken naar baanopeningen en vacatures. Maar we zien ook voorbeelden waarbij allerlei taken in de hiërarchie van het WSP zijn ondergebracht, waaronder het benaderen van werkgevers, de advisering en de matching. Belangrijk hierbij is dat er door de gemeente(n) niet te veel bevoegdheden bij het sociaal ontwikkelbedrijf worden weggehaald, omdat het bedrijf anders niet meer (volledige) verantwoordelijkheid kan nemen voor het aan de slag helpen en houden van werkzoekenden.

- In de tweede plaats gaat het om het in dienst nemen van mensen met een beperkte loonwaarde, anders dan de doelgroep beschut, die (nog) niet in een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Deze groep kan – zo lang als dat nodig is – via een detachingsconstructie mogelijk wel aan de slag bij reguliere werkgevers of aan de slag bij de eigen werksoorten van het sociaal ontwikkelbedrijf, al dan niet in de vorm van een leerwerktraject. De detachingsconstructie – een van de SER-functionaliteiten – wordt over het algemeen gezien als een nuttige voorziening om mensen met een beperking aan de slag te krijgen.

Sommige gemeenten zijn terughoudend met het aanbieden van dienstbetrekkingen aan deze groep. Gemeenten zijn huiverig voor de financiële risico's en de langetermijnverplichtingen. Bij de invoering van de Participatiewet is in de financiering niet apart rekening gehouden met een groep mensen – anders dan de doelgroep beschut werk – die om maximaal te participeren in de samenleving (tijdelijk) afhankelijk is van een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Gemeenten zijn daarom terughoudend met de inzet van dit instrument, omdat de kosten relatief hoog zijn (€ 10.300 per fte per jaar¹³, los van de loonkostensubsidie die gefinancierd wordt vanuit het bijstandsbudget) en gemeenten met een arbeidsovereenkomst vaak een verplichting aangaan voor de langere termijn.

Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:

het integraal sociaal ontwikkelbedrijf voert op het terrein van werk- en re-integratie dezelfde taken uit als het gecombineerde bedrijf. Ook hier geldt dat taken op het terrein van de werkgeversbenadering mogelijk in meer of mindere mate bij het werkgeversservicepunt zijn belegd of dat het sociaal ontwikkelbedrijf beperkt is in het in dienst nemen van mensen vanuit de doelgroep anders dan de doelgroep beschut.

Een ander aandachtspunt voor de integrale sociaal ontwikkelbedrijven is het 'zoeken en vinden' van kandidaten. In verschillende regio's worden de kandidaten doorverwezen door de sociale dienst(en) en heeft het sociaal ontwikkelbedrijf niet zelf de mogelijkheid om op zoek te gaan naar kandidaten en bijvoorbeeld in contact te treden met onderwijsinstellingen om ervoor te zorgen dat schoolverlaters die niet direct een baan vinden, middels een warme overdracht kunnen worden opgenomen in een re-integratietraject. Het gaat om bijna de helft van de integrale sociaal ontwikkelbedrijven.

In die gevallen wordt – meestal – bij de uitkeringsaanvraag door de consulent van de sociale dienst een inschatting gemaakt van de mogelijkheden van de kandidaat. Vervolgens bepaalt de consulent welk traject wordt ingezet. Dat kan een traject zijn gericht op zorg of maatschappelijke participatie, betrokkene wordt geen traject aangeboden of hij of zij wordt doorverwezen naar het integrale sociaal ontwikkelbedrijf voor een traject gericht op werk. Vaak ontbreekt een objectieve beoordelingsmethodiek. Sociaal ontwikkelbedrijven die met deze situatie te maken hebben, zijn vaak van mening dat mensen onvoldoende (snel) worden doorverwezen, waardoor kansen blijven liggen om mensen snel aan de slag te krijgen.

Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:

de taken op het terrein van werk en re-integratie worden voor het partieel sociaal ontwikkelbedrijf gedeeld met de sociale dienst(en). De omvang waarin dat gebeurt, verschilt in de praktijk van bedrijf tot bedrijf, en daarmee verschilt ook het financiële belang ervan in de totale omzet van het sociaal ontwikkelbedrijf. De sociale dienst heeft vaak eigen ontwikkeltrajecten en eigen jobcoaches die mensen kunnen begeleiden als ze aan de slag zijn geholpen. In het sociaal ontwikkelbedrijf kunnen mensen werkervaring opdoen. Het sociaal ontwikkelbedrijf plaatst mensen eveneens zo regulier mogelijk – al dan niet met begeleiding – en als dat niet lukt, kunnen ze gaan werken in het sociaal ontwikkelbedrijf. Het komt regelmatig voor dat in een arbeidsmarktregio mensen uit de doelgroep van de Participatiewet zowel door de sociale dienst als door het sociaal ontwikkelbedrijf ondersteund en begeleid worden. De sociale dienst en het sociaal ontwikkelbedrijf hebben in sommige gevallen ook elk hun eigen werkgeversdienstverlening.

De sociale diensten staan aan de kop van het proces. Zij bereiken de kandidaten, gaan met de kandidaten in gesprek en proberen in theorie eerst zelf of ze de kandidaten (regulier) kunnen plaatsen via hun eigen netwerk (of dat van het werkgeversservicepunt). Pas als blijkt dat dit niet lukt, roepen ze de expertise in van de sociaal ontwikkelbedrijven, die vaak meer kennis hebben van hoe om te gaan met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dan wordt het sociaal ontwikkelbedrijf dus ingezet om mensen te plaatsen (bij het bedrijf zelf of na verloop van tijd elders via detachering of zelfs toch regulier). In de praktijk is dit echter vaak een weerbarstig proces met ingewikkelde taakverdeling. Het gevolg is in alle gevallen wel dat het sociaal ontwikkelbedrijf in de praktijk mensen aan de slag moet helpen met zeer complexe problematiek. Veel bedrijven missen een soepele en gelijkmatige stroom van doorverwijzingen. Sociale diensten geven vaak als verklaring dat er onvoldoende geschikte kandidaten zijn of dat men ze niet goed in het eigen klantenbestand kan identificeren.

Kortom, in het geval van de partiële sociaal ontwikkelbedrijven is vaak sprake van een complexe situatie, waarbij de sociale dienst aan de kop van het proces staat en vaak de regie voert. Er is sprake van dubbelingen in het proces en het risico bestaat dat mensen niet altijd en tijdig genoeg de dienstverlening krijgen die het beste bij hun past om naar vermogen te participeren.

Bedrijf voor beschut werk:

in sommige regio's is ervoor gekozen om de taak van het sociaal ontwikkelbedrijf naast het uitvoeren van de Wsw te beperken tot het realiseren van beschut werk. In principe hebben deze bedrijven een duidelijk afgebakende taak. Het bedrijf zal zich moeten omvormen naar een bedrijf dat toegevoegde waarde realiseert met een steeds kleinere groep met relatief veel beperkingen. Deze bedrijven hebben meestal niet de exclusieve taak om nieuw beschut werk te realiseren. De sociale dienst plaatst vaak ook nog mensen met een indicatie beschut elders. Het bedrijf voor beschut werk wordt dan gezien als een van de opties om mensen met een indicatie beschut te plaatsen.

Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf:

deze bedrijven hebben alleen de opdracht om de krimpende doelgroep van de Wsw aan de slag te houden en waar mogelijk te ontwikkelen. De bestaande infrastructuur van deze bedrijven wordt niet ingezet voor de nieuwe doelgroepen. Deze bedrijven staan voor de uitdaging om met een krimpende groep en slinkende budgetten een aangename en op ontwikkeling gerichte werksituatie te blijven creëren voor de resterende groep Wsw'ers.

Percentage sociaal ontwikkelbedrijven dat van de gemeente(n) de opdracht heeft dienstverlening te bieden aan doelgroep (n=74)	%
Doelgroep nieuw beschut	93,6%
Nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde binnen de Participatiewet anders dan nieuw beschut	86,2%
Klassieke bijstandsgerechtigden	78,9%
Niet-uitkeringsgerechtigden met indicatie banenafpraak	75,2%
Stashouders	75,2%
Ex-Leerlingen uit het vso/pro ¹⁴	68,8%
Niet-uitkeringsgerechtigden zonder indicatie banenafpraak	45,0%
Cliënten uit de ggz-populatie	41,3%
Cliënten van het UWV ¹⁵	28,4%
Andere doelgroep(en), namelijk:	24,8%

¹⁴ Voor deze doelgroep (vso-/pro-schoolverlaters) geldt dat het ook niet-uitkeringsgerechtigden zijn.

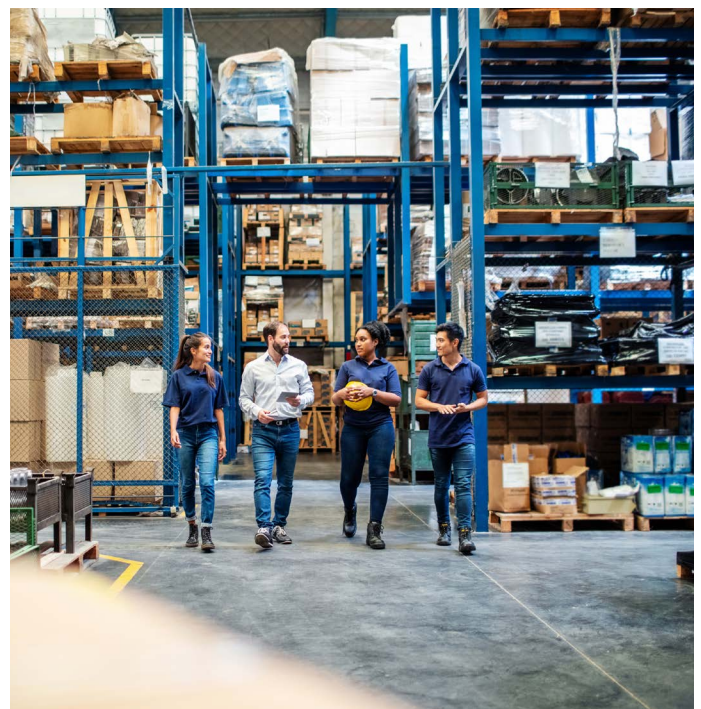
¹⁵ UWV koopt via het Inkoopkader re-integratie voor de brede groep werkzoekenden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (AG-doelgroep) bij sociaal ontwikkelbedrijven re-integratiediensten in. In paragraaf 7.4 wordt dit voor 2022 gespecificeerd.

4.4 Huidige positie van de bedrijven

We hebben in de enquêtes beide responsgroepen ook een aantal vragen voorgelegd over de huidige positie van het bedrijf in relatie tot de doelgroepen die worden bediend en de redenen waarom taken nu bij het bedrijf zijn belegd. In deze paragraaf beschrijven we de resultaten op deze vragen.

Welke doelgroepen worden door de bedrijven bediend?

We hebben in beide enquêtes de respondenten de vraag voorgelegd voor welke cliëntgroepen naast de Wsw-groep de sociaal ontwikkelbedrijven op dit moment de opdracht hebben deze dienstverlening te bieden. Het resultaat uit beide enquêtes is min of meer identiek, dus we presenteren hieronder alleen de antwoorden die de gemeenten hebben gegeven. Uit de tabel blijkt dat de doelgroepen waarvoor de gemeenten voornamelijk de intentie hebben om ze door te sturen naar het eigen sociaal ontwikkelbedrijf, de doelgroep 'nieuw beschut' en de nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde zijn. In de voorgaande zin gebruiken bewust het woord 'intentie' omdat later uit dit rapport zal blijken dat voor de doelgroepen waarvoor de bedrijven een opdracht tot dienstverlening hebben, lang niet altijd de afgesproken aantallen aan te leveren kandidaten worden gerealiseerd.



Wel of geen exclusiviteit bij de opdracht

We hebben de gemeenten die hebben aangegeven dat hun bedrijf de opdracht heeft gekregen een bepaalde gemeentelijke doelgroep te bedienen, ook gevraagd of deze opdracht exclusief aan het bedrijf is gegeven. Dit blijkt het meest het geval bij de doelgroep beschut, en het minst voor de doelgroep ex-leerlingen uit het vso/pro.

Percentage sociaal ontwikkelbedrijven waar opdracht voor ondersteunen gemeentelijke doelgroep exclusief door gemeente(n) bij bedrijf is belegd? (n=74)	%
Doelgroep nieuw beschut	59,8%
Nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde binnen de Participatiewet anders dan nieuw beschut	43,6%
Niet-uitkeringsgerechtigden met indicatie banenafpraak	42,7%
Klassieke bijstandsgerechtigden	41,9%
Statushouders	41,5%
Niet-uitkeringsgerechtigden zonder indicatie banenafpraak	32,7%
Ex-Leerlingen uit het vso/pro	29,3%

Overige activiteiten van sociaal ontwikkelbedrijven

We hebben in beide enquêtes ook gevraagd welke overige activiteiten de sociaal ontwikkelbedrijven uitvoeren. Omdat we verwachten dat de bedrijven hier het beste beeld van hebben, geven we hieronder in de tabel alleen de uitkomsten van de enquête onder bedrijven op deze vraag. Het beeld uit de enquête onder gemeenten verschilt overigens maar beperkt met dat uit die onder de bedrijven. Uit de antwoorden van de bedrijven blijkt dat 50% van de responderende bedrijven ook praktijkleerlijnen aanbiedt aan het beroepsonderwijs. Een bijna even grote groep geeft aan ook duale trajecten te organiseren voor inburgeraars. De respondenten die ook 'overige activiteiten' hebben ingevuld, hebben in specificatie op dit antwoord een grote diversiteit aan overige activiteiten ingevuld.

Percentage sociaal ontwikkelbedrijven dat specifieke overige activiteit uitvoert (n=74).	%
Aanbieden van praktijkleerlijnen voor het beroepsonderwijs	50,0%
Het organiseren van duale trajecten voor inburgeraars	45,2%
Overige activiteitenz	29,8%
Het aanbieden van arbeidsmatige dagbesteding (bijvoorbeeld voor de ggz-populatie of mensen met een lichte verstandelijke beperking (LVB'ers))	20,2%
Het verstrekken en beheren van (bijstands)uitkeringen	18,3%
Het uitvoeren van (een deel van het) armoedebeleid	15,4%
Schuldhelpverlening voor de doelgroep	13,5%
Geen van deze activiteiten	6,7%

Activiteiten die meermaals zijn genoemd, zijn ondersteuning van ontheemde Oekraïners en activiteiten in relatie tot de aanpak van laaggeletterdheid. Ook zijn onder overige activiteiten een aantal keren scholing en ontwikkelingsactiviteiten benoemd specifiek voor de doelgroepen van de Wsw en beschut werk.

We hebben onze twee responsgroepen ook gevraagd waarom de bedrijven deze overige activiteiten mogen uitvoeren. Hieronder staan de antwoorden die de bedrijven op deze vraag hebben gegeven. Men mocht daarbij meerdere antwoorden aanvinken. Het hebben van de juiste expertise is het meest gegeven antwoord van de bedrijven, gevolgd door de synergie met de overige activiteiten van het bedrijf. De antwoorden die de gemeenten gaven op deze vraag, waren identiek.

Redenen waarom het sociaal ontwikkelbedrijf een of meer specifieke activiteiten mag uitvoeren	% van genoemde redenen
Het bedrijf heeft voor deze activiteiten de juiste expertise in huis	31,75
Het levert synergie op met de overige activiteiten van het sociaal ontwikkelbedrijf	29,39
Het bedrijf biedt hiervoor passende werksoorten aan	21,36
Het levert ons een kostenbesparing op	5,56
Er zijn geen andere organisaties die deze activiteiten zouden kunnen oppakken	4,72
Het is geen bewuste keuze, het is in de praktijk zo gegroeid	3,61

4.5 Conclusies

Uit onze enquêtes blijkt voor alle van de SER-functionaliteiten afgeleide functies (inclusief de functie voor het herkennen en diagnosticeren van kandidaten) geldt dat bijna alle respondenten menen dat in de beschikbare sociale infrastructuur van hun gemeente(n) deze functies zijn georganiseerd. Kijken we specifiek naar de functie 'dienstbetrekking bij gemeente/sociaal ontwikkelbedrijf waaronder ook detachering', dan valt in de nadere analyse op dat 'groepsdetachering naar reguliere werkgevers' op dit moment in iets minder gemeenten (84% van de responderende gemeenten) georganiseerd wordt dan de andere functies. In de enquêtes is niet gevraagd naar de kwaliteit waarmee de verschillende functies nu binnen gemeenten worden ingevuld.

Alhoewel niet expliciet door de SER als functie benoemd, hebben we in beide enquêtes de respondenten ook gevraagd of er door de gemeente(n) een vangnetfunctie is georganiseerd. Het gaat hier om het bieden van ondersteuning aan mensen voor wie gerealiseerde dienstbetrekking(en) bij een reguliere werkgever in de praktijk niet duurzaam blijken te zijn. Uit de antwoorden blijkt dat bij zo'n 86% van de gemeenten er in min of mindere mate er een vangnetfunctie is georganiseerd. Zo'n functionaliteit (met goede kwaliteit) is volgens velen die wij hebben geïnterviewd eigenlijk in alle gemeenten nodig voor het aan het werk houden (liefst van werk naar werk) en het behoud van vaardigheden van de doelgroep met afstand tot de arbeidsmarkt.

Kijken we naar welke partijen lokaal invulling geven aan de SER-functionaliteiten, dan valt in de enquêteresultaten allereerst op dat op elke functionaliteit minstens twee op de vijf gemeenten aangeven dat het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf op een of andere manier door de gemeente(n) bij de uitvoering betrokken is. Hierbij maakt het een groot verschil hoe het huidige sociaal ontwikkelbedrijf van een gemeente/van gemeenten te typeren is. Van de vijf typen bedrijven die wij op basis van onze enquêteresultaten hebben onderscheiden, wordt alleen het gecombineerde bedrijf door gemeenten altijd en vaak exclusief op alle zes functionaliteiten ingezet.

Voor het vijfde type, het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf, geldt juist het tegenovergestelde. Deze bedrijven voeren voor de nieuwe doelgroepen geen enkele functionaliteit uit, maar hoofdzakelijk alleen (nog) voor de Wsw. Deze klassieke sociaal ontwikkelbedrijven zijn wel de kleinste groep binnen alle sociaal ontwikkelbedrijven.



HOOFDSTUK 5

Bevindingen over de transitie in de infrastructuur

In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet dat de wetgever ervan uit is gegaan dat met de invoering van de Participatiewet een transitie van de bestaande publieke ondersteuningsinfrastructuur voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt noodzakelijk is. Deze noodzakelijk transitie zal gevolgen hebben voor gemeentelijke en/of regionale uitvoeringsorganisaties op het terrein van de Participatiewet. We verkennen in dit hoofdstuk op basis van de enquêteresultaten het verloop van de transitie en de betekenis voor de sociaal ontwikkelbedrijven. We beschrijven ook wat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zelf in hun enquêtes hebben aangegeven over wat de voorwaarden zijn voor een toekomstbestendige en wendbare infrastructuur.

Net als de inhoud van de andere hoofdstukken, hebben we de in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksbevindingen meegenomen in onze synthese in hoofdstuk 9 van dit rapport. In dat hoofdstuk vindt u dan ook onze duiding van de in dit hoofdstuk beschreven enquêteresultaten.

5.1 Transitie infrastructuur

Voordat wij in het vervolg van dit hoofdstuk de enquêteresultaten presenteren, zetten we eerst kort uiteen wat we verstaan onder de benodigde transitie in de ondersteuningsinfrastructuur voor mensen met een afstand tot arbeidsmarkt. De Participatiewet stelt namelijk dat gemeenten een omslag moeten maken, waarbij mensen die voorheen afhankelijk bleven van een uitkering of aan de slag waren bij of via het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf, nu zoveel mogelijk aan de slag worden geholpen en gehouden bij reguliere werkgevers. Als nieuwe instrumenten hebben gemeenten in de Participatiewet beschikking gekregen over de loonkostensubsidie en beschut werk.

Deze transitie vraagt om een duidelijke meerjarige visie en opvolging op het niveau van de gehele infrastructuur en de organisatorische inrichting: dus niet alleen voor het sociaal ontwikkelbedrijf, maar voor alle gemeentelijke organisaties die taken uitvoeren gericht op het realiseren van de doelstellingen van de Participatiewet. En dit geldt niet alleen voor de nieuwe doelgroepen met een arbeidsbeperking, maar ook voor de klassieke groep bijstandsgerechtigden en de nuggers.

Daarvoor moeten de volgende vragen beantwoord worden:

- a. Waar komen we vandaan?
- b. Waar bewegen we naartoe?
- c. Hoe komen we van a) naar b)?
- d. Wat als de omstandigheden veranderen en de plannen niet meer gerealiseerd kunnen worden?

Een dergelijk meerjarig beeld is belangrijk omdat het aan de mensen in de uitvoering duidelijk maakt wat het perspectief is waarnaartoe wordt bewogen. Met name voor de sociaal ontwikkelbedrijven is het perspectief belangrijk, omdat zij te maken hebben met een krimpende doelgroep uit de Wsw en met krimpende budgetten. Een meerjarig beeld geeft richting. Mensen weten waar ze aan toe zijn en wanneer de doelen zijn gerealiseerd: wanneer doen we het goed? Daarbij voorkomt het ondoelmatige besteding van middelen.

In het algemeen geldt hiervoor dat meerjarige stabiele wetgeving en langdurige zekerheid over beschikbare rijksmiddelen de gemeenten helpen om de noodzakelijke meerjarige visie te ontwikkelen. Gezien dit belang van stabiele wetgeving en financiering, zullen we dit element betrekken in onze latere synthese op het geheel van onze onderzoeksbevindingen (zie hoofdstuk 9).

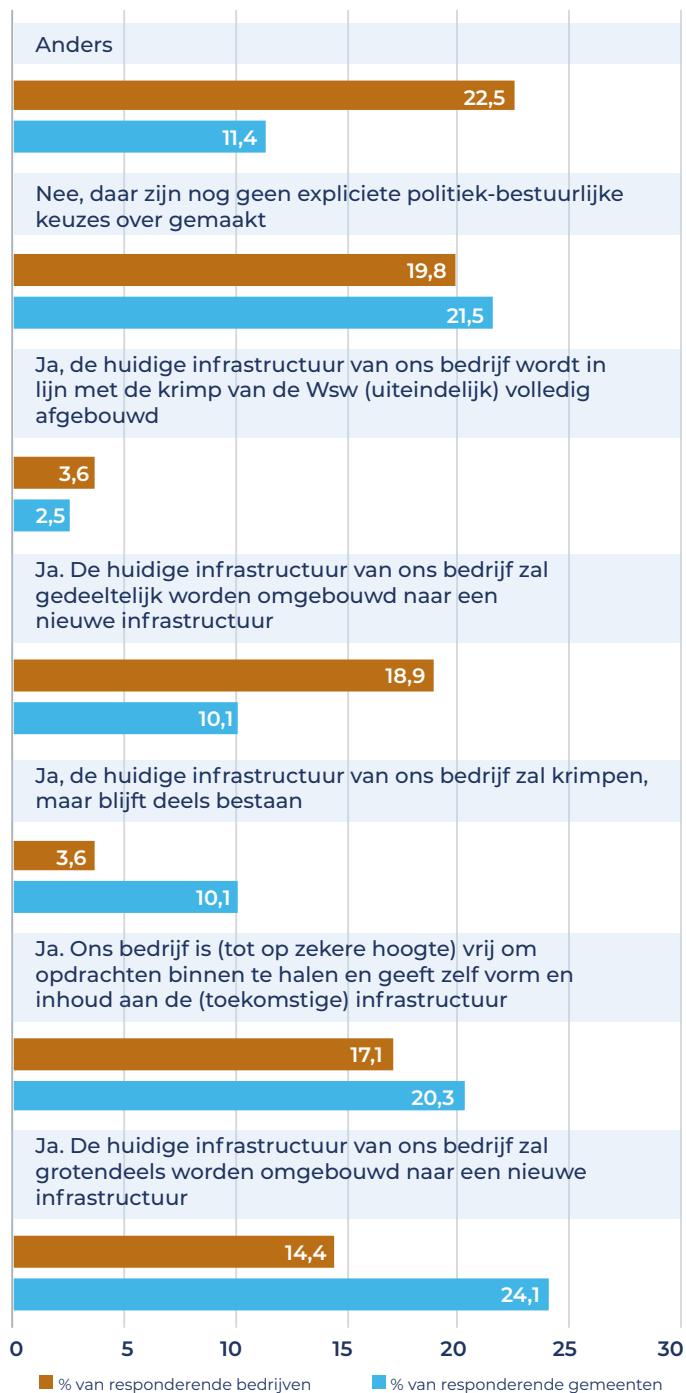
5.2 Toekomst sociaal ontwikkelbedrijf

We zijn in de enquête allereerst nagegaan of respondenten vinden dat de colleges van burgemeester en wethouders in hun gemeenten al expliciete keuzes hebben gemaakt over hoe (in de toekomst) om te gaan met de infrastructuur van het huidige sociaal ontwikkelbedrijf. In de figuur hieronder is het antwoord op deze vraag uit de enquête opgenomen. Uit de figuur blijkt dat voor de grootste groep gemeenten de respondenten aangeven dat de bestuurders er volgens hen voor hebben gekozen om het eigen sociaal ontwikkelbedrijf grotendeels om te (laten) bouwen naar een nieuwe infrastructuur. Onder de respondenten van de sociaal ontwikkelbedrijven leeft die overtuiging minder. Onder beide responsgroepen zijn weinig respondenten die verwachten dat de infrastructuur van de bedrijven in lijn met de Wsw volledig wordt afgebouwd. In de enquête is de respondenten niet gevraagd de gegeven antwoorden te duiden. Hiervoor hebben we de nadere interviews met de bedrijven en gemeenten ingezet, waarvan we de uitkomsten hebben beschreven in hoofdstuk 7.

Uit de analyse van de open antwoorden van de groep die 'anders, namelijk' heeft ingevoerd, blijkt dat hier twee antwoorden dominant zijn. De eerste groep is een groep gemeenten en bedrijven waar een expliciete keuze is gemaakt om een strategisch onderzoek op te starten naar de toekomstige positie van het sociaal ontwikkelbedrijf. Met andere woorden, in deze groep gemeenten is ook nog geen keuze gemaakt. De andere groep bestaat uit gemeenten waar het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf enige tijd geleden is gestopt en de Wsw'ers en de mensen uit de groep nieuw beschut direct bij de gemeente in dienst zijn. Het organiseren van het werk voor deze groepen ligt dan soms bij een aparte stichting (een soort nieuw sociaal ontwikkelbedrijf), maar soms pakken gemeenten dat nu ook zelf op.

Voor circa 10% van de bedrijven uit de categorie 'anders' concluderen wij dat de betrokken colleges nog geen expliciete keuze hebben gemaakt over de toekomst van het bedrijf. Uit de figuur blijkt verder ook dat zo'n 20% van de respondenten van de bedrijven aangeeft dat de colleges van de opdrachtgevende gemeenten nog geen expliciete keuzes over de toekomst van het eigen bedrijf hebben gemaakt. Nog eens 17% van de respondenten van de bedrijven geeft aan dat hun bedrijf (tot op zekere hoogte) vrij gelaten wordt om zelf vorm en inhoud te geven aan hun toekomstige infrastructuur. Dit betekent dus dat voor zeker 46% van de sociaal ontwikkelbedrijven nog geen expliciete keuze is gemaakt voor de toekomstige ontwikkeling.

Expliciete keuzes over toekomst klassieke sociaal ontwikkelbedrijf



In de enquête onder gemeenten hebben we ook gevraagd of gemeenten in de arbeidsmarktregio van elkaar afwijken als het gaat om de keuze over de toekomst van het sociaal ontwikkelbedrijf. Uit de beantwoording van deze vraag blijkt dat ongeveer 11% van de respondenten uit gemeenten aangeeft dat de eigen keuzes over de toekomst van het sociaal ontwikkelbedrijf aanzienlijk afwijken van de keuzes van andere gemeenten uit de eigen arbeidsmarktregio, terwijl 66% van de gemeenten aangeeft dat er in de regio een gemeenschappelijk toekomstbeleid is voor het bedrijf. De resterende gemeenten hebben geen zicht op de keuzes die de andere gemeenten maken of hebben gemaakt over het sociaal ontwikkelbedrijf.

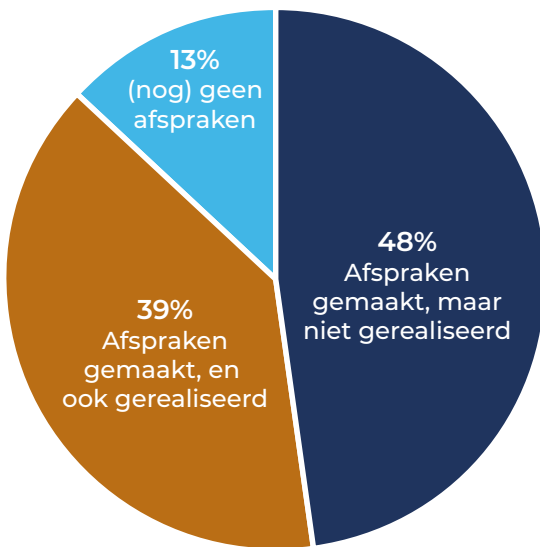
De belangrijkste conclusie uit bovenstaande is dat volgens 46% van de respondenten van de bedrijven acht jaar na invoering van de Participatiewet door de eigen gemeente(n) (nog) geen expliciete keuze is gemaakt over de toekomst van het bedrijf. Zo'n 8% van de bedrijven gaat ervan uit dat de betrokken colleges expliciet hebben gekozen voor krimp. Voor 6% geldt dat in het verleden al keuzes zijn gemaakt en doorgevoerd. Voor de overige 40% geldt dat ze gedeeltelijk of grotendeels worden omgebouwd naar een infrastructuur die gericht is op het realiseren van de doelstellingen in de Participatiewet.

In de enquête is niet uitgevraagd wat de 46% van gemeenten die nog geen keuzes hebben gemaakt, hierin tot nu toe belet heeft. In de verschillende interviews die we hebben gevoerd met individuele bedrijven en gemeenten hebben we hiernaar wel gevraagd. Deze interviews hebben we overigens ook benut om respondenten te vragen om ook de andere enquêteresultaten uit deze paragraaf te duiden. Het resultaat daarvan is verwerkt in hoofdstuk 7 van dit rapport waarin wij de rode draden uit alle interviews beschrijven.

5.3 Realiseren gemaakte afspraken

Vaak worden er wel/ook meer operationele afspraken gemaakt tussen gemeenten en hun sociaal ontwikkelbedrijf (dat is iets anders dan een meerjarenplan voor de transitie). Meestal worden elk jaar in de begroting nieuwe afspraken gemaakt. Soms zijn er ook meerjarenafspraken gemaakt over het aantal kandidaten en de financiering. Veel sociaal ontwikkelbedrijven zijn in de uitvoering afhankelijk van het aantal kandidaten dat wordt doorverwezen door de sociale dienst. Het gaat in het bijzonder om de integrale werkbedrijven, de partiële werkbedrijven en de bedrijven voor beschut werk. De gecombineerde bedrijven hebben grip op het gehele proces en hoeven hierover geen afspraken te maken.

Van de groep die wel afhankelijk is van de sociale dienst (circa 80%), heeft 13% nog geen afspraken gemaakt over het aantal te ondersteunen kandidaten vanuit de doelgroep van de Participatiewet. Voor de 87% die wel operationele afspraken heeft gemaakt, geldt dat een deel hiervan (39%) deze afspraken ook daadwerkelijk realiseert. Dat betekent dat 48% van de ontwikkelbedrijven deze afspraken niet realiseert.



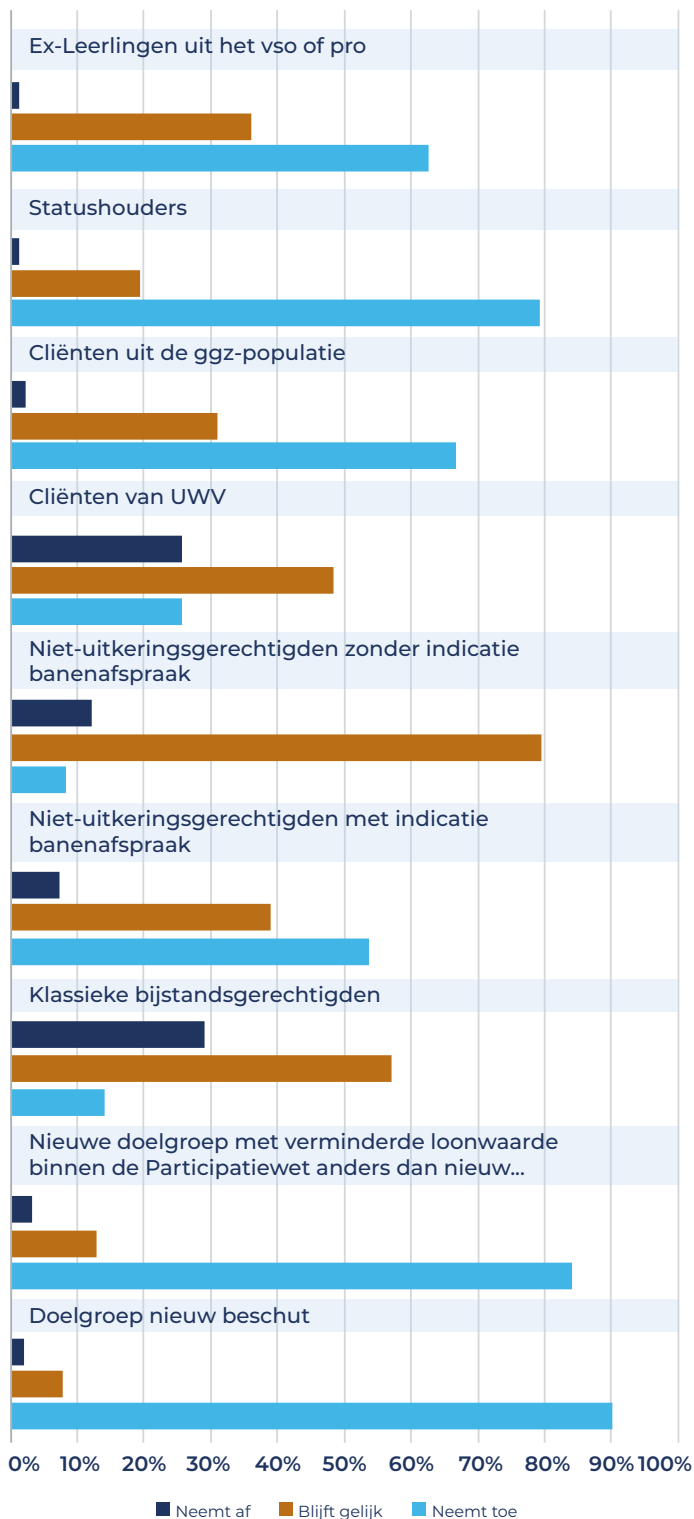
Navraag bij de gemeenten levert op dat met name door de krapte op de arbeidsmarkt er weinig kandidaten zijn die afhankelijk zijn van de dienstverlening van de sociaal ontwikkelbedrijven. Dat ondanks het feit dat 400.000 mensen afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en ondanks het feit dat 60.000 mensen vanuit de doelgroep van de Participatiewet die staan ingeschreven in het doelgroeppregister (nog) niet aan de slag zijn. Sociaal ontwikkelbedrijven die te maken hebben met een lagere toestroom van kandidaten dan waarmee rekening wordt gehouden hebben het beeld dat de sociale diensten vaak hun klanten onvoldoende in beeld hebben (vaak voorkomend probleem dat al decennia bestaat) en/of dat ze niet actief op zoek gaan naar kandidaten die specifiek ondersteund kunnen worden met de dienstverlening van de sociaal ontwikkelbedrijven. Hier speelt ook dat vaak wel afspraken zijn gemaakt over het aantal kandidaten, maar dat geen goede afspraken zijn gemaakt over het profiel. Daardoor kan niet of onvoldoende objectief worden vastgesteld of mensen in aanmerking komen voor de dienstverlening van het sociaal ontwikkelbedrijf. Een goede diagnose blijft achterwege.

We kunnen vaststellen dat bij een groot aantal sociaal ontwikkelbedrijven geen afspraken zijn gemaakt of het aantal kandidaten achterblijft bij de gemaakte afspraken. Deze situatie is veelal structureel. Het bedrijf wordt daardoor elk jaar kleiner dan verwacht. De financiën van deze bedrijven en de bestaande infrastructuur staan daardoor onder druk. Medewerkers – zowel regulier als vanuit de doelgroep – weten niet waar ze aan toe zijn en staan daardoor onder druk. Bovendien is hiermee het risico reëel dat werkzoekenden verstoken blijven van dienstverlening.

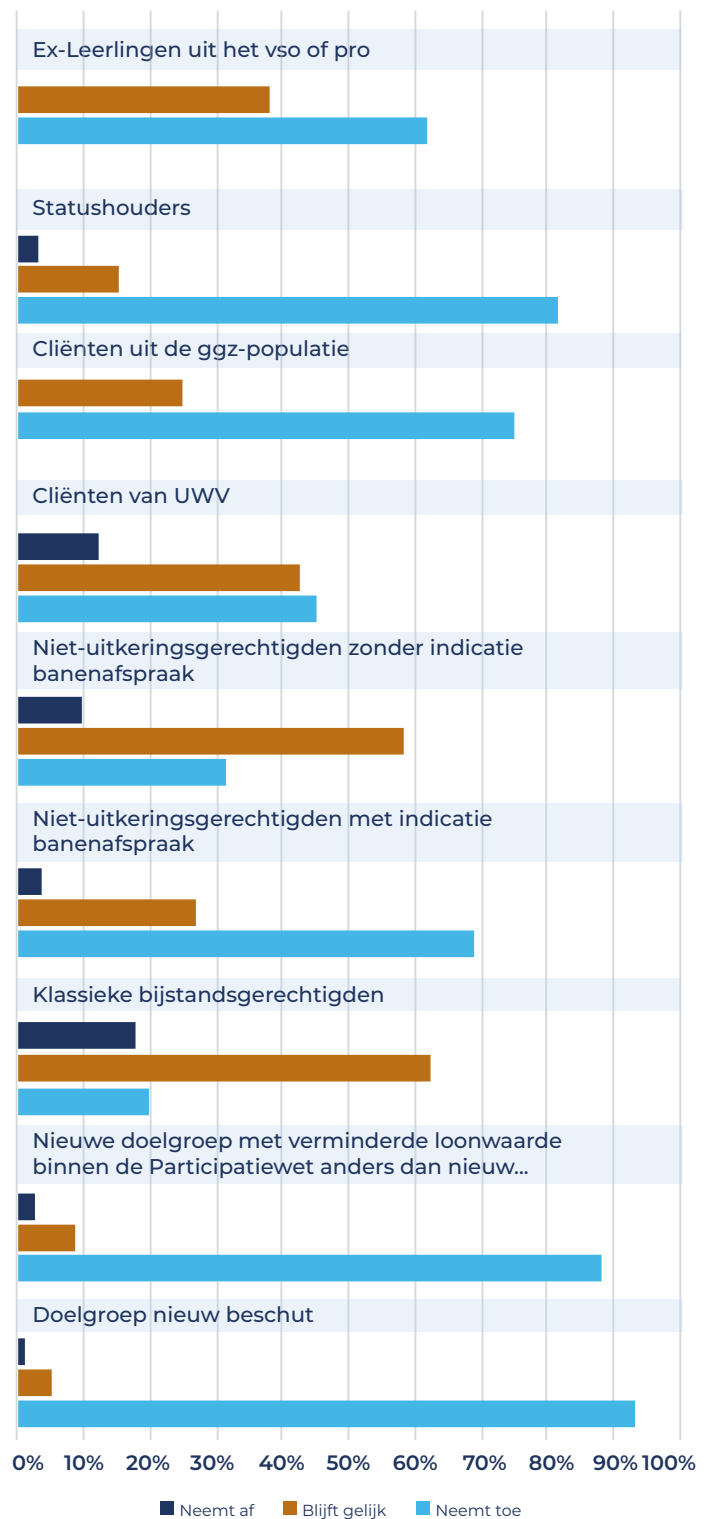
5.4 Verwachte omvang doelgroep

We hebben gemeenten en bedrijven in de enquête ook gevraagd hoe volgens hen de omvang van de doelgroep die zij bedienen, zich meerjarig gaat ontwikkelen. Het resultaat van de beantwoording van deze vraag in de enquêtes is in onderstaande figuren opgenomen.

Ontwikkeling omvang doelgroepen volgens gemeenten



Ontwikkeling omvang doelgroep volgens sociaal ontwikkelbedrijven



Uit voorgaande twee figuren blijkt dat voor de meeste van de nu door sociaal ontwikkelbedrijven bediende doelgroepen, het grootste deel van beide responsgroepen denkt dat de omvang ervan meerjarig gaat toenemen. Alleen voor de groepen 'klassieke bijstandsgerechtigden' en 'niet uitkeringsgerechtigden' denkt de grootste deel van beide responsgroepen dat de omvang meerjarig gelijk blijft. Het percentage bedrijven dat verwacht dat een doelgroep in omvang toeneemt, ligt voor de meeste doelgroepen wel hoger dan bij gemeenten. Voor wat betreft de doelgroep (vso-/pro-schoolverlaters) geldt dat het ook om niet-uitkeringsgerechtigden gaat, en niet alle gemeenten actief op nuggers inzetten.

Bij de doelgroep van UWV (de werkzoekenden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering) is het verschil in verwachtingen tussen de respondenten van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven het grootst. Bedrijven verwachten een veel sterkere groei van deze doelgroep dan de gemeenten dat verwachten. In de enquête is niet nagevraagd waarop de sociaal ontwikkelbedrijven deze hogere verwachting baseren.

De overkoepelende conclusie die wij trekken op basis van deze enquêteresultaten is dat zowel de bedrijven als de gemeenten rekening houden met een steeds grotere groep mensen met een arbeidsbeperking die moet worden ondersteund. Zij zijn zich dus duidelijk bewust dat de doelgroep met een arbeidsbeperking in de Participatiewet elk jaar groter wordt. Dat, terwijl het aantal kandidaten dat naar sociaal ontwikkelbedrijven wordt doorverwezen vaak achterblijft bij de verwachtingen. Daarnaast blijkt dat een groot deel van de gemeenten en bedrijven rekening houdt met een steeds grotere groep statushouders.

5.5 Procesrisico's

We vroegen sociaal ontwikkelbedrijven en gemeenten in hun enquête ook bij welke onderdelen van het proces op de langere termijn (over vijf tot vijftien jaar) de grootste risico's liggen voor het realiseren van de doelen van de Participatiewet. Aan respondenten is hierbij nogmaals verduidelijkt dat een belangrijk doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen met verminderde loonwaarde, zo snel en zo regulier mogelijk aan de slag te helpen en te houden. In de enquête is respondenten gevraagd een top 3 van procesrisico's samen te stellen uit veertien voorgestelde risico's. Ook kon men kiezen voor de categorie 'anders, namelijk'. Op basis van onze sector kennis en de interviews met de landelijke stakeholders hebben we de lijst van voorgestelde procesrisico's samengesteld. In de enquête is geen verdere duiding gevraagd op de risico's die de respondenten aankruisten. Deze duiding hebben we wel gekregen in de interviews met de individuele bedrijven en gemeenten, waarover we in hoofdstuk 7 apart rapporteren.

Uit de analyse van de enquêteresultaten op deze vraag komt voor de bedrijven en de gemeenten een zelfde top 5 van toekomstige risico's. Hieronder geven we de top 5 risico's die de gemeenten zien, met daarbij steeds tussen haakjes welke positie dit risico heeft in de top 5 van de bedrijven.

Top 5 procesrisico's met betrekking tot de doelrealisatie van de Participatiewet:

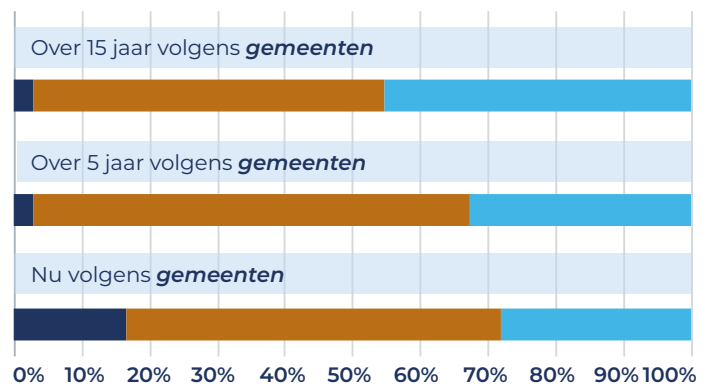
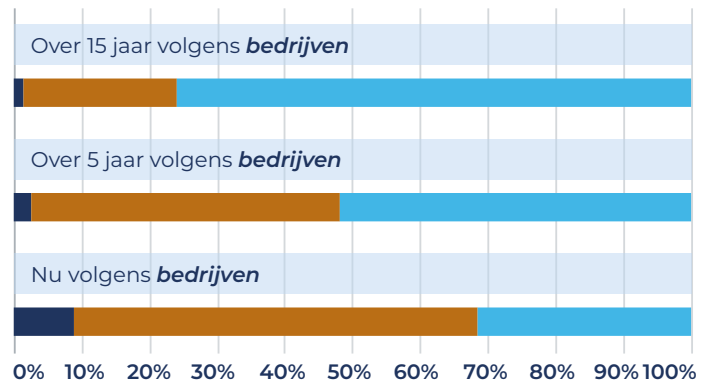
- | | |
|---|--|
| 1 | Het bemiddelen en plaatsen bij reguliere werkgevers (bij bedrijven op 2). |
| 2 | Het acquireren van geschikte vacatures en baanopeningen (bij bedrijven op 5). |
| 3 | Het aanbieden van nieuw beschutte werkplekken. |
| 4 | Het binnen aanbieden van werkplekken voor de doelgroep banenafpraak/doelgroepregister. |
| 5 | Het (actief) vinden en bereiken van mensen met een beperkte loonwaarde in de Participatiewet (bij bedrijven op 1). |

In de top 5 valt op dat bedrijven het vinden van de doelgroep als het meest prominente risico zien. Dit wordt zeer waarschijnlijk gevoed door de ervaring van de bedrijven dat de toeleiding vanuit de sociale dienst regelmatig lager is dan met de gemeenten is afgesproken. Ook wordt het acquireren van geschikte vacatures en baanopeningen door gemeenten gezien als een grotere uitdaging dan bij bedrijven. Het valt verder op dat het invullen van de adviesfunctie richting werkgevers zowel door de gemeenten als de bedrijven niet als groot risico of grote uitdaging wordt gezien, terwijl de werkgevers die wij voor dit onderzoek spraken, aangeven dat ze dit de belangrijkste functie vinden die de overheid zou moeten bieden om hen te helpen om met de doelgroep aan de slag te gaan.

5.6 Verwachte typering sociaal ontwikkelbedrijf

We hebben respondenten in de enquêtes verder gevraagd of zij de toekomstige positie van het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf zouden willen typeren naar de drie clusters van onze drie opdrachtgevers (zie hoofdstuk 4 voor de huidige typering van het bedrijf). Het resultaat van deze vraag hebben we in de figuur hieronder opgenomen, waarin we ook de typering van de huidige positie van het bedrijf hebben opgenomen. Uit de figuur wordt duidelijk dat zowel de respondenten van de bedrijven als de gemeenten verwachten dat het bedrijf steeds minder vaak alleen de rol van een traditionele werkplaats zal gaan vervullen. Voor wat betreft de ontwikkeling naar de toekomst zijn bedrijven wel veel sterker van mening dat hun bedrijf in de toekomst zal zijn samengevoegd met de afdeling werk en inkomen van de gemeente. Dat betreft dus een integratie tussen het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf en de oorspronkelijke sociale dienst. Onder gemeenten lijkt de grootste groep uit te gaan van een apart sociaal ontwikkelbedrijf.

Typering toekomstige positie van het sociaal ontwikkelbedrijf



- De traditionele werkplaats is de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf
- Naast een werkplaats biedt het bedrijf ook begeleiding en ontwikkeling van werkzoekenden
- De lokale sociale dienst van de gemeente en het voormalige SW-bedrijf zijn samengevoegd om zo aanbod van ondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en beschut werk vorm te geven

5.7 Redenen om in toekomst wel of niet taken bij het ontwikkelbedrijf te beleggen

In onze twee enquêtes hebben de bedrijven en gemeenten verder ook gevraagd wat voor gemeenten de redenen zullen zijn om over vijf of vijftien jaar taken op het terrein van de Participatiewet wel of juist niet bij het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf te beleggen. Hiertoe hebben we de respondenten gevraagd om honderd punten te verdelen over een zevental voorgeprogrammeerde argumenten. Ook kon men kiezen voor de categorie 'anders, namelijk'. Op basis van onze sector kennis en de interviews met de landelijke stakeholders hebben we de lijst van voorgeprogrammeerde argumenten samengesteld. In de enquête is geen verdere duiding gevraagd op de argumenten die de respondenten aankruisten. Ook hier geldt dat we deze duiding wel hebben gekregen in de interviews met de individuele bedrijven en gemeenten, waarover we in hoofdstuk 7 apart rapporteren.

Hieronder hebben we voor zowel alle responderende bedrijven als gemeenten een gezamenlijke top 5 weergegeven van genoemde redenen voor beide situaties (wel of niet bij bedrijf beleggen). Belangrijk is dat in deze top 5 van redenen deels dezelfde redenen worden genoemd. Dit is mogelijk omdat het om verschillende respondenten gaat.

Uit de tabellen hieronder valt op dat de bedrijven zelf denken dat het gebrek aan passende werkvormen in de toekomst de belangrijkste reden zal zijn waarom gemeenten niet bij de bedrijven taken gaan beleggen. Dit terwijl dit volgens de respondenten uit gemeenten niet de dominante reden zal zijn om dit niet te doen. Deze gemeentelijke respondenten hebben in de enquête juist aangegeven dat volgens hen de belangrijkste reden om taken niet bij de bedrijven te beleggen de kwaliteit van hun dienstverlening zal zijn.

Top 5 van taken Participatiewet in de toekomst WEL bij sociaal ontwikkelbedrijf te beleggen

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Passende werksoorten en vormen	Kwaliteit
2	Kwaliteit (het sociaal ontwikkelbedrijf kan deze taak het best uitvoeren)	We bieden passende werksoorten en vormen
3	Beleidsmatig (we kiezen bewust voor een integrale benadering van Wsw en Participatiewet)	Onze gemeente of gemeenten kiest of kiezen bewust voor een integrale benadering van Wsw en Participatiewet
4	Uitvoerbaarheid (het sociaal ontwikkelbedrijf is de enige organisatie die deze taken met voldoende volume uit kan voeren)	Uitvoerbaarheid (ons bedrijf is de enige organisatie die deze taken met voldoende volume uit kan voeren)
5	Schaalvoordeel	Financiën

Top 5 van taken Participatiewet in de toekomst NIET bij sociaal ontwikkelbedrijf te beleggen

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Kwaliteit (een andere organisatie kan deze taak inhoudelijk het best uitvoeren)	We bieden geen passende werksoorten en vormen aan
2	Financiën (een andere organisatie kan deze taak het meest kostenefficiënt uitvoeren)	Financiën (een andere organisatie kan deze taak het meest kostenefficiënt uitvoeren)
3	Uitvoerbaarheid (het sociaal ontwikkelbedrijf is niet in staat deze taken uit te voeren)	Integratie met de Wsw belemmert het realiseren van de doelstelling voor de nieuwe doelgroep
4	Geen passende werksoorten en -vormen	Kwaliteit (een andere organisatie kan deze taak inhoudelijk het best uitvoeren)
5	Integratie met de Wsw belemmert het realiseren van de doelstellingen voor de nieuwe doelgroep	Er kan geen schaalvoordeel worden behaald

5.8 Toekomstperspectief bij ongewijzigd beleid

Aan het eind van de enquêtes hebben we beide responsgroepen expliciet gevraagd naar het toekomstperspectief bij ongewijzigd rijksbeleid voor hun sociaal ontwikkelbedrijf. Het resultaat op deze vraag is weergegeven in het volgende figuur. Uit de figuur blijkt allereerst dat de respondenten van de sociaal ontwikkelbedrijven een ander toekomstperspectief op hun bedrijven hebben dan de respondenten van de gemeenten. De respondenten van de bedrijven verwachten zelf veel meer dat het eigen bedrijf transformeert naar een uitvoeringsorganisatie in het kader van de Participatiewet, de gemeenten verwachten vaker dat het bedrijf in min of meer dezelfde vorm zal blijven bestaan. Verder blijkt ook hier dat bijna niemand vanuit de gemeenten of de bedrijven verwacht dat de bedrijven ophouden te bestaan als de laatste Wsw'er is uitgestroomd. Samenvattend kan ook gesteld worden dat 46% van de bedrijven en 42% van de gemeenten verwachten dat hun bedrijf gaat transformeren naar een ander soort ontwikkelbedrijf. 48% van de respondenten van de bedrijven en 53% van de gemeenten gaan daarentegen niet uit van transformatie, maar dat het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf (deels gekrompen) in de toekomst min of meer dezelfde taken blijft doen.

Toekomstperspectief voor het sociaal ontwikkelbedrijf



Twee van de vijf toekomstperspectieven uit bovenstaande figuur impliceren krimp van de infrastructuur van het voormalige klassieke sociaal ontwikkelbedrijf. In het bovenste toekomstperspectief houdt het bedrijf op te bestaan nadat de laatste Wsw'er is uitgestroomd. Bij het vierde toekomstperspectief blijft het bedrijf in afgeslankte vorm bestaan en verricht het in de toekomst vergelijkbare taken als onder de Wsw. Van de 97 bedrijven die deze vraag hebben beantwoord, heeft circa 35% daarbij in de enquête voor de twee toekomstperspectieven met krimp gekozen.¹⁸ In de enquête hebben we de respondenten die voor het tweede toekomstperspectief met krimp (dus het vierde perspectief in de figuur) hebben gekozen, niet nader gevraagd wat zij onder krimp verstaan. Bij het eerste toekomstperspectief met krimp (het eerste perspectief in de figuur) is dat wel volstrekt duidelijk: het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf houdt op te bestaan zodra de laatste Wsw'er is uitgestroomd.

We hebben ook verder geanalyseerd uit welke arbeidsmarktregio's deze respondenten komen. Dat blijken achttien arbeidsmarktregio's te zijn. De verdeling van deze regio's naar de vier windstreken is als volgt:

- Een arbeidsmarktregio in de regio Noord.
- Vier arbeidsmarktregio's in de regio Oost.
- Zes arbeidsmarktregio's in de regio Zuid.
- Zeven arbeidsmarktregio's in de regio West.

In drie van de achttien arbeidsmarktregio's waarin respondenten bij ongewijzigd rijksbeleid krimp voorspellen van de klassieke SW-infrastructuur, gaat een deel van de respondenten ervan uit dat het voormalige klassieke sociaal ontwikkelbedrijf uiteindelijk ophoudt te bestaan. In de andere vijftien regio's is alleen het krimpscenario's gekozen waarin men verwacht dat het bedrijf wel in afgeslankte vorm zal blijven bestaan en in de toekomst vergelijkbare taken zal verrichten als onder Wsw. Voor alle achttien arbeidsmarktregio's waarvoor meer dan een gemeente de enquête heeft ingevuld, geldt dat de respondenten van mening verschillen over het toekomstperspectief voor de klassieke SW-infrastructuur.

Bijna altijd valt dit te verklaren door het feit dat zij hun toekomstperspectief gegeven hebben voor een ander voormalig klassiek sociaal ontwikkelbedrijf dat in de arbeidsmarktregio actief is. In twee arbeidsmarktregio met slechts één bedrijf, verschillen de gemeenten ook van mening met elkaar. Hieruit blijkt dat in deze regio's de gemeenten blijkbaar een verschillend beeld hebben van de toekomst van hun gemeenschappelijke bedrijf.

Uit onze enquêtes blijkt dat de respondenten die uitgaan van krimp van het sociaal ontwikkelbedrijf, desondanks verwachten dat ook in de toekomst binnen hun gemeente of arbeidsmarktregio de door de SER geadviseerde functies grotendeels wel op één of andere manier georganiseerd blijven worden. Dat moet dan betekenen dat functies in gemeenten met in de toekomst geen of een afgeslankt sociaal ontwikkelbedrijf vaker bij de sociale dienst of een andere/nieuwe uitvoeringsorganisatie terecht komen. Voor wat betreft het bieden van werk aan de doelgroep voor nieuw beschut, wordt door de respondenten ook genoemd dat hiervoor op termijn een nieuwe organisatie moet worden opgericht. In de volgende paragraaf beschrijven we hoe respondenten die uitgaan van krimp van het sociaal ontwikkelbedrijf, aankijken tegen de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van de dienstverlening en de kennis/kunde om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. Het feit dat ondanks krimp van de bedrijven de SER-functies georganiseerd blijven worden, sluit namelijk niet uit dat de krimp wel gevolgen heeft op de genoemde elementen.

¹⁸ Onder krimp moet in dit verband worden verstaan dat het aantal kandidaten dat wordt ondersteund omlaag gaat. De bestaande infrastructuur zal met het oog op de bedoelingen van de Participatiewet (inclusie) bij de meeste bedrijven krimpen. Bij een deel van de bedrijven komt daar nieuwe, meer op de Participatiewet afgestemde infrastructuur voor in de plaats. In plaats van krimp kan in die gevallen beter worden gesproken over ombouw. Sterker, de doelgroep waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, wordt met de Participatiewet steeds groter (door het krimpen van de Wajong). Derhalve is bij meer dan 35% van de bedrijven bij ongewijzigd rijksbeleid krimp van de bestaande infrastructuur te verwachten is.

5.9 Verwachtingen bij krimp

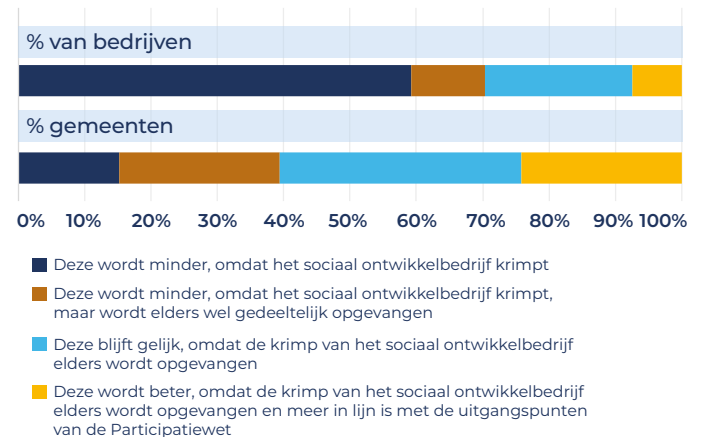
We hebben de respondenten die van mening zijn dat de SW-bedrijven ofwel zullen krimpen ofwel zullen ophouden te bestaan, twee vervolgvragen gesteld. Bij de bedrijven had circa 35% van de respondenten deze mening.¹⁹. Allereerst hebben we de vraag gesteld wat de toekomstige krimp van het SW-bedrijf gaat betekenen voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de nieuwe doelgroep van de Participatiewet in de betrokken gemeenten. De tweede vervolgvraag ging over het effect dat men verwacht van de krimp op de kennis en kunde binnen de gemeente voor het aan de slag krijgen en houden van de nieuwe doelgroep van arbeidsbeperkten. Het resultaat van de beantwoording van deze twee vragen door beide responsgroepen is in onderstaande twee figuren weergegeven.

Uit beiden figuren blijkt dat de bedrijven die in de toekomst krimp van de infrastructuur voorzien veel negatiever zijn dan gemeenten over de effecten hiervan op zowel de kwaliteit van de dienstverlening als de kennis binnen de betrokken gemeenten om doelgroep aan werk te krijgen en te houden. Uit onderstaande figuur blijkt dat van de bedrijven die krimp verwachten (minimaal 35% van het totaal aantal bedrijven dat de enquête heeft ingevuld), 70% verwacht dat de kwaliteit van de dienstverlening achteruitgaat. Door de verschillende uitkomsten van de enquête onder de bedrijven te combineren, kunnen we stellen dat zo'n 20% van de bedrijven verwacht dat de krimp van hun infrastructuur leidt tot mindere kwaliteit van de dienstverlening. Binnen de groep gemeenten die krimp verwacht, is zo'n 35% somber over de toekomstige kwaliteit van de dienstverlening. Dit is dus een beduidend lager percentage dan bij de bedrijven.

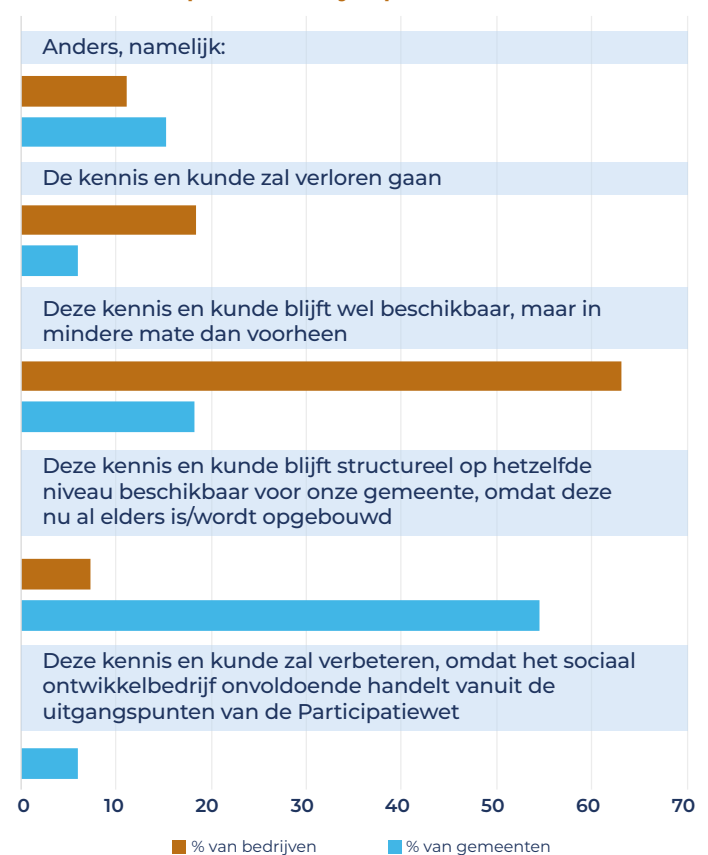
De hier genoemde verschillen over de gevolgen van krimp, wijzen op een tegenstelling tussen gemeenten en bedrijven. In de validatiesessie met de sociaal ontwikkelbedrijven is hierop gereageerd. Daaruit blijkt dat de verminderde kwaliteit in de dienstverlening voornamelijk zou bestaan uit verminderde capaciteit om de complexer wordende doelgroep te begeleiden. Deze doelgroep vraagt juist om een langere en intensievere begeleiding. Door gebrek aan financiële middelen kunnen de bedrijven hier niet goed of steeds minder in voorzien. Dit raakt de SW-werknemers en de doelgroep van nieuw beschut direct. Daarbij komt dat de complexere doelgroep lastiger duurzaam in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgevers te plaatsen

is en daardoor vaker terugvalt op het sociaal ontwikkelbedrijf. Het bedrijf vervult dan een soort vangnetfunctie voor deze groep. Bedrijven hebben hiervoor vaak maar in beperkte mate de financiële middelen, welke door krimp verder zullen gaan afnemen. Dit zal negatieve gevolgen hebben voor de groep die nu en in toekomst gebruik moeten maken van de vangnetfunctie.

Verwacht effect van krimp voormalig SW-bedrijf op kwaliteit dienstverlening doelgroep



Effect krimp SW-bedrijf op kennis en kunde



¹⁹ Het gaat hier om de verwachting dat het bedrijf gaat krimpen. Hiervoor gaven we aan dat 8% van de colleges hebben besloten tot krimp. Het verschil tussen deze twee cijfers is dat 35% van de bedrijven verwacht dat ze in de praktijk gaan krimpen en dat voor 8% van de bedrijven expliciet is besloten dat ze gaan krimpen.

5.10 Toekomstbestendige en wendbare infrastructuur

Opdrachtgevers hebben het belang benadrukt dat er op het niveau van gemeenten en arbeidsmarktregio's een meer toekomstbestendige en wendbare infrastructuur tot stand moet komen om de doelgroepen van de Participatiewet aan het werk te helpen en te houden. Voor dit onderzoek hebben onze opdrachtgevers deze toekomstige infrastructuur gekoppeld aan de in 2016 door de SER geadviseerde functionaliteiten.

We hebben de geënquêteerden echter ook zelf de open vraag voorgelegd wat zij verstaan onder een toekomstbestendige en wendbare infrastructuur, en wat er nodig is om dit op termijn te realiseren. In deze paragraaf geven we (samengevat) weer welke beelden de beantwoording van deze open vraag opleverde.

Bijna alle deelnemende gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven die de enquête hebben ingevuld, reageren uitgebreid op deze vraag. Er is veel diversiteit in de beantwoording van deze vraag, maar we vonden geen grote tegenstellingen tussen de antwoorden van gemeenten en bedrijven. Er is een aantal onderwerpen dat een rode draad vormt in alle geanalyseerde open antwoorden. De kernboodschap die uit de antwoorden naar voren komt, is dat men een flexibele infrastructuur wenst die in staat is om zich aan te passen aan dat wat in de arbeidsmarkt nodig is, zodat er voor iedereen betaald werk beschikbaar is. De gewenste ondersteuningstructuur bestaat uit een nauwe samenwerking tussen gemeenten, werkgevers, sociaal ontwikkelbedrijven, werkzoekenden en onderwijsinstellingen, waarbij gezamenlijk steeds wordt getracht om passende werkplekken te bieden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

In de enquête wordt een aantal randvoorwaarden aangedragen om dit te organiseren. Deze randvoorwaarden zetten we hieronder uiteen.

Samenwerkingsstructuur

- Over het algemeen hebben zowel gemeenten als bedrijven de wens dat de samenwerking op alle niveaus eenvoudiger wordt georganiseerd met meer ontschot budgetten en simpele regelgeving. Binnen de samenwerkingsstructuur moet een duidelijke taakverdeling en verantwoordelijkheid worden toegekend aan de verschillende uitvoeringspartners.
- Van het Rijk wordt verwacht dat er minder ad-hoc beleid wordt gemaakt en dat minder separate potjes met geld beschikbaar worden gesteld voor allerlei landelijke initiatieven op het niveau van de arbeidsmarktregio. Dat leidt volgens respondenten vooral tot verwarring bij de uitvoering. Men wenst kortgezegd een toekomstbestendige visie en structurele budgetten waar de komende jaren mee wordt gewerkt.
- Op het niveau van de arbeidsmarktregio worden diverse beelden geschetst. Uit een deel van de antwoorden blijkt dat de arbeidsmarktregio nog te ver af staat van de lokale realiteit van de doelgroep. Uit andere antwoorden blijkt dat men wel de voordelen inziet van slim regionaal samenwerken om zo schaalgrootte te hebben om zaken efficiënt(er) te kunnen organiseren.
- In het grootste deel van de antwoorden van zowel gemeenten als bedrijven wordt de nadruk gelegd op het lokaal organiseren van passend werk, dat aansluit bij de leefwereld van mensen uit de doelgroep. Dit is vooral van belang voor mensen met een indicatie nieuw beschut.
- Bij voorkeur moet er lokaal één loket bestaan waar werkgevers en mensen uit de doelgroep fysiek terecht kunnen. Dit maakt het contact laagdrempelig en zorgt dat mensen uit de doelgroep niet lang hoeven te reizen.
- Korte lijnen tussen partijen zorgen in de uitvoering ook voor meer wendbaarheid.
- Bij het wendbaarder en toekomstbestendiger maken van samenwerkingsverbanden wordt vaak verwezen naar een sterke verbinding tussen werkgevers en onderwijsinstellingen (vso- en pro in het bijzonder). Dat biedt de mogelijkheid om onderwijs te laten aansluiten bij dat wat nodig is op de reguliere arbeidsmarkt en zorgt voor meer uitstroommogelijkheden.

Financiën

- Uit veel antwoorden van de sociaal ontwikkelbedrijven blijkt een sterke wens voor hogere en ontschottere budgetten om te kunnen voorzien in de taken die zij hebben. Er bestaan bij veel sociaal ontwikkelbedrijven zorgen over de toekomst als er niet meer financiële middelen bijkomen.
- Voor nieuw beschut en de groepen binnen de Participatiewet met een verminderde loonwaarde, zijn er nu onvoldoende financiële middelen om hen goed te kunnen begeleiden.
- De budgetten uit de Participatiewet financieren alleen een stuk loonwaardedeficit en beperkt begeleiding. Er is geen integrale kostprijsfinanciering, dus overhead, infrastructuur en intensievere begeleiding (bij beschut, of langdurig bij LKS) is met de huidige financiering minder goed mogelijk.
- Financiering van de bedrijven is nu voor de langere termijn afhankelijk van extra gemeentelijke bijdragen, aanvullend op de subsidies van het Rijk, en is daarmee onderwerp van lokale politieke besluitvorming.

Toekomst nieuw beschut

- Zowel gemeenten als sociaal ontwikkelbedrijven wijzen erop dat er altijd een beschutte werkomgeving voor kwetsbare inwoners nodig is, waar deze mensen zich met goede begeleiding in hun eigen tempo kunnen ontwikkelen. Hier moet voldoende aandacht en ondersteuning zijn voor alle leefgebieden wanneer er sprake is van terugval.
- Daarnaast moeten volgens de respondenten ook andere werkplekken worden ingericht voor doelgroepen die nu niet onder de definitie nieuw beschut vallen, maar ook niet in staat zijn om (nu al) duurzaam regulier te werken.

Ontwikkeling en begeleiding

- Om mensen duurzaam bij een reguliere werkgever te plaatsen is het bieden van begeleiding en scholing bij de toeleiding naar passend werk en het behoud van werk van belang. Dit kan worden aangeboden door ontwikkeltrajecten, loopbaanadvies en jobcoaching. Op deze manier kan ondersteuning op maat worden geboden. Uit de antwoorden komt naar voren dat reguliere werkgevers deze begeleiding vaak niet kunnen bieden, terwijl de sociaal ontwikkelbedrijven deze werkgevers daarin zouden kunnen ondersteunen.
- Door ook mensen tijdens het werk te blijven begeleiden, blijven mensen in zicht. Daarbij kunnen mensen ook bij uitval eenvoudig werkfit worden gehouden en via om-/bijscholing worden begeleid naar andere sectoren binnen de arbeidsmarkt waar op dat moment vraag naar arbeid is.
- Er bestaat een wens om een diversiteit aan werksoorten bij de sociaal ontwikkelbedrijven te behouden of zelf uit te breiden. Dit niet alleen om verschillende soorten werk aan te kunnen bieden aan de eigen medewerkers, maar ook om leerlijnen te ontwikkelen, waardoor mensen na verloop van tijd dezelfde werkzaamheden ook bij een regulier bedrijf kunnen gaan doen. Op deze manier kan ook gemakkelijker worden meebewogen met schommelingen in vraag naar arbeid.

Zekerheid en een vangnetfunctie

- Voor zowel reguliere werkgevers als mensen met een verminderde loonwaarde is het van belang dat er voldoende zekerheden worden geboden. Gemeenten zijn nu soms terughoudend met het aangaan van langetermijnverplichtingen, omdat geen garanties worden geboden vanuit de rijksoverheid.
- Wanneer de risico's voor werkgevers worden verkleind kan dit zorgen dat zij makkelijker mensen met een verminderde loonwaarde in dienst nemen. Dit kan dit bijvoorbeeld georganiseerd worden door een goede detacheringdienst als opstap naar definitieve uitstroom.
- Om mensen die de stap maken naar regulier werk zoveel mogelijk zekerheden te bieden, is het van belang dat een publieke vangnetfunctie blijft bestaan. Op deze manier kunnen mensen – bijvoorbeeld in het geval van economische achteruitgang of beperkte begeleiding vanuit de werkgever – erop vertrouwen dat zij kunnen terugvallen op de voorzieningen als dat nodig is.

5.11 Conclusies

De wetgever is voor het realiseren van de doelen van de Participatiewet, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 van dit rapport, impliciet uitgegaan van een transitie van de bestaande publieke infrastructuur. Deze transitie vraagt om een duidelijke meerjarige visie van gemeenten en opvolging op het niveau van de gehele infrastructuur en de organisatorische inrichting: dus niet alleen voor het sociaal ontwikkelbedrijf, maar voor alle gemeentelijke organisaties die taken uitvoeren gericht op het realiseren van de doelstellingen uit de Participatiewet. Uit ons onderzoek blijkt dat voor zo'n 46% van de bedrijven nu (nog) geen expliciete keuze is gemaakt over de toekomst van het eigen sociaal ontwikkelbedrijf binnen de bredere ondersteuningsinfrastructuur om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt maximaal te laten participeren in de samenleving.

Gemeenten kunnen met hun sociaal ontwikkelbedrijf (ook) meer operationele afspraken maken over het aantal aan te leveren kandidaten en de financiering. Uit onze enquêtes blijkt dat bij een groot aantal sociaal ontwikkelbedrijven dit soort afspraken niet zijn gemaakt of het aantal kandidaten achterblijft bij de gemaakte afspraken. Deze situatie is veelal structureel. Het bedrijf wordt daardoor elk jaar kleiner dan verwacht. De financiën van deze bedrijven en de bestaande infrastructuur staat daardoor onder druk. Dit impliceert ook dat niet alle werknemers en werkzoekenden die baat hebben bij ondersteuning vanuit de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, hiervan in de praktijk gebruikmaken.

Uit de antwoorden op onze enquêtes blijkt dat zowel de bedrijven als de gemeenten rekening houden met een steeds grotere groep mensen met een arbeidsbeperking die moet worden ondersteund. Zij zijn zich dus duidelijk bewust dat de doelgroep met een arbeidsbeperking in de Participatiewet elk jaar groter wordt. Dat, terwijl het aantal kandidaten dat naar sociaal ontwikkelbedrijven wordt doorverwezen dus vaak achterblijft bij de verwachtingen.

De enquêtes maken verder duidelijk dat 46% van de bedrijven en 42% van de gemeenten verwachten dat hun bedrijf gaat transformeren naar een ander soort ontwikkelbedrijf. 48% van de bedrijven en 53% van de gemeenten gaan daarentegen niet uit van zo'n transformatie, maar denken dat het bedrijf (deels gekrompen) dezelfde taken blijft doen.

Voor minimaal 35% van de gemeenten betekent het toekomstperspectief voor hun sociaal ontwikkelbedrijven beëindiging of krimp van dit bedrijf. De bedrijven die in de toekomst krimp van de infrastructuur voorzien, zijn veel negatiever dan gemeenten over de effecten hiervan op zowel de kwaliteit van de dienstverlening als op de kennis binnen de betrokken gemeenten om de doelgroep aan het werk te krijgen en te houden.



HOOFDSTUK 6

Sociaal ontwikkel- bedrijven over eigen financiën

In de enquête onder sociaal ontwikkelbedrijven hebben we respondenten ook gevraagd naar het financiële resultaat van het eigen bedrijf over 2022. Ook hebben we aan hen gevraagd hoe dit financieel bedrijfsresultaat zich zal gaan ontwikkelen en wat zij zien als de grootste financiële kansen en risico's voor het eigen bedrijf. In dit hoofdstuk beschrijven we deze enquêteresultaten.

Onze duiding van de beschreven enquêteresultaten vindt u in hoofdstuk 9 van dit rapport, waarin we deze in onze synthese combineren met de inzichten uit de interviews en landelijke cijfers over de werking van de Participatiewet.

6.1 Financieel bedrijfsresultaat over 2022

Onze eerste financiële vraag in de enquête ging over de verwachting van de respondent (vaak de directeur) over het financieel resultaat van het eigen bedrijf over 2022. In onze vragenlijst hebben wij bij deze vraag niet expliciet benoemd dat wij onder financieel resultaat het bedrijfsresultaat verstaan inclusief eventuele gemeentelijke bijdragen en inkomsten uit de markt. Uit zowel de toelichtingen die sommige respondenten in de enquête hebben gegeven als de nadere interviews die wij met respondenten hebben gehouden, blijkt echter dat men desondanks de term 'financieel resultaat' wel zo breed heeft opgevat. We weten niet in hoeverre de betrokken bedrijven in 2022 nog coronasteun hebben ontvangen dan wel betaald hebben gekregen door de gemeente(n). Belangrijk is verder dat onze enquêtes vooral in december 2022 zijn ingevuld. Het financiële jaar was voor de bedrijven dus toen nog niet afgerond.

Uit de resultaten van beide enquêtes blijkt verder dat de gemeenten en de bedrijven over het financieel resultaat van de bedrijven over 2022 min of meer eensgezind zijn. We presenteren daarom in onderstaande tabel alleen wat de bedrijven op deze vraag over het financiële bedrijfsresultaat over 2022 hebben geantwoord. Hieruit blijkt dat 4 op 10 respondenten van de bedrijven verwacht over 2022 een financieel tekort te hebben. Een iets kleinere groep verwacht een positief resultaat te hebben. We kunnen op basis van de enquêteresultaten niet nagaan of dit ermee te maken heeft dat deze groep meer (aanvullende) gemeentelijke bijdragen of inkomsten uit de markt kreeg dan de bedrijven die over 2022 verwachten quitte te spelen of verlies te draaien.

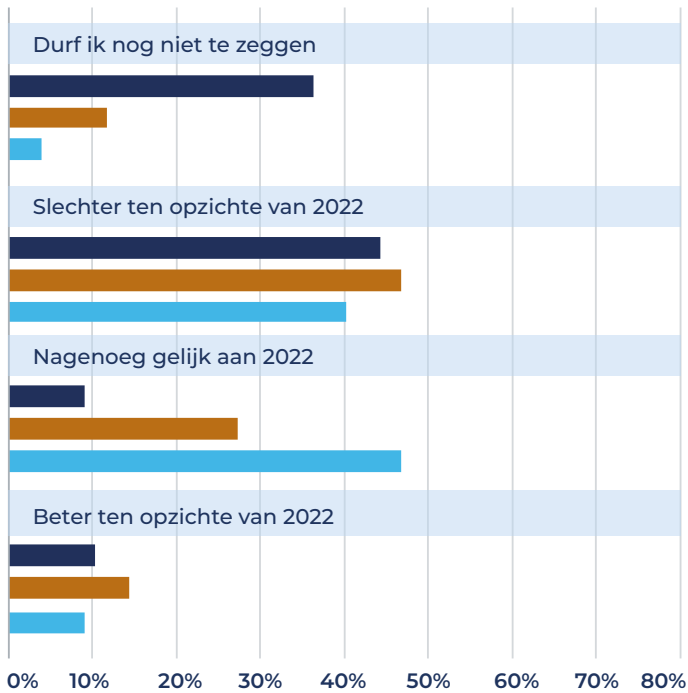
Verwacht bedrijfsresultaat over 2022 (n=77)	Percentage
Ons bedrijf zal over 2022 een positief financieel resultaat realiseren	37,7%
Ons bedrijf zal over 2022 een negatief financieel resultaat maken	42,9%
Ons bedrijf zal over 2022 financieel quitte spelen	19,5%
Totaal	100%

6.2 Verwachtingen over het financieel resultaat in de toekomst

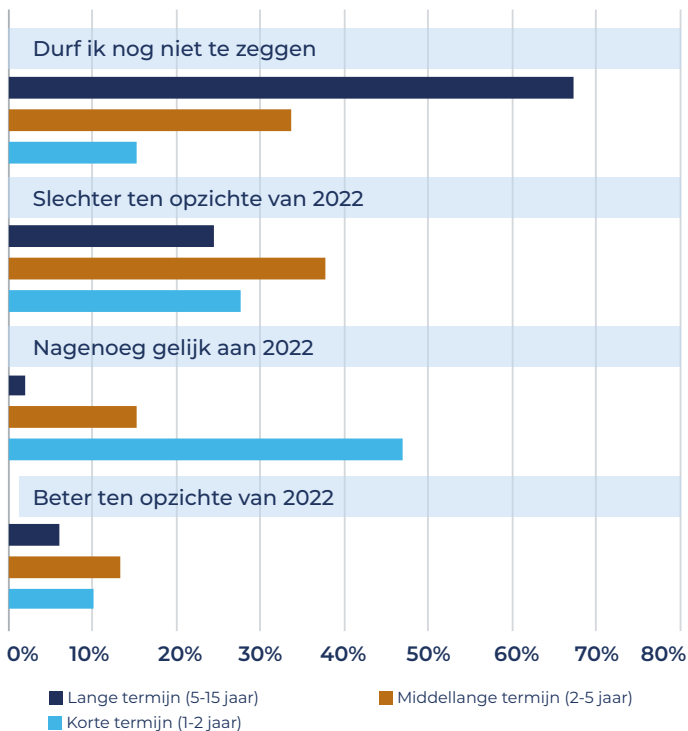
In de twee enquêtes hebben we de bedrijven en de gemeenten ook gevraagd welke verwachtingen zij hebben over het financieel resultaat van de bedrijven op de korte termijn (1-2 jaar), de middellange termijn (2-5 jaar) en de lange termijn (5-15 jaar). Men is daarbij steeds gevraagd om de ontwikkeling aan te geven ten opzichte van het verwachte financieel resultaat over 2022. De resultaten vanuit beide enquêtes hebben we in onderstaande figuur opgenomen. De beantwoording laat zien dat onder respondenten vanuit bedrijven een grotere groep op korte en langere termijn negatief is over de toekomstige ontwikkeling van het financieel resultaat dan onder de respondenten van gemeenten het geval is. Deze uitkomst valt op doordat de vergoeding uit de Wsw per persoon naar verwachting de komende jaren flink omhoog gaat, al is niet zeker dat alle sociaal ontwikkelbedrijven deze hogere vergoeding volledig van hun gemeente(n) gaan krijgen. Het Rijk stelt namelijk de Wsw-middelen aan gemeenten beschikbaar en niet rechtstreeks aan de sociale ontwikkelbedrijven. Hoeveel er uiteindelijk bij de bedrijven terecht komt, is daarmee een decentrale (politieke) afweging.

Het is verder onze verwachting dat de respondenten van de bedrijven bij de beantwoording van deze enquêtevraag rekening hebben gehouden met verschillende ontwikkelingen binnen hun bedrijven, zoals de hogere exploitatiekosten door schaalproblemen en het verlies van lonend werk doordat nieuwe doelgroepen steeds minder verdienvermogen hebben. Het is verder ook zo dat het totale budget voor begeleiding van de doelgroepen omlaag gaat en dat in de huidige, op individuele werknemers gebaseerde financieringswijze niet is voorzien in bekostiging van de overhead, infrastructuur, aanloopkosten, et cetera. Over het algemeen blijkt volgens ons uit de enquête een grote zorg onder de bedrijven over hoe hun financiën zich gaan ontwikkelen.

Ontwikkeling volgens *bedrijven* financieel resultaat ten opzichte van 2022



Ontwikkeling volgens *gemeenten* financieel resultaat ten opzichte van 2022



6.3 Financiële risico's voor sociaal ontwikkelbedrijven

In onze twee enquêtes hebben we de bedrijven en gemeenten ook gevraagd wat volgens hen op de korte en de lange termijn de vijf grootste financiële risico's zijn voor het sociaal ontwikkelbedrijf. We hebben respondenten hiervoor gevraagd een top 5 van financiële risico's samen te stellen uit veertien voorgeprogrammeerde risico's. Ook konden zij kiezen voor de categorie 'anders, namelijk'. Op basis van onze sector kennis en de interviews met de landelijke stakeholders hebben we de lijst van voorgeprogrammeerde financiële risico's samengesteld. In de enquête is geen verdere duiding gevraagd op de financiële risico's die de respondenten aankruisten. Deze duiding hebben we wel gekregen in de interviews met de individuele bedrijven en gemeenten, waarover we in hoofdstuk 7 apart rapporteren.

Hieronder hebben we voor zowel de bedrijven als de gemeenten de top 5 financiële risico's op de korte en lange termijn weergegeven. Uit de tabellen blijkt dat op de korte termijn de bedrijven een ander financieel risico als het grootste risico zien dan de gemeenten, namelijk de 'krimp van de doelgroep Wsw' versus de 'begeleidingskosten nieuwe doelgroepen' voor de gemeenten. In de toelichting op deze vraag benoemen de bedrijven vooral dat er voor hen een financieel tekort dreigt op de begeleiding van de doelgroep 'beschut', maar ook voor een deel van de groep die volgens de beleidstheorie via de banenafpraak regulier aan de slag zou kunnen, maar in de praktijk (nog) niet duurzaam in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever te plaatsen is.

Op de langere termijn zien beide groepen de 'begeleidingskosten nieuwe doelgroepen' als het grootste financieel risico voor het voormalige SW-bedrijf. Uit de tabellen blijkt dat de bedrijven op zowel de korte als de langere termijn een andere top 5 van financiële risico's voor het bedrijf zien dan de gemeenten.

Top 5 financiële risico's voor het sociaal ontwikkelbedrijf op de korte termijn

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen	Krimp van de doelgroep Wsw
2	Krimp van de doelgroep Wsw	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen
3	Bedrijfskosten in het algemeen	Productiviteit nieuwe doelgroep
4	Productiviteit nieuwe doelgroep	Loonkosten van de nieuwe doelgroep
5	Vaste kosten in relatie tot hoeveelheid taken	Bedrijfskosten in het algemeen

Top 5 financiële risico's voor het sociaal ontwikkelbedrijf op de langere termijn

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen
2	Krimp van de doelgroep Wsw	Krimp van de doelgroep Wsw
3	Bedrijfskosten in het algemeen	Productiviteit nieuwe doelgroep
4	Omvang van de nieuwe doelgroep	Omvang van de nieuwe doelgroep
5	Vaste kosten in relatie tot hoeveelheid taken	Loonkosten van de nieuwe doelgroep

Top 5 financiële kansen voor het sociaal ontwikkelbedrijf op de korte termijn

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Nieuwe doelgroep zoveel mogelijk detacheren of begeleiden bij reguliere werkgevers	Voldoende toestroom van kandidaten vanuit de gemeenten, leidt tot voldoende bezettingsgraad (beschikbare capaciteit in verhouding tot hoeveelheid werk)
2	Doorstroom en uitstroom blijven realiseren. Voorkomen dat mensen vast blijven zitten op hun plek	Nieuwe doelgroep zoveel mogelijk detacheren of begeleiden bij reguliere werkgevers
3	Voldoende toestroom van kandidaten vanuit de gemeenten, leidt tot voldoende bezettingsgraad (beschikbare capaciteit in verhouding tot hoeveelheid werk)	Vergroten van de omvang van de nieuwe doelgroep, zodat meer schaalniveau wordt gerealiseerd
4	Verlagen bedrijfskosten in het algemeen	Doorstroom en uitstroom blijven realiseren. Voorkomen dat mensen vast blijven zitten op hun plek
5	Vergroten van de omvang van de nieuwe doelgroep, zodat meer schaalniveau wordt gerealiseerd	Besparen van bijstandsuitkeringen, die kunnen worden ingezet voor participatie

6.4 Financiële kansen voor sociaal ontwikkelbedrijven

Naast het uitvragen van de grootste financiële risico's hebben we de bedrijven en gemeenten ook gevraagd waar volgens hen op de korte en de lange termijn de vijf grootste financiële kansen liggen voor de bedrijven. Hiervoor hebben we dezelfde werkwijze gehanteerd als voor de financiële risico's voor de bedrijven. Ook voor de financiële kansen is in de enquête geen verdere duiding gevraagd op antwoorden die de respondenten aankruisten. Deze duiding hebben we ook hier gekregen in de interviews met de individuele bedrijven en gemeenten, waarover we in hoofdstuk 7 apart rapporteren.

Hieronder hebben we op basis van de enquêteresultaten voor zowel de bedrijven als de gemeenten de top 5 financiële kansen op de korte en lange termijn weergegeven. Uit de tabellen blijkt dat op korte termijn de bedrijven hun grootste kans zien in voldoende toestroom van kandidaten vanuit hun gemeente(n) om zo voor de eigen werksoorten tot een voldoende bezettingsgraad te komen. Volgens gemeenten ligt op korte termijn de grootste financiële kans voor de bedrijven bij het zoveel mogelijk detacheren of begeleiden van de nieuwe doelgroep van arbeidsbeperkten bij reguliere werkgevers. Op de langere termijn zien zowel de bedrijven als de gemeenten daarin de grootste financiële kans voor het sociaal ontwikkelbedrijf.

Top 5 financiële kansen voor het sociaal ontwikkelbedrijf op de langere termijn

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Nieuwe doelgroep zoveel mogelijk detacheren of begeleiden bij reguliere werkgevers	Nieuwe doelgroep zoveel mogelijk detacheren of begeleiden bij reguliere werkgevers
2	Doorstroom en uitstroom blijven realiseren. Voorkomen dat mensen vast blijven zitten op hun plek	Vergroten van de omvang van de nieuwe doelgroep, zodat meer schaalniveau wordt gerealiseerd
3	Verlagen bedrijfskosten in het algemeen	Voldoende toestroom van kandidaten vanuit de gemeenten, leidt tot voldoende bezettingsgraad (beschikbare capaciteit in verhouding tot hoeveelheid werk)
4	Voldoende toestroom van kandidaten vanuit de gemeenten, leidt tot voldoende bezettingsgraad (beschikbare capaciteit in verhouding tot hoeveelheid werk)	Besparen van bijstandsuitkeringen, die kunnen worden ingezet voor participatie
5	Andere taken uitvoeren dan alleen Wsw en rond de Participatiewet	Doorstroom en uitstroom blijven realiseren. Voorkomen dat mensen vast blijven zitten op hun plek

6.5 Conclusies

De beantwoording van de enquêtevragen over de financiën van de bedrijven laat zien dat onder respondenten vanuit bedrijven een grotere groep op korte en langere termijn negatief is over de toekomstige ontwikkeling van het financieel resultaat dan onder de respondenten uit de gemeenten.

De sociaal ontwikkelbedrijven zien op korte termijn een ander financieel risico als het grootste dan de gemeenten, namelijk de 'krimp van de doelgroep Wsw' versus de 'begeleidingskosten nieuwe doelgroepen' voor de gemeenten. Volgens bedrijven gaat het hier specifiek om een dreigend tekort op de begeleiding van mensen uit de doelgroep beschut en mensen die volgens de beleidstheorie via de banenafpraak regulier aan de slag zou kunnen, maar in de praktijk (nog) niet duurzaam in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever te plaatsen zijn. Op de langere termijn zien beide groepen de 'begeleidingskosten nieuwe doelgroepen' als het grootste financiële risico voor het sociaal ontwikkelbedrijf.

Gevraagd naar de grootste financiële kans voor het bedrijf op de korte, antwoordden de bedrijven dat dit ligt in voldoende toestroom van kandidaten vanuit hun gemeente(n) om zo voor de eigen werksoorten tot een voldoende bezettingsgraad te komen. Volgens gemeenten ligt de grootste kans op korte termijn voor de bedrijven al bij het zoveel mogelijk detacheren of begeleiden van de nieuwe doelgroep van arbeidsbeperkten bij reguliere werkgevers. Op de langere termijn zien ook de bedrijven dat als hun grootste financiële kans. Dit perspectief sluit volledig aan bij de inclusiegedachte achter de Participatiewet.



HOOFDSTUK 7

Rode draden uit onze interviews

Daar waar we in de voorgaande vier hoofdstukken alleen enquête-resultaten beschreven, bevat dit hoofdstuk de rode draden uit de vele interviews die we voor het onderzoek voerden met gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven, werkgevers en landelijke stakeholders.

Onze duiding van de beschreven rode draden uit de interviews vindt u in hoofdstuk 9 van dit rapport, waarin we deze in onze synthese combineren met de enquêteresultaten en landelijke cijfers over de werking van de Participatiewet.

7.1 Inleiding

In paragraaf 1.4.1 van dit rapport noemden we al dat we naast twee enquêtes ook, zowel op lokaal/regionaal niveau als op landelijk niveau, een groot aantal interviews hebben gehouden met bij het vraagstuk betrokken stakeholders. De groep van geïnterviewde partijen is door ons zodanig samengesteld dat alle op voorhand relevante perspectieven op het vraagstuk (die van het Rijk, lokale uitvoering (sociale diensten en bedrijven), lokaal bestuur, werknemer/werkzoekende, UWV, vso-/pro en individuele werkgevers) aan bod zijn gekomen.

De bevindingen uit alle gehouden interviews zijn door ons geanalyseerd en op basis daarvan zijn we uitgekomen op de rode draden uit de interviews die we in dit hoofdstuk beschrijven. Elke paragraaf beschrijft een rode draad. Detailpunten die sommige respondenten ons hebben aangedragen, hebben ten behoeve van de leesbaarheid bewust geen plaats gekregen in dit eindrapport.

Belangrijk is dat de rode draden die we in dit hoofdstuk beschrijven, in belangrijke mate bevestigd zijn in de validatiesessie die we op 15 februari 2023 hielden met de sociaal ontwikkelbedrijven die eerder de enquête hadden ingevuld. Ditzelfde geldt ook voor de bijeenkomst die we op 29 maart 2023 hielden met individuele werkgevers met ervaringen met de Participatiedoelgroepen. Deze bijeenkomst heeft daarnaast nog nieuwe inzichten opgeleverd, die we in dit hoofdstuk hebben verwerkt.



7.2 Uitdagingen bij het naar werk begeleiden en aan het werk houden van de nieuwe doelgroepen Participatiewet

Bij de invoering van de Participatiewet was de verwachting dat een aanzienlijk deel van de nieuwe doelgroep bij reguliere werkgevers aan de slag zou kunnen, al dan niet met inzet van begeleiding op de werkplek en/of loonkostensubsidie. Circa 13% van de totale doelgroep²⁰ zou in aanmerking komen voor nieuw beschut werk. De overige instroom van mensen met een arbeidsbeperking – die voor 2015 in aanmerking zou zijn gekomen voor de Wsw of Wajong – zou regulier aan de slag moeten.

De praktijk blijkt weerbarstiger, zo ervaren de door ons geïnterviewde gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. Anders dan verwacht lukt het niet om alle mensen uit de nieuwe doelgroepen aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers. Ook andere (landelijke) stakeholders hebben dit in hun interviews aangegeven en in de validatiesessie met sociaal ontwikkelbedrijven werd het punt opnieuw benoemd. Uit de interviews en de validatiesessie komen een aantal aspecten naar voren die dit punt verduidelijken:

- Een deel van de nieuwe doelgroepen heeft permanente ondersteuning nodig en kan daardoor vaak (nog) niet duurzaam bij een reguliere werkgever in dienst komen. Dit geldt niet alleen voor de doelgroep nieuw beschut, maar ook voor een deel voor de groep die volgens de beleidstheorie via de banenafpraak regulier aan de slag zou kunnen. Daardoor valt een deel van de doelgroep tussen wal en schip: ze komen niet in aanmerking voor een indicatie nieuw beschut werken, maar het lukt ook niet om bij een reguliere werkgever duurzaam een dienstbetrekking te vinden. In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben we al aangegeven dat het SCP dit ook heeft benoemd in het rapport over de evaluatie van de Participatiewet.

Een deel van de gemeenten kiest ervoor een oplossing te creëren voor de hiervoor beschreven groep; soms binnen het eigen sociaal ontwikkelbedrijf, soms door middel van andere meer experimentele vormen, zoals een basisbaan.²¹ Daarbij ervaren gemeenten wel financiële knelpunten

²⁰ De verwachting is dat in de structurele situatie 225.000 personen die voorheen in de Wsw en/of de Wajong terecht zouden zijn gekomen, afhankelijk zijn van ondersteuning op grond van de Participatiewet. Daarvan behoren 30.000 personen tot de doelgroep beschut werk.

²¹ Er is geen eenduidige definitie van wat een 'basisbaan' is, maar het betreft vaak op maat gemaakte banen waarin maatschappelijk waardevol werk wordt verricht.

(zie ook hierna). In andere gemeenten wordt geen oplossing gecreëerd, wat betekent dat deze groep volgens de respondenten ofwel niet aan het werk is, ofwel in enkele gevallen steeds voor korte tijd aan het werk is en dan weer terugvalt in de bijstand. Sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat zij zeker (een deel van) de oplossing kunnen bieden voor deze doelgroep, middels intern werk, detachering en/of begeleiding.

In onze interviews met de werkgeversorganisaties is aangegeven dat ook zij herkennen dat er een groep werkzoekenden met een arbeidsbeperking is, zonder indicatie beschut, die niet zonder begeleiding bij reguliere werkgevers duurzaam aan de slag kunnen. In verschillende gemeenten is voor de arbeidsinschakeling van deze groep niets of onvoldoende georganiseerd. Dit is volgens de werkgeversorganisaties niet wenselijk voor deze groep werknemers die gebaat is bij begeleiding en zekerheid, maar ook niet voor de werkgevers die deze mensen graag aan de slag wil laten gaan, maar dan wel met een goede voorbereiding, met de juiste begeleiding, een vangnet voor wanneer het toch (even) niet lukt en ontzorging op het gebied van de administratie. Men is van mening dat door passende ondersteuning te organiseren, veel extra mensen aan het werk kunnen. De werkgeversorganisaties denken dat de huidige sociaal ontwikkelbedrijven op dit punt een belangrijke(re) rol kunnen spelen.

- Uit veel interviews, ook die met de ondernemingsraden van de bedrijven en andere clientvertegenwoordigingen, blijkt dat er zorgen bestaan over de achterblijvende aantallen van de groep nieuw beschut werk. Respondenten geven aan dat nu mogelijk een deel van de doelgroep thuis zit en geen enkele ontwikkeling meer doormaakt. Ook blijven er mensen in sommige gevallen onnodig lang in arbeidsmatige dagbesteding. In een aantal interviews is aangegeven dat hierbij financiële overwegingen soms ook een rol spelen (ook al wordt de taakstelling beschut dan niet gehaald), al zijn de meningen over het verschil tussen de kosten van beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding verdeeld. Bij dit gehele punt past volgens ons wel een nuancering. We zien dat er op dit moment door gemeenten grote stappen worden gezet in de realisatie van de aantallen van de groep nieuw beschut werk. De verhouding tussen de doelstelling en het gerealiseerde aantal mensen met beschut werk verbetert sterk, waarmee ambitie en realisatie steeds dichterbij elkaar komen.

- Bijna alle gemeenten merken in onze interviews ook op dat er over het algemeen veel sprake is van terugval in de bijstand. Dat heeft onder andere met de kenmerken van de doelgroep te maken, maar ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt speelt daarbij een rol. Mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt staan hierdoor vaak als eerste weer aan de kant. Daarnaast kan meespelen dat bij veel organisaties een accent ligt op uitstroom (al dan niet vertaald in prestatie-indicatoren) en er onvoldoende aandacht is voor de randvoorwaarden die nodig zijn voor duurzame plaatsing. De nog beperkte ervaring van gemeenten met de nieuwe doelgroep in de Participatiewet kan daarbij ook meespelen. Gemeenten zoeken wel naar oplossingen om de nieuwe doelgroep structureel aan het werk te houden. Een deel van de gemeenten ziet een oplossing in een detachingsfaciliteit voor de doelgroep van de Participatiewet, die vaak wordt ondergebracht bij het sociaal ontwikkelbedrijf (vanwege de specialistische kennis die daar aanwezig is). Daarnaast zijn er gemeenten waar de beschutte werkomgeving van het sociaal ontwikkelbedrijf fungeert als 'vangnet', waar mensen tijdelijk met behoud van uitkering aan de slag kunnen om van daaruit weer regulier aan het werk te gaan. Ook bij deze oplossingen geldt dat veel gemeenten financiële knelpunten ervaren.
- In meerdere interviews met sociaal ontwikkelbedrijven komt het signaal naar voren dat de instroom van nieuwe doelgroepen achterblijft bij de uitstroom uit de Wsw. Velen geven zelfs aan dat de uitstroom uit de Wsw veel sneller gaat dan vooraf geraamd. Soms heeft dat met bewuste keuzes van gemeenten te maken: trajecten worden dan bij andere organisaties ingekocht vanuit de gedachte 'doen wat het meest passend is voor de kandidaat'. Bij een aantal sociaal ontwikkelbedrijven bestaat echter ook de overtuiging dat gemeenten de doelgroep onvoldoende in beeld hebben. Dit laatste sluit aan bij wat respondenten van het UWV ons in het interview meegaven. Zij gaven aan dat de afspraak om de cliënten van de Participatiewet in Sonar (systeem van UWV) te zetten tot nu toe onvoldoende loopt. Dit zou onder andere blijken uit het Weekoverzicht transparantie banenafspraken, waarbij veel klantprofielen onvolledig (niet goed in beeld) geregistreerd staan.

Ook uit onze interviews met werkgeversorganisaties kwam grote zorg over dit punt naar voren. Er is volgens hen echt onvoldoende zicht op wie er in de bijstand of in het doelgroepregister zit. Daardoor worden er volgens deze respondenten vanuit de gemeenten en het UWV veel te weinig kandidaten aangemeld voor trajecten, waardoor er weer te weinig mensen bij werkgevers aan de slag kunnen.

De werkgeversorganisaties gaven aan daarom te blijven hameren op transparantie hierin en meer gerichtheid bij UWV en gemeenten op toeleiding naar werk.

- In de interviews met de werkgeversorganisaties is ons meegegeven dat de begeleiding van werkzoekenden en daarmee de dienstverlening aan individuele werkgevers door de Participatiewet afhankelijker is geworden van de gemeente waar iemand met een arbeidsbeperking woont. Daardoor ontstaan grote verschillen. Dat gemeenten verschillende keuzes maken bij de inrichting van de ondersteuningsinfrastructuur voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is een logisch gevolg van de beleidsvrijheid die gemeenten hebben in het huidige stelsel.
- In de interviews met werkgevers en werkgeversorganisaties is verder nog een kanttekening geplaatst bij oplossingen die binnen de sociaal ontwikkelbedrijven gerealiseerd worden voor de mensen uit de doelgroep van de Participatiewet. Er is aangegeven dat door een te snelle inzet op een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf de kans verkleind wordt om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan. Sociaal ontwikkelbedrijven hebben volgens de werkgevers een prikkel om dienstbetrekkingen binnen de eigen muren van het bedrijf aan te bieden, met name aan groepen met een hogere loonwaarde dan de groep beschut, omdat ze daarmee een deel van de bestaande infrastructuur kunnen blijven financieren. De brancheorganisatie Cedris herkent zich niet in dit beeld. Bij de organisatie leeft juist het beeld dat haar leden (de sociaal ontwikkelbedrijven) voor de doelgroep steeds meer een opstapfunctie vervullen. De bedrijven proberen mensen vaardigheden bij te brengen voordat ze regulier worden uitgeplaatst om zo de succeskans bij individuele werkgevers te vergroten.
- Tot slot is door werkgeversorganisaties benoemd dat keuzes in hoe de publieke ondersteuningsinfrastructuur voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt wordt ingericht, niet alleen gemaakt moeten worden op basis van de uitvoeringskosten voor gemeenten en het Rijk. Zij hebben het beeld dat veel gemeenten hun keuzes vooral baseren op financiële overwegingen. In de discussies over het inrichten van de publieke infrastructuur zou volgens de werkgeversorganisaties meer rekening gehouden moeten worden met de opbrengsten wanneer meer mensen (ook met een arbeidsbeperking) betaald werk gaan verrichten. Dit levert volgens hen een breed welvaartseffect op. Het is daardoor snel goedkoper om iemand beschut of met subsidie aan het werk te laten gaan dan deze persoon niet te laten participeren.

7.3 Krimp of transformatie: infrastructuur hoe dan ook aan veranderingen onderhevig

Uit de enquêteresultaten blijkt dat een meerderheid van de gemeenten inzet op een transformatie van het voormalig Wsw-uitvoeringsbedrijf naar een uitvoeringsorganisatie voor (het werkdeel van) de Participatiewet. Een klein deel van de gemeenten kiest ervoor om de klassieke infrastructuur van de Wsw deels of helemaal af te bouwen en de benodigde infrastructuur voor de uitvoering van de Participatiewet elders op te bouwen – vaak bij de voormalige sociale dienst. In beide gevallen is sprake van een forse impact op de bestaande infrastructuur van het oude SW-bedrijf.

- Het dominante beeld uit de interviews met gemeenten is dat de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven voor de Wsw nu al of op termijn als onvoldoende passend wordt ervaren voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit verduidelijkten de respondenten van gemeenten door aan te geven dat de bedrijven nog te veel inzetten op intern werk in plaats zoveel mogelijk begeleiden naar werk (eventueel via detachering) bij reguliere werkgevers. Ook is benoemd dat beschikbare (of vaak nog resterende) werksoorten onvoldoende geschikt zijn om mensen te ontwikkelen naar werk bij een reguliere werkgever. Dit leidt er volgens de respondenten van gemeenten toe dat ofwel de bestaande infrastructuur van het sociaal ontwikkelbedrijf passend gemaakt moet worden, ofwel een nieuwe infrastructuur elders moet worden opgebouwd. Beide varianten vergen een forse investering van gemeenten.
- Gemeenten die inzetten op de transformatie van de klassieke Wsw-infrastructuur geven aan dat voor een doeltreffender uitvoering van de Participatiewet er vanuit de infrastructuur van de bedrijven vooral een groei nodig is op inzet van de arbeidsontwikkeling van de doelgroep zodat ze zo snel mogelijk duurzaam bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Dit betekent (op termijn) dat er alsnog sprake zal zijn van krimp van de beschutte werkomgeving. Het doel van de Participatiewet is immers om mensen zo regulier mogelijk aan het werk te helpen. In samenhang met de financiële uitdagingen zien gemeenten en bedrijven deze combinatie van gelijktijdige krimp en groei als een grote opgave.
- Meerdere bedrijven worstelen met het kunnen aanbieden van voldoende passend werk voor zowel de doelgroep van de Wsw als van de Participatiewet. Het krimpen en zwakker worden van de Wsw-doelgroep, en de gemiddeld genomen zwakkere nieuwe instroom vanuit de Participatiewet maken het lastig voor de bedrijven om in lopende opdrachten voor

het bedrijfsleven de gewenste volumes te kunnen blijven produceren tegen de afgesproken kwaliteit. Soms wordt ervoor gekozen werkplekken in te vullen met reguliere uitzendkrachten, wat een dure oplossing is. Hiermee willen deze bedrijven enerzijds afspraken met opdrachtgevers nakomen en anderzijds zoveel mogelijk werksoorten binnen het bedrijf beschikbaar houden met oog op de groei van de nieuwe doelgroepen. Belangrijk voordeel voor bedrijven is verder dat de uitzendkrachten een hoge verdien capaciteit hebben en daardoor proportioneel kunnen bijdragen aan de omzet van het bedrijf. Andere bedrijven hebben in hun interviews juist aangegeven dat ze, om genoemde redenen, ervoor gekozen hebben om opdrachten af te stoten. Het gevolg hiervan is volgens deze respondenten dat het aanbod aan werksoorten afneemt en de bedrijven daarmee voor gemeenten minder interessant worden als het gaat om het naar regulier werk ontwikkelen van kandidaten met (nog) te veel afstand tot de arbeidsmarkt.

- Gemeenten die hebben gekozen voor liquidatie van het oude gemeenschappelijke SW-bedrijf, kiezen soms voor de opbouw van een nieuwe eigen lokale uitvoeringsorganisatie voor beschutte werkplekken in het kader van de WSW en nieuw beschut. In het interview met één van deze gemeenten is nadrukkelijk benoemd dat men een positief effect ziet van zo'n lokale uitvoering, namelijk zichtbaar meer slagkracht onder het lokale bedrijfsleven. Doordat de uitvoerende stichting op signalen van lokale bedrijven is opgericht, is er volgens de respondenten veel meer draagvlak ontstaan bij lokale werkgevers, dan wanneer de gemeente via een aanbesteding een nieuwe externe partij had geselecteerd. In de interviews is ook gesproken over de kwetsbaarheid van lokale organisaties zoals de gemeente nu heeft opgericht. Men herkent dat dit beslist een aandachtspunt is. Dit vraagt ook een actieve ondersteuning vanuit de gemeente bij de stichting. Daarnaast zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan inkoop van meer ondersteuning, waardoor er minder eigen infrastructuur hoeft te worden ingericht (en dus ook niet hoeft te worden afgebouwd in slechtere tijden)
- Niet alle gemeenten die hun het oude gemeenschappelijke sociaal ontwikkelbedrijf al hebben afgebouwd, kiezen voor de opbouw van een nieuwe eigen lokale uitvoeringsorganisatie. Wij zien ook voorbeelden van gemeenten die na krimp/liquidatie van het eigen bedrijf opdrachten uitzetten bij andere sociaal ontwikkelbedrijven die niet zijn afgebouwd.

7.4 Financiële knelpunten rondom infrastructuur en financiering van de Participatiewet

In de voorgaande twee paragrafen kwamen al een aantal knelpunten rondom de financiering naar voren. Deze knelpunten zijn onder te verdelen in twee categorieën: de financiële knelpunten die veroorzaakt worden door de dynamiek in de infrastructuur, en knelpunten die ervaren worden in de financiering van de Participatiewet.

Financiële knelpunten rondom de infrastructuur

- Er is volgens veel geïnterviewden een knellend financieel probleem voor een substantieel deel van de sociaal ontwikkelbedrijven, omdat de (snellere) afbouw van de Wsw onvoldoende gecompenseerd wordt door instroom van nieuwe doelgroepen. Bij sommige sociaal ontwikkelbedrijven is er zelfs sprake van nauwelijks nieuwe instroom. Er ontstaat een financieel probleem, omdat de vaste kosten (voor infrastructuur) verdeeld moeten worden over een kleinere groep met gemiddeld een lagere loonwaarde.
- Ook wanneer er wel instroom vanuit de nieuwe doelgroepen is, neemt de omvang van de beschutte werkomgeving in de meeste gevallen af. Hierdoor nemen ook schaalvoordelen af. Tegelijkertijd neemt ook de gemiddelde loonwaarde van de groep die overblijft af, door vergrijzing van de Wsw-doelgroep en de relatief lage loonwaarde van de doelgroep nieuw beschut). Daardoor stijgen de kosten per persoon en neemt de financiële houdbaarheid af.
- Voor het opbouwen van de benodigde nieuwe infrastructuur voor de uitvoering van de Participatiewet (ofwel het ombouwen van de bestaande infrastructuur daartoe) zijn feitelijk geen financiële middelen beschikbaar. Dat komt er in de praktijk op neer dat gemeenten deze investering zelf dragen, of deze financieren uit de middelen die bedoeld zijn voor de uitvoering van de Participatiewet.

Knelpunten in de financiering van de Participatiewet

- Gemeenten signaleren dat er een groeiende groep mensen is met beperkte loonwaarde die structureel ondersteuning nodig heeft, terwijl er – in de beleving van gemeenten – geen structurele re-integratiemiddelen tegenover staan.
- Dit knelpunt speelt in nog sterkere mate voor de ‘tussengroep’ die niet in aanmerking komt voor beschut werk, maar ook niet (op korte termijn) regulier aan de slag kan. Het gaat specifiek om het begeleidingsbudget (dat gebaseerd is op werken bij reguliere werkgevers) dat niet toereikend is voor een vorm van werk die in de praktijk meer lijkt op beschut werk. Als een groter deel van het budget hier aan op gaat, dan betekent dit dat er voor andere groepen juist weer minder is.
- Enkele respondenten noemen dat het financiële risico voor gemeenten bij ziekte van mensen uit de nieuwe doelgroep is toegenomen. Dit speelt bij LKS-trajecten (intern of doorgeplaatst) en bij detacheringstrajecten. Dit is een opvallende bevinding omdat voor deze groep de No Risk Polis geldt.

Ten aanzien van het eerste knelpunt merken we op dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven vaak geen volledig zicht hebben op de beschikbare middelen die de rijksoverheid beschikbaar stelt. Gemeenten en bedrijven zijn vaak wel op de hoogte van de vergoeding van LKS en de begeleidingsvergoeding, maar niet de middelen in het Gemeentefonds voor mensen met LKS (circa € 6.500 per persoon) die onder andere bedoeld zijn voor beschut.

In meer algemene zin merken we op dat de huidige financieringsstructuur als belemmerend wordt ervaren. Voor de Wsw werd één integraal budget per medewerker beschikbaar gesteld. Voor de nieuwe doelgroepen komen de middelen uit drie kanalen: het BUIG-budget, de integratie-uitkering Participatie en de Algemene Uitkering in het Gemeentefonds.

Dat maakt het lastig te achterhalen wat het totale beschikbare budget is, en ook lastiger om dit te vertalen naar het beschikbare budget per persoon. Ook het ontbreken van een meerjarig perspectief c.q. financiële garanties vanuit de rijksoverheid maakt dat gemeenten terughoudend zijn met het aangaan van langetermijnverplichtingen, onder andere als het gaat om het aanbieden van vaste dienstverbanden aan mensen uit de doelgroep Participatiewet.

Kansen en knelpunten financiële exploitatie sociaal ontwikkelbedrijven

In veel interviews, en niet alleen die met de bedrijven zelf, is aangegeven dat er een knellend financieel exploitatieprobleem bestaat/dreigt bij een substantieel deel van de sociaal ontwikkelbedrijven. In de kern gaat het er volgens veel respondenten om dat de financiële gevolgen van de (snellere) afbouw van de Wsw voor de bedrijven onvoldoende gecompenseerd wordt door inkomsten uit de instroom van nieuwe doelgroepen. Met betrekking tot de financiële exploitatie van de bedrijven, zijn in onze interviews veel opmerkingen gemaakt. De hoofdlijnen daaruit zijn:

- Het Rijk stelt de Wsw-middelen aan gemeenten beschikbaar en niet rechtstreeks aan de sociale ontwikkelbedrijven, ook al bieden die van oudsher het werk aan de Wsw'ers. Hoeveel er uiteindelijk van de Rijksmiddelen bij de bedrijven terecht komt is, daarmee een decentrale (politieke) afweging. Dit zal ook gaan gelden voor de verachte stijging in de Rijksvergoeding Wsw per kop.
- Sociaal ontwikkelbedrijven genereren niet alleen inkomsten door in opdracht van gemeenten diensten te bieden aan Wsw'ers en (hoewel grote verschillen tussen gemeenten) aan doelgroepen uit de Participatiewet. Dit blijkt uit onze enquêtes, maar ook uit de interviews. Zo genereren veel bedrijven ook inkomsten uit opdrachten voor de markt. Dit zal ook in de toekomst van belang blijven. Voor de sociaal ontwikkelbedrijven liggen, zeker bij de huidige krappe arbeidsmarkt, volgens geïnterviewden in de toekomst zeker veel kansen bij het reguliere bedrijfsleven. Het bedrijfsleven staat volgens verschillende geïnterviewden op dit moment te springen om mensen die in dienst zijn bij de sociaal ontwikkelbedrijven, via groepsdetacheringen bij hun te laten werken. Door respondenten van de sociaal ontwikkelbedrijven geven aan deze kansen zeker maximaal te benutten, maar merken dat hieraan ook een risico kleeft. Reguliere plaatsingen van hun beter renderende werknemers is weliswaar conform de bedoelingen van de Participatiewet, maar zorgt er volgens hen ook voor dat de lonende eigen werksoorten van de bedrijven (zoals bijvoorbeeld groen en schoonmaak) steeds meer onder druk komen te staan. De groep die niet uitgeplaatst is, wordt namelijk steeds zwakker en daarmee steeds minder goed in staat om deze eigen werksoorten met voldoende kwaliteit uit te voeren. Door de afbouw van interne werksoorten zal het volgens geïnterviewden van bedrijven op termijn ook steeds lastiger worden om door hen uitgeplaatste doelgroepers bij uitval weer tijdelijk met werk op te vangen binnen het eigen bedrijf. In sommige interviews met

bedrijven is aangegeven dat men soms wel meer dan 50% van de kandidaten die zij naar werk bij reguliere bedrijven hebben begeleid, uitvalt.

- In relatie tot het vorige punt is in verschillende interviews aangegeven dat gemeenten vaak ook opdrachtgever zijn van het sociaal ontwikkelbedrijf bij de inkoop van groenonderhoud, schoonmaak, catering en dergelijke (de omzet van sociaal ontwikkelbedrijven komt – los van de Wsw-subsidie en de gemeentelijke bijdragen voor loonkostensubsidies en begeleiding – voor circa 40% van de gemeenten). Respondenten vanuit de sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat het steeds vaker voorkomt dat gemeenten bij de inkoop van dit soort diensten scherp op de prijs inzetten, en de bedrijven regelmatig verliezen van de commerciële partijen. Volgens de bedrijven levert dit de gemeenten wel goedkopere diensten op, maar minder omzet en werk voor de doelgroepen die bij het sociaal ontwikkelbedrijf werken. Naast de krimp van de Wsw en de bijbehorende rijksbijdragen wordt het om deze reden voor veel sociaal ontwikkelbedrijven steeds lastiger om voldoende toegevoegde waarde voor de doelgroep te realiseren.
- Vanuit UWV is aangegeven dat meer sociaal ontwikkelbedrijven zich als re-integratiebedrijf zouden kunnen positioneren voor de brede AG-populatie van UWV dan nu het geval is. UWV heeft naar aanleiding daarvan informatie gestuurd over bij hoeveel sociaal ontwikkelbedrijven in 2022 re-integratiediensten heeft ingekocht voor de brede AG-populatie (zie tabel hiernaast). Er is ook door UWV aangegeven dat de omzet van deze inkoop op jaarbasis zo'n € 1,2 miljoen bedraagt. In vergelijking tot voorgaande jaren is in 2022 het aantal gecontracteerde sociaal ontwikkelbedrijven gedaald van 32 naar 30. In totaal zijn er circa 100 sociaal ontwikkelbedrijven. UWV heeft ons verder aangegeven dat een relatief klein aantal bedrijven verantwoordelijk is voor het gros van de omzet. Eén van de dertig sociaal ontwikkelbedrijven waar UWV in 2022 heeft ingekocht, levert ruim een kwart van het totaal aantal ingekochte diensten. Daarnaast geldt dat er bij 21 bedrijven minder dan 10 diensten is ingekocht. UWV heeft met de cijfers willen aantonen dat de omzet vanuit het UWV nog relatief beperkt is. Omdat UWV graag met sociaal ontwikkelbedrijven in zee wil, lijkt omzetgroei mogelijk.

	Aantal gecontracteerde sociaal ontwikkelbedrijven	Aantal diensten ingekocht kalenderjaar 2022	Maximaal te besteden uren
Modulaire diensten	22	74	21
Praktijkassessment	20	41	--
Werkfit	30	229	41
Naar werk	28	64	26
Totaal		408	

7.5 Kansen bij reguliere werkgevers en sociale ondernemers worden nog niet volledig benut

Uit onze interviews met reguliere werkgevers blijkt zeker bereidheid om mensen met een beperking in dienst te nemen en hierin te investeren. Of deze bereidheid toeneemt, kunnen we op basis van onze beperkte set interviews en de grote werkgeversbijeenkomst niet kunnen vaststellen. Dit is ook geen doel van dit onderzoek. We hebben ook bedrijven geïnterviewd die nog wel een stapje verder willen gaan, en het als hun missie hebben om een groot deel van het werk uit te laten voeren door mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Deze bedrijven willen graag afspraken maken met gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven over het in dienst nemen van (groepen) medewerkers. Daarbij ervaren ze vaak nog knelpunten, welke overigens vaak ook al eerder naar voren kwamen in onze eerdere onderzoeken naar ervaringen van werkgevers met de Participatiewet²² en de evaluatie van de wet die SCP in 2019 publiceerde. De knelpunten die in dit onderzoek (weer) naar voren komen, zijn:

- Het blijkt vaak lastig om met de juiste personen in contact te komen.
- De regels zijn onduidelijk, evenals de voorzieningen waar een beroep op gedaan kan worden.
- Daar komt bij dat de regels van gemeente tot gemeente verschillen.
- Sociale ondernemers hebben soms het gevoel te moeten concurreren met sociaal ontwikkelbedrijven, terwijl ze van mening zijn dat er juist sprake zou moeten zijn van synergie (dit wordt overigens ook door sommige sociaal ontwikkelbedrijven benoemd).

22 <https://www.berenschot.nl/werkgevers-participatiewet>.

Zoals hiervoor al aangegeven, leverde de SCP-evaluatie uit 2019 vergelijkbare inzichten op als het om het werkgeversperspectief. Samengevat signaleerde het SCP in deze evaluatie al dat veel werkgevers graag aan de gang willen met het aan werk helpen van bijvoorbeeld medewerkers met een arbeidsbeperking, maar dat het maken van de juiste match een veel te intensief en moeilijk traject is waardoor veel werkgevers alsnog afhaken. De onderzoekers van SCP maakten destijds al duidelijk dat werkgevers de huidige wetgeving te ingewikkeld vonden en instanties teveel langs elkaar vonden werken met vaak ieder een verschillende aanpak.

Uit onze interviews met individuele werkgevers en onze grote werkgeversbijeenkomst blijkt verder dat een gemiddelde werkgever voor wat betreft de infrastructuur vooral waarde hechten aan een goede praktische adviesfunctie vanuit gemeenten en/of sociaal ontwikkelbedrijven. Vaak vinden ze die nog onvoldoende of wordt die nog niet herkend. Enerzijds is behoefte aan advies op het zo goed mogelijk plaatsen van mensen met een beperking (met behulp van bijvoorbeeld jobcarving, jobcreation en hulpmiddelen). Anderzijds is behoefte aan advies en voorlichting over de beschikbare voorzieningen en regelingen, zodat daar door de betreffende werkgevers optimaal gebruik van kan worden gemaakt.

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven die erin slagen om relatief veel mensen te plaatsen bij reguliere werkgevers, geven aan daarin vaak samen te werken met 'social firms'. Door ons geïnterviewde social firms zien zeker ook dat samenwerking met de publieke sociaal ontwikkelbedrijven bestaat, maar dat dat lang niet met alle bedrijven met hen willen samen werken. Soms uit angst voor het voortbestaan van de eigen infrastructuur en werksoorten. Dit terwijl social firms juist vinden dat de sociaal ontwikkelbedrijven in onderlinge samenwerking de kansen zouden moeten zien voor de ombouw van eigen infrastructuur.

De gemeenten geven verder vooral aan dat het bij een gemiddelde werkgever het vaak nog lastig is om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te krijgen. De uitdaging van gemeenten is dan ook om ook bij deze groep werkgevers mensen uit de Participatiewetdoelgroep duurzaam aan de slag te krijgen, zeker gezien de groei van deze doelgroep. Dit is noodzakelijk om de doelstelling van de Participatiewet (mensen zo regulier mogelijk laten werken) te realiseren.

7.6 Krapte arbeidsmarkt onvoldoende benut

In veel interviews, maar zeker die met individuele werkgevers en de werkgeversorganisaties, is gewezen op de kansen van de arbeidsmarkt en dat die vanuit de sociale infrastructuur beter benut zouden moeten worden. Het algemene beeld uit de interviews is dat de arbeidsmarkt sinds de invoering van de participatiewet drastisch is veranderd. Er is sprake van een enorme krapte die nog lang gaat aanhouden, mensen die zelfstandig naar werk kunnen hebben dat allang gedaan en diegene die nu nog in de bijstand zitten hebben daarmee per definitie begeleiding nodig.

In de interviews met individuele werkgevers, met de werkgeversorganisaties en ook in de grote werkgeversbijeenkomst zijn ook veel zaken benoemd hoe vanuit de publieke infrastructuur de kansen beter benut kunnen worden om mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers aan het werk te krijgen. Samengevat komt die boodschap die men wilde overbrengen erop neer dat gemeenten meer gebruik moeten maken van de arbeidsmarktcrapte die er is (en nog wel een tijd zal blijven), de wil bij private werkgevers (zie de resultaten van de banenafpraak) en de integrale werkgevers- en werkzoekendendienstverlening die veel van hun sociaal ontwikkelbedrijven al ontwikkeld hebben.

Aanvullende bevindingen die in veel interviews met werkgevers naar voren kwamen, zijn:

- In nog teveel gemeenten meent dat men vanuit de ambtelijke organisatie zelf een deel van de werkgeversdienstverlening in kunnen vullen. Deze gemeenten hebben echter vaak weinig contact met bedrijven en kennis van wat zij nodig hebben. Ook zijn in veel gemeenten de afdelingen economie en werk en inkomen gescheiden. Veel ontwikkelbedrijven hebben juist wel heel veel contacten met bedrijven, al is het al vanuit de detacheringen van de Wsw-populatie. Gemeenten zouden volgens de respondenten die dit punt inbrachten, deze beschikbare kennis beter moeten benutten als het gaat om het inrichten van werkgeversdienstverlening.

- Werkgevers(organisaties) hebben het beeld dat ondanks de enorme krappe arbeidsmarkt nog teveel arbeidsbeperkten intern aan de slag gaan bij de sociaal ontwikkelbedrijven, en dus niet bij reguliere werkgevers. Voor de doelgroep nieuw beschut valt dit nog te begrijpen. Het beeld van de respondenten is echter dat ook mensen die meer verdienvermogen hebben, maar (nog) niet duurzaam in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen, nog teveel intern aan het werk worden gehouden. Dit terwijl deze doelgroep prima via bijvoorbeeld groepsdetachering bij reguliere werkgevers werk kan gaan doen.
- In de interviews met de werkgevers is een bekend standpunt herhaald, namelijk dat vanuit het werkgeversperspectief verschillende doelgroepen en daarmee regelingen/uitkeringen meer gecombineerd zouden moeten worden. De werkgever maakt het namelijk niet uit waar iemand onder valt, maar wordt nu wel geconfronteerd met de administratieve rompslomp en regelgeving door de vele verschillende regelingen en uitkeringssoorten. Dit houdt, ondanks de krappe arbeidsmarkt, nu toch nog teveel werkgevers tegen om werk te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking.
- In interviews met andere partijen dan werkgevers is herkend dat er op dit moment vanwege de krappe arbeidsmarkt veel kansen liggen om doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt daar aan het werk te krijgen. Echter, bij de vraag wat dit betekent voor de toekomstige ondersteuningsinfrastructuur, is ook gewezen op het risico dat de conjunctuur kan omslaan en dat daarmee een heel andere arbeidsmarkt kan ontstaan. Volgens deze respondenten zou dit dan best eens van invloed kunnen zijn op de bereidwilligheid van individuele werkgevers. Vertaald naar het vraagstuk van in de arbeidsmarkt benodigde infrastructuur, betekent dit volgens hen dat er altijd enige vorm van publiek georganiseerde dienstverlening en werkplekken beschikbaar zal moeten blijven. Al is het alleen maar voor economisch slechtere tijden.

7.7 Het ontbreekt aan een duidelijke toekomstvisie en integrale sturing

Uit de enquête en interviews blijkt dat in de meeste gemeenten wel beleid is gemaakt gericht op het aan de slag helpen van de nieuwe doelgroep Participatiewet. Ook zijn gemeenten en bedrijven zich ervan bewust dat de nieuwe doelgroep steeds groter wordt, dat die zo regulier mogelijk aan de slag moet worden geholpen en dat dit aanpassingen in de uitvoeringsstructuur vergt.

Tegelijkertijd ontbreekt een duidelijk toekomstbeeld. In onze interviews zijn we weinig duidelijke meerjarige perspectieven tegengekomen ten aanzien van de dienstverlening aan de doelgroep en de daarbij passende uitvoeringsstructuur. Dat leidt tot gebrek aan perspectief voor sociaal ontwikkelbedrijven, als ook voor de doelgroep (zowel de Wsw'ers als de nieuwe doelgroep Participatiewet). Wanneer onduidelijk is wat het toekomstige takenpakket van het sociaal ontwikkelbedrijf gaat zijn, leidt dit volgens verschillende geïnterviewden (bedrijven, maar ook verschillende landelijke stakeholders hebben dit genoemd) op lange termijn tot risico's in het voortbestaan van de infrastructuur.

Uit de interviews blijkt verder dat er verschillende beelden zijn over de meest optimale toekomstige inrichting. Een deel van de gemeenten en bedrijven ziet dat in volledige samenvoeging van de oude en nieuwe infrastructuur (inclusief inkomensstaken). Andere zien vooral synergie tussen de oude infrastructuur en specifiek de re-integratietaken van de Participatiewet. Met name veel sociaal ontwikkelbedrijven geven specifiek aan niet verantwoordelijk te willen worden voor de inkomensstaken. De uitkeringsafhandeling wordt als bureaucratisch proces gezien, wat te ver af staat van de dienstverlening waarin men sterk is.

Naast het ontbreken van een duidelijk toekomstbeeld, horen we in de interviews ook terug dat er door gemeenten weinig integraal gestuurd wordt op de uitvoering van de Participatiewet. Het ontbreekt aan eenduidige (kwantitatieve) prestatie-indicatoren die inzicht geven in de mate waarin de doelgroep Participatiewet regulier aan de slag wordt geholpen. Bovendien zijn vaak meerdere organisaties verantwoordelijk voor de uitvoering van de arbeidsintegratie (sociaal ontwikkelbedrijf, gemeente, WSP) waardoor het lastig is vast te stellen welke organisatie waarop afgerekend kan worden.

In het verlengde daarvan geven verschillende landelijke stakeholders, maar vooral ook individuele gemeenten en bedrijven aan dat duidelijke sturing vanuit de rijksoverheid gemist wordt, al ziet men dit wel als een gevolg van de gewenste eigen beleidsvrijheid van gemeenten die bij deze wet in medebewind past. Door middel van het BUIG-budget worden gemeenten vooral geprikkeld om de bijstandsafhankelijkheid zo laag mogelijk te houden. Met de invoering van het vergoeden van LKS naar realisatie is in elk geval een belemmering weggenomen om dit instrument stevig in te zetten. Maar het is volgens veel respondenten niet duidelijk wanneer gemeenten succesvol zijn in het uitvoeren van de Participatiewet. Daarbij geldt ook dat inzicht in het presteren van gemeenten volgens hen soms lastig te verkrijgen is. Zo is landelijk inzichtelijk hoeveel mensen vanuit het Doelgroepregister aan het werk gaan, maar dit valt niet volledig onder de verantwoordelijkheid en invloedssfeer van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. Daarnaast is er inzicht in de realisatie van loonkostensubsidies, maar hieruit is volgens de respondenten niet te achterhalen welk deel daarvan regulier aan de slag is en welk deel binnen een beschutte werkomgeving.



7.8 Conclusies

De interviews die we hielden met gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven, individuele werkgevers en landelijke partners bevestigen en verdiepen in de eerste plaats het beeld dat we uit de ingevulde enquêtes destilleerden. Daarnaast hebben de interviews een aantal aanvullende inzichten opgeleverd. Samengevat zijn de belangrijkste (nieuwe) bevindingen uit de interviews:

- Er bestaan bij velen zorgen rondom de nieuwe doelgroep. De meest gehoorde zorg is dat in de praktijk blijkt dat een deel van de nieuwe doelgroep veel permanentere ondersteuning nodig heeft dan bij de opzet van de Participatiewet is voorzien. Deze groep kan daardoor mogelijk niet snel bij een reguliere werkgever aan de slag. Dit geldt niet alleen voor de doelgroep nieuw beschut, maar ook voor een deel van de groep die volgens de beleidstheorie via de banenafpraak aan de slag zou kunnen. Daardoor valt een deel van de doelgroep in de uitvoering tussen wal en schip: ze komen niet in aanmerking voor een indicatie nieuw beschut werken, maar het lukt ook niet om in een arbeidsovereenkomst duurzaam bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan. Een deel van de gemeenten kiest ervoor een oplossing te creëren voor deze groep; soms binnen hun sociaal ontwikkelbedrijf, soms door middel van andere meer experimentele vormen zoals een basisbaan. Daarbij ervaren gemeenten wel financiële knelpunten. In andere gemeenten is of wordt nog geen oplossing gecreëerd, wat betekent dat deze groep ofwel niet aan het werk is, of in enkele gevallen steeds voor korte tijd aan het werk is en dan weer terugvalt in de bijstand.
- De infrastructuur die bij de sociaal ontwikkelbedrijven is opgebouwd in het kader van de Wsw, wordt nu al of termijn als onvoldoende passend ervaren voor de uitvoering van de Participatiewet. Dat leidt ertoe dat ofwel de bestaande infrastructuur van het sociaal ontwikkelbedrijf passend gemaakt wordt, ofwel een nieuwe infrastructuur elders wordt opgebouwd. Beide varianten vergen een forse investering van gemeenten.
- Er worden knelpunten in de financiering ervaren, welke onder te verdelen zijn in twee categorieën: de financiële knelpunten die veroorzaakt worden door de dynamiek in de infrastructuur, en knelpunten die ervaren worden in de financiering van de Participatiewet.
- Door gemeenten en huidige sociaal ontwikkelbedrijven worden kansen bij reguliere werkgevers en sociale ondernemers nog niet volledig benut. Ook zouden sociaal ontwikkelbedrijven meer gebruik kunnen maken van de inkoopmogelijkheden die UWV biedt.
- Het ontbreekt voor de bedrijven en gemeenten aan een duidelijke toekomstvisie en integrale sturing op welke infrastructuur publiek nodig is om de doelen van de Participatiewet te realiseren. Het is niet duidelijk welke transitie in de infrastructuur nodig is.



HOOFDSTUK 8

Feitelijk behaalde resultaten met de Participatiewet

In dit hoofdstuk gaan we op basis van landelijke cijfers in op de resultaten die tot nu toe met de Participatiewet zijn behaald als het gaat om arbeidsinschakeling van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de doelgroep met arbeidsbeperkingen meten we dit af aan de inzet van de loonkostensubsidies (LKS) en de realisatie van 'nieuw beschut'. Het beschreven feitelijke resultaat van de Participatiewet is een belangrijke input voor onze synthese die we in hoofdstuk 9 van dit rapport beschrijven. Daarin relateren we deze resultaatcijfers aan onze kwalitatieve bevindingen uit de enquêtes en interviews. De resultaten zijn ons inziens mede een gevolg van hoe ver de publieke ondersteuningsinfrastructuur is in haar transitie om de doelen van de wet te realiseren.

8.1 Resultaten met betrekking tot brede doelgroep

In hoofdstuk 2 hebben we al aangegeven dat gemeenten op basis van de Participatiewet voor een brede groep het eerste aanspreekpunt zijn voor ondersteuning bij het vinden en behouden van werk. Het gaat om mensen, met en zonder uitkering, die hulp nodig hebben om mee te doen in de samenleving. Door invoering van de Participatiewet is de te ondersteunen doelgroep breder dan onder de WWB. Het gaat niet alleen meer om de klassieke bijstandspopulatie en nuggers, maar ook om mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in de Wsw of Wajong zouden zijn gestroomd.

Gemeenten bieden de brede doelgroep in de praktijk uiteenlopende re-integratie- en participatievoorzieningen gericht op meedoen, het leren van vaardigheden of het opdoen van werkervaring. Daarnaast zetten gemeenten structurele loonkostensubsidies (LKS), jobcoaches en beschut werk in als re-integratievoorziening om ook mensen met een arbeidsbeperking naar een baan te geleiden. Uit de laatste 'Factsheet Participatiewet' die het Ministerie van SZW in november 2022 publiceerde, blijkt dat gemeenten/ uitvoeringsorganisaties in juni 2022 in totaal 237.320 re-integratie- en participatievoorzieningen hebben ingezet voor in totaal 177.000 personen die onder de Participatiewet vallen.

Van de 237.320 ingezette voorzieningen, gaat het maar voor een beperkt deel om voorzieningen ten behoeve van de nieuwe doelgroep: 33.460 loonkostensubsidies²³, 16.610 jobcoachtrajecten en 5.570 werkplekken voor beschut werk. Het is zeer waarschijnlijk dat zeker de eerste twee voorzieningen deels zijn ingezet voor dezelfde personen met een arbeidsbeperking. Uit deze cijfers blijkt vooral ook dat het grootste deel van de voorzieningen ingezet is voor een bredere doelgroep van de Participatiewet dan alleen voor de mensen met een arbeidsbeperking.

Het meten van de uitstroomresultaten voor de brede doelgroep van de Participatiewet is complex, omdat het afhangt van verschillende factoren. Er zijn echter wel een aantal resultaten bekend die een beeld geven van de uitstroom van mensen uit de Participatiewet:

- Het aantal mensen dat een uitkering ontvangt op grond van de Participatiewet is afgenomen. In juni 2022 waren er volgens het CBS ongeveer 401.710 mensen met een bijstandsuitkering onder 65 jaar, wat een daling van zo'n 35.000 personen is ten opzichte van januari 2015 (436.150 uitkeringsontvangers).

Deze daling hangt echter niet alleen samen met hoe gemeenten de Participatiewet uitvoeren, maar ook met de economische situatie en het grote aantal beschikbare vacatures. Uit de regionale gegevens van de 'spanningsindicator' van het UWV blijkt dat er in het derde kwartaal, net als halverwege 2022, nog maar zes regio's waren waar géén sprake was van een 'zeer krappe' arbeidsmarkt. In deze zes regio's was volgens de cijfers van het UWV de arbeidsmarkt 'krap'. Dat wil zeggen dat er ook in deze regio's personeelstekorten bestonden, maar dat die tekorten minder groot waren dan in andere regio's. Uit cijfers van het UWV blijkt ook dat halverwege 2022 voor alle 92 beroepsgroepen waarvoor berekeningen worden gemaakt, de arbeidsmarktspanning uitkwam op een 'krappe' of 'zeer krappe' arbeidsmarkt. Het is tegen de achtergrond van deze zeer krappe arbeidsmarkt dat het reëel is te veronderstellen dat ook vanuit de bijstandspopulatie iedereen die zelfstandig en zonder ondersteuning naar werk kan, dat inmiddels allang gedaan heeft.

- Parallel aan de Participatiewet is de banenafpraak gemaakt tussen rijksoverheid, werkgevers- en werknemersorganisaties. De banenafpraak is gericht op het realiseren van meer banen voor mensen met arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers en moet voor 2026 zorgen voor 125.000 extra banen voor mensen met een ziekte of handicap, waarvan 100.000 in het reguliere bedrijfsleven. Deze afspraak is gemaakt zodat iemand die niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen, met ondersteuning bij een gewone werkgever aan het werk kan. Voor bedrijven betekent de banenafpraak dat zij ook mensen moeten aannemen met een arbeidsbeperking. Werkgevers met ongeveer 25 of meer werknemers moeten een bepaald percentage mensen met een ziekte of handicap in dienst nemen of inlenen. In het doelgroepregister kunnen werkgevers opzoeken of een kandidaat wel of niet onder de doelgroep van de banenafpraak valt.

²³ Het gaat op basis van CBS-cijfers om 29.900 loonkostensubsidies, 2.690 forfaitaire loonkostensubsidies en 870 tijdelijke loonkostensubsidies.

- De banenafpraak staat los van de Participatiewet. De banenafpraak geldt voor alle mensen met een arbeidsbeperking die voldoen aan de voorwaarden, ook als ze niet tot de doelgroep van de Participatiewet behoren. De werkgevers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de banenafpraak.²⁴ De banenafpraak kan gemeenten ondersteunen bij het realiseren van de doelstelling van de Participatiewet om zoveel mogelijk mensen zo regulier mogelijk aan de slag te krijgen.
- Het UWV houdt bij in hoeverre de banenafpraak wordt gerealiseerd. In het derde kwartaal 2022 staan vanuit de doelgroep Participatiewet 114.956 personen ingeschreven in het doelgroepregister. Daarvan zijn 60.870 personen aan de slag in een reguliere baan. Dat betekent dat in totaal 54.086 personen vanuit de doelgroep van de Participatiewet, die staan ingeschreven in het doelgroepregister, (nog) niet aan de slag zijn.

Later in dit hoofdstuk zullen we laten zien dat er, uitgaand van de verwachtingen bij de invoering van de Participatiewet, 35.950 personen met verminderde loonwaarde, die voorheen in de Wajong terecht zouden zijn gekomen, een bijstandsuitkering ontvangen. Deze groep valt naar verwachting grotendeels samen met de groep van 54.086 personen die ingeschreven staat in het doelgroepregister en dus (nog) niet aan de slag is. Er moet echter van worden uitgegaan dat een deel van deze 54.086 personen geen uitkering ontvangt: dat zijn de zogenaamde nuggers.

Voorgaande maakt duidelijk dat er zeker meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk gekomen zijn sinds de invoering van de Participatiewet en dat ook het aantal uitkeringen uit de Participatiewet sinds 2015 is afgenomen. De cijfers tonen echter ook aan dat er nog een grote groep mensen met een arbeidsmarktbeperking is voor wie de doelstellingen van de Participatiewet – in dit geval het vergroten van hun arbeidsparticipatie – nog niet gerealiseerd is. Deze tussenconclusie is ook al in 2019 door het SCP getrokken in de evaluatie van de Participatiewet.

In het vervolg van dit hoofdstuk verdiepen we het inzicht in de behaalde resultaten voor de doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking van de Participatiewet. We gaan na in hoeverre de beoogde inzet van de loonkostensubsidies (LKS) en van ‘nieuw beschut’ in de praktijk tot stand zijn gekomen.

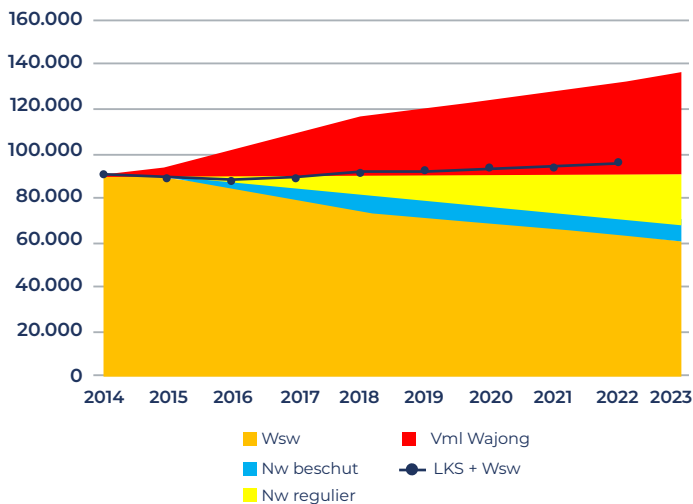
8.2 Inzet LKS in de praktijk

In hoofdstuk 2 zagen we dat een belangrijke verandering van de Participatiewet is dat de doelgroep van de Wsw geleidelijk wordt vervangen door een nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde. Belangrijk is ook dat deze doelgroep voor een derde aan de slag zal gaan op een beschutte werkplek (nieuw beschut) en voor twee derde (eventueel met inzet van een loonkostensubsidie) een dienstbetrekking zou moeten krijgen bij een reguliere werkgever (begeleiding regulier). De totale nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde is naar verwachting groter dan die van de Wsw, omdat ook de mensen met baankansen die voorheen onder de Wajong vielen, behoren tot de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. De middelen om deze groep aan de slag te helpen en te houden zijn echter beperkt. We merken daarbij ook op dat de totale doelgroep van de Participatiewet groter is dan alleen de nieuwe doelgroepen die voor 2015 in de Wajong of Wsw zouden zijn gestroomd. Er waren ultimo 2022 circa 400.000 personen afhankelijk van een bijstandsuitkering. Voor het (klassieke) bijstandsdeel is echter met de invoering van de Participatiewet op systeemniveau weinig veranderd. In de praktijk zitten in deze klassieke bijstandsgroep ook mensen voor wie een verminderde loonwaarde is gemeten en voor wie bijvoorbeeld LKS ingezet zou kunnen worden.

Voor de financiering van de inzet van LKS door gemeenten geldt dat gemeenten vanuit de BUIG-gelden middelen ontvangen voor de inzet van LKS voor mensen uit de doelgroep van de Participatiewet. Gemeenten mogen LKS inzetten met het BUIG-budget als er een verminderde loonwaarde is vastgesteld op basis van een landelijk vastgestelde loonwaardemetingmethode.

De vraag is hoe de gemeenten presteren op het aan de slag helpen van de nieuwe doelgroep. Daartoe gaan we na hoeveel mensen met een loonkostensubsidie aan de slag zijn geholpen. We presenteren op basis van cijfers van CBS Statline de aantallen per jaar en vergelijken die in de volgende grafiek met de aantallen waarmee door de wetgever rekening werd gehouden bij de invoering van de Participatiewet. We realiseren ons dat dit ramingen zijn van rond 2012/2013 en dat situaties in gemeenten/arbeidsmarktregio's sinds die tijd best wel veranderd kunnen zijn. Ook zijn we ons ervan bewust dat, gezien het feit dat gemeenten ook LKS inzetten voor de klassieke bijstandspopulatie, de inzet van LKS geen volledig harde maatstaf is om te bepalen of er sinds 2015 meer of minder mensen met een arbeidsbeperking aan het werk zijn.

²⁴ Als werkgever zijn gemeenten (uiteraard) medeverantwoordelijk voor het realiseren van de banenafpraak. Als uitvoerder van de Participatiewet zijn gemeenten niet verantwoordelijk. De banenafpraak is geen onderdeel van de Participatiewet en betreft een grotere groep dan alleen de mensen met arbeidsbeperkingen in de Participatiewet. Het gaat ook om mensen in de Wajong, mensen wiens Wajong-aanvraag in de periode net voor de start Participatiewet is afgewezen en (om een relatief kleine groep) mensen in de Wsw en ID/Wiw-banen.

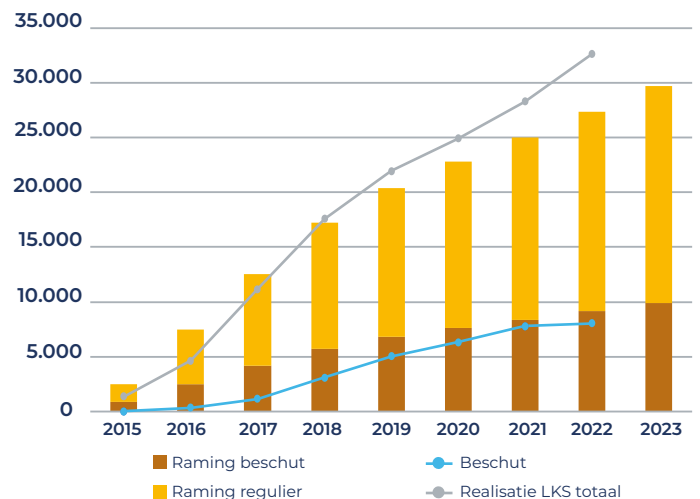


In de grafiek maken we een uitsnede tot en met 2023 van de grafiek die we eerder in hoofdstuk 2 toonden. Het gaat om de landelijke ramingen van het aantal Wsw'ers, nieuw beschutte banen, begeleiding regulier en voormalig Wajong. We laten tevens zien hoe de optelsom van het werkelijke aantal mensen met een loonkostensubsidie²³ en het aantal mensen in de Wsw zich ontwikkelt. Dat aantal geeft aan hoeveel mensen met verminderde loonwaarde in totaal daadwerkelijk met ondersteuning door de gemeenten aan de slag zijn. We zien dat het totale aantal na de invoering van de Participatiewet tot en met 2016 omlaag ging. Daarna zien we elk jaar een stijging. Dat betekent dat de groei van het aantal mensen dat aan de slag is met een loonkostensubsidie elk jaar groter is dan de krimp van het aantal mensen in de Wsw. Ofwel, het aantal mensen met verminderde loonwaarde dat elk jaar door de gemeenten (landelijk) wordt ondersteund, neemt elk jaar toe.

In 2022 zijn meer mensen met LKS aan de slag geholpen dan waarmee in de Participatiewet bij de invoering rekening werd gehouden. Er werd rekening gehouden met 27.500 personen met een loonkostensubsidie. De realisatie is in september 2022 in totaal 32.550 personen met een loonkostensubsidie.

We merken daarbij op dat het aantal personen met verminderde loonwaarde in de Participatiewet ultimo 2022 volgens de verwachtingen gelijk is aan 68.500. Als we uitgaan van de aantallen waarmee is gerekend bij de invoering van de Participatiewet (dat is niet het gerealiseerde aantal; het gerealiseerde aantal is niet bekend), zouden op dit moment 35.950 personen (68.500 minus 32.550) met verminderde loonwaarde geen werk hebben en een uitkering ontvangen. Zij zijn afhankelijk van een bijstandsuitkering. De zogenoemde groep nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) wordt hierin niet meegerekend.

In de volgende grafiek brengen we naast het totaal aantal personen dat met LKS aan de slag is geholpen ook het aantal personen uit de nieuwe doelgroepen in beeld dat (met LKS) aan de slag is op een beschutte werkplek.



We zien dat het aantal nieuw beschutte werkplekken achterblijft bij de ramingen oftewel de aantallen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling. De landelijke taakstelling in 2022 was gelijk aan 9.500.²⁴ De realisatie in 2022 was gelijk aan 8.032²⁵.

Kortom, er worden meer mensen met LKS aan de slag geholpen dan waarmee is gerekend bij de invoering van de Participatiewet en waarvoor middelen voor de begeleiding beschikbaar zijn gesteld. Naar verwachting is er – los van de nuggers – ook een grote groep bijstandsgerechtigden met verminderde loonwaarde en baankansen, die (nog) niet aan de slag is geholpen. Ten aanzien van de doelgroep beschut geldt dat de aantallen in de ministeriële regeling voor circa twee derde worden gerealiseerd.

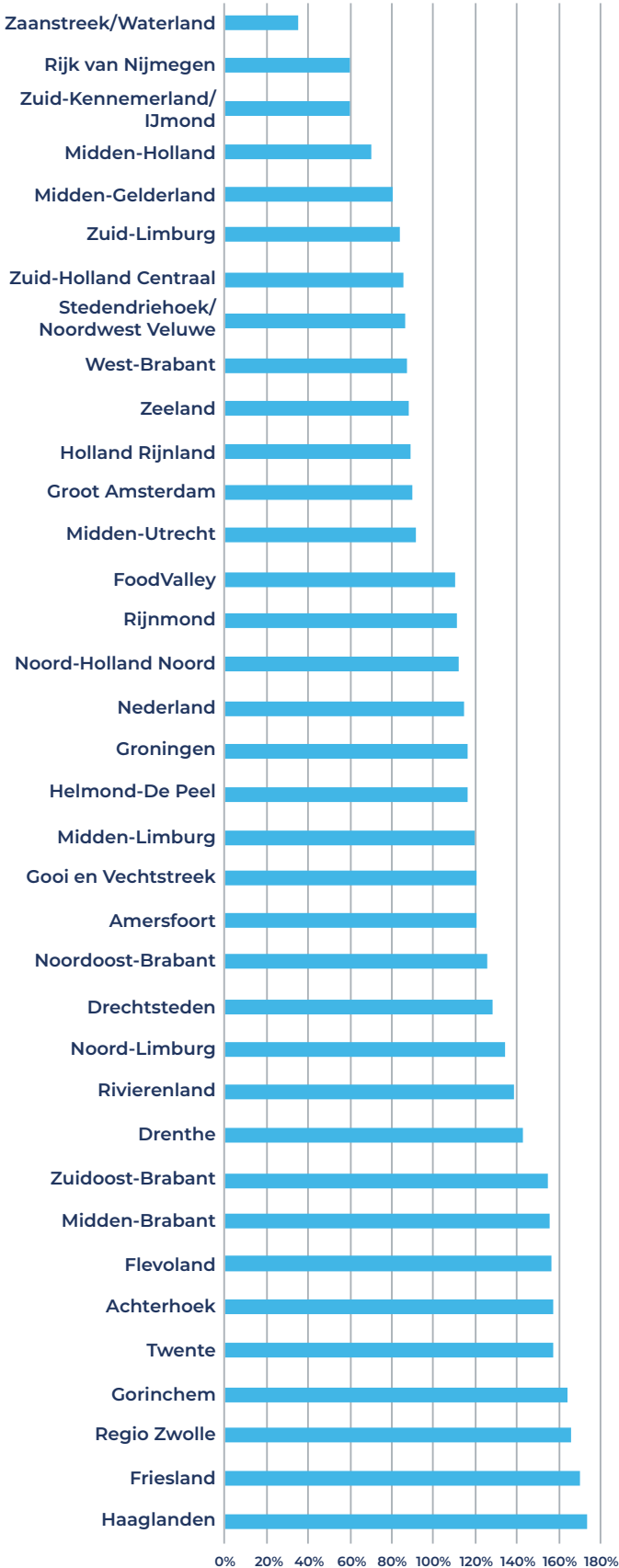
²³ Het gaat om zowel mensen uit de doelgroep beschut als om mensen met een loonkostensubsidie zonder beschut-indicatie. Mensen op een beschutte werkplek ontvangen in de systematiek van de Participatiewet ook een loonkostensubsidie.

²⁴ Staatscourant 21-12-2020.

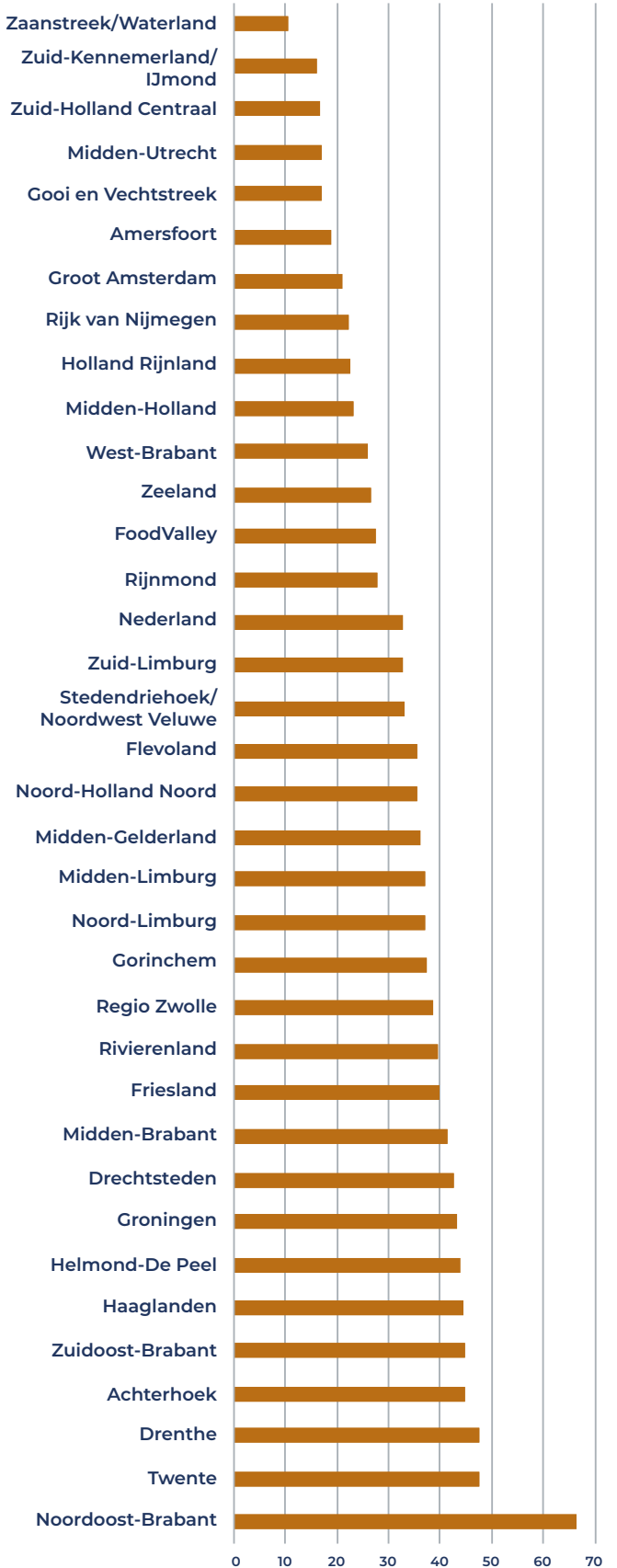
²⁵ Bron: Dashboard beschut werk UWV

8.3 Loonkostensubsidies in de arbeidsmarktregio

LKS als % oorspronkelijke verwachting



LKS per 10.000 personen in de beroepsbevolking



Er zijn tot en met september 2022 in totaal 32.550 personen met een loonkostensubsidie aan de slag geholpen. Hier is de vraag relevant hoe de verdeling van het aantal personen dat met LKS aan de slag geholpen is eruitziet over het land. In de volgende grafiek brengen we de realisatie het aantal gerealiseerde plaatsingen met LKS per arbeidsmarktregio in procenten in beeld. We zetten de aantallen per arbeidsmarktregio af tegen het totaal aantal mensen dat volgens de ramingen uit de Participatiewet aan de slag zou moeten zijn.

We zien grote verschillen tussen de arbeidsmarktregio's. Op landelijk niveau is het percentage 114%. Dat betekent dat er 14% meer mensen met LKS aan de slag zijn geholpen dan waarmee is gerekend in de Participatiewet. Maar in de arbeidsmarktregio

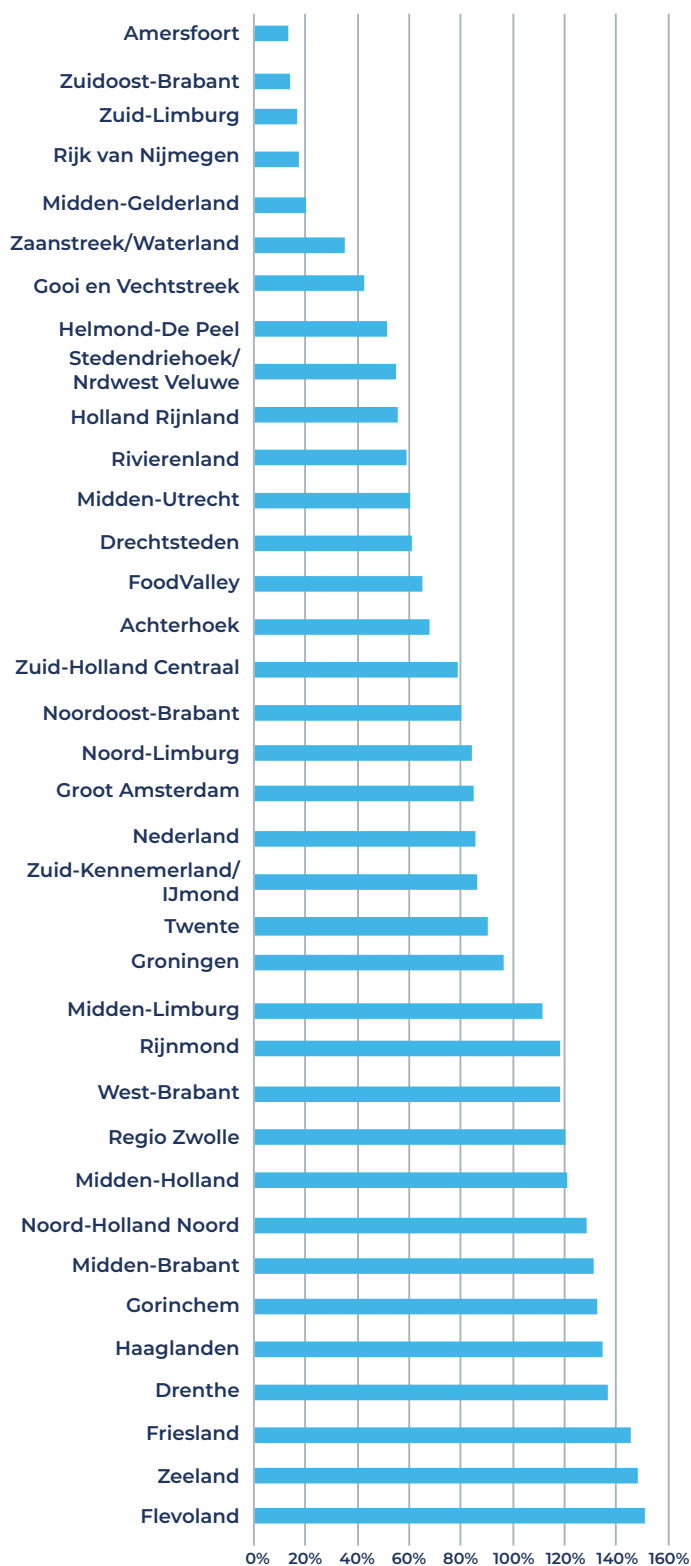
waar relatief de meeste mensen met LKS aan de slag zijn geholpen, is het percentage 174%. In de arbeidsmarktregio met het kleinste aantal LKS'ers (ten opzichte van het aantal waarmee rekening is gehouden), is het percentage 35%. Dat betekent dat het aantal gerealiseerde loonkostensubsidies 65% lager is dan waarmee rekening is gehouden.

Uitgedrukt in aantallen per 10.000 personen in de beroepsbevolking zijn er 33 personen aan de slag op een beschutte werkplek. In de arbeidsmarktregio met het hoogste aantal, zijn er 67 personen op de 10.000 personen in de beroepsbevolking aan de slag geholpen met LKS. In de arbeidsmarkt met het laagste aantal zijn er 11 personen per 10.000 personen in de beroepsbevolking aan de slag geholpen met LKS.

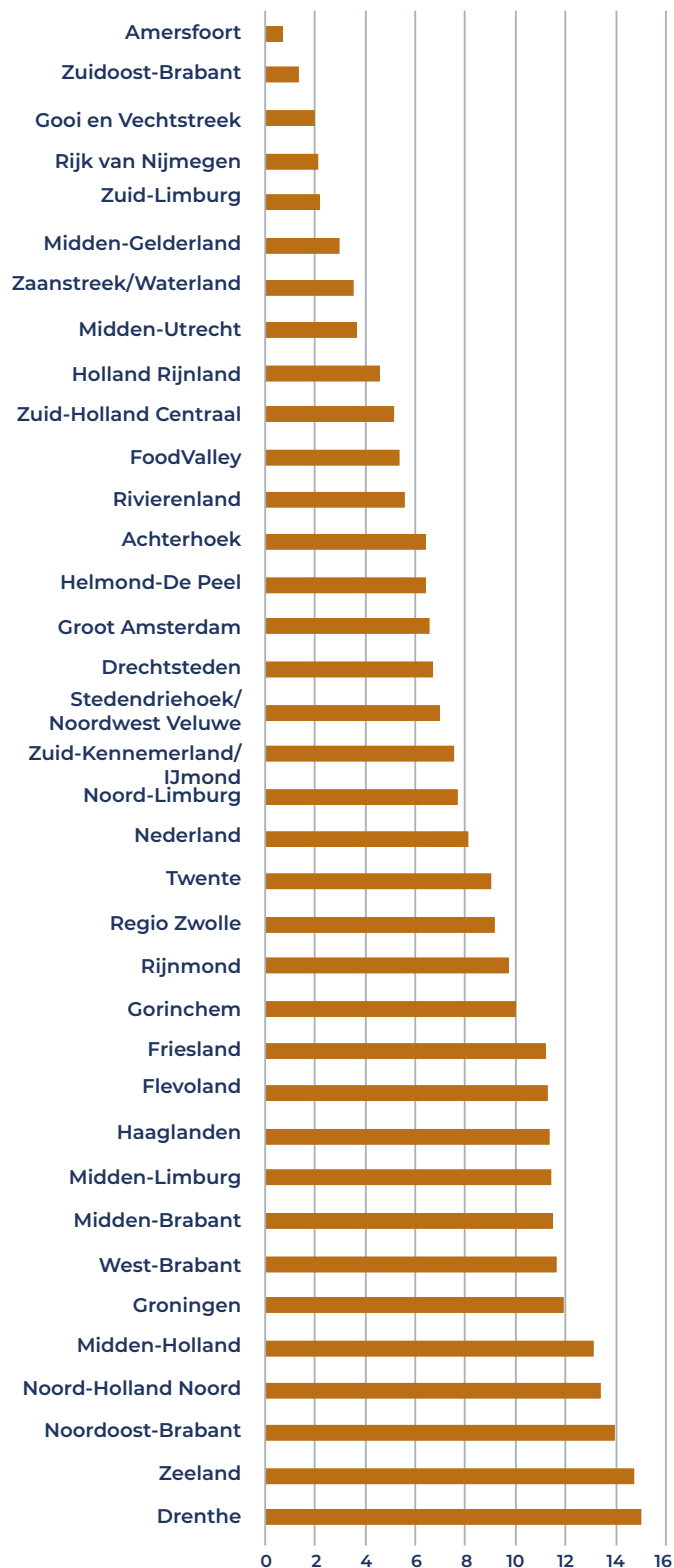


8.4 Beschut werk in de arbeidsmarktregio

Beschut als % oorspronkelijke verwachting



LKS per 10.000 personen in de beroepsbevolking'



Voor dit onderzoek is de vraag tevens relevant hoe de verdeling van het aantal nieuwe beschutte werkplekken eruitziet over het land. In de volgende grafiek brengen we de realisatie van het aantal nieuwe beschutte werkplekken per arbeidsmarktregio in beeld. We zetten het aantal beschutte werkplekken per arbeidsmarktregio af tegen het totaal aantal nieuwe beschutte werkplekken waarmee in de Participatiewet rekening wordt gehouden. De situaties in gemeenten/arbeidsmarktregio's zijn sinds die tijd veranderd. De ramingen en verwachtingen bij de invoering van de Participatiewet zijn sindsdien niet geactualiseerd. Er is niet onderzocht hoe de realisaties zich verhouden tot de verwachtingen bij de invoering van de Participatiewet. Het verdient volgens ons aanbeveling om hiernaar onderzoek te doen. Dat geeft inzicht in de aard en omvang van de doelgroep en de mate waarin deze aan de slag is en wordt ondersteund en in de mate waarin dat nog niet het geval is.

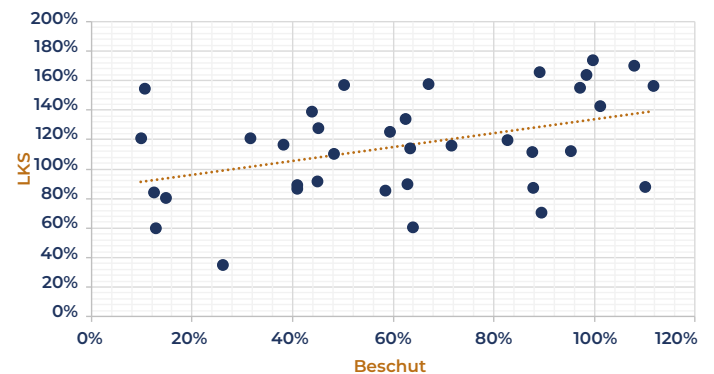
We zien grote verschillen tussen de arbeidsmarktregio's. Op landelijk niveau is het percentage circa 85%. Dat betekent dat er 15% minder mensen op een beschutte werkplek aan de slag zijn geholpen dan waarmee is gerekend in de Participatiewet. Maar in de arbeidsmarktregio waar de meeste mensen op een beschutte werkplek aan de slag zijn geholpen, is het percentage 151%. Daar worden dus meer beschutte werkplekken gerealiseerd dan opgenomen in de ministeriële regeling. In de arbeidsmarktregio met het kleinste aantal beschutte werkplekken (ten opzichte van het aantal waarmee rekening is gehouden), is het percentage 13%. Dat betekent dat het aantal gerealiseerde nieuw beschutte werkplekken 13% bedraagt van het aantal waarmee rekening is gehouden.

Uitgedrukt in aantallen per 10.000 personen in de beroepsbevolking hebben er landelijk 8 personen met een indicatie beschut een baan. In de arbeidsmarktregio met het hoogste aantal, zijn er 15 personen op de 10.000 personen in de beroepsbevolking aan de slag met een indicatie beschut. In de arbeidsmarkt met het laagste aantal is er (afgerond) 1 persoon per 10.000 personen in de beroepsbevolking aan de slag met een indicatie beschut.

8.5 Beschut werk en loonkostensubsidies

De vraag die opkomt is of er een relatie is tussen het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken en het totaal aantal loonkostensubsidies dat door gemeenten wordt gerealiseerd. Als gemeenten actief zijn bij het realiseren van loonkostensubsidies, betekent dat dan dat zij actief zijn bij het aan de slag helpen van mensen met verminderde loonwaarde in het algemeen?

In de volgende grafiek zetten we het aantal LKS af tegen het aantal beschutte werkplekken²⁸ (beide als percentage van het aantal waarmee rekening wordt gehouden in de Participatiewet). We realiseren ons dat dit voor zowel LKS als beschut werk ramingen zijn van rond 2012/2013, en dat situaties in de arbeidsmarktregio's sinds die tijd veranderd kunnen zijn.



We zien een heel beperkt, nauwelijks significant positief verband. Er zijn arbeidsmarktregio's met weinig beschutte plekken, waar een hoog aantal LKS wordt gerealiseerd en regio's met veel beschutte plekken, waar weinig LKS wordt gerealiseerd. We kunnen dus concluderen dat gemeenten keuzes maken in de groepen die zij ondersteunen. Als een gemeente actief is bij het aan de slag helpen van mensen met een loonkostensubsidie bij met name reguliere werkgevers, betekent dat niet per se dat de brede doelgroep met een beperkte loonwaarde intensief wordt ondersteund. Gemeenten hebben dus verschillende prioriteiten.

8.6 Organisatie-inrichting

Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan de uitvoering van de Participatiewet. Zoals we eerder in dit rapport hebben beschreven, worden sommige sociaal ontwikkelbedrijven samengevoegd met de sociale dienst. Andere sociaal ontwikkelbedrijven worden volledig verantwoordelijk voor het werk- en re-integratiebeleid in het kader van de Participatiewet. Weer andere sociaal ontwikkelbedrijven voeren partieel de werk- en re-integratietaken uit. De andere taken worden voor rekening genomen door de (klassieke) sociale dienst.

We zijn nagegaan of er patronen zijn te herkennen in de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd en het aantal mensen met afstand tot de arbeidsmarkt dat aan de slag wordt geholpen. De volgende tabel laat het relatieve aantal loonkostensubsidies en het aantal nieuwe beschutte werkplekken zien in de gebieden van verschillende typen bedrijven, ongeacht of het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is voor de uitvoering. De tabel laat opvallende uitkomsten zien.

Soort bedrijf	LKS	Beschut
Regio's met krimp	120%	61%
Regio's zonder krimp	115%	71%
Gecombineerd bedrijf	132%	57%
Integraal werkbedrijf	107%	58%
Partieel werkbedrijf	117%	81%
Bedrijf voor beschutte arbeid	119%	55%
SW-bedrijf	112%	6%

Een hypothese zou kunnen zijn dat als de sociaal ontwikkelbedrijven in een regio krimpen, dat er sociale infrastructuur verdwijnt, waardoor er minder mensen vanuit de nieuwe doelgroep aan de slag worden geholpen. In de tabel zien we echter dat in de regio's waar sprake is van krimp van het sociaal ontwikkelbedrijf, het aantal loonkostensubsidies als percentage van het verwachte aantal loonkostensubsidies hoger is dan de index voor de regio's waar geen sprake is van krimp van het sociaal ontwikkelbedrijf. Maar voor het aantal beschutte werkplekken geldt weer dat de index in de gebieden met krimpbedrijven lager is dan in de gebieden waar het bedrijf niet krimpt. Hieruit kunnen we de conclusie trekken dat als bedrijven krimpen, dat er niet per se op wijst dat er minder mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag worden geholpen. Kennelijk wordt de ondersteuning in voldoende mate opgevangen door (in de meeste gevallen) de sociale dienst.

Dat spoort met verschillende voorbeelden bij gemeenten, waarbij binnen de sociale dienst een aparte afdeling wordt opgezet die volledig gericht is op het plaatsen van mensen met een beperking bij reguliere werkgevers.

Ten aanzien van de doelgroep beschut is er mogelijk wel een verband met de krimp van de bedrijven. We zien dat het relatieve aantal beschutte werkplekken in gebieden met krimpbedrijven lager is dan het relatieve aantal beschutte werkplekken in gebieden waar geen krimp van de sociaal ontwikkelbedrijven wordt verwacht. Mogelijk wijst dat erop dat met het krimpen van de SW-infrastructuur, de mogelijkheden om mensen met een indicatie beschut te plaatsen minder worden, wat effect heeft op het aantal mensen dat daadwerkelijk aan de slag gaat.

Als we kijken naar de taken van het sociaal ontwikkelbedrijf, zien we dat er met name veel loonkostensubsidies worden verstrekt in gebieden met gecombineerde bedrijven, oftewel de bedrijven waarin het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf is samengevoegd met de sociale dienst. Een mogelijke verklaring is dat als de uitvoeringsorganisatie grip heeft op het gehele proces, de kans omhoog gaat dat mensen met beperkte loonwaarde met een loonkostensubsidie aan de slag worden geholpen. We zien echter dat bij de integrale werkbedrijven geen sprake is van een opvallend hoog aantal loonkostensubsidies. Mogelijk heeft dat ermee te maken dat deze bedrijven niet altijd (volledige) regie hebben op de toegang.

Voor wat betreft beschut werk, zien we dat er relatief veel mensen met een indicatie beschut worden geplaatst in gebieden waar sprake is van een partieel werkbedrijf, waar de re-integratietaken dus gedeeld worden met de sociale dienst. Hiervoor hebben we geen passende verklaring. De doelgroep 'beschut' is echt een andere doelgroep dan die met begeleiding en een LKS bij reguliere werkgevers geplaatst kan worden.

Samengevat levert onze nadere analyse op de landelijke cijfers over LKS en de realisatie van plaatsingen van mensen met de indicatie beschut vooral de volgende conclusies op. Ten eerste dat als de sociale dienst en het voormalige klassieke sociaal ontwikkelbedrijf volledig geïntegreerd zijn in een gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf, er relatief veel mensen met een loonkostensubsidie aan de slag worden geholpen. Ten tweede valt te concluderen dat als de focus van het sociaal ontwikkelbedrijf meer gericht is op het op klassieke wijze (conform de Wsw) aan de slag helpen van mensen, dat dat leidt tot een groter aantal nieuwe beschutte werkplekken.

8.7 Regulier aan de slag met LKS

De doelstelling van de Participatiewet is dat zoveel mogelijk mensen aan de slag gaan in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. In de Participatiewet is er rekening mee gehouden dat twee derde van de LKS'ers in een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers aan de slag gaat en dat een derde van de LKS'ers (met een indicatie beschut) aan de slag gaat op een beschutte werkplek.

Het is de vraag in hoeverre gemeenten hierin zijn geslaagd. Het aantal gerealiseerde loonkostensubsidies is bekend. Het aantal beschutte werkplekken is eveneens bekend. Deze aantallen kunnen per gemeente worden opgezocht op CBS Statline. Er is echter geen statistiek die bijhoudt in hoeverre mensen ook echt in dienst zijn bij een reguliere werkgever. Dat is opvallend omdat het gaat om de kerndoelstelling van de Participatiewet, namelijk inclusie.

In onze enquête geven gemeenten aan dat 23% van de LKS'ers een dienstbetrekking heeft bij reguliere werkgevers. Dat is fors lager dan het cijfer waarmee SZW heeft gerekend.

Wij twijfelen echter over de betrouwbaarheid van dat cijfer. Dat komt doordat de cijfers in verschillende publicaties flink uiteenlopen. Volgens de Sectorinformatie 2021 van Cedris is 60% van de mensen met inzet van LKS aan de slag in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. In de Sectorinformatie 2020 stond echter dat 70% van de mensen met LKS nog een dienstbetrekking had bij het sociaal ontwikkelbedrijf, oftewel dat maximaal 30% een dienstbetrekking had bij een reguliere werkgever. Op basis van cijfers van het UWV kunnen we ook een indicatie krijgen van het aantal mensen met LKS met een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers. Uitgaand van de cijfers van het UWV zijn er ultimo 2020 maximaal 12.557 mensen met LKS in dienst bij een sociaal ontwikkelbedrijf of een andere aan de gemeente gelieerde instelling. Dat komt neer op circa 50% van het totaal aantal personen met LKS. Dat betekent dat volgens het UWV ten minste 50% van de LKS'ers bij een reguliere werkgever werkt.

Kortom, we weten dat er meer loonkostensubsidies zijn gerealiseerd dan waarmee is gerekend bij de invoering van de Participatiewet. Er zijn echter geen betrouwbare cijfers voorhanden om vast te stellen of gemeenten er nu wel of niet in zijn geslaagd om deze plekken voor ten minste twee derde deel ook echt te realiseren in de vorm van dienstbetrekkingen bij reguliere werkgevers. De landelijke monitoring van de Participatiewet schiet volgens ons op dit punt tekort.

8.8 Conclusies

Uit landelijke cijfers blijkt dat er meer mensen met LKS aan de slag zijn geholpen dan waarmee is gerekend bij de invoering van de Participatiewet en voor wie middelen voor de begeleiding beschikbaar zijn gesteld. De landelijke cijfers laten grote verschillen zien tussen de arbeidsmarktregio's in het gebruik van LKS.

Ten aanzien van de doelgroep beschut geldt dat de aantallen in de ministeriële regeling voor circa twee derde worden gerealiseerd. Ook hier laten de landelijke cijfers grote verschillen zien tussen de arbeidsmarktregio's.

Er blijkt een nauwelijks significant verband tussen het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken en het totaal aantal loonkostensubsidies dat door gemeenten wordt gerealiseerd. We concluderen dan ook dat, conform de gegeven beleidsvrijheid, gemeenten eigen keuzes maken in en focus leggen bij de groepen die zij ondersteunen. Als een gemeente actief is bij het aan de slag helpen van mensen met een loonkostensubsidie bij met name reguliere werkgevers, betekent dat niet per se dat de brede doelgroep met een beperkte loonwaarde of een grote begeleidingsbehoefte intensief wordt ondersteund.

Naar verwachting is er – los van de nuggers – ook een grote groep bijstandsgerechtigden met verminderde loonwaarde en baankansen, die (nog) niet aan de slag is geholpen met een LKS of een beschutte werkplek. Als we afgaan op de cijfers uit het doelgroepregister, gaat het om een grote groep van 54.086 personen die in het kader van de Participatiewet onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten valt, maar (nog) niet aan de slag is en werkloos thuis zit.

We kunnen op basis van onze analyses niet concluderen dat als er sprake is van krimp van de infrastructuur van het sociaal ontwikkelbedrijf, dat dan nadelige invloed heeft op het aantal mensen met een beperking dat aan de slag wordt geholpen. We kunnen wel concluderen dat als de sociale dienst en het voormalige klassieke sociaal ontwikkelbedrijf volledig geïntegreerd zijn in een gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf, er relatief veel mensen met een loonkostensubsidie aan de slag worden geholpen. Tot slot kunnen we mogelijk concluderen dat als de focus van het sociaal ontwikkelbedrijf meer gericht is op het op klassieke wijze (conform de Wsw) aan de slag helpen van mensen, dat dat leidt tot een groter aantal nieuwe beschutte werkplekken.



HOOFDSTUK 9

Synthese op de onderzoeksbevindingen

Dit slothoofdstuk bevat onze synthese op onze onderzoeksbevindingen. De knelpunten die hieruit naar voren komen over de huidige ondersteuningsinfrastructuur voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, zijn meegenomen in de toekomstscenario's voor de sociaal ontwikkelbedrijven die we in deel B van dit rapport beschrijven.

9.1 De bedoeling van de Participatiewet

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De Participatiewet moet bijdragen aan de ambitie van de overheid om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt voor jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Het vorige stelsel van voorzieningen was te complex, had onbedoelde bijeffecten en paste niet meer bij de arbeidsmarkt. Zonder beleidsbijstelling zouden de kosten verder stijgen en dreigde het maatschappelijk en politiek draagvlak voor het stelsel te verdwijnen. Slechts een beperkt deel van de mensen die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen vond een baan, voornamelijk in het kader van de Wet sociale werkvoorziening. Een grotere en groeiende groep kwam daarvoor niet in aanmerking en viel tussen wal en schip. Daarom is gekozen voor één regeling, zodat voor iedereen, ongeacht de uitkeringsachtergrond, hetzelfde instrumentarium beschikbaar is, om vervolgens maatwerk te kunnen bieden en mensen zoveel mogelijk te laten participeren op de reguliere arbeidsmarkt.²⁹

Doordat met invoering van de Participatiewet de toegang tot de Wsw is afgesloten en doordat de Wajong alleen nog beschikbaar is voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsbeperkt zijn, worden de gemeenten verantwoordelijk voor een elk jaar grotere groep mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. De figuur op het voorblad van dit rapport (toegelicht in paragraaf 2.1) is onze grafische weergave van de ontwikkeling van de doelgroepen van de Participatiewet waar de wetgever van uit is gegaan.

Onder de Wsw waren mensen met verminderde loonwaarde grotendeels in dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf. In de Participatiewet is gerekend met eenzelfde aantal personen met beperkte loonwaarde (de nieuwe doelgroep) dat in de structurele situatie met ondersteuning van de gemeente aan de slag is. Deze groep zou voor een derde een beschutte werkplek moeten krijgen. Dat betreft de nieuwe doelgroep beschut. De overige twee derde van de nieuwe doelgroep heeft een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. De werkgever ontvangt hiervoor een loonkostensubsidie van de gemeente. In de financiering van de Participatiewet is met deze aantallen rekening gehouden. Er is bij de invoering uitgegaan van een structurele besparing op de naar gemeenten over te hevelen middelen vanwege lagere kosten van beschut werk en

begeleiding bij werkgevers dan de kosten van de Wsw. Voor de overige groep mensen met een beperkte loonwaarde die voorheen in de Wajong terecht zou zijn gekomen, is budgettair neutraal budget overgeheveld van het UWV naar de gemeenten.

De uitgangspunten en financiering van de Participatiewet impliceren ook dat er forse veranderingen optreden voor de klassieke sociaal ontwikkelbedrijven: de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wsw. We noemen deze bedrijven onder de Participatiewet de sociaal ontwikkelbedrijven. De Wsw'ers waren grotendeels in dienst en aan de slag bij de voormalig sociaal werkbedrijven. De Participatiewet schrijft echter niet dwingend voor dat deze beschutte werkplekken gerealiseerd zouden moeten worden bij de huidige sociaal ontwikkelbedrijven, maar sluit dit ook niet uit. Op papier lijkt dit op voorhand ook logisch om te doen, omdat bij deze bedrijven de infrastructuur al decennialang aanwezig is. Indien alle gemeenten dit zouden doen, zou in de structurele situatie in theorie maximaal een derde van de nieuwe doelgroep in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

9.2 Uitvoering van de Participatiewet

Voor het realiseren van de doelstellingen van de Participatiewet is het aan elke gemeente om eigen keuzes te maken in hoe (met inzet van zelf te kiezen voorzieningen en met inzet van welke uitvoeringsorganisaties) de mensen met afstand tot de arbeidsmarkt ondersteund moeten worden om uiteindelijk via werk (meer) te participeren in de samenleving. Uiteindelijk kan het resultaat van deze beleidsvrijheid zijn dat per gemeente er een verschillende ondersteuningsinfrastructuur beschikbaar is voor mensen die hulp nodig hebben bij het vinden en behouden van werk. Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat bijna overal de benodigde en door de SER geadviseerde functionaliteiten om mensen aan werk te krijgen en te houden (zie figuur hieronder) ingevuld worden binnen de infrastructuur die gemeenten hebben georganiseerd en waar mogelijk worden afgestemd op de diverse klantstromen.

²⁹ Memorie van toelichting bij de Participatiewet.

Uit de laatste 'Factsheet Participatiewet' die het Ministerie van SZW in november 2022 publiceerde, blijkt verder dat vanuit deze infrastructuur landelijk in juni 2022 in totaal 237.320 re-integratie- en participatievoorzieningen zijn ingezet voor in totaal 177.000 personen die onder de Participatiewet vallen. Van de 237.320 ingezette voorzieningen, gaat het voor een deel om voorzieningen ten behoeve van de nieuwe doelgroep (55.640, oftewel 23%). Het grootste deel van de re-integratie- en participatievoorzieningen zetten gemeenten dus in voor de bredere doelgroep van de Participatiewet, waarschijnlijk vooral ten behoeve de klassieke bijstandsgroep. Deze wordt in veel gemeenten nog bediend vanuit klassieke re-integratieafdelingen van sociale diensten (wel of niet samengevoegd met het sociaal werkbedrijf).

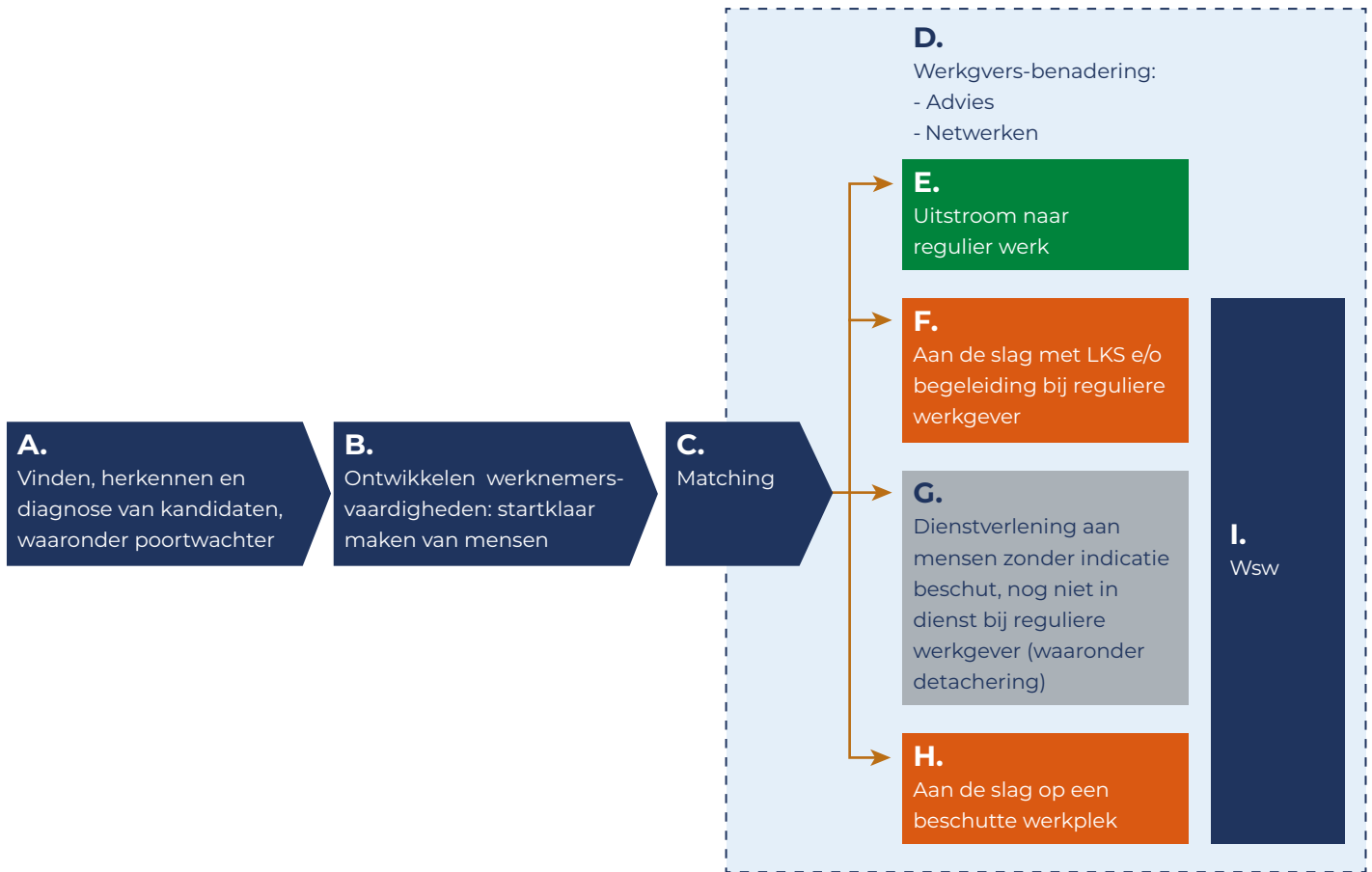
De ondersteuningsinfrastructuur die nu binnen gemeenten georganiseerd is, is organisatieoverstijgend en toont de rol en positie van de verschillende uitvoeringsorganisaties bij het uitvoeren van de benodigde functionaliteiten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Het gaat in de praktijk dan met name om de sociale dienst, het sociaal ontwikkelbedrijf en het werkgeversservicepunt. De sociale dienst en het sociaal ontwikkelbedrijf kunnen zowel een gemeentelijke afdeling of dienst zijn als een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten.

Gemeenten zitten met de Participatiewet in een langdurige transitie, waarbij de huidige doelgroep van de Wsw geleidelijk vervangen wordt door een (uiteindelijk) grotere, nieuwe doelgroep van bijstandsgerechtigden met arbeidsbeperkingen. De verantwoordelijkheid voor de uitstroombetovordering van de klassieke bijstandsgroep en de nuggers is gebleven en gemeenten zetten daar (zo blijkt uit voorgaande cijfers van het ministerie) volop re-integratie- en participatievoorzieningen op in. Voor de nieuwe doelgroep van arbeidsbeperkten moet de infrastructuur worden heringericht/aangepast en meebewegen met de veranderende klantstromen en -aantallen. Gemeenten moeten hierop een duidelijk perspectief schetsen met het oog op een doelmatige uitvoering. Hierdoor weten medewerkers bij sociale diensten en sociaal ontwikkelbedrijven die met deze nieuwe doelgroepen aan de slag moeten of (in geval van de bedrijven) kunnen, wat van ze verwacht wordt en waar ze aan toe zijn.

Vanuit het perspectief van de sociaal ontwikkelbedrijven is het dominante knelpunt daarmee dat er geen nieuwe Wsw'ers meer instromen, maar dat er wel een vanaf 1950 opgebouwde infrastructuur staat. Dat is een realiteit, terwijl tegelijkertijd de dominante beleidsfilosofie onder de Participatiewet is (geworden) dat mensen met een beperking, op de groep van beschermt werk na, bij reguliere werkgevers in dienst moeten komen. Puur de instandhouding van de bij de sociaal ontwikkelbedrijven opgebouwde infrastructuur is voor gemeenten geen doel op zich.

De infrastructuur die nodig is om, ook voor de doelgroep van arbeidsbeperkten, de doelen van de Participatiewet te realiseren is op hoofdlijnen weergegeven in de figuur hieronder.

Uit ons onderzoek komt beeld dat de functionaliteiten uit deze figuur in de meeste arbeidsmarktregio's binnen de ondersteuningsinfrastructuur beschikbaar zijn voor de doelgroep. We zien vaak wel verschillen tussen het aanbod van individuele gemeenten binnen dezelfde arbeidsmarktregio's en de wijze waarop de infrastructuur is ingericht. De klassieke sociaal ontwikkelbedrijven maken in de meeste gemeenten (nog) onderdeel uit van deze infrastructuur. In welke vorm en op welke functionaliteiten zij inzetten, verschilt echter wel. Hieronder geven we een beschrijving van de vijf typen sociaal ontwikkelbedrijven die we als basis van ons onderzoek onderscheiden. We herhalen hier dat gemeenten de uitvoering van de verschillende functionaliteiten binnen de ondersteuningsinfrastructuur lang niet altijd of alleen bij het sociaal ontwikkelbedrijf hebben belegd. Ons onderzoek richt zich echter vooral op het perspectief van de klassieke sociaal ontwikkelbedrijven binnen de brede ondersteuningsinfrastructuur.



Gecombineerd bedrijf:

het sociaal ontwikkelbedrijf is geïntegreerd met de sociale dienst(en). Het bedrijf voert de gehele Participatiewet uit en verzorgt zowel de uitkeringsverstrekking aan mensen met een bijstandsuitkering als het aan de slag helpen en houden van mensen. De directeur van het bedrijf legt zowel verantwoording af over de uitkeringsverstrekking als over de werk- en re-integratieactiviteiten, waaronder die voor de Wsw. Het bedrijf heeft regie over het gehele proces. Van de bedrijven die reageerden op onze enquête, behoort 20% tot deze categorie.

Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:

het bedrijf is door de gemeente(n) aangewezen om de volledige re-integratie in het kader van de Participatiewet en de Wsw uit te voeren. De uitkeringsverstrekking en de werk- en re-integratieactiviteiten zijn ondergebracht in aparte entiteiten. In deze variant heeft de sociale dienst – die de uitkeringsverstrekking verzorgt – voor circa de helft van de bedrijven regie op de toegang. Zij verwijzen de kandidaten door naar het sociaal ontwikkelbedrijf. 20% van de bedrijven die reageerden op onze enquête behoort tot deze categorie.

Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:

het bedrijf voert naast de Wsw andere re-integratietaken uit. De aard van de taken kan verschillen. Het gaat hier om de bedrijven die de Wsw uitvoeren en daarnaast andere werk- en re-integratieactiviteiten uitvoeren. Het gaat om circa de helft van het aantal respondenten. Naast het sociaal ontwikkelbedrijf voert de klassieke sociale dienst ook nog re-integratieactiviteiten uit. Het kan gaan om een grote diversiteit aan re-integratieactiviteiten. We zien dat in twee derde van deze bedrijven de uitvoering van nieuw beschut werk exclusief bij deze bedrijven is ondergebracht. In circa 20% van deze bedrijven is ook de ondersteuning van de nieuwe doelgroep regulier (dat zijn de mensen met verminderde loonwaarde, die niet tot de doelgroep beschermt behoren) exclusief bij deze bedrijven ondergebracht. Werknemers die werken met de doelgroep vinden vooral de voorzieningen voor deze ‘tussengroep’ belangrijk. Het gaat om leerwerktrajecten, de verbinding die vanuit deze groep wordt gelegd met reguliere werkgevers en het vangnet.

Bedrijf voor beschut werk:

in dit bedrijf is de traditionele werkplaats de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf. Deze bedrijven verrichten naast de Wsw en beschut werk geen of beperkt andere re-integratietaken. Het gaat om circa 6% van de bedrijven. De overige functionaliteiten worden uitgevoerd door de sociale dienst, tot op zekere hoogte aangevuld met het werkgeversservicepunt.

Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf:

dit bedrijf voert hoofdzakelijk alleen (nog) de Wsw uit. Het gaat om circa 4% van de respondenten. De overige functionaliteiten worden uitgevoerd door de sociale dienst, tot op zekere hoogte aangevuld met het werkgeversservicepunt.

De indeling van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven in vijf typen zegt niets over bij welk type sociaal werkbedrijf de huidige werknemers en werkzoekenden met een arbeidsbeperking het meest gebaat zijn. Uit onze praktijk weten we bijvoorbeeld dat bij elk bedrijfstype er soms afscheid genomen moet worden van werknemers omdat er geen passend werk voor hen is. De typering zegt alleen iets hoe breed er door de eigen gemeente(n) ondersteuningsfuncties om mensen met een beperking aan werk te helpen en te houden bij het sociaal ontwikkelbedrijf zijn belegd.

Sociaal ontwikkelbedrijven, meer dan werk alleen!

Uit onze gesprekken en de enquêtes blijkt dat veel sociaal ontwikkelbedrijven hun infrastructuur binnen de eigen regio inzetten voor meer dan alleen het werk bieden en naar regulier werk begeleiden van mensen met een beperking. In de praktijk zetten de bedrijven de eigen infrastructuur regelmatig ook in voor het begeleiden van andere gemeentelijke doelgroepen (mensen met arbeidsmatige dagbesteding, inburgeraars, ex-gedetineerden), of voor het bieden van praktijkleerlijnen en stages. Ook richting de eigen werknemers is de rol vaak groter dan alleen die van werkgever. Verschillende bedrijven hebben voor de eigen werknemers bijvoorbeeld ook schuldhulpverlening georganiseerd of ondersteunen daarbij. Tot slot is in de interviews vaak genoemd dat de bedrijven een vangnet bieden als hun werknemers het toch niet lukt om duurzaam een werkplek te vinden of te houden bij een reguliere werkgever.

Verschillende respondenten vanuit de bedrijven vinden dat de discussie over het voortbestaan van hun bedrijfsinfrastructuur meer zou moeten gaan dan alleen over het doelmatig organiseren van het zo snel mogelijk naar reguliere werknemers leiden van de groep arbeidsbeperkten en meer over de totale maatschappelijke impact van de bedrijven.

Kortom, de ondersteuning vanuit de Wsw en de Participatiewet heeft een positieve spin-off naar andere maatschappelijke opgaven. Deze spin-off zou er niet zijn als deze bedrijven geen opgave zouden hebben vanuit Participatiewet en Wsw dan wel zal minder worden naarmate de bedrijven krimpen met het krimpen van de doelgroep.

9.3 Transitie

De weg naar een inclusieve arbeidsmarkt waar iedereen kansen krijgt om mee te doen bevindt zich voor een groot deel in een transitiefase. Daarin is ook een cruciale rol weggelegd voor de sociale ontwikkelbedrijven. De sociale werkbedrijven in de oorspronkelijke beperkte vorm bestaan vrijwel niet meer en zijn grotendeels getransformeerd naar brede sociale ontwikkelbedrijven of sociale ondernemingen. Deze hebben de infrastructuur, de kennis en kunde die nodig is om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. Daarnaast beschikken deze bedrijven over een uitgebreid werkgeversnetwerk. Sociale ontwikkelbedrijven hebben over het algemeen de kennis en kunde in huis om de activerende gesprekken met mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te voeren.³⁰

De transitie vraagt om een duidelijke meerjarige visie en opvolging op het niveau van de gehele infrastructuur en de organisatorische inrichting: dus niet alleen voor het sociaal ontwikkelbedrijf, maar voor alle gemeentelijke organisaties die taken uitvoeren gericht op het realiseren van de doelstellingen van de Participatiewet. In de kern gaat het voor de structurele situatie om de vraag wat de beste inrichting is van de publieke ondersteuningsinfrastructuur om de mensen, met en zonder uitkering, ondersteuning te bieden om via werk mee te doen aan de samenleving. Dit kan in theorie een infrastructuur zijn met, maar ook zonder, een rol van het huidige sociaal ontwikkelbedrijven. Vertrekpunt in het denken over de toekomstige infrastructuur is dat veel gemeenten de Wsw zien als een relatief dure voorziening.

³⁰ Bron: brief van de staatsecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, 5 juli 2019, 29817 Nr.155.

Om tot een antwoord op bovenstaande kernvraag te komen, moet elke gemeenten de volgende onderliggende vragen beantwoorden:

- a. Waar komen we vandaan?
- b. Waar bewegen we naartoe?
- c. Hoe komen we van a) naar b)?
- d. Wat als de omstandigheden veranderen en de plannen niet meer gerealiseerd kunnen worden?

Een dergelijk meerjarig beeld is belangrijk omdat het aan de mensen in de uitvoering duidelijk maakt wat het perspectief is waarnaartoe wordt bewogen. Met name voor de sociaal ontwikkelbedrijven (de oude SW-bedrijven, het object van dit onderzoek) is het perspectief belangrijk, omdat zij nu te maken hebben met een krimpende doelgroep Wsw en met krimpende budgetten. Uit ons onderzoek blijkt dat een dergelijk plan in veel regio's ontbreekt. Van de bedrijven geeft 46% aan dat door de verantwoordelijke gemeentebesturen (nog) geen expliciete keuze is gemaakt over de toekomst van het bedrijf.

We merken op dat er op verschillende gemeenten wel een duidelijke visie is op hoe het eigen sociaal ontwikkelbedrijf binnen de gehele ondersteuningsinfrastructuur moet gaan bijdragen aan de doelen van de Participatiewet. In die gemeenten worden relatief veel mensen met verminderde loonwaarde aan de slag geholpen en zijn het aantal mensen in de bijstand en de bijstandsuitgaven relatief laag. Voor een deel gaat het hierbij over gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijven of integrale werkbedrijven. Verder zijn er ook voorbeelden van gemeenten waar de taken van zowel de sociale dienst als het sociaal ontwikkelbedrijf helder zijn en duidelijk zijn afgebakend en waar goed wordt samengewerkt tussen het sociaal ontwikkelbedrijf en de sociale dienst. Bij de meerderheid van de organisaties zien we echter problemen. Vaak is er sprake van een samenwerkingsverband (met name in een GR). De complexiteit in die gevallen neemt sterk toe.

Met name het managen van de krimp van de sociaal ontwikkelbedrijven is een lastig vraagstuk. Enerzijds gaat het om de ombouw van de bestaande infrastructuur van de bedrijven naar een infrastructuur die meer toegerust is op de nieuwe situatie en binnen de bredere door de gemeente opgezette ondersteuningsinfrastructuur kan bijdragen aan de doelen van de Participatiewet. Anderzijds gaat het om het creëren van de omstandigheden en het maken van afspraken met de gemeenten over hoe door het sociaal ontwikkelbedrijf daarnaar ontwikkelt en wat er gedaan wordt als de afspraken dan wel verwachtingen niet worden gerealiseerd.

Wat gebeurt er als er minder mensen worden doorverwezen door de sociale dienst naar het sociaal ontwikkelbedrijf? Wat gebeurt er als de uitstroom van Wsw'ers sneller gaat dan verwacht? Sociaal ontwikkelbedrijven hebben vaak langdurige contracten met afnemers en soms grote investeringen gedaan die moeten worden terugverdiend. Dat zijn ontwikkelingen en daarmee risico's die vooraf in beeld moeten worden gebracht en, met het oog op een soepele samenwerking in de regio, moeten goede afspraken worden gemaakt over hoe met dergelijke situaties moet worden omgegaan.

Afgezien van de gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijven en de (meeste) geïntegreerde werkbedrijven (40% van het totaal), weten sociaal ontwikkelbedrijven vaak niet waar ze aan toe zijn als het gaat om hun rol binnen de bredere ondersteuningsinfrastructuur waarmee hun gemeente(n) de doelen van de Participatiewet wil bereiken. Vaak maken gemeenten wel afspraken met de bedrijven over het aantal te ondersteunen mensen uit de doelgroep van de Participatiewet. Maar deze worden voor meer dan de helft van de bedrijven in de praktijk niet gerealiseerd. Dat leidt tot onduidelijkheid voor de bedrijven. Een aantal opvallende bevindingen op dit punt:

- Uit ons onderzoek blijkt dat, acht jaar na invoering van de Participatiewet, 60% van de sociaal ontwikkelbedrijven geen helder takenpakket heeft. Ook geeft 46% van de bedrijven aan dat door de verantwoordelijke gemeentebesturen (nog) geen expliciete keuze is gemaakt over de toekomst van het bedrijf.
- Gemeenten maken met hun sociaal ontwikkelbedrijven op jaarbasis en soms meerjarig vaak wel operationele afspraken over het aantal mensen uit de doelgroep van de Participatiewet en de financiering. Veel sociaal ontwikkelbedrijven zijn in de uitvoering namelijk afhankelijk van het aantal kandidaten dat wordt doorverwezen door de sociale dienst(en) vanuit hun gemeente(n). De gecombineerde bedrijven, waarbij het sociaal ontwikkelbedrijf samen is gegaan met de sociale dienst, hebben grip op het gehele proces en hoeven niet dit soort afspraken niet te maken.
- Van de groep sociaal ontwikkelbedrijven die wel afhankelijk is van de sociale dienst – in ons onderzoek de partiële werkbedrijven en de bedrijven voor beschutte arbeid (circa 80% van het totaal aantal bedrijven) – maakt 87% de hiervoor genoemde operationele afspraken met de eigen gemeente(n). Voor 13% worden deze voor de exploitatie van het bedrijf zo belangrijke afspraken niet gemaakt.

- Van de groep bedrijven die deze afspraken wel maakt, zegt 45% dat deze ook worden nagekomen (aantal afgesproken personen wordt aangeleverd). Voor de andere 55% geldt dit niet. De verklaringen hiervoor vanuit de gemeenten zijn dat door de krapte op de arbeidsmarkt er te weinig kandidaten zijn die de dienstverlening van de sociaal ontwikkelbedrijven nodig hebben om meer te gaan participeren. Deze constatering lijkt moeilijk te combineren met het feit dat 54.086 mensen uit de doelgroep van de Participatiewet die staan ingeschreven in het doelgroepregister (nog) niet aan de slag zijn. Een aanvullende verklaring zou volgens ons kunnen zijn dat de sociale diensten hun klanten onvoldoende in beeld hebben (een vaak voorkomend probleem dat al decennia bestaat) en/of dat ze niet actief op zoek gaan naar kandidaten die specifiek ondersteund kunnen worden met de dienstverlening van de sociaal ontwikkelbedrijven.
- De onduidelijkheid en de niet nagekomen operationele afspraken resulteren in combinatie met het steeds zwakker wordende huidige werknemersbestand, bij verschillende sociaal ontwikkelbedrijven in een afname van de werksoorten die de werknemers van de bedrijven (nog) geboden kan worden. Het gevolg hiervan is dat werknemers, waaronder de zittende Wsw'ers, maar ook kandidaten die (nog) niet bij het bedrijf aan de slag zijn, vaak niet weten waar ze aan toe zijn. Blijft het werk waarmee ze aan de slag zijn of willen beschikbaar? Komen of blijven ze thuis (te) zitten?

Hieruit blijkt vooral dat veel gemeenten nog geen perspectief hebben/geven over hoe op termijn de publieke ondersteuningsinfrastructuur ingericht moet zijn om mensen die dat nodig hebben, optimaal te ondersteunen om via werk mee te doen aan de samenleving. Dit terwijl voor met name de sociaal ontwikkelbedrijven en hun medewerkers dit perspectief zo belangrijk is. Deze bedrijven weten aan de ene kant dat er geen nieuwe Wsw'ers meer instromen en zien de bestaande populatie Wsw'ers versneld uitstromen, terwijl er anderzijds wel een in decennia opgebouwde infrastructuur staat.

We zien wel verzachtende omstandigheden waarom het voor gemeenten moeilijk is om tot een meerjarig perspectief op de ondersteuningsinfrastructuur te komen. De wetgeving en onderliggende regelgeving (onder andere de indicatiestelling beschut) en met name de financieringswijze (onder andere de nieuwe systematiek LKS en begeleidingsgelden) zijn na invoering van de Participatiewet naderhand nog gewijzigd en ook voor de komende jaren staan er nog veranderingen in het wetgevend kader te verwachten.

Ook ondervinden gemeenten financiële problemen bij het bekostigen van ondersteuning van de doelgroepen van de Participatiewet, bijvoorbeeld als het gaat om de werkplekken in het kader van beschut werk. Hierbij moet overigens wel opgetekend worden dat gemeenten zeker beleidsvrijheid hebben om eigen keuzes te maken over waar zij de rijksmiddelen aan besteden.

Vanuit de hier geschetste optiek is het dus lastig voor gemeenten om scherp zicht te hebben of keuzes te maken over hoe in de toekomst de ondersteuningsinfrastructuur voor de doelgroepen van de Participatiewet eruit moet zien. En daarmee is het ook lastig om keuzes te maken over de toekomstige rol van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven daarin. Langdurige zekerheid over de financiën is van belang om grote infrastructurele wijzigingen te durven aanbrengen. Het gaat vaak om investeringen en het aangaan van verplichtingen voor de (zeer) lange termijn.

Een ander fundamenteel punt waarop gemeenten volgens ons nog keuzes moeten maken bij het inrichten van hun toekomstige infrastructuur, is hoe hierbij rekening te houden met de stand van de conjunctuur. In de huidige krappe arbeidsmarkt liggen er veel kansen om doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen. Dit geldt ook voor mensen uit de doelgroep met lage loonwaarden. Dit betekent dat er vanuit de publieke infrastructuur minder ondersteuning georganiseerd hoeft te worden, zeker voor wat betreft het bieden van intern werk. De vraag is echter wat er gebeurt als de conjunctuur omslaat en er een andere arbeidsmarkt ontstaat. Het valt niet uit te sluiten dat dit de bereidwilligheid van individuele werkgevers tempert om met de doelgroepen met arbeidsbeperking aan de slag te gaan en er dus meer publieke ondersteuning nodig is. De vraag die gemeenten dan ook zouden moeten stellen is hoe conjunctuurongevoelig de toekomstige infrastructuur zal moeten zijn. Voor de sociaal werkbedrijven zou dit kunnen betekenen dat gemeenten aan hen gaan vragen om hun bedrijfsmodel zo in te richten dat ze structureel kunnen gaan meebewegen met de arbeidsmarkt.

Operationele afspraken tussen gemeenten en bedrijven

Op het niveau van de meer operationele afspraken tussen gemeenten en bedrijven doen zich in de praktijk ook knelpunten voor. In veel interviews en in onze enquêtes is aangegeven dat minder mensen naar het sociaal ontwikkelbedrijf worden doorverwezen dan afgesproken. En dat terwijl er nog 400.000 personen afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en 54.086 personen die vanuit de doelgroep van de Participatiewet staan ingeschreven in het doelgroeppregister (nog) niet aan het werk zijn. Gemeenten en in het bijzonder de afdelingen werk en inkomen geven aan dat de mensen er niet zijn. Er leeft echter in het veld, en zeker ook bij de sociaal ontwikkelbedrijven, de overtuiging dat gemeenten nog steeds geen goed zicht hebben op de cliënten in hun uitkeringsbestand. Om inzicht te krijgen in hoe de doelgroep eruitziet, wat de mogelijkheden zijn en hoe die zich verhouden tot de verwachte aantallen bij de invoering van de Participatiewet, is nader onderzoek nodig.

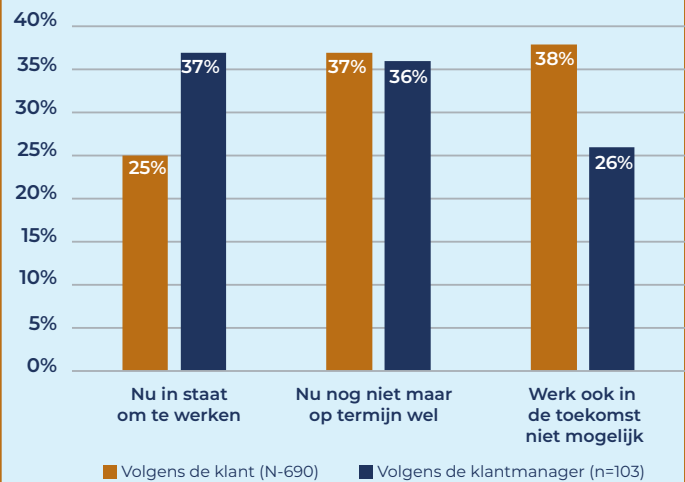
Hoeveel mensen uit de doelgroep kunnen aan de slag?

Veel gemeenten geven in ons onderzoek aan dat de groep die aan het werk kan bij of via het sociaal ontwikkelbedrijf beperkt is. Ook verschillende ontwikkelbedrijven geven aan dat de groep beperkt is. Zo onderzocht Werkbedrijf Rijk van Nijmegen mensen die al lang van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn en niet in de dienstverlening zaten bij het Werkbedrijf. Daaruit bleek dat slechts 8% direct naar het werkbedrijf doorgeleid kon worden voor een traject gericht op werk of arbeidsmatige dagbesteding. Met de overige kandidaten was iets aan de hand, waardoor deelname aan een traject gericht op werk (nog) niet mogelijk was.³¹

De Nederlandse Arbeidsinspectie van het Ministerie van SZW deed ook onderzoek naar hoeveel mensen uit de doelgroep aan de slag kunnen (Spiegel Bestaanszekerheid 2022). De uitkomst daarvan is iets minder somber. Volgens klantmanagers kan 37% van de mensen met een bijstandsuitkering nu al werken en volgens betrokkenen zelf 25%. Daarnaast denkt 36% van de klantmanagers en 37% van de betrokkenen dat de doelgroep op termijn wel in staat is om te werken. Het verschil met Werkbedrijf Rijk van Nijmegen is dat het hier gaat om het gehele bestand, terwijl het in Nijmegen ging om mensen die al lang van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn.

Verdeling doelgroep Participatiewet naar geschat arbeidsvermogen

(bron: Nederlandse Arbeidsinspectie)



Een ruime meerderheid is volgens de klantmanagers en de klanten zelf dus (nog) niet in staat om te werken, waaronder een aanzienlijke groep waarvoor werk ook in de toekomst waarschijnlijk niet haalbaar is. Klanten zelf zijn hierover pessimistischer dan klantmanagers.

Eén op de vijf mensen uit de doelgroep zoekt actief naar betaald werk. Het aandeel actief zoekenden ligt onder vrouwen lager dan onder mannen (15% versus 25%). Zo'n 30% heeft nog nooit naar betaald werk gezocht, dit betreft voornamelijk personen die zelf inschatten nooit betaald werk te kunnen verrichten. De grootste groep, ongeveer de helft, zoekt nu geen werk maar heeft dat in het verleden wel gedaan.

Het onderzoek geeft geen inzicht in het profiel en de mogelijkheden van de groep nuggers. De nuggers behoren tot de doelgroep van de Participatiewet. In meerdere interviews voor ons onderzoek maken mensen zich zorgen om deze groep. De vrees is dat er een (grote) groep jongeren thuiszit bij hun ouders, die voorheen in de Wajong kwam, maar nu niet meer in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering.

Het zou gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kunnen helpen als er onderzoek zou worden gedaan naar de brede groep die nog niet aan de slag is: wat is het profiel van deze groep en hoe zou de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven effectief kunnen worden ingezet om deze groep adequaat te ondersteunen? Daarbij zou ook inzicht moeten ontstaan in de groep nuggers.

Belangrijk is verder om te realiseren dat er in de gewenste transitie van de ondersteuningsinfrastructuur voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt juist voor de sociaal ontwikkelbedrijven een structurele spanning zit. Het gaat dan om het inzetten op de ontwikkelfunctie van mensen bij de sociaal ontwikkelbedrijven om ze snel duurzaam bij een reguliere werkgever te laten werken tegenover het voor de eigen exploitatie in dienst willen houden van de mensen (kwaliteitsaspect én volumeaspect). Deze structurele spanning is onderdeel van het systeem dat met de Participatiewet is opgebouwd en waarin de sociaal ontwikkelbedrijven hun weg moeten vinden.

De sociaal ontwikkelbedrijven verwachten dat over vijf jaar 50% van de bedrijven is gecombineerd met de sociale dienst en dat over vijftien jaar 70% is gecombineerd met de sociale dienst. Circa een derde van de sociaal ontwikkelbedrijven verwacht te krimpen, waarvan een klein percentage verwacht uiteindelijk helemaal niet meer te bestaan. Deze groep sociaal ontwikkelbedrijven verwacht dat dat leidt tot minder kwaliteit van de dienstverlening en verlies aan kennis en kunde. Gemeenten schatten die risico's minder hoog in, omdat volgens hen de krimp met nieuwe dienstverlening elders wordt opgevangen.

9.4 Resultaten

- In 2022 zijn meer mensen met LKS aan de slag geholpen dan waarmee in de Participatiewet bij de invoering rekening werd gehouden. Er werd rekening gehouden met 27.500 personen met een loonkostensubsidie. De realisatie is in september 2022 in totaal 32.550 personen met een loonkostensubsidie.
- Het aantal nieuw beschutte werkplekken blijft achter bij de ramingen oftewel bij de aantallen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling. De landelijke taakstelling in 2022 was gelijk aan 9.500 plekken. De realisatie in 2022 was gelijk aan 8032. Het aantal afgegeven indicaties beschut overstijgt inmiddels wel de taakstelling van het ministerie.
- In 2021 (cijfers voor 2022 zijn niet beschikbaar) waren 15.343 personen met LKS aan de slag bij reguliere werkgevers. Dat is in lijn met de verwachtingen. Bovendien waren 5.500 personen zonder indicatie beschut in dienst bij sociaal werkbedrijven. Met dat aantal is bij de invoering van de Participatiewet geen rekening gehouden.

- De verschillen tussen arbeidsmarktregio's zijn groot. Landelijk is de realisatie van het aantal loonkostensubsidies 114% van het aantal waarmee in de Participatiewet rekening is gehouden. In de arbeidsmarktregio met het laagste aantal LKS ligt dat percentage op 35% en in de arbeidsregio met het hoogste aantal LKS is het percentage gelijk aan 174%. Voor beschut werk zijn de percentages respectievelijk 85%, 13% en 151%.
- We hebben onderzocht of er een relatie is tussen het resultaat en de vorm van het sociaal ontwikkelbedrijf. Samengevat levert dit vooral de conclusie op dat als de sociale dienst en het voormalige klassieke sociaal ontwikkelbedrijf volledig geïntegreerd zijn in een gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf, er relatief veel mensen met een loonkostensubsidie aan de slag worden geholpen.
- Het UWV houdt bij in hoeverre de banenafpraak wordt gerealiseerd. In het derde kwartaal van 2022 staan vanuit de doelgroep van de Participatiewet 114.956 personen ingeschreven in het doelgroepregister. Daarvan zijn 60.870 personen aan de slag in een reguliere baan. Dat betekent dat in totaal 54.086 personen vanuit de doelgroep van de Participatiewet die staan ingeschreven in het doelgroepregister, (nog) niet aan de slag zijn. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aan de slag helpen van deze groep.

9.5 Knelpunten

Op hoofdlijnen zien wij de volgende knelpunten bij de uitvoering van de Participatiewet:

- Bij veel gemeenten is nog geen adequate ondersteuningsinfrastructuur ingericht om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam te laten participeren via een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. Ook is er in de meeste gevallen nog geen plan voor de transitie naar zo'n dergelijke ondersteuningsinfrastructuur.
- Veel gemeenten hebben (nog) geen voorziening voor de groep die (nog) niet duurzaam in een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers aan de slag kan, anders dan de doelgroep beschut.
- De financiering wordt als zeer complex ervaren en niet toereikend.

We werken de afzonderlijke knelpunten hierna verder uit.

9.5.1 Het ontbreken van een adequate inrichting van de infrastructuur

Gemeenten moeten duidelijke keuzes maken voor de inrichting van de infrastructuur voor het realiseren van de doelen in de Participatiewet en expliciet maken hoe de transitie er in het beleid en de uitvoering uitziet. Welke taken worden uitgevoerd voor het bereiken van de doelen van de Participatiewet (de beleidstheorie), wie voert die taken uit en op welke wijze vindt de transitie van oud naar nieuw plaats? Daar hoort een meerjarig perspectief bij en een meerjarig financieel kader. Betrokken partijen moeten weten waar ze aan toe zijn.

Een onderliggend probleem is dat voor veel gemeenten het perspectief ook niet duidelijk (genoeg) is. Hoeveel mensen moeten met LKS aan de slag worden geholpen? Moeten gemeenten wel of niet mensen vanuit de doelgroep – anders dan beschut – (tijdelijk) een dienstbetrekking aanbieden? Wat is daarvoor het best passende uitvoeringsarrangement? Welke financiële middelen zijn waarvoor beschikbaar? Wanneer doet een gemeente het goed? Het Rijk geeft gemeenten alleen voor de groep nieuw beschut elk jaar een taakstelling af. Gemeenten moeten beschutte werkplekken realiseren tot een bepaald niveau, voor zover door betrokkenen een beroep wordt gedaan op de gemeente.

Aan de gemaakte afspraken moet opvolging worden gegeven. Uit ons onderzoek blijkt dat het meerjarig perspectief vaak ontbreekt en als het er is, wordt het vaak niet of onvoldoende uitgevoerd.

Gevolgen

Dat leidt volgens onze analyse tot de volgende problemen:

- Werknemers van de sociaal ontwikkelbedrijven, waaronder de zittende Wsw'ers, maar ook kandidaten die (nog) niet bij de bedrijven in dienst kunnen komen, weten in veel gemeenten niet waar ze aan toe zijn. Blijft het werk waarmee ze aan de slag zijn of willen beschikbaar? Komen of blijven ze thuis (te) zitten.
- De werkomgeving en daarmee de werkomstandigheden van de doelgroep Wsw en andere doelgroepen komen onder druk te staan.
- De klassieke infrastructuur wordt niet overal (voldoende) omgebouwd naar een infrastructuur die past bij de doelen van de Participatiewet.

- Functionaliteiten komen onvoldoende tot ontwikkeling (denk met name aan het zoeken en vinden van kandidaten en de adviesfunctie richting werkgevers).
- Er is sprake van een versnipperde en onsamenhangende uitvoering.
- Het is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Veel ambtelijke en bestuurlijke drukte leidt af van het realiseren van de transitie en de doelstellingen van de Participatiewet.
- Financiële tekorten kunnen lastig verantwoord worden, omdat plannen voor de transitie ontbreken.
- Het verschilt per gemeente hoe en met welke kwaliteit de mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (kunnen) worden ondersteund om via werk (meer) te participeren in de samenleving.
- Er worden minder mensen aan de slag geholpen dan mogelijk is.

Oorzaak

Voor de problematiek zijn volgens ons verschillende oorzaken aan te wijzen:

- Het vraagstuk is complex (beleid, uitvoering, transitie, onzekerheid, risico's).
- Het gaat om politiek-bestuurlijke vraagstukken die lastig zijn uit te leggen en politiek gevoelig liggen. De complexiteit daarvan neemt toe in samenwerkingsverbanden.
- Er zijn nog te vaak structureel tegengestelde belangen, visies en opvattingen tussen sociaal ontwikkelbedrijven, gemeenten en sociale diensten.
- De rijksoverheid geeft, mede ingegeven door de gemeentelijke beleidsvrijheid³², niet duidelijk richting: wanneer doe je het (aantoonbaar!) goed?
- Er is een complexe financieringssysteematiek en ontoereikendheid van de beschikbare financiën.

³² De Participatiewet is een wet in medebewind met gemeenten, waarin de minister de systeemverantwoordelijke is en gemeenten de uitvoeringskeuzes dienen te maken.

9.5.1 Geen voorziening voor de groep die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kan, anders dan de doelgroep beschut

Bij de invoering van de Participatiewet is uitgegaan van twee groepen met verminderde loonwaarde: de doelgroep nieuw beschut en de doelgroep begeleiding regulier. Bij de eerste groep gaat het om mensen die moeilijk of niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Bij de tweede groep gaat het om mensen die bij reguliere werkgevers aan de slag en in dienst kunnen. De financiering van de Participatiewet is hier ook op afgestemd.

Uit ons onderzoek komt echter naar voren dat er een groep is waarmee geen rekening is gehouden. Dit is de groep die (nog) niet bij reguliere werkgevers via een dienstbetrekking duurzaam aan de slag kan, maar ook niet behoort tot de doelgroep beschut. Volgens velen is dit in de praktijk een grote en groeiende groep. Zolang deze mensen niet bij een reguliere werkgever in dienst kunnen komen, kan de gemeente ervoor kiezen om deze mensen (tijdelijk) zelf in dienst te nemen. Er is in de opzet en financiering van de Participatiewet echter geen rekening gehouden met deze groep. Toch geven veel gemeenten en werkgevers(organisaties) in ons onderzoek aan dat ze behoefte hebben aan een dergelijke faciliteit en dat deze structureel nodig zal zijn. Gemeenten en de sociaal ontwikkelbedrijven geven namelijk aan dat het aantal mensen dat niet bij reguliere werkgevers aan de slag kan, zelfs niet na een ontwikkeltraject, hoog is.

Sommige gemeenten bieden deze groep, mensen met verminderde loonwaarde anders dan de doelgroep beschut, nu al dienstbetrekkingen aan. Andere gemeenten zien hiervan af, omdat ze de kosten en/of het risico van het werkgeverschap te hoog vinden. Bij de SER-functionaliteiten wordt alleen gesproken over detachering. Uit ons onderzoek blijkt dat er ook behoefte is om mensen in de eigen infrastructuur van het sociaal ontwikkelbedrijf te plaatsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerwerktrajecten. Maar het kan ook gaan om een vangnetfunctie voor mensen die tijdelijk geen baan hebben bij een reguliere werkgever.

9.5.3 Financiën

Belemmerende financiering

De financiering wordt door gemeenten als zeer complex ervaren. Dat leidt bij gemeenten tot aarzelingen in de besluitvorming. Concreet gaat het om het volgende:

- De financiering komt vanuit verschillende bronnen (BUIG-budget, integratie-uitkering Participatie, algemene uitkering uit het gemeentefonds). Met name het bedrag van de algemene uitkering – bedoeld voor uitvoering, re-integratie, begeleiding en minimabeleid – in het gemeentefonds (circa 35% van de som van het BUIG-budget, de middelen in het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds en de integratie-uitkering Participatie) is bij veel gemeenten niet bekend. Hoewel de middelen vrij besteedbaar zijn, ontbreekt door de veelheid aan financiële bronnen houvast voor het nemen van besluiten.
- Het is onduidelijk hoe de maatregelen die gemeenten nemen op het terrein van de Participatiewet doorwerken in de financiering/budgetten. Het gaat vooral om het BUIG-budget: wat zijn de gevolgen voor het rijksbudget als een gemeente iemand met een bijstandsuitkering aan de slag helpt met een loonkostensubsidie? Dat is volgens ons jammer, omdat de financiële prikkel in het BUIG-budget gemeenten er juist toe moet aanzetten om meer mensen vanuit een bijstandsuitkering aan de slag te helpen. In mindere mate geldt ook voor de middelen in de algemene uitkering in het gemeentefonds dat het voor gemeenten onduidelijk is hoe maatregelen doorwerken in de hoogte van het fictieve budget voor de Participatiewet.
- Voor hun financiële exploitatie krijgen de bedrijven niet alleen in kader van de Wsw rijksmiddelen doorgezet vanuit hun gemeente(n), maar ontvangen zij vaak ook aanvullende gemeentelijke middelen en halen ze inkomsten uit diensten voor de markt. De omvang van beide inkomstenbronnen verschilt per bedrijf en zijn lang niet voor langere tijd stabiel. Momenteel zijn er door de arbeidsmarktcrisp voor de sociaal ontwikkelbedrijven veel kansen om de eigen werknemers via detachering bij het reguliere bedrijfsleven te laten werken. Deze kansen probeert men maximaal te benutten en leveren veel inkomsten op. Het levert de bedrijven echter ook een dilemma op. Reguliere plaatsingen van hun beter renderende werknemers is weliswaar conform de bedoelingen van de Participatiewet, maar zorgt er ook voor dat de lonende eigen werksoorten van de bedrijven (zoals bijvoorbeeld groen en schoonmaak) steeds meer onder druk komen te staan. De groep die niet uitgeplaatst is, wordt namelijk steeds zwakker en daarmee steeds minder goed in staat om deze eigen werksoorten met

voldoende kwaliteit uit te voeren. En door deze afbouw van interne werksoorten kan het op termijn juist steeds lastiger worden om door de bedrijven uitgeplaatste mensen uit de doelgroep bij uitval weer tijdelijk met werk op te vangen binnen het eigen bedrijf.

- Tot slot ging de invoering van de Participatiewet gepaard met bezuinigingen (zie hoofdstuk 2). In veel gesprekken met landelijke stakeholders is over deze bezuinigingen aangegeven dat de consequenties ervan nu pas in de uitvoering duidelijk worden. Individuele gemeenten hebben daarnaast vaak ook geen beeld van de omvang van de bezuinigingen. Dat komt mede doordat de middelen via verschillende kanalen binnenkomen (BUIG, integratie-uitkering, algemene uitkering gemeentefonds). Dat maakt het erg diffuus om na te gaan wat de beschikbare middelen (nog) zijn en welke kosten daartegenover staan. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven hebben behoefte aan referentiepunten voor het maken van beleid en de allocatie van middelen.

Financiële tekorten

Daarnaast blijkt uit de gesprekken en uit onze enquêtes dat op een aantal onderdelen financiële tekorten zijn:

- In de financiering is geen rekening gehouden met de groep die (nog) niet aan de slag kan bij reguliere werkgevers en tot die tijd afhankelijk is van publieke infrastructuur in de vorm van een werkleertraject, een tijdelijke dienstbetrekking of een werkplek om tijdelijk in terug te vallen binnen het sociaal ontwikkelbedrijf.
- De totale kosten die sociaal ontwikkelbedrijven maken voor de doelgroep beschut zijn hoger dan waarmee in de financiering rekening is gehouden. De begeleidingskosten die berekend zijn in het onderzoek van Significant zijn lager dan het bedrag waarmee is gerekend bij de invoering van de Participatiewet.³³
- De loonkosten van de nieuwe doelgroep die bij sociaal ontwikkelbedrijven in dienst is, zijn met name door de cao Aan de slag hoger dan waarmee in de financiering rekening wordt gehouden.

³³ In de integratie-uitkering Participatie wordt voor begeleiding van de groep nieuw beschut rekening gehouden met € 8.100 per beschutte werkplek (bron: Septembercirculaire gemeentefonds 2022). De kostprijs van beschut werk bedraagt gemiddeld € 15.699 tot € 18.002 per voltijdsplek (bron: De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland, Significant/APE, 2023) dan wel € 13.153 tot € 15.083 per beschutte werkplek. We gaan daarbij uit van 31 uur per week waarvan het Ministerie van SZW uitgaat voor de invulling van de beschutte werkplekken gaat het ministerie uit van dienstverbanden van gemiddeld (bron: Ministeriële regeling van 20 december 2022, nr. 2022-0000269574, houdende wijziging van bedragen en vaststelling van percentages, bedragen en aantallen voor enkele wetten en regelingen voor 2023) en 37 uur voor een voltijds werkweek in de cao Aan de slag.



HOOFDSTUK 10

Beantwoording deelvragen van hoofdvraag 1

We sluiten deel A van dit rapport af met het beantwoorden van de zes deelvragen die op hoofdvraag 1 zijn geformuleerd.

Deelvraag 1.

Hoe ziet de organisatie van sociaal ontwikkelbedrijven er over het algemeen uit en wat zijn over het algemeen de financiële bronnen van de sector?

Schets huidige organisatie van sociaal ontwikkelbedrijven

Cedris heeft ons aangegeven dat er landelijk 99 sociaal ontwikkelbedrijven zijn die in ieder geval werk bieden aan mensen die voor 2015 in de Wsw zijn gestroomd. Deze bedrijven waren in ons onderzoek het object van onderzoek. Op basis van onze onderzoeksbevindingen concluderen wij dat deze groep bedrijven van elkaar verschillen. Feitelijk zien wij vijf typen sociaal ontwikkelbedrijven::

- **Gecombineerd bedrijf:**
het bedrijf voert de gehele Participatiewet uit en verzorgt zowel de uitkeringsverstrekking aan mensen met een bijstandsuitkering als het aan de slag helpen en houden van mensen. De directeur van het bedrijf legt zowel verantwoording af over de uitkeringsverstrekking als over de werk- en re-integratieactiviteiten, waaronder voor de Wsw. Van de bedrijven die reageerden op onze enquête, behoort 20% tot deze categorie.
- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:**
het bedrijf is door de gemeente(n) aangewezen om de volledige re-integratie in het kader van de Participatiewet en de Wsw uit te voeren. De uitkeringsverstrekking en de werk- en re-integratieactiviteiten zijn ondergebracht in aparte entiteiten. 20% van de bedrijven die reageerden op onze enquête behoort tot deze categorie.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:**
het bedrijf voert naast de Wsw andere re-integratietaken uit. De aard van de taken kan verschillen. Het gaat hier om de bedrijven die de Wsw uitvoeren en daarnaast andere werk- en re-integratieactiviteiten uitvoeren. Het gaat om circa de helft van het aantal respondenten. Naast het sociaal ontwikkelbedrijf voert de klassieke sociale dienst ook nog re-integratieactiviteiten uit. Het kan gaan om een grote diversiteit aan re-integratieactiviteiten. We zien wel dat in twee derde van deze bedrijven de uitvoering van nieuw beschut werk exclusief bij deze bedrijven is ondergebracht. In circa 20% van deze bedrijven is ook de ondersteuning van de nieuwe doelgroep regulier (dat zijn de mensen met verminderde loonwaarde, die niet tot de doelgroep beschut behoren) exclusief bij deze bedrijven ondergebracht.

- **Bedrijf voor beschut werk:**
in dit bedrijf is de traditionele werkplaats de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf. Deze bedrijven verrichten naast de Wsw en beschut werk geen of beperkt andere re-integratietaken. Het gaat om circa 6% van de bedrijven.
- **Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf:**
dit bedrijf voert hoofdzakelijk alleen (nog) de Wsw uit. Het gaat om circa 4% van de respondenten.

Financiële bronnen van de sector

Het verschilt per sociaal ontwikkelbedrijf waar het in de praktijk inkomsten uithaalt. **De eerste inkomstenbron** die alle onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven met elkaar gemeen hebben, zijn de rijksmiddelen die gemeente(n) geheel of gedeeltelijk aan de bedrijven doorzetten voor het bieden van passend werk en indien mogelijk ontwikkelperspectief aan de groep Wsw'ers die voor 2015 zijn ingestroomd. Gemeenten zijn niet verplicht de ontvangen rijksvergoeding voor de Wsw per kop door te zetten naar de sociaal ontwikkelbedrijven. Hoeveel er uiteindelijk bij de bedrijven terecht komt, is daarmee een decentrale (politieke) afweging die in de praktijk ook verschillend wordt gemaakt. Belangrijk is dat de omvang van de groep Wsw'ers die bij de bedrijven aan de slag is, sneller afneemt dan bij de het ontwerpen van de Participatiewet was bedacht. Dit betekent voor de gemeenten een lagere rijksbijdrage en in principe ook een lagere afdracht van deze middelen aan de bedrijven.

Veel sociaal ontwikkelbedrijven zetten de eigen infrastructuur verder ook in om andere gemeentelijke doelgroepen dan de Wsw'ers te ondersteunen met passend werk of ontwikkeltrajecten naar een meer economisch zelfstandig bestaan. Concreet blijkt uit ons onderzoek dat voor minimaal 70% van de sociaal ontwikkelbedrijven geldt dat ze ook de opdracht hebben om een of meer van de volgende doelgroepen te ondersteunen:

- Doelgroep nieuw beschut.
- Nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde binnen de Participatiewet anders dan nieuw beschut.
- Klassieke bijstandsgerechtigden.
- Niet-uitkeringsgerechtigden met indicatie banenafpraak.
- Statushouders.
- Ex-Leerlingen uit het vso/pro.

Bij de opdrachten om bovenstaande doelgroepen op het terrein van participatie te ondersteunen, geldt dat het veelal om opdrachten gaat die exclusief aan het sociaal ontwikkelbedrijf zijn gegund. Vaak is de eigen sociale dienst van de gemeente ook zelf met deze doelgroepen bezig. De sociaal ontwikkelbedrijven worden door gemeenten betaald voor het ondersteunen van andere doelgroepen dan de Wsw'ers. Dit is daarmee **een tweede inkomstenbron** voor de sociaal ontwikkelbedrijven.

In de enquête onder de bedrijven is respondenten verder ook gevraagd of hun bedrijf voor het ondersteunen van de nieuwe doelgroep van arbeidsbeperkten in de Participatiewet al meer operationele afspraken heeft gemaakt met hun gemeente(n) over bijvoorbeeld aantallen te bedienen kandidaten. Uit de beantwoording op deze vraag blijkt dat voor 44% van de responderende bedrijven geldt dat er inderdaad afspraken zijn gemaakt en dat die ook (qua aantallen) worden gerealiseerd. Een even grote groep geeft aan dat er wel afspraken zijn met hun gemeenten, maar dat die niet worden gerealiseerd. Voor deze bedrijven betekent dit dat de daarvoor benodigde infrastructuur niet wordt benut en daarmee voor het bedrijf ook geen inkomsten oplevert. De bedrijven is tot slot ook gevraagd of er zich tussen de gemeenten die ze bedienen grote verschillen voordoen voor wat betreft welke dienstverlening er bij het bedrijf wordt afgenomen. Ongeveer 25% van de respondenten geeft aan dat dit voor het eigen bedrijf het geval is.

Naast inkomsten uit het ondersteunen van gemeentelijke doelgroepen (inclusief de Wsw'ers) op het terrein van participatie, zit voor veel bedrijven **een derde inkomstenbron** in het aanbieden van één of meer van de volgende activiteiten:

- Het aanbieden van praktijkleerlijnen voor het beroepsonderwijs.
- Het organiseren van duale trajecten voor inburgeraars.
- Het aanbieden van arbeidsmatige dagbesteding (bijvoorbeeld voor de ggz-populatie of LVB'ers).
- Het verstrekken en beheren van (bijstands)uitkeringen.
- Het uitvoeren van (een deel van het) armoedebeleid.
- Schuldhulpverlening voor de doelgroep.

Vanuit het UWV is aangegeven dat maar een kleine groep sociaal ontwikkelbedrijven zich op dit moment als re-integratiebedrijf aanbiedt voor de brede AG-populatie van het UWV, en daar dus ook inkomsten uit genereert. Het UWV heeft aan ons toegelicht dat het in 2022 via het 'Inkoopkader' re-integratiediensten heeft ingekocht bij dertig van de 99 sociaal ontwikkelbedrijven. Daarbij geldt dat een relatief klein aantal bedrijven verantwoordelijk is voor het gros van de omzet. Eén van de dertig sociaal ontwikkelbedrijven waarbij het UWV in 2022 diensten heeft ingekocht, levert ruim een kwart van het totaal aantal ingekochte diensten. Daarnaast geldt dat er bij 21 bedrijven minder dan tien diensten is ingekocht.

De laatste grote inkomensbron voor bedrijven zijn de opdrachten die de bedrijven voor de markt uitvoeren. Ook worden er inkomsten gegeneerd door inleenvergoedingen te vragen voor de werknemers van de sociaal ontwikkelbedrijven die bij reguliere werkgevers zijn gedetacheerd. Het bedrijfsleven staat volgens verschillende geïnterviewden op dit moment te springen om mensen die in dienst zijn bij de sociaal ontwikkelbedrijven via groepsdetacheringen bij reguliere bedrijven te laten werken. De sociaal ontwikkelbedrijven geven aan deze kansen zeker maximaal te benutten, maar merken dat hieraan ook een risico kleeft. Reguliere plaatsingen van hun beter renderende werknemers zijn weliswaar conform de bedoelingen van de Participatiewet, maar zorgen er volgens hen ook voor dat de lonende eigen werksoorten van de bedrijven (zoals bijvoorbeeld groen en schoonmaak) steeds meer onder druk komen te staan. De groep die niet uitgeplaatst is, wordt namelijk steeds zwakker en is daarmee steeds minder goed in staat om deze eigen werksoorten met voldoende kwaliteit uit te voeren. Door de afbouw van interne werksoorten zal het volgens geïnterviewden van de bedrijven op termijn juist weer lastiger worden om door hen uitgeplaatste mensen uit de doelgroep bij uitval weer tijdelijk met werk op te vangen binnen het eigen bedrijf.

In relatie tot het voorgaande punt is in verschillende interviews aangegeven dat gemeenten zelf vaak ook opdrachtgever zijn (of kunnen zijn) van het sociaal ontwikkelbedrijf. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om groenonderhoud en schoonmaak. Respondenten vanuit de sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat het steeds vaker voorkomt dat gemeenten bij de inkoop van dit soort diensten scherp op de prijs inzetten en de bedrijven regelmatig verliezen van de commerciële partijen. Volgens de bedrijven levert dit de gemeenten wel goedkopere diensten op, maar minder werk voor de doelgroepen die het sociaal ontwikkelbedrijf ondersteunt.

Deelvraag 2.

In hoeverre worden de functionaliteiten zoals geformuleerd door de SER verzorgd/uitgevoerd door sociaal ontwikkelbedrijven?

Alle SER-functionaliteiten georganiseerd

Uit onze enquêtes blijkt allereerst dat bijna alle respondenten menen dat binnen de beschikbare sociale infrastructuur van hun gemeente(n) de van de SER afgeleide functies zijn georganiseerd. Kijken we naar de respondenten uit de gemeenten, dan liggen de percentages van de respondenten die vinden dat een specifieke functie is georganiseerd voor de meeste functies tussen de 96% en 99%. Kijken we specifiek naar de functie 'dienstbetrekking bij gemeente/sociaal ontwikkelbedrijf waaronder ook detachering', dan valt uit de beantwoording van de onderliggende vragen op dat groepsdetachering naar reguliere werkgevers op dit moment in iets minder gemeenten (84% van de responderende gemeenten) georganiseerd wordt dan de andere functies. In de enquêtes hebben we overigens alleen uitgevraagd of een bepaalde functie wel of niet georganiseerd is binnen de ondersteuningsinfrastructuur. Er is in de enquêtes niet uitgevraagd wat partijen vinden van de kwaliteit waarmee de verschillende functies nu voor hun gemeente(n) worden uitgevoerd.

Alhoewel niet expliciet door de SER als functie benoemd, hebben we in beide enquêtes de respondenten ook gevraagd of er door de gemeente(n) een vangnetfunctie is georganiseerd. Het gaat hier om het bieden van ondersteuning aan mensen voor wie gerealiseerde dienstbetrekking(en) bij een reguliere werkgever in de praktijk niet duurzaam blijken te zijn. In de vorige paragraaf is al benoemd dat voor de groep arbeidsbeperkten die in een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever worden geplaatst, uitvalpercentages genoemd zijn van tussen de 10% en 30%. In onze gesprekken met verschillende landelijke stakeholders is meermalen aangegeven dat er voor deze groep idealiter een vangnetfunctie georganiseerd zou moeten zijn om ze zoveel mogelijk van werk naar werk te begeleiden. Dus vooral te voorkomen dat ze na terugval voor langere tijd uit beeld raken bij organisaties die met arbeidsinschakeling bezig zijn. Gezien het belang dat landelijke stakeholders gaven aan het organiseren van een vangnetfunctie binnen de ondersteuningsinfrastructuur, hebben we ook naar deze functie in de enquêtes gevraagd. Uit de antwoorden blijkt dat in zo'n 86% van de gemeenten er in min of mindere mate er een vangnetfunctie is georganiseerd.

Wat in de praktijk minder vaak door gemeenten binnen de ondersteuningsinfrastructuur wordt georganiseerd, is een voorziening voor mensen met een beperking die geen indicatie hebben, maar (nog) niet duurzaam in dienst kunnen treden bij reguliere werkgevers. Gemeenten zijn op dit punt terughoudend, omdat er in het ontwerp van de Participatiewet geen rekening is gehouden met deze groep mensen. Dit geldt ook voor de opgezette rijksfinanciering rondom de Participatiewet.

Rol van de sociaal ontwikkelbedrijven

Kijken we expliciet naar de rol van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven bij de invulling van de SER-functionaliteiten, dan ontstaat op basis van ons onderzoek het volgende beeld:

- **Werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat:** de meeste sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat ze deze functionaliteit voor hun gemeente(n) verzorgen. We zien echter grote verschillen in de manier waarop dit plaatsvindt. Op basis van de interviews schatten wij in dat deze functionaliteit nog sterk in ontwikkeling is, ofwel nog ontwikkeld moet worden.
- **Bieden van een voorziening voor beschermt werk:** ongeveer 94% van de bedrijven biedt deze voorziening aan.
- **Bieden van goede**
 - *matching*: een groot deel van de sociaal ontwikkelbedrijven die in opdracht van gemeenten re-integratie uitvoert in het kader van de Participatiewet, biedt dit aan. Uit de enquête blijkt dat in veel gemeenten ook de sociale dienst en het WSP hier een (belangrijke) rol in kunnen hebben.
 - *begeleiding*: circa 75% van de sociaal ontwikkelbedrijven die in opdracht van gemeenten re-integratie uitvoert in het kader van de Participatiewet, voert deze activiteit uit. In 50% van de gemeenten zien we dat deze taak deels bij het sociaal ontwikkelbedrijf en deels bij de sociale dienst is belegd.
- **Ontwikkelen van werknemersvaardigheden:** deze taak wordt in de meeste sociaal ontwikkelbedrijven uitgevoerd, met uitzondering van de bedrijven waar de werkplaats de hoeksteen van de activiteiten is.
- **Inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken:** deze functie hangt samen met de adviesfunctie hiervoor. Deze activiteit is bij veel bedrijven nog in ontwikkeling.

- **Bieden van detachingsfaciliteiten naar reguliere werkgevers:** van de gemeenten geeft 90% aan dat er een detachingsfaciliteit is voor de nieuwe doelgroep. Deze is voor 75% geheel of gedeeltelijk belegd bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

Uit de enquêteresultaten blijkt tot slot ook dat er geen SER-functionaliteiten zijn die nu in alle gemeenten exclusief bij een SW-bedrijf zijn belegd. Zo blijkt dat in 55% van de gemeenten het exclusieve recht voor het verzorgen van beschut werk gegeven is aan het eigen SW-bedrijf. In een substantieel deel van de gemeenten waar het voormalig SW-bedrijf beschut werkt aanbiedt, is dus volgens de gemeenten ook nog een andere partij daarbij betrokken. Dit beeld geldt overigens ook voor de ondersteuning van de bredere groep van mensen met een verminderde loonwaarde/een ondersteuningsbehoefte uit de Participatiewet. Onder de Wsw belegden gemeenten de ondersteuning van de doelgroep wel altijd exclusief bij de voormalig SW-bedrijven.

Deelvraag 3.

Wat zijn de belangrijkste overwegingen van gemeenten om de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven wel of niet te benutten om mensen aan het werk te helpen/te laten participeren?

We hebben gemeenten en bedrijven in de enquêtes niet gevraagd waarom gemeenten in het verleden ervoor gekozen hebben om voor functies en taken van de Participatiewet wel of juist niet gebruik te maken van de bestaande infrastructuur van het eigen sociaal ontwikkelbedrijf. Dit om de omvang van de vragenlijst beperkt te houden. Wat we wel hebben gedaan, is de respondenten in beide enquêtes vragen wat redenen zijn om in de toekomst deze functies en taken van de Participatiewet wel of niet bij de bedrijven te beleggen. Het beeld dat hieruit kwam, beschrijven we hieronder.

De belangrijkste overwegingen om de bestaande infrastructuur te blijven benutten:

- Passende werksoorten en vormen.
- Kwaliteit (het sociaal ontwikkelbedrijf kan deze taak het best uitvoeren).
- Beleidsmatig (we kiezen bewust voor een integrale benadering van Wsw en Participatiewet).
- Uitvoerbaarheid (het sociaal ontwikkelbedrijf is de enige organisatie die deze taken met voldoende volume uit kan voeren).
- Schaalvoordeel.

De belangrijkste overwegingen om de bestaande infrastructuur niet te blijven benutten:

- Kwaliteit (een andere organisatie kan deze taak inhoudelijk het best uitvoeren).
- Financiën (een andere organisatie kan deze taak het meest kostenefficiënt uitvoeren).
- Uitvoerbaarheid (het sociaal ontwikkelbedrijf is niet in staat deze taken uit te voeren).
- Geen passende werksoorten en -vormen.
- Integratie met de Wsw belemmert het realiseren van de doelstellingen voor de nieuwe doelgroep.

Belangrijk is dat in de top 5 van redenen om in de toekomst wel of juist niet een taak bij het huidige sociaal ontwikkelbedrijf te beleggen, deels dezelfde redenen worden genoemd. Dit is mogelijk omdat het om verschillende respondenten gaat. Uit de analyse op verschillen tussen de antwoorden van bedrijven en gemeenten valt op dat de bedrijven zelf denken dat het niet aanbieden van passende werkvormen in de toekomst de belangrijkste reden zal zijn waarom gemeenten niet bij hun taken gaan beleggen. Dit terwijl dit volgens gemeenten niet de dominante reden zal zijn om dit niet te doen. Gemeenten verwachten dat dit de kwaliteit van de dienstverlening zal zijn.

Deelvraag 4.

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen voor de toekomst van infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven? Welke (historische) oorzaken/keuzes liggen hier hoofdzakelijk aan ten grondslag?

Gemeenten zitten met de Participatiewet in een langdurige transitie, waarbij de huidige doelgroep van de Wsw geleidelijk vervangen wordt door een (uiteindelijk) grotere, nieuwe doelgroep van bijstandsgerechtigden met arbeidsbeperkingen. De verantwoordelijkheid voor de uitstroombestemming van de klassieke bijstandsgroep en de nuggers is gebleven, en gemeenten zetten hier (zo blijkt uit voorgaande cijfers van het ministerie) volop re-integratie en participatievoorzieningen op in. Voor de nieuwe doelgroep van arbeidsbeperkten, moet de infrastructuur worden heringericht/aangepast en meebewegen met de veranderende klantstromen en -aantallen. Gemeenten moeten hierop een duidelijk perspectief schetsen met het oog op een doelmatige uitvoering. Hierdoor weten medewerkers bij sociale diensten en sociaal ontwikkelbedrijven die met deze nieuwe doelgroepen aan de slag moeten of (in geval van de bedrijven) kunnen, wat van ze verwacht wordt en waar ze aan toe zijn.

Uit ons onderzoek blijkt vooral dat veel gemeenten nog geen perspectief hebben/geven over hoe op termijn de publieke ondersteuningsinfrastructuur ingericht moet zijn om mensen die dat nodig hebben optimaal te ondersteunen om via werk mee te doen aan de samenleving. Dit terwijl voor met name de sociaal ontwikkelbedrijven dit perspectief zo belangrijk is. Deze bedrijven weten aan de ene kant dat er geen nieuwe Wsw'ers meer instromen en zien de bestaande populatie Wsw'ers versneld uitstromen, terwijl er anderzijds wel een in decennia opgebouwde infrastructuur staat.

Er zijn wel verzachtende omstandigheden waarom het voor gemeenten moeilijk is om tot een meerjarig perspectief op de ondersteuningsinfrastructuur te komen. De wetgeving en onderliggende regelgeving (onder andere de indicatiestelling beschut) en met name de financieringswijze (onder andere de nieuwe systematiek LKS en begeleidingsgelden) zijn na invoering van de Participatiewet naderhand nog gewijzigd en ook voor de komende jaren staan er nog veranderingen in het wetgevend kader te verwachten. Ook ondervinden gemeenten financiële problemen bij het bekostigen van ondersteuning aan de doelgroepen van de Participatiewet, bijvoorbeeld als het gaat om de werkplekken in het kader van beschut werk. Meer in zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de financieringssystematiek rondom de arbeidstoeleiding van de doelgroepen van de Participatiewet zeer complex en niet inzichtelijk wordt bevonden door gemeenten. Vanuit deze optiek is het lastig voor gemeenten om scherp zicht te hebben of keuzes te maken over hoe in de toekomst de ondersteuningsinfrastructuur voor de doelgroepen van de Participatiewet eruit moet zien. En daarmee is het ook lastig om keuzes te maken over de toekomstige rol van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven daarin.

Deze twee dominante perspectieven betekenen in de praktijk dat de sociaal ontwikkelbedrijven voor hun infrastructuur te maken hebben met onderstaande ontwikkelingen:

- Een deel van de infrastructuur van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven wordt omgezet in een leerwerkomgeving. Deze is met name bedoeld voor mensen met verminderde loonwaarde, die het potentieel hebben om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan. Ook gaan andere doelgroepen in deze leerwerkomgevingen aan de slag. Deze eigen interne werksoorten worden ook ingezet voor beschut werk.
- Een ander deel van de infrastructuur zal worden afgebouwd. Daar komen nieuwe voorzieningen voor in de plaats, bij het huidige sociaal ontwikkelbedrijf zelf of bij de sociale dienst en/of WSP. Deze voorzieningen zijn gericht op de werkgeversbenadering en de plaatsing en begeleiding van kandidaten.
- Eigen interne werksoorten van de sociaal ontwikkelbedrijven worden ook verder afgebouwd. Daar komen detacheringen en begeleid werken van de werknemers bij reguliere werkgevers voor in de plaats. Dat is doelmatiger en leidt tot meer flexibiliteit. Deze afbouw van interne werksoorten betekent wel dat deze werksoorten ook minder beschikbaar zijn voor ontwikkeltrajecten van kandidaten met een arbeidsbeperking of om mensen tijdelijk mee aan het werk te houden als ze bij een reguliere werkgever zijn uitgevallen. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat deze vangnetfunctie door velen belangrijk wordt gevonden.

Deelvraag 5.

Wat maakt dat sommige sociaal ontwikkelbedrijven een positief financieel resultaat hebben en sommige sociaal ontwikkelbedrijven niet? Wat zijn de belangrijkste verklarende factoren? Welk financieringsmodel ligt hieraan ten grondslag en welke dienstverlening wordt daarbij uitgevoerd?

Verklarende factoren voor een negatief financieel resultaat:

- Omzet/Netto toegevoegde waarde (NTW) blijft achter bij de verwachtingen. Er wordt een lagere omzet gerealiseerd bij opdrachtgevers dan verwacht. Vaak heeft dit te maken met de krimp van het bedrijf.
- Door de krimp kunnen niet meer alle opdrachten worden aangenomen. Ook gaat de kwaliteit soms achteruit, waardoor het lastiger is om opdrachten te verwerven.
- De bedrijfskosten zijn hoger dan verwacht. Vaak moeten in die gevallen mensen extern worden ingehuurd, omdat er onvoldoende gesubsidieerde krachten beschikbaar zijn. Ook is dit vaak het geval bij bedrijven die werksoorten zien krimpen.
- Voor 2021 was vooral het negatieve subsidieresultaat een belangrijke verklaring voor tekorten.

Verklarende factoren voor een positief financieel resultaat:

- In 2021 was er een relatief hoge Wsw-rijksbijdrage per kop. Dat leidde tot een positief resultaat. In de jaren daarvoor was het zogenoemde subsidieresultaat negatief.
- Sommige gemeenten dekken niet ook de kosten van de bedrijfsvoering van hun sociaal ontwikkelbedrijf. Er is door deze gemeenten dus voor gekozen om hun sociaal ontwikkelbedrijf voor wat betreft de Wsw'ers niet alleen te financieren door het (deels) overhevelen van de rijksbijdrage Wsw. Regelmatig komt het voor dat deze gemeenten er ook bewust voor kiezen om een eventueel operationeel tekort van hun sociaal ontwikkelbedrijf op voorhand al in te boeken.
- De bedrijven verschillen van elkaar in de mate waarin men bewust stuurt op een voldoende marge tussen de prijs die men vraagt voor diensten aan de markt en de eigen kostprijs. Hierbij is vaak onderdeel van de strategie om eerlijke prijzen te vragen in de markt. Bedrijven zijn soms ook heel bewust bezig om de marge te verbeteren door met interne maatregelen de eigen kostprijs te verlagen.

We hebben alle bedrijven en gemeenten ook gevraagd naar hun top 5 financiële risico's voor het huidige sociaal ontwikkelbedrijf op de korte en langere termijn. Dat levert onderstaand resultaat op.

Top 5 financiële risico's voor het sociaal ontwikkelbedrijf op de korte termijn

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen	Krimp van de doelgroep Wsw
2	Krimp van de doelgroep Wsw	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen
3	Bedrijfskosten in het algemeen	Productiviteit nieuwe doelgroep
4	Productiviteit nieuwe doelgroep	Loonkosten van de nieuwe doelgroep
5	Vaste kosten in relatie tot hoeveelheid taken	Bedrijfskosten in het algemeen

Top 5 financiële risico's voor het sociaal ontwikkelbedrijf op de langere termijn

	Top 5 volgens gemeenten	Top 5 volgens bedrijven
1	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen	Begeleidingskosten nieuwe doelgroepen
2	Krimp van de doelgroep Wsw	Krimp van de doelgroep Wsw
3	Bedrijfskosten in het algemeen	Productiviteit nieuwe doelgroep
4	Omvang van de nieuwe doelgroep	Omvang van de nieuwe doelgroep
5	Vaste kosten in relatie tot hoeveelheid taken	Loonkosten van de nieuwe doelgroep

Deelvraag 6.

In welke gebieden is er sprake van (verwachte) krimp van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven? Wat zijn hier de belangrijkste gevolgen van?

Circa een derde van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven verwacht te krimpen, waarvan een klein percentage verwacht uiteindelijk helemaal niet meer te bestaan. Deze groep sociaal ontwikkelbedrijven verwacht dat dat leidt tot minder kwaliteit van de dienstverlening en verlies aan kennis en kunde. Gemeenten schatten dat risico minder hoog in, omdat volgens hen de krimp met nieuwe dienstverlening elders wordt opgevangen.

Voor een deel gaat de krimp van het sociaal ontwikkelbedrijf gepaard met de opbouw van verschillende nieuwe functionaliteiten bij met name de sociale dienst. We zien hiervan voorbeelden in de praktijk. Vanuit de (afdeling werk van de) sociale dienst vindt intensieve werkgeversbenadering en begeleiding van de kandidaten plaats. De afdeling is met name gericht op plaatsingen bij reguliere werkgevers. In deze gemeenten wordt een relatief groot aantal personen met LKS aan de slag geholpen.

We zien echter ook voorbeelden waarbij de parallelle opbouw van een organisatie gericht op het plaatsen en begeleiden van mensen met beperkte loonwaarde minder expliciet plaatsvindt. Op die plekken bestaat het risico dat er op termijn in onvoldoende mate ondersteuning aanwezig is voor mensen vanuit de nieuwe doelgroep.

De krimp van de bestaande infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, waaronder ook de afname in de variëteit van de interne werksoorten die nog door bedrijven geboden wordt, heeft consequenties voor de daar nog werkende Wsw'ers. Ook hebben de bestaande sociaal ontwikkelbedrijven minder mogelijkheden om met name de groep nieuw beschut aan de slag te helpen (minder/kleinere werksoorten). Door de kleinere schaal van de bedrijven, de afgenomen variëteit in beschikbare werksoorten en het missen van mensen met hogere loonwaarde (want deze moeten zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag), wordt het lastiger om de loonwaarde van de medewerkers vanuit de doelgroep die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kan, te verzilveren. Verder verdwijnen door de krimp werkplekken die in tijden van conjuncturele neergang kunnen fungeren als vangnet.

Tot slot kost het krimpen van de infrastructuur van de bedrijven gemeenten geld. Het betekent voor de gemeenten namelijk dat elders voorzieningen ingericht moeten worden om de doelgroep die (nog) niet bij reguliere werkgevers in dienst kan, maximaal te ondersteunen in hun participatie in de samenleving.

Regionale verschillen

Van de 97 gemeenten die onze vraag over het toekomstperspectief voor het huidige sociaal ontwikkelbedrijf hebben beantwoord, heeft minimaal 35% daarbij voor toekomstperspectieven met krimp gekozen. De respondenten is in de enquête niet gevraagd deze keuze te beargumenteren. We hebben wel kunnen analyseren uit welke arbeidsmarktregio's deze respondenten komen. Dat blijken **achttien arbeidsmarktregio's** te zijn. De verdeling van deze regio's naar de vier windstreken is als volgt:

- Eén arbeidsmarktregio in de regio Noord.
- Vier arbeidsmarktregio's in de regio Oost.
- Zes arbeidsmarktregio's in de regio Zuid.
- Zeven arbeidsmarktregio's in de regio West.

In slechts drie van de achttien arbeidsmarktregio's waarin respondenten bij ongewijzigd rijksbeleid krimp voorspellen van de klassieke SW-infrastructuur, gaat een deel van de respondenten ervan uit dat het voormalige SW-bedrijf zelfs helemaal ophoudt te bestaan. In de andere vijftien regio's is van de twee krimpscenario's alleen het antwoord gegeven dat men verwacht dat het bedrijf wel in afgeslankte vorm zal blijven bestaan en in de toekomst vergelijkbare taken zal verrichten als onder Wsw. Voor alle achttien arbeidsmarktregio's waarvoor meerdere gemeenten de enquête hebben ingevuld, geldt dat er soms tussen de gemeentelijke respondenten verschillen van mening bestaan over het toekomstperspectief voor de klassieke SW-infrastructuur. Bijna altijd valt dit te verklaren door het feit dat een gemeente dan een toekomstperspectief gegeven heeft voor een ander voormalig SW-bedrijf dat in de arbeidsmarktregio actief is.

In twee arbeidsmarktregio's met slechts een bedrijf, verschillen de gemeenten ook van mening van elkaar. Hieruit blijkt dat in deze regio's de gemeenten blijkbaar een verschillend beeld hebben van de toekomst van het gemeenschappelijke bedrijf.

Deel B

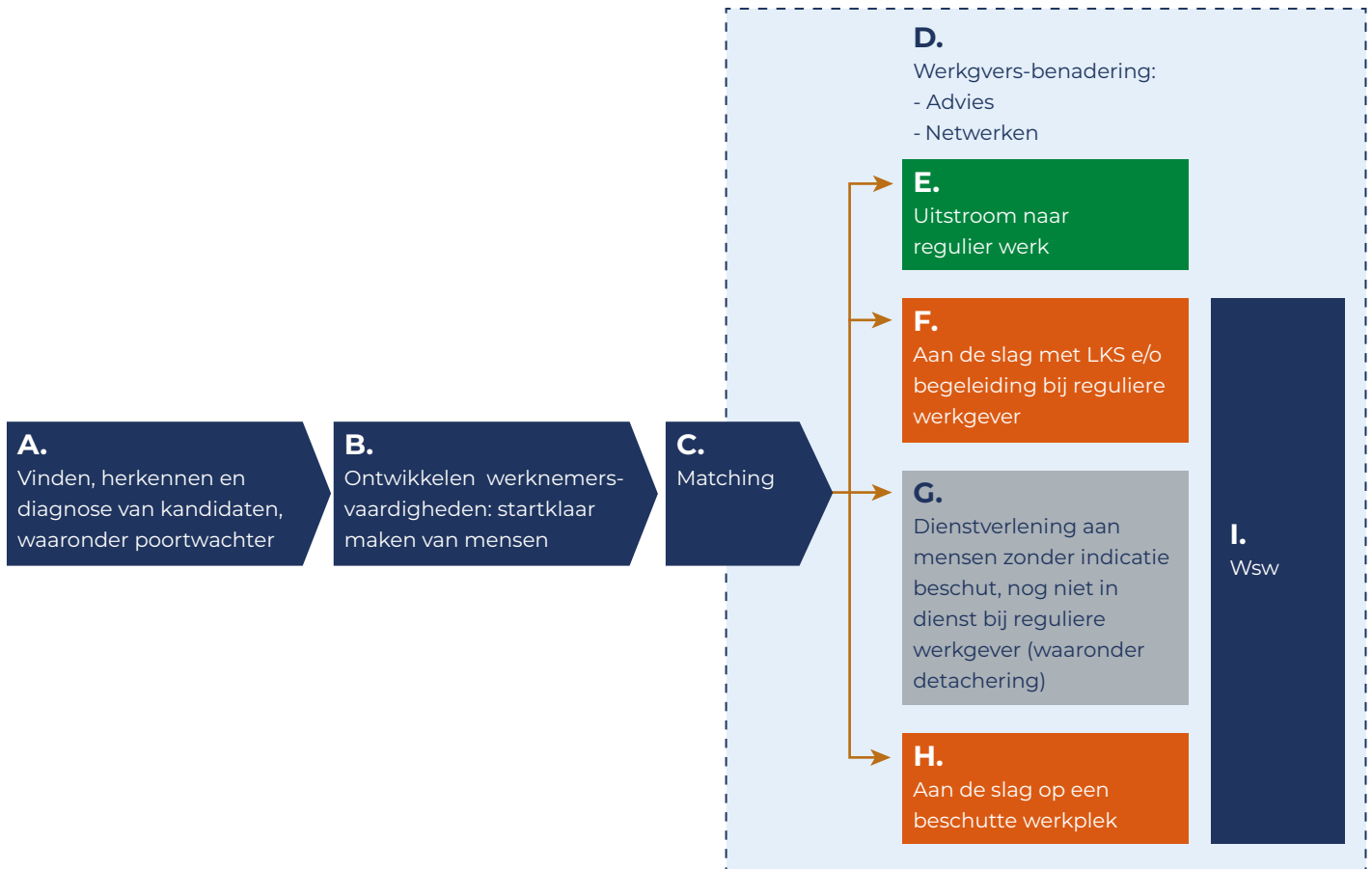
Toekomstscenario's voor sociaal ontwikkelbedrijven



HOOFDSTUK 11

Toekomstscenario's voor sociaal ontwikkelbedrijven

In dit beeld B van het rapport werken we een aantal reële toekomstscenario's voor de huidige sociaal ontwikkelbedrijven. We beantwoorden hiermee hoofdvraag 2 en de bijbehorende deelvragen daarvan. In dit eerste hoofdstuk gaan we in op een aantal algemene vertrekpunten die voor de ontwikkelde scenario's.

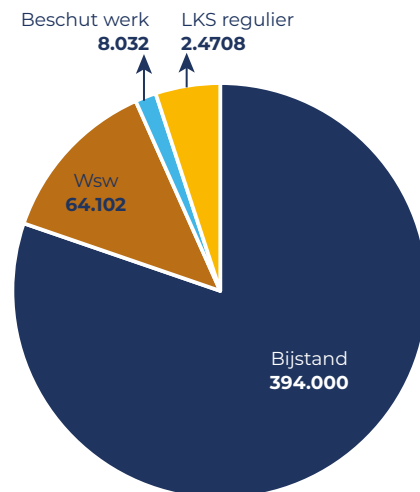


11.1 Functionaliteiten

Het volgende stroomdiagram toont de functionaliteiten die nodig zijn voor een goed werkende infrastructuur om de participatiedoelen van de Participatiewet te realiseren. Bij het uitwerken van de scenario's is het de vraag welke plek het sociaal ontwikkelbedrijf heeft binnen deze infrastructuur.

11.2 Doelgroep

De doelstelling van de Participatiewet is om mensen die daar zelfstandig niet toe in staat zijn zo regulier mogelijk aan de slag te helpen en te houden. De infrastructuur gericht op deze doelstelling heeft betrekking op de gehele doelgroep van de Participatiewet. Deze groep bestaat uit mensen die geen beroep kunnen doen op andere (voorliggende) voorzieningen. Het gaat om mensen met een bijstandsuitkering, mensen die aan de slag zijn met een loonkostensubsidie (waaronder de doelgroep beschut) en/of een andere vorm van ondersteuning, werkzoekenden zonder uitkering en de Wsw'ers. De aantallen ultimo 2022 staan in het volgende diagram.³² Het doel is om deze groep zo veel en zo regulier mogelijk aan de slag te krijgen.



In het diagram staan de personen die worden ondersteund met een loonkostensubsidie (beschut werk of LKS regulier), aan de slag zijn op grond van de Wsw en personen met een bijstandsuitkering. Daarnaast zijn er werkzoekenden zonder uitkering of financiële ondersteuning. Dat zijn de zogenoemde niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). De omvang van deze groep is onbekend.

³² Bron voor het aantal personen in de bijstand en met een loonkostensubsidie zonder indicatie beschut werk: CBS Statline. Voor beschut werk gaan we uit van de cijfers van het UWV (Bron: dashboard Beschut werk van werk.nl). Voor het aantal Wsw'ers hebben we een inschatting gemaakt op basis van de September-circulaire gemeentefonds 2022 en Wsw-statistiek 2021.

Gemeenten moeten een integrale visie hebben op de ondersteuning van de gehele doelgroep van de Participatiewet. In de paragraaf hiervoor lieten we zien welke functionaliteiten er in de arbeidsmarkt moeten bestaan om mensen te ondersteunen die wel loonvormende arbeid kunnen verrichten, maar het zelfstandig niet lukt om aan de slag te komen en te blijven. De vraag is welke plek en positie de sociaal ontwikkelbedrijven hebben binnen deze infrastructuur gericht op het bereiken van de doelen van de Participatiewet.

Ons onderzoek en in het bijzonder de scenario's hierna hebben betrekking op de sociaal ontwikkelbedrijven. Met het oog op de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven richten we ons vooral op de groepen die het zelfstandig niet lukken om aan de slag te komen en te blijven en die ondersteuning nodig hebben in de vorm van een ontwikkeltraject gecombineerd met werk, die alleen aan de slag kunnen blijven met een loonkostensubsidie en/of begeleiding of in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

Oorspronkelijk richtte de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven zich met name op de groep Wsw'ers. Zoals we in ons onderzoek lieten zien, maken gemeenten – nu de Wsw elk jaar kleiner wordt – verschillende keuzes over de inzet van de infrastructuur onder het regime van de Participatiewet. Naast de Wsw wordt de infrastructuur vaak en steeds meer ingezet voor de nieuwe groep beschut werk en voor mensen zonder indicatie beschut, die (nog) geen werk bij reguliere werkgevers kunnen vinden. Op veel plekken wordt de infrastructuur ook ingezet voor begeleiding (jobcoaching) bij reguliere werkgevers, leerwerktrajecten, stages voor met name leerlingen uit het vso/pro en arbeidsmatige dagbesteding.

Voor het landelijk beeld van de mate waarin de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven wordt ingezet bij het bereiken van de doelen van de Participatiewet, gaan we uit van de mensen die een dienstbetrekking hebben bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Het gaat om de (krimpende) groep Wsw'ers en de mensen met een loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet die een dienstbetrekking hebben bij het sociaal ontwikkelbedrijf (dat gaat voor een belangrijk deel om de mensen met een indicatie beschut werk en om mensen zonder indicatie beschut werk, die (nog) niet bij reguliere werkgevers in dienst kunnen treden).

Gemeenten hebben beleidsvrijheid. Maar bij de invoering van de Participatiewet is er in de financiering rekening mee gehouden dat in de structurele situatie die ontstaat rond 2048³⁵ in totaal voor 90.000 personen een loonkostensubsidie wordt verstrekt, waarvan 30.000 personen op een beschutte werkplek en 60.000 personen op een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. Er wordt in de memorie van toelichting bij de Participatiewet tevens van uitgegaan dat deze personen begeleid worden door een jobcoach. Het totaal aantal personen met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers (LKS regulier) plus het aantal mensen op een beschutte werkplek is gelijk aan het aantal Wsw'ers bij de invoering van de Participatiewet.

Daarnaast is in de financiering van de Participatiewet rekening gehouden met 135.000 mensen die voorheen in de Wajong en niet in de Wsw terecht zouden zijn gekomen. Voor deze groep worden jaarlijks budgettaire neutrale re-integratiemiddelen overgeheveld van het UWV naar de gemeenten. Het bedrag loopt op naar € 111 miljoen per jaar in de structurele situatie (in prijzen van 2014). Zoals gezegd, hebben gemeenten beleidsvrijheid en moeten zij zelf de afweging maken hoe deze groepen worden ondersteund en welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Gemeenten kunnen dus – binnen de juridische kaders – afwijken van de aantallen en de aard van de dienstverlening waarmee bij de invoering van de Participatiewet rekening is gehouden en andere bedragen inzetten dan de bedragen die met het oog op de Participatiewet door de rijksoverheid beschikbaar worden gesteld.

35 Memorie van toelichting bij de Participatiewet.

11.3 Toekomstscenario's voor sociaal ontwikkelbedrijven

Door opdrachtgevers zijn wij gevraagd om een drietal financieel onderbouwde reële scenario's te schetsen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociaal ontwikkelbedrijven, op grond waarvan (politieke) keuzes gemaakt kunnen worden over de toekomst. Wij gaan er hierbij van uit dat het gaat om (politieke) keuzes door de landelijke overheid, waarbij we in de scenario's ook ingaan op de handelingsperspectieven voor de lokale overheden. Een scenario is het macro-toekomstbeeld (lees: eindbeeld) voor de infrastructuur van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven.

Er is ons bij de start van dit onderzoek gevraagd om bij de scenario-ontwikkeling, waar mogelijk, ook aansluiting te zoeken bij de beoogde invulling van de afspraak uit het coalitieakkoord van het Kabinet Rutte IV over de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur. Dit bleek gaandeweg echter niet mogelijk omdat de betrokken stakeholders hierover nog niet tot een eenduidig gezamenlijk beeld zijn gekomen. In overleg met onze opdrachtgevers is besloten dat we onze scenario's los van de bredere discussie rondom de arbeidsmarktinfrastructuur te ontwikkelen.

Op basis van ons onderzoek en in afstemming met de verschillende stakeholders zijn we gekomen tot drie scenario's (eindbeelden). In overleg met de opdrachtgevers hebben we drie reële scenario's ontwikkeld. Aan de ene kant is er een scenario waarin het eindbeeld bereikt wordt zonder (aanvullende) maatregelen/acties vanuit landelijke partijen en aan de andere kant een scenario waarvoor het eindbeeld alleen te bereiken is met een stelselwijziging. We maken daarbij een reële en onderbouwde inschatting van hoe de omvang van de doelgroep die wordt ondersteund zich in de verschillende scenario's kan gaan ontwikkelen.

Nulvariant:

het macro-toekomstbeeld voor de infrastructuur van de bedrijven is dat in deze variant krimp plaatsvindt. Het blijft aan individuele gemeenten om voor de geschetste functionaliteiten in de bredere infrastructuur ten behoeve van doelrealisatie van de Participatiewet wel of niet gebruik te maken van de bedrijven. Hierop doen zich dan ook verschillen voor tussen gemeenten. Deze variant bouwt voort op de huidige situatie die wij in beeld hebben gebracht. De drie knelpunten die wij signaleren, blijven dan ook bestaan.

Aanpakken knelpunten:

het macro-toekomstbeeld voor de infrastructuur van de bedrijven is dat in stand blijft wat er nu is. De infrastructuur van de bedrijven zelf krimpt niet. Gemeenten worden gestimuleerd om de in het onderzoek geconstateerde knelpunten aan te pakken. Het blijft aan individuele gemeenten om voor de geschetste functionaliteiten ten behoeve van doelrealisatie van de Participatiewet wel of niet gebruik te maken van de bedrijven. Hierop doen zich dan ook verschillen voor tussen gemeenten.

Stelselwijziging:

het macro-toekomstbeeld is dat er een landelijk dekkend netwerk van sociaal ontwikkelbedrijven komt. Het stelsel wordt aangepast. De rijksoverheid neemt een deel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid over en schrijft gemeenten voor dat zij moeten werken met een sociaal ontwikkelbedrijf en op welke van de geschetste functionaliteiten in de brede infrastructuur de bedrijven moeten worden ingezet.

Het **handelingsperspectief** beschrijft wat betrokken partijen moeten doen om tot het macro-toekomstbeeld voor de bedrijven te komen. Bij krimp of volledige afbouw kan dit ook betekenen dat functies elders belegd moeten worden, bijvoorbeeld bij een nieuwe stichting voor beschut werk. In de volgende tabel beschrijven we de handelingsperspectieven op hoofdlijnen.

Actor	Nulvariant	Aanpakken knelpunten	Stelselwijziging
Rijk	Geen nadere acties. Het ministerie blijft – zoals nu al het geval is – de gemeenten informeren over de Participatiewet en het stelsel blijvend bewaken.	Gemeenten en de uitvoeringsorganisaties nadere ondersteuning bieden bij de (in) richting van de ondersteuningsinfrastructuur (i.s.m. landelijke partijen). Tegemoetkoming in de financiële knelpunten bieden.	Wijziging wet- en regelgeving. Aanpassen financieringssystematiek.
VNG en landelijke sectorpartijen	Waar mogelijk en nodig gemeenten en uitvoeringsorganisaties ondersteunen gericht op het realiseren van de doelen van de Participatiewet.	Zie boven.	Gemeenten en bedrijven met informatie faciliteren bij het invulling geven aan de nieuwe wet.
Gemeenten/ Gemeenteraden	Kaderstelling in hoe functies te organiseren om doelen van de Participatiewet te realiseren en bewaken opvolging en voortgang.	Kaderstelling in hoe functies te organiseren om doelen van de Participatiewet te realiseren en bewaken opvolging en voortgang.	De wet schrijft voor welke functies het SW-bedrijf moet uitvoeren. Voor de functies die niet bij het SW-bedrijf komen te liggen, is wel kaderstelling nodig.
Gemeenten versus sociaal ontwikkel-bedrijven	Kaderstelling in hoe functies te organiseren om doelen van de participatiewet te realiseren.	Kaderstelling in hoe functies te organiseren om doelen van de participatiewet te realiseren.	De wet schrijft voor dat elke gemeente met een SW-bedrijf moet werken en ook op welke functies.
Sociaal ontwikkel-bedrijven (zelf)	Versterken bedrijfsvoering (vergroten marge) en gemeenten faciliteren bij de besluitvorming.	Versterken bedrijfsvoering (vergroten marge) en gemeenten faciliteren bij de besluitvorming.	Versterken bedrijfsvoering (vergroten marge) en gemeenten faciliteren bij de besluitvorming.

11.4 Hoe de scenariohoofdstukken te lezen?

Ons is gevraagd drie goed te onderscheiden toekomstscenario's uit te werken voor de infrastructuur van de huidige sociaal ontwikkelbedrijven: een lage variant, een middenvariant en een hoge variant. Deze toekomstscenario's moeten gemeenten, de sector en het Rijk inzicht bieden in welke keuzes mogelijk en nodig zijn als het gaat om de toekomst van de sociaal ontwikkelbedrijven. De door ons geschetste scenario's zijn echter geen menukaart. Het is niet het ene of het andere scenario. Ze zijn vooral bedoeld ter ondersteuning van de besluitvorming. Elementen van scenario 2 kunnen bijvoorbeeld gecombineerd worden met scenario 1. Zo zou er bijvoorbeeld na politieke weging voor gekozen kunnen worden om wel extra middelen ter beschikking te stellen (scenario 2), maar dat het Ministerie van SZW geen verdere actie onderneemt in de ondersteuning van gemeenten (scenario 1). Of elementen van scenario 3 combineren met scenario 2, denk bijvoorbeeld aan het wel introduceren van een specifieke uitkering voor alle middelen voor re-integratie en begeleiding.

Belangrijk is verder om hier te benoemen dat onze uitwerking van scenario 1 in het volgende hoofdstuk in aantal pagina's het meest uitgebreid is. Veel van uitwerkingen in dit hoofdstuk gelden echter ook voor de andere twee scenario's, en herhalen we omwille van de leesbaarheid van dit rapport in de hoofdstukken niet.

De financiële uitwerking is gemaakt op basis van de gegevens die bij het schrijven van deze rapportage bekend waren. Concreet gaat het om de landelijke realisaties in 2021 en voor de rijksbudgetten is gebruik gemaakt van de standen bij septembercirculaire 2022. Er is inflatie. De energieprijzen zijn omhoog gegaan. Het WML is opgetrokken. Verschillende sociaal ontwikkelbedrijven hebben initiatieven genomen om medewerkers tegemoet te komen. Deze effecten zijn niet in de bedragen hierna verwerkt.



HOOFDSTUK 12

Scenario 1: Nulvariant

Sociaal ontwikkelbedrijven blijven krimpen. Gemeenten kiezen zelf hoe de functionaliteiten in de bredere infrastructuur worden ingericht. Deze variant bouwt voort op de situatie en toekomstverwachting zonder wijziging in het rijksbeleid die wij in ons onderzoek in beeld hebben gebracht, waarbij minimaal 35% van de sociaal ontwikkelbedrijven verwacht te krimpen of uiteindelijk ophoudt te bestaan.

12.1 Beschrijving

12.1.1 Algemeen

In het nulscenario zet de huidige trend zich voort. De rol van het klassieke sociaal ontwikkelbedrijf wordt (op macroniveau) steeds kleiner. Er zijn verschillen tussen regio's. Werkende weg komen gemeenten erachter welk uitvoeringsconstruct het beste werkt om voor de inwoners van hun gemeente de doelen van de Participatiewet te realiseren. Het nulscenario betekent voor veel regio's een proces van vallen en opstaan. De bestaande doelgroep Wsw vergrijsst en wordt steeds kleiner. Daar komt een kleinere, nieuwe doelgroep beschut werk voor in de plaats. De middelen en verdien capaciteit zijn beperkter dan van de klassieke groep Wsw. Dat leidt bij de bedrijven die zich onvoldoende hebben voorbereid en niet zijn ingericht op de eisen die door de Participatiewet worden gesteld, steeds meer tot organisatorische en financiële vraagstukken, die het ene bedrijf beter en langer kan opvangen dan het andere bedrijf (bijvoorbeeld door de aanwezigheid van eigen vermogen). Gemeenten zullen samen met de bedrijven tot oplossingen moeten komen. Het komt regelmatig voor dat gemeenten pas in beweging komen als de rek eruit is.

De verwachting is dat geleidelijk steeds meer gecombineerde en geïntegreerde sociaal ontwikkelbedrijven ontstaan waarin het klassieke SW-bedrijf en de sociale dienst bij elkaar zijn gebracht. Dat is in lijn met de toekomstverwachtingen van de geënquêteerde gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. In onze enquête gaven gemeenten aan dat dat op de langere termijn geldt voor 50% van de bedrijven. De sociaal ontwikkelbedrijven verwachten zelf dat – zonder landelijke beleidsaanpassingen – op termijn 75% van de bedrijven zijn samengevoegd met de sociale dienst.

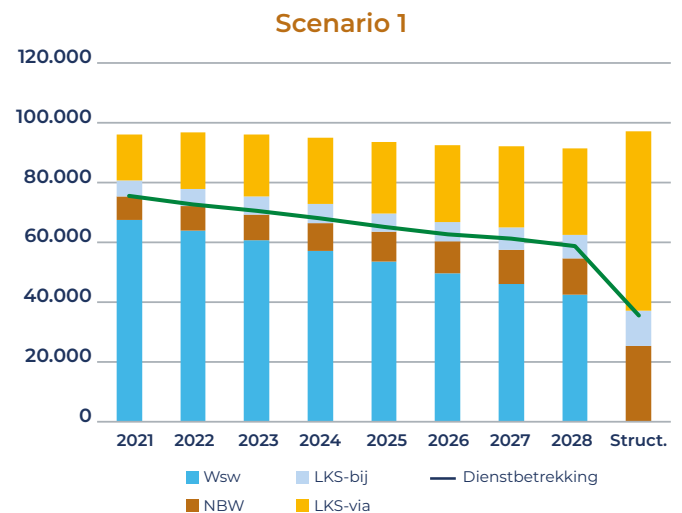
De nieuwe doelgroep beschut gaat grotendeels bij het sociaal ontwikkelbedrijf aan de slag. Daarnaast zijn de mensen met verminderde loonwaarde die afhankelijk zijn van een loonkostensubsidie, vooral aan de slag bij reguliere werkgevers. In scenario 1 gaan we ervan uit dat 85% van het totaal aantal beschutte werkplekken in de ministeriële regeling wordt gerealiseerd. Er wordt verschillend omgegaan met de groep mensen die loonvormende arbeid kan verrichten, zonder indicatie beschut, en die (nog) geen dienstbetrekking kan vinden bij reguliere werkgevers. Het gaat om een kwetsbare groep die een ontwikkeltraject heeft gevolgd, maar waarvoor het (nog) niet lukt om duurzaam in dienst te treden bij reguliere werkgevers. Het kan ook gaan om mensen die (tijdelijk) zijn uitgevallen uit een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers en opnieuw aan de slag willen in een andere baan.

Deze groep kan in sommige gemeenten (deels) wel en in andere gemeenten niet in dienst treden bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Voor zover het sociaal ontwikkelbedrijf voor deze groep mensen niet beschikt over dienstbetrekkingen vallen zij terug in een (bijstands- of WW-)uitkering, waarbij ze op verschillende manieren (kunnen) worden ondersteund. Om actief te blijven, kunnen ze – zolang ze (nog) geen plek hebben gevonden bij reguliere werkgevers – met ondersteuning van de gemeente bijvoorbeeld aan de slag in het vrijwilligerswerk of aan de slag met behoud van uitkering.

12.1.2 Omvang doelgroep met verminderde loonwaarde

We maken een inschatting van de omvang van de doelgroep. We kijken naar mensen met een Wsw-indicatie, beschut werk, mensen met een loonkostensubsidie die een dienstbetrekking hebben bij het sociaal ontwikkelbedrijf en mensen met een loonkostensubsidie die aan de slag zijn bij reguliere werkgevers.

In dit scenario veronderstellen we het volgende verloop van het aantal mensen dat aan de slag wordt gehouden met een LKS of in de Wsw. De groene lijngrafiek geeft indicatief de verwachte omvang weer van de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven.



Toelichting:**LKS-via:**

dit betreft het aantal personen dat met verminderde loonwaarde aan de slag is bij reguliere werkgevers. Werkgevers ontvangen voor deze groep een loonkostensubsidie en eventuele begeleiding. De verwachte aantallen in dit scenario berekenen we aan de hand van de realisatie in 2021. In 2021 waren er 15.343³⁶ personen aan de slag en in dienst bij een reguliere werkgever. We gaan ervan uit dat de omvang van deze groep zich in dezelfde mate ontwikkelt als de groep nieuw beschermt (dat is conform de werkelijke ontwikkeling en de ontwikkeling die verwacht werd bij de invoering van de Participatiewet). In de structurele situatie is de omvang van deze groep gelijk aan circa 59.843 personen.

LKS-bij:

dit betreft het aantal personen vanuit de nieuwe doelgroep, zonder indicatie beschermt, dat aan de slag is in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. In 2021 waren er 5.500 personen in dienst bij een sociaal ontwikkelbedrijf. Het gaat hier bij benadering om de in dit rapport eerder benoemde groep mensen die (nog) niet in staat is duurzaam in dienst te treden bij een reguliere werkgever. Deze groep wordt elk jaar groter. We gaan ervan uit dat deze groep zich op dezelfde wijze ontwikkelt als de groep van het re-integratiebudget Wajong dat jaarlijks budgettair neutraal wordt overgeheveld van het UWV naar de gemeenten. In de structurele situatie zijn er naar verwachting 11.875 personen vanuit deze groep werkzaam bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

Daarmee gaan we ervan uit dat het aantal LKS-bij zich in de komende jaren minder snel gaat ontwikkelen dan in de afgelopen jaren. We gaan daarvan uit omdat bij de invoering van de Participatiewet voor deze activiteit niet specifiek geld beschikbaar is gesteld. Dat komt omdat bij de invoering van de Participatiewet niet specifiek in de financiering met deze groep rekening is gehouden. Gemeenten gaan terughoudend met de inzet van deze voorziening om, omdat het leidt tot meerjarige verplichtingen en omdat het gaat om een relatief dure voorziening (volgens de sectorinformatie Cedris 2021 gemiddeld € 10.300 per jaar per persoon, bovenop de loonkostensubsidie). Daarnaast geldt dat veel gemeenten zeggen dat er nog maar beperkt mensen in het kader van de Participatiewet vindbaar zijn die bij het sociaal ontwikkelbedrijf aan de slag kunnen en willen, wat mogelijk een rem zet op de groei van deze groep.

Nieuw beschermt:

in 2022 zijn er 8.032 beschutte werkplekken gerealiseerd.³⁷ De gemeenten moeten in een jaar, voor zover de behoefte daartoe bestaat (de behoefte wordt bepaald door het aantal door UWV afgegeven positieve adviezen), ten minste het aantal beschutte werkplekken realiseren als vastgelegd in een ministeriële regeling.³⁸ De realisatie in 2022 is (afgerond) 85% van het totaal aantal plekken in de ministeriële regeling. We gaan ervan uit dat de realisatie meerjarig gelijk is aan 85% van het totaal aantal in de ministeriële regeling. In de structurele situatie is in de memorie van toelichting rekening gehouden met 30.000 beschutte werkplekken. We gaan er in dit scenario van uit dat in de structurele situatie 85% maal 30.000 is 25.364 beschutte werkplekken worden gerealiseerd.

In dit scenario gaan we ervan uit dat gemeenten terughoudend blijven omgaan met de inzet van deze voorziening. Dat komt omdat beschermt werk ervaren wordt als een relatief dure voorziening, waarbij veel gemeenten geen financiële stimulans ervaren om het instrument in te zetten. Ook geven veel gemeenten aan dat de nieuwe doelgroep van de Participatiewet veel complexe problematiek heeft en niet in staat is om te werken, waardoor de aantallen achterblijven bij de verwachtingen. Deze bevinding valt op omdat de groep mensen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering nog steeds heel groot is. Het lijkt dan ook wenselijk om landelijk onderzoek te doen om een beter en objectief beeld te krijgen van de mogelijkheden van de theoretische doelgroep voor nieuw beschermt.

Wsw:

in 2021 zijn 67.500 Wsw-werkplekken gerealiseerd.³⁹ Voor de jaren daarna verwachten wij dat meerjarig de blijfkansen van toepassing zijn die worden gehanteerd bij het vaststellen van het gemeentelijk aandeel in het macrobudget voor de Wsw.⁴⁰ In de structurele situatie is de Wsw volledig uitgefaseerd.

³⁷ Bron: UWV.

³⁸ Regeling van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen van 20 december 2022, nr. 2022-000269574, houdende wijziging van bedragen en vaststelling van percentages, bedragen en aantallen voor enkele wetten en regelingen voor 2023. Bron: Wsw-statistiek 2021.

⁴⁰ Bron: septembercirculaire gemeentefonds 2022.

³⁶ In totaal werden 25.890 reguliere loonkostensubsidies verstrekt en 2.720 forfaitaire loonkostensubsidies (bron: CBS). Het totaal verminderen we met 5.500 personen met een loonkostensubsidie in dienst bij een sociaal ontwikkelbedrijf (bron: Cedris) en met 7.767 personen op een beschutte werkplek (bron: UWV).

Dienstbetrekkingen bij het sociaal ontwikkelbedrijf:

we brengen in de figuur apart in beeld hoeveel mensen in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Dat aantal geeft een indicatie van hoe de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven zich ontwikkelt. De dienstbetrekkingen zijn voor een belangrijk deel bepalend voor hoe de infrastructuur van het sociaal ontwikkelbedrijf eruitziet. De oorspronkelijke groep Wsw'ers was aan de slag op een interne functie, op een plek waarbij gewerkt wordt op locatie, via groepsdetachering, individuele detachering of in een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers. Het aantal dienstbetrekkingen bij reguliere werkgevers is 7% van het totaal aantal Wsw'ers.

Voor de dienstbetrekkingen bij het sociaal ontwikkelbedrijf gaat het om het totaal van de groepen Wsw (exclusief begeleid werken), nieuw beschut (exclusief 7% mensen met een indicatie beschut die aan de slag zijn in een reguliere dienstbetrekking) en LKS-bij. In het figuur over scenario 1 aan het begin van deze subparagraaf gaat het aantal personen dat met ondersteuning aan de slag is (het totaal van Wsw, nieuw beschut, LKS-bij en LKS-via) omlaag van 96.110 in 2021 naar 91.428 in 2028. In de jaren daarna treedt een omslagpunt op. Het totaal gaat omhoog. In de structurele situatie zijn in dit scenario 97.083 mensen met een loonkostensubsidie aan de slag.

De infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven krimpt sneller, doordat een steeds grotere groep mensen met een loonkostensubsidie en/of begeleiding in dienst is bij reguliere werkgevers. De omvang van de infrastructuur wordt in beeld gebracht door de donkergroene lijngrafiek. Het aantal mensen in dienst bij sociaal ontwikkelbedrijven gaat omlaag van 75.000 in 2021 naar 59.000 in 2028. Daarna daalt het aantal mensen in dienst bij sociaal ontwikkelbedrijven verder naar 35.000 in de structurele situatie.⁴¹

12.1.3 Positie in de brede infrastructuur

We gaan na welke positie het sociaal ontwikkelbedrijf heeft binnen de bredere infrastructuur gericht op het bereiken van de (participatie)doelen van de Participatiewet. We kijken per type ontwikkelbedrijf hoe de benodigde functionaliteiten in een goed werkende arbeidsmarkt worden opgepakt. We gaan dat na voor respectievelijk de gecombineerde, geïntegreerde, partiële, beschutte en Wsw-bedrijven. Daar waar de bedrijven (ook) in de toekomst niet door gemeenten worden ingezet op de benodigde functionaliteiten, zullen hierop andere publieke organisaties worden ingezet (net als nu).

⁴¹ 93% van de Wsw'ers, 93% van de beschutte werkers en 100% van de groep LKS-bij zijn in dienst van het sociaal ontwikkelbedrijf (bron: sectorinformatie Cedris 2021).

	Gecombineerd	Geïntegreerd	Partieel	Beschut	Wsw
A) Vinden en herkennen	Het sociaal ontwikkelbedrijf ziet iedereen die een uitkering aanvraagt en heeft de verantwoordelijkheid om de doelgroep volledig in beeld te hebben en het gemeentelijk beleid uit te voeren.	Afhankelijk van de gemaakte afspraken. In sommige regio's verwijst de sociale dienst door. In andere regio's heeft het sociaal ontwikkelbedrijf eigen kanalen (bijvoorbeeld vanuit vso/pro) en worden mensen die een uitkering aanvragen zonder meer doorverwezen naar het sociaal ontwikkelbedrijf.	De rol van het bedrijf is hier in de meeste gevallen beperkt. Het vinden, herkennen en doorverwijzen van kandidaten is meestal de exclusieve taak van de sociale dienst.	De rol van het bedrijf is hier beperkt. Het vinden, herkennen en doorverwijzen van kandidaten is vooral een taak van de sociale dienst. Het bedrijf zal vaak zelf (nog) een diagnose uitvoeren of doorverwezen kandidaten in staat zijn om beschut werk te verrichten.	Het bedrijf heeft hier geen rol, omdat het zich alleen richt op het bestaande bestand Wsw.
B) Ontwikkelen	De ontwikkelfunctie op het terrein van de Participatiewet ligt volledig bij het sociaal ontwikkelbedrijf. De eigen werksoorten kunnen worden ingezet voor leerwerktrajecten, werkervarings-plekken, en dergelijke	De ontwikkelfunctie op het terrein van de Participatiewet ligt volledig bij het sociaal ontwikkelbedrijf. De eigen werksoorten kunnen worden ingezet voor leerwerktrajecten, werkervarings-plekken, en dergelijke	De ontwikkelfunctie ligt deels bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Het bedrijf krijgt, afhankelijk van de lokaal of regionaal gemaakte afspraken, kandidaten doorverwezen door de sociale dienst. In het ontwikkeltraject kan werkervaring worden opgedaan op de werksoorten van het sociaal ontwikkelbedrijf. Vaak blijft de regiefunctie bij de sociale dienst.	De ontwikkelfunctie is voor dit type bedrijven beperkt en vooral gericht op werkfit maken van kandidaten voor beschut werk.	Het bedrijf heeft ten aanzien van de nieuwe doelgroepen geen rol, omdat het zich alleen richt op het bestaande bestand Wsw. Het bedrijf is wel verantwoordelijk voor de ontwikkeling van Wsw'ers.

	Gecombineerd	Geïntegreerd	Partieel	Beschut	Wsw
C) Matchen	De matchingstaak ligt volledig bij het bedrijf. Het bedrijf werkt samen met het WSP of het WSP maakt onderdeel uit van het gecombineerde bedrijf.	De matchingstaak ligt volledig bij het bedrijf. Het bedrijf werkt samen met het WSP of het WSP maakt onderdeel uit van het gecombineerde bedrijf.	Hier wordt verschillend mee omgegaan. Soms matcht het werkbedrijf zelf. Soms worden kandidaten na het ontwikkeltraject terugverwezen naar de sociale dienst of doorverwezen naar het WSP.	De matchingsfunctie is beperkt tot het plaatsen van mensen met een indicatie beschut werk.	Het bedrijf heeft geen rol ten aanzien van nieuwe doelgroepen. Het bedrijf matcht wel Wsw'ers die van plek moeten, willen of kunnen veranderen.
D) Werkgeversbenadering	Een belangrijke functie in samenwerking met het WSP, gericht op het adviseren van en participeren in netwerken van werkgevers, vooral gericht op het vergroten van de arbeidsmarkt-kansen van werkzoekenden.	Een belangrijke functie in samenwerking met het WSP, gericht op het adviseren van en participeren in netwerken van werkgevers, vooral gericht op het vergroten van de arbeidsmarkt-kansen van werkzoekenden.	Afhankelijk van de verstrekte opdracht. Bij voorkeur doet het sociaal ontwikkelbedrijf de werkgevers-benadering in samenwerking met de sociale dienst en het WSP. Vaak ligt de regiefunctie bij de sociale dienst.	Beperkte taak. Voor zover het bedrijf de opdracht heeft om mensen met een indicatie beschut werk te plaatsen bij reguliere werkgevers is sprake van een beperkte werkgevers-benadering die in afstemming met de sociale dienst en het WSP wordt uitgevoerd.	Er is sprake van een werkgevers-benadering om Wsw'ers waar nodig en gewenst – op detachings-basis of in begeleid werken – aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers.
E) Volledig regulier aan de slag	Doel is om mensen vanuit de doelgroep zo regulier mogelijk te plaatsen.	Doel is om mensen vanuit de doelgroep zo regulier mogelijk te plaatsen.	Afhankelijk van de opdracht en de doelgroep waarvoor het bedrijf verantwoordelijk is.	Het bedrijf heeft de opdracht om de doelgroep beschut zoveel mogelijk te ontwikkelen. De praktijk zal zijn dat mensen beperkt volledig uitstromen naar regulier werk.	Het bedrijf heeft een te verwaarlozen rol.
F) Regulier met ondersteuning	Als volledige uitstroom niet mogelijk is, worden mensen met ondersteuning geplaatst bij reguliere werkgevers.	Als volledige uitstroom niet mogelijk is, worden mensen met ondersteuning geplaatst bij reguliere werkgevers.	Afhankelijk van de opdracht en de doelgroep waarvoor het bedrijf verantwoordelijk is. Soms begeleidt het sociaal ontwikkelbedrijf zelf. Soms ligt deze opdracht bij de sociale dienst.	Indien mensen een stap kunnen zetten en de indicatie beschut kan vervallen, worden zij terugverwezen naar de sociale dienst. De sociale dienst pakt de ondersteuning vervolgens weer op.	Geen opdracht voor de nieuwe doelgroep. Voor zover mogelijk worden mensen in de Wsw in het kader van begeleid werken bij reguliere werkgevers ondersteund.
G) In dienst bij sociaal ontwikkelbedrijf	Voor zover de gemeente daarvoor toestemming geeft, kan het bedrijf mensen zonder indicatie beschut, die (nog of tijdelijk) niet aan de slag kunnen komen bij reguliere werkgevers, zelf in dienst nemen op eigen werksoorten of in een detachings-constructie. De functionaliteit fungeert als brugfunctie naar reguliere werkgevers. Zodra mensen daartoe in staat zijn worden ze geplaatst bij reguliere werkgevers.	Voor zover de gemeente daarvoor toestemming geeft, kan het bedrijf mensen zonder indicatie beschut, die (nog of tijdelijk) niet aan de slag kunnen komen bij reguliere werkgevers, zelf in dienst nemen op eigen werksoorten of in een detachings-constructie. De functionaliteit fungeert als brugfunctie naar reguliere werkgevers. Zodra mensen daartoe in staat zijn worden ze geplaatst bij reguliere werkgevers.	Voor zover de gemeente daarvoor toestemming geeft, kan het bedrijf mensen zonder indicatie beschut, die (nog of tijdelijk) niet aan de slag kunnen komen bij reguliere werkgevers, zelf in dienst nemen op eigen werksoorten of in een detachings-constructie. De functionaliteit fungeert als brugfunctie naar reguliere werkgevers. Zodra mensen daartoe in staat zijn worden ze geplaatst bij reguliere werkgevers. De regiefunctie ligt vaak bij de sociale dienst.	Het sociaal ontwikkelbedrijf heeft niet de taak om anderen vanuit de doelgroep, anders dan de doelgroep beschut, in dienst te nemen. In de betreffende regio/gemeente zal deze functie beperkt zijn ingericht. Eventueel kan wel sprake zijn van een detachingsfaciliteit bij de sociale dienst.	Er is geen opdracht voor de nieuwe doelgroep. Het sociaal ontwikkelbedrijf heeft het werkgeverschap voor het grootste deel van de Wsw'ers. Een klein deel is in dienst bij reguliere werkgevers en wordt daar door het sociaal ontwikkelbedrijf begeleid.

	Gecombineerd	Geïntegreerd	Partieel	Beschut	Wsw
H) Beschut werk	Het bedrijf verzorgt beschutte werkplekken voor de betreffende doelgroep. Als ze daartoe in staat zijn, zetten ze binnen het bedrijf een stap op de participatieladder.	Het bedrijf verzorgt beschutte werkplekken voor de betreffende doelgroep. Als ze daartoe in staat zijn, zetten ze binnen het bedrijf een stap op de participatieladder.	Het bedrijf verzorgt beschutte werkplekken voor de betreffende doelgroep. Als ze daartoe in staat zijn, zetten ze binnen het bedrijf een stap op de participatieladder. De regiefunctie ligt vaak bij de sociale dienst.	Deze functionaliteit betreft – naast beschut werk – de kerntaak van het sociaal ontwikkelbedrijf.	
I) Wsw	Het bedrijf voert de Wsw uit.	Het bedrijf voert de Wsw uit.	Het bedrijf voert de Wsw uit.	Deze functionaliteit betreft – naast de Wsw – de kerntaak van het sociaal ontwikkelbedrijf.	Deze functionaliteit betreft de kerntaak van het sociaal ontwikkelbedrijf.

12.1.4 Ontwikkeling van het sociaal ontwikkelbedrijf

Gecombineerde en integrale werkbedrijven

In dit scenario gaan wij ervan uit dat de sociaal ontwikkelbedrijven steeds meer integreren met de (inter)gemeentelijke sociale diensten tot gecombineerde bedrijven of tot geïntegreerde werkbedrijven. De functionaliteiten op de arbeidsmarkt zullen dan grotendeels integraal door de (nieuwe) sociaal ontwikkelbedrijven worden opgepakt.

Partiële bedrijven

De groep partiële ontwikkelbedrijven wordt kleiner. In de praktijk doen zich veel knelpunten voor in de samenwerking met de sociale dienst. Voor een deel zal deze categorie bedrijven op de langere termijn blijven bestaan. Daarbij zijn een zorgvuldige positionering en afbakening van de sociale dienst en afbakening van de doelgroep van belang. De aard van de taken kan verschillend zijn. Bij het ene bedrijf kan bijvoorbeeld de werkvoorziening vanuit de eigen werksoorten centraal staan. Bij het andere bedrijf staan het ontwikkelen, plaatsen en begeleiden van mensen (bij reguliere werkgevers) met verminderde loonwaarde centraal, voor zover deze groep niet wordt ondersteund door de sociale dienst.

Bedrijven voor beschut werk of Wsw

Afgaand op de huidige ontwikkeling, zal voor een kleiner deel van deze bedrijven de keuze worden gemaakt om toe te groeien naar een beschut werkbedrijf of naast beschut werk in beperkte mate in opdracht van de sociale dienst andere taken op te pakken op het terrein van de Participatiewet. De verwachting in dit scenario is dat het huidige percentage, waarbij 5% van de bedrijven naast de Wsw alleen beschut werk uitvoert, zal toenemen. Onze inschatting is dat als gemeenten gedwongen zijn om keuzes te maken in bepaalde gevallen er voor kiezen om het sociaal ontwikkelbedrijf toe te laten groeien naar een bedrijf voor beschutte arbeid.

In dit laatste geval zullen de bedrijven mogelijk meer verbinding gaan leggen met de zorgsector en participatieactiviteiten aanbieden, zoals arbeidsmatige dagbesteding. Deze groep bedrijven heeft een beperkte(re) rol binnen de brede infrastructuur gericht op de doelen van de Participatiewet. De bedrijven richten zich vooral op mensen die niet in staat zijn om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan.

Voor een andere kleine groep geldt dat het bedrijf verdwijnt met het verdwijnen van de Wsw. In dat geval zullen gemeenten andere oplossingen moeten vinden voor met name de doelgroep beschut werk, wat in de praktijk vaak zal betekenen dat ze een nieuw sociaal ontwikkelbedrijf moeten oprichten.

Proces

Het verdere ontwikkelproces van de sociaal ontwikkelbedrijven is in dit scenario een proces van vallen en opstaan. Het is een proces waarin werkende weg wordt gezocht naar de best passende oplossing met de middelen die gemeenten beschikbaar hebben. Bij de gecombineerde en integrale bedrijven lijkt het minst sprake van knelpunten, omdat de verantwoordelijkheid voor de krimp van de Wsw en de groei van de nieuwe doelgroep in één hand is gelegd. Die bedrijven kunnen vaak beter oplossingen vinden voor knelpunten dan bedrijven die minder taken hebben en waarbij per saldo sprake is van een doelgroep die steeds kleiner wordt. De gecombineerde en geïntegreerde bedrijven moeten hun uitvoering echter wel steeds meer afstemmen op een relatief grotere nieuwe doelgroep, die zo regulier mogelijk aan de slag moet worden geholpen. De bedrijven zijn in deze variant meer bij elkaar gebracht, maar intern moeten er ook maatregelen worden genomen om te voldoen aan de eisen die nodig zijn om te voldoen aan de uitgangspunten van de Participatiewet.

12.2 Handelingsperspectief

We gaan in dit scenario na wat het handelingsperspectief is van respectievelijk de rijksoverheid, landelijke sectorpartijen, gemeenten en gemeenteraden, de sociaal ontwikkelbedrijven en werkgevers om het eindbeeld van dit scenario te bereiken. In dit scenario onderneemt de rijksoverheid geen extra acties ten opzichte van de acties die al lopen.

12.2.1 Rijksoverheid

Het nulscenario betekent dat de rijksoverheid vasthoudt aan de stelselverantwoordelijkheid en gemeenten volledig vrijlaat in de uitvoering en de beleidsontwikkeling. Er worden geen nadere acties ondernemen om de in ons onderzoek gesignaleerde knelpunten op te lossen. In het scenario hierna beschrijven we een mogelijk handelingsperspectief voor de rijksoverheid. De gemeenten en de sociaal ontwikkelbedrijven zorgen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering. In de scenario's die we hierna uitwerken, gaan we wel in op mogelijke handelsperspectieven voor de rijksoverheid. In dit scenario worden wet- en regelgeving rond de Participatiewet niet aangepast. De verhouding tussen de rijksoverheid en de gemeenten verandert niet.

Gemeenten zijn vanuit de stelselverantwoordelijkheid geholpen met duidelijke communicatie. Wij hebben in ons onderzoek gemerkt dat er soms onduidelijkheid is over wat er nu precies met de Participatiewet wordt beoogd en wat de inhoudelijke en financiële uitgangspunten zijn van de Participatiewet. Dat belemmert adequate besluitvorming binnen gemeenten. Het belangrijkste punt is dat de Wsw'ers op termijn vervangen worden door de doelgroep beschut werk en mensen die met een loonkostensubsidie aan de slag zijn en in dienst zijn bij reguliere werkgevers. De facto betekent dat dat de klassieke SW-bedrijven moeten krimpen naar een derde van de omvang bij de invoering van de Participatiewet. De middelen die met het oog op de Participatiewet aan gemeenten beschikbaar zijn gesteld, laten nauwelijks toe dat er meer mensen met verminderde loonwaarde in dienst worden genomen, dan wel dat werklijnen in stand worden gehouden om mensen te ontwikkelen naar werk.

Echter, gemeenten hebben beleidsvrijheid. Zij kunnen er ook voor kiezen om andere geldbronnen aan te boren of geld vrij te maken door minder ondersteuning te bieden aan andere mensen in de doelgroep. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zijn ermee geholpen als de rijksoverheid hier duidelijkheid in schept. Daarnaast blijft het van belang dat bedrijven voor de doelgroep blijven zoeken naar zo doelmatig mogelijke oplossingen.

Het handelingsperspectief is voor de rijksoverheid als stelselverantwoordelijke deels reactief. Er is in dit scenario sprake is van een langjarig, complex traject van vallen en opstaan. Dat werkt ook door op landelijk niveau. Dat leidt tot vragen en reacties van met name de Tweede Kamer, die door het kabinet zullen moeten worden beantwoord. Maar de rijksoverheid zal – als er geen sprake is van onrechtmatigheden – weinig kunnen doen, omdat het beleid is gedecentraliseerd en er verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten. De keuzes die gemeenten maken, kunnen schuren met de politieke wensen van de volksvertegenwoordiging. De uitdaging van de rijksoverheid is om op dat moment op afstand te blijven van de gemeenten en de beleidsvrijheid van de gemeenten te respecteren en dat richting de Tweede Kamer te verdedigen.

12.2.2 Landelijke sectorpartijen: VNG, Cedris en Divosa

Het is in het belang van de VNG, Cedris en Divosa om samen met de leden te zorgen voor een verantwoorde transitie van het beleid en de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet. De complexiteit van de Participatiewet is dat de verandering geleidelijk gaat, waarbij de doelgroep Wsw geleidelijk vervangen wordt door een grotere nieuwe doelgroep. Terwijl er nog steeds een grote, maar krimpende groep werkzaam is binnen de bestaande structuur van de klassieke Wsw, komt er een steeds grotere nieuwe doelgroep bij, die zo min mogelijk in de bestaande structuur en zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag moet. Het budget voor de Wsw gaat met de krimpende doelgroep elk jaar omlaag. Daar komt een per persoon minder groot budget voor de nieuwe doelgroep voor in de plaats. Dat leidt in de meeste gemeenten niet tot een geleidelijk proces.

Gemeenten zien zich steeds voor nieuwe vraagstukken gesteld, zoals: 'Wat te doen als de uitstroom Wsw sneller gaat dan verwacht, en daardoor een belangrijk deel van de toegevoegde waarde wegvalt?'; 'Wat te doen met de stijgende kosten per medewerker, doordat het aantal medewerkers daalt en (een deel van) de kosten vast is?'; 'Wat te doen als de nieuwe kandidaten een minder grote loonwaarde hebben dan voorheen onder de Wsw?'; 'Wat te doen als de organisatie is ingericht op een grotere groep kandidaten dan het aantal dat werkelijk in beeld komt?'; 'Hoe om te gaan met grote investeringsbeslissingen gezien de grote onzekerheid en financiële risico's?'; 'Hoe zorgen we ervoor dat de nieuwe colleges zich committeren aan de – vaak moeizaam tot stand gekomen – afspraken en voorkomen we dat allerlei besluitvormingsprocessen opnieuw moeten worden opgestart?'.

VNG, Divosa en Cedris kunnen gemeenten, sociale diensten en sociaal ontwikkelbedrijven de helpende hand bieden bij het tot stand brengen van deze transitie. Er gebeurt al veel in de vorm van onderzoek, rekentools, (mini)conferenties, en dergelijke. Maar wij zien een belangrijke uitdaging op het organisatorische vlak. Het gaat vooral om inrichtings- en organisatievraagstukken en om verandervraagstukken, zowel op uitvoeringsniveau als op politiek-bestuurlijk niveau. Vooral de geleidelijke en langdurige verandering maakt het zeer complex. Hoe kom je in die situatie tot de juiste keuzes? Hoe geef je adequaat opvolging aan de gemaakte keuzes? Hoe ga je de monitoren? En wat te doen als de uitkomsten anders zijn dan verwacht? En hoe en wanneer neem je alle betrokken partijen mee: de uitvoering, het management, het bestuur en de gemeenteraden?

Ons inziens kunnen de verenigingen hierin een belangrijke rol spelen. Omdat het vraagstuk de gehele infrastructuur van de Participatiewet aangaat en omdat het zowel vraagstukken op uitvoerings-, beleids- en bestuurlijk niveau betreft, ligt samenwerking tussen Divosa, Cedris en de VNG op dit vlak voor de hand. Het belang daarvan moet door de betrokken partijen worden onderschreven. Gezien de lange duur van de transitie ligt een tijdelijk projectbureau of iets dergelijks niet voor de hand. De knelpunten spelen bij gemeenten en regio's op verschillende momenten, op steeds weer andere terreinen en in verschillende mate. Het is niet een eenmalige actie. Ons advies is om structureel vanuit de samenwerkende verenigingen ondersteuning te bieden aan de gemeenten en daar vooraf, gezamenlijk, een plan voor op te stellen.

Concreet vraagt dit volgens ons dat bij de verschillende verenigingen medewerkers worden aangewezen die zich met deze thematiek gaan bezighouden. Het is wellicht niet nodig dat medewerkers hier fulltime mee bezig zijn, maar wel dat de thematiek van de transitie wordt opgenomen in een breder pakket van werkzaamheden. Er is een landelijk beeld nodig van hoe de veranderingen zich ontwikkelen, tegen welke vraagstukken gemeenten aanlopen en welke oplossingen gekozen worden. Goede en slechte voorbeelden moeten worden gedeeld via eigen nieuwsbrieven, tijdschriften, en dergelijke. Betrokken medewerkers bij de verenigingen zijn beschikbaar als vraagbaak, zij hebben de verantwoordelijkheid om het onderwerp levend te houden en gemeenten en uitvoeringsinstellingen van gevraagd en ongevraagd advies te voorzien. Jaarlijks zou het thema een plek moeten krijgen in de jaarplannen van de verenigingen en zou de balans moeten worden opgemaakt van de voortgang.

Daarbij zou het behulpzaam kunnen zijn als er door VNG, Cedris en Divosa een scorelijst wordt gemaakt waarop per gemeente/sociaal ontwikkelbedrijf/arbeidsmarktregio wordt bijgehouden hoe wordt gescoord op de transitie binnen het kader van de Participatiewet. Als criteria kan gelden of er sprake is van een meerjarig beleids- en transitieplan (zie hierna), of er een duidelijk perspectief is voor het sociaal ontwikkelbedrijf, of de voortgang daadwerkelijk wordt gemonitord, of het plan is vastgesteld door de gemeenteraad, en dergelijke.

Kortom, de transitie zou als separaat thema moeten bestaan naast beleid en financiën en standaard geagendeerd moeten worden op lokale, regionale en landelijke bestuurstafels.

12.2.3 Gemeenteraden en colleges

De gemeenteraad heeft een kaderstellende taak. Dit houdt in dat de gemeenteraad op hoofdlijnen bepaalt wat er nodig is in een gemeente. Dat betekent dat de gemeenteraad richting geeft aan de wijze waarop de Participatiewet wordt uitgevoerd (hoe de ondersteuningsinfrastructuur wordt ingericht om de doelgroep met afstand tot arbeidsmarkt aan werk te helpen en te houden) en welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Het college voert dat uit. Daarnaast ziet de raad er op toe of het college alle plannen die zij heeft aangenomen wel uitvoert en of deze naar behoren en binnen budget worden volbracht.

Ten aanzien van de Participatiewet heeft de gemeenteraad als taak om aan te geven welke diensten worden geboden en welke doelen moeten worden gerealiseerd. De uitvoering van de Participatiewet hangt nauw samen met de dienstverlening die aan inwoners wordt geboden. De gemeenteraad zou zich een beeld moeten vormen van de uitvoering. Mede gezien de risico's die aan de uitvoering verbonden zijn – zowel voor de inwoners als voor de financiën – is het aan te bevelen dat gemeenteraden worden meegenomen in de transitie die binnen de Participatiewet vorm krijgt en de keuzes die moeten worden gemaakt voor de uitvoering. En dat door het uitblijven van deze toekomstkeuzes er in veel gemeenten voor de sociaal ontwikkelbedrijven te veel onzekerheid blijft om afgewogen keuzes te maken over de eigen toekomst.

De colleges zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Zij leggen plannen voor aan de gemeenteraden die door de gemeenteraden worden vastgesteld. Ons advies is dat het college voor de Participatiewet een meerjarig beleids- en transitieplan opstelt. In het plan komt tot uitdrukking hoe de ondersteuningsinfrastructuur voor de doelen van de Participatiewet is ingericht en hoe de bestaande infrastructuur wordt omgebouwd naar een infrastructuur die past bij de doelen en de uitgangspunten van de Participatiewet. Duidelijk wordt welke organisaties welke plek hebben in de infrastructuur en hoe de uitvoering is vormgegeven dan wel zich gaat ontwikkelen met het oog op een adequate dienstverlening aan de inwoners. Hierin wordt ook duidelijk wat het perspectief is van de verschillende uitvoeringsorganisaties op de infrastructuur gericht op de doelen van de Participatiewet. De gemeenteraden worden voor de opstelling van het beleids- en transitieplan geconsulteerd. Het meerjarig beleids- en transitieplan biedt de basis voor de jaarlijkse begroting. Ten minste één keer per jaar wordt de voortgang besproken.

12.2.4 Gemeenten/sociaal ontwikkelbedrijven

In de relatie tot de sociaal ontwikkelbedrijven hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om duidelijke keuzes te maken en richting te geven aan de bedrijven. De bedrijven zijn met handen en voeten aan de gemeenten verbonden. Het perspectief blijkt uit het meerjarig beleids- en transitieplan, zoals hiervoor besproken.

Het college of het bestuur bewaakt dat het beleids- en transitieplan wordt uitgevoerd. Het plan is de basis voor de jaarlijkse begroting en jaarplannen. Periodiek worden de resultaten gemonitord. Zo nodig vindt bijsturing plaats. Het meerjarig beleids- en transitieplan heeft betrekking op de gehele infrastructuur en kan dus gaan over verschillende organisaties. Als sprake is van meerdere organisaties (sociale dienst en sociaal ontwikkelbedrijf en (eventueel) WSP) heeft het bestuur of het college een belangrijke coördinatiefunctie. Het bestuur heeft bijvoorbeeld de taak om te bewaken of de doorverwijzing van de afgesproken aantallen wordt gerealiseerd en als dat niet het geval is om daar actie op te ondernemen.

12.2.5 Sociaal ontwikkelbedrijven

De bedrijven voeren hun opdracht uit. Het meerjarig beleids- en transitieplan vormt daarvoor het kader. Voor de transitie zullen meer operationele plannen nodig zijn die aangeven hoe de organisatie intern wordt aangepast aan de nieuwe omstandigheden. De sociaal ontwikkelbedrijven hebben ook de verantwoordelijkheid om hun bestuur of college te informeren en te adviseren. Zij zullen er – als de gemeente daar niet zelf mee komt – dus op aan moeten sturen dat er planvorming komt en dat er duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Soms moeten pijnlijke keuzes worden gemaakt. Het bedrijf zit in een krimpsituatie. Taken moeten anders en met minder middelen worden uitgevoerd dan in het verleden. De uitdaging voor de bedrijven is om te redeneren vanuit het perspectief van de Participatiewet en de wensen en belangen van de gemeenten en hun inwoners – en niet het individuele bedrijfsbelang – en van daaruit te werken aan de transitie en het bereiken van de stip op de horizon. Voor zover sprake is van een aparte sociale dienst is het essentieel dat er intensief wordt samengewerkt.

De richting die in de gemeenteraad is vastgesteld geldt voor het sociaal ontwikkelbedrijf. Overigens zal de volgorde in de praktijk anders zijn: in samenspraak met of door het sociaal ontwikkelbedrijf wordt het meerjarig beleids- en transitieplan opgesteld (in opdracht van het college of het bestuur). Na vaststelling door de colleges of het college gaat het plan naar de gemeenteraad. Daar krijgt de wethouder het mandaat voor de uitvoering.

Tot slot is de ervaring van de sociaal ontwikkelbedrijven dat het verdienvermogen door de gemiddeld zwakkere en kleinere nieuwe doelgroep vermindert. Daarnaast zijn er relatief steeds minder mensen met een relatief hogere loonwaarde werkzaam in de sociaal ontwikkelbedrijven en wordt de omvang van de eigen werksoorten steeds kleiner. Deze ontwikkelingen leiden tot een opwaartse druk op de kosten en de noodzaak van sociaal ontwikkelbedrijven om te herstructureren en te zoeken naar kosteneffectieve oplossingen, zoals meer te detacheren in plaats van het zelf te doen en te zorgen voor schaalvergroting door waar mogelijk de samenwerking op te zoeken met andere (sociaal ontwikkel)bedrijven. Bedrijven zullen kortom moeten inzetten op het verder optimaliseren van hun bedrijfsvoering om zo de marge op de geboden diensten te verbeteren.

12.2.6 Werkgevers

Werkgeversorganisaties hechten groot belang aan goed functionerende sociaal ontwikkelbedrijven. De bedrijven kunnen fungeren als brugfunctie voor werkzoekenden naar een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers. Mensen kunnen worden opgeleid en getraind voor zij bij de werkgever aan de slag aan. De sociaal ontwikkelbedrijven kunnen ook fungeren als tijdelijk vangnet als het even niet meer gaat met de betrokken medewerker. Er ligt ook een verantwoordelijkheid bij de werkgevers. Zij kunnen bijdragen aan het succes van de Participatiewet door gemeenten actief op te zoeken en in gesprek te gaan over hoe de organisaties met het ontwikkelbedrijf kunnen worden verbonden, daar afspraken over te maken en opvolging aan te geven.

12.3 Maatschappelijke effecten

12.3.1 Doelbereik

Het doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen zo regulier mogelijk aan de slag te krijgen en te houden. We zagen eerder dat er meer mensen met verminderde loonwaarde aan de slag zijn geholpen dan waarmee rekening werd gehouden bij de invoering van de Participatiewet, ondanks de krimp en de knelpunten in de uitvoering die we in veel regio's zien. Onze verwachting is dat gemeenten zullen doorgaan met het inzetten van het instrument LKS en dat de inzet de komende jaren verder zal worden geïntensiveerd, mede daartoe gestimuleerd door de verandering in de financiering waarbij het budget voor LKS vanaf 2022 verdeeld wordt naar realisatie. Ook verwachten we dat het aantal beschutte werkplekken verder zal groeien, in lijn met de aantallen die worden genoemd in de ministeriële regeling. Het is de vraag of het totaal in de ministeriële regeling wordt gerealiseerd, omdat het gezien wordt als een dure regeling in vergelijking met de middelen die voor beschut werk beschikbaar zijn gesteld.

In de memorie van toelichting bij de Participatiewet werd uitgegaan van 30.000 beschutte werkplekken en 60.000 mensen die aan de slag gaan bij reguliere werkgevers. Dat zijn in totaal 90.000 personen. In scenario 1 zijn 97.082 personen aan de slag, waarvan 25.364 op een beschutte werkplek, 11.875 zonder indicatie beschut in dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf en 59.843 met een loonkostensubsidie in dienst bij een reguliere werkgever. In totaal zijn dus meer mensen met verminderde loonwaarde in scenario 1 in het kader van de Participatiewet aan de slag dan waarvan werd uitgegaan in de memorie van toelichting bij de Participatiewet.

Er zijn in scenario 1 echter minder mensen aan de slag op een beschutte werkplek.

12.3.2 De doelgroep

Verder zijn mensen bij het sociaal ontwikkelbedrijf in dienst voor wie het (nog) niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen. Gemeenten zijn echter terughoudend in het aanbieden van dienstbetrekkingen aan deze groep, omdat er bij de invoering van de Participatiewet niet specifiek rekening mee is gehouden. Gemeenten bieden vaak wel andere oplossingen, zoals vrijwilligerswerk of proefplaatsingen, hoewel die laatste tijdelijk zijn. Het risico bestaat dat sommige mensen thuis komen te zitten die loonvormende arbeid kunnen en willen verrichten, maar (nog) geen plek hebben gevonden bij reguliere werkgevers. De maatschappelijke effecten zijn negatief.⁴²

Het aantal dienstbetrekkingen bij sociaal ontwikkelbedrijven gaat in dit scenario fors omlaag (van 75.000 in 2021 naar 35.000 in de structurele situatie). Er gaan meer mensen bij reguliere werkgevers aan de slag, mede dankzij de krapte op de arbeidsmarkt en de banenafpraak, waarin kabinet en sociale partners afspraken om 125.000 mensen met een arbeidsbeperking extra aan de slag te helpen. Echter, met het krimpen van de bestaande infrastructuur gaat het aantal werkplekken bij de sociaal ontwikkelbedrijven omlaag. De opvangcapaciteit wordt daardoor minder voor tijden dat het minder gaat en mensen met een zwakkere arbeidsmarktpositie vaak als eerste hun baan verliezen.

Aandachtspunt in dit scenario is dat er voor sommige sociaal ontwikkelbedrijven geen duidelijk perspectief wordt geschetst of dat de gemaakte afspraken niet worden opgevolgd. De verwachting is dat het met het oog op de doelen en uitgangspunten van de Participatiewet geleidelijk aan wel een modus wordt gevonden, maar dat het in veel gemeenten en regio's voorlopig een proces is en blijft van vallen en opstaan. Ook als er wel een duidelijk perspectief is, blijven de bedrijven in transitie, wat vraagt om voldoende aandacht voor de uitvoering en bijsturing waar nodig.

In dit scenario kunnen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven worden ondersteund door de landelijke sectorpartijen VNG, Cedris en Divosa. Onze verwachting is dat als gemeenten worden aangejaagd om op dit punt meer verantwoordelijkheid te nemen, het proces sneller en beter zal verlopen. Het gebrek aan perspectief, onvoldoende middelen en krimp hebben invloed op de werkomgeving. Het risico bestaat dat

⁴² Zie bijvoorbeeld De brede baten van werk, CPB/SCP, 2020.

afdelingen krimpen of noodgedwongen moeten sluiten en dat medewerkers van werk en/of locatie moeten veranderen. Reguliere medewerkers (vaak de betere) nemen afscheid. Dit heeft een negatieve uitwerking op de werksfeer van de medewerkers uit de doelgroep

12.3.3 Werkgevers

Werkgevers geven in ons onderzoek aan dat zij in de arbeidsmarktregio's vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf behoefte hebben aan een brugfunctie in de vorm van leerwerktrajecten, toeleidingstrajecten, detacheringen, vangnet, en dergelijke. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met de inrichting van deze functie. In het basisscenario gaan wij ervan uit dat deze voorzieningen in sommige gemeenten wel en in andere gemeenten op termijn niet (meer) beschikbaar zijn en dat deze verschillend worden ingericht. Dat betekent dus dat er tussen gemeenten verschillen bestaan in de aard en het niveau van de voorzieningen richting de doelgroep en richting de werkgevers. In verschillende gemeenten zijn er geen of beperkt voorzieningen beschikbaar voor de groep die een re-integratietraject heeft afgelegd en/of tijdelijk niet aan de slag komt bij reguliere werkgevers. In andere gemeenten zijn deze voorzieningen wel aanwezig.

12.3.4 Financiën

Verder staat het stelsel financieel onder druk. De ervaren tekorten worden met het verdwijnen van de Wsw en de groei van de nieuwe doelgroep steeds groter. Gemeenten hebben financiële tekorten en de onzekerheid is groot, omdat ze vaak weinig zicht hebben op hoeveel geld er voor de Participatiewet beschikbaar is. Ook zijn gemeenten terughoudend met het aangaan van langetermijnverplichtingen door mensen met een beperking voor langere of onbepaalde tijd een arbeidscontract aan te bieden. Met name voor de groep mensen zonder indicatie beschut die (nog) niet aan de slag komt bij reguliere werkgevers – waarvoor niet apart middelen beschikbaar zijn gesteld – is het onzeker of gemeenten geld beschikbaar willen blijven stellen en of de groep voldoende wordt ondersteund.

12.4 Financiële uitwerking

12.4.1 Inleiding

Bij de financiële uitwerking van de scenario's richten we ons op de kosten en baten van de Wsw en de nieuwe doelgroepen in het kader van de Participatiewet. Ook gaan we in op de kosten van de cao Aan de slag. We verkennen de knelpunten die zijn aangegeven in ons onderzoek.

Per onderdeel (Wsw, nieuw beschut werk, LKS-via, LKS-bij en cao Aan de slag) brengen we eerst de verwachte totale netto kosten in beeld. In de netto kosten houden we rekening met de loonkosten, de bedrijfskosten en de bedrijfsopbrengsten (de netto toegevoegde waarde).⁴³ In het geval van de nieuwe doelgroepen salderen we de loonkosten met de loonkostensubsidie, waarvoor gemeenten een vergoeding krijgen via het bijstandsbudget. De exploitatiekosten (gebouwen, machines, vervoersmiddelen, et cetera) maken onderdeel uit van de bedrijfskosten. Ook de kosten van de reguliere medewerkers zitten in de bedrijfskosten.

Voor zover voor een onderdeel specifiek middelen vanuit de rijksoverheid beschikbaar worden gesteld, brengen we dat in beeld, zoals bij de Wsw en bij beschut werk. Voor zover er geen specifiek budget beschikbaar is, gaan we na in hoeverre de kosten kunnen worden gedekt vanuit de middelen die voor de uitvoering van de Participatiewet beschikbaar zijn gesteld.

We merken op dat we vooral werken met de landelijke realisatiecijfers over 2021. De landelijke financiële cijfers over 2022 zijn bij het schrijven van dit rapport nog niet bekend. In 2022 stegen de loonkosten en was er sprake van hoge energieprijzen. Deze gestegen prijzen kunnen sociaal ontwikkelbedrijven niet allemaal op korte termijn doorberekenen aan hun klanten.

⁴³ Het saldo van bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten (netto toegevoegde waarde) wordt ook wel het operationeel resultaat genoemd.

12.4.2 Wsw

We onderzoeken de verwachte kosten van de Wsw en de beschikbare budgetten in de integratie-uitkering Participatie, die kunnen worden toegerekend aan de Wsw. De kosten per jaar berekenen we door het jaarvolume te vermenigvuldigen met de netto kosten per fte in 2021.⁴⁴ Dat bedrag is gelijk aan € 32.200 per fte en bestaat uit de som van de bruto loonkosten en de bedrijfskosten minus de bedrijfsopbrengsten (ook wel netto toegevoegde waarde genoemd). De berekening staat in de volgende tabel.

Kosten en opbrengsten Wsw (€ per fte)	
Bruto loonkosten	32.600
Bedrijfsopbrengsten (NTW)	12.300
Bedrijfskosten	11.900
Totaal	32.200

We merken hierbij op dat op termijn deze kostprijs van de Wsw omhoog kan gaan. Dat komt door de vergrijzing, door de krimp van de sociaal ontwikkelbedrijven (minder schaalvoordeel) en doordat Wsw'ers op cruciale functies vervangen moeten worden door (duurdere) reguliere medewerkers. Op termijn lijken hierdoor kostenstijgingen te verwachten. Echter, sinds de invoering van de Participatiewet wordt een dergelijke kostenverhoging al verwacht. Vooralsnog heeft deze zich nog niet voorgedaan. In tabel hieronder is geen rekening gehouden met deze mogelijke kostenstijging.

Wsw: mln €	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct.
Verwachte kosten Wsw (mln €)	1.994	1.893	1.793	1.692	1.580	1.470	1.362	1.255	0
Beschikbaar Wsw-budget (mln €)	1.781	1.788	1.712	1.647	1.580	1.514	1.448	1.334	0
Verschil beschikbaar - kosten (mln €)	-213	-106	-81	-45	0	44	86	79	0
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	14	13	12	11	11	10	0

De totale (netto) kosten van het hiervoor berekende aantal Wsw'ers (netto kosten maal het aantal fte Wsw'ers) staat meerjarig in de volgende tabel. Ook staan in deze tabel de macrobudgetten voor de Wsw die zijn opgenomen in de integratie-uitkering Participatie.⁴⁵

We zien dat rijksbijdrage Wsw in de jaren 2022 tot en met 2024 naar verwachting ontoereikend is om de Wsw-kosten volledig te dekken. Na 2025 is jaarlijks sprake van een positief saldo.

De verklaring daarvoor is dat de uitstroom uit de Wsw sneller gaat dan waarmee rekening is gehouden. Daardoor is er per Wsw'er meer budget beschikbaar. In de structurele situatie, als alle Wsw'ers zijn uitgestroomd, is het saldo, evenals de kosten en de opbrengsten, gelijk aan nul.

Het betreft een raming. De werkelijke kosten en budgetten kunnen anders zijn dan verwacht. We brengen ook een onzekerheidsmarge op het saldo op de rijksbijdrage in beeld. De onzekerheidsmarge geeft de mogelijke marges aan van het saldo bij een realistische operationeel resultaat. Deze baseren we op het gerealiseerde operationeel resultaat per jaar vanaf 2015.⁴⁶ Dat varieerde in die periode van € 100 tot € 600 per jaar per Wsw'er.⁴⁷ De onzekerheidsmarge berekenen we door jaarlijks de variatie in het operationeel resultaat (€ 600 minus € 100 is € 500 per persoon per jaar) te vermenigvuldigen met het aantal verwachte Wsw'ers.

⁴⁵ Septembercirculaire 2022.

⁴⁶ Operationeel resultaat is het saldo ben bedrijfsopbrengsten (netto toegevoegde waarde) en bedrijfskosten (dat zijn de kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf exclusief de loonkosten van de doelgroep).

⁴⁷ Bron: Thermometer 2-meting Wsw en Sectorinformatie Cedris.

12.4.3 Beschut werk

SZW liet onlangs door APE/Significant onderzoek doen naar de kosten van beschut werk. Uit het onderzoek van APE/Significant blijkt dat de totale kosten voor een beschutte werkplek neerkomen op € 30.672 - € 32.983 per fte. In deze totale kosten zitten ook de kosten cao Aan de slag (ingevoerd in 2021). De volgende tabel laat zien hoe deze kosten zijn opgebouwd.⁴⁸

Beschut werk: € per fte	Hoog	Laag
Bruto loonkosten	27.166	26.946
Bedrijfsopbrengsten (NTW)	7.504	8.093
Bedrijfskosten	13.321	11.819
Netto kosten	32.983	30.672
Loonkostensubsidie	14.525	14.689
kosten na aftrek LKS	18.458	15.983

SZW houdt in de financiering rekening met € 23.600 per beschutte werkplek (waarvan € 15.500 LKS en € 8.100 in de integratie-uitkering Participatie). Op basis van het onderzoek van Significant betekent dat dat gemeenten meer uitgeven dan het bedrag waarmee door SZW rekening wordt gehouden.

We zien dat de loonkostensubsidie € 14.525 tot € 14.689 per fte per jaar bedraagt in het onderzoek van Significant. Na aftrek van de loonkostensubsidie resteert voor sociaal ontwikkelbedrijven en gemeenten een te dekken kostenpost van € 15.983 tot € 18.458 per fte per jaar.

De tabel onderaan de pagina toont de totale netto kosten en de beschikbare begeleidingsvergoeding voor beschut werk.⁴⁹ We kijken zowel naar de netto kosten op basis van het lage bedrag per beschutte werkplek (kosten laag) en de netto kosten op basis van het hoge bedrag (kosten hoog). De kosten laag en kosten hoog worden berekend door de aantallen beschut te vermenigvuldigen met de kosten na aftrek LKS per persoon. Het budget is berekend op basis van de septembercirculaire 2022.

Op basis hiervan concluderen we dat op basis van het lage tarief gemeenten in 2021 € 29 miljoen meer uitgeven dan beschikbaar in het begeleidingsbudget en dat dat tekort naar verwachting elk jaar omhoog gaat naar € 63 miljoen in de structurele situatie. Bij het hoge tarief is in 2021 het verschil € 43 miljoen. Het verschil loopt op naar € 111 miljoen per jaar in de structurele situatie.

De onzekerheidsmarge geeft aan hoeveel het saldo hoger of lager is als de kosten zich bewegen binnen een realistische bandbreedte. De onzekerheidsmarge berekenen we aan de hand van de verschillen die we zien in de kosten die gemeenten maken. We gaan uit van de sectorinformatie Cedris 2022. Daaruit blijkt dat het verschil tussen de kosten van de laagste 10% en hoogste 90% € 8.759 per persoon bedraagt. We schatten in dat de kosten van het hoogste en het laagste kwartiel gemiddeld 25% afwijken van € 8.759. Dat is € 2.190 per persoon. De onzekerheidsmarge berekenen we door het aantal personen op een beschutte werkplek te vermenigvuldigen met € 2.190. Hierna gaan we in op mogelijkheden waarmee gemeenten met dit tekort kunnen omgaan.

Beschut werk	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct.
Taakstelling (aantal)	8.600	9.500	10.300	11.100	11.900	12.800	13.600	14.400	30.000
Aantal beschut (volumeraming)	7.767	8.032	8.708	9.385	10.061	10.822	11.498	12.175	25.364
Netto kosten laag (mln €)	94	97	105	113	121	131	139	147	306
Netto kosten hoog (mln €)	108	112	121	131	140	151	160	170	354
Budget begeleiding beschut (mln €)	65	73	80	87	95	102	109	115	243
Verschil beschikbaar - kosten LAAG (mln €)	-29	-24	-25	-26	-27	-29	-30	-31	-63
Verschil beschikbaar - kosten HOOG (mln €)	-43	-39	-41	-43	-46	-49	-51	-54	-111
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	19	21	22	24	25	27	56

⁴⁸ Bij de hoge en de lage kosten is onderscheid gemaakt tussen de gemiddelde kostprijs op basis van alle waarnemingen (hoog) en die zonder de hoogste en laagste 10% (80% waarnemingen, zonder specifieke waarnemingen of 'uitbijters').

⁴⁹ In de tabellen staan de aantallen beschut werk opgenomen. APE/Significant berekende de kosten per fte. De kosten per volume-eenheid bedragen 31/37e van de kosten per fte.

12.4.4 Mensen in dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf (LKS-bij)

Gemeenten ontvangen voor de re-integratie en begeleiding middelen in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf op welke wijze zij hun eigen middelen inzetten. Er is in de rijksfinanciering niet specifiek rekening gehouden met een aparte groep – naast nieuw beschut en naast begeleiding regulier – in dienst van het sociaal ontwikkelbedrijf.

Kosten en opbrengsten LKS-bij (€ per persoon)	
Bruto loonkosten	19.966
Loonkostensubsidie	8.319
Bedrijfsopbrengsten	14.658
Bedrijfskosten	13.311
Totaal	10.300

Voor het berekenen van de kosten van deze groep gaan we uit van de aantallen zoals hiervoor berekend en de netto kosten per persoon, zoals berekend in de sectorinformatie 2021 van Cedris. Voor de kostprijs van deze groep gaan gemeenten meestal uit van de som van de loonkosten en de bedrijfskosten minus de loonkostensubsidie en de bedrijfsopbrengsten. Deze kosten bedragen gemiddeld € 10.300 per persoon jaar en zijn als volgt opgebouwd (zie tabel hierboven).

Als we uitgaan van de totale kostprijs (bruto loonkosten plus bedrijfskosten minus de bedrijfsopbrengsten) en rekenen met de aantallen waarmee we in dit scenario rekening houden, presenteren wij het kostenbeeld in de tabel LKS-bij.

LKS-bij	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Volume (aantal personen)	5.500	5.758	6.010	6.133	6.245	6.407	7.593	8.050	11.875
Verwachte netto kosten (mln €)	102	107	112	114	116	119	141	150	221
Onzekerheidsmarge (+/- mln/jr)	--	--	19	19	20	20	24	25	37

LKS-via	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Volume (aantal personen)	15.343	18.950	20.546	22.142	23.738	25.533	27.129	28.725	59.843
Verwachte netto kosten (mln €)	221	273	296	319	342	368	391	414	862
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	21	22	24	26	27	29	60

De onzekerheidsmarge geeft aan hoeveel de totale kosten hoger of lager zijn als de kosten per persoon bewegen binnen een realistische bandbreedte. De onzekerheidsmarge berekenen we aan de hand van de verschillen die we zien in de kosten die gemeenten maken. We gaan uit van de sectorinformatie Cedris 2022. Daaruit blijkt dat het verschil tussen de kosten van de laagste 10% en hoogste 90% € 12.598 per persoon bedraagt. We schatten in dat de kosten van het hoogste en het laagste kwartiel gemiddeld 25% afwijken van € 12.598. Dat is € 3.149 per persoon. De onzekerheidsmarge berekenen we door het aantal personen op een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf te vermenigvuldigen met €3.149.

Hierna gaan we in op de dekking van deze kosten en de wijze waarop gemeenten met de meerkosten kunnen omgaan.

12.4.5 Mensen in dienst van reguliere werkgevers (LKS-via)

In de onderstaande tabel LKS-via tonen we de verwachte kosten voor begeleiding van mensen die in dienst zijn bij reguliere werkgevers. We gaan uit van het berekende bedrag in de sectorinformatie van Cedris (2021). De begeleidingskosten bedragen € 4.300 per persoon per jaar. Bij de invoering van de Participatiewet werd rekening gehouden met € 4.000 per jaar. Als rekening wordt gehouden met inflatie, liggen de feitelijke kosten rond de kosten waar eerder mee werd gerekend.

Daarnaast betalen gemeenten (al dan niet via het sociaal ontwikkelbedrijf) een loonkostensubsidie aan de reguliere werkgever. De loonkostensubsidie bedraagt € 10.100 per persoon per jaar. Deze kosten zijn eveneens in de kosten in de tabel LKS-via meegenomen.

Voor de onzekerheidsmarge gaan we uit van € 1.000 per persoon. De marge berekenen we door het aantal personen te vermenigvuldigen met € 1.000. Daarmee geven we uiting aan de grote verschillen die we zien in de begeleidingskosten. Zo variëren de verwachte kosten in de structurele situatie tussen de € 802 en € 922 miljoen in de structurele situatie (€ 862 +/- € 60). Begeleiding kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Deze kan zich beperken tot de werkplek. Maar, gemeenten kunnen er ook voor kiezen om begeleiding te bieden op andere levensgebieden, omdat die ook van invloed zijn op de mogelijkheden van mensen om te werken. Ook kan de begeleidingsbehoefte afnemen naarmate iemand langer op een baan zit. Daarom kiezen sommige gemeenten ervoor om de begeleiding in de tijd af te bouwen.

12.4.6 Cao Aan de slag

De vakbonden hebben met de VNG en Cedris afspraken gemaakt voor de nieuwe cao Aan de Slag. Deze cao is speciaal voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en die met behulp van een loonkostensubsidie in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf (of een andere publieke organisatie belast met de uitvoering van de Participatiewet) of vanuit deze organisaties worden gedetacheerd. In de cao is afgesproken dat het sociaal ontwikkelbedrijf een springplank biedt naar vast werk bij voorkeur bij een reguliere werkgever met een vast contract. Met de cao willen sociale partners duidelijkheid bieden aan werknemers en werkgevers.

De cao leidt tot hogere (loon)kosten voor de sociaal ontwikkelbedrijven. Mensen gaan meer verdienen dan het wettelijk minimumloon. De meerkosten worden niet gecompenseerd door een hogere loonwaarde en een hogere loonkostensubsidie. De loonkostensubsidie en de financiering vanuit het bijstandsbudget zijn gebaseerd op het wettelijk minimumloon.

De kosten van de beschutte werkplekken en de groep in dienst bij het sociaal werkbedrijf (LKS-bij) zijn gebaseerd op de loonkosten in 2021. De realisatiecijfers van 2022 zijn bij het schrijven van dit rapport nog niet bekend. De cao heeft een looptijd van 1 juli 2021 tot en met 31 december 2023. De kosten van cao Aan de slag zijn deels verwerkt in de kosten in de tabellen hiervoor. In prijzen van 2022 verwachten wij dat de kosten per persoon indicatief € 2.500 hoger zijn dan waarmee is gerekend in de tabellen hiervoor.⁵⁰ De berekende meerkosten ten opzichte van de kosten die we reeds lieten zien in de tabellen hiervoor, zijn als volgt in de onderstaande tabel weergegeven.

De onzekerheidsmarge berekenen we aan de hand van de aantallen. We gaan ervan uit dat de aantallen in 2023 5% kunnen afwijken van de verwachte aantallen in de tabel. In 2024 gaat het om 10%, in 2025 om 15% en in 2026 en verdere jaren om 20%. De percentages nemen toe, omdat het aantal verder in de toekomst steeds onzekerder wordt. In de structurele situatie bedragen de totale meerkosten als gevolg van de cao Aan de slag naar verwachting tussen de € 74 miljoen en € 112 miljoen.

CAO Aan de slag (x mln €)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Beschut werk	19	20	22	23	25	27	29	30	63
In dienst bij so-bedrijf	14	14	15	15	16	16	19	20	30
Totaal	0	34	37	39	41	43	48	51	93
Onzekerheidsmarge			2	4	6	9	10	10	19

⁵⁰ Mede op basis van gesprekken met financieel specialisten bij sociaal ontwikkelbedrijven, berekenen wij dat de meerkosten van de cao Aan de slag in totaal € 4.120 per fte (op basis van een 37-urige werkweek) per jaar bedragen, waarvan € 980 door het verkorten van de werkweek van 40 naar 37 uur, € 1.570 voor de invoering van het pensioen en € 1.570 voor het functieloon van 105,7%. Daarbij gaan we ervan uit dat € 1.620 (€ 4.120 minus € 2.500) reeds is verwerkt in de door ons gehanteerde kostprijzen.

12.4.7 Transitiekosten

De kosten van het kleiner worden van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven zijn niet gelijkmatig over de tijd verspreid. De kosten zijn door de relatief zwaarder wordende overhead en infrastructuur deels gefixeerd en kunnen niet een-op-een worden afgebouwd met de krimp van het werknemersbestand. Daarnaast moet rekening gehouden worden met reorganisatiekosten. Eerder berekende Cedris⁵¹ dat de transitiekosten van de krimp van sociaal ontwikkelbedrijven verspreid over de tijd ongeveer gelijk zijn aan de bruto loonkosten van een Wsw'er maal het aantal werkplekken waarmee de organisatie kleiner wordt. De bedrijven bevinden zich al sinds de invoering van de Participatiewet in transitie en moeten zich telkens aanpassen op de nieuwe situatie. Er mag daarom van worden uitgegaan dat deze kosten onderdeel uitmaken van de integrale kostenprijzen van de verschillende groepen die we hiervoor berekenden. Op basis van deze aannames bedragen de totale transitiekosten (die dus onderdeel uitmaken van de hiervoor berekende kostprijzen) over de jaren heen € 1.131 miljoen totdat de structurele situatie (in 2048) is bereikt. Dat komt voor de periode 2023 tot 2048 neer op gemiddeld € 45 miljoen per jaar.

Gemeenten zullen echter ook kosten maken voor het opnieuw inrichten van de infrastructuur en het Participatiewet-proof maken van de uitvoering. Gedacht kan worden aan advieskosten, reorganisatiekosten, eventuele desinvesteringen en nieuwe investeringen. Deze kosten maken naar verwachting ook (deels) onderdeel uit van de hiervoor berekende kostprijzen. Wij hebben echter geen inzicht in deze kosten. Deze zouden nader moeten worden onderzocht.

2.4.8 Totaaltelling

Het totaalbeeld van de kosten van de infrastructuur in scenario 1 is opgenomen in onderstaande tabel.

Het overzicht brengt de totale kosten, gesaldeerd met de netto toegevoegde waarde die sociaal ontwikkelbedrijven realiseren (de eigen inkomsten), in beeld. Het totaal laat het totaalbedrag zien dat door de overheid, bij ongewijzigde omstandigheden, meerjarig moet worden bekostigd.

Let op dat de kosten voor beschut werk niet direct aansluiten op de berekening die we hiervoor lieten zien. In onderstaande tabel tonen we de totale kosten (Loonkosten plus bedrijfskosten minus bedrijfsopbrengsten). De loonkostensubsidie laten we buiten beeld. In de tabel hiervoor tonen we de netto kosten. Dat zijn de totale kosten minus de ontvangen loonkostensubsidies.

De onzekerheidsmarge is de optelsom van de onzekerheidsmarges die we hiervoor berekenden. De kosten in de structurele situatie liggen naar verwachting tussen de € 1.592 miljoen en € 1.934 miljoen per jaar.

12.4.9 Financiële dekking

In het nulscenario zijn gemeenten verantwoordelijk voor de financiering van de Participatiewet. De rijksoverheid komt naast de middelen die reeds beschikbaar zijn gesteld, niet met een extra bijdrage.

Wsw

Hiervoor lieten wij zien dat de rijksbijdrage tot en met 2024 naar verwachting lager is dan de netto kosten van de Wsw. Gemeenten dragen – naast de rijksbijdrage – uit de eigen middelen bij aan de financiering. Ook in eerdere jaren (voor 2022 in de tabel hiervoor) droegen gemeenten bij. In de Thermometer Wsw verwachtte Berenschot al dat het saldo door een meevallende rijksbijdrage omhoog zou gaan van € 172 miljoen negatief in 2018 naar een positief saldo in latere jaren.

51 Een financieel toekomstperspectief voor het SW-bedrijf na 2013, R. Capel, 2013.

Totaaltelling (mln €)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Wsw	1.994	1.893	1.793	1.692	1.580	1.470	1.362	1.255	0
Beschut werk	180	186	202	217	233	251	266	282	587
LKS-bij	102	107	112	114	116	119	141	150	221
LKS-via	221	273	296	319	342	368	391	414	862
CAO Aan de slag	0	34	37	39	41	43	48	51	93
Totaal	2.497	2.494	2.440	2.381	2.312	2.250	2.208	2.151	1.763
Onzekerheidsmarge			74	79	84	89	96	101	171

Wij gaan ervan uit dat gemeenten, evenals in vorige jaren, de eigen bijdrage al op de begroting beschikbaar hebben en dat er geen aanvullende maatregelen nodig zijn. Er zijn echter, zoals we al aangaven, financiële risico's, waardoor het rendement van de Wsw in de komende jaren kan verminderen (vergrijzing, krimp, verdwijnen van Wsw'ers op kritische functies, geen nieuwe aanwas van medewerkers met hoge(re) loonwaarden). Hierop moeten gemeenten voorbereid zijn. Dat vraagt om maatregelen van sociaal ontwikkelbedrijven in samenspraak met gemeenten, gericht op het verbeteren van de marges, die ons inziens een plek zouden moeten krijgen in het meerjarig beleids- en transitieplan voor de brede infrastructuur en de specifieke uitwerkingsplannen voor het sociaal ontwikkelbedrijf zoals hiervoor besproken onder het kopje handelingsperspectief.

Beschut werk

De middelen die gemeenten van de rijksoverheid ontvangen voor beschut werk zijn lager dan de kosten, zoals berekend door APE/Significant. Dat leidt tot een benodigde gemeentelijke bijdrage die in de komende jaren oploopt. Dekking kan eventueel worden ingezet vanuit het gemeentefonds, waarin de gemeente per LKS'er (waarin beschut werk wordt meegeteld) circa € 6.583 ontvangt.

Gemeenten ontvangen in het gemeentefonds middelen voor de uitvoering van de Participatiewet, mede afhankelijk van het aantal gerealiseerde loonkostensubsidies. Mensen op een beschutte werkplek tellen mee voor het aantal loonkostensubsidies. Voor elke extra medewerker met een loonkostensubsidie ontvangt een gemeente een basisvergoeding van € 5037. Als rekening wordt gehouden met de uitkeringsfactor is het bedrag per LKS'er € 6583 = per persoon per jaar.⁵² De middelen zijn vrij besteedbaar en kunnen dus ook worden ingezet voor de financiering van beschut werk. Als met deze middelen rekening wordt gehouden, kunnen gemeenten – uitgaand van de gemiddelde kosten die zijn berekend door Cedris in de sectorinformatie 2022 – een sluitende businesscase realiseren op beschut werk. Daarnaast kan ook gekeken worden naar de verwachte ontwikkeling van de Wsw-kosten en de Wsw-rijksbijdrage. Hiervoor bleek dat hier na 2025 naar verwachting besparingen gaan ontstaan. De besparingen lijken op macroniveau (op de middellange termijn tot 2028) voldoende om de tekorten bij beschut werk te compenseren.

Individuele gemeenten kunnen ook een relatie leggen met het saldo op het BUIG-budget. Als mensen vanuit de uitkering aan de slag worden geholpen op een beschutte werkplek kan dat leiden tot een financiële besparing. Op gemeenteniveau kan

worden afgesproken dat de besparing (mede) wordt ingezet ter financiering van de beschutte werkplek.

Daarnaast verdient het aanbeveling om kritisch te zijn op de kosten en de opbrengsten van beschut werk. Daarnaast is er mogelijk bij een deel van de sociaal ontwikkelbedrijven ruimte aanwezig om de kosten omlaag te brengen. De relatief hoge kosten van beschut werk komen vooral door de lage toegevoegde waarde. De toegevoegde waarde is gemiddeld laag, omdat sociaal ontwikkelbedrijven vaak fungeren als vangnet voor medewerkers die bij reguliere werkgevers niet aan de slag komen. Ook moeten sociaal ontwikkelbedrijven vaak werk aannemen tegen te lage tarieven, omdat er zwaar wordt 'geconcurrerd' om eenvoudig werk (bijvoorbeeld met machines die in plaats van de betrokken medewerkers kunnen worden ingezet en andere instellingen, zoals gevangenissen en arbeidsmatige dagbesteding). Dat alles laat onverlet dat er grote verschillen bestaan tussen sociaal ontwikkelbedrijven. Tussen de 10% bedrijven met de laagste kosten en de 10% bedrijven met de hoogste kosten bedraagt het verschil € 11.600 per fte.

Mensen in dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf (LKS-bij)

Het gaat hier om de groep die geen indicatie heeft voor beschut werk, maar waarvoor het niet lukt om in dienst te treden bij reguliere werkgevers. Naast beschut werk en de groep mensen die met LKS in dienst treedt bij de reguliere werkgever is met deze groep niet specifiek rekening gehouden. Gemeenten ontvangen een vergoeding voor het betalen van de loonkostensubsidie via het bijstandsbudget. De vergoeding beweegt mee met de werkelijke uitgaven die gemeenten doen aan loonkostensubsidies.

De overige kosten bedragen per saldo gemiddeld € 10.300 per persoon per jaar (loonkosten plus bedrijfskosten sociaal ontwikkelbedrijf minus loonkostensubsidie minus de bedrijfsopbrengsten (is de toegevoegde waarde)). In de financiering is met deze groep niet specifiek rekening gehouden. Ter financiering beschikten de gemeenten evenwel over het vrij besteedbare klassieke re-integratiebudget en de re-integratiemiddelen voor de groep voormalige Wajongers. Deze middelen zijn per 2023 met de herijking overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds en bewegen deels mee met het aantal LKS'ers, waaronder de groep die in dienst is bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Via de verdeling ontvangen gemeenten per LKS'er, zoals we hiervoor al aangaven, € 6.583.

⁵² Bron: Septembercirculaire gemeentefonds 2022.

We merken daarbij op dat middelen voor de uitvoering van de Participatiewet, werk en re-integratie en minimabeleid zijn opgenomen in het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Het totale cluster bedraagt in 2023 circa € 3.679 miljoen. In 2023 is er door de systematiek van het gemeentefonds circa € 180 miljoen bij gekomen ten opzichte van de samenstellende delen in 2022.^{53 54} Deze extra middelen kunnen mede worden ingezet voor het oplossen van knelpunten bij de uitvoering van de Participatiewet.

Als gemeenten ervoor kiezen om – naast beschut – mensen vanuit de doelgroep in dienst te nemen bij het sociaal ontwikkelbedrijf, leidt dat tot de inzet van middelen die niet meer voor andere prioriteiten kunnen worden ingezet. Het geld dat gemeenten via sociaal ontwikkelbedrijven inzetten voor deze groep, kan niet meer worden ingezet voor de re-integratie voor de brede doelgroep van de Participatiewet.

Gemeenten kunnen voor de groep die in dienst is, anders dan beschut (voor zover passend bij de betrokken kandidaten), ook andere keuzes maken, zoals deelname aan vrijwilligerswerk en het inzetten op werkervaringsplaatsen, proefplaatsingen, en dergelijke, bij reguliere werkgevers. Een en ander vraagt om een Participatiewet brede afweging over het beleid en de inzet van middelen, die ons inziens thuishoort in het meerjarig beleids- en transitieplan, zoals hiervoor besproken.

Tot slot kan ook voor deze groep worden nagegaan of de kosten omlaag kunnen worden gebracht, bijvoorbeeld door de groep in te zetten op beter renderende werksoorten. Uit de sectorinformatie blijkt dat de gemiddelde kosten die sociaal ontwikkelbedrijven voor deze groep maken variëren van € 4.100 tot € 20.000 per persoon per jaar. Dat lijkt erop te wijzen dat op sommige plekken besparingen kunnen worden gerealiseerd door efficiënter te werken.

Mensen in dienst van reguliere werkgevers (LKS-via)

Voor deze groep geldt dat de gerealiseerde aantallen in de nulvariant meerjarig onder het niveau blijven van de aantallen waarmee is gerekend bij de invoering van de Participatiewet. In de structurele situatie werd 60.000 verwacht; extrapolatie van de gerealiseerde aantallen leidt tot 59.843 personen in de structurele situatie.

De gemiddelde begeleidingskosten per persoon blijven – rekening houdend met inflatie – eveneens onder het niveau waarmee rekening is gehouden bij de invoering van de Participatiewet. Dat betekent dat de kosten voor deze groep financieerbaar zijn vanuit de middelen die bij de invoering van de Participatiewet beschikbaar zijn gesteld.

Met het oog op de doelmatigheid zoeken gemeenten telkens naar manieren om de kosten zo laag mogelijk te houden. Op die manier kunnen meer mensen geholpen worden met hetzelfde budget. Bij voorkeur nemen werkgevers zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid voor de begeleiding, waardoor de kosten voor de gemeenten laag blijven. Bij de plaatsing gaat de uitvoeringsorganisatie hierover met de werkgever in gesprek. Een van de middelen om de kosten te beheersen is het hanteren van kostennormeringen. Voor bepaalde groepen zijn dan bepaalde begeleidingsvergoedingen beschikbaar. Ook kan ervoor worden gekozen om de vergoedingen in de tijd – evenals bij het UWV en bij sommige gemeenten – af te bouwen.

Cao Aan de slag

Gemeenten ontvangen voor de extra kosten door cao Aan de slag geen compensatie of tegemoetkoming van de rijksoverheid. Het Rijk is geen partij in de cao. Voor de verminderde loonwaarde compenseert de rijksoverheid de loonkostensubsidie. De overheid stelt het instrument loonkostensubsidie ter beschikking om het loon aan te vullen van mensen die gedeeltelijk inzetbaar zijn maar niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de daadwerkelijke beloning niet boven het wettelijk minimumloon uitstijgt. Als dat wel zo is, moet de werkgever en in dit geval het sociaal ontwikkelbedrijf, het verschil tussen het wettelijk minimumloon en het (cao-) loon vergoeden.

De financiering die het Rijk biedt voor mensen met een loonkostensubsidie kunnen gemeenten vrij besteden, onder meer aan de financiering van de cao's. Daarnaast wordt de rijksfinanciering geïndexeerd voor ontwikkelingen in de lonen en prijzen middels het accres (voor de Algemene uitkering Gemeentefonds) en de LPO-systematiek (voor de Integratie uitkering (IU) Participatie), wat arbeidsvoorwaardenruimte biedt. Hiervoor gaven we al aan dat het cluster Participatie in verband hiermee in 2023 omhoog ging met € 180 miljoen. De loon- en prijsbijstelling van de integratie-uitkering Participatie bedroeg in 2023 € 65 miljoen.

53 In 2022 ontvingen gemeenten middelen voor de uitvoering van de Participatiewet, klassieke re-integratie en minimabeleid in het cluster Inkomen en Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Daarnaast ontvingen gemeenten middelen in de integratie-uitkering Participatie, voor begeleiding van medewerkers bij reguliere werkgevers en re-integratie van de groep mensen die voorheen in de Wajong zouden zijn terecht gekomen. Deze middelen zijn vanaf 2023 samengevoegd in het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds.

54 Handreiking herijking gemeentefonds participatie, geschreven door Berenschot, in opdracht van Cedris en Divosa, november 2022.



HOOFDSTUK 13

Scenario 2: Aanpakken

In dit scenario wordt de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven blijvend ingezet voor het bereiken van de doelen van de Participatiewet. Gemeenten bepalen wel nog steeds decentraal welke rol en positie de sociaal ontwikkelbedrijven hebben. Het Ministerie van SZW gaat samen met de landelijke sectorpartijen gemeenten binnen het bestaande stelsel extra ondersteunen bij het oplossen van bestaande knelpunten.

13.1 Beschrijving

13.1.1 Algemeen

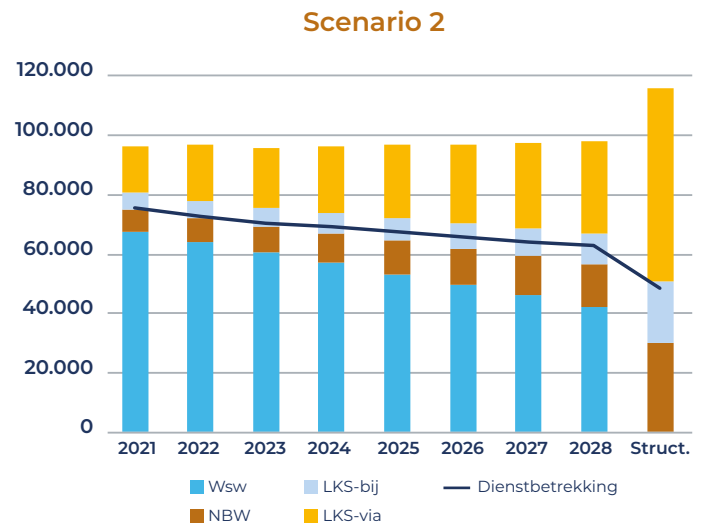
In scenario 2 Aanpakken van knelpunten blijft de ambitie van de Participatiewet ongewijzigd. Maar in dit scenario zijn de knelpunten die zich in de huidige situatie voordoen door acties vanuit landelijke partijen weggenomen. Waar doelmatig en effectief wordt de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven ingezet om de doelen van de Participatiewet te bereiken.

In ons onderzoek constateren we een drietal knelpunten:

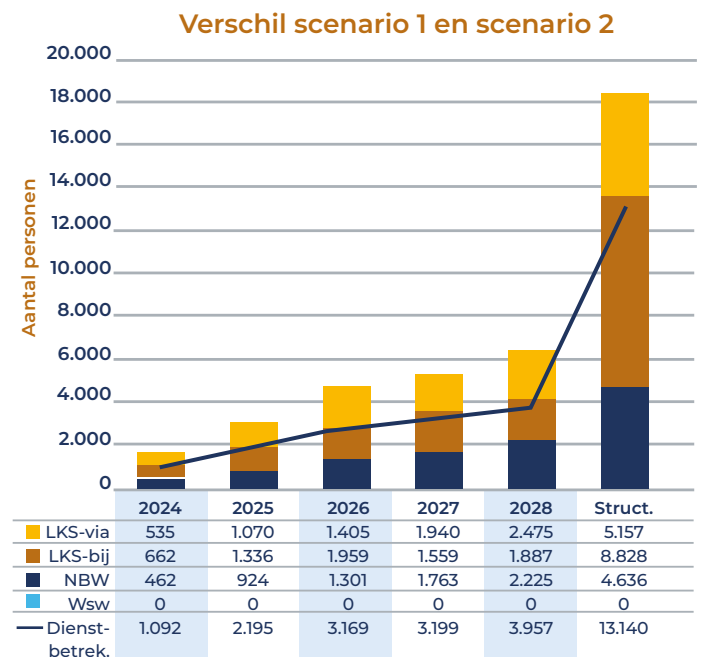
- Er ontbreekt bij veel gemeenten een duidelijke, coherente visie op de inrichting van de infrastructuur gericht op het realiseren de doelen van de Participatiewet en de rol daarbinnen van de sociaal ontwikkelbedrijven, waar vervolgens de bedrijven op kunnen acteren. Dat leidt tot financiële tekorten, werkplekken die niet worden ingevuld en onzekerheid bij met name de sociaal ontwikkelbedrijven. *In het scenario Aanpakken van knelpunten hebben gemeenten, hierbij geholpen door richtinggevende informatie vanuit SZW en sectorpartijen, wel een duidelijke visie op de inrichting van het stelsel, waarop wordt geacteerd. De sociaal ontwikkelbedrijven hebben een duidelijke plek binnen het stelsel en ontwikkelen mee met de omvang en samenstelling van de doelgroep, gericht op het realiseren van de inclusiedoelstelling van de Participatiewet.*
 - Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ervaren een tekort aan middelen om mensen zonder indicatie beschut, die wel kunnen werken maar (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag komen of die tijdelijk zijn uitgevallen bij reguliere werkgevers, adequaat te kunnen ondersteunen. *In dit scenario hebben gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven oplossingen voor deze groep, zodat mensen die even of (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, niet direct terugvallen in werkloosheid al dan niet met een uitkering. Er komen voor gemeenten extra rijksmiddelen om deze groep te ondersteunen.*
4. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ervaren financiële knelpunten bij de uitvoering van de Participatiewet. Het gaat zowel om de omvang van de budgetten als om de complexiteit van de financieringssystematiek. Dat leidt tot onzekerheid, waardoor te nemen besluiten worden belemmerd. *In dit scenario werken de financiën minder belemmerend op de besluitvorming en de uitvoering.*

13.1.2 Omvang doelgroep

Net als bij scenario 1 maken we een inschatting van de omvang van de doelgroep. We kijken naar de mensen met een Wsw-indicatie, beschut werk, mensen met een loonkostensubsidie die een dienstbetrekking hebben bij het sociaal ontwikkelbedrijf en mensen met een loonkostensubsidie die aan de slag zijn bij reguliere werkgevers.



In scenario 2 worden er meer mensen met verminderde loonwaarde geholpen op de arbeidsmarkt dan in scenario 1. De omvang van alle groepen wordt groter. Met name de omvang van de groep mensen zonder indicatie beschut, die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag komt, neemt toe. Er komen op de langere termijn 13.140 mensen meer in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf dan in scenario 1.



Toelichting op de afzonderlijke doelgroepen:

LKS-via:

dit betreft het aantal personen dat met verminderde loonwaarde aan de slag is bij reguliere werkgevers. De groep wordt elk jaar groter. We gaan ervan uit dat in de structurele situatie een aantal van 65.000 mensen wordt gerealiseerd. Dat is hoger dan de verwachting in het nulscenario (59.843) en hoger dan de verwachting bij de invoering van de Participatiewet. Dit kan omdat in het scenario Aanpakken van knelpunten voor gemeenten en de bedrijven een beter perspectief bestaat op de doelen en mogelijkheden van de Participatiewet, waardoor meer mensen aan de slag worden geholpen.

LKS-bij:

dit betreft het aantal personen vanuit de nieuwe doelgroep, zonder indicatie beschut, dat aan de slag is in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. In dit scenario groeit deze groep naar 20.703 personen in de structurele situatie (11.875 in het nulscenario). De sterke groei komt vooral doordat gemeenten in het nulscenario terughoudend zijn met het inzetten van het instrument van de dienstbetrekking. In scenario 2 wordt deze aarzeling minder of niet gevoeld. Het gaat om mensen zonder indicatie beschut die wel kunnen werken maar (nog) niet aan de slag komen in een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers of zijn teruggevallen na een baan bij een reguliere werkgever. We gaan ervan uit dat het aantal in gelijke mate groeit als de doelgroep nieuw beschut en begeleiding regulier waarmee bij de invoering van de Participatiewet rekening werd gehouden. In dit scenario voelen gemeenten zich niet (meer) belemmerd om deze groep, waar nodig en gewenst, te ondersteunen met een dienstbetrekking.

Nieuw beschut:

in 2022 zijn 8.032 beschutte werkplekken gerealiseerd.⁵⁵ De realisatie in 2022 is (afgerond) 85% van het totaal aantal plekken in de ministeriële regeling. In dit scenario worden de financiële knelpunten die gemeenten ervaren bij met name nieuw beschut werk minder. We gaan ervan uit dat op de middellange termijn (vanaf 2028) de aantallen in de ministeriële regeling worden gerealiseerd. In 2028 gaat het om 14.400 personen. In de structurele situatie zijn 30.000 personen aan de slag op een beschutte werkplek (25.364 in het nulscenario).

Wsw:

in 2021 zijn 67.500 Wsw-werkplekken gerealiseerd.⁵⁶ Voor de jaren daarna verwachten wij dat meerjarig de blijfkansen van toepassing zijn die worden gehanteerd bij het vaststellen van het gemeentelijk aandeel in het macrobudget Wsw.⁵⁷ In de structurele situatie is de Wsw volledig uitgefaseerd.

Dienstbetrekkingen bij het sociaal ontwikkelbedrijf:

we brengen net als bij scenario 1 apart in beeld hoeveel mensen in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Dat aantal geeft een indicatie van hoe de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven zich ontwikkelt. We zien in deze variant dat het aantal dienstbetrekkingen minder snel daalt dan in het nulscenario. Dat komt doordat het sociaal ontwikkelbedrijf een duidelijkere plek krijgt binnen de gehele infrastructuur en dat de bestaande middelen effectiever worden ingezet. Een groter aantal personen gaat op een beschutte werkplek aan de slag en meer mensen die elders (nog) niet bij een reguliere werkgevers duurzaam in dienst kunnen treden, krijgen een plek. Verder zal de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven vaker dan in het nulscenario worden ingezet voor mensen die geen dienstbetrekking hebben bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

In het diagram van scenario 2 gaat het aantal personen dat met ondersteuning aan de slag is (het totaal van Wsw, nieuw beschut, LKS-bij en LKS-via) omhoog van (afgerond) 98.000 in 2021 naar (afgerond) 100.000 in 2028. In de structurele situatie zijn in dit scenario 112.000 mensen met een loonkostensubsidie aan de slag.

Binnen de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven gaat het aantal dienstbetrekkingen omlaag van 75.000 in 2021 naar 62.834 in 2028. Daarna daalt het aantal mensen in dienst bij sociaal ontwikkelbedrijven verder naar 49.000 in de structurele situatie. Dat betekent niet dat de infrastructuur van de bedrijven krimpt. De bedrijven worden vaker ingezet voor het realiseren van ontwikkeltrajecten met een kort werkcomponent binnen het eigen bedrijf en om mensen te plaatsen en begeleiden bij reguliere werkgevers.

55 <https://www.werk.nl/arbeidsmarkt/informatie/dashboards/beschut-werk>

56 Wsw-statistiek 2021.

57 Septembercirculaire gemeentefonds 2022.

13.1.3 Positie in de brede infrastructuur

We gaan na welke positie het sociaal ontwikkelbedrijf in scenario 2 heeft binnen de bredere infrastructuur gericht op het bereiken van de (participatie)doelen van de Participatiewet. Het sociaal ontwikkelbedrijf wordt door meer gemeenten beter en duidelijker gepositioneerd binnen de brede infrastructuur. Daarnaast zijn er vanuit het perspectief van financiën voor alle gemeenten minder knelpunten ten aanzien van de groep die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag komt.

Verder geldt in dit scenario ook dat daar waar de bedrijven (ook) in de toekomst niet door gemeenten worden ingezet op de benodigde functionaliteiten, hierop andere publieke organisaties (net als nu) zullen worden ingezet.

Functionaliteit A: Vinden en herkennen van kandidaten

In scenario 2 krijgen de sociaal ontwikkelbedrijven vanuit hun kennis en expertise een actievere rol bij het vinden en herkennen van kandidaten. Zij zijn daardoor minder afhankelijk van de sociale dienst. De samenwerking met de sociale dienst wordt verbeterd. Er komen duidelijke afspraken over wie wanneer wordt doorverwezen (afbakening van de doelgroep en wijze van diagnose). Dit vraagstuk is vooral aan de orde voor de partiële werkbedrijven en de bedrijven voor beschutte arbeid en in mindere mate voor de gecombineerde bedrijven en integrale werkbedrijven. De verwachting in dit scenario is dat de uitvoering van sociaal ontwikkelbedrijven en sociale diensten vaker en sneller geïntegreerd gaat worden.

Functionaliteit B tot en met E

Voor deze functionaliteiten is vaak sprake van knelpunten voor de groep partiële ontwikkelbedrijven. De gecombineerde bedrijven en de geïntegreerde bedrijven hebben hiermee minder vaak problemen. Ook spelen hier minder vaak vraagstukken voor de bedrijven voor beschutte arbeid of de bedrijven die volledig worden afgebouwd.

Voor de partiële sociaal ontwikkelbedrijven geldt echter vaak dat de taken niet duidelijk zijn of ze vastlopen in de uitvoering. Zoals hiervoor aangegeven zal een deel van de problemen zich oplossen doordat meer bedrijven worden gecombineerd of geïntegreerd met onderdelen van de sociale dienst. Voor zover dat niet het geval is, moeten er vanuit een duidelijke visie goede afspraken komen tussen sociale dienst en sociaal ontwikkelbedrijf, die worden nagekomen en waar strak op wordt gestuurd door het gemeentebestuur. De ervaring leert dat het hier vaak mis gaat (geen duidelijke afspraken en onvoldoende sturing). Deze knelpunten worden in scenario 2 aangepakt.

Functionaliteit G: In dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ervaren knelpunten ten aanzien van deze groep. Het gaat bij deze groep bijvoorbeeld om mensen die vanwege hun beperkingen vaak wisselen van werkgever, om mensen die wel kans hebben op werk, maar een lange aanloop nodig hebben, om mensen die hun ontwikkeltraject hebben afgerond, maar voor wie het (nog) niet lukt om ze geplaatst te krijgen. Het gaat erom dat deze mensen actief blijven en niet terugvallen en buiten beeld geraken. Hier zullen gemeenten duidelijke afspraken over moeten maken. De uitvoering ligt met name bij de gecombineerde, geïntegreerde en de partiële werkbedrijven. Het vraagstuk is minder aan de orde voor de bedrijven voor beschut werk en de Wsw-bedrijven.

In scenario 2 worden gemeenten vooral gestimuleerd om meer aandacht aan deze mensen te gaan besteden door het inrichten van een brugfunctie richting de werkgevers. Mensen worden door het sociaal ontwikkelbedrijf ontwikkeld en geplaatst bij reguliere werkgevers. Zo lang ze niet aan de slag komen, kunnen ze bij het sociaal ontwikkelbedrijf blijven en waar nodig terechtkomen in een dienstbetrekking. Als het op de reguliere arbeidsmarkt even niet meer lukt, worden ze door het sociaal ontwikkelbedrijf opgevangen en komen ze zo nodig in een (tijdelijke) dienstbetrekking.

Functionaliteit H: Beschut werk

In scenario 2 wordt de inzet van beschut werk geïntensiveerd. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ondervinden met name minder knelpunten bij de financiering. Het vraagstuk is van toepassing op alle typen bedrijven met uitzondering van de bedrijven die zich alleen richten op de Wsw.

Functionaliteit I: Wsw

Voor de Wsw geldt het vraagstuk van de steeds kleinere groep medewerkers. Dat kan leiden tot knelpunten in de uitvoering en in de financiering. Ook hier geldt dat deze ontwikkeling moet worden onderkend – waaronder de positie van de SW-medewerkers – en dat door gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven binnen de bredere infrastructuur gewerkt moet worden aan oplossingen die een plek krijgen in het meerjarig beleids- en transitieplan.

13.1.4 Ontwikkeling van het sociaal ontwikkelbedrijf

Gecombineerde en integrale werkbedrijven

In dit tweede scenario gaan wij er vanuit dat de sociaal ontwikkelbedrijven sneller integreren met de (inter) gemeentelijke sociale diensten tot gecombineerde bedrijven of tot geïntegreerde werkbedrijven, dan in het nulscenario. De in ons onderzoek geconstateerde knelpunten nemen daardoor deels af. De functionaliteiten op de arbeidsmarkt zullen door deze bedrijven dan grotendeels integraal door de (nieuwe) sociaal ontwikkelbedrijven worden opgepakt.

Partiële bedrijven

Het aantal partiële ontwikkelbedrijven zal in omvang sneller kleiner worden dan in het nulscenario. De knelpunten die zich voordoen in de samenwerking met de sociale dienst worden in dit scenario beter gepareerd. Er is op basis van een duidelijke en coherente visie op de infrastructuur gericht op de doelen van de Participatiewet, sprake van een zorgvuldige positionering ten opzichte van de sociale dienst en afbakening van de taken en de doelgroep. De aard van de taken kan voor de verschillende sociaal ontwikkelbedrijven verschillend zijn. Evenals in het nulscenario kan bij het ene bedrijf bijvoorbeeld de werkvoorziening vanuit de eigen werksoorten centraal staan. Bij het andere bedrijf staat het ontwikkelen, plaatsen en begeleiden van mensen (bij reguliere werkgevers) met verminderde loonwaarde centraal, voor zover deze groep niet wordt ondersteund door de sociale dienst.

Bedrijven voor beschut werk of Wsw

Ook in het scenario Aanpakken van knelpunten kan er in enkele regio's voor gekozen worden om het sociaal ontwikkelbedrijf te laten toegroeien naar een bedrijf voor beschutte arbeid of een bedrijf dat zich alleen blijft richten op de Wsw. Gemeenten maken daarin eigen keuzes. In dit scenario is sprake van een goed onderbouwde en afgewogen keuze, waarbij de wijze waarop de infrastructuur wordt ingericht centraal staat. Als de gemeenten ervoor kiezen om het sociaal ontwikkelbedrijf af te bouwen, moeten zij op een andere manier ervoor zorgen dat de functionaliteiten op de arbeidsmarkt worden uitgevoerd. Feitelijk betekent dat dat de gemeente ervoor kiest om een nieuw sociaal ontwikkelbedrijf op te bouwen. Op dat moment is in de visievorming de doelmatigheidsvraag aan de orde of het efficiënt is om aan de ene kant infrastructuur af te bouwen en aan de andere kant vergelijkbare infrastructuur op te bouwen.

Proces

In het nulscenario is het ontwikkelproces van de sociaal ontwikkelbedrijven in veel gemeenten nog een proces van vallen en opstaan: een proces waarin werkende weg wordt gezocht naar de best passende oplossing binnen de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. In dit tweede scenario is sprake van een goed lopend proces. Er wordt een duidelijke stip op de horizon gezet voor de gehele (!) infrastructuur en de transitie wordt planmatig aangepakt. De risico's zijn in beeld. En er wordt goed samengewerkt tussen de verschillende actoren (gemeenten, sociale diensten, sociaal ontwikkelbedrijven, bestuurders en gemeenteraden).

13.2 Handelingsperspectief

Bij scenario 1 beschreven we de handelingsperspectieven voor de landelijke sectorpartijen, gemeenten, gemeenteraden, sociaal ontwikkelbedrijven en werkgeversorganisaties. Voor de rijksoverheid beschreven we een bescheiden handelingsperspectief, omdat dat zich richtte op enkel de continuering van haar invulling van de stelselverantwoordelijkheid en niet op verdere ondersteuning van de gemeenten.

Aanvullend op de handelingsperspectieven in scenario 1 – die dus ook van toepassing zijn op scenario 2 – beschrijven we hier voor de verschillende actoren een mogelijk handelingsperspectief gericht op het oplossen van de knelpunten in ons onderzoek.

Het belangrijkste verschil is dat het Ministerie van SZW binnen de kaders van het stelsel in actie komt om de gemeenten verder te ondersteunen bij het invullen van hun decentrale rol bij de uitvoering van de Participatiewet. Op deze manier kan het proces worden versneld, waarin gemeenten moeten komen tot een goede invulling van de infrastructuur, gericht op het bereiken van de doelen van de Participatiewet. Deze ondersteuning past bij de (stelsel)verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en helpt gemeenten verder op weg bij het nemen van hun decentrale verantwoordelijkheden in de meerjarige transitie waarin de klassieke doelgroepen van de Wsw en Wajong geleidelijk worden vervangen door de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Eerder ondersteunde de rijksoverheid gemeenten via de transitiecommissie Sociaal Domein, die was ingesteld door de minister van BZK en de visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid Sociaal Domein, die is opgezet in

partnerschap tussen de VNG en het Ministerie van BZK.⁵⁸ De ministeries van VWS en Justitie ondersteunden de gemeenten eerder, in samenwerking met de VNG, via de transitiebureaus Begeleiding⁵⁹ en Jeugd⁶⁰ bij de decentralisaties van de Wmo en de Jeugdwet.

In de memorie van toelichting staat het volgende over de ondersteuning van gemeenten bij de in- en uitvoering van de Participatiewet⁶¹: *‘Goede uitvoering is cruciaal voor het succes van de Participatiewet. De regering zal de gemeenten, hun Sw-bedrijven, cliënten en werkgevers waar nodig ondersteunen bij de voorbereiding op en de uitvoering van de Participatiewet. De ondersteuning vindt waar mogelijk plaats in samenhang met de ondersteuning voor de andere decentralisaties. Dit gebeurt zowel proactief als vanuit de vraag van de uitvoerders. De nieuwe onderdelen van de Participatiewet, de nieuwe vorm van loonkostensubsidie, beschut werk en de inrichting van de Werkbedrijven zullen bij de ondersteuning extra aandacht krijgen. De regering zorgt ervoor dat ervaringen en aanwezige expertise toegankelijk zijn. De regering overlegt met de betrokken organisaties, waaronder de sociale partners, over de manier waarop de ondersteuning het beste kan plaatsvinden.’*

Het Ministerie van SZW kan ervoor kiezen om – in samenwerking met VNG, Divosa en Cedris – gemeenten actief te ondersteunen en daarvoor financiële middelen beschikbaar te stellen. Daarmee wordt niet getreden in de beleidsvrijheid van gemeenten; deze blijft intact. De mogelijkheid is wel dat gemeenteraden de informatie die zij in dit scenario vanuit het ministerie ontvangen gaan gebruiken voor het versterken van hun kaderstellende rol met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet in de eigen gemeente.

Afspraken over de door het ministerie in te zetten acties richting gemeenten zouden in het bestuurlijk overleg tussen ministerie en de VNG gemaakt moeten worden. De veranderopgave kan programmatisch en in samenwerking met de VNG, Cedris en Divosa, eventueel aangevuld met de Nederlandse vereniging van raadsleden en werkgeversorganisaties, worden aangepakt. Dit kan dan de vorm krijgen van een programmacommissie met vertegenwoordigers van de verschillende organisaties. Aandachtspunt is dat de transitie feitelijk decennia duurt. Het programma kan zich richten op een periode van enkele jaren⁶², om de gemeenten op weg te helpen. In het programma kunnen verschillende producten worden ontwikkeld. Op regionaal niveau kunnen vertegenwoordigers worden aangewezen die de gemeenten gevraagd en ongevraagd, met raad en daad, bijstaan.

Het programma zou ons inziens twee punten moeten inhouden. Het eerste punt is dat gemeenten actief moeten worden gestimuleerd om een duidelijke visie te ontwikkelen op de infrastructuur gericht op de uitvoering van de Participatiewet. Daarbij hoort ook dat zij daar opvolging aan geven. Het tweede punt is dat de inrichting en uitvoering landelijk in kaart wordt gebracht, waardoor voor gemeenten (en gemeenteraden) inzichtelijk wordt gemaakt hoe de eigen prestaties zich verhouden tot de prestaties in andere gemeenten. Hierdoor worden zij gestimuleerd om beleid en uitvoering verder te verbeteren. Het is belangrijk om de gemeenteraden in het proces mee te nemen en ze in staat te stellen om zich goed te informeren over de gemeentelijke prestaties ten aanzien van het beleid en de uitvoering van de Participatiewet.

Om voldoende effect te realiseren is het essentieel dat vanuit de programmacommissie gewerkt wordt met een duidelijke visie en dat op gemeenteniveau duidelijk en transparant gemaakt wordt hoe ver de gemeenten zijn in hun transitie en welke prestaties er worden geleverd (zie bijvoorbeeld het puntensysteem hierna en het op gemeenteniveau openbaar maken van benchmarkresultaten). Op deze manier worden colleges geprikkeld en ondersteund in hun uitvoerende rol en de gemeenteraden in hun controlerende rol.

58 Zie onder meer 'Vijfde rapportage TSD: Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht, ministerie van BZK, 2016' en 'Eindverslag van de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein, VNG, 2021'.

59 Zie bijvoorbeeld Memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid, TK33127 nr.3, 2011.

60 Zie bijvoorbeeld Transitieplan Jeugd, gezamenlijk plan van Rijk, VNG en IPO, 2 mei 2013.

61 Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), 33161 nr.107 Vierde nota van wijziging, 6 december 2013.

62 Dat in tegenstelling tot het handelingsperspectief dat we in scenario 1 beschreven voor met name de sectorpartijen. De transitie zou ons inziens door deze partijen structureel en voor onbepaalde tijd moeten worden gevolgd en ondersteund.

Het gaat bij de transitie om een complex verandervraagstuk, waarbij veel gemeenten hulp nodig hebben bij het in beeld brengen van de consequenties van de Participatiewet en de te ondernemen stappen voor een goede transitie. De hiervoor genoemde concrete producten zijn niet alleen als handreiking bedoeld voor de gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zelf. Ze zijn ook bedoeld voor de regionale aanjagers of coördinatoren om te komen tot een gezamenlijk beeld en missie. De handreikingen moeten daarom ook actiegericht zijn. Het gaat niet om het opleveren van een 'boekje', maar om het ontwikkelen van een duidelijke visie, waar vervolgens door gemeenten, sociale diensten en sociaal ontwikkelbedrijven actief mee aan de slag wordt gegaan. Zij moeten dan gaan bepalen hoe de geboden handreiking in de praktijk kan worden gebracht. Hierbij kan gedacht worden aan het opzetten van trainingen, conferenties, masterclasses, en dergelijke.

We doen hier enkele voorstellen voor concrete producten die ontwikkeld kunnen worden:

- Een handreiking waarin wordt uitgewerkt hoe je op verantwoorde wijze toewerkt en transformeert naar een goede infrastructuur gericht op het bereiken van de doelen van de Participatiewet voor de brede doelgroep. Voor onderdelen die in de handreiking zouden moeten staan, verwijzen we naar de handelingsperspectieven die we hebben beschreven bij scenario 1. De publicatie van de handreiking gaat gepaard met een communicatiecampagne.
- Een handreiking gericht op de financiën: gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf hoeveel middelen voor de Participatiewet worden ingezet. Scenario 2 garandeert niet dat de beschikbare middelen aan de gestelde doelen worden uitgegeven. Voor het maken van een goede afweging hebben gemeenten meer inzicht in de financiën nodig. In deze handreiking gaat het zowel om de landelijke financiering als om de wijze waarop met de eigen financiën wordt omgegaan. Hoe kom je als gemeente tot een sluitende businesscase? Hoe zorg je ervoor dat je met de beschikbare middelen zoveel mogelijk mensen kunt ondersteunen? Op welke wijze kunnen en moeten de uitvoeringsorganisaties (zoals een gemeentelijke afdeling), een intergemeentelijke sociale dienst en het sociaal ontwikkelbedrijf worden gefinancierd? Hoe richt je de begroting en verantwoording in? Hoe kom je tot verantwoorde (financiële) sturing? Hoe zorg je er als gemeente voor dat de uitvoeringsorganisaties zo doelmatig en kosteneffectief mogelijk werken? Hoe beoordeel je dat en welk referentiemateriaal is daarvoor beschikbaar?
- Aansluitend op of in de financiële handreiking worden gemeenten ondersteund in het zo doelmatig mogelijk uitvoeren van de Participatiewet. Best practices worden in beeld gebracht en er worden tips en adviezen gegeven over de wijze waarop een zo doelmatig mogelijke uitvoering georganiseerd en gerealiseerd kan worden, zowel op uitvoeringsniveau als op bestuurlijk niveau.
- Overwogen kan worden om een puntensysteem in te stellen waarmee de kwaliteit van de inrichting wordt beoordeeld en gepubliceerd, om gemeenten te prikkelen de juiste keuzes te maken.
- Expliciet de jaarlijkse prestaties op het terrein van de Participatiewet op gemeenteniveau in beeld brengen en actief onder de aandacht brengen van gemeentelijke stakeholders (gemeenteraden, bestuurders, uitvoerders). Deze prestaties zouden dan afgezet moeten worden tegen referentiecriteriën (wanneer doe je het goed?). Als voorbeeld kan De Landkaart van de Participatiewet genoemd worden, die Berenschot eenmalig en op eigen titel uitbracht in 2019.⁶³ Berenschot bracht aan de hand van openbare data de prestaties van de individuele G40-gemeenten in beeld. Dat maakte toen veel (positieve) reacties los en het leidde in verschillende gemeenteraden tot discussie. Een dergelijke monitor kan worden gecombineerd met het puntensysteem gericht op de transitie en de infrastructuur (zie het punt hiervoor).
- Het inrichten dan wel doorontwikkelen van de Participatiewetstatistiek bij het CBS. Het CBS publiceert een grote hoeveelheid statistisch materiaal. Daarvan kan goed gebruikgemaakt worden om op gemeente- en regioniveau prestaties in beeld te brengen. Het advies is om deze statistieken tegen het licht te houden en na te gaan waar deze verbeterd kunnen worden, zodat ze beter aansluiten bij de vraag en behoefte. Wij denken bijvoorbeeld aan het feit dat er geen statistiek is die in beeld brengt hoeveel mensen met LKS in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf en hoeveel van hen in dienst zijn bij reguliere werkgevers (het doel is van de Participatiewet). Een andere statistiek die ontbreekt is het aantal detacheringen. Verder is de omvang van de instroom in en de uitstroom uit de bijstand op gemeenteniveau niet meer in beeld (terwijl dit vroeger wel het geval was). We bevelen ook aan om te onderzoeken of het mogelijk is om per gemeente het aantal nuggers in beeld te brengen. Nu is daar geen statistiek voor beschikbaar.

63 <https://www.berenschot.nl/publicaties/landkaart-van-de-participatiewet>.

Verder gaan we er in scenario 2 van uit dat de rijksoverheid – naast doelmatigheidsverbeteringen in de sector zelf – maatregelen neemt die leiden tot kostenverlagingen en extra middelen beschikbaar stelt om tegemoet te komen aan de knelpunten die momenteel worden ervaren in de uitvoering.

Bij de te nemen maatregelen behelst scenario 2 dat gekeken wordt naar de toetsingscriteria van beschut werk. Sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat de toegelaten groep vaak te zwak is om de gemeten loonwaarde te realiseren. In de Wsw bestond een toets op de ondergrens. Er is voor nieuw beschut werk gekozen om geen ondergrens te hanteren. Sociaal ontwikkelbedrijven hebben daardoor een aantal mensen aan het werk die eigenlijk meer op hun plaats zijn bij arbeidsmatige dagbesteding dan bij betaalde arbeid. In scenario 2 wordt deze ondergrens ook ingevoerd voor beschut werk. Daarnaast geven verschillende sociaal ontwikkelbedrijven aan dat in de toetsing sterk naar de begeleidingsbehoefte wordt gekeken en dat daardoor mensen niet tot beschut werk worden toegelaten voor wie werk in een reguliere omgeving er niet in zit, maar die wel op hun plek zijn in een beschutte omgeving. Verder geven sociaal ontwikkelbedrijven aan dat er in de praktijk bij UWV-vestigingen verschillend getoetst wordt, waardoor de loonwaarde van de mensen op een beschutte werkplek in de ene gemeente hoger is dan in de andere gemeente.

Tot slot kan worden overwogen om de middelen in het begeleidingsbudget beschut werk (meer) mee te laten bewegen met de realisatie. Op die manier krijgen gemeenten meer budget naarmate ze meer beschut werk realiseren. Het budget wordt nu verdeeld aan de hand van een vaste sleutel die gebaseerd is op de wachtlijst Wsw in de jaren voor de invoering van de Participatiewet.

13.3 Maatschappelijke effecten

In deze variant worden verbeteringen doorgevoerd in de inrichting van de bredere infrastructuur en worden de sociaal ontwikkelbedrijven beter gepositioneerd. De samenwerking binnen de infrastructuur(keten) wordt verbeterd en de verwachting is dat meer sociaal ontwikkelbedrijven worden samengevoegd met de sociale dienst in een gecombineerd bedrijf of een geïntegreerd werkbedrijf. Tevens gaan we er in deze variant van uit dat er meer financiële bestedingsruimte komt doordat er doelmatiger gewerkt gaat worden, doordat er een financiële tegemoetkoming komt van de rijksoverheid en doordat gemeenten beter zicht krijgen op de financiële mogelijkheden binnen de budgetten die via het gemeentefonds en het bijstandsbudget beschikbaar worden gesteld.

13.3.1 Doelbereik

De verwachting is dat deze maatregelen ertoe leiden dat meer mensen aan de slag komen, zowel in het sociaal ontwikkelbedrijf als bij reguliere werkgevers. Het extra aantal personen komt aan de slag door eerste-orde-effecten en tweede-orde-effecten. Het eerste-orde-effect is dat er meer mensen uit de uitkering aan de slag en in dienst komen bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Het gaat om de groep die nu (nog) niet duurzaam bij reguliere werkgevers in dienst kan treden, maar ook geen indicatie beschut heeft. Het tweede-orde-effect is dat de mensen die in dienst komen bij het sociaal ontwikkelbedrijf – doordat beleid en uitvoering daarop zijn gericht – sneller door- en uitstromen naar een reguliere baan, waardoor ook het aantal mensen bij reguliere werkgevers toeneemt. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de sociaal ontwikkelbedrijven de ondersteuning/ontwikkeling van deze groep goed opzetten en er goede waarborgen zijn dat deze groep – hoewel de prikkels soms gericht zijn op het vasthouden van mensen met een hogere toegevoegde waarde – daadwerkelijk doorstroomt naar regulier werk, zodra dat kan.

In dit scenario zijn in de structurele situatie 115.703 personen met verminderde loonwaarde in het kader van de Participatiewet aan de slag. Dat zijn 25.703 personen meer dan waarmee in de Participatiewet rekening werd gehouden. Er zijn 65.000 personen met LKS in dienst bij reguliere werkgevers (5.000 meer dan in de memorie van toelichting bij de Participatiewet). Er zijn 30.000 personen aan de slag op een beschutte werkplek (gelijk aan het aantal in de memorie van toelichting bij de Participatiewet). En er zijn 20.703 personen zonder indicatie beschut in dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf (hiermee werd in de memorie van toelichting bij de Participatiewet geen rekening gehouden).

13.3.2 De doelgroep

Door de veranderingen in beleid en uitvoering zitten minder mensen werkloos thuis en ontvangen minder mensen een (bijstands)uitkering. Verschillende onderzoeken hebben de maatschappelijke meerwaarde van werk en participatie onderzocht en aangetoond. Werk leidt tot kostenbesparingen (minder uitkeringen). Aan de andere kant ontstaan maatschappelijke baten, die zich deels vertalen in financiële besparingen zoals minder gebruik van zorgvoorzieningen, minder gebruik van schuldhulpverlening en minder overlast. Het levensgeluk van betrokkenen en de leefbaarheid binnen wijken en buurten neemt toe.

Daarnaast wordt de kwaliteit van de dienstverlening beter en eenduidiger voor de doelgroep. Enerzijds zullen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt beter hun weg weten te vinden binnen de infrastructuur van de Participatiewet en zullen zij sneller en meer gericht worden doorverwezen, waardoor meer passende dienstverlening wordt geboden. Anderzijds is er voor de zittende medewerkers (Wsw'ers en mensen vanuit de nieuwe doelgroep die een dienstbetrekking hebben bij het sociaal ontwikkelbedrijf) minder onzekerheid over de toekomst van hun bedrijf dan wel werkplek. Tegelijkertijd worden er kwalitatief betere maatregelen genomen voor die onderdelen waar krimp en veranderingen plaatsvinden, waardoor de werkomstandigheden verbeteren.

13.3.3 Werkgevers

De verbeteringen dragen in de uitvoering bij aan een beter werkende arbeidsmarkt. Met name door de huidige en ook in de toekomst (door de vergrijzing) verwachte krapte op de arbeidsmarkt, zitten werkgevers te springen om medewerkers die een bijdrage kunnen leveren aan de toegevoegde waarde. Werkgevers vinden een goed werkend sociaal ontwikkelbedrijf belangrijk. Het gaat met name om de functionaliteit voor de mensen die (nog) niet bij de reguliere werkgevers aan de slag zijn. Wij noemen dat de brugfunctie tussen de publieke uitvoering en de reguliere werkgevers. Deze functionaliteit bestaat uit verschillende onderdelen. Het gaat om de training en voorbereiding voordat mensen aan de slag kunnen bij reguliere werkgevers. Het gaat ook om een vangnet voor betrokkenen als het even niet meer gaat bij de reguliere werkgevers. Gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en werkgevers moeten in de regio's/gemeenten met elkaar in overleg om juist aan deze functionaliteit goed vorm en inhoud te geven. In scenario 2 wordt nadrukkelijk onderkend dat hier een belangrijke opgave ligt. We merken op dat veel sociaal ontwikkelbedrijven op dit punt nog een verdere beweging moeten maken. Niet het werkgeverschap staat in deze functionaliteit centraal, maar het verbinden met en doorplaatsen naar reguliere werkgevers.

13.3.4 Tot slot

De situatie zal afhankelijk zijn van de situatie op de arbeidsmarkt. Deze is momenteel krap. Werkgevers hebben er belang bij om de samenwerking te zoeken met sociaal ontwikkelbedrijven. Die behoefte is – hoewel structurele krapte wordt verwacht – mogelijk minder in een situatie van laagconjunctuur. Mensen vanuit doelgroep komen dan minder gemakkelijk aan de slag. Doordat er in dit scenario meer dienstbetrekkingen bestaan bij sociaal ontwikkelbedrijven dan in het nulscenario, is er een buffer om mensen op te vangen zodra het economisch slechter gaat. Ook in situaties waar blijkt dat de doelgroep vanwege beperkingen/inzetbaarheid niet duurzaam bij een werkgever aan de slag kan, kunnen zij terugvallen op deze buffer (vangnet).

De kwaliteit van de uitvoering en de dienstverlening zal in deze variant verbeteren. Daarnaast verwachten wij dat de trend waarbij mensen met verminderde loonwaarde aan de slag worden geholpen bij reguliere werkgevers in plaats van het eigen sociaal ontwikkelbedrijf, wordt voortgezet. Gemeenten blijven echter hun eigen keuzes en afwegingen maken. Dat betekent dat er verschillen gaan/blijven ontstaan. Zo kan het ene bedrijf vooral inzetten op het aan de slag helpen van mensen bij reguliere werkgevers, terwijl het andere bedrijf meer de focus heeft op de interne werksoorten en de springplank naar de reguliere arbeidsmarkt.

13.4 Financiële uitwerking

13.4.1 Wsw

Het financiële beeld voor de Wsw houden wij in deze variant gelijk aan het financiële beeld in scenario 1. De verbeteringen in de uitvoering en in de infrastructuur leiden naar verwachting tot meer doelmatigheid. Aan de andere kant ontstaan kosten doordat de organisatie telkens in beweging is en steeds meer ingesteld wordt op de eisen van de Participatiewet. Daarnaast moet net als onder scenario 1 rekening worden gehouden met verminderde toegevoegde waarde door de vergrijzing van de zittende groep Wsw'ers. Het vraagt om een grote inspanning van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven om het operationeel resultaat (saldo van bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten) per Wsw'er meerjarig op het zelfde niveau te houden als nu. Daarbij merken we op dat het operationeel resultaat sinds de invoering van de Participatiewet min of meer op niveau is gebleven, ook al zijn er sinds de invoering al kosten gemaakt die samenhangen met krimp en ombouw van de organisatie.

13.4.2 Beschut werk

Voor de kosten van beschut werk zien wij in dit scenario twee effecten. Aan de ene kant neemt het volume toe doordat de uitvoering verbetert, waardoor er meer mensen met een indicatie beschut aan de slag komen. Aan de andere kant verwachten wij efficiencyverbeteringen door de verbeteringen in de uitvoering. Dat leidt tot een lagere kostprijs. Daarbij merken we op dat er ook rekening gehouden moet worden met een opwaartse druk op de kostprijs, doordat onder de Participatiewet mensen zo regulier mogelijk aan de slag geholpen moeten worden en het intern werk van de sociaal ontwikkelbedrijven door een steeds zwakkere groep gedaan moet worden. Maar zoals eerder gezegd lijken de grote verschillen in de kostprijs van beschut werk erop te wijzen dat de gemiddelde kostprijs met efficiencyverbeteringen (lagere kosten

en/of hogere toegevoegde waarde) omlaag gebracht kan worden. De onderstaande tabel laat het financieel beeld zien van beschut werk, waarbij we gewerkt hebben met de lage en hoge kostprijs uit het onderzoek van Ape/Significant.

Het tekort ten opzichte van het budget dat nu voor beschut werk in de integratie-uitkering Participatie beschikbaar is, loopt door het hogere volume op naar € 119 tot € 175 miljoen per jaar in de structurele situatie. In scenario 1 was dat € 63 miljoen tot € 111 miljoen per jaar.

Tevens geven we een onzekerheidsmarge aan. De kosten kunnen lager of hoger zijn dan verwacht. De kosten kunnen omlaag gaan door een combinatie van doelmatigheidsmaatregelen van de sociaal ontwikkelbedrijven en aanpassing van de toetsingscriteria voor de toelating tot beschut werk door het Ministerie van SZW. Dat leidt tot een hogere netto toegevoegde waarde en lagere bedrijfskosten. Of beter gezegd, een beter operationeel resultaat. Als bedrijven een kostenniveau realiseren dat op de onderkant van de onzekerheidsmarge zit, lopen de totale kosten op tot € 185 miljoen tot € 241 miljoen in de structurele situatie.

Scenario 2 is gericht op het doorvoeren van verbeteringen, waaronder het zo doelmatig mogelijk uitvoeren van de taken. Als geen maatregelen worden genomen, bestaat het risico dat de kosten van beschut werk verder omhoog gaan. Dat komt door de krimp van de doelgroep Wsw en doordat de mensen op beschut werk gemiddeld vaak zwakker zijn dan de groep Wsw'ers. Tevens gaan de mensen die dat kunnen, bij reguliere werkgevers aan de slag, waardoor het operationeel resultaat van de eigen werksoorten van sociaal ontwikkelbedrijven extra onder druk komt te staan. Als de kosten uitkomsten op de bovengrens van de onzekerheidsmarge, lopen de totale kosten op tot een bedrag van € 185 miljoen tot € 241 miljoen structureel.

Beschut werk bij een lagere kostprijs	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Taakstelling (aantal)	8.600	9.500	10.300	11.100	11.900	12.800	13.600	14.400	30.000
Aantal beschut (volumeraming)	7.767	8.032	8.708	9.847	10.985	12.123	13.262	14.400	30.000
Kosten laag (mln €)	94	97	105	119	133	146	160	174	362
Kosten hoog (mln €)	108	112	121	137	153	169	185	201	418
Budget begeleiding beschut (mln €)	65	73	80	87	95	102	109	115	243
Verschil beschikbaar - kosten LAAG (mln €)	-29	-24	-25	-31	-38	-45	-51	-58	-119
Verschil beschikbaar - kosten HOOG (mln €)	-43	-39	-41	-50	-59	-67	-76	-85	-175
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	19	22	24	27	29	32	66

Onder scenario 1 gingen we al in op de dekkingsmogelijkheden van de kosten die niet gedekt kunnen worden uit de integratie-uitkering Participatie. Wij herhalen dat hier niet. We merken op dat door het grotere aantal mensen dat op een beschutte werkplek aan de slag wordt geholpen er wel besparingen ontstaan op de bijstand. De uitgaven aan loonkostensubsidies nemen echter toe. De gemiddelde uitkering is vergelijkbaar met de gemiddelde loonkostensubsidie aan mensen met beschut werk. We gaan ervan uit dat er per saldo geen sprake is van besparingen op de bijstand.

13.4.3 Mensen in dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf (LKS-bij)

Het aantal LKS-bij neemt meer toe dan in het vorige scenario. De kostprijzen houden we gelijk. In de tabel LKS-bij laten we de kosten zien die horen bij het hogere volume. De kosten gaan in de structurele situatie van € 102 miljoen naar € 385 miljoen per jaar, als gevolg van de toename van het volume van 11.875 naar 20.703 personen in de structurele situatie.

De onzekerheidsmarge laat de totale kosten zien als er gemiddelde een hogere dan wel lagere kostprijs door sociaal ontwikkelbedrijven wordt gerealiseerd. Als de gemiddelde kostprijs € 3.149 per persoon hoger is dan verwacht (bovenste kwartielgrens), nemen de kosten in de structurele situatie toe tot € 450 miljoen per jaar in de structurele situatie. Als de sociaal ontwikkelbedrijven er in slagen om de kosten omlaag te brengen met € 3.149 per persoon per jaar (onderste kwartielgrens), dan bedragen de kosten in dit scenario naar verwachting € 320 miljoen per jaar.

13.4.4 Mensen in dienst van reguliere werkgevers (LKS-via)

Ook voor deze groep geldt dat er sprake is van een volume-effect. We hanteren in tabel LKS-via dezelfde kostprijzen als in het vorige scenario. De totale kosten gaan in de structurele situatie omhoog van € 221 miljoen in 2021 naar € 449 miljoen in 2028 en € 936 miljoen per jaar vanaf 2048 in de structurele situatie. De onzekerheidsmarge laat zien wat er gebeurt als de kosten € 1.000 per persoon hoger dan wel lager zijn dan de huidige kosten.

Als de kosten € 1.000 per persoon lager zijn dan de huidige gemiddelde kosten, dan zijn de totale kosten naar verwachting € 871 miljoen per jaar in de structurele situatie. Mogelijke kostenbesparing kan worden gerealiseerd door efficiënter met het instrument van begeleiding om te gaan. Er moet rekening mee worden gehouden dat er steeds meer mensen afhankelijk zijn van een loonkostensubsidie, maar dat ook steeds meer mensen geen of minder begeleiding meer nodig hebben, omdat ze hun plek bij de werkgever hebben gevonden en de werkgever ook steeds beter op de medewerker(s) is ingespeeld. Mede met het oog hierop hanteert het UWV voor medewerkers met een beperking begeleidingsvergoedingen die in de tijd stapsgewijs worden afgebouwd naar nul. Om een mogelijk effect van lagere kosten in beeld te brengen zijn we er hierboven van uitgegaan dat de begeleidingskosten per persoon met € 1.000 per persoon omlaag zijn gebracht.

Daar staat echter een andere ontwikkeling tegenover. Als de kosten € 1.000 per persoon hoger zijn, dan nemen de totale kosten toe tot € 1.001 miljoen per jaar in de structurele situatie. Door intensievere begeleiding, niet alleen op werk, maar op de verschillende levensgebieden, kunnen meer mensen aan de slag worden geholpen. Vaak is er bij mensen sprake van problematiek op andere levensgebieden, die het niet mogelijk of lastig maken om te werken.

LKS-bij	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Volume (aantal personen)	5.500	5.758	6.010	6.795	7.581	8.367	9.152	9.938	20.703
Verwachte netto kosten (mln €)	102	107	112	127	141	156	170	185	385
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	19	21	24	26	29	31	65

LKS-via	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Volume (aantal personen)	15.343	18.950	20.546	22.677	24.808	26.938	29.069	31.200	65.000
Verwachte netto kosten (mln €)	221	273	296	327	357	388	419	449	936
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	21	23	25	27	29	31	65

Een deel van de mensen is structureel afhankelijk van hulp om zich in de samenleving te kunnen redden. De ondersteuningsbehoefte zal over de jaren heen verschillen en soms beperkt zijn tot nul, maar op andere momenten geïntensiveerd moeten worden om ervoor te zorgen dat de baan bij de reguliere werkgever niet verloren gaat. Dat is een andere vorm van ondersteuning dan de ondersteuning van het UWV, die vooral op het werk op de werkvloer is gericht. De jobcoaching die gecombineerd wordt met meer maatschappelijke coaching komt feitelijk neer op lifecoaching, die in het verband van de Participatiewet gericht is op het aan het werk blijven van mensen die het zelfstandig niet redden.

13.4.5 Cao Aan de slag

Doordat in scenario 2 meer mensen aan de slag worden geholpen dan in scenario 1, gaan de kosten als gevolg van de cao Aan de slag omhoog. We hanteren dezelfde kostenverhoging per persoon als in scenario 1. Dat leidt tot de volgende totale extra kosten als weergegeven in onderstaande tabel cao Aan de slag.

Voor de onzekerheidsmarge gaan we er evenals in scenario 1 vanuit dat het volume elk jaar onzekerder wordt. Voor de marge hanteren we een volumeafwijking in 2023 van 5% oplopend tot 20% per jaar vanaf 2026.

13.4.6 Transitiekosten

In scenario 2 wordt de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven minder ingekrompen dan in scenario 1. We hanteren dezelfde aannames als in scenario 1. De totale kosten over de jaren heen, geteld vanaf 2022, gaan in scenario 2 naar € 760 miljoen (gemiddeld € 30 miljoen per jaar). Dat betekent dat scenario 2 leidt tot een besparing van € 371 miljoen ten opzichte van scenario 1 (€ 15 miljoen per jaar), die zich zou moeten vertalen in lagere gemiddelde kostprijzen. Zoals eerder aangegeven gaat het hier alleen om de krimpkosten en worden in dit bedrag geen opbouwkosten meegenomen voor de nieuw infrastructuur.

13.4.7 Totaaltelling

De totale kosten van scenario 2 brengen we in de tabel totaalstelling in beeld. In deze (netto) kosten zitten de loonkosten van de doelgroep, de bedrijfskosten en de bedrijfsopbrengsten. De totale kosten gaan van € 2.497 miljoen in 2021 naar € 2.143 miljoen in de structurele situatie. Als rekening wordt gehouden met de onzekerheidsmarge liggen de kosten in de structurele kosten in de structurele situatie naar verwachting tussen de € 1.922 miljoen en € 2.364 miljoen per jaar. Voor beschut werk gaan we uit van de lage berekende kostprijs door APE/Significant. De totale kosten nemen jaarlijks af. Maar, zoals we hiervoor hebben laten zien, neemt het aantal mensen dat aan de slag is geholpen toe.

De kosten van scenario 2 zijn hoger dan de kosten van scenario 1. Het verschil loopt op van € 34 miljoen in 2024 tot € 380 miljoen in de structurele situatie. Daar staan echter besparingen tegenover. Er wordt bespaard op de uitkeringen en de krimpkosten zijn – doordat de doelgroep die in dienst is bij het sociaal ontwikkelbedrijf minder snel daalt – lager dan in het eerste scenario.

Cao Aan de slag	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Beschut werk	19	20	22	25	27	30	33	36	75
In dienst bij so-bedrijf	14	14	15	17	19	21	23	25	52
Totaal	0	34	37	42	46	51	56	61	127
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)			2	4	7	10	11	12	25

Totaaltelling	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Wsw	1.994	1.893	1.793	1.692	1.580	1.470	1.362	1.255	0
Beschut werk	180	186	202	228	254	281	307	334	695
LKS-bij	102	107	112	127	141	156	170	185	385
LKS-via	221	273	296	327	357	388	419	449	936
CAO Aan de slag	0	34	37	42	46	51	56	61	127
Totaal	2.497	2.494	2.440	2.414	2.379	2.345	2.314	2.283	2.143
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)			74	83	92	101	109	116	221

13.5 Maatschappelijke kosten en baten

In scenario 2 gaan meer mensen aan de slag dan in scenario 1. Naast extra kosten worden er maatschappelijke baten gerealiseerd. In de eerste plaats worden er meer mensen vanuit de uitkering aan de slag geholpen. Dat leidt tot besparingen op de bijstandsuitgaven. Dat is een voordeel voor de gemeenten en een voordeel voor de rijksoverheid. De besparingen op de uitkeringen worden op landelijk niveau afgeroomd van het bijstandsbudget.

We kunnen er niet zonder meer vanuit gaan dat alle extra personen die aan de slag worden geholpen leiden tot één extra bespaarde uitkering. Enerzijds leidt meer activiteit en intensievere re-integratie ertoe dat uiteindelijk meer mensen aan de slag worden geholpen. Aan de andere kant zijn er naast bijstandsgerechtigden ook niet-uitkeringsgerechtigden die aan de slag worden geholpen. Zij realiseren geen bespaarde uitkeringen. Maar, er is ook sprake van (enige) verdringing. Betrokkene die aan de slag wordt geholpen, komt mogelijk op de plek waar iemand anders op zou zijn terecht gekomen en die nu in de uitkering komt. Daarnaast komt het ook voor dat de extra inspanningen leiden tot extra plaatsingen, maar dat de mensen die aan de slag zijn geholpen anders, zonder hulp, ook aan de slag zouden zijn gekomen. Kortom, per saldo is het lastig om in te schatten hoe hoog precies de besparing is op de uitkeringen. Om dat na te gaan, is nader onderzoek nodig.

Ten aanzien van de kosten moet er rekening mee worden gehouden dat de middelen die nu worden ingezet om mensen te helpen om aan de slag te komen en te blijven, anders voor andere doelen zouden worden ingezet. Voor een economische afweging van de kosten en baten van het aan de slag helpen en houden moeten de voordelen worden afgewogen tegen de nadelen die elders ontstaan, omdat daar het geld niet kon worden ingezet.

Verder moet, naast de bespaarde uitkeringen, rekening worden gehouden met andere baten van de gemeente als mensen aan de slag gaan, zoals zorgkosten in het kader van de WMO, die omlaag (kunnen)gaan als mensen aan het werk gaan en lagere kosten aan schuldhulpverlening en bijzondere bijstand. Verder zijn er maatschappelijke baten voor andere delen van de samenleving, zoals zorgkosten of kosten van overlast bij derden, die gemiddeld gesproken lager worden als meer mensen aan de slag geholpen worden.

Tot slot zijn er de niet (direct) kwantificeerbare kosten en baten, zoals de mate van 'geluk' van mensen die een baan hebben in plaats van dat ze werkloos zijn.

Volgens het SCP en het CPB bedraagt een grove schatting van de maatschappelijke besparingen van werk voor mensen uit de (nieuwe) doelgroep van de Participatiewet – in geld uitgedrukt – € 5000 per jaar. Deze besparingen komen bovenop de directe besparingen op bijvoorbeeld de bijstandsuitkering. Meer dan de helft van deze baten slaat niet direct neer bij gemeenten, maar bij zorgverzekeraars of het Rijk. Dan gaat het bijvoorbeeld om sociale contacten en netwerken die mensen opdoen met en via werk en het levensgeluk dat werk oplevert – onder meer door het zelfrespect dat samengaat met het hebben van werk en de financiële mogelijkheden die het biedt.⁶⁴

64 Brede baten van werk, CPB/SCP, 2020.



HOOFDSTUK 14

Scenario 3: Stelselwijziging

In deze variant wordt het stelsel gewijzigd. De rijksoverheid is niet alleen systeemverantwoordelijk voor het stelsel, maar biedt waarborgen dat er een landelijk dekkend netwerk van sociaal ontwikkelbedrijven komt voor de mensen in de Participatiewet.

14.1 Beschrijving

14.1.1 Algemeen

Scenario 3 sluit aan bij het plan van CDA en SP.⁶⁵ Het Rijk treedt in dit scenario in de beleidsvrijheid/uitvoeringsverantwoordelijkheid van gemeenten. De sociaal ontwikkelbedrijven voeren alle onderscheiden ondersteuningsfunctionaliteiten uit. Het komt er in dit scenario feitelijk op neer dat de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van re-integratie en werk voor de brede doelgroep van de Participatiewet wordt ondergebracht bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Elke gemeente dient te participeren in een sociaal ontwikkelbedrijf. Inwoners hebben recht op werk en recht op ondersteuning bij het vinden van werk. Mensen die in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf, vallen onder een landelijke cao.

Momenteel geldt voor 40% van de sociaal ontwikkelbedrijven dat ze of een gecombineerd bedrijf of een geïntegreerd werkbedrijf zijn. De gemeenten verwachten dat dat percentage in de komende jaren in beperkte mate omhoog gaat. De sociaal ontwikkelbedrijven verwachten zelf dat op termijn drie kwart van de bedrijven is gecombineerd of geïntegreerd met de sociale dienst. In deze variant van een stelselwijziging zullen re-integratie- en werktaken overal bij elkaar worden gebracht.

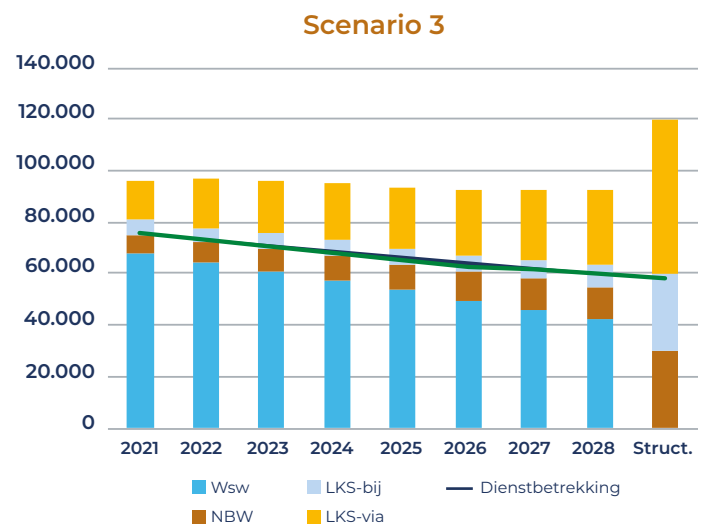
Gemeenten ontvangen in dit stelsel budgetfinanciering gekoppeld aan taakstellende ondergrenzen voor wat betreft de aantallen: als de aantallen niet worden gehaald, gaat het budget omlaag. Er is in dit scenario voor de brede doelgroep van de Participatiewet recht op werk en recht op ondersteuning, maar als de taakstelling is gerealiseerd kunnen mensen nog wel op een wachtlijst geplaatst worden, totdat er plekken vrijkomen en middelen beschikbaar zijn.

14.1.2 Omvang doelgroep

Er komt een recht op werk en op ondersteuning. Daarnaast komt er een landelijke cao voor de medewerkers van de sociaal ontwikkelbedrijven. Er wordt een landelijk dekkend netwerk van sociaal ontwikkelbedrijven gerealiseerd. Dat zijn de bedrijven die zich gaan richten op het realiseren van de landelijk voorgeschreven taakstellingen. We gaan er in dit scenario van uit dat de inclusiedoelstelling van de Participatiewet wordt gerealiseerd. We gaan dus niet terug naar het klassieke stelsel van SW-bedrijven, waar een groot deel van de mensen aan de slag was bij of zelf binnen het SW-bedrijf.

We gaan er in dit scenario van uit dat het aantal beschutte werkplekken toeneemt tot 30.000 in de structurele situatie. We sluiten daarmee aan bij de huidige taakstelling. Voor de groep medewerkers met verminderde loonwaarde, zonder indicatie beschut, gaan we eveneens uit van 30.000 personen in de structurele situatie. Voor de groep mensen die met een LKS aan de slag zijn bij reguliere werkgevers, gaan we uit van het verwachte aantal bij de invoering van de Participatiewet: 60.000 personen.

We merken op dat het in dit scenario gaat om een stelselwijziging waarvoor een wetgevingstraject nodig is. We gaan uit van invoering in 2024. Dat betekent dat de aantallen zich op de korte en middellange termijn op dezelfde manier blijven ontwikkelen als in het nulscenario.



We zien dat in deze variant, net zoals in de nulvariant, het aantal dienstbetrekkingen bij de sociaal ontwikkelbedrijven op de middellange en langere termijn zal blijven krimpen. Dat komt doordat we ook in dit scenario uitgaan van een relatief grote groep die – in lijn met de inclusiedoelstelling van de Participatiewet – in dienst treedt bij reguliere werkgevers.

Het aantal mensen met verminderde loonwaarde dat met ondersteuning aan de slag is, gaat de komende jaren, zolang het stelsel niet is aangepast, conform scenario 1 omlaag van 96.000 nu naar 92.000 in 2027. Na de stelselwijziging gaat het aantal stijgen naar 120.000 in de structurele situatie.

⁶⁵ Initiatiefnota SP-CDA: Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf, november 2020.

14.1.3 Positie in de brede infrastructuur

De vraag is wat de rol en positie is van het sociaal ontwikkelbedrijf in de brede infrastructuur. In dit scenario gaan wij ervan uit dat alle sociaal ontwikkelbedrijven volledig of gedeeltelijk zijn samengevoegd met de sociale dienst. Doordat in dit scenario gewerkt gaat worden met taakstellende ondergrenzen moeten sociaal ontwikkelbedrijven grip krijgen op de instroom dan wel het zoeken en vinden van kandidaten (dat is functionaliteit A in de brede infrastructuur). Dat betekent in de praktijk dat de klassieke sociale dienst en het sociaal ontwikkelbedrijf nauw met elkaar moeten worden verbonden en dat alleen in een geïntegreerd werkbedrijf of een gecombineerde uitvoeringsorganisatie praktisch gesproken uitvoering kan worden gegeven aan de werk- en re-integratietaken in de Participatiewet.

Deze sociaal ontwikkelbedrijven voeren naast werk- en re-integratietaken de uitkeringsverstrekking uit (gecombineerd bedrijf) of ze voeren alleen de volledige werk- en re-integratietaken uit (geïntegreerd bedrijf). De bedrijven krijgen op die wijze de regie over de gehele infrastructuur en alle functionaliteiten. Er kunnen verschillen ontstaan tussen de verschillende bedrijven, vergelijkbaar met de verschillen die we zagen tussen de klassieke SW-ontwikkelbedrijven. Zo zie je bijvoorbeeld dat het ene SW-bedrijf meer gericht was/is op de eigen productie in de eigen werksoorten, terwijl het andere SW-bedrijf vooral gericht was/is op het plaatsen en begeleiden van mensen bij reguliere werkgevers door middel van detacheringen en/of begeleid werken.

14.1.4 Ontwikkeling van het sociaal ontwikkelbedrijf

De landelijke regelgeving is in dit scenario gericht op het realiseren van een landelijk stelsel met taakstellende ondergrenzen en vaste, specifieke budgetten, wat leidt tot een dekkend netwerk van sociaal ontwikkelbedrijven. De vraag is hoe snel dat kan worden gerealiseerd. Als besloten wordt om in te zetten op een stelselwijziging, met taakstellende ondergrenzen en vaste budgetten, volgt een naar verwachting langdurig wetgevingstraject. Als het nieuwe stelsel in 2027 wordt ingevoerd, zullen de nieuwe sociaal ontwikkelbedrijven vooral na die tijd worden opgericht. Het zal daarna enige jaren duren voordat alle sociaal ontwikkelbedrijven zijn ontstaan.

14.2 Handelingsperspectief

We formuleren met het oog op deze variant Stelselwijziging het volgende handelingsperspectief dat kan bijdragen aan een meer toekomstbestendige en wendbare infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven.

Het initiatief voor deze variant komt vooral bij de rijksoverheid te liggen. Eerst moet een nadere visie op het nieuwe stelsel worden uitgewerkt. Dat gebeurt in afstemming met de verschillende stakeholders: gemeenten, werkgevers en werknemers. De nieuwe visie wordt besproken met de Tweede Kamer. Na afstemming met de betrokken partijen volgt het wetgevingstraject. Het wetsvoorstel gaat, na advies van de Raad van State, naar de Tweede Kamer. Na instemming door de Tweede Kamer gaat het voorstel naar de Eerste Kamer. Een wetgevingstraject gericht op een stelselverandering zal een ruime doorlooptijd vragen. De invoering van de Participatiewet duurde bijvoorbeeld vijf jaar. In het scenario Stelselwijziging moet rekening gehouden worden met een termijn van minimaal drie jaar, voordat de nieuwe wet kan worden ingevoerd. Wij gaan in dit scenario ervan uit dat de nieuwe of aangepaste wet wordt ingevoerd op 1 januari 2027.

Hoewel er een recht komt op werk en ondersteuning gaan wij ervan uit dat er jaarlijks vaste budgetten komen, gekoppeld aan taakstellende ondergrenzen, vergelijkbaar met de Wsw in het verleden. Bij onderrealisatie van de taakstelling volgt daardoor een korting op de verkregen middelen.

Ook in dit scenario blijft voor de sociaal ontwikkelbedrijven het handelingsperspectief dat zij, voor zover ze niet nieuw opgericht zijn, zich zullen moeten inzetten op het verder optimaliseren van hun bedrijfsvoering om zo de marge op geboden diensten te verbeteren. De noodzaak daartoe hebben we al bij scenario 1 beschreven en herhalen we hier niet.

14.3 Maatschappelijke effecten

14.3.1 Doelbereik

In deze variant gaan we ervan uit dat er meer mensen met verminderde loonwaarde aan de slag worden geholpen dan in de vorige twee varianten. In totaal gaat het om 120.000 personen. Er komen 30.000 mensen op een beschutte werkplek (evenveel als in de memorie van toelichting bij de Participatiewet. Er gaan 60.000 personen aan de slag met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers (evenveel als in de memorie van toelichting bij de Participatiewet). En er komen 30.000 personen zonder indicatie beschut op een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf (in de memorie van toelichting bij de Participatiewet werd er feitelijk van uitgegaan dat alleen mensen met een indicatie beschut op een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf zouden komen).

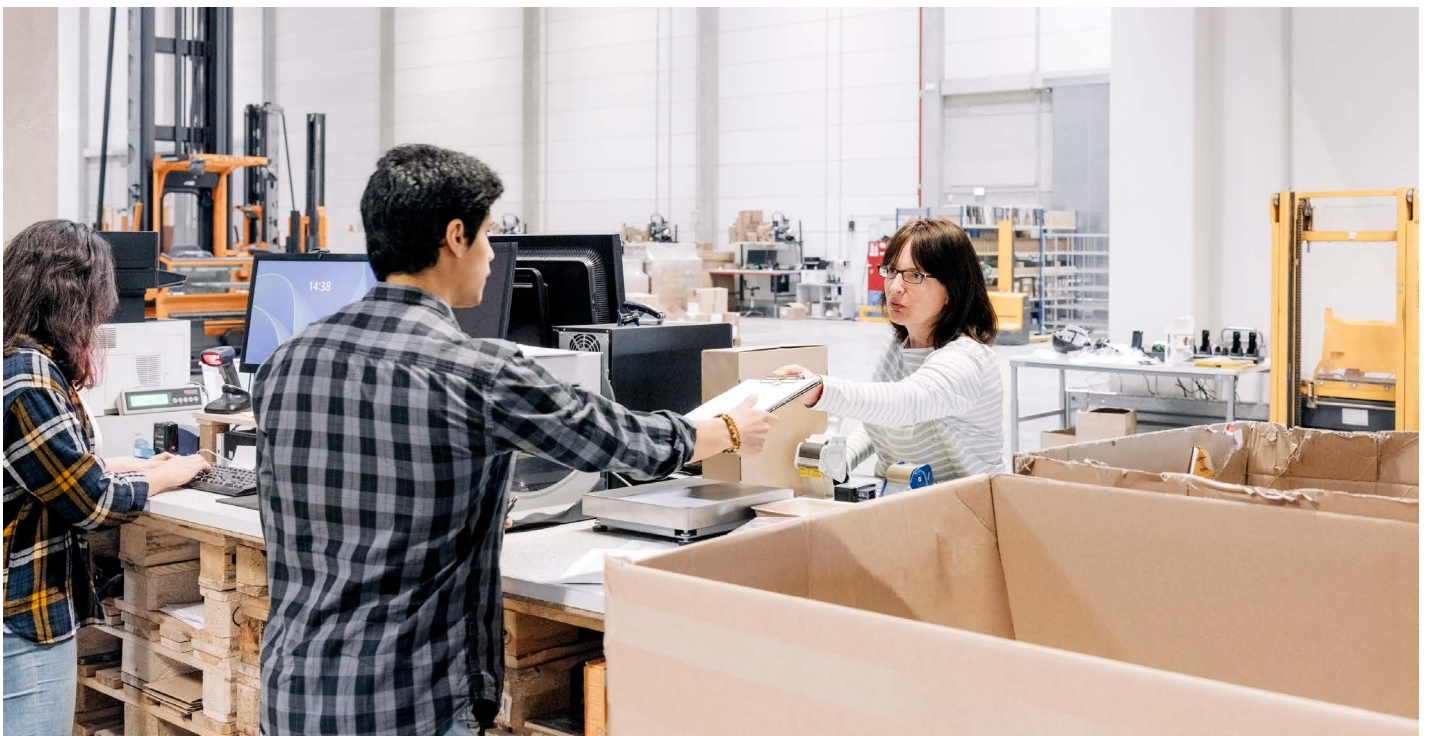
14.3.2 Doelgroep

In deze variant komen er meer middelen beschikbaar voor de doelgroep en de doelgroep krijgt meer keuzemogelijkheden. Ook krijgen de mensen uit de doelgroep in dienst van de bedrijven ruimere bestedingsmogelijkheden door een nieuwe cao. Er kunnen verder meer mensen beter worden ondersteund. Daarnaast krijgen de sociaal ontwikkelbedrijven een betere positie in de brede infrastructuur en zullen organisaties veelal worden geïntegreerd in één uitvoeringsorganisatie, waardoor betere en efficiëntere regievoering mogelijk wordt over het gehele proces.

Voor het realiseren van de aantallen zoals hiervoor genoemd, is meer geld nodig. Meer geld betekent echter niet altijd betere kwaliteit. Het risico bestaat dat extra middelen in de uitvoeringsorganisatie gaan zitten, waardoor mensen langer afhankelijk blijven van ondersteuning dan per se nodig is. De middelen dragen dan in onvoldoende mate bij aan het zo regulier mogelijk aan de slag helpen van de doelgroep. Er zijn waarborgen nodig die ertoe leiden dat mensen zodra dat mogelijk is, in lijn met de inclusiedoelstelling van de Participatiewet, doorstromen en uitstromen naar een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. Mensen mogen niet onnodig vast komen te zitten in de infrastructuur van het ontwikkelbedrijf.

14.3.3 Werkgevers

Tot slot verwachten wij dat een deel van de reguliere werkgevers enthousiast zal zijn over deze oplossing. Met name bedrijven waarvan de aard van de werkzaamheden het toelaat dat ze veel werken met mensen met beperkte loonwaarde hebben belang bij goed georganiseerde sociaal ontwikkelbedrijven die hen helpen aan getraind/opgeleid personeel en beschikbaar zijn als vangnet als het even niet meer gaat. Een ander deel van de werkgevers is misschien kritisch. Sommige sociaal ontwikkelbedrijven gaan zich mogelijk toeleggen op de eigen werksoorten en eigen productie en kunnen daarmee in concurrentie komen met reguliere, niet gesubsidieerde bedrijven (social firms). Zo valt wel eens kritiek te beluisteren op sociaal ontwikkelbedrijven in de schoonmaak en in het groen.



14.4 Gevolgen voor wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving moeten worden aangepast. Gemeenten worden gestimuleerd tot bepaald gedrag via taakstellende ondergrenzen en vaste budgetten. Denkbaar is dat er taakstellingen komen voor de groep beschut, de groep met perspectief op werk en de groep die met LKS aan de slag is bij reguliere werkgevers. In wet- en regelgeving worden hiervoor de randvoorwaarden geschetst. In het proces gericht op de herinrichting van het stelsel zullen eerst de wensen ten aanzien van het stelsel uitgewerkt moeten worden. Vervolgens ligt de vraag op tafel op welke wijze die vertaald worden in wet- en regelgeving. Daar is op dit moment nog weinig over te zeggen. Hoe gaat de regelgeving er bijvoorbeeld uit zien waarin is opgenomen dat de gelden worden gebruikt waarvoor ze zijn bedoeld? Het is wel zeker dat het gaat om een intensief en langdurig wetgevingstraject, omdat de rijksoverheid het stelsel moet veranderen en gemeenten meer moet voorschrijven over hoe ze de gelden moeten besteden en de uitvoering moeten doen. Dit is mede omdat de stelselwijziging een inperking geeft op de gemeentelijke beleidsvrijheid rondom het organiseren van de ondersteuning van de doelgroep van de Participatiewet.

Er komt een recht op werk en ondersteuning. Dat gaat verder dan de huidige aanspraak die inwoners op grond van de Participatiewet hebben op ondersteuning (Artikel 10. Aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling). Voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt staat met de huidige wet niet vast waar ze bij gemeenten op mogen rekenen als het gaat om ondersteuning om maximaal via werk te kunnen participeren in de samenleving. Dat kan per gemeente sterk verschillen, zowel in beschikbaar aanbod als de kwaliteit ervan. In de huidige Participatiewet zijn geen kwaliteitscriteria opgenomen. De keuze van de wetgever om in de Participatiewet geen kwaliteitscriteria op te nemen, is ingegeven door het belang dat de wetgever stelt aan gemeentelijke beleidsvrijheid.

Onderdeel van variant 3 is het in de Participatiewet opnemen van een wettelijk 'recht op werk'. Concreet betekent dit dat in de wet een minimaal kwaliteitsniveau van ondersteuning zal worden vastgelegd waar iedere inwoner van met afstand tot de arbeidsmarkt recht op heeft. Dit zal voor burgers duidelijk maken waar zij aanspraak op maken als het gaat om ondersteuning vanuit de overheid in het benutten van kansen om via werk te participeren in de samenleving. Het gevolg van het in de wet vastleggen van een minimaal kwaliteitsniveau van ondersteuning zal zijn dat gemeenten in beschikkingen zullen moeten specificeren hoe voor een specifieke burger de aangeboden ondersteuning voldoet aan minimaal het wettelijke kwaliteitsniveau. Burgers kunnen op basis van zo'n beschikking dan ook eventueel bezwaar indienen als hun niet geboden wordt wat zij denken nodig te hebben. Het hier beschreven 'recht op werk' is een substantiële inperking van de gemeentelijke autonomie voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet.

Een alternatief voor het in de wet vastleggen van een minimaal kwaliteitsniveau is het vastleggen van een landelijke basisnorm voor de kwaliteit van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Ook zo'n basisnorm zou in theorie kunnen zorgen voor meer houvast voor burgers om te weten op welke ondersteuning bij hun arbeidsinschakeling ze wel of niet op mogen rekenen. Een beperking is op voorhand wel dat de basisnorm die vanuit het veld ontwikkeld is, niet wettelijk verankerd is en gemeenten dus veel vrijheid krijgen om zich er wel of niet aan te houden. Voor de burgers betekent zo'n basisnorm ook dat zij via bewaar en beroep geen minimale kwaliteit van ondersteuning kunnen afdwingen.

Het verankeren van een wettelijk recht op werk en daarmee het vastleggen van een minimaal kwaliteitsniveau dat gemeenten in hun ondersteuning moeten organiseren, kan betekenen dat (sommige) gemeenten gedwongen worden meer geld te besteden aan de uitvoering van hun re-integratie dan zij tot nu toe doen.

14.5 Financiële uitwerking

14.5.2 Wsw

De kosten en de opbrengsten van de Wsw veranderen in dit scenario niet. Wij gaan hier niet nader op in.

14.5.2 Beschut werk

We hanteren dezelfde kostprijzen als in het basisscenario. De volumes zijn anders. Het beeld is hetzelfde als in scenario 2. Het verschil tussen het beschikbare budget en de hoge en lage kosten op basis van de kostprijsberekening van APE/Significant staat in de tabel Beschut werk.

Er ontstaan verschillen met het nulscenario vanaf 2027, het jaar waarin het stelsel wordt veranderd. Het verschil met het al beschikbare budget loopt op naar € 119 tot € 175 miljoen per jaar in de structurele situatie. De hogere kosten door de cao zitten hier nog niet in. Die bespreken we hierna. Voor een toelichting op de onzekerheidsmarge, verwijzen we naar de teksten onder de scenario's 1 en 2.

14.5.3 Mensen in dienst bij het sociaal ontwikkelbedrijf (LKS-bij)

We hanteren wederom dezelfde kostprijzen als in het basisscenario. De volumes veranderen. De kosten gaan ten opzichte van het nulscenario omhoog. Dat komt doordat er meer mensen

vanuit de doelgroep in een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf aan de slag zullen gaan. De verwachte kosten gaan omhoog van € 102 miljoen in 2021 naar € 559 miljoen per jaar in de structurele situatie (zie tabel LKS-bij). Echter, er ontstaan pas verschillen met scenario 1 vanaf het jaar 2027. Dat is het jaar waarin het nieuwe stelsel wordt ingevoerd. De jaren daarvoor worden gebruikt om de invoering van het nieuwe stelsel voor te bereiden.

Voor een toelichting op de onzekerheidsmarge, verwijzen we naar de teksten onder de scenario's 1 en 2.

14.5.4 Mensen in dienst van reguliere werkgevers (LKS-via)

Ook hier zijn de kostprijzen hetzelfde als in de andere twee scenario's. Er worden andere volumes gerealiseerd. De kosten gaan ten opzichte van het nulscenario omlaag. Dat komt doordat er, zoals hiervoor aangegeven, minder mensen vanuit de doelgroep direct bij reguliere werkgevers in dienst komen. De verwachte netto kosten gaan omhoog van € 221 in 2021 naar € 864 miljoen per jaar in de structurele situatie (zie tabel LKS-via). Ook hier zien we pas verschillen ontstaan met scenario 1 vanaf het jaar 2027, waarin het nieuwe stelsel wordt ingevoerd.

Voor een toelichting op de onzekerheidsmarge, verwijzen we naar de teksten onder de scenario's 1 en 2.

Beschut werk	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Taakstelling (aantal)	8.600	9.500	10.300	11.100	11.900	12.800	13.600	14.400	30.000
Aantal beschut (volumeraming)	7.767	8.032	8.708	9.385	10.061	10.822	11.694	12.566	30.000
Kosten laag (mln €)	94	97	105	113	121	131	141	152	362
Kosten hoog (mln €)	108	112	121	131	140	151	163	175	418
Budget begeleiding beschut (mln €)	65	73	80	87	95	102	109	115	243
Vershil beschikbaar - kosten LAAG (mln €)	-29	-24	-25	-26	-27	-29	-32	-36	-119
Vershil beschikbaar - kosten HOOG (mln €)	-43	-39	-41	-43	-46	-49	-54	-60	-175
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	19	21	22	24	26	28	66

LKS-bij	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Volume (aantal personen)	5.500	5.758	6.010	6.133	6.245	6.407	7.480	8.552	30.000
Verwachte netto kosten (mln €)	102	107	112	114	116	119	139	159	559
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	19	19	20	20	24	27	94

LKS-via	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Volume (aantal personen)	15.343	18.950	20.546	22.142	23.738	25.533	27.100	28.666	60.000
Verwachte netto kosten (mln €)	221	273	296	319	342	368	390	413	864
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)	--	--	21	22	24	26	27	29	60

14.5.5 Cao

In scenario 3 krijgen alle mensen die in dienst zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf een eigen cao. We gaan ervan uit dat in de structurele situatie de loonkosten per fte gelijk zijn aan de loonkosten in de Wsw. Daardoor nemen in de structurele situatie de loonkosten van de doelgroep beschut werk toe met € 6.192 per persoon per jaar en van de doelgroep met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf met € 5.863 per persoon per jaar. In de jaren tot en met 2026 gaan we nog uit van de extra loonkosten door de cao Aan de slag. Na de invoering van het stelsel gaat de cao over in een nieuwe cao. De tabel Cao laat de verandering in de loonkosten zien.

Voor een toelichting op de onzekerheidsmarge, verwijzen we naar de teksten onder de scenario's 1 en 2.

14.5.6 Transitiekosten

In de komende jaren zullen er kosten gemaakt blijven worden voor de krimp van de totale doelgroep die in dienst is bij de sociaal ontwikkelbedrijven. Er ontstaat een landelijk dekkend stelsel van sociaal ontwikkelbedrijven: de bedrijven die zich bezighouden met het realiseren van de landelijke taakstellingen.

De bestaande infrastructuur zal echter geherstructureerd moeten worden. We gaan er in dit scenario van uit dat steeds meer mensen aan de slag geholpen worden bij reguliere werkgevers en dat er minder mensen werkzaam zijn in de sociaal ontwikkelbedrijven zelf. Dat leidt tot extra kosten. De omvang van deze kosten laten zich op dit moment niet inschatten.

14.5.7 Totaaltelling

De totale kosten van dit scenario staan in de middelste tabel onderaan de pagina. Tevens laten we het verschil zien met het nulscenario en maken we een inschatting van de bespaarde uitkeringen en besparingen op de krimpkosten.

De verwachting is dat als gekozen wordt voor een stelselwijziging, de kosten op de korte en middellange termijn niet omhoog gaan, doordat het ontwerp en de invoering van de stelselwijziging veel tijd kost. In 2027 vindt de stelselwijziging plaats. Daarna gaan de kosten omhoog doordat meer mensen aan de slag gaan in het sociaal ontwikkelbedrijf en doordat de loonkosten omhoog gaan door de cao. Structureel gaan de kosten in dit scenario omhoog met € 716 (+/- € 121) miljoen per jaar (zie onderste tabel op deze pagina).

Cao	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Beschut werk		20	22	23	25	27	29	52	186
In dienst bij so-bedrijf		14	15	15	16	16	19	33	176
Totaal		34	37	39	41	43	48	85	362
Onzekerheidsmarge (+/- mln €)			2	4	6	9	10	17	72

Totale kosten (mln €)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Wsw	1.994	1.893	1.793	1.692	1.580	1.470	1.362	1.255	0
Beschut werk	180	186	202	217	233	251	271	291	695
LKS-bij	102	107	112	114	116	119	139	159	559
LKS-via	221	273	296	319	342	368	390	413	864
CAO Aan de slag	0	34	37	39	41	43	48	85	362
Totaal	2.497	2.494	2.440	2.381	2.312	2.250	2.210	2.203	2.479
Onzekerheidsmarge (+/-)			74	79	84	89	96	110	293

Verskil met scenario 1 (mln €)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Wsw	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beschut werk	0	0	0	0	0	0	5	9	107
LKS-bij	0	0	0	0	0	0	-2	9	337
LKS-via	0	0	0	0	0	0	0	-1	2
CAO Aan de slag	0	0	0	0	0	0	0	35	269
Totaal	0	0	0	0	0	0	2	52	716
Onzekerheidsmarge (+/-)			0	0	0	0	0	9	121

14.6 Maatschappelijke kosten en baten

In scenario 3 gaan meer mensen aan de slag dan in de scenario's 1 en 2. Voor het uitrekenen van de totale maatschappelijke kosten en baten is nader onderzoek nodig. Voor een verdere toelichting op de maatschappelijke kosten en baten verwijzen wij naar de toelichting onder scenario 2.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Samenstelling begeleidingsgroepen

Deelnemers driewekelijks opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg

- Bert Doek, Cedris
- Bert Schriever, VNG
- Saloua Chaara, SZW/PDV

Deelnemers klankbordgroep

- Antoine Reijnders, VNO-CVW, MKB
- Bart de Geus, SZW/PDV
- Bert Doek, Cedris
- Bert Schriever, VNG
- Chris Wallis, Divosa
- Dick Beekhuizen, SZW/PDV
- Esmée Vogelsang, Stichting van de Arbeid
- Hieke Keizer, SZW/FEZ
- Liselot Roeling, Weener XL/gemeente Den Bosch
- Patricia van der Heijden, FNV
- Peter Benschop, Divosa
- Reinald Manders, gemeente Oss
- Rineke Maan, UWV
- Eva van Burg, UWV
- Rosa Bakker, SZW/FEZ
- Saloua Chaara, SZW/PDV

Deelnemers begeleidingscommissie

- Bart de Geus, SZW/PDV
- Bert Doek, Cedris
- Bert Schriever, VNG
- Frank Rossel, Promen
- Hieke Keizer, SZW/FEZ
- Jan Knol, Dokwurk
- John Bannenbergh, gemeente Enschede
- Liselot Roeling, Weener XL/gemeente Den Bosch
- Nicole van de Wekken, Stroomopwaarts
- Rosa Bakker, SZW/FEZ
- Saloua Chaara, SZW/PDV
- Sinja Douwes, Gemeente Den Haag

BIJLAGE 2

Overzicht geïnterviewde landelijke stakeholders

A) Brancheorganisatie Kringloopbedrijven Nederland (21 januari 2023)

- Rachel Heijne

B) Cedris (14 november 2022)

- Bert Doek
- Heleen Heinsbroek
- Arend Pieterse

C) Divosa (15 november 2022)

- Chris Wallis

D) FNV (10 november 2022)

- Patricia van der Heijden
- Peter Wiechmann

E) Landelijke Cliëntenraad (13 februari 2023)

- Skliris, Kosta

F) Medezeggenschap binnen sociaal werkbedrijven (MZSW, 19 december 2022)

- Arjan van der Borst (CAOP)
- Olaf Fugers (Senzer)
- Paul Stoppelenburg (Reestmond)
- Jan Braem (gemeente Den Haag)
- Isaäk Mol (Komeet training en coaching)

G) Ministerie van SZW (14 december 2022 en 13 januari 2023)

- Saloua Chaara
- Rosa Bakker
- Bart de Geus
- Hieke Keizer
- Dick Beekhuizen

H) Sectorraad Praktijk Onderwijs (24 januari 2023)

- Nicole Teeuwen
- Patrick Hallink

I) Social Enterprise NL (26 januari 2023)

- Mark Hillen

J) VNG (14 en 30 november 2022)

- Bert Schriever
- Liselot Roeling (gemeente s-Hertogenbosch)
- John Bannenberg (gemeente Enschede)
- Sinja Douwes (gemeente Den Haag)
- Femke Koster (gemeente Enschede)

K) VNG commissie PSI (15 februari 2023)

- Marianne van der Sloot
- Liselot Roeling

L) VNO-NCW/MKB-Nederland/AWVN/ De Normaalste Zaak (10 november 2022)

- Antonie Reijnders (VNO-NCW/MKB-Nederland, 10 november 2022)
- Steven Hubeek (AWVN / De Normaalste Zaak, 10 november 2022)

M) UWV (15 februari 2023)

- Eva van Burg
- Kees Hartman
- Isabel de Kroon
- Rineke Maan

BIJLAGE 3

Betrokkenheid van reguliere werkgevers

De Participatiewet heeft als doel dat de nieuwe doelgroep voor gemeenten, mensen met een verminderde loonwaarde en voor 2015 in aanmerking zouden zijn gekomen voor WSW en/of de Wajong, zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag worden geholpen. Gezien deze inclusiedoelstelling was het voor onderzoek belangrijk om het werkgeversperspectief goed te betrekken. Om die reden hebben we aan werkgeverszijde niet alleen landelijke stakeholders bevroegd, maar ook individuele reguliere werkgevers. Dit hebben we op de volgende manieren gerealiseerd:

1. In drie van de zes casestudies is het gelukt om binnen het tijdsbestek van het onderzoek ook met regionale reguliere werkgevers in gesprek te komen. In totaal zijn zo vier werkgevers geïnterviewd
2. Daarnaast hebben er, los van de casestudies, interviews plaatsgevonden met de volgende reguliere werkgevers:
 - Facilicom
 - PostNL
 - Novon
 - Rataplan
 - Confed
 - Milieuwerk
 - Social Capital
 - Stichting Toolbox

Deze reguliere werkgevers zijn aangedragen door landelijke stakeholders. Het zijn allemaal werkgevers die al enige tijd binnen hun onderneming ervaring hebben met het aan het werk helpen en houden van mensen met een beperkte loonwaarde.

3. Tot slot hebben we in nauwe samenwerking met de Normaalste Zaak op 29 maart 2023 een landelijke digitale bijeenkomst georganiseerd om reguliere werkgevers input te laten leveren op de vraagstukken die in ons centraal staan. In totaal hebben 42 individuele reguliere werkgevers vanuit heel Nederland aan deze bijeenkomst deelgenomen.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl