



VERKENNING:
UITVOERINGS-
PERSPECTIEVEN
VOOR EEN
DUURZAME SOCIALE
INFRASTRUCTUUR

**VERKENNING:
UITVOERINGS-
PERSPECTIEVEN
VOOR EEN
DUURZAME SOCIALE
INFRASTRUCTUUR**

VERKENNING:
UITVOERINGS-
PERSPECTIEVEN
VOOR EEN
DUURZAME SOCIALE
INFRASTRUCTUUR

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	7
2. Sociale infrastructuur: werking van het stelsel	9
3. Knelpunten binnen het huidige stelsel	15
4. Randvoorwaarden voor een toekomstgerichte sociale infrastructuur	26
5. Beleidsopties voor een geoptimaliseerde uitvoering	31
BIJLAGE I Financieel beeld varianten	39
BIJLAGE II Sociale infrastructuur resultaten in cijfers	41
BIJLAGE III Fundamentele dilemma's binnen het huidige stelsel	42

Samenvatting

Dit rapport beschrijft hoe de huidige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven bijdraagt aan de werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het identificeert knelpunten die een effectieve arbeidsbegeleiding nog belemmeren en schetst toekomstperspectieven, met concrete handelingsmogelijkheden om de bestaande knelpunten aan te pakken.

Binnen het huidige stelsel worden vier hoofdknelpunten gesignaleerd:

- 1. Gebrek aan een gemeentelijke toekomstvisie, een gedegen inrichting en sturing:** Ongeveer 60% van de sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan geen duidelijk takenpakket te hebben en 46% mist een helder toekomstperspectief. Operationele afspraken worden vaak niet nagekomen. Niet in alle regio's is de samenwerking optimaal. Daarnaast ervaren gemeenten en bedrijven een gebrek aan kaders vanuit het Rijk.
- 2. Niet-passende infrastructuur:** Afname van medewerkers bij sociaal ontwikkelbedrijven leidt onvoldoende tot aanpassing van de infrastructuur. Dit heeft overcapaciteit, inefficiëntie en aanzienlijke kosten als gevolg. Bedrijven hebben zorgen over of zij in de toekomst nog genoeg 'kritische massa' hebben om uitvoering te kunnen geven aan de Wsw en beschermt werk. Hoewel het in sommige gevallen een logisch gevolg is van de stelselwijziging die de Participatiewet met zich meebracht, is men terughoudend met afbouw van infrastructuur. Dit omdat deze moeilijk weer kan worden opgebouwd. Tegelijkertijd leidt afbouw veelal niet tot wegvallen van ondersteuning/werk voor mensen. Vaak komt alternatieve infrastructuur voor in de plaats. Hoewel op de meeste plekken geen acute dreiging is van infrastructuurverlies is naar de toekomst toe de kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening niet overal gewaarborgd. Dat leidt tot verminderde kansen op werk/ondersteuning van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- 3. Het bereik en de ondersteuning van doelgroepen kan beter:** Er zijn momenteel verschillen tussen gemeenten in de mate waarin ondersteuning beschikbaar is voor werkzoekenden. Onderzoek van Berenschot wijst uit dat dat er naar schatting zo'n 35.950 mensen zijn die gebaat kunnen zijn met de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, maar die momenteel niet worden bereikt. Het gaat om mensen die (op termijn) in staat zijn om te werken en momenteel een uitkering ontvangen. Om de stap naar werk te kunnen zetten, hebben zij hier intensieve ondersteuning bij nodig. Gemeenten geven aan onvoldoende middelen te hebben om deze doelgroep volledig te bereiken en effectief te ondersteunen/naar werk te begeleiden. Het beter bereiken van deze groep mensen kan helpen om de levensvatbaarheid van sociaal ontwikkelbedrijven te versterken. Daarnaast kan deze groep in de praktijk groter zijn, omdat de analyse van Berenschot zich richt op mensen die vallen onder de Participatiewet.
- 4. Financiële complexiteit:** De financiering van de Participatiewet wordt als onduidelijk en complex ervaren. Vooral als het gaat om de financiering van taken die bij sociaal ontwikkelbedrijven zijn belegd. Gemeenten ervaren de budgetten als ontoereikend en benoemen een gebrek aan randvoorwaarden bij de uitvoering van de Participatiewet. Ook bemoeilijkt de lage toegevoegde waarde van het werk en de doelgroep bij sociaal ontwikkelbedrijven het hebben van een financieel gezonde bedrijfsvoering en aanpassingen daarin.

Inrichtingsvraagstukken:

Bovengenoemde knelpunten zijn vooral kwesties van inrichting. Ook kan worden vastgesteld dat ondanks de knelpunten, er momenteel geen acute dreiging is van infrastructuurverlies en verminderde baankansen voor mensen. Op de middellange termijn dient dit punt zich mogelijk wel aan.

Drie varianten worden beschreven om de uitvoering te optimaliseren:

In dit rapport zijn drie pakketten van maatregelen uitgewerkt waarmee bovengenoemde knelpunten in meer of mindere mate worden aangepakt: een lichte, gemiddelde en zware variant. Het doel van elke variant is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo goed mogelijk aan een passende baan te helpen. Een baan die onafhankelijk van de conjunctuur voor mensen beschikbaar is die niet of niet direct bij reguliere werkgevers kunnen werken. De intensiteit van elke variant wordt beïnvloed door a) de mate waarin (extra) inspanningen worden gedaan om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, b) de mate waarin de overheid een stimulerende, financierende en sturende rol aanneemt en c) de inzet die dit vereist. Hierbij zijn ook binnen de gepresenteerde varianten verschillende modaliteiten mogelijk.

Alle varianten gaan ervan uit dat de Rijksoverheid een duidelijke norm stelt over de beschikbaarheid van een stabiele vangnetfunctie voor mensen die niet (direct) bij reguliere werkgevers kunnen werken. Omdat gemeenten deze taak veelal bij sociaal ontwikkelbedrijven hebben belegd, kunnen de varianten worden gezien als een beschrijving van het minimum-niveau van taken die door sociaal ontwikkelbedrijven kunnen worden uitgevoerd en de wijze waarop daarvoor in de juiste randvoorwaarden wordt voorzien.

Uitgangspunten

Naast een grondige probleemanalyse, staan in dit rapport ook leidende uitgangspunten uitgewerkt die aan de basis staan voor de inrichting van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven:

1. Iedereen die kan werken, moet een passende baan kunnen vinden. Bij voorkeur bij een reguliere werkgever.
2. Hierbij ondersteunen gemeenten mensen op maat en is ondersteuning van gemeenten aanvullend op wat mensen zelf kunnen doen.
3. Werkgevers hebben toegang tot een uitgebreid en een zo geharmoniseerd mogelijk ondersteuningspakket om het werk door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt mogelijk te maken en aantrekkelijk te houden.
4. Er is een eenvoudige en efficiënte arbeidsmarktinfrastructuur in arbeidsmarktregio's. In deze arbeidsmarktinfrastructuur worden functionaliteiten om mensen aan het werk te helpen, duurzaam ingebed.
5. Alle arbeidsmarktregio's bieden de arbeidsmarktfunctionaliteiten die de SER adviseert, zoals detachingsmogelijkheden, beschut werk en matching. Daarnaast is er een stevige inzet op het vinden, herkennen en diagnosticeren van kandidaten en is er genoeg ondersteuning voor mensen zonder indicatie beschut, die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen.
6. Gemeenten ontvangen voldoende financiële middelen voor hun taken.



Varianten

Variant 1

In de eerste variant wordt de basisinfrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven gekoppeld aan de realisatie van tenminste 30.300 beschutte banen in 2048. De maatregelen in deze variant gaan over het beschikbaar stellen van handreikingen, meer inzicht door gemeenten in budgetten en financiële stromen, inzicht in prestaties door benchmarking en maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de inzet van beschermt werk wordt gestimuleerd. Een groot deel van de stappen uit deze variant worden momenteel al door SZW, gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven voorbereid en/of uitgevoerd. Hierbij kan een incidentele financiële investering van bijna € 13 miljoen benodigd zijn. In deze variant wordt er vanuit het Rijk geen extra beleid gemaakt om de gesignaleerde groep van 36.000 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en die (nog) niet regulier kunnen werken, aan het werk te helpen. Gemeenten kunnen hiervoor naar eigen inzichten hun bestaande instrumentarium inzetten. Een groot deel van de stappen uit deze variant worden momenteel al door SZW, gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven uitgevoerd. De uitvoering van deze variant vergt een beperkte incidentele financiële investering van bijna € 13 miljoen.

Variant 2

De basisinfrastructuur omvat 30.300 beschutte banen en 10.000 banen voor andere groepen mensen met verminderde loonwaarde die niet regulier aan het werk kunnen komen. Hierbij is het een optie om deze specifieke groep een eigen beleids- en financiële basis te geven voor toegang tot de basisvoorziening bij sociaal ontwikkelbedrijven. De maatregelen uit variant 2 betreffen alle maatregelen uit de eerste variant, aangevuld met verplichte transformatieplannen, transformatiebudget voor uitvoering, een infrastructurele toeslag, en de beschikbaarheid van ondersteuning voor de implementatie van de lokale/regionale

toekomstperspectieven. In de gemiddelde variant is het voor gemeenten geen verplichting om de basisinfrastructuur bij sociaal ontwikkelbedrijven te beleggen. Het is wel aannemelijk dat dit gebeurt, omdat sociaal ontwikkelbedrijven al een sterke infrastructuur hebben opgebouwd, die voor deze groep ingezet kan worden. Het budgettaire beslag van deze variant komt incidenteel neer op in totaal € 330 miljoen. De structurele investeringen komen neer op € 35 miljoen vanaf 2035.

In 2024 ontvangen gemeenten een budget van € 63,9 miljoen. Deze middelen worden bij de meicirculaire 2024 toegevoegd aan de Rijksbijdrage Wsw in het gemeentefonds. Op deze manier kunnen de gemeenten, die het beste zicht hebben op de knelpunten en de acties die nodig zijn om de transitie naar de toekomst voor te bereiden en in gang te zetten, zelf beslissen hoe deze middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet.

Variant 3

De derde variant geeft maximaal antwoord op de gesignaleerde knelpunten. In deze variant wordt de basisinfrastructuur gekoppeld aan de realisatie van tenminste 33.000 beschutte banen in 2048 36.000 banen voor andere groepen mensen die niet vallen onder beschut werk en niet regulier aan het werk kunnen komen. Hiermee wordt de totale groep van 36.000 mensen die door Berenschot is gesignaleerd, bereikt en ondersteund. De derde variant omvat variant 2 en voegt enkele aspecten toe. Zo is de infrastructurele opslag beschikbaar voor de gehele doelgroep die een beroep doet op de basisinfrastructuur. Omdat voor beschut werk een extra structurele investering van € 65 miljoen is gedaan dat ziet op infrastructurele kosten, wordt voor beschutte banen uitgegaan van een toeslag van € 3.204 per baan. Voor de 10.000 banen voor andere groepen mensen die niet regulier aan het werk kunnen komen, geldt een toeslag van € 6.669. Door van deze bedragen uit te gaan wordt tegemoetgekomen aan aannames die Significant in haar onderzoek naar de financiering van beschut werk heeft gedaan over het gemiddeld niveau om beschut werk kostenneutraal uit te voeren (zie hiervoor het rapport dat ik als bijlage bij de brief 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' naar (Kamerstuk 34 352 nr. 300) naar de Kamer stuurde. Dit gaat over de situatie vóór de aangekondigde extra investeringen uit de brief 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' en kan de stappen die gemeenten en bedrijven zelf ondernemen om de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven te optimaliseren nadelig beïnvloeden. Daarnaast wordt binnen deze variant ook extra budget beschikbaar gesteld om te voorzien in extra begeleiding/ondersteuning voor mensen die via de basisinfrastructuur aan het werk worden geholpen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de roep van gemeenten om hiervoor extra budget beschikbaar te stellen omdat de doelgroep waar het om gaat vraagt om intensieve begeleiding en dure voorzieningen om de stap naar werk te kunnen zetten. Hiervoor geldt een benodigd bedrag van structureel € 96 miljoen.

Tot slot in de Participatiewet een verplichting opgenomen voor gemeenten om periodiek een plan te maken voor basisvoorzieningen voor mensen die niet regulier aan het werk kunnen komen. Dit is aanvullend op de wettelijke plicht die al bestaat om beschut werk te realiseren. Bovendien wordt de (lokale) sturing op basisvoorzieningen verder ondersteund/versterkt. Daarnaast komt er een wettelijke verankering van een landelijk dekkende beschikbaarheid van arbeidsmarktfunctionaliteiten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen.

De incidentele kosten voor deze variant worden ingeschat op € 330 over een periode van 10 jaar. De structurele kosten komen uit op € 430 miljoen.

Uiteraard zijn binnen alle varianten modaliteiten mogelijk. Zo kunnen de wettelijke voorwaarden in variant 3 in meer of mindere mate ruimte voor eigen inkleuring door gemeenten bieden. Ook kan ervoor worden gekozen om bijvoorbeeld binnen variant 3 van de vangnetfunctie uit variant 2 uit te gaan. Wanneer binnen variant 3 de vangnetfunctie in plaats van 66.300 banen, uit 40.300 banen (30.300 beschut werk en 10.000 banen voor andere doelgroepen), komen de structurele extra investeringen neer op € 191 miljoen.

1. Inleiding

Participatie draait om actieve betrokkenheid in de samenleving, om erkenning en mogelijkheden om naar vermogen bij te dragen. Als het moeilijk is om op eigen kracht te participeren, dan is er een vangnet: de Participatiewet. Een wet die mensen ondersteunt als de bestaanszekerheid in gevaar dreigt te komen of komt. In de opgave om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen, spelen sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijke rol. Zij dragen bij aan een arbeidsmarkt waar iedereen gezien en erkend wordt. Want mede door hun inzet krijgen mensen die niet, of niet zonder meer bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, een kans op de arbeidsmarkt. Hiermee dragen zij bij aan de bestaanszekerheid en het welzijn van mensen.

Tegelijkertijd heeft de komst van de Participatiewet de context waarin deze bedrijven opereren drastisch veranderd. Sociaal ontwikkelbedrijven moeten hun activiteiten nu meer richten op het begeleiden van mensen naar werk bij reguliere werkgevers. Dit terwijl ze ook beschut werk bieden aan hen die bij reguliere werkgevers geen kansen hebben. Deze dynamiek vereist een transformatie en soms aanpassingen in de bedrijfsvoering van deze sociaal ontwikkelbedrijven.

Recentelijk is er in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en Cedris een diepgaand onderzoek uitgevoerd naar de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Het doel van dit onderzoek was om gezamenlijk inzicht te krijgen in bestaande knelpunten en toekomstige ontwikkelingen. Dit is belangrijk vanwege de uiteenlopende organisatievormen van sociaal ontwikkelbedrijven en de diversiteit in analyses van problemen en oplossingen.

Sociaal ontwikkelbedrijven zijn bedrijven die oorspronkelijk belast waren met de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Deze wet verplicht gemeenten om personen die onder de Wsw vallen passend werk te bieden. Om deze verplichting na te komen en daadwerkelijk banen te realiseren voor mensen met een Wsw-indicatie, hebben gemeenten speciale sociale werkbedrijven opgericht. Via vaak gezamenlijke gemeenschappelijke regelingen, hebben veel gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de Wsw uitbesteed aan deze bedrijven. Het werk dat deze bedrijven in het kader van de Wsw bieden wordt niet alleen binnen de faciliteiten van deze bedrijven verricht, maar kan ook plaatsvinden via detachering bij reguliere werkgevers of begeleid werken.

Met de komst van de Participatiewet (2015), is nieuwe instroom in de Wsw niet meer mogelijk. De insteek is dat mensen met passende ondersteuning (via de banenafpraak) bij reguliere werkgevers aan het werk gaan. Als dit niet mogelijk is, is beschut werk een optie. Mensen die al een Wsw-indicatie hebben, behouden tot zij uit de Wsw uitstromen hun recht. Dit betekent dat gemeenten tot 2048 een Wsw-voorziening in stand moeten houden en daarnaast ook een voorziening voor beschut werk.

Na de introductie van de Participatiewet breidden sociaal ontwikkelbedrijven hun focus uit naar diverse activiteiten voor doelgroepen onder deze wet. Dit omvat met name beschut werk, maar ook detachering voor de banenafpraak en re-integratietrajecten. Momenteel zijn ongeveer 100 van deze bedrijven in Nederland actief.

Doel rapport

In dit rapport presenteren wij enkele opties voor oplossingsrichtingen waarmee gewerkt kan worden aan duurzame banen voor mensen die aangewezen zijn op hulp van de overheid (bijvoorbeeld via de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven). De in dit rapport gepresenteerde inzichten en oplossingsrichtingen kunnen ondersteunen bij het maken van keuzes hierover.

Leeswijzer

Aangezien sociaal ontwikkelbedrijven bredere taken hebben bij de uitvoering van de Participatiewet, analyseren we in dit rapport de rol en impact van sociaal ontwikkelbedrijven vanuit dit brede perspectief. Dit doen we in hoofdstuk drie. In hoofdstuk 4 concentreren we ons op de specifieke knelpunten die zich momenteel voordoen rondom de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. De uitdagingen die hieruit voortvloeien, worden besproken in hoofdstuk vijf. Hoofdstukken zes en zeven werpen een blik op potentiële toekomstscenario's. Hierbij introduceert hoofdstuk zes enkele leidende principes die als basis kunnen dienen voor de toekomstige inrichting van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Hoofdstuk 7 presenteert diverse opties en perspectieven voor mogelijke toekomstige scenario's.



2. Sociale infrastructuur: werking van het stelsel

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van hoe het stelsel van werktoeleiding vanuit de Participatiewet er op dit moment uit ziet. We gaan in op het beleidsdoel van een inclusieve arbeidsmarkt en geven een duiding van de gevolgen van dit doel op de inrichting van de arbeidsmarktinfrastructuur met in het bijzonder de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. In bijlage 1 bij dit rapport treft u een overzicht van de re-integratie en uitstroomresultaten die in 2022 zijn gerealiseerd.

Participatiewet

De Participatiewet vervangt sinds 2015 de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot gedeelte van de Wajong. Door de invoering van deze wet is de instroom in de Wsw afgesloten en is de Wajong alleen beschikbaar voor mensen die geen arbeidsvermogen hebben. De Participatiewet heeft als doel zoveel mogelijk mensen naar werk toe te leiden en te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Dit is een arbeidsmarkt waar iedereen mee kan doen en waar mensen de ruimte en mogelijkheden hebben om het beste uit zichzelf halen. Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt in beginsel onder de Participatiewet. De wet biedt gemeenten instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking of mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden. De Participatiewet regelt ook dat gemeenten bijstand verlenen aan mensen die hun noodzakelijke bestaanskosten tijdelijk of blijvend niet kunnen dragen.

Financiering van het stelsel

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor uitvoering van de Participatiewet. Hiertoe ontvangen zij budget vanuit het Rijk. Er zijn vier belangrijke geldstromen, te weten (1) bijstandsuitkeringen, (2) wsw, (3) begeleiding beschut werk en (4) re-integratiemiddelen en uitvoeringskosten bijstand.

Bijstand

Belangrijkste geldstroom betreffen de kosten voor bijstandsuitkeringen, waaronder ook uitkeringen in het kader van IOAW, IOAZ en bbz vallen. Binnen deze geldstroom ontvangen gemeenten ook budget voor loonkostensubsidies (LKS).

De middelen voor bijstandsuitkeringen worden via een specifieke uitkering (SPUK) aan gemeenten verstrekt, waarbij geldt dat tekorten of overschotten voor rekening van gemeenten zijn. Bij een tekort op het bijstandsbudget zal een gemeente dit dus zelf moeten zien op te vangen. Aan de andere kant zijn overschotten vrij besteedbaar voor gemeenten.

Het macrobudget voor de bijstand wordt in de basis bepaald door de optelsom van daadwerkelijke realisaties van gemeenten in het jaar T-1. Daarbovenop worden beleids-effecten, loon- en prijsbijstelling, en te verwachten conjunctuureffecten meegewogen bij de daadwerkelijke vaststelling van het budget. Voor LKS wordt daarnaast nog een jaarlijkse toename geraamd als gevolg van de oploop van nieuwe instroom door invoering van de Participatiewet.

Het bijstandsbudget wordt over gemeenten verdeeld op basis van een objectief verdeelmodel waarbij gemeenten op basis van bijstandskansen van hun inwoners budget toegewezen krijgen. Dit geldt overigens alleen voor gemeenten groter dan 40.000 inwoners. Gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners ontvangen budget op basis van gerealiseerde kosten (T-2). De groep gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners ontvangen budget dat deels gebaseerd is op historische realisaties en deels o.b.v. het objectieve verdeelmodel. Dezelfde verdeling wordt gehanteerd voor zowel het budget voor de bijstand, IOAW, IOAZ en bbz. Het budget

voor LKS wordt sinds 2023 volledig o.b.v. realisaties verdeeld. Hiermee wordt het gebruik van LKS als middel om mensen met enige afstand tot de arbeidsmarkt te stimuleren.

Wsw

Het budget voor de Wsw, evenals die voor begeleiding beschut werk, re-integratie en uitvoeringskosten worden binnen het gemeentefonds verdeeld. Dit betekent dat gemeenten beleidsvrijheid hebben in hoe zij deze middelen besteden. Colleges van burgemeesters en wethouders hoeven zich hierover niet aan het Rijk, maar enkel aan de gemeenteraden te verantwoorden.

Het budget voor de Wsw wordt via de integratie-uitkering Participatie aan gemeenten toebedeeld. Daarmee is nog altijd zichtbaar hoeveel budget er beschikbaar is en hoeveel elke gemeente ontvangt. Omdat de instroom in de Wsw is afgesloten en er alleen nog uitstroom mogelijk is, loopt het Wsw budget geleidelijk af. Dit gaat volgens een vast verloop dat is afgestemd voordat de Participatiewet van kracht werd. In principe wordt jaarlijks loon- en prijsbijstelling toegepast op het budget. De werkelijke uitstroom uit de Wsw is de afgelopen jaren fors hoger geweest dan de raming. Dit heeft geen effect op de beschikbare middelen op macroniveau.

Begeleiding beschut werk

De begeleidingsmiddelen voor beschut werk worden eveneens via de integratie-uitkering Participatie verdeeld. Daar waar het Wsw-budget een afnemend budget is, neemt het budget voor begeleiding beschut werk juist jaarlijks toe. Dit als gevolg van de instroom in beschut werk die vanaf 2015 plaats vindt. Vanaf 2048 wordt een stabiele situatie verondersteld, waarbij ongeveer 30.300 mensen beschut werken. De oploop is dan volledig afgerond en instroom en uitstroom zal op dat moment min of meer in balans moeten zijn.

Het budget voor de begeleidingsmiddelen beschut werk is gebaseerd op de geraamde oploop van het aantal beschutte werkplekken. Voor 2048 is dit geraamd op 30.300 plekken. De daadwerkelijk gerealiseerde plekken door gemeenten blijft vooralsnog achter op de raming van de oploop. De afgelopen jaren heeft wel een versnelling in de daadwerkelijke oploop plaatsgevonden. Voor de omvang van het macrobudget hebben de achterblijvende realisaties geen effect.

De verdeling van de begeleidingsmiddelen beschut werk vindt vooralsnog plaats o.b.v. van instroomcijfers in de Wsw in het jaar 2014. Daarmee staat deze verdeelsystematiek sinds 2017 stil.

Re-integratiemiddelen en uitvoeringskosten bijstand

De overige middelen die gemeenten ontvangen en welke relevant zijn voor de arbeidsmarktinfrastructuur ontvangen zij vanuit de algemene uitkering, cluster Participatie. Dit betreffen de re-integratiemiddelen en uitvoeringskosten bijstand. Deze middelen zijn onderdeel van het geheel aan middelen die gemeenten krijgen voor alle taken binnen de algemene uitkering, en nog enkel op clusterniveau is inzicht in de omvang. Deze budgetten ontwikkelen zich o.b.v. de normeringssystematiek. Tot 2025 betreft dit de accesssystematiek (trap-op-trap-af). Voor het jaar 2026 is er geen normeringssystematiek van toepassing. Vanaf 2027 wordt door BZK een nieuwe normeringssystematiek ingevoerd o.b.v. de groei van het BBP.

De uitvoeringskosten voor de bijstand maken al lange tijd onderdeel uit van de algemene uitkering. De middelen voor re-integratie maakten deels tot 2019 en deels tot 2023 onderdeel uit van de integratie-uitkering Participatie. Per 2019 zijn de re-integratiemiddelen voor de klassieke doelgroep (mensen die voor 2015 al onder de bijstand vielen) naar de algemene uitkering overgeheveld. Per 2023 zijn ook de re-integratiemiddelen voor de doelgroep die voorheen onder de Wajong viel en de doelgroep die voorheen onder de Wsw vielen (en nu niet onder beschut werk vallen) naar de algemene uitkering overgeheveld. Aangezien bij deze twee laatste groepen sprake is van een oploop, kent het naar de algemene uitkering overgeheveld budget ook een jaarlijkse oploop.

De re-integratiemiddelen en de uitvoeringskosten voor de bijstand worden op basis van het objectief verdeelmodel van het cluster Participatie verdeeld over gemeenten, conform het verdeelmodel dat geldt voor verdeling van middelen voor bijvoorbeeld minimaregelingen en schuldhulpverlening.

Uitvoering Participatiewet: beleidsvrijheid voor gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Zij hebben een grote mate van autonomie om – passend bij de lokale/regionale situatie- beleid te formuleren en de Participatiewet uit te voeren. Bijvoorbeeld bij de toekenning van bijzondere bijstand, bij de vormgeving van re-integratieprocessen en bij de mate waarin sociaal ontwikkelbedrijven worden ingezet om de doelen van de Participatiewet te behalen. De Rijksoverheid is stelselverantwoordelijk en heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor a) een duidelijke en uitvoerbare opdracht voor gemeenten en b) de daarbij behorende juiste randvoorwaarden, zoals de financiering die gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de Participatiewet. Deze financiering is voor het grootste deel ondergebracht in het gemeentefonds en is vrij besteedbaar.

Banenaafspraak: voorkeur voor werk bij reguliere werkgevers

De overheid geeft er de voorkeur aan dat mensen met een arbeidsbeperking ondersteund worden naar werk bij een reguliere werkgever. Om die reden is er op grond van de Participatiewet een ruim ondersteuningspakket beschikbaar voor werkgevers. Dit ondersteuningspakket moet het voor werkgevers aantrekkelijker maken om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen/houden. Om de kansen op regulier werk voor mensen die ondersteuning nodig hebben te vergroten is heeft het kabinet met sociale partners afgesproken om 125.000 extra banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit is de banenaafspraak. De Wet banenaafspraak en quotum arbeidsbeperkten is nauw verbonden met de Participatiewet. Voor mensen waarvan je niet kunt aannemen dat zij bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen is er beschermt werk. Beschermt werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. Het gaat om aangepaste omstandigheden waarvan je niet kunt verwachten dat reguliere werkgevers hierin kunnen voorzien. In de praktijk werken bijna alle mensen die vallen onder beschermt werk bij een sociaal ontwikkelbedrijf.

Bij de invoering van de Participatiewet werd aangenomen dat vanaf 2015 een derde van degenen die onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vielen (een groep van 30.300 personen) alleen in staat zou zijn om te werken binnen een beschutte omgeving. Deze groep valt daarom onder de noemer 'beschermt werk'. Voor de overige tweederde (60.000 mensen) werd verwacht dat zij via de banenaafspraak aan het werk zouden gaan bij reguliere werkgevers.

Samenwerking in arbeidsmarktregio's

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. Om dit mogelijk te maken werken gemeenten en UWV (veelal in regionaal verband) met verschillende arbeidsmarktpartners samen. Zoals scholingsinstellingen, werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties). Voor specifiek de samenwerking tussen gemeenten en UWV staan in de wet SUWI bepaalde eisen opgenomen. Gemeenten en UWV hebben de opdracht om met één gezicht naar werkgevers op te treden. Ook zijn gemeenten verplicht om op de schaal van de arbeidsmarktregio samen met de andere gemeenten en het UWV te werken aan de dienstverlening voor werkgevers en de registratie van werkzoekenden en banen.

Functionaliteiten om mensen aan het werk te helpen

Om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, is een duurzame en sluitende sociale infrastructuur nodig. Dit moet vorm krijgen door een gezamenlijke inspanning op regionaal niveau van gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen, werkgevers en werknemers. Hierbij hebben gemeenten een zorgplicht en de regie om deze infrastructuur te realiseren. De beoogde adequate infrastructuur voor de groepen binnen de Participatiewet is onderdeel van een bredere arbeidsmarktinfrastructuur voor werkenden en werkzoekenden, en voor zelfstandigen en werkgevers. De SER benoemt zes functionaliteiten die binnen de ondersteuningsinfrastructuur aanwezig moeten zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt effectief aan het werk te helpen:

1. Het bieden van detachingsfaciliteiten naar reguliere werkgevers.
2. Het bieden van een vangnetfunctie/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.

Berenschot voegt aan deze lijst twee extra functionaliteiten toe, namelijk het vinden, herkennen en diagnosticeren van geschikte kandidaten, en het verlenen van diensten aan mensen zonder indicatie 'beschermt werk' die nog niet of tijdelijk niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. In nagenoeg alle arbeidsmarktregio's zijn bovenstaande functionaliteiten aanwezig. De mate waarin verschilt tussen en soms ook binnen arbeidsmarktregio's. Gemeenten maken daarin eigen keuzes die recht doen aan de lokale context.

Hoe worden de functionaliteiten uitgevoerd?

Zoals gezegd kunnen gemeenten eigen en uiteenlopende keuzes maken over hoe zij de dienstverlening aan werkzoekenden inrichten. Uit recent onderzoek van Berenschot blijkt echter dat nagenoeg alle gemeenten uitvoering geven aan de genoemde functionaliteiten van de SER. Hierbij geeft minstens 40% van de gemeenten aan dat bij elke functionaliteit het sociaal ontwikkelbedrijf betrokken is. Deze betrokkenheid kan eruit bestaan dat het sociaal ontwikkelbedrijf deze taak uitvoert, maar kan ook betekenen dat de uitvoering door een andere partij wordt uitgevoerd en er wordt afgestemd met het sociaal ontwikkelbedrijf. Vaak zijn ook de afdelingen werk en inkomen en de werkgeversservicepunten (WSP's) betrokken. Daar waar het sociaal ontwikkelbedrijf niet betrokken is bij de uitvoering van een functionaliteit, organiseren gemeenten de uitvoering van een functionaliteit op een andere manier. In bijna alle gevallen gaat het om een uitvoering via de eigen afdeling werk en inkomen, eventueel in combinatie met het werkgeversservicepunt. Voor de functie 'aan de slag op een beschutte werkplek' hebben gemeenten soms ook een aparte organisatie/ (nieuwe) stichting genoemd als uitvoerende partij of zien zij kansen om dit in de toekomst te doen. 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. Functionaliteiten die het vaakst door sociaal ontwikkelbedrijven worden uitgevoerd zijn: het bieden van een vangnetfunctie/een voorziening voor beschermt werk (94%), het bieden van begeleiding (75%) en het bieden van een detachingsfaciliteit (75%).

Sociaal ontwikkelbedrijven

Sociaal ontwikkelbedrijven vormen voor gemeenten een belangrijke pijler om mensen die niet bij reguliere werkgevers kunnen werken, alsnog een baan te bieden. Net zoals werkgeversservicepunten, onderwijsinstellingen, UWV en gemeenten, vormen zij in de regionale arbeidsmarktstructuren een belangrijke schakel om de baankansen van mensen te vergroten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de rol en positie van de sociaal ontwikkelbedrijven. Zij maken hier eigen keuzes over. Keuzes die niet alleen van invloed zijn op hoe succesvol een sociaal ontwikkelbedrijf is om mensen duurzaam aan het werk te helpen, maar ook keuzes die van invloed zijn op de financiële gezondheid van het bedrijf. Vanuit het

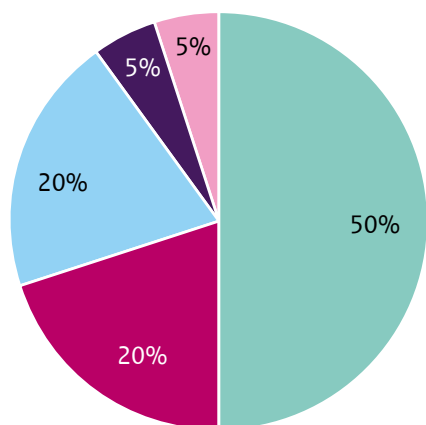
perspectief van het Rijk hebben de bedrijven geen wettelijke positie, zoals gemeenten, het UWV of de SVB dat wel hebben.

Voor de invoering van de Participatiewet waren gemeenten verplicht om mensen met een beperking die in aanmerking kwamen voor de Wsw, aangepaste werkgelegenheid bieden. Hiervoor ontwikkelden gemeenten een specifieke infrastructuur, welke tot op heden de basis vormt voor de bestaande sociaal ontwikkelbedrijven. Met de invoering van de Participatiewet is het centrale uitgangspunt 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. Slechts voor de doelgroep nieuw beschermt geldt nu nog een uitzondering, al staat het gemeenten vrij om ook de beschutte werkplekken bij reguliere werkgevers te realiseren. Deze verschuiving van werk binnen de kaders van de Wsw, naar werk bij reguliere werkgevers brengt, samen met een andere manier van financieren ten opzichte van de Wsw, een transformatienoodzaak met zich mee voor sociaal ontwikkelbedrijven en de publieke arbeidsmarktinfrastructuur in algemene zin.

Taken sociaal ontwikkelbedrijven

Uit recent onderzoek van Berenschot blijkt dat slechts 4% van de sociaal ontwikkelbedrijven zich richt op hoofdzakelijk de uitvoering van de Wsw, terwijl 6% zich daarnaast uitsluitend richt op beschermt werk. Ongeveer de helft van de bedrijven voert naast de Wsw ook andere re-integratietaken uit:

Typering huidige sociaal ontwikkelbedrijven



- Parteel sociaal ontwikkelbedrijf
- Integraal sociaal ontwikkelbedrijf
- Gecombineerd bedrijf
- Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf
- Bedrijf voor beschermt werk

Percentage sociaal ontwikkelbedrijven dat van de gemeente(n) de opdracht heeft dienstverlening te bieden aan doelgroep (n=74)	%
Doelgroep nieuw beschermt	93,6%
Nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde binnen de Participatiewet anders dan een nieuw beschermt	86,2%
Klassieke bijstandsgerechtigden	78,9%
Niet-uitkeringsgerechtigden met indicatie banenafpraak	75,2%
Statushouders	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%

Uit een recent onderzoek naar de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven blijkt dat 20% de bedrijven de volledige re-integratie in het kader van de Participatiewet en de Wsw uitvoert. In nog eens 20% is er sprake van een volledige integratie met de gemeente waardoor er één organisatie ontstaat die zowel de uitkeringsverstrekking als de re-integratie en Wsw/ beschermt werk verzorgt. Om het concreter te maken: 70% van de sociaal ontwikkelbedrijven ondersteunt een variëteit aan doelgroepen: mensen die vallen onder beschermt werk, mensen die vallen onder de banenafpraak (waaronder statushouders, ex-Leerlingen uit het vso/pro) en andere doelgroepen met een verminderde loonwaarde en die vallen onder de Participatiewet. Redenen om taken bij een sociaal ontwikkelbedrijf neer te leggen zijn dat het bedrijf de juiste expertise in huis heeft, synergievoordelen met overige activiteiten van het bedrijf en de aanwezigheid van passende werksoorten.

Financiering infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven

Naast andere taken en doelgroepen, kregen sociaal ontwikkelbedrijven in veel gevallen ook te maken met een andere manier van financieren. Van een vast budget per persoon voor het totaal aan kosten voor het bieden van een vaste taak (SW-plek), naar een situatie waar veel gemeenten kiezen voor een bedrag dat per persoon wordt vastgesteld. Dit bedrag bestaat daarnaast uit verschillende componenten zoals begeleidingsbudget en de loonkostensubsidie is. Kosten voor huisvesting, vervoer, werkkleding, gereedschap, en overhead worden hierdoor volgens sociaal ontwikkelbedrijven onvoldoende gedekt, waardoor het steeds moeilijker wordt om de collectieve infrastructuur in stand te houden.

Voor de financiële positie van sociaal ontwikkelbedrijven zijn verschillende financiële stromen belangrijk: de rijkssubsidie voor de Wsw, middelen die sociaal ontwikkelbedrijven van gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de Participatiewet (vaak middelen voor begeleiding en de loonkostensubsidie) en de omzet van de sociaal ontwikkelbedrijven zelf. Op de middelen voor begeleiding beschut werk, de re-integratiemiddelen en de uitvoeringskosten bijstand, is hierboven uitgebreid ingegaan. Het operationeel resultaat van sociaal ontwikkelbedrijven is essentieel voor de financiële positie van sociaal ontwikkelbedrijven. Dit operationeel resultaat wordt bepaald door de eigen bedrijfsvoering, waaronder de mate waarin een bedrijf erin slaagt om met opbrengsten de bedrijfskosten te dekken. Dit heeft grotendeels te maken met de (vaak lage) tarieven die sociaal ontwikkelbedrijven hanteren voor de werkzaamheden die zij bieden en de mate waarin het lukt en mogelijk is om mensen op winstgevendende activiteiten aan het werk te helpen. Omdat sociaal ontwikkelbedrijven verschillende taken uitvoeren, verschillend zijn georganiseerd en op basis van uiteenlopende operationele afspraken met gemeenten activiteiten uitvoeren, is geen eenduidig beeld te geven van het financieel resultaat van deze bedrijven. Wel publiceert Cedris, de landelijke vereniging voor een inclusieve arbeidsmarkt, jaarlijks de sectorinformatie. In deze sectorinformatie wordt een beeld geschetst van hoe de financiële staat van sociaal ontwikkelbedrijven er volgens Cedris uitziet¹.

Concluderend

De invoering van de Participatiewet heeft een fundamentele verandering teweeggebracht in de aanpak van arbeidsparticipatie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het primaire doel is verschoven van het aanbieden van werk in beschutte omgevingen naar het bevorderen van werk bij reguliere werkgevers. Dit heeft een complex transformatieproces op gang gebracht bij de publieke arbeidsmarktinfrastructuur en bij sociaal ontwikkelbedrijven. Deze transformatie vergt een goede samenwerking tussen partijen in de publieke arbeidsmarktinfrastructuur (onder andere: gemeenten, UWV, werkgevers en scholingsinstellingen) en duidelijke keuzes van gemeenten. Ook vraagt de transformatie om aanhoudende aanpassingen, evaluatie en investeringen om de doelen van de Participatiewet te bereiken en een inclusieve arbeidsmarkt te bevorderen.

Het feit dat gemeenten vrijheid hebben om hun aanpak aan te passen aan de lokale situatie, heeft geleid tot variabiliteit in de uitvoering van de Participatiewet. Deze aanpak kan de effectiviteit van de transformatie beïnvloeden en vereist een scherpe visie, de juiste randvoorwaarden en ook ondersteuning. De rol van sociaal ontwikkelbedrijven en de financiële uitdagingen waarmee ze worden geconfronteerd, zijn centrale aandachtspunten in dit proces.

¹ <https://cedris.nl/app/uploads/Cedris-Sectorinformatie-2022.pdf>

3. Knelpunten binnen het huidige stelsel

In het vorige hoofdstuk hebben we een beeld geschetst van het stelsel van werktoeleiding binnen de Participatiewet. In dit hoofdstuk belichten we de belangrijkste knelpunten die er zijn om mensen – via de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven - effectief naar werk te begeleiden. We hebben de knelpunten gegroepeerd in vier hoofdcategorieën:

1. Er is een gebrek aan een lokale toekomstvisie, een gedegen inrichting en sturing.
2. De huidige inrichting van de infrastructuur leidt tot inefficiëntie en overcapaciteit.
3. Het bereik en de ondersteuning van doelgroepen kan beter.
4. Ervaren complexiteit en ontoereikende budgetten.

Uit de analyse in dit hoofdstuk zal blijken dat de bestaande knelpunten rondom de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, vooral inrichtingsvraagstukken zijn. Hoewel we op onderdelen ook het stelsel raken, worden de meer stelselgerichte knelpunten rondom de uitvoering van de Participatiewet, vooral binnen het traject Participatiewet in Balans geadresseerd. Ook de herziening van de arbeidsmarktinfrastructuur adresseert vraagstukken die raken aan de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en kunnen bijdragen aan het wegnemen van knelpunten die in dit rapport worden geadresseerd. In bijlage 2 bij dit rapport beschrijven we deze vraagstukken. De uitwerking van deze vraagstukken kan in de loop van het formatieproces van een volgend kabinet behulpzaam zijn bij de formulering van een coalitieakkoord.

1. Gebrek aan toekomstvisie, een gedegen inrichting en sturing

a. Vaak geen helder takenpakket en een onduidelijk lokaal toekomstperspectief

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). Uit een recent onderzoek van Berenschot blijkt dat het voor veel sociaal ontwikkelbedrijven onduidelijk is waar zij aan toe zijn. Tenminste 60% van de sociaal ontwikkelbedrijven heeft volgens de sociaal ontwikkelbedrijven zelf geen helder takenpakket en gemeenten maken geen expliciete keuzes over de toekomst. Ook geeft 46% van de bedrijven aan dat door de verantwoordelijke gemeentebesturen (nog) geen expliciete keuze is gemaakt over de toekomst van het bedrijf. Daar komt bij dat een groot aantal bedrijven aangeeft dat er geen operationele afspraken zijn gemaakt over het aantal te ondersteunen kandidaten en de financiering die daarvoor geldt. 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 die gemeenten hiervoor geven 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. Ook geven gemeenten aan dat een gebrek aan capaciteit en middelen eraan kunnen bijdragen dat mensen niet (tijdig) worden bereikt en ondersteund. Dit laatste sluit aan bij het beeld dat sociaal ontwikkelbedrijven hierover meegeven: Sociaal ontwikkelbedrijven benoemen dat gemeenten een deel van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt onvoldoende in beeld hebben en daardoor onvoldoende worden bereikt en ondersteund om de stap naar werk te zetten.

Dit alles maakt dat de infrastructuur in veel gevallen onvoldoende wordt benut en er in sommige gevallen afstand ontstaat tussen de vraag van gemeenten, werkgevers en inwoners en het aanbod van sociaal ontwikkelbedrijven. Dit leidt tot financiële tekorten, werkplekken die niet worden ingevuld en onzekerheid bij medewerkers van sociaal ontwikkelbedrijven.

b. Niet in alle arbeidsmarktregio's is de samenwerking optimaal

Voortbordurend hierop is de samenwerking in verschillende arbeidsmarktregio's nog niet optimaal. Dit blijkt uit verschillende recente onderzoeken. Waaronder de Spiegel Bestaanszekerheid van de Arbeidsinspectie en het rapport: 'Kansen op de arbeidsmarkt: de regionale werkgevers-servicepunten aan zet', ook van de Arbeidsinspectie². Ook recente onderzoeken van Berenschot en Significant wijzen hierop. Dit heeft te maken met grote onderlinge verschillen tussen en binnen regio's als gevolg van onder meer de autonomie van gemeenten, historisch gegroeide verhoudingen, verschillen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het landelijk aangestuurde UWV. Daar komt bij dat het vraagstuk van de positionering van sociaal ontwikkelbedrijven complex is. Er kan sprake zijn van beleidsinhoudelijke verschillen tussen gemeenten, een complexe uitvoering omdat een sociaal ontwikkelbedrijf voor verschillende gemeenten verschillende taken uitvoert en overlap in werkzaamheden met andere arbeidsmarktpartners (wat soms een zekere mate van concurrentie met zich meebrengt). Dit alles kan leiden tot een complexe bedrijfsvoering, een diffuse aansturing en een verzwakking van de kerntaken van sociaal ontwikkelbedrijven. Het onderzoek van Berenschot laat zien dat de samenwerking vaak minder complex is en de prestaties van het bedrijf (financieel en in termen van uitstroom) veelal beter zijn wanneer sociaal ontwikkelbedrijven en de sociale dienst van gemeenten zijn samengevoegd in een gecombineerd bedrijf of een geïntegreerd werkbedrijf.

c. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ervaren een gebrek aan kaders

Gemeenten hebben de taak om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan het werk te helpen. Zij hebben veel beleidsvrijheid om hier- passend bij de lokale situatie- vorm aan te geven. Uit een recent onderzoek van Berenschot blijkt dat voor veel gemeenten het perspectief van deze opdracht 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? Wat wordt verstaan onder de vangnetfunctie van sociaal ontwikkelbedrijven? Wat is het onderscheid tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk? Over deze aspecten geven gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven binnen het onderzoek van Berenschot aan meer behoefte te hebben aan normering van het Rijk met een scherpere invulling van wat er van gemeenten wordt verwacht.

2. De huidige inrichting leidt tot inefficiëntie en overcapaciteit

a. De afname van medewerkers bij sociaal ontwikkelbedrijven gaat gepaard met onvoldoende aanpassing van de infrastructuur. Dit leidt tot overcapaciteit, inefficiëntie en aanzienlijke kosten.

In en uitstroom bij sociaal ontwikkelbedrijven

In het vorige hoofdstuk is een beeld gegeven van de onderliggende aannames bij de ontwikkeling van de Wsw doelgroep onder de Participatiewet. Deze aannames gaan er vanuit dat een derde van de Wsw doelgroep aangewezen is op een beschutte omgeving, terwijl tweederde van de Wsw doelgroep met ondersteuning bij reguliere werkgevers aan de slag kan. In de praktijk blijkt dat meer mensen (tijdelijk) behoefte hebben aan een beschutte werkomgeving. Ook om vervolgens de stap naar regulier werk te kunnen zetten.

Efficiencykorting 2015-2020

Er is sinds 2011 bezuinigd op de Wsw. Dat leidde tot tekorten bij sw-bedrijven. Gemeenten hebben die gefinancierd. In de periode 2011-2019 hebben gemeenten ruim €1.100 mln bijgelegd vanuit de eigen middelen. Dit blijkt uit de Wsw statistiek. Uit de tabel hieronder blijkt dat de verwachting is dat gemeenten dit de komende jaren weer gaan inlopen.

² <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/02/20/spiegel-bestaanszekerheid-2022> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/20/rapport-arbeidsinspectie-kansen-op-de-arbeidsmarkt>



Uitstroom Wsw

In de Memorie van Toelichting (MvT) van de Participatiewet is een inschatting gemaakt van het verloop van het aantal mensen die vallen onder de Wsw. Deze inschatting is destijds gebaseerd op ervaringscijfers uit eerdere jaren. Vanaf 2020 zien we een verschil ontstaan tussen de raming in de MvT en het werkelijke aantal werkzame Wsw-ers bij sociaal ontwikkelbedrijven. De afgelopen jaren is de reële uitstroom steeds groter gebleken dan de oorspronkelijke prognose:

Tabel: volume prognose Wsw³

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Actuele prognose volume	61.919	58.823	55.665	52.507	49.040	45.635	42.291
Prognose volume 2013 (MvT Pwet)	65.600	63.100	60.700	58.300	55.800	53.400	51.000
Afwijking volumes (SE)	3.681	4.277	5.035	5.793	6.760	7.765	8.709
Afwijking volumes in euro's (mln)	99,9	120,5	142	163,6	191,4	220,1	247,3

³ De volume prognose vanaf 2021 is gebaseerd op de meicirculaire 2021 en de realisaties tot en met 2020 op de Wsw-statistiek 2020.

Uit bovenstaand tabel blijkt dat het verschil tussen het geraamde verloop uit de MvT en de werkelijke ontwikkelingen bij sociaal ontwikkelbedrijven steeds groter wordt. In 2027 loopt dit verschil op naar circa 8.709 minder standaard eenheden (FTE's binnen de SW). Omdat de Rijksbijdrage op nationaal niveau al is vastgesteld en niet meebeweegt met volumes, betekent dit in financiële zin een volume-voordeel voor gemeenten. Per sw'er is er nu meer budget in de praktijk dan eerst geraamd. Ten opzichte van de raming van voor de invoering van de Participatiewet, leidt dit in 2027 naar verwachting tot een financieel (volume)voordeel van circa € 247 miljoen. Dit voordeel betekent volgens gemeente niet dat er overschotten ontstaan omdat gemeenten al langer tekorten ervaren bij de exploitatie van de Wsw. Dit is mede ingegeven door de efficiency korting die vanaf 2015 voor de Wsw is doorgevoerd. De verwachting is echter dat de tekorten van afgelopen jaren door de geraamde overschotten de komende jaren worden gecompenseerd. De versnelde uitstroom komt vooral door de vergrijsde populatie binnen de Wsw en het natuurlijk verloop dat hiermee samenhangt. 80% van alle uitstroom uit het werknemersbestand wordt veroorzaakt door pensioen, ziekte of overlijden.

Instroom andere doelgroepen

Terwijl aan de ene kant de uitstroom van mensen die vallen onder de Wsw sneller gaat dan verwacht, is deze uitstroom niet geheel op te vangen door nieuwe instroom van mensen die vallen onder de Participatiewet. Vanaf 2015 verlieten 31.658 personen de Wsw. Hier stond een instroom van 28.900 personen onder de Participatiewet werd tegenover. Uit de sectorinformatie van Cedris blijkt dat iets meer dan 7.200 personen hun werkplek binnen sociaal ontwikkelbedrijven vonden, terwijl maar liefst 19.600 personen via deze bedrijven aan een baan bij reguliere werkgevers werden geholpen, veelal via detacheringen en re-integratietrajecten.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de huidige infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven voor de Wsw nu al of op termijn als onvoldoende passend zien voor de uitvoering van de Participatiewet. Gemeenten benoemen dat de bedrijven nog te veel inzetten op intern werk in plaats van zoveel mogelijk begeleiden naar werk (eventueel via detachering) bij reguliere werkgevers. Dit brengt tevens het risico mee dat hoogproductieve medewerkers langer bij sociaal ontwikkelbedrijven blijven werken, terwijl zij in staat zijn om de overstap te maken naar regulier werk. Dit kan botsen met de doelstellingen van de Participatiewet. Ook geven gemeenten aan dat beschikbare (of vaak nog resterende) werksoorten onvoldoende geschikt zijn om mensen te ontwikkelen naar werk bij een reguliere werkgever. Dit leidt er volgens 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, want het managen van krimp van sociaal ontwikkelbedrijven is een lastig vraagstuk, waar gemeenten vaak niet op berekend zijn.

Er is een zekere kritische massa nodig om uitvoering te geven aan de Wsw en beschut werk

Sociaal ontwikkelbedrijven stellen hier tegenover dat wanneer interne werksoorten worden afgebouwd, het steeds lastiger zal worden om een vangnetfunctie te vervullen: de door hen uitgeplaatste mensen zullen bij uitval moeilijker weer tijdelijk op te vangen zijn binnen het eigen bedrijf. Daarnaast wordt het met lage volumes steeds moeilijker om banen te garanderen voor mensen die vallen onder de Wsw en beschut werk. Tot de laatste Wsw'er uit de Wsw is uitgestroomd, blijven gemeenten de verantwoordelijkheid houden om mensen met een Wsw indicatie te voorzien van passend werk. Daarnaast geldt tot op zekere hoogte ook voor beschut werk een recht op werk. Voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven is het een uitdaging om te zorgen voor voldoende kritische massa op basis waarvan sociaal ontwikkelbedrijven de werkzaamheden voor in ieder geval deze doelgroepen kunnen exploiteren. Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat weinig gemeenten hier een visie en aanpak op hebben ontwikkeld. Dit maakt dat er laat ingegrepen wordt en de maatregelen, naar mate men langer wacht, mogelijk rigouzeuzer zullen zijn.

Dit leidt tot een dilemma: de huidige infrastructuur in stand houden sluit niet altijd aan bij de doelstelling en de mogelijkheden om mensen bij reguliere werkgevers aan het werk te helpen. Tegelijkertijd kan afbouw tot een risico leiden wanneer mensen het toch niet blijken te redden op de reguliere arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld omdat zij wegens conjuncturele ontwikkelingen hun baan verliezen of omdat zij intensieve begeleiding nodig hebben voordat zij de stap naar werk kunnen zetten. Het feit dat de overcapaciteit bij sociaal ontwikkelbedrijven jaarlijks toeneemt zonder dat het aantal mensen dat aan het werk is geholpen daalt is mogelijk een aanwijzing voor een hogere inschatting van de het risico op het wegvallen van de vangnetfunctie, dan op basis van de praktijk nodig is. De uitdaging is om tot een reële inschatting van de benodigde vangnetfunctie te komen en de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven hierop aan te passen.

Krimp bij sociaal ontwikkelbedrijven leidt vooralsnog tot opbouw van infrastructuur elders

Als gesproken wordt over krimp van infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, wordt gedacht aan het wegvallen van ondersteuning, banen en lange reistijden voor mensen die op deze infrastructuur aangewezen zijn. Echter, uit het recente onderzoek van Berenschot blijkt dat als infrastructuur krimpt, dit veelal gepaard gaat met de opbouw van infrastructuur elders, waarbij de ondersteuning aan mensen en beperkte reistijden gewaarborgd blijven. Bijvoorbeeld omdat gemeenten bepaalde taken zelf uitvoeren of andere partijen hiertoe opdracht geven.

Ook is vooralsnog niet het beeld dat de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven op korte termijn erodeert. Het onderzoek van Berenschot laat zien dat het grootste deel van de sociaal ontwikkelbedrijven bij ongewijzigd beleid zal blijven bestaan. Circa een derde van de sociaal ontwikkelbedrijven verwacht te krimpen, waarvan een klein percentage verwacht uiteindelijk helemaal niet meer te bestaan. Daarentegen voorziet 65% van de gemeenten dat sociaal ontwikkelbedrijven bredere taken zullen uitvoeren en geven gemeenten aan bij krimp van sociaal ontwikkelbedrijven alternatieven te organiseren, zodat de ondersteuning aan mensen blijft gewaarborgd.

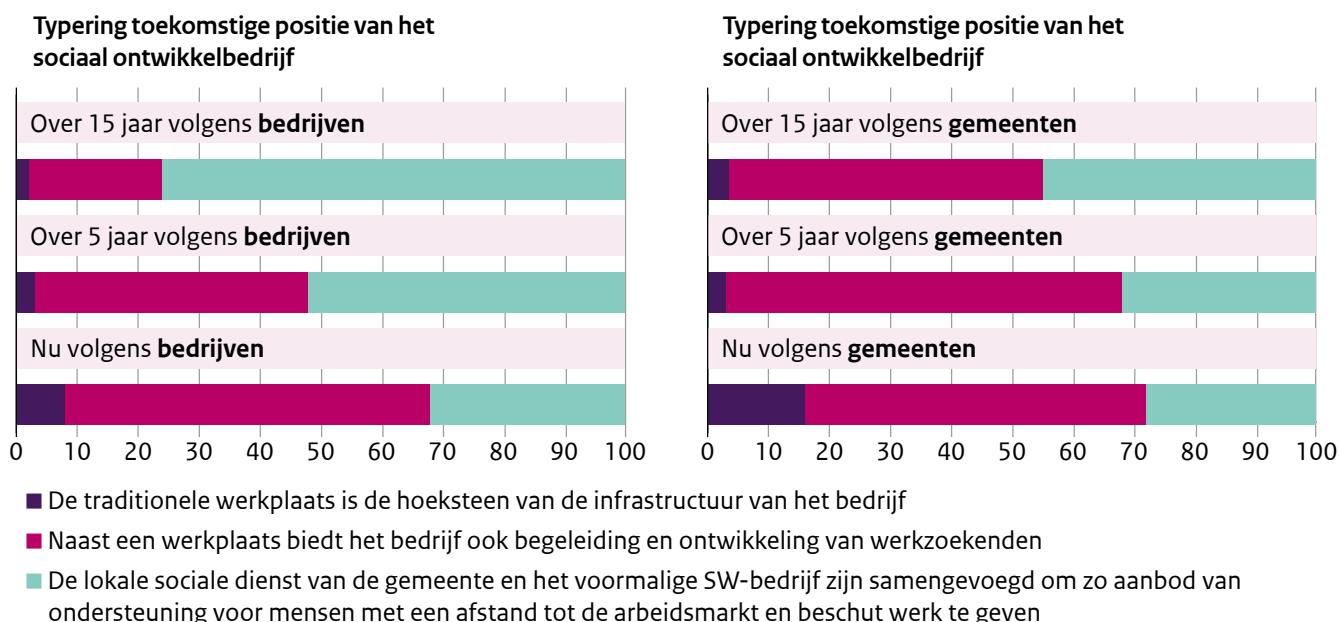
b. De netto toegevoegde waarde bij sociaal ontwikkelbedrijven is relatief laag, er is ruimte om het operationeel resultaat te verbeteren en de verdien capaciteit van mensen beter te verzilveren.

Bij sociaal ontwikkelbedrijven werken veel mensen die intensieve ondersteuning nodig hebben en met een relatief lage verdien capaciteit. Daarnaast geldt dat met het type werk dat sociaal ontwikkelbedrijven bieden onvoldoende opbrengsten kunnen worden gegenereerd om de bedrijfskosten te dekken. Ook is het zo dat sociaal ontwikkelbedrijven soms noodgedwongen de keuze maken om niet marktconforme tarieven te hanteren voor opdrachten die werkgelegenheid bieden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook is er niet altijd een ruime variëteit aan werk beschikbaar, waardoor mensen soms niet op het juiste niveau werken. Hierdoor wordt de potentie van mensen niet altijd ten volle benut. Tot slot moet opgemerkt worden dat mensen die bij de sociaal ontwikkelbedrijven werken vaak inherent een relatief lage verdien capaciteit hebben en dus vaak aangewezen zijn op minder rendabele typen werk.

Wel moet hierbij worden opgemerkt dat er verschillen zijn in de mate waarin sociaal ontwikkelbedrijven erin slagen om mensen op activiteiten met een substantiële netto toegevoegde waarde aan het werk te helpen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er ruimte is om de betaalbaarheid van de infrastructuur en de eigen bedrijfsvoering te optimaliseren. Bijvoorbeeld door waar mogelijk op zoek te gaan naar activiteiten die meer renderen en die tegelijkertijd toch aansluiten bij de behoeften en vaardigheden van de doelgroep van beschut werk.

c. Verwachtingen voor de toekomst

Op basis van de huidige ontwikkelingen verwacht 46% van de bedrijven en 42% van de gemeenten dat hun bedrijf in de toekomst 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. Gemeenten geven aan dat krimp vaak gepaard gaat met de opbouw van infrastructuur elders, waarbij de ondersteuning aan mensen - zelfs bij krimp - gewaarborgd blijft. Sociaal ontwikkelbedrijven zijn hier echter pessimistischer over. Hieronder treft u een grafisch beeld van hoe sociaal ontwikkelbedrijven en hoe gemeenten de toekomstige positie van het sociaal ontwikkelbedrijf inschatten:



3. Het bereik en de ondersteuning van doelgroepen kan beter

a. Bereik van mensen die baat kunnen hebben bij de SO-infrastructuur

Hoewel het onderzoek van Berenschot laat zien dat afbouw van infrastructuur niet leidt tot het wegvallen van ondersteuning, laat het onderzoek óók zien dat er een groep van 36.000 mensen is die gebaat kan zijn met de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, maar die momenteel niet wordt bereikt. Het gaat om mensen die vallen onder de Participatiewet, een uitkering ontvangen en die (op termijn) in staat zijn om te werken, mits zij de intensieve ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben. Het gaat hier veelal om mensen die onder de banenafpraak vallen. In theorie kunnen zij bij een reguliere werkgever aan de slag. In de praktijk is dat in sommige gevallen nog te vroeg en kan de infrastructuur van sociale ontwikkelbedrijven een opstap vormen naar werk bij een reguliere werkgever. Bijvoorbeeld voor de mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren en de afgelopen jaren niet gewerkt hebben⁴. Het daadwerkelijk aantal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dat onvoldoende bereikt wordt is in de praktijk groter, omdat de analyse van Berenschot zich alleen richt op mensen die vallen onder de Participatiewet.

⁴ De Nederlandse Arbeidsinspectie doet momenteel onderzoek naar de oorzaken waardoor een deel van de mensen uit het doelgroepregister banenafpraak de afgelopen jaren niet gewerkt heeft. De resultaten van dit onderzoek worden begin 2024 verwacht.

Voor het aan het werk helpen van mensen die ondersteuning nodig hebben om aan de slag te gaan zijn verschillende instrumenten beschikbaar die gemeenten en UWV kunnen inzetten. Zo kunnen gemeenten voor mensen die tot de doelgroep Participatiewet behoren, onder andere loonkostensubsidie of een jobcoach inzetten, ook als zij buiten de doelgroep banenafpraak vallen. Als het gaat om het breder inzetten van instrumenten die beschikbaar zijn voor de doelgroep banenafpraak, wordt gewerkt aan het uitwerken van een mogelijke pilot waarbij de no-riskpolis kan worden ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden⁵.

Voor het aan het werk helpen van mensen die ondersteuning nodig hebben om aan de slag te gaan, geven gemeenten aan dat hun de ondersteuning van deze groep relatief intensief en kostbaar is en gemeenten hier onvoldoende middelen voor ontvangen. Het beter bereiken van deze groep mensen en het bieden van passende ondersteuning bij/via sociaal ontwikkelbedrijven vergroot niet alleen de baankansen van deze mensen, maar kan ook de levensvatbaarheid van sociaal ontwikkelbedrijven versterken.

b. Complexere doelgroepen en beperkte budgetten

Conjuncturele omstandigheden, zoals economische groei of krimp, zijn belangrijk voor de opgave om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Want een bloeiende economie zorgt over het algemeen voor meer baankansen voor hen. In een minder gunstige conjunctuur, vergt het meer inzet van capaciteit en financiële middelen door gemeenten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen.

De huidige positieve stand van de economie leidt tot een relatief hoge arbeidsvraag. Toch staat circa de helft van de mensen met een arbeidsbeperking aan de zijlijn van de arbeidsmarkt en heeft nog steeds een minderheid van de werkgevers iemand met een arbeidsbeperking in dienst⁶. Op dit moment zijn er ongeveer 400.000 mensen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van de Participatiewet. Voor deze groep geldt dat er vaak sprake is van een ondersteuningsbehoefte op meerdere terreinen en soms van multiproblematiek. De doelgroep van de wet heeft vaak te maken met meerdere stelsels. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de GGZ, onderwijs en inburgering. Gemeenten moeten deze inwoners zo goed mogelijk integraal kunnen ondersteunen wanneer zij een hulpvraag hebben op verschillende leefgebieden. In de praktijk blijkt deze samenhang niet altijd even makkelijk te realiseren. De oorzaken van dit probleem liggen deels in (de organisatie van) de uitvoering, maar deels ook in het karakter van de verschillende wetten. De wetten in het sociaal domein (waaronder Wmo, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Participatiewet) gaan uit van verschillende mensbeelden, en dat is van invloed op de wijze waarop wordt samengewerkt binnen het sociaal domein. De intentie is om bij de herziening van de Participatiewet de wet beter te laten aansluiten op de andere wetten in het sociaal domein en andere wet- en regelgeving op het terrein van inkomensondersteuning. Dit geldt met name voor de aanpalende stelsels waar bijstandsgerechtigden het meest mee te maken hebben. De focus ligt hierbij op mogelijke aanpassingen in de Participatiewet, zodat de wet zo goed mogelijk aansluit op deze stelsels. Dit programma heeft niet tot doel wijzigingen in andere wetten door te voeren. Dit wordt wel gesignaleerd en geagendeerd bij de betreffende partijen. Overkoepelende knelpunten op het terrein van inkomen worden ook geagendeerd binnen het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning Mensen (VIM).

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/2023, 34 352, nr. 281.

⁶ UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021.

c. Afname krapte op de arbeidsmarkt

Na een periode van hoge economische groei zal de economie in de nabije toekomst naar verwachting minder groeien. Voor de periode tot en met 2030 raamt het CPB een oplopende werkloosheid. Hierdoor zal op korte termijn de acute krapteproblematiek iets verminderen. Op de langere termijn blijven we voor de uitdaging staan om ons niveau van welvaart en publieke voorzieningen op peil te houden én de noodzakelijke transitie naar een duurzame economie te maken. Daarvoor moeten we structurele personeelstekorten aanpakken in sectoren als de zorg, het onderwijs, de techniek, ICT en beroepen die nodig zijn voor de klimaat- en digitale transitie. Dit alles met in de toekomst structureel minder werkenden als aandeel van de totale bevolking. Dat vereist een extra inzet om mensen naar werk te begeleiden en tot (meer) werk aan te zetten. En te blijven investeren in de ontwikkeling van mensen. Ook zullen we mismatches op de arbeidsmarkt moeten tegengaan door te zorgen dat werkenden de juiste vaardigheden hebben. Bovendien zullen we werk slimmer en efficiënter moeten inrichten, om hetzelfde werk met minder mensen gedaan te krijgen. Alleen samen houden we Nederland open, waarbij er een rol is weggelegd voor de overheid én voor werkgevers en werkenden.



d. De bereidheid van werkgevers kan worden vergroot

De banenafpraak heeft veel mensen al een kans gegeven op de arbeidsmarkt. Toch is deze afspraak op zichzelf niet voldoende om een kentering teweeg te brengen bij het gros van de werkgevers. Uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat veel werkgevers er niet van op de hoogte zijn en dat voor slechts een kleine deel het een reden is om mensen met een arbeidsbeperking aan te trekken. Verder volgt uit de meting 2021/’22 dat, net als in eerdere jaren, minder dan een op de vijf werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft. Het aandeel werkgevers dat zich hiervoor niet verantwoordelijk voelt nam zelfs licht toe.

Een deel van de werkgevers is wel bereid om extra inspanningen te doen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het gaat dan vooral om fysieke aanpassingen of het voorbereiden van leidinggevenden en/of collega’s. Er is minder bereidheid om nieuwe functies of werkzaamheden te creëren. Werkgevers geven zelf aan dat ze vooral behoefte hebben aan regelingen om de risico’s van ziekteverzuim af te wenden. Tegelijkertijd zijn bestaande regelingen om werkgevers te stimuleren mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen bij veel werkgevers niet bekend. Inzetten op meer bekendheid van de bestaande regelingen kan mogelijk helpen werkgevers over de streep te trekken om daadwerkelijk iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het blijft van belang dat de overheid werkgevers en mensen met een arbeidsbeperking ondersteunt om een goede match tot stand te brengen. Om werkgevers te stimuleren mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, moet de overheid niet alleen benadrukken wat er nog niet goed gaat, maar ook de positieve ervaringen en kennis delen van werkgevers die op deze manier aan goed personeel zijn gekomen.

e. Het onderscheid tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding kan scherper

Sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat een deel van hun medewerkers die vallen onder beschut werk, eigenlijk meer op hun plaats zijn bij arbeidsmatige dagbesteding dan bij betaalde arbeid. Volgens sociaal ontwikkelbedrijven kan dit, doordat op dit moment de loonwaarde van iemand niet bepalend is voor de toegang tot beschut werk. Hierdoor krijgen ook mensen met een loonwaarde lager dan 30% een indicatie voor beschut werk. Daarnaast wordt niet bij iedereen getoetst of er sprake is van arbeidsvermogen. Alleen wanneer UWV twijfelt of iemand arbeidsvermogen heeft, wordt dit getoetst. Volgens sociaal ontwikkelbedrijven maakt dit dat er uiteindelijk veel mensen toegang krijgen tot beschut werk, terwijl zij eigenlijk niet in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. Dit aspect moet nader worden onderzocht.

4. Complexiteit en ontoereikende budgetten

a. Ontoereikende budgetten

Gemeenten geven aan dat er een disbalans is tussen de beschikbare en de benodigde financiële middelen voor de Participatiewet. Dit speelt op verschillende manieren, maar zowel bij de re-integratiemiddelen, bekostiging Beschut Werk en bekostiging WSW.

Re-integratie

De middelen voor re-integratie kenmerken zich door schaarste. Dit maakt dat gemeenten scherpe keuzes moeten maken aan wie en op welke wijze zij ondersteuning middels een re-integratie-instrumenten aanbieden. Gemeenten hebben onvoldoende financiën om aan iedereen met een afstand tot de arbeidsmarkt en een ondersteuningsbehoefte intensieve ondersteuningstrajecten te bieden.

Andere kant van deze medaille is dat een aanzienlijk deel van de doelgroep in de bijstand en daarmee voor re-integratie niet, of nog niet, klaar is om naar werk toegeleid te worden. Bijvoorbeeld, omdat er nog te veel problemen op andere onderdelen in hun leven spelen. Gemeenten kunnen het best de afweging maken voor welke mensen de inzet van re-integratie-instrumenten al wel waarde heeft, en voor welk deel nog niet of minder.

Gemeenten constateren daarnaast dat als gevolg van de Participatiewet, waarmee het doel is om meer mensen bij reguliere werkgevers aan het werk te helpen, voor een deel van de groep mensen langdurige ondersteuning nodig is. Ondersteuning stopt daarmee niet nadat iemand aan de slag is gegaan bij een reguliere werkgever.

Beschut Werk

De bekostiging van Beschut Werk kent meerdere bronnen. Vanuit het Rijk ontvangen gemeenten middelen voor de begeleiding BW, en de middelen voor LKS. Deze middelen in combinatie met de netto toegevoegde waarde vanuit het werk dat door mensen in beschut werk wordt gerealiseerd dient kostendekkend te zijn. Significant heeft onderzoek gedaan naar de toereikendheid van de bekostiging van Beschut Werk. Belangrijkste constatering hieruit is dat er vooral een financieel gat ontstaat door de lage netto toegevoegde waarde die gerealiseerd wordt door Beschut Werkers. Significant ziet hierin veel diversiteit tussen de verschillende bedrijven. Opvallend daarbij is overigens dat de gemiddelde hoogte van de LKS die aan iemand in Beschut Werk wordt toegekend niet maximaal is.

Naar aanleiding van het onderzoek van Significant zijn afspraken gemaakt om te onderzoeken of er aanpassingen nodig zijn in de wijze waarop de hoogte van LKS binnen Beschut Werk wordt vastgesteld. Dit betreft zowel de wijze waarop, als de vraag hoe omgegaan moet worden met mensen met een indicatie Beschut Werk maar een loonwaarde lager dan 30%. Daarnaast worden de begeleidingsmiddelen voor Beschut Werk per 2024 opgehoogd met € 2.157.

Wsw

Op de middelen voor de Wsw heeft met de invoering van de Participatiewet een efficiencykorting plaatsgevonden. Deze efficiencykorting is, blijkt uit onderzoek van Berenschot, maar ten dele gerealiseerd door de SW-bedrijven. Hierdoor zit er een verschil tussen de bekostiging die gemeenten per plek ontvangen en de kosten die zij per SW-plek maken. Doordat de uitstroom vanuit de WSW hoger is dan geraamd, wordt in 2024 een omslagpunt verwacht. De hogere kosten per plek worden gecompenseerd doordat gemeenten minder plekken hoeven te financieren dan het aantal plekken waarvoor zij budget ontvangen.

b. Padafhankelijkheid

De huidige inrichting van sociaal ontwikkelbedrijven komt voort uit keuzes en besluiten uit het verleden. De kosten die hiermee zijn gemoed zijn gevolgen van langetermijnbeslissingen, en zijn dus niet direct aanpasbaar. Hoewel we zien dat veel bedrijven hun bedrijfsvoering aanpassen, is in meer gevallen de eerder gekozen inrichting de dominante of standaardoptie, zelfs als er potentieel betere (organisatorische) alternatieven beschikbaar zijn. In veel gevallen is het economisch voordeliger om een niet efficiënte bedrijfsvoering/de huidige situatie te handhaven, in plaats van een verandering te ondergaan. Al is hier wel een inhoudelijke noodzaak voor. Hierdoor kan ook padafhankelijkheid een rem vormen voor veranderprocessen bij sociaal ontwikkelbedrijven.

c. Onduidelijke kostentoerekening

Sociaal ontwikkelbedrijven en gemeenten hebben momenteel onvoldoende beeld van de huidige kosten- en opbrengsttoerekening van verschillende voorzieningen (Wsw, Participatiewet en dagbesteding) en typen kosten (zoals overheadkosten). De kostenopbouw is daardoor vaak onoverzichtelijk waardoor gemeenten hun opdrachtgevende rol moeilijk kunnen vervullen.

d. Complexe financieringsstructuur van de Participatiewet

Nu komt de financiering voor de uitvoering van de Participatiewet vanuit verschillende bronnen (bijstandsbudget, integratie-uitkering Participatie, algemene uitkering uit het gemeentefonds). Een sociaal ontwikkelbedrijf dat Wsw-plekken, beschutwerkplekken en een vangnetfunctie vervult voor mensen die tijdelijk niet of nog niet bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen wordt gefinancierd uit oorspronkelijk 4 of 5 bronnen. Daarnaast kan het zijn dat ook bepaalde gemeentelijke uitvoeringstaken bij het sociaal ontwikkelbedrijf gepositioneerd zijn. Hoewel al deze middelen vrij besteedbaar zijn, ontbreekt het door de veelheid aan financiële bronnen bij gemeenten soms aan inzicht en houvast voor het nemen van besluiten.

e. Tegelijkertijd moet er genoeg oog blijven voor de maatschappelijke waarde

Sociaal ontwikkelbedrijven zijn van grote waarde voor mensen die niet (zonder meer) bij reguliere werkgevers kunnen werken. Want werk gaat niet alleen over een salaris en om economische productiviteit. Werk bevordert meedoen aan de samenleving, heeft een positief effect op de gezondheid van mensen, leidt tot minder armoede en meer zelfvertrouwen én vergroot het hebben van gelijke kansen. Volgens het SCP en het CPB bedraagt een grove schatting van de maatschappelijke besparingen van werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – 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. Bij discussies over optimalisatie van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, moet hier in voldoende mate oog voor zijn.

4. Randvoorwaarden voor een toekomstgerichte sociale infrastructuur

Een inclusieve arbeidsmarkt is belangrijk voor een inclusieve samenleving. Want werk is meer dan alleen een salaris. Werk zorgt ervoor dat mensen zelf in hun bestaan kunnen voorzien, biedt kansen tot zelfontplooiing en draagt bij aan sociale interactie. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde en betrokkenheid bij de samenleving waarin we leven, en het biedt een vanzelfsprekende mogelijkheid daaraan een bijdrage te leveren.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de belangrijkste randvoorwaarden om een inclusieve arbeidsmarkt te bereiken. Hieruit vloeien in het volgende hoofdstuk concrete opties voor handelingsperspectieven voort. Deze opties geven in meer of mindere mate invulling aan de hier geschetste uitgangspunten en komen tegemoet aan de knelpunten die we in hoofdstuk vier beschreven.

Visie: Een inclusieve arbeidsmarkt met kansen voor iedereen

Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen. In een samenleving waarin mensen de ruimte en mogelijkheden hebben om het beste uit zichzelf halen. Waarin mensen tot hun recht komen en elk talent wordt gezien, gestimuleerd en benut. Gelijkwaardige kansen, beloning van inzet en prestaties en een vangnet voor wie dat nodig heeft, vormen belangrijke pijlers van het fundament dat deze samenleving mogelijk maakt. Samen met ruimte voor innovatie zorgt dit fundament voor bestaans- en inkomenszekerheid en een goed draaiende economie. Werk vormt daarbij een cruciale draaischijf in de samenleving. Want werk is meer dan alleen een salaris. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde, biedt sociale contacten en zorgt voor kansen om jezelf te ontwikkelen.

Iedereen die kan werken, moet naar vermogen op de arbeidsmarkt mee kunnen doen. Dit op een werkplek die het beste bij hem of haar past. Bij voorkeur is deze plek bij een reguliere werkgever. Alleen als dat niet mogelijk is, (tijdelijk) in een beschutte werkomgeving. Dit leidt tot een zo groot mogelijke economische onafhankelijkheid van mensen en dit zorgt ervoor dat werkgevers ondersteunen bij het werven van geschikt personeel.

Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het vergt inspanning van gemeenten, UWV, sociaal ontwikkelbedrijven, reguliere werkgevers, sociale partners, van werknemers en van de Rijksoverheid. Al deze partijen hebben de taak ervoor te zorgen dat alle werknemers tot hun recht komen en werken op een functie die aansluit bij hun talenten en arbeidspotentieel. Ongeacht hun leeftijd, levensfase, geslacht of herkomst.

Randvoorwaarden

Hieronder schetsen we de belangrijkste randvoorwaarden die nodig zijn om meer inclusie op de arbeidsmarkt te realiseren. We staan wat uitgebreider stil bij randvoorwaarden voor een duurzame infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. De beschrijving van deze randvoorwaarden kan verschillen van de mate waarin deze randvoorwaarden in de huidige praktijk geborgd zijn.

Passende ondersteuning voor iedereen die dit nodig heeft

Mensen die dit nodig hebben, ontvangen ondersteuning die aansluit bij hun behoefte ongeacht de uitkering die zij ontvangen. Het gaat om voldoende en passende ondersteuning om tot arbeidsparticipatie te komen en om uitval te beperken zo lang als het nodig is. Waar mogelijk is de focus gericht op duurzaam regulier werk.

Ondersteuning voor werkgevers

Voor werkgevers is een ondersteuningspakket beschikbaar dat hen faciliteert en het aantrekkelijk voor ze maakt om mensen die ondersteuning nodig hebben aan het werk te helpen/houden. Het instrumentarium dat in arbeidsmarktregio's beschikbaar is, is voor zowel (potentiële) werknemers als werkgevers transparant. Hierbij is er bij de toepassing van instrumenten altijd ruimte voor maatwerk, zodat het instrument aansluit bij de behoeften van werkgevers en werknemers. De processen en structuren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen is transparant en gericht op een positieve benadering van werkgevers.

Ruimte en vertrouwen voor gemeenten

De gemeenten hebben het voortouw en een eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de Participatiewet. Er is ruimte voor gemeenten om – passend bij de lokale situatie- te doen wat nodig is om mensen passend naar werk te begeleiden of anderszins een vangnet te bieden. Gemeenten houden de beleidsvrijheid in het sociaal domein en met trajecten zoals 'Participatiewet in Balans' wordt de handelingsruimte en de uitvoeringskracht van gemeenten versterkt. Hierbij is er constant aandacht voor de balans tussen de taken en de gezamenlijke ambities van het rijk en de decentrale overheden enerzijds en de middelen anderzijds. Gemeenten moeten dus in staat worden gesteld om de taak die er ligt ook goed uit te kunnen voeren.

Simpele arbeidsmarktinfrastructuur

UWV en gemeenten dragen gezamenlijk zorg voor een goede infrastructuur in de arbeidsmarktregio's om werkzoekenden en werkgevers bij elkaar te brengen en als werken bij een reguliere werkgever nog een stap te ver is, de werkzoekenden werkfit te maken of beschut werk te bieden. Er zijn korte lijnen en een structurele samenwerking in de arbeidsmarktregio's. Deze samenwerking moet ertoe leiden dat niemand op de arbeidsmarkt verdwaalt en iedereen tijdig toegang krijgt tot passende ondersteuning als dat nodig is. Hierbij ligt de focus op eenvoudige en efficiënte structuren.

Duurzame basisvoorzieningen wanneer werken bij een reguliere werkgever niet kan

Maatschappelijke waarde

Wanneer mensen geen mogelijkheden hebben om bij reguliere werkgevers te werken, zijn zij vaak aangewezen op beschut werk en dus/of werk bij sociaal ontwikkelbedrijven. Wanneer mensen bij sociaal ontwikkelbedrijven werken is het belangrijk dat de verdiencapaciteit van mensen zo optimaal mogelijk wordt benut. Tegelijkertijd is er oog voor de brede baten van beschut werk en is er erkenning voor het gegeven dat werk vaak gepaard gaat met banen waarvan de kosten consistent hoger zijn dan de opbrengsten die het genereert. Sociaal ontwikkelbedrijven hebben de verantwoordelijkheid om mensen te ontwikkelen richting betaald werk en mensen – juist wanneer zij een (zeer) lage loonwaarde hebben-, passend mee te laten doen. Op een plek waarop zij hun talenten kunnen ontplooien en hun capaciteiten

ten volste worden benut. Hierbij is een realistische kijk op dit type werk belangrijk. En dat er erkenning is voor de realiteit van een (vaak) inherent lage economische verdienwaarde van met name beschut werk bij sociaal ontwikkelbedrijven. Hierbij is belangrijk dat de bekostiging vanuit het Rijk en gemeenten bij deze realiteit aansluit en hier in voldoende mate rekening mee houdt.

Beschut werk

Beschut werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. Het is werk waarvan je -volgens de formele definitie- niet van reguliere werkgevers kunt verwachten dat zij in de juiste omstandigheden voorzien. Dit blijkt ook uit de huidige uitvoeringspraktijk. 90 % - 95% van de mensen met een indicatie beschut werk, werkt bij sociaal ontwikkelbedrijven. Om die reden wordt ervan uitgegaan dat beschut werk, mits passend bij mensen, primair door sociaal ontwikkelbedrijven wordt aangeboden. Gemeenten behouden de vrijheid om alternatieven te realiseren en aan te boren. Belangrijkste is dat het aantal in de Participatiewet geraamde beschutte werkplekken worden gerealiseerd. Daarnaast moet het wachten op een beschutte baan geen obstakel zijn voor participatie. Mensen met een indicatie voor beschut werk krijgen een passend alternatief om actief betrokken te blijven, als zij wachten op een passende werkplek.

De realisatie van beschut werk vraagt om een sterke betrokkenheid van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. Voor de match tussen de persoon met behoefte aan beschut werk en uiteindelijk een beschutte baan, zijn de capaciteiten en talenten van mensen leidend. Er moet dus altijd worden gezocht naar werk dat het beste uit mensen haalt, ervan uitgaande dat het bij beschut werk altijd gaat om mensen met arbeidsvermogen. Daarnaast moet ook bij de uitvoering van beschut werk het hoofddoel van de Participatiewet in het oog blijven: mensen zoveel mogelijk begeleiden naar werk bij reguliere werkgevers. Het is de taak van sociaal ontwikkelbedrijven om hier doorlopend en actief mee aan de slag te gaan en hier waar mogelijk per individu een effectieve aanpak op te ontwikkelen. De ontwikkeling – van dagbesteding naar (beschut) werk en van beschut werk naar ander werk (en terug) wordt dan ook zo makkelijk mogelijk gemaakt door gemeenten, het ministerie van SZW en sociaal ontwikkelbedrijven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzichten uit Smpel Switchen.

De infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven

Sociaal ontwikkelbedrijven spelen een belangrijke rol om mensen die niet, of niet zonder meer bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, aan het werk te helpen. Als opstap naar werk, als een plek waar je in een beschutte omgeving kunt werken en als een plek waar je kunt terugvallen als het even niet lukt bij een reguliere werkgever. De sociaal ontwikkelbedrijven leveren in ieder geval essentiële basisvoorzieningen die nodig zijn om mensen die anders geen kansen tot arbeidsparticipatie hebben, deze kansen alsnog te bieden. Gemeenten en het Rijk waarborgen dat deze basisvoorzieningen (bij sociaal ontwikkelbedrijven of elders) beschikbaar blijven voor mensen die hierop aangewezen zijn. Van belang is dat hiervoor wordt uitgegaan van een juiste schaal. Deze schaal moet er enerzijds toe leiden dat de geboden voorzieningen zoveel mogelijk financieel gezond zijn. Anderzijds is het essentieel dat de gekozen schaal een gepaste mate van nabijheid aan mensen biedt. Zodat zij bijvoorbeeld niet worden geconfronteerd met onredelijke reisafstanden/tijden om van en naar het werk te kunnen gaan. Hierbij wordt schaalvergroting an sich niet per se als negatief of positief gezien. Bij schaalbaarheid gaat het niet alleen om de omvang van een infrastructuur/voorziening, maar ook om hoe een bepaalde schaal wordt ingevuld en wat de consequenties daarvan zijn. Per situatie/functionaliiteit moet gezocht worden naar de juiste schaal en invulling daarvan.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

De uitvoering van de Participatiewet gaat uit van beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten. Vooral als het gaat om de rol en inzet van sociaal ontwikkelbedrijven, is er nadrukkelijk geen verwarring van bevoegdheden en politieke verantwoordelijkheden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt expliciet bij colleges en gemeenteraden. De sociaal

ontwikkelbedrijven zijn immers vehikels van gemeenten om de doelen van de Participatiewet te realiseren en hebben geen in de wet verankerde specifieke grondslag. De betrokken actoren zijn zich bewust van de rolverdeling tussen gemeenten en het Rijk. Met name de sector van sociaal ontwikkelbedrijven zelf. De lokale verantwoording over de mate waarin de infrastructuur doeltreffend en doelmatig is ingericht, wordt versterkt en het Rijk stuurt aan op en ondersteunt waar nodig bij een effectieve inrichting van basisvoorzieningen.

Norm voor de basisinfrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven

De basistaak van sociaal ontwikkelbedrijven is het bieden van werk aan mensen die (tijdelijk of langdurig) niet op de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen. Volgens onderzoek van Berenschot zijn er op dit moment tenminste 36.000 personen die vallen onder de Participatiewet, een uitkering ontvangen en die te maken hebben met een verminderde loonwaarde. Hoewel de mensen in deze groep diverse wensen en behoeften hebben, is altijd intensieve ondersteuning nodig om een stap naar werk te kunnen zetten. Mede daardoor komt een groot deel niet bij reguliere werkgevers aan het werk. Zij kunnen gebaat zijn bij ondersteuning via de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven.

Het Rijk stelt een duidelijke norm over de beschikbaarheid van een stabiele vangnetfunctie voor mensen die niet (direct) bij reguliere werkgevers kunnen werken. Deze vangnetfunctie is bedoeld voor mensen die vallen onder beschermt werk en een deel van de doelgroep banenafpraak. In theorie kunnen zij bij een reguliere werkgever aan de slag. In de praktijk is dat in sommige gevallen nog te vroeg en kan de infrastructuur van sociale ontwikkelbedrijven een opstap vormen naar werk bij een reguliere werkgever. Bijvoorbeeld voor de mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren en de afgelopen jaren niet gewerkt hebben. De vangnetfunctie bij sociaal ontwikkelbedrijven fungeert als opstap naar regulier werk en als terugval optie als werken bij een reguliere werkgever (tijdelijk) niet lukt. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om voor de doelgroep banenafpraak een nieuwe structurele aanspraak op werk in een beschutte omgeving tot stand te brengen. Voor mensen die hier behoefte aan hebben is en blijft de voorziening beschermt werk beschikbaar. Over de doorstroom naar regulier werk voor de doelgroep banenafpraak worden tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven expliciete afspraken gemaakt. Wanneer mensen eenmaal regulier aan het werk zijn, zijn verschillende instrumenten beschikbaar die gemeenten en UWV kunnen inzetten. Zo kunnen gemeenten voor mensen die tot de doelgroep Participatiewet behoren, onder andere loonkostensubsidie of een jobcoach inzetten.

Hierbij is het voor gemeenten geen verplichting om de basisinfrastructuur bij sociaal ontwikkelbedrijven te beleggen. Het is wel aannemelijk dat dit gebeurt, omdat sociaal ontwikkelbedrijven al een sterke infrastructuur hebben opgebouwd, waar mensen die aangewezen zijn op de basisinfrastructuur, baat bij kunnen hebben. Om die reden kan de normering worden gezien als een beschrijving van het minimumniveau van taken die door sociaal ontwikkelbedrijven kunnen worden uitgevoerd. Wanneer sociaal ontwikkelbedrijven de lokale vangnetfunctie uitvoeren, blijven gemeenten de decentrale bevoegdheid behouden om ook andere taken bij het sociaal ontwikkelbedrijf neer te leggen. Denk aan het bieden van detacheringen, re-integratietrajecten en plaatsen voor arbeidsmatige dagbesteding. Deze benadering weerspiegelt de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en de autonomie die gemeenten in de uitvoering hebben. Daarnaast blijft het de voorkeur hebben om mensen – zeker mensen die niet vallen onder beschermt werk – zoveel mogelijk te begeleiden naar een passende baan op de reguliere arbeidsmarkt. Binnen alle varianten worden hierover concrete afspraken gemaakt met gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven.

De bekostiging vanuit het Rijk: geven van ruimte en belonen van stappen vooruit

Gemeenten en UWV ontvangen voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken. Er is een aantoonbare balans tussen ambities en middelen en gemeenten behouden de vrijheid om – passend bij de lokale situatie- besluiten te nemen over de exacte inzet van middelen.



5. Beleidsopties voor een geoptimaliseerde uitvoering

In dit hoofdstuk werken we, op basis van de uitgangspunten zoals beschreven in hoofdstuk vier, verschillende opties uit die de gesignaleerde problemen uit hoofdstuk drie in meer of mindere mate aanpakken. We presenteren drie pakketten met maatregelen. Het doel van elke variant is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo goed mogelijk aan een passende baan te helpen. Een baan die onafhankelijk van de conjunctuur beschikbaar is voor mensen die niet of niet direct bij reguliere werkgevers kunnen werken. De intensiteit van elke variant wordt beïnvloed door a) de mate waarin (extra) inspanningen worden gedaan om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, b) de mate waarin de overheid een stimulerende, financierende en sturende rol aanneemt en c) de inzet die dit van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven vereist. Hierbij zijn ook binnen de gepresenteerde varianten verschillende modaliteiten mogelijk. Naarmate de intensiteit van varianten toeneemt, cumuleren de maatregelen. Zo bevat de tweede variant alle maatregelen uit de eerste variant, met enkele aanvullingen en bevat de vierde variant een optelsom van de eerste, tweede en derde variant, met enkele aanvullingen.

Norm voor de basis/vangnetfunctie bij sociaal ontwikkelbedrijven

Alle varianten gaan ervan uit dat de Rijksoverheid een duidelijke norm stelt over de beschikbaarheid van een stabiele vangnetfunctie voor mensen die niet (direct) bij reguliere werkgevers kunnen werken. Binnen alle varianten geldt dat het voor gemeenten geen verplichting is om de basisinfrastructuur bij sociaal ontwikkelbedrijven te beleggen. Het is wel aannemelijk dat dit gebeurt, omdat sociaal ontwikkelbedrijven al een sterke infrastructuur hebben opgebouwd, waar mensen die aangewezen zijn op de basisinfrastructuur, baat bij kunnen hebben. Om die reden kunnen de varianten worden gezien als een beschrijving van het minimumniveau van taken die door sociaal ontwikkelbedrijven kunnen worden uitgevoerd. Wanneer sociaal ontwikkelbedrijven de lokale vangnetfunctie uitvoeren, blijven gemeenten de decentrale bevoegdheid behouden om ook andere taken bij het sociaal ontwikkelbedrijf neer te leggen. Denk aan het bieden van detacheringen, re-integratietrajecten en plaatsen voor arbeidsmatige dagbesteding. Deze benadering weerspiegelt de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en de autonomie die gemeenten in de uitvoering hebben.

Voor alle varianten geldt dat de vangnetfunctie minimaal beschikbaar is voor de doelgroep beschermt werk. In varianten twee en drie is de vangnetfunctie er ook voor een deel van de doelgroep banenafpraak. Voor hen fungeert de vangnetfunctie als opstap naar regulier werk en als terugval optie als werken bij een reguliere werkgever (tijdelijk) niet lukt. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat voor de doelgroep banenafpraak een nieuwe structurele aanspraak op werk in een beschutte omgeving tot stand wordt gebracht. Voor mensen die hier behoefte aan hebben is de voorziening beschermt werk beschikbaar. Over de doorstroom naar regulier werk voor de doelgroep banenafpraak worden tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven expliciete afspraken gemaakt. Wanneer mensen eenmaal regulier aan het werk zijn, zijn verschillende instrumenten beschikbaar die gemeenten en UWV kunnen inzetten. Zo kunnen gemeenten voor mensen die tot de doelgroep Participatiewet behoren, onder andere loonkostensubsidie of een jobcoach inzetten.

Beschikbaarheid van arbeidsmarktfunctionaliteiten

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft zes functionaliteiten geïdentificeerd om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt succesvol aan werk te helpen. Deze omvatten het aanbieden van detachingsfaciliteiten aan reguliere werkgevers, het voorzien in een vangnetfunctie voor beschut werk, het faciliteren van goede matching en begeleiding, het inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken, het ontwikkelen van werknemersvaardigheden, en het adviseren en assisteren van werkgevers bij het aanpassen van werkprocessen. Berenschot voegt aan deze lijst twee extra functionaliteiten toe, namelijk het vinden, herkennen en diagnosticeren van geschikte kandidaten, en het verlenen van diensten aan mensen zonder indicatie 'beschut werk' die nog niet of tijdelijk niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Binnen alle varianten is het belangrijk dat deze functionaliteiten niet alleen beschikbaar zijn, maar ook verder worden versterkt. Binnen het traject 'uitbreiding arbeidsmarktinfrastructuur', zoals beschreven in de "Kamerbrief uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur" (Kamerstuk 33566, nr. 108), wordt hier verdere invulling aan gegeven.

Varianten

Variant 1

De eerste variant gaat uit van de huidige financiële kaders voor beschut werk. Dit betekent dat voor de basisfunctie van sociaal ontwikkelbedrijven een norm van 30.300 arbeidsplaatsen geldt per 2048. Hierbij blijft het gemeenten vrij staan om beschut werk bij andere partijen te realiseren, evenals de vrijheid om extra taken bij het sociaal ontwikkelbedrijf neer te leggen. Volgens onderzoek van Berenschot zouden op dit moment 36.000 personen met een afstand tot de arbeidsmarkt geen werk hebben en een uitkering ontvangen. Zij hebben behoefte aan intensieve ondersteuning om de stap naar werk te kunnen zetten en een groot deel komt niet bij reguliere werkgevers aan het werk. Het gaat hier veelal om de doelgroep banenafpraak. In de eerste variant wordt geen extra inzet gepleegd om deze groep mensen (via sociaal ontwikkelbedrijven) naar (regulier) werk te begeleiden door sociaal ontwikkelbedrijven in te zetten als springplank naar werk of als vangnet wanneer werken bij een reguliere werkgever (tijdelijk) niet lukt. Dit kan gevolgen hebben voor het realiseren van de doelstelling voor de banenafpraak, aangezien deze mensen tot de doelgroep van de banenafpraak behoren.

De maatregelen uit de eerste variant zijn vooral gericht op aanmoediging zonder extra resultaatverplichting. Gemeenten worden ondersteund bij het maken van keuzes over de structurele positionering van sociaal ontwikkelbedrijven. Er komen handreikingen die gemeenten kunnen helpen bij keuzes over de structurele positionering van het sociaal ontwikkelbedrijf, de budgetten die gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de Participatiewet worden geëxpliciteerd, met een benchmark worden de prestaties van gemeenten inzichtelijk gemaakt en met verschillende maatregelen wordt het volume van beschut werk bevorderd en wordt ingezet op verdere aansporing van gemeenten om de geldende taakstelling te realiseren. Deze variant gaat het minst in op bestaande knelpunten bij het bereiken en ondersteunen van personen met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt, maar zonder indicatie beschut werk, en bevat voor een groot deel maatregelen die reeds zijn ingezet.

Aangepakt knelpunt	Instrument	Toelichting	Effect (direct/indirect)
1. Complexiteit en financiële problemen 2. Bereik en ondersteuning verbeteren	Maatregelen om beschut werk te verbeteren	De processen van aanvraag tot werken op een baan worden verbeterd en versimpeld, bezien wordt of en hoe de beoordeling van arbeidsvermogen en loonwaarde beter onderdeel kan worden van de indicatie beschut werk en er komt een scherper onderscheid tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk.	De doelstelling voor beschut werk wordt gerealiseerd.
1. Complexiteit en financiële problemen 2. Bereik en ondersteuning verbeteren	De plaatsen voor beschut werk worden passender verdeeld	De verdeling van het aantal plaatsen beschut werk is gebaseerd op Wajong- en Wsw-instroomcijfers uit 2012-2014. Deze verdeling is verouderd en sluit onvoldoende aan op de zichtbare behoefte aan beschut werk. Daarom wordt een nieuwe verdeling voor beschut werk geïmplementeerd dat meer recht doet aan de feitelijke geografische ontwikkelingen bij gemeenten.	Per regio een betere balans tussen de behoefte aan beschut werk en de te realiseren plaatsen. Daarnaast een gerichtere inzet van middelen voor beschut werk.
Complexiteit en financiële problemen	Explicitering van de budgetten	Bezien wordt hoe voor gemeenten duidelijker kan worden gemaakt hoeveel geld er beschikbaar is voor de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet. Ook wordt de ruimte om (een deel van) de middelen naar eigen inzicht in te zetten, geëxpliciteerd.	Er is meer inzicht in de beschikbaarheid van middelen en gemeenten ervaren minder aarzeling in de lokale keuze- en besluitvorming.
Gebrek aan een toekomstvisie, gedegen inrichting en sturing	Handreikingen	Er komen handreikingen over o.a.: <ul style="list-style-type: none"> • Bekostigingsafspraken voor de basisdienstverlening. • Verschillende organisatiemodellen voor sociaal ontwikkelbedrijven. • Het verhogen van het operationeel resultaat bij sociaal ontwikkelbedrijven. Deze handreikingen kunnen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven helpen om de positionering en bedrijfsvoering van bedrijven te optimaliseren.	Gemeenten richten de infrastructuur effectiever in, minder overcapaciteit en lagere exploitatiekosten.

Aangepakt knelpunt	Instrument	Toelichting	Effect (direct/indirect)
Complexiteit en financiële problemen	Ondersteuningsprogramma voor verbetering van het operationeel resultaat van bedrijven	Naast de beschikbaarheid van handreikingen komt er een ondersteuningsprogramma om gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven te helpen om sociaal ontwikkelbedrijven toekomstgericht te positioneren. Met dit programma wordt de kennis en deskundigheid bij gemeenten en bedrijven vergroot, worden best practices uitgewisseld en er is gerichte advisering beschikbaar (vanuit de VNG, Divosa en Cedris).	Gemeenten richten de infrastructuur effectiever in, minder overcapaciteit en lagere exploitatiekosten.
Gebrek aan een toekomstvisie, gedegen inrichting en sturing	Introduceren Benchmark	De realisaties van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven worden transparant gemaakt zodat hier meer inzicht op is en hier beter op kan worden gestuurd. In de eerste instantie wordt bezien in hoeverre bestaande benchmarks kunnen worden geoptimaliseerd/beter benut. In de tweede instantie wordt de ontwikkeling van een nieuwe benchmark overwogen.	Meer inzicht, stimulans voor prestatieverbetering, aansporing delen van best practices, meer mogelijkheden voor gerichte sturing en pro-actief handelen.
Kostenraming: Incidenteel: € 12,7 miljoen Structureel: € 0,3 miljoen			

Variant 2

In de tweede variant, wordt de norm voor de basisinfrastructuur gekoppeld aan de realisatie van tenminste 30.300 beschutte banen en 10.000 banen voor andere groepen mensen die niet regulier aan het werk kunnen komen (veelal de doelgroep banenafpraak). Voor de doelgroep die niet valt onder beschut werk is de vangnetfunctie bij sociaal ontwikkelbedrijven er voornamelijk op gericht om deze mensen te ontwikkelen naar banen bij reguliere werkgevers. Bij de uitvoering van variant 2 worden hierover duidelijke afspraken gemaakt tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. Voor de 10.000 banen geldt een ingroeipad, waarbij de banen in 2035 zijn gerealiseerd. Ook hier staat het gemeenten vrij om de genoemde basisfunctionaliteiten bij andere partijen te realiseren en om extra taken bij het sociaal ontwikkelbedrijf neer te leggen. Het is van groot belang dat gemeenten weloverwogen keuzes maken met betrekking tot deze basisfunctionaliteiten en dat met sociaal ontwikkelbedrijven hierover duidelijke afspraken worden gemaakt.

De tweede variant bevat de maatregelen uit de eerste variant, met enkele aanvullingen. Zo werken gemeenten in de tweede variant in plannen uit welke positie het sociaal ontwikkelbedrijf inneemt, hoe een vangnetfunctie voor mensen die niet regulier kunnen werken in de arbeidsmarktregio wordt geborgd en welke concrete operationele afspraken en randvoorwaarden hierbij horen. Er wordt een budget aan gemeenten beschikbaar gesteld waarmee zij de beoogde transformatie/toekomstbestendige positionering van sociaal ontwikkelbedrijven kunnen uitvoeren en waarmee zij het operationeel resultaat kunnen verbeteren. Een landelijke ondersteuningsteam met regionale aanjagers kan gemeenten ondersteunen bij het maken en implementeren van het eigen toekomstperspectief. Daarnaast wordt een infrastructurele opslag/basisbudget aan gemeenten beschikbaar gesteld. Deze opslag is bedoeld om (een deel van de) basiskosten van de benodigde infrastructuur mee te financieren voor de 10.000 nieuwe banen zoals hierboven benoemd. Hier is op dit moment nog geen financiering voor. Het gaat om kosten voor bijvoorbeeld huisvesting, vervoer, werkkleding, gereedschap, en overhead. De opslag wordt ongeacht de mate waarin van de infrastructuur gebruik wordt gemaakt, beschikbaar gesteld. Tot slot wordt bezien hoe het begeleidingsbudget voor beschut werk, naar realisatie kan worden ingezet.

Aangepakt knelpunt	Instrument, aanvullend op variant 1	Toelichting	Effect (direct/indirect)
1. Gebrek aan een toekomstvisie, gedegen inrichting en sturing 2. Noodzaak tot transformatie	Concrete plannen gericht op een duidelijke positionering van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven	Gemeenten - die (mede-)eigenaar zijn van een sociaal ontwikkelbedrijf – maken concrete plannen waarin zij duidelijk uitwerken hoe zij werken aan een toekomstbestendige inrichting van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Zij geven aan welke taken bij de bedrijven worden belegd, hoe dit bijdraagt aan de doelen van de Participatiewet, welke operationele afspraken hierbij horen, hoe budgetten worden verdeeld, hoe de financiële gezondheid wordt geborgd en op welke manier lokaal wordt gestuurd op naleving. Belangrijk onderdeel van deze plannen is dat gemeenten beschrijven hoe zij ervoor zorgen dat – mensen die niet vallen onder beschut werk en niet regulier aan het werk kunnen komen - worden ontwikkeld naar een baan bij een reguliere werkgever. De goedkeuring van deze plannen ligt bij de gemeenteraden.	<ul style="list-style-type: none"> • Een duidelijker toekomstperspectief voor sociaal ontwikkelbedrijven. • Versterking eigenaarschap van gemeenten. • Verbeterde sturingsbasis.
1. Gebrek aan een toekomstvisie, gedegen inrichting en sturing 2. Noodzaak tot transformatie	Transformatiebudget om de transformatieplannen te ontwikkelen en uit te voeren	Om aanspraak te maken op het budget is het bovengenoemd plan een vereiste. Met het transformatiebudget kan (een deel van) de transitiekosten worden bekostigd. Dit budget dient ertoe om een doorbraak/versnelling te faciliteren en daarmee meer beweging op gang te brengen. Het transformatiebudget is in de periode 2025-2034 beschikbaar en bedraagt in totaal 318 miljoen euro. Met het transformatiebudget kan (een deel van) de transitiekosten worden bekostigd. Dit kan ook door hier een dedicated projectleider van te financieren. Het transformatiebudget wordt via een specifieke uitkering aan een regionaal samenwerkingsverband van gemeenten uitgekeerd. Dit kan een centrumgemeente zijn.	Gemeenten worden gestimuleerd en ondersteund om de transformatie van sociaal ontwikkelbedrijven handen en voeten te geven.

Aangepakt knelpunt	Instrument, aanvullend op variant 1	Toelichting	Effect (direct/indirect)
1. Complexiteit en financiële problemen 2. Bereik en ondersteuning verbeteren	De middelen voor beschut werk worden ook naar realisatie gefinancierd	Naast de nieuwe verdeling voor beschut werk zoals in variant 1 beschreven, wordt gezien om de (begeleidings)middelen voor beschut werk per 2025 naar realisatie te financieren.	Per regio een betere balans tussen de behoefte aan beschut werk en de te realiseren plaatsen. Daarnaast een gerichtere inzet van middelen voor beschut werk.
Complexiteit en financiële problemen	Infrastructurele opslag/ basisfinanciering	Er wordt een structurele infrastructuur opslag beschikbaar gesteld voor de infrastructuurkosten van de 10.000 extra banen die structureel worden gerealiseerd. Het betreft essentiële zaken zoals huisvesting, vervoer en gereedschap. De infrastructuur opslag wordt ingezet voor de banen voor mensen die niet vallen onder beschut werk en die aangewezen zijn op de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Dit omdat recent een extra structurele investering van € 65 miljoen voor beschut werk is gedaan, dat ziet op infrastructuurkosten. Hierbij wordt per baan dezelfde systematiek en hetzelfde bedrag gehanteerd als voor beschut werk. Dit komt neer op een budget van ca. € 3.465 per plek (prijsspeil 2023). Voor de 10.000 banen voor andere groepen mensen die niet regulier aan het werk kunnen komen, zou dit structureel € 34,7 miljoen kosten.	<ul style="list-style-type: none"> • De financiering van werk voor mensen bij sociaal ontwikkelbedrijven sluit beter aan bij de aard van het werk. • Minder onzekerheid voor gemeenten en de sector om te voorzien in de basisinfrastructuur.
Complexiteit en financiële problemen	Ondersteuningsprogramma voor verbetering van het operationeel resultaat van bedrijven	Aanvullend op de ondersteuning die in variant 1 uitgewerkt staat, wordt binnen variant 2 een zwaarder ondersteuningsprogramma beschikbaar gesteld. In deze variant komt er een landelijk ondersteuningsteam met regionale aanjagers dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ondersteunt bij het maken en implementeren van het eigen toekomstperspectief.	Gemeenten richten de infrastructuur effectiever in, minder overcapaciteit en lagere exploitatiekosten.
Kostenraming: Incidenteel: € 330 miljoen Structureel: € 35 miljoen			

Variant 3

De derde variant geeft maximaal antwoord op de gesignaleerde knelpunten. In deze variant wordt de basisinfrastructuur gekoppeld aan de realisatie van tenminste 30.300 beschutte banen in 2048 en 36.000 banen voor andere groepen mensen die niet vallen onder beschut werk en nog niet, of tijdelijk niet, regulier aan het werk kunnen komen. Voor deze banen geldt een ingroeipad, waarbij de banen in 2035 zijn gerealiseerd. Hiermee wordt de totale groep van 36.000 mensen die door Berenschot is gesignaleerd, bereikt en ondersteund. In de derde variant wordt in de Participatiewet een verplichting opgenomen voor gemeenten om periodiek een plan te maken voor basisvoorzieningen voor mensen die niet regulier aan het werk kunnen komen. Dit is aanvullend op de wettelijke plicht die al bestaat om beschut werk te realiseren. Bovendien wordt de (lokale) sturing op basisvoorzieningen verder ondersteund/versterkt. Daarnaast komt er een wettelijke verankering van een landelijk dekkende beschikbaarheid van de eerder beschreven arbeidsmarktfunctionaliteiten (zie ook de inleiding van dit hoofdstuk) om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen.

Vanwege het meer verplichtende karakter van deze variant wordt een hogere bijdrage aan de infrastructurele kosten. Gebaseerd op een gemiddelde in de sector i.p.v. op de meest efficiënt opererende bedrijven.

Aangepakt knelpunt	Instrument, aanvullend op variant 2	Toelichting	Effect (direct/indirect)
1. Complexiteit en financiële problemen	Infrastructurele opslag/basis-financiering	<p>Er wordt een structurele infrastructurele opslag beschikbaar gesteld zodat er dekking komt voor infrastructurele kosten waar nu onvoldoende dekking voor is. Het betreft essentiële zaken zoals huisvesting, vervoer en gereedschap. De infrastructurele opslag wordt ingezet voor zowel beschut werk als andere groepen mensen die niet vallen onder beschut werk die niet regulier aan het werk kunnen komen.</p> <p>Omdat voor beschut werk een extra structurele investering van € 65 miljoen is gedaan dat ziet op infrastructurele kosten, wordt voor beschutte banen uitgegaan van een toeslag van een aanvullende toeslag van € 3.204 per baan. Voor de 136.000 banen voor andere groepen mensen die niet regulier aan het werk kunnen komen, geldt een toeslag van € 6.669.</p> <p>Door van deze bedragen uit te gaan wordt tegemoetgekomen aan aannames die Significant in haar onderzoek naar de financiering van beschut werk heeft gedaan over het gemiddeld niveau om beschut werk kostenneutraal uit te voeren (zie hiervoor het rapport dat ik als bijlage bij de brief 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' naar (Kamerstuk 34 352 nr. 300) naar de Kamer stuurde. Dit gaat over de situatie vóór de aangekondigde extra investeringen uit de brief 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' en kan van invloed zijn op stappen die gemeenten en bedrijven zelf ondernemen om de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven te optimaliseren.</p> <p>Hiermee komt de infrastructurele opslag uit op structureel € 433 miljoen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sociaal ontwikkelbedrijven passen zich aan nieuwe omstandigheden aan. • Minder overcapaciteit en lagere exploitatiekosten. • Verhoogde inkomsten voor sociaal ontwikkelbedrijven. • Verminderde tekorten. • Versterking eigenaarschap van gemeenten. • Verbeterde sturingsbasis. • Planverplichting dwingt explicieter gemeentebestuur af.

Aangepakt knelpunt	Instrument, aanvullend op variant 2	Toelichting	Effect (direct/indirect)
1. Complexiteit en financiële problemen 2. Bereik en ondersteuning verbeteren	Aanvullend budget voor begeleiding/ondersteuning	<p>Daarnaast wordt binnen deze variant ook extra budget beschikbaar gesteld om te voorzien in extra begeleiding/ondersteuning voor mensen die via de basisinfrastructuur aan het werk worden geholpen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de roep van gemeenten om hiervoor extra budget beschikbaar te stellen omdat de doelgroep waar het om gaat vraagt om intensieve begeleiding en dure voorzieningen om de stap naar werk te kunnen zetten. Hiervoor geldt een benodigd bedrag van structureel € 96 miljoen. Doel van deze extra investering is mogelijk te maken dat meer mensen passend worden ondersteund en dat zij – met ondersteuning via de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven- doorstromen naar werk bij reguliere werkgevers.</p> <p>Het gemiddeld budget dat UWV vergoedt voor begeleiding is € 2.660. Van dit bedrag is hier uitgegaan. Hoewel het om een complexere doelgroep gaat dan de doelgroep van UWV, wordt van dit budget uitgegaan omdat deze middelen aanvullend zijn op middelen die gemeenten al ontvangen voor de begeleiding/ondersteuning van deze groep.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden passend ondersteund. • Meer mensen worden duurzaam aan het werk geholpen. • Meer mensen stromen door naar werk bij een reguliere werkgever.
Kostenraming: Incidenteel: € 330 miljoen Structureel: € 433 miljoen			

Middelen 2024

Van bovengenoemde varianten wordt variant twee zoals in deze verkenning beschreven uitgevoerd. Hiermee wordt de basisinfrastructuur gekoppeld aan de realisatie van tenminste 30.300 beschutte banen in 2048 en 10.000 banen voor andere groepen mensen die niet regulier aan het werk kunnen komen. De maatregelen uit deze variant betreffen acties om de uitvoering van beschermt werk te verbeteren en een betere verdeling van de plaatsen beschermt werk onder gemeenten, inclusief een passendere financiering. Ook wordt aan gemeenten gevraagd om concrete plannen te maken over hoe zij zorgen voor een toekomstbestendige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Om deze plannen te maken en uit te voeren, ontvangen gemeenten een transformatiebudget en kunnen zij gebruik maken van een ondersteuningsprogramma dat hiervoor wordt opgezet. Ook wordt een structurele infrastructuur opslag ingevoerd. Met deze opslag komt er een basisdekking voor infrastructuurkosten waar nu geen financiering voor is. Het betreft zaken zoals huisvesting, vervoer en gereedschap. En daarnaast wordt via benchmarking en explicitering van budgetten gestimuleerd dat er meer inzicht is op realisaties en mogelijkheden om middelen in te zetten, zodat hier beter op kan worden gestuurd. Het budgettaire beslag van deze variant komt incidenteel neer op in totaal bijna € 330 miljoen. Deze investeringen starten in 2025 en komen in de structurele situatie uit op € 35 miljoen. Dit geld wordt beschikbaar gesteld vanuit de CA-envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden. In 2024 wordt aan gemeenten incidenteel € 63,9 mln. beschikbaar gesteld om de nodige voorbereidingen te treffen voor de transformatie van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, zodat zij per 2025 met de eventuele vervolgmaatregelen aan de slag kunnen. Hierover worden met gemeenten nadere bestuurlijke afspraken gemaakt. Dit voorkomt dat vóór 2025 ondoelmatige keuzes worden gemaakt die de uitvoering van vervolgmaatregelen zouden kunnen hinderen, zoals het afschalen en weer opschalen van benodigde capaciteit bij sociaal ontwikkelbedrijven.

BIJLAGE I

Financieel beeld varianten

Maatregel	Looptijd	Ingeschat budget incidenteel	Ingeschat budget structureel
Variant 1: Vangnetfunctie bedraagt: 30.300 banen beschut werk			
Beschut werk verbeteren: vereenvoudiging lks, ondergrens beschut werk en betere indicatiestelling	struct	0	0
Handreikingen	2024-2025	0	0
De middelen voor beschut werk worden passender verdeeld	struct	0	0
Explicitering van de budgetten	2024-2025	0	0
Ondersteuningsprogramma voor verbetering van het operationeel resultaat van bedrijven Ondersteuningsprogramma voor verbetering van het operationeel resultaat van bedrijven	2025-2028	12 mln	0
Introduceren Benchmark (evt. verbreding Wsw-statistiek)	struct	0,7 mln	0,3 mln
Totaal		12,7	0,3
Variant 2: Vangnetfunctie bedraagt: 30.300 banen beschut werk en 10.000 (doorstroom)banen voor andere doelgroepen			
Maatregelen variant 1		12,7	0,3
Duidelijke plannen gericht op de positie en transformatie van de infrastructuur	2024 - 2034	0	0
Transformatiebudget om de transformatieplannen te ontwikkelen en uit te voeren	2025-2034	318 mln	0
De middelen voor beschut werk worden ook naar realisatie gefinancierd (evt. na evaluatie nieuwe verdeling)	struct	0	0
Infrastructurele opslag/basisfinanciering	struct	0	34,7 mln*
Totaal		330,7	35
Variant 3: Vangnetfunctie bedraagt: 30.300 banen beschut werk en 36.000 (doorstroom)banen voor andere doelgroepen. Wettelijke verankering planverplichting + wettelijke inbedding functionaliteiten infrastructuur.			
Maatregelen variant 2		330,7	35,0
Infrastructurele opslag/basisfinanciering	struct		302**
Aanvullend budget voor begeleiding/ondersteuning	struct		92mln***
Totaal		330,7	430

- * Hier wordt voor de 10.000 nieuwe plekken een bijdrage in de overhead gefinancierd op het niveau van de nieuwe bekostiging van beschut werk per 2024 (€3465)
- ** Hier wordt voor zowel de nieuwe plekken als bestaande beschut werkplekken de overhead gefinancierd op het gemiddelde niveau uit het onderzoek van Significant (€6669), dit leidt er mogelijk toe dat de in de Kamerbrief aangekondigde inzet voor verbeteringen in de betaalbaarheid niet worden uitgevoerd.
- *** Het gemiddeld budget dat UWV vergoedt voor begeleiding is € 2.660. Van dit bedrag is hier uitgegaan. Hoewel het mogelijk om een complexere doelgroep gaat dan de gemiddelde doelgroep van UWV, hanteren we wel dit bedrag, omdat gemeenten in principe al geld ontvangen voor de begeleiding van deze groep. Deze middelen zijn dus aanvullend op middelen die gemeenten al ontvangen. Om te borgen dat gemeenten deze ondersteuning ook daadwerkelijk voor begeleiding inzetten, kan voor het instrument van de SPUK gekozen worden.



BIJLAGE II

Sociale infrastructuur resultaten in cijfers

Aan het werk vanuit de bijstand

In 2022 startten ruim 71 duizend mensen vanuit de bijstand een baan. Ruim 36 duizend (51%) van deze mensen ontving voorafgaand aan de baan een re-integratievoorziening. Ook startten 4.520 niet-uitkeringsgerechtigden een baan met voorafgaande ondersteuning vanuit de gemeente.

In 2022 zijn dan ook meer mensen met een verminderde loonwaarde zijn met inzet van de loonkostensubsidie aan de slag geholpen dan waarmee rekening is gehouden bij de invoering van de Participatiewet (32.740 mensen in plaats van 27.500).

Re-integratievoorzieningen

In december 2022 boden gemeenten in totaal ruim 228 duizend participatie- of re-integratievoorzieningen aan en ondersteunden daarmee op dat moment 168 duizend mensen. Gemeenten geven ondersteuning aan bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen die met de inzet van een voorziening aan het werk zijn. Dit zijn veelal mensen met een beperking of grote afstand tot de arbeidsmarkt die met inzet van bijvoorbeeld loonkostensubsidie of een jobcoach een baan hebben. De inzet van deze voorzieningen nam in 2022 verder toe: LKS (+16%) en jobcoach (+23%).

Banenaafspraak

De groep werkenden binnen het kader van de banenaafspraak bereikte eind 2022 134.871 personen. Een toename van 6.621 in vergelijking met het voorgaande jaar. Ook het aantal personen met een dienstbetrekking in het kader van beschut werk nam toe.

Beschut werk

Het aantal beschutte werkplekken is de afgelopen jaren sterk gestegen. We zien dat het aantal werkzame personen en het aantal mensen met een positief advies voor beschut werk relatief sterker toenemen dan de doelstelling. Hiermee komt de doelstelling voor beschut werk steeds meer binnen bereik: er lijkt een inhaalslag gaande.

Aantallen ultimo jaar	2019	2020	2021	2022
Werkzame personen met positief advies beschut werk	3.992	5.198	6.767	8.032
Doelstelling (aantal banen)	6.000	7.400	8.600	9.500

Werk bij reguliere werkgevers

Het aantal inclusieve werkgevers in Nederland schommelt volgens de Monitor arbeidsparticipatie al jaren rond de 12%. Onderzoek van TNO gaat uit van een bredere definitie en gaat uit van 20% (WEA, 2015; 2017; 2020)⁷. Op basis van deze cijfers lijkt sprake te zijn van een vaste groep werkgevers die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werk biedt.

⁷ [TNO: Intrinsiek gemotiveerd inclusief werkgeverschap \(2021\)](#).

BIJLAGE III

Fundamentele dilemma's binnen het huidige stelsel

Dit rapport behandelt de werking van het stelsel van werktoeleiding binnen de Participatiewet en de rol van sociaal ontwikkelbedrijven hierbinnen. De beschouwing hiervan brengt enkele fundamentele vraagstukken op die raken aan zowel de operationele als de beleidsmatige aspecten van het stelsel van werktoeleiding binnen de Participatiewet. In deze bijlage geven we in het kort een schets van deze dilemma's. Het is belangrijk deze vraagstukken in ogenschouw te nemen bij het denken over een passend toekomstperspectief en de maatregelen die daarbij horen.

Ondersteuning van doelgroepen

Berenschot heeft in twee rapporten een aantal conclusies getrokken, namelijk dat de overheid wil dat mensen met een uitkering zoveel mogelijk aan het werk gaan, maar sinds 2010 bijna een miljard euro bezuinigd heeft op het re-integratiebudget.⁸ De middelen voor re-integratie kenmerken zich door schaarste. Dit maakt dat gemeenten scherpe keuzes moeten maken aan wie en op welke wijze zij ondersteuning middels een re-integratie-instrumenten aanbieden. Voor lang niet alle uitkeringsgerechtigden zijn er nu voldoende intensieve ondersteuningstrajecten beschikbaar.⁹ De huidige financieringssystematiek van de Participatiewet bevat een prikkel voor gemeenten om mensen zo veel mogelijk aan het werk te helpen waarmee het beroep op de bijstand afneemt. Daarnaast geeft Berenschot in een onderzoek dat in opdracht van de VNG is uitgevoerd naar de beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet¹⁰ aan dat middelen voor re-integratie en minimabeleid onderdeel zijn van het gemeentefonds en daarom niet meebewegen met de conjunctuur, maar meegroeien met de normeringssystematiek van het gemeentefonds. Terwijl de conjunctuur wel van invloed is op de baankansen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de noodzaak tot inzet van re-integratiemiddelen. In een tijd van hoogconjunctuur houden gemeenten daardoor mogelijk middelen over op hun re-integratiebudget waar zij dit in een periode van laagconjunctuur tekort komen. Daar komt bij dat wanneer gemeenten minder bijstand hoeven te verstrekken, en daardoor overhouden op hun bijstandsbudget, zij het overschot mogen houden en ook vrij mogen besteden. Hierdoor kan volgens het SCP de prikkel ontstaan om vooral de meest kansrijke mensen uit de Participatiewet toe te leiden naar werk. Hoe langer mensen in de bijstand zitten, hoe moeilijker het is om hen aan een baan te helpen. Als de overheid vooral in de kansrijken investeert, blijven de mensen die het zonder overheidshulp niet redden langdurig vast zitten in de bijstand.¹¹ Gemeenten stellen hier tegenover dat zij onder de Participatiewet te maken hebben met een complexer wordende doelgroep die vraagt om intensieve begeleiding en dure voorzieningen. Gemeenten stellen dat zij door gebrek aan middelen niet goed of steeds minder goed kunnen voorzien in adequate ondersteuning om deze doelgroepen aan het werk te helpen. VNG, G4, G40, Cedris, Divosa hebben meermaals gesteld dat lang niet voor alle uitkeringsgerechtigden voldoende intensieve ondersteuningstrajecten beschikbaar zijn.¹² Bij het beoordelen van de toereikendheid van het stelsel past ook een heroverweging van de investeringen in re-integratie en van de financiële verhouding tussen gemeenten en het Rijk.

⁸ Berenschot (2021) [Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet](#)

⁹ Koster, Y de (2019) [Bezuiniging op participatiewet heeft niet goed uitgekapt. Binnenlands bestuur](#)

¹⁰ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/berenschotrapport-financien-participatiewet.pdf>

¹¹ Berenschot (2021) [Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden](#). Utrecht: Berenschot.

¹² VNG, G4, G40, Cedris, Divosa (2019) [Bestuurlijke reactie evaluatie participatiewet](#)

Balans tussen maatschappelijke waarde en kosten van beschut werk

Er is overeenstemming over het feit dat werk meedoen aan de samenleving bevordert, een positief effect heeft op de gezondheid van mensen, leidt tot minder armoede en meer zelfvertrouwen én de kansengelijkheid vergroot. Tegelijkertijd constateren gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven dat het werk bij beschut werk steeds meer moet worden gedaan met een steeds complexere doelgroep die vraagt om intensieve begeleiding en dure voorzieningen. Sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat het steeds moeilijker wordt om met voorzieningen als beschut werk een financieel gezonde bedrijfsvoering te handhaven, voornamelijk doordat de kosten van deze specifieke voorzieningen niet voldoende in verhouding staan met de inkomsten.

Tegelijkertijd blijft het voor de werkgelegenheid van de doelgroep beschut werk nodig om verlieslatende bedrijfsactiviteiten (denk aan verpakken) beschikbaar te houden, omdat het vaak juist deze (verlieslatende) bedrijfsactiviteiten, activiteiten zijn waarmee de werkgelegenheid kan worden gecreëerd voor deze doelgroepen.

Eerder in dit rapport beschreven wij al dat volgens het SCP en het CPB de maatschappelijke besparingen van werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – in geld uitgedrukt neerkomt op zo'n € 5.000 per jaar. Daarnaast heeft het hebben van werk andere positieve effecten, die minder goed in geld uit te drukken zijn. Zoals meer zelfvertrouwen en weerbaarheid, een groter gevoel van welzijn en een beter ervaren gezondheid. Het is belangrijk om de waarde van werk voor juist groepen mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt opnieuw te evalueren en daarbij een evenwicht te vinden tussen de economische opbrengsten van werk en de bredere maatschappelijke voordelen die het werk met zich meebrengt.

Decentrale bevoegdheid van gemeenten en de sturingsambities vanuit het Rijk

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet is overgeheveld naar gemeenten. Het doel van de decentralisaties is om beleid dichterbij inwoners te brengen en de ondersteuning/zorg beter op de lokale behoeften af te stemmen. Een bijzonder aspect hierbij is de veronderstelling dat gemeenten tot een integrale aansturing en uitvoering van de taken in het sociaal domein zullen overgaan en daardoor effectiever en efficiënter kunnen werken.

Op dit moment is de taakverdeling tussen het Rijk en gemeenten gestoeld op het idee dat het Rijk verantwoordelijk is voor het 'wat', terwijl gemeenten zich richten op het 'hoe'. Hierbij is het een taak van het Rijk om te zorgen voor een functionerend stelsel met heldere wettelijke en financiële kaders. Gemeenten hebben vervolgens een grote mate van beleidsvrijheid om aan hun taken invulling te geven, waarbij gemeenteraden gaan over de kaders van het lokale beleid en de verantwoordelijkheid hebben om de uitvoering van het beleid te controleren. Over het algemeen vindt er geen directe verantwoording plaats tussen gemeenten en het rijk. Colleges van burgemeesters en wethouders leggen verantwoording af aan gemeenteraden.

Hoewel het huidige stelsel zich op papier kenmerkt door een grote mate van autonomie, ervaren gemeenten dat het Rijk, al dan niet daartoe opgeroepen vanuit de Tweede Kamer, in de praktijk veelvuldig bijstuurt op een niveau dat direct de uitvoeringspraktijk (en dus de kern van de 'hoe-vraag') raakt. Dit terwijl gemeenten tegelijkertijd formeel verantwoordelijk blijven. Deze hybriditeit creëert onduidelijkheid en ongemak. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven dragen hier ook aan bij door de wijze waarop zij het gesprek met het Rijk regelmatig aangaan. Het is van belang om voor de uitvoering van de Participatiewet een betere balans te vinden tussen enerzijds het waarborgen van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk en anderzijds de autonomie en de beleidsvrijheid van gemeenten om de Participatiewet op een goede manier uit te voeren en daar effectieve infrastructuur voor op te bouwen.

VERKENNING:
UITVOERINGS-
PERSPECTIEVEN
VOOR EEN
DUURZAME SOCIALE
INFRASTRUCTUUR

VERKENNING:
UITVOERINGS-
PERSPECTIEVEN
VOOR EEN
DUURZAME SOCIALE
INFRASTRUCTUUR

VERKENNING:
UITVOERINGS-
PERSPECTIEVEN
VOOR EEN
DUURZAME SOCIALE
INFRASTRUCTUUR