

**adlasz**



## Naar een detachingsfaciliteit voor de Participatiewet

Auteur: Roel Korsmit RA

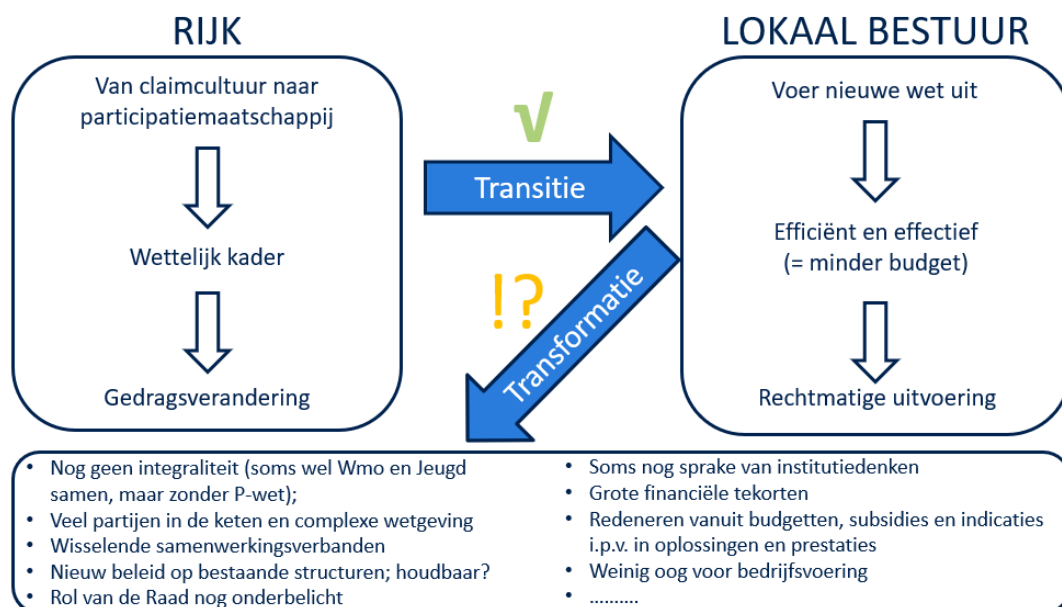
### Doel en achtergrond onderzoek loonwaardesturing

Om de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen kracht bij te zetten, zijn de wetten omtrent diverse inkomensregelingen vervangen door de Participatiewet. Het uitgangspunt van die wet is dat uitgegaan wordt van de eigen kracht van de maatschappij en dat de inwoners zo veel als mogelijk ook economisch zelfstandig zijn. Dat betekent onder andere dat de arbeidscapaciteit optimaal benut moet worden op reguliere werkplekken. De gemeenten zijn – als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat – verantwoordelijk voor de uitvoering van die wet.

De oorspronkelijke gedachte (Commissie de Vries, 2008) was dat personen met inkomensondersteuning met arbeidscapaciteit onder de regels van de Participatiewet zouden vallen. Geconcludeerd moet worden, dat die doelstelling niet gehaald is. Dat betekent dat er naast de gemeentelijke doelgroep andere doelgroepen zijn die elkaar concurreren voor een positie op de arbeidsmarkt. Concreet gaat het om de volgende doelgroepen:

- **Bestaande Wajong populatie**  
Uiteindelijk is besloten de Wajongpopulatie van voor 2015 onder het oude regime te laten vallen. Dat betekent dat niet de gemeente, maar het UWV voor deze doelgroep verantwoordelijk is. Voor deze doelgroep gelden specifieke voorwaarden en faciliteiten. Deze doelgroep komt met voorrang in aanmerking voor de banenafpraak.
- **Werkloosheidswet**  
Voor deze doelgroep was het nooit de bedoeling die onder te brengen bij de Participatiewet. Maar deze doelgroep vecht wel voor een plaats op de arbeidsmarkt. In het algemeen geldt hiervoor echter geen achterstand tot de arbeidsmarkt. Ervaring leert wel dat op onderdelen met deze doelgroep “geconcurrerd” wordt. Het UWV is verantwoordelijk voor deze doelgroep.
- **Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)**  
Deze doelgroep wordt eveneens verwacht naar vermogen arbeid te verrichten. Voor hen geldt ook een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze doelgroep valt onder verantwoordelijkheid van het UWV en kent specifieke voorwaarden en faciliteiten.

Last but not least constateren wij dat de diverse pijlers binnen de Participatiewet – ondanks dat deze onder de centrale regie van de gemeente vallen – separaat opereren. Zo zien we dat SW-bedrijven veelal nog opereren binnen de kaders van de oude wet- en regelgeving en wordt de arbeidsmatige dagbesteding veelal nog ingevuld door de bestaande zorgpartijen. Onderstaande figuur laat de gewenste ontwikkeling zien, inclusief de huidige knelpunten:



Figuur 1: Doel en stand van zaken Participatiewet

Al met al is er voor de reguliere werkgever geen absolute duidelijkheid omtrent de bestaande wet- en regelgeving. Zo kent het UWV diverse faciliteiten die de gemeente niet kent en vice versa. Het UWV is centraal geregeld en kent vanuit de regelgeving diverse faciliteiten die landelijk dekkend zijn. Gemeenten zijn daarentegen vrij in de inzet van de beschikbare middelen en dus ook vrij zijn een eigen instrumentarium te ontwikkelen. De ondersteuningsmogelijkheden zijn daarmee flexibel, maar kunnen wel (sterk) per gemeente verschillen. Er is derhalve geen landelijk dekkend stelsel aan uniforme voorzieningen.

In een verkennend onderzoek voorafgaand aan ons praktijkgericht onderzoek, concluderen wij dat de Participatiewet nog niet goed uit de verf komt. Het merendeel van de partijen blijft hangen in oude vertrouwde structuren en gewoontes en voor het bedrijfsleven blijkt het lastig een eigen Participatiebedrijf op te richten als tegenhanger voor de bestaande SW-bedrijven. Uit het vooronderzoek bleek dat er te weinig bekend is vanuit de dagelijkse praktijk omtrent de (on)mogelijkheden van de Participatiewet. Om die reden is ervoor gekozen gedurende een periode van twee jaar in de praktijk – onder aansturing van een expertgroep - de (on)mogelijkheden te verkennen. Instituut Gak heeft dit praktijkonderzoek mogelijk gemaakt.

In het licht van ons onderzoek, zijn de volgende punten uit de Participatiewet en aanverwante regelingen relevant:

- De arbeidscapaciteit wordt zo veel als mogelijk op reguliere werkplekken ingezet.
- Er wordt rekening gehouden met de beperkte arbeidscapaciteit. Dat betekent dat het gebrek aan arbeidscapaciteit wordt gecompenseerd. Uitgegaan wordt van een minimale arbeidscapaciteit van 30%, gemeten in een percentage ten opzichte van het Wettelijk Minimum Loon (WML).
- De zogenoemde “loonwaarde” wordt op de werkplek periodiek en objectief vastgesteld met behulp van een regionaal (door het Regionaal Werkbedrijf) gekozen tool voor het bepalen van de loonwaarde. Voorwaarde is dat de tool erkend is door het Ministerie van SoZaWe.
- De loonkostensubsidie bedraagt maximaal het verschil tussen het WML en de vastgestelde loonwaarde. Het meerdere zou anders worden aangemerkt als een vorm van staatssteun. Het eventuele

hogere cao-loon komt voor rekening van de werkgever. De subsidie bedraagt maximaal 70% van het WML.

- Voor de begeleiding van de doelgroep kan de gemeente besluiten een separate vergoeding te verstrekken. Denk hierbij aan kosten voor het aanpassen van de werkplek, aanvullende coaching en externe ondersteuning.

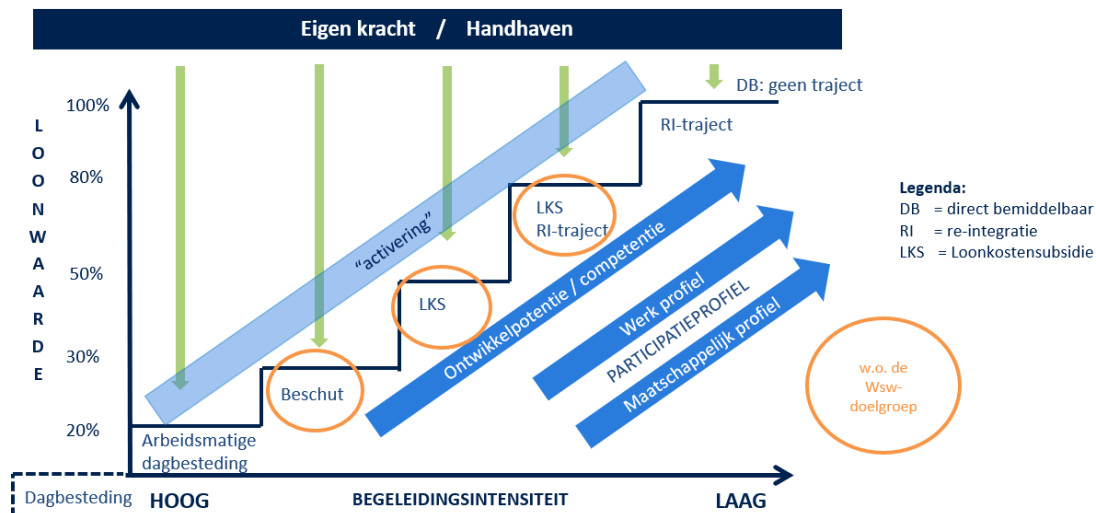
### Algemeen uitgangspunt

Het algemeen uitgangspunt van ons onderzoek is het zogenoemde 'in – door – uitstroommodel' waarbij de vraag uit de markt leidend is. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



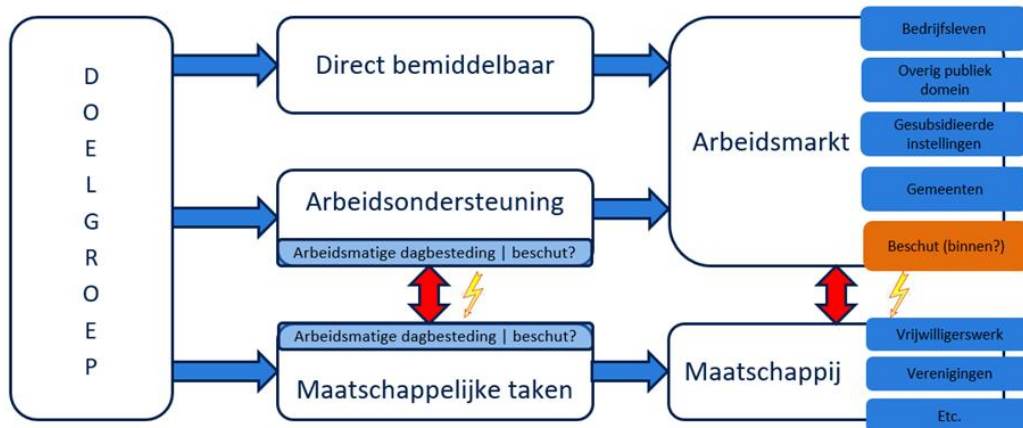
Figuur 2: In-door-uitstroommodel Participatiewet

De gedachte achter het model is dat de vraag uit de arbeidsmarkt leidend is voor de opleidingen, trajecten, coaching vanuit 'Arbeidsontwikkeling'. De vraag vanuit de markt wordt opgehaald vanuit 'Werkgeversdienstverlening' en is voor de 'Toegang' basis voor het beoordelen van het te volgen re-integratietraject. De 'Toegang' maakt een competentieprofiel en schat in welk traject aangeboden wordt: kort re-integratietraject gericht op werk dan wel een langduriger traject met loonkostensubsidie al dan niet gecombineerd met een opleidingstraject. Alles is erop gericht mensen zo regulier mogelijk te laten werken. Het spreekt voor zich dat er achter het model een hele wereld schuil gaat, maar het voert voor deze whitepaper te ver daar uitgebreid op in te gaan. In de andere whitepapers gaan we uitgebreid in op arbeidsontwikkeling in de vorm van het sturen op het realiseren van de vastgestelde loonwaarde, begeleiding en het belang van werkgevers. De Toegang neemt idealiter een onafhankelijke positie in en formuleert de te realiseren opdracht. Omdat (regulier) werk niet voor iedereen is weggelegd, zal naast een werkprofiel, ook sprake zijn van een maatschappelijk profiel. In algemene termen zou de Toegang op hoofdlijnen de volgende indeling kunnen maken:



Figuur 3: Indelingsmogelijkheden doelgroep Participatiewet

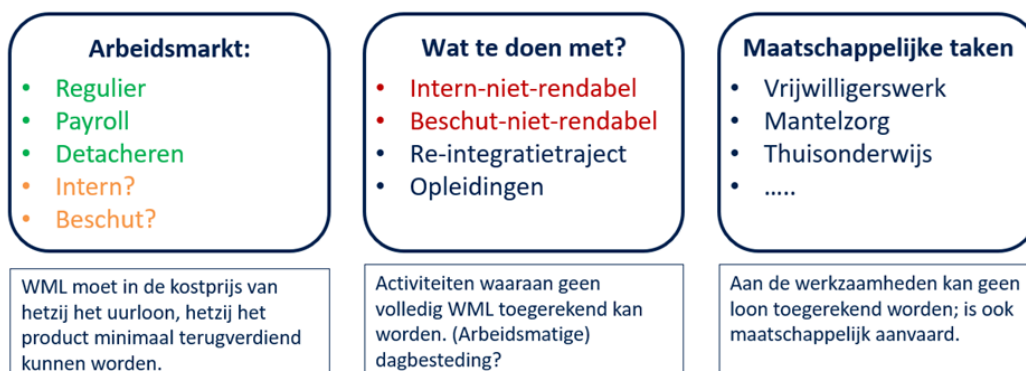
De doelgroep “activering” is lichtblauw weergegeven. Deze doelgroep wordt vooralsnog niet in staat geacht toegeleid te kunnen worden naar regulier werk, dan wel zit momenteel nog niet in een traject naar werk al dan niet ondersteund met loonkostensubsidie. Deze doelgroep wordt veelal actief gehouden via maatschappelijke taken waarbij geen sprake is van loonvormende arbeid. In feite is sprake van een driedeling: de instroom die zonder bemiddeling direct naar werk kan, de doelgroep die met een vorm van ondersteuning aan het werk kan en een doelgroep die maatschappelijk actief is. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Figuur 4: Inzicht in de plaatsingsmogelijkheden van de doelgroepen in de P-wet

Op elk snijvlak is uiteraard sprake van ‘spanning’. Is iemand nu bijvoorbeeld wel of niet direct bemiddelbaar? Echt spannend wordt het bij de spanning op het snijvlak van arbeid en maatschappelijke taken. Is iemand wel of niet in staat tot loonvormende arbeid? Is dan sprake van arbeidsmatige dagbesteding? En wat is het verschil met beschut? En verdringen de maatschappelijke taken niet het regulier werk? Momenteel spelen er op dat snijvlak diverse – maatschappelijke – discussies, ons onderzoek geeft daar geenszins een oplossing voor; die pretentie hebben wij niet. Wel geeft het een aantal inzichten die ondersteunend kunnen zijn aan de discussie. Een belangrijk punt van discussie is of en in hoeverre met de activiteiten het Wettelijk MinimumLoon (of een equivalent daarvan bij een verminderde loonwaarde) gerealiseerd kan worden. De huidige praktijk bij veel SW-bedrijven is dat dat niet zondermeer mogelijk is. Maar is het acceptabel dat de werkgevers niet minimaal het Wettelijk MinimumLoon (WML) willen betalen voor de verrichte werkzaamheden? Onze stelling is dat in lijn met de landelijke wetgeving minimaal het WML in de kostprijs moet zijn opgenomen. Idealiter wordt een regulier arbeidscontract aangeboden volgens de geldende Cao. De verminderde loonwaarde ten opzichte van het WML wordt gecompenseerd. Alle andere aanvullende kosten worden geacht via het reguliere proces terugverdiend te worden. Datzelfde geldt voor payrollconstructies (zie ook de eisen vanuit de WAB). Lastiger wordt het als sprake is van detacheren en nog lastiger wordt het als het gaat om de productie-omgeving in de publieke sector (lees: de SW-bedrijven). Hoe zit het dan met de verdien capaciteit? Schematisch ziet dat er als volgt uit:

**Arbeid:**  
*“Alle lichamelijke en geestelijke inspanning van mensen die beschikbaar is om in het productieproces te worden ingeschakeld. Arbeid is daarbij gericht op het verdienen van een inkomen (betaald werk, betaalde baan).”*  
 (In NL: minimaal WML)



Figuur 5: mogelijkheden WML terug te verdienen

Zowel in het verkennend onderzoek als in het lopend onderzoek hebben wij onderzoek gedaan bij diverse SW-bedrijven en gekeken of en in hoeverre het WML gerealiseerd wordt. Geen gemakkelijke opgave en ook niet met een exacte wetenschap te bepalen, maar wel te benaderen. In de whitepaper '(Kostprijs) van Arbeid' gaan wij daar verder inhoudelijk op in. Voor nu volstaan wij met een toerlichting op hoofdlijnen. Hoe werkt het?

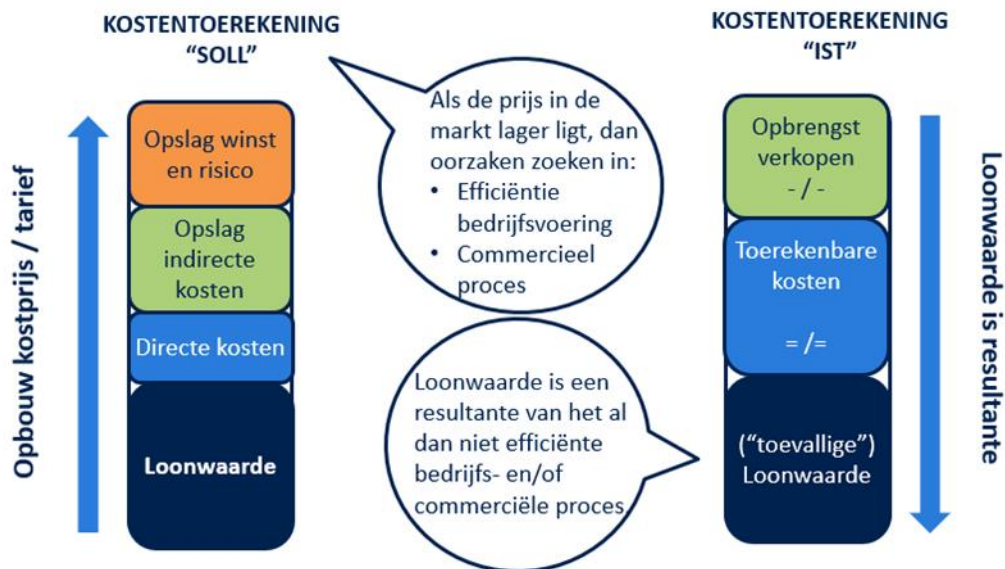
### Een nadere verkenning van SW-bedrijven

We gaan uit van het principe van de Participatiewet. Dat betekent dat het 'gebrek aan loonwaarde' gesubsidiëerd wordt, aangevuld met een bedrag voor begeleiding (zie de separatie whitepaper daaromtrent). Specifiek voor de Wsw-doelgroep geldt dat de Cao-kosten hoger zijn dan het WML. ook dat deel komt voor subsidiëring in aanmerking om zo beide doelgroepen – althans financieel – gelijk te trekken. Beeldend als volgt weer te geven:



Figuur 6: financieringsprincipe P-wet

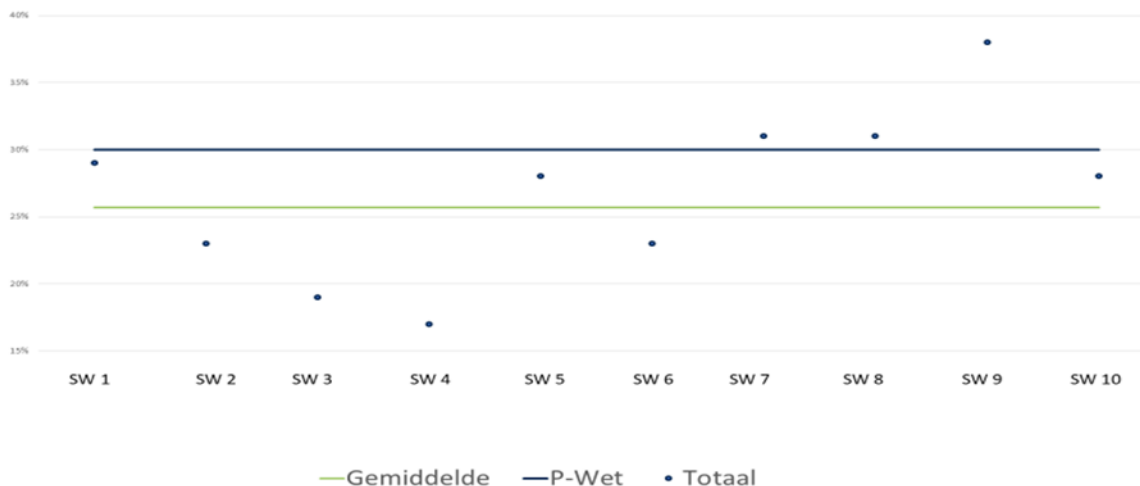
Dit principe is niet zondermeer toe te passen op de huidige Wsw. En laten we eerlijk zijn: de Wsw is zo de afgelopen 60 jaar ook niet aangestuurd en gefinancierd. Wel hebben we met de nodige marges dit principe toegepast op een tiental SW-bedrijven. Omdat niet alle 'ingrediënten' inzichtelijk zijn, hebben we een bypass moeten doen. Grootste bottleneck is de subsidiestroom die een vergelijking moeilijk maakt. Een subsidie behoort naar onze mening niet tot een regulier bedrijfsproces. Een subsidie is feitelijk bedoeld voor compensatie van niet terug te verdienen kosten. In vergelijking met een regulier bedrijf, ziet onze vergelijking er als volgt uit.



Figuur 7: terugrekening 'loonwaarde' bij SW-bedrijven

Het begrip 'loonwaarde' in bovenstaande afbeelding is misschien wat ongelukkig gekozen, omdat het nadrukkelijk niet om de gemeten loonwaarde gaat. De bedoeling is terug te rekenen welk bedrag, uitgedrukt in een percentage van het WML, gerealiseerd kan worden binnen het SW-bedrijf. Voor een goede vergelijking zijn de begeleidingskosten op het resultaat gecorrigeerd. Voor een goed vergelijk zijn deze voor alle bedrijven op eenzelfde wijze genormeerd. Toepassing van dit principe bij een tiental SW-bedrijven, levert het volgende beeld op:

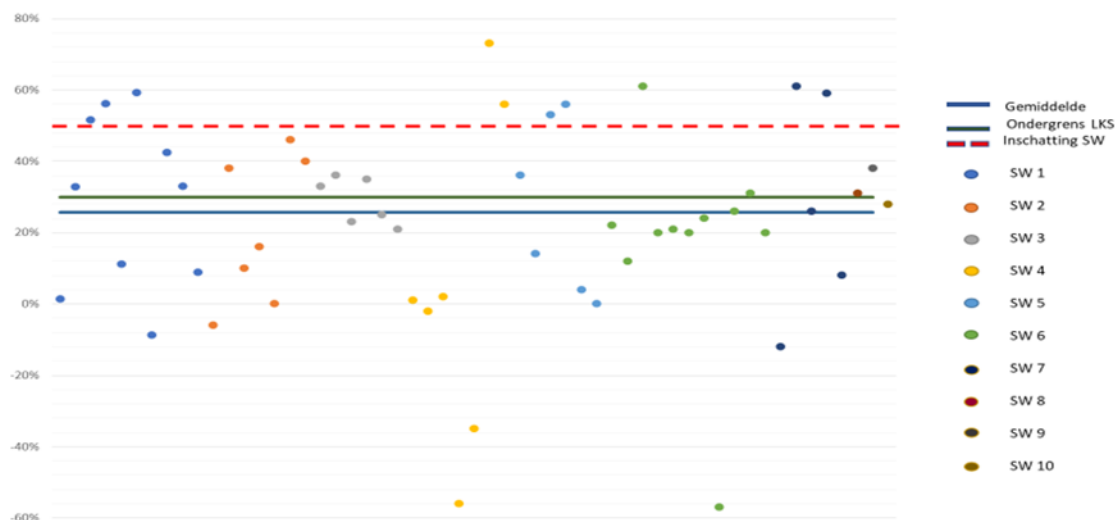
## Loonwaarde SW-bedrijven



Figuur 8: inzicht 'loonwaardes' bij SW-bedrijven

Wat opvalt is dat een drietal SW-bedrijven onder de ondergrens scoren van de Participatiewet. Het gemiddelde van de inmiddels gemeten loonwaardes en de algemene verwachting van de SW-bedrijven van 50% loonwaarde wordt bij geen van de bedrijven gerealiseerd. Nogmaals dit is nadrukkelijk geen (dis)kwalificatie van die SW-bedrijven. Wij passen nu de hedendaagse kennis en uitgangspunten toe op instituten die zo'n 60 jaar geleden voor een ander doel zijn opgericht. Wel geeft het de afstand aan die in de toekomst overbrugd moet worden. Een nadere analyse per werksoort (binnen de branche ook wel product Markt Combinatie (PMC) genoemd), levert het volgende beeld op:

## Loonwaarde SW-bedrijven per PMC



Figuur 9: inzicht in de 'loonwaarde' per werksoort/PMC



Dit beeld levert een veel genuanceerder beeld op. Er is blijkbaar ook een aantal werksoorten waarbij het veronderstelde gemiddelde van 50% wél gehaald wordt. Dit zijn veelal wel de kleinere PMC's zoals detacheringen, schoonmaak en groenonderhoud. En ja, er zit ook veel vervuiling in omdat gemeenten bij inzet van een Wsw'er niet de eerlijke prijs wil betalen 'omdat die toch al gesubsidieerd wordt'. Oneigenlijk dus, maar wel de realiteit.

De andere realiteit is dat er veel werksoorten zijn waarbij het WML niet – althans niet in voldoende mate – terugverdiend kan worden. Natuurlijk spelen daar vraagstukken omtrent efficiency en prijsstelling een cruciale rol. Tegelijkertijd is het de vraag of een verdere optimalisatie leidt tot de mogelijkheid een hogere loonwaarde te kunnen realiseren. Een nadere verkenning waard lijkt ons. Maar we weten ook dat een aantal werksoorten bij een hogere prijs verdwijnen naar lage lonen landen. Zie hier het vraagstuk omtrent 'werk'! zijn dit de PMC's die te bestempelen zijn als 'werk' zoals bedoeld in figuur 5! Of zijn dit activiteiten die meer het karakter hebben van arbeidsmatige dagbesteding of instrumenten om mensen terug te leiden naar regulier werk? Willen we dat deze werksoorten verdwijnen? Mogen we dan meer subsidie toekennen dan het WML? Bij de Wsw kan dat nog, maar de Participatiewet sluit dit uit. Is dit dan de 'parallele arbeidsmarkt? Zo ja, hoe gaan we hier dan beloningstechnisch mee om? WML met een hogere loonkostensubsidie? Werken met behoud van uitkering? Een basisloon met een aanvullende vergoeding? Eerlijk gezegd hebben wij het antwoord niet en hoeven we dat ook niet te hebben. Belangrijker is dat de discussie daaromtrent gevoerd gaat worden. Maak het inzichtelijk en voer een goed onderbouwde discussie!

### Rol en positie gemeenten

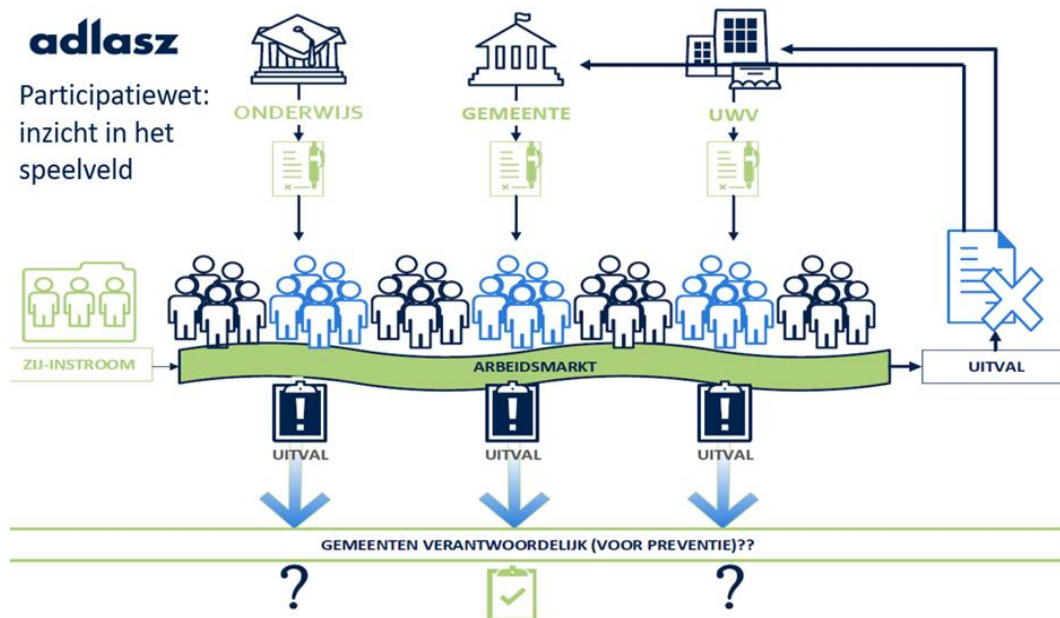
Wat is hier nu de rol van gemeenten, als primair verantwoordelijke van de Participatiewet? Daar zien we een beetje een dubbel verhaal. Enerzijds zien we dat de gemeente als het 'afvalputje' gezien wordt die alle problemen – mede veroorzaakt door andere publieke instanties – maar moet oplossen. Anderzijds zien we een grote worsteling omtrent hun traditionele rol als uitvoerder van de Participatiewet en alle voorlopers daarvan versus de rol en positie van SW-bedrijven. Een duaal beeld derhalve.

### Gemeente als 'afvoerputje'?

Veelal wordt gesteld dat gemeenten moeten anticiperen op zaken die op hen afkomen en preventief maatregelen moeten treffen. Maar ja, die kosten geld en tegelijkertijd is het de vraag of dat wel de verantwoordelijkheid is van gemeenten. Natuurlijk moeten gemeenten vooruit kijken en preventief handelen. Tegelijkertijd is het de vraag of de gemeenten het 'falen' van andere instanties moet 'belonen'. Zomaar een paar – veel voorkomende - voorbeelden uit de praktijk:

- **Einde WW**  
Van gemeenten wordt verwacht dat men deze doelgroep al in de WW-periode oppakt omdat die mensen het 'korst' bij de arbeidsmarkt zitten. Maar als het die mensen met ondersteuning van het UWV niet is gelukt werk te vinden, waarom zou het de gemeenten dan wel lukken? En was het niet de bedoeling van de Wet Suwi dat hier een rol van het UWV verwacht wordt? Heeft het UWV wel al het mogelijke gedaan dan? Waarom geen maatregel bij het UWV omdat het niet gelukt is mensen aan het werk te krijgen?
- **Onderwijs (VSO/PRO)**  
Dit is zo'n beetje de traditionele doelgroep die instroomt in de Wsw. Maar ja, de Wsw is afgesloten, wat nu? Van gemeenten wordt verwacht dat zij vroegtijdig anticiperen. Maar is het niet de opdracht van het onderwijs (OCW) leerlingen met een startkwalificatie klaar te stomen voor de arbeidsmarkt? Zij hebben toch de praktijkvoorzieningen hen daarvoor op te leiden? Waarom moeten gemeenten dit oppakken?

Nu pleiten wij er niet voor dat gemeenten hun handen hiervan aftrekken. Maar er is op zijn minst een gedeelde verantwoordelijkheid. De arbeidsmarkt is continue in beweging en naast de eerder genoemde doelgroepen zijn er ook nog de zij-instromers die om een plaats op de arbeidsmarkt vechten. En ook bij de gemeenten zijn niet alle trajecten gericht op re-integratie even succesvol. Dat betekent dat de druk op gemeenten enorm toeneemt om alle problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt op te lossen. Onderstaande afbeelding laat dat duidelijk zien:



Figuur 10: speelveld aan de onderkant van de arbeidsmarkt

### Gemeentelijke rolopvatting

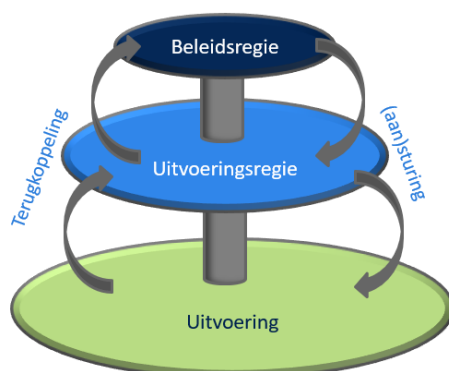
Vanuit historisch perspectief gezien zijn gemeenten (vanaf de jaren 1960) voor de sociale wetgeving uitvoeringsinstanties voor het Rijk. Het Rijk bepaalde wat en hoe invulling gegeven moest worden aan de bijstandswetgeving. Vanaf 2004 is daar langzamerhand verandering in gekomen met als grootste verandering de Participatiewet in 2015. In historisch perspectief dus nog maar kort. Van uitvoerende instantie moest men nu ineens de beleidsregie gaan voeren. Gemeenten worstelen met die ommezwaai en de neiging bestaat met het verkrijgen van de bijbehorende budgetten ook steeds meer uitvoerende taken naar zich toe te trekken. Zo worden SW-bedrijven opgeheven en ingevlochten in de gemeentelijke (al dan niet samenwerkende) sociale dienst. Een logische keuze?

Om dit vraagstuk te analyseren, hanteren wij onderstaande 'regiefontein':

### Zicht op de regierol

#### Rollen

- Opdrachtgever
- Opdrachtnemer
- Ketenmanager
- Onderaannemer
- Inhoudelijk specialist



#### Kenmerken

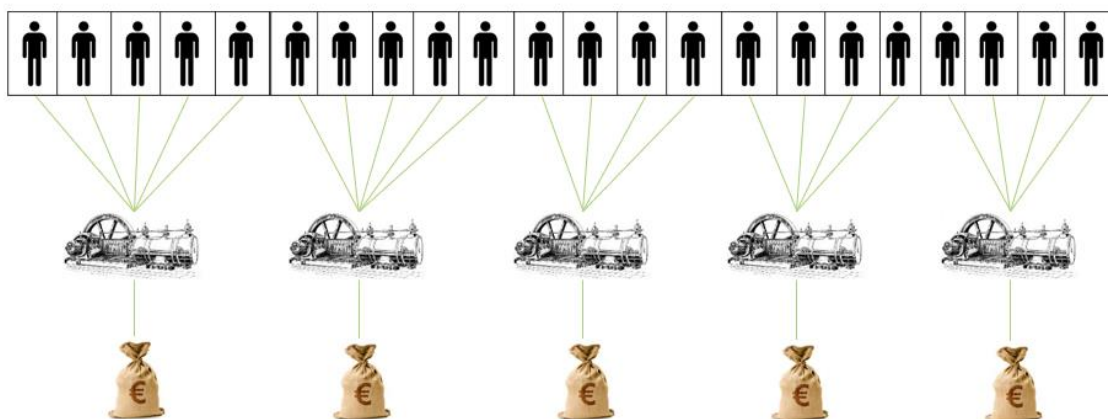
- Bepalen van doelen, resultaten, middelen en voorwaarden
- Bepalen van aanpak
- Sturen op samenhang
- Resultaat verantwoordelijk
- Resultaat verantwoordelijk

Figuur 11: regiefontein



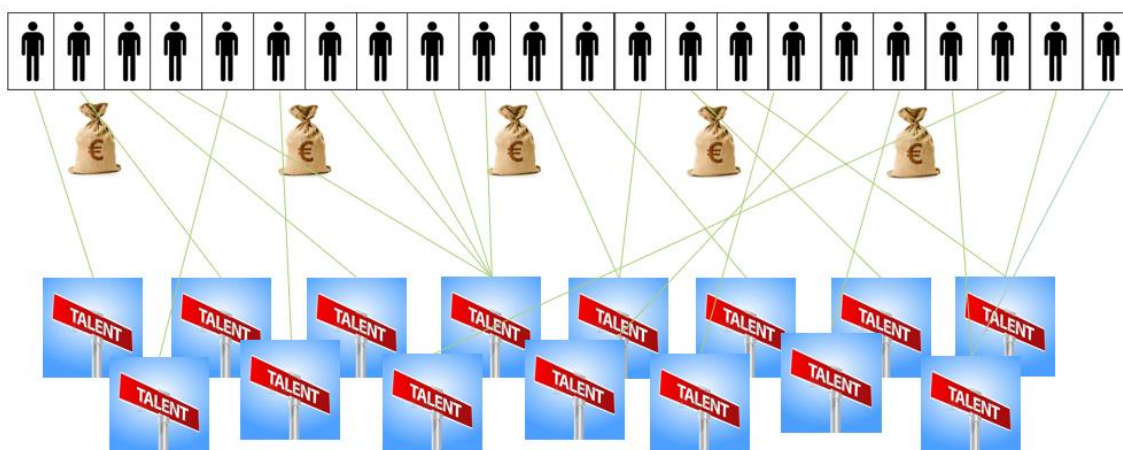
Wij onderkennen drie 'regierollen'. De beleidsregie (WAT), de uitvoeringsregie (HOE) en de feitelijke uitvoering (DOEN). Gemeenten hebben vanuit de wet per definitie de beleidsregisserende rol en kunnen die derhalve niet aan anderen overlaten. Voor de overige rollen bestaat een keuzemogelijkheid. Bij elke keuze hoort een andere aanpak. In onze praktijk zien wij veelal geen duidelijke keuzes en zien we dat de beleidsregisserende rol onderbelicht is gebleven. Soms wordt die op onderdelen zelfs overgelaten aan uitvoerende partners waardoor kennis en kunde niet meer binnen de gemeentemuren aanwezig is.

Als we dit model loslaten op de Participatiewet dan zien we dat de sociale dienst veelal in eigen beheer wordt uitgevoerd, inclusief de re-integratietaken, waarbij op onderdelen wordt ingekocht. Het SW-bedrijf is samen met andere gemeenten georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling. De bemoeienis is vanuit historisch perspectief beperkt en niet ondenkbaar is dat men elkaar op onderdelen beconcurrereert. Het SW-bedrijf wordt afgerekend op het al dan niet realiseren van zwarte cijfers, rekening houdend met de subsidiestroom. Gevolg? Het SW-bedrijf probeert de bedrijfsvoering financieel zo rendabel mogelijk uit te voeren. Zaken als doorstroom, uitstroom en realiseren van loonwaarde blijven onderbelicht. Sterker: de goede SW'ers die ook zou kunnen uitstromen worden binnen de muren van het SW-bedrijf gehouden om zo een rendabele bedrijfsvoering te kunnen realiseren. Sterk vereenvoudigd, ziet dat er als volgt uit:



Figuur 12: werking traditioneel SW-bedrijf

De gedachte achter deze afbeelding is dat het SW-bedrijf de aan hen toegewezen mensen zo optimaal mogelijk inzet om binnen de kaders van de subsidie en regelgeving een zo optimaal mogelijk rendement te realiseren. De vraag is of dit de gedachte van de Participatiewet is? Naar onze mening niet. Een transformatie waarin de waarde van de mens (= de gemeten loonwaarde) centraal staat, ligt meer voor de hand. De waarde en talenten kunnen niet zondermeer gerealiseerd worden op de traditionele werksoorten van het SW-bedrijf. De gedachte is dat de kennis en kunde ingezet wordt bij bedrijven door hen te ondersteunen de waarde ook feitelijk te realiseren, zoals blijkt uit onderstaande afbeelding.



Figuur 13: de werking van de Participatiewet

Daar hoort een andere financiering bij conform figuur 6 in deze notitie. Op deze manier kan de doelgroep integraal benaderd én gefinancierd worden. Het is aan gemeenten dit als zodanig te organiseren. Men mag dit uiteraard allemaal zelf uitvoeren, maar een goede heroriëntatie op rollen en taken ligt meer voor de hand. En wellicht is het SW-bedrijf dan een betere partner voor de uitvoerende rol. Uiteraard moet het SW-bedrijf dan wel uitvoering geven aan die nieuwe opdracht. Niet makkelijk, maar wel mogelijk. Dat blijkt immers uit ons onderzoek. In ons boekje en set aan whitepapers worden daartoe de nodige handvaten geboden.

## Politieke keuzes

Een aantal punten zoals hierboven beschreven vraagt om een landelijke, maatschappelijke discussie en zijn niet zondermeer op te pakken. Een aantal punten is operationeel van aard en is daarmee relatief eenvoudig aan te pakken. Tegelijkertijd is voor een aantal punten de lokale politiek aan zet. Denk aan de aansturing en financiering van het SW-bedrijf en het al dan niet integreren van de sociale dienst. Ook de inrichting van het speelveld is een lokale aangelegenheid, veelal wel samen met andere gemeenten overigens. Een tweetal aanvullende punten willen wij niet onbenoemd laten:

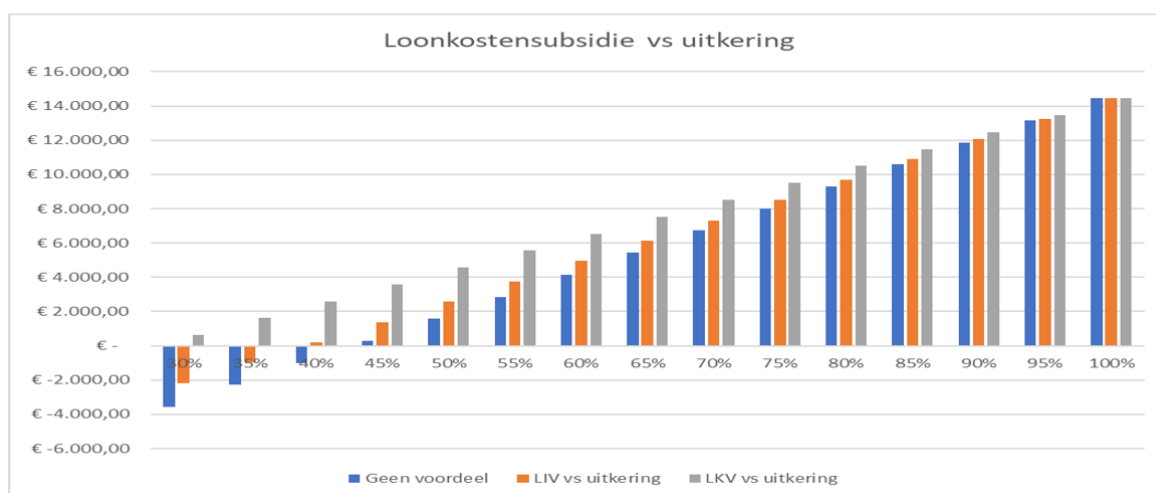
1. Een uitkering versus werken met een loonkostensubsidie (LKS).
2. Al dan niet in eigen beheer bedrijfsmatige activiteiten ontplooiën.

### Ad 1 Uitkering versus loonkostensubsidie

Vanuit de praktijk krijgen wij veelal de vraag wat goedkoper is: mensen in een uitkering houden of laten werken met een loonkostensubsidie. Wij kunnen ondersteunen bij het in beeld brengen van de economische afwegingen. Het is immers uit te rekenen wat de gemiddelde uitkeringskosten zijn en wat de kosten zijn ingeval van loonkostensubsidie. Deze vergelijking is per gemeente verschillend overigens. De gemiddelde kosten zijn immers afhankelijk van de samenstelling van het uitkeringsbestand en het gemiddelde bedrag dat wordt inverdiend als gevolg van neveninkomsten, alimentatie, boetes en zo verder.

Als we uitgaan van het landelijk gemiddeld bedrag aan uitkeringskosten zoals dat ook bij de berekening van het BUIG-budget wordt gebruikt ontstaat het volgende beeld:

## Loonkostensubsidie of uitkering?



Figuur 14: loonkostensubsidie versus uitkeringskosten

Puur en alleen kijkend naar de economische afweging ligt het omslagpunt (zonder fiscale impact) op circa 45% loonwaarde. Dat betekent dus een LKS van 55% ten opzichte van het WML. Wat daarin niet is meegewogen zijn zaken als het ontwikkelpotentieel (groei naar een hogere loonwaarde en wellicht uitstroom) en de maatschappelijke baten van het hebben van werk. Dit zijn dan ook politieke keuzes, waarbij ook de gedachte van de Participatiewet niet uit het oog moet worden verloren: mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt ondersteunen naar zo regulier mogelijke arbeid. Het is nadrukkelijk aan de lokale politiek daar nadere invulling aan te geven.

### **Bedrijfsmatige activiteiten**

Het 'traditionele SW-bedrijf' exploiteert van oudsher een aantal bedrijfsmatige activiteiten voor het aan het werk zetten/houden van de doelgroep. Denk daarbij aan activiteiten als groen, schoonmaak, postverzorging, in- en ompakwerkzaamheden. De vraag is of het binnen de Participatiewet past om dit in stand te houden als het tegelijkertijd de bedoeling is mensen zo regulier mogelijk op de arbeidsmarkt te plaatsen? Wil men met publieke middelen concurreren op een private markt? Zo ja, dan moet uiteraard wel voldaan worden aan de eisen vanuit de Wet Markt en Overheid (WMO). In dat geval zullen alle relevante kosten in het eindproduct berekend moeten worden zodat geen concurrentievoordeel ontstaat. Is dat haalbaar?


Ik hoor u denken: en payroll en detacheren dan? Dat is toch ook een bedrijfsmatige activiteit? En uiteraard is dat zo. Maar als blijkt dat het bedrijfsleven de mensen wel wil plaatsen, maar hetzij niet het werkgeversrisico wil lopen (payroll) dan wel mensen tijdelijk of projectmatig wil inhuren (detacheren), dan is er een alternatief nodig. Een regulier payrollbedrijf en / of uitzendorganisatie zou dat ook kunnen oppakken en ook dat is een lokale keuze. Gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep is er alles voor te zeggen die vanuit het publiek domein te plaatsen; uiteraard wél tegen de fair price voor arbeid. Hetzij voor de prijs van detacheren, hetzij bij de productie/dienstverlening in eigen beheer. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de exploitatie als de gemeten loonwaarde ook feitelijk toegerekend gaat worden aan de activiteiten/werksoorten van het SW-bedrijf? Hoe levensvatbaar is de exploitatie dan? Zijn er nog efficiëncymaatregelen mogelijk? Kan de verkoopprijs omhoog? Allemaal relevante vragen voor een gedegen analyse voorafgaand aan de te maken keuzes. Juist daar is ons onderzoek ook op gericht en daarin leest u meer in het boekje en de diverse whitepapers. Hopelijk is deze informatie nuttig en bruikbaar bij het maken van de juiste keuzes.

### **Gemeentelijke sociale dienst**

Een van de (uitvoerende) partijen in de sociale zekerheidsketen is de (inter)gemeentelijke sociale dienst. Zoals we hiervoor al aangaven is het niet uitgesloten dat die op onderdelen concurreert met andere partijen in de sociale zekerheidsketen, zoals het SW-bedrijf en andere sociale diensten in de arbeidsregio. Een fundamentele (governance) discussie lijkt wenselijk.

Indien de gemeente in het sociaal domein een sturende rol wordt toegedicht, dan wordt het steeds belangrijker te sturen op beschikbare data. Zowel uit ons onderzoek als uit onze dagelijkse praktijk blijkt dat het sturen op data nog geen gewoonged is binnen sociale diensten. De organisatie is ingericht op het rechtmatig verstrekken en beheren van individuele uitkeringen en re-integratietrajecten. Deze informatie genereren tot sturingsinformatie in lijn met de bekende informatiepiramide (strategisch – tactisch – operationeel) is veelal niet vorm en inhoud gegeven. Te denken valt aan data omtrent:

- Slagingspercentage re-integratietrajecten
- Kenmerken van de samenstelling van de doelgroep, bijvoorbeeld conform figuur 3
- Kenmerken waaruit de begeleidingsbehoefte blijkt
- Gemiddeld bedrag aan (neven)inkomsten uit arbeid
- Gemiddeld uitkeringsbedrag per categorie
- Gemiddeld gemeten én gerealiseerde loonwaarde



Door het ontbreken van dergelijke data is het lastig financiële sturing te geven aan de Participatiewet. Onderkend wordt dat de huidige systemen ook niet zondermeer zijn ingericht om dergelijke data te ontsluiten. Tegelijkertijd zijn er voldoende tools die de data uit de systemen zouden moeten kunnen genereren. Belangrijke eis is dat de benodigde data adequaat in de basisregistraties wordt verwerkt. Dat belang lijkt vooralsnog onderbelicht te zijn en heeft onvoldoende de aandacht in de dagdagelijkse praktijk. Zoals uit ons onderzoek blijkt – zie ook de andere whitepapers – geeft die data goede inzichten voor een gerichtere sturing, zowel financieel als inhoudelijk. Indien de data op orde zijn kunnen immers diverse scenario's worden ontwikkeld waardoor snel gestuurd kan worden indien blijkt dat de werkelijkheid afwijkt van het eerder veronderstelde scenario. De kunst is meer te voorzien en verrassingen achteraf te minimaliseren. We horen nog teveel dat de Participatiewet niet financieel stuurbaar is en dat men zich vaak 'overvallen' voelt door eventuele tekorten. Uiteraard is de Participatiewet een zogenoemde 'open eind regeling', maar dat betekent niet dat geen (financiële) sturing mogelijk is. Ons onderzoek heeft dat inzichtelijk gemaakt en wij bieden de handreikingen daar invulling aan te geven.