

Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten



Samenvatting

1. De FNV heeft de ambitie om met andere partners de uitvoering van de Participatiewet voor mensen met een arbeidsbeperking te gaan verbeteren. Hiervoor heeft de FNV het initiatief genomen om te komen tot het recht op werk via het ontwerp van een sociaal ontwikkelbedrijf. In dit rapport wordt geschetst welke werkvormen en randvoorwaarden hiervoor nodig zijn, en zijn deze vervolgens vertaald naar de te verwachten kosten en baten (inleiding).
2. In hoofdstuk 1 wordt een korte beschouwing gegeven van de positieve en negatieve ervaringen met de WSW en de Participatiewet. Met het sociaal ontwikkelbedrijf kunnen goede elementen van de WSW en de Participatiewet behouden blijven en deze de komende jaren verder worden ontwikkeld voor de bestaande en nieuwe doelgroep. De bredere gedifferentieerde dienstverlening uit de WSW vormt het vertrekpunt, is de ambitie gericht op een zo veel mogelijk inclusieve arbeidsmarkt, wordt berekend wat naast het verstrekken van loonkostensubsidie benodigde uitvoeringskosten zijn en verkend wat nodig is om tot passende arbeidsvoorwaarden te komen.
3. Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van het sociaal ontwikkelbedrijf. Het krijgt inhoud door de abstracte termen van 'sociaal', 'ontwikkeling' en 'bedrijf' in te vullen (hoofdstuk 2).
4. Om de maatschappelijke opgave te kunnen realiseren is van belang dat het sociaal ontwikkelbedrijf een samenhangend geheel van verschillende werkvormen en expertise kan bieden. Daarvoor worden vijf werkvormen onderscheiden: directe plaatsingen, individuele detacheringen, externe groepsgewijze plaatsingen bij private werkgevers en bij gemeentelijke opdrachten en intern werk. Bij iedere werkvorm is aangegeven voor welke werknemer/ werkzoekende en voor welke werkgever/ opdrachtgever dit de passende oplossing is, en wat dit voor het inrichten en vormgeven van het ontwikkelbedrijf betekent (hoofdstuk 3).
5. Naast het bieden van de verschillende werkvormen moeten ook organisatorische randvoorwaarden worden ingevuld zoals een integraal arbeidsontwikkelproces, werkgeversnetwerk en fysieke infrastructuur (hoofdstuk 4).
6. Voor de financiering van het sociaal ontwikkelbedrijf is aan de hand van verschillende volumescenario's gekeken welke uitvoeringskosten nodig zijn bij het samenstel van verschillende werkvormen. Onderbouwd wordt dat dit voor de nieuwe doelgroep in de orde van € 7.500 per persoon ligt met een bandbreedte van € 6.800 tot € 8.300 (hoofdstuk 5).
7. Vervolgens wordt ingezoomd op het maatschappelijk rendement. Initieel kost het de overheid aan uitvoeringskosten wat meer, maar met deze investering kan de werknemer toegevoegde waarde gaan realiseren. Het maatschappelijk rendement is zonder enige twijfel positief (€ 7.000 - € 8.500). Dit positieve effect komt vervolgens terecht bij verschillende actoren (werknemers, werkgevers, gemeente en rijksoverheid). Aanbevelingen worden gedaan voor een toekomstbestendige financieringssystematiek zodat ook voor de gemeente het investeren in de doelgroep mogelijk wordt gemaakt (hoofdstuk 6).
8. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 aandacht besteed aan het vraagstuk van passende arbeidsvoorwaarden. Aanvullende voorwaarden bovenop het wettelijk toegestane absolute minimum leiden er toe dat het sociaal ontwikkelbedrijf in zijn rol als werkgever een deel van deze kosten zal moeten financieren. De extra kosten liggen in een bandbreedte van € 1.000 tot € 3.000 per persoon. De aanbeveling wordt gedaan deze kosten generiek voor alle werkgevers op een vergelijkbare wijze te compenseren via een technische aanpassing in de berekeningssystematiek van de loonkostensubsidie.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Inleiding. De maatschappelijke opgave.....	3
1. Het goede behouden en dit verder ontwikkelen	4
2. De ambitie	6
3. Passend werk voor doelgroep en werkgever	8
3.1. Directe plaatsingen.....	8
3.2. Individuele detacheringen.....	9
3.3. Externe groepsgewijs private opdrachtgevers	9
3.4. Extern groepsgewijs publieke opdrachtgevers	10
3.5. Intern werk	10
4. Organisatorische randvoorwaarden.....	12
5. De financiering van het sociaal ontwikkelbedrijf	13
5.1. De beschikbare gemeentelijke middelen	13
5.2. De ontstaansgeschiedenis van het huidige Participatiebudget	14
5.3. Een onderbouwing voor het daadwerkelijk benodigde P-budget	14
6. De maatschappelijke keuze	17
6.1. Het maatschappelijk rendement.....	17
6.2. Aanbevelingen voor een toekomstbestendige financiering	18
7. Arbeidsvoorwaarden voor de nieuwe doelgroep	20
7.1. De arbeidsvoorwaarden voor de nieuwe doelgroep	20
7.2. De kosten van de arbeidsvoorwaarden voor het sociaal ontwikkelbedrijf.....	21

Inleiding. De maatschappelijke opgave

De Participatiewet beoogt sinds 01 januari 2015 om medewerkers met een arbeidsbeperking zo goed mogelijk naar regulier werk te leiden en wanneer dat niet mogelijk is, is er een vangnet van beschermt werk. Vijf jaar na het stopzetten van de nieuwe instroom in de WSW heeft dit landelijk nog niet geleid tot een volwaardig functionerend alternatief waarmee de medewerkers die het nodig hebben het passende werk krijgen

Uit de evaluatie van het SCP van november 2019 blijkt dat de kans op werk voor de doelgroep sterk achterblijft. Daarnaast blijkt ook uit recente CBS-cijfers dat het aantal inactieven ondanks een gunstige conjunctuur toeneemt, en dat de gezamenlijke oproep van de SER nog niet geleid heeft tot een samenhangende sociale infrastructuur in een groot aantal arbeidsmarktregio's ontbreekt en soms verder afbrokkelt.

In deze situatie heeft FNV het initiatief genomen om na gesprekken met verschillende partijen (MINSZW, VNO/NCW, MKB, CNV, VNG, Cedris, Divosa, Ieder(in), LCR, AAVN en VCP) te komen tot een ontwerp voor een recht op ondersteuning naar en tijdens werk via het sociaal ontwikkelbedrijf, om daarmee antwoord te kunnen geven op de maatschappelijke opgave.

De FNV heeft Robert Capel gevraagd om dit ontwerp uit te werken naar de hiervoor benodigde werkvormen en randvoorwaarden, en deze te vertalen naar de kosten en maatschappelijke baten. In dit rapport leest u deze uitwerking.

In hoofdstuk 1 wordt gestart met een korte beschouwingen over de positieve en minder positieve ervaringen met de WSW, en daarna gevolgd door de Participatiewet. Aangegeven wordt dat het sociaal ontwikkelbedrijf het goede van beide kan behouden en dit verder door kan ontwikkelen. Vervolgens wordt in H2 de ambitie van het sociaal ontwikkelbedrijf verwoord en ingezoomd wat de woorden 'sociaal', 'ontwikkelgericht' en 'bedrijfsmatig' naar de praktijk kunnen worden vertaald.

In hoofdstuk 3 is een concrete uitwerking gemaakt welke werkvormen in het sociaal ontwikkelbedrijf gewenst zijn, en daarmee passend zijn voor verschillende medewerkers uit de doelgroep en een breed spectrum van werkgevers/ opdrachtgevers, en in hoofdstuk 4 wordt kort uitgewerkt welke organisatorische randvoorwaarden nodig zijn om dit te realiseren.

De financiële uitwerking van de kosten is gemaakt in hoofdstuk 5, en wordt onderbouwd wat binnen bandbreedtes een passende hoogte is van het Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep. Hoofdstuk 6 laat zien dat een beperkte extra investering in het sociaal ontwikkelbedrijf resulteert in een positief financieel rendement.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de arbeidsvoorwaarden en aangegeven in welke bandbreedte een passende vergoeding voor de doelgroep bovenop het wettelijke minimum kan worden gerealiseerd.

Ik hoop dat dit rapport een bijdrage kan leveren aan de politieke en beleidsmatige discussies over de toekomst van de Participatiewet, en voor de uitvoering handvatten biedt om in de eigen regio met werkgevers en werknemers hiermee aan de slag te gaan.

Robert Capel

30 januari 2020

1. Het goede behouden en dit verder ontwikkelen

De Participatiewet heeft nog niet het beoogde succes gebracht. Inmiddels is een uitgebreide evaluatie verschenen en wordt het politieke gesprek gevoerd wat ons dat leert en welke aanpassingen eventueel nodig zouden zijn in wet- en regelgeving, bedrijfsvoering en/of financiën. In de discussie pleiten sommigen voor 'een terugkeer naar de WSW' terwijl anderen benadrukken dat de inclusieve arbeidsmarkt vooral een kans moet krijgen en een proces van lange adem is.

Dit rapport heeft niet de pretentie om op alle knelpunten in de Participatiewet voor mensen met een arbeidsbeperking een antwoord te geven, maar het ontwerp van 'het sociaal ontwikkelbedrijf' kan een zinvolle inhoudelijke bijdrage leveren in deze discussie. In onderstaande figuur is in een aantal thema's de ervaringen van de WSW gekarakteriseerd met voor- en nadelen¹.

Ervaringen van de WSW	+	-
1. Dienstverlening aan de doelgroep	Een breed gevarieerd aanbod van werksoorten	
2. Inclusiviteit van het werk		Een gering percentage werkt regulier via begeleid werken
3. Financiën		Een oorspronkelijk relatief hoog uniform subsidiebedrag
4. Arbeidsvoorwaarden	Een cao voor de hele doelgroep	Hogere loonschalen relatief duur
5. Rechten voor de doelgroep	Garantie op werk en baan zekerheid	

Op dezelfde wijze zijn voor- en nadelen van de Participatiewet in beeld gebracht.

Ervaringen van de Participatiewet	+	-
1. Dienstverlening aan de doelgroep		Wisselend aanbod, afhankelijk van indicatie
2. Inclusiviteit van het werk	Actieve inzet op directe plaatsing bij werkgevers	
3. Financiën	Loonkostensubsidie op basis van loonwaarde	
4. Arbeidsvoorwaarden		Onduidelijke arbeidsvoorwaarden voor werkbedrijven
5. Rechten voor de doelgroep	Een brede afweging van keuzes in het sociaal domein	Grote verschillen per gemeente en geen afdwingbaar recht

Beide regelingen hebben voor- en nadelen, en deze liggen op verschillende dimensies. Bij het uitwerken van het ontwerp van het sociaal ontwikkelbedrijf is als leidraad genomen dat het goede van zowel WSW als Participatiewet kan worden behouden en worden doorontwikkeld.

De uitvoering van de WSW werd gekenmerkt door een breed aanbod van werkvormen, variërend van intern werk, werken op locatie, groepsdetacheringen, individuele detacheringen en begeleid werken met loonkostensubsidie (de zogenoemde werkladder). Streven was er op gericht om medewerkers waar mogelijk extern te plaatsen. Tegelijkertijd kwam bij de WSW slechts een gering percentage rechtstreeks bij een werkgever in dienst. Met de Participatiewet is een nadrukkelijk beroep gekomen op werkgevers om zelf deze werknemers in dienst te nemen.

¹ Genoemde thema's zijn geregeld onderwerp van gesprek in de sector. Standpunten en meningen hierover zijn niet op basis van ervaringsonderzoek vastgesteld. Weergegeven is in de tabel met + en - de inschatting van de auteur hoe betrokkenen hier gemiddeld genomen naar kijken.

De WSW werd financieel gekenmerkt door een uniform subsidiebedrag dat ongeveer correspondeerde met de hoogte van de loonkosten. Het voordeel van het huidige instrument van loonkostensubsidie is dat deze gebaseerd is op de loonwaarde en daarmee voor werkbedrijven, werkgevers en inleners inzichtelijk wordt gemaakt dat de medewerkers zelf waarde toevoegen en daarvoor betaald dienen te worden.

De arbeidsvoorwaarden zijn in de WSW geregeld met een cao voor de gehele doelgroep. De hogere loonschalen lagen beduidend boven het WML niveau, en daarmee waren zij relatief duur². Anderzijds bood de cao voor de gehele doelgroep rechtszekerheid en gelijkheid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en bood binnen de cao ook ontwikkel- en doorgroeimogelijkheden. Met de Participatiewet is een ondoorzichtige situatie ontstaan waarin voor veel medewerkers van de nieuwe doelgroep bij het ontbreken van een cao het werkgeverschap via een stichting of via een andere intermediair tijdelijk is geregeld.

Tenslotte is er een groot verschil in rechtszekerheid bij WSW versus Participatiewet. Bij de WSW leidde de indicatiestelling WSW voor de gemeente/ werkbedrijf tot vergaande verplichtingen voor het bieden van een dienstbetrekking en passend werk. Als het desbetreffende werk/ werkplek ophield waren gemeenten/ werkbedrijven voor die doelgroep verplicht om voor alternatief werk te zorgen. Bij de Participatiewet is er een ander uiterste: gemeenten maken een eigen beleidsafweging welke instrumenten of voorzieningen worden ingezet voor de doelgroep. Soms is dat werk en een dienstbetrekking, maar vaak ook niet. Tussen gemeenten zijn er grote verschillen in de mate waarin loonkostensubsidie wordt ingezet³. De kans op werk is voor een individu met een arbeidsbeperking daarmee sterk afhankelijk van de beleidskeuzes van de eigen gemeente.

In dit rapport (i) wordt op basis van de positieve ervaringen van de WSW de bredere gedifferentieerde dienstverlening als vertrekpunt genomen, (ii) zijn de ambities gericht op een zo veel mogelijk inclusieve arbeidsmarkt, (iii) wordt bekeken wat naast het verstrekken van loonkostensubsidie volgens de financieringssystematiek van de P-wet de benodigde uitvoeringskosten zijn en (iv) wordt verkend wat nodig is om tot passende arbeidsvoorwaarden te komen.

Met het ontwerp van het sociaal ontwikkelbedrijf blijven daarmee goede elementen van de WSW en de Participatiewet behouden en kunnen deze de komende jaren verder worden ontwikkeld voor de bestaande en nieuwe doelgroep.

² Een nuancering bij het beeld van de 'dure' lonen is dat het overgrote deel van de WSW-populatie zit in de onderste loonschalen O, A, B1 en B2 met een salaris tot maximaal 110% WML. De hoogste loonschalen zijn met name opgebouwde rechten van voor de vorige WSW-herziening (1998). Daarnaast moet bedacht worden dat veel medewerkers mede vanwege hun arbeidsbeperking een deeltijdaanstelling hebben van 0,8 of 0,9 f.t.e.. Het huishoudinkomen ligt dan voor velen op of zelfs beneden het minimumloon.

³ Landelijk is er in de intensiteit waarmee het instrument van loonkostensubsidie wordt ingezet tussen grotere gemeenten een factor 4 verschil tussen de bovenste 25% en onderste 25% van de gemeenten.

2. De ambitie

Het sociaal ontwikkelbedrijf is er voor alle werknemers en werkzoekenden met een arbeidsbeperking die ondersteuning nodig hebben. Het kan hierbij onder andere gaan om werkzoekenden met een indicatie beschut werk of een indicatie banenafpraak. Deze ambitie heeft de FNV symbolisch weergegeven met onderstaande figuur: medewerkers kunnen zich ontwikkelen tot een volgende stap, maar er is altijd een vangnet.



Bij het sociaal ontwikkelbedrijf staat de werknemer en werkzoekende met een arbeidsbeperking centraal, en niet een specifieke indicatiestelling⁴. Het bieden van een sociaal ontwikkelbedrijf door de lokale overheid zou ook niet vrijblijvend moeten zijn. De FNV pleit daarom voor een recht op ondersteuning naar en tijdens werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit recht maakt het mogelijk om in of via het sociaal ontwikkelbedrijf aan het werk te gaan en blijven, waarbij werken in de inclusieve arbeidsmarkt het uitgangspunt blijft.

In onderstaande tabel is in samenspraak met de FNV een nauwere omschrijving gegeven wat de ambitie van het sociaal ontwikkelbedrijf inhoudt. Het is sociaal, ontwikkelgericht, bedrijfsmatig en beschikbaar in alle arbeidsmarktregio's. Dit biedt daarmee handvatten voor gemeenten en arbeidsmarktregio's om te beoordelen in welke mate de huidige uitvoeringsorganisaties daartoe al zijn ingericht.

Sociaal omdat	<ul style="list-style-type: none">• een passende, betaalde baan bij een reguliere werkgever het streven is en intern passend werk is voor wie dat (nog) niet haalbaar / passend is• de sociale omgangsvormen zelfvertrouwen geven en medewerkers kunnen groeien maar ook kunnen terugvallen• een ieder zichzelf kan zijn en geaccepteerd wordt• oog is voor de medemens met zijn mogelijkheden en zijn eigenaardigheden• kansen worden geboden en met begeleiding de mogelijkheden om deze te verzilveren
Ontwikkelgericht omdat	<ul style="list-style-type: none">• iedere medewerker recht heeft op ontwikkeling en daarvoor voldoende middelen beschikbaar zijn• medewerkers gemakkelijk van werk naar werk kunnen switchen bij ontwikkeling en terugval, maar ook van werk kunnen veranderen vanwege variëteit en diversiteit• scholieren leren te werken• je geholpen wordt een sprong te wagen, mag misspringen en kan terugvallen• waar begeleiders en opleiders werken die expertise hebben van de doelgroep en de daarbij horende mogelijkheden en uitdagingen

⁴ De Participatiewet kent verschillende doelgroepen die ondersteuning behoeven, maar vaak niet geïndiceerd zijn zoals jongeren en statushouders. Vice versa zijn er ook mensen met een indicatiestelling die grotendeels op eigen kracht aan het werk kunnen komen.

Een bedrijf omdat	<ul style="list-style-type: none"> • de benodigde functionaliteiten voor het duurzaam naar en tijdens werk begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking elkaar versterken • doorlopende instroom, uitstroom en doorstroom zorgen voor continuïteit en ontwikkeling • het werknemerschap en werkgelegenheid centraal staan • werknemers er bij horen, en met hun werk het verschil maken • kansen voor passend werk en nieuwe opdrachten volop worden benut • bedrijfsmatig wordt gewerkt. Bedrijfsprocessen zijn er op gericht om resultaten (duurzame werkgelegenheid en ontwikkeling) te behalen, en een toegevoegde waarde te realiseren die past bij de mogelijkheden van de individu • de leiding van het bedrijf verantwoordelijk is voor het welzijn van zijn medewerkers
In alle regio's want	<ul style="list-style-type: none"> • ten minste één sociaal ontwikkelbedrijf per arbeidsmarktregio • afhankelijk van grootte van regio/ subregio's zijn meerdere bedrijven denkbaar • een minimale schaalgrootte om een integraal aanbod van activiteiten en dienstverlening te kunnen bieden • een minimale schaalgrootte voor het garanderen van voldoende diversiteit en variëteit in soorten werk en opleidingsmogelijkheden • een minimale schaalgrootte om op een professionele wijze invulling te geven aan de taken en verantwoordelijkheden van het werkgeverschap • reistijd voor de doelgroep beperkt blijft, eventueel via lokale vestigingen

Er is veel werk is te verzetten om dit in alle regio's te kunnen realiseren. De ene regio is verder in het realiseren van de ambitie dan de andere regio en de afgelopen jaren is in een aantal regio's de hiervoor benodigde infrastructuur afgenomen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de financiële randvoorwaarden om dit mogelijk te maken.

3. Passend werk voor doelgroep en werkgever

Om de sociale en ontwikkelopgave te kunnen realiseren voor een bredere doelgroep van werknemers en werkzoekenden met een arbeidsbeperking en werkgevers/ opdrachtgevers is van belang dat het sociaal ontwikkelbedrijf een samenhangend geheel van verschillende werkvormen en expertise kan bieden. In dit rapport worden daarvoor vijf werkvormen onderscheiden, waarmee het sociaal ontwikkelbedrijf concreet wordt gemaakt.



Bij deze werkvormen wordt achtereenvolgens ingegaan op de vraag voor welke werknemer/ werkzoekende en voor welke werkgever/ opdrachtgever dit de passende oplossing is, en wat dit voor het inrichten en vormgeven van het ontwikkelbedrijf betekent.

3.1. Directe plaatsingen

De directe plaatsing bij de reguliere werkgever wordt gezien als het gewenste (eind)doel van de Participatiewet. De werknemer/werkzoekende die mogelijk na een aantal ontwikkelstappen uiteindelijk in staat is om individueel aan de slag te gaan bij een werkgever. De werkgever is in de gelegenheid deze medewerker in dienst te nemen en voor langere termijn aan zich te binden. Het ontwikkelbedrijf faciliteert en ondersteunt werknemer en werkgever. In onderstaande tabel is dit schematisch uitgewerkt.

Voor de werknemer/ werkzoekende die:	<ul style="list-style-type: none"> • in staat is buiten de beschermde werkomgeving van het ontwikkelbedrijf bij de externe opdrachtgever individueel aan de slag te gaan • waar nodig ondersteund wordt door een jobcoach maar grotendeels zelfstandig kan werken
Voor de werkgever die:	<ul style="list-style-type: none"> • zich langere tijd aan deze medewerker wil binden • de medewerker volwaardig onderdeel laat zijn van de organisatie • bereid is/ in staat is om de medewerker zelf in dienst te nemen • salaris wil betalen voor het werk dat geleverd wordt (met loonkostensubsidie naar loonwaarde als compensatie)
Voor het ontwikkelbedrijf betekent dit dat deze:	<ul style="list-style-type: none"> • ondersteunt en faciliteert met loonkostensubsidie en inzet van een jobcoach • een terugvaloptie en vangnet biedt wanneer de directe plaatsing onverhoopt stopt • een professionele ondersteuningsorganisatie is met kennis van sectoren en begeleiding

3.2. Individuele detacheringen

Voor een aantal werkgevers zal het niet de passende oplossing zijn om een medewerker met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Onbekendheid met de doelgroep, onzekerheden in de eigen bedrijfsvoering, de samenstelling van het functiegebouw, en eventuele flexibele schil voor ondersteunende processen, maar ook administratieve lasten en de complexiteit van de hiermee gemoeide regels, kunnen er toe leiden dat werkgevers de voorkeur er aan geven dat het formele werkgeverschap elders wordt belegd. Individuele detacheringen kunnen dan een passende oplossing zijn. In onderstaande tabel is dit uitgewerkt.

Voor de werknemer/ werkzoekende die:	<ul style="list-style-type: none">• in staat is buiten de beschermde werkomgeving van het ontwikkelbedrijf bij de externe opdrachtgever individueel aan de slag te gaan• waar nodig ondersteund wordt door een jobcoach maar grotendeels zelfstandig kan werken
Voor de inlener die:	<ul style="list-style-type: none">• zich langere tijd aan deze medewerker wil binden• de medewerker onderdeel laat zijn van de organisatie• een passend inleentarief naar loonwaarde wil betalen voor het werk dat geleverd wordt en bereid is een administratieve opslag voor de detachingsfaciliteit te betalen
Voor het ontwikkelbedrijf betekent dit dat deze:	<ul style="list-style-type: none">• een publieke detachingsfaciliteit biedt van waaruit het werkgeverschap formeel wordt vormgegeven en een jobcoach die wanneer nodig de medewerker en de werkgever op de werkvloer ondersteunt• slagkracht in de backoffice vereist en daarmee een minimale schaalgrootte

3.3. Externe groepsgewijs private opdrachtgevers

In de voorgaande twee werkvormen bleek dat individueel kunnen werken bij een werkgever de nodige eisen aan de medewerker stelt, als ook aan de werkgever. Ervaring uit de WSW is dat een aantal medewerkers niet goed in staat is om individueel in een reguliere werkomgeving te werken en er bij gebaat is dat zijn werk in groepsverband met meerdere collega's met een arbeidsbeperking en met een ervaringsdeskundige leidinggevende wordt uitgevoerd. In deze situatie kan een passende oplossing zijn dat groepsgewijs medewerkers bij private inleners/ opdrachtgevers worden geplaatst. In onderstaande tabel is dit uitgewerkt.

Voor de werknemer/ werkzoekende die:	<ul style="list-style-type: none">• in staat is buiten de beschermde werkomgeving van het ontwikkelbedrijf bij de private opdrachtgever aan de slag te gaan• goed tot zijn recht komt als hij/zij in een groepje werkt en een chef of meewerkende voorman/- vrouw heeft die meekijkt en meehelpt• repeterende handelingen kan verrichten• gebaat is bij trainen van werknemersvaardigheden in een werksetting onder deskundige begeleiding of het leren van vakvaardigheden
Voor de inlener/ opdrachtgever die:	<ul style="list-style-type: none">• werkprocessen wil laten uitvoeren door de doelgroep• die behoefte heeft aan een langdurig partnerschap met een sociaal ontwikkelbedrijf• een inleentarief naar loonwaarde wil betalen voor het werk dat geleverd wordt inclusief een opslag voor de geleverde diensten
Voor het ontwikkelbedrijf betekent dit dat deze:	<ul style="list-style-type: none">• een publieke detachingsfaciliteit biedt met tarieven op basis van individuele loonwaarden. Ook is een mogelijkheid om in overleg met de inlenende partij in groepsverband een gemiddelde loonwaarde voor de gehele groep af te spreken, of prestatieafspraken te maken van de te realiseren productie of diensten op basis van de verwachte loonwaarde• een professionele ondersteuning biedt met kennis van de sector en werkprocessen• het aannemen van groepsopdrachten slagkracht vereist en een minimale schaalgrootte

3.4. Extern groepsgewijs publieke opdrachtgevers

Deze werkvorm is grotendeels vergelijkbaar met de vorige werkvorm. Het verschil zit vooral in de soort opdrachtgever. Ervaring uit de WSW was dat voor de 'middengroepen' de eigen gemeenten geschikt en passend werk hebben. Bijvoorbeeld werk in de groenvoorziening, schoonmaak van grotere gemeentelijke gebouwen, catering en postbezorging. Onder de WSW maakten deze gemeentelijke opdrachten circa 40% van de totale omzet uit. Verschillende keuzes zijn mogelijk hoe gemeenten deze opdrachten ook door de nieuwe doelgroep kunnen laten uitvoeren: door middel van een private opdracht met social return vereisten (een bepaald percentage van de medewerkers uit de doelgroep), een groepsdetachering naar de eigen gemeentelijke groenafdeling of een integrale opdracht naar de business unit van het sociaal ontwikkelbedrijf. Een mogelijkheid is dat gemeenten zich een beleidsdoel stellen dat een bepaald aandeel van het werk door gemeentelijke opdrachten wordt ingevuld. In onderstaande tabel is deze werkvorm uitgewerkt.

Voor de werknemer/ werkzoekende die:	<ul style="list-style-type: none">• goed buiten fysiek kan werken zoals in groen, schoonmaak, catering en post• goed tot zijn recht komt als hij/zij in een groepje werkt en een chef of meewerkende voorman/- vrouw heeft die meekijkt en meehelpt• repeterende handelingen kan verrichten• gebaat is bij trainen van werknemersvaardigheden in een werksetting onder deskundige begeleiding of het leren van vakvaardigheden
Voor de inlenende/ opdracht gevende gemeente die:	<ul style="list-style-type: none">• werk wil bieden voor de doelgroep• als opdrachtgever passend werkt heeft• een inleentarieff naar loonwaarde wil betalen voor het werk dat geleverd wordt inclusief een opslag voor geleverde diensten
Voor het ontwikkelbedrijf betekent dit dat deze:	<ul style="list-style-type: none">• medewerkers aan het werk heeft via een eigen uitvoering door het sociaal ontwikkelbedrijf, een groepsdetachering vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf bij de gemeentelijke groenafdeling of afspraken met een private partij waarin zij een gemeentelijke opdracht/ aanbesteding uitvoeren, met de verplichting een aantal medewerkers uit de doelgroep vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf in te zetten (SROI)• alle drie de vormen zijn mogelijk, en zijn in het land positieve en negatieve ervaringen mee opgedaan. Ongeacht de precieze vorm is het wenselijk dat met de gemaakte afspraken het volume van de werkgelegenheid voor de doelgroep en de kwaliteit van de begeleiding wordt geborgd

3.5. Intern werk

Tenslotte is er een groep medewerkers die gebaat is bij werken in een interne omgeving. Dit kunnen medewerkers zijn met een indicatie beschut maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Sommige van deze medewerkers kunnen met intensievere begeleiding ook groepsgewijs bij andere werkgevers werken. Daarnaast zijn er ook medewerkers zonder indicatiestelling beschut die voor kortere of langere termijn gebaat zijn bij een interne werkomgeving. De opdrachtgevers zijn bereid werk uit te besteden aan het sociaal ontwikkelbedrijf en daarvoor een passende prijs te betalen, in overeenstemming met de loonwaarde. In onderstaande tabel is dit uitgewerkt.

Voor de werknemer/ werkzoekende die:	<ul style="list-style-type: none">• niet goed buiten fysiek kan werken• soms een prikkelarme omgeving nodig heeft• eenvoudige seriële of repeterende handelingen kan verrichten• soms beschikt over vakkennis en –vaardigheden maar door omstandigheden tijdelijk niet extern kan werken.• gebaat is bij trainen van werknemersvaardigheden in een werksetting onder deskundige begeleiding of het leren van vakvaardigheden
Voor de opdrachtgever die:	<ul style="list-style-type: none">• ondersteunende bedrijfsprocessen wil uitbesteden• een passende prijs naar loonwaarde betaalt voor de gewerkte uren

	<ul style="list-style-type: none"> • behoefte heeft aan kwaliteit en betrokkenheid boven snelheid
Voor het ontwikkelbedrijf betekent dit dat deze:	<ul style="list-style-type: none"> • meerdere opdrachtgevers heeft vanwege risicospreiding en diversiteit van soorten werk • geen verborgen subsidiëring doet aan werkgevers/ ondernemers. Deze betalen een eerlijke prijs voor het geleverde werk • bij de opdrachtgever zelf de werkzaamheden uitvoert of in de werkplaats van het eigen sociaal ontwikkelbedrijf • geen nieuwe producten in de markt zet waarbij het sociaal ontwikkelbedrijf een eigen marketing voert, en in concurrentie gaat met andere bedrijven. Er worden wel halfproducten gemaakt, van business to business • diversiteit en kwaliteit vereist regionale schaalgrootte

Met deze vijf werkvormen in samenhang kan een passend antwoord gegeven worden op de diversiteit in de brede groep van werknemers en werkzoekenden uit de doelgroep en de verschillende wensen en mogelijkheden die werkgevers, inleners en opdrachtgevers hebben voor het bieden van een dienstbetrekking, een detacheringsovereenkomst of een werkopdracht.

In bovenstaande paragrafen ligt de focus op de werkenden en werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Ook kunnen verschillende onderdelen van het sociaal ontwikkelbedrijf goed dienen voor het trainen van werknemersvaardigheden of het opdoen van vakvaardigheden voor een bredere doelgroep, zowel in het eigen ontwikkelbedrijf als onder begeleiding bij andere werkgevers, opdrachtgevers en inleners. Daarnaast is het ook goed mogelijk dat het sociaal ontwikkelbedrijf activiteiten verricht in het kader van arbeidsmatige dagbesteding en/of bijvoorbeeld bijstandsklanten zonder arbeidsbeperking bemiddelt naar reguliere uitstroom.

Het is niet de pretentie van dit rapport om met het voorliggende ontwerp van het sociaal ontwikkelbedrijf de gewenste uitvoeringsorganisatie voor het sociale domein te schetsen. Het is een ontwerp, en daarmee geen blauwdruk voor de gewenste organisatiestructuur.

- het sociaal ontwikkelbedrijf kan de uitvoeringsorganisatie zijn voor het uitvoeren van deze taken van de Participatiewet
- het sociaal ontwikkelbedrijf kan eventueel ook aanverwante en aanvullende taken uitvoeren in het kader van de Participatiewet en het bredere sociaal domein
- het sociaal ontwikkelbedrijf kan ook een hecht verankerd samenwerkingsverband zijn tussen twee uitvoeringsorganisaties die partners zijn in de keten en waarmee in gezamenlijkheid de maatschappelijke opgave wordt vervuld.
- het sociaal ontwikkelbedrijf kan eigendom zijn van een of meer samenwerkende gemeenten, maar ook andere juridische vormen zijn mogelijk.

4. Organisatorische randvoorwaarden

Om het samenhangend geheel van vijf werkvormen en expertise te kunnen realiseren moeten verschillende organisatorische randvoorwaarden nader worden ingevuld.



In onderstaande tabel worden de belangrijkste elementen toegelicht.

Een integraal arbeidsontwikkelproces	<ul style="list-style-type: none"> • het sociaal ontwikkelbedrijf heeft zijn medewerkers goed in beeld. Van iedere medewerker is bekend dat er sprake is van een ontwikkelstap omhoog, een stap opzij of dat een stapje terug aan de orde is • in een persoonlijk plan worden de afspraken vastgelegd en wederzijds de inspanningen daartoe bevestigd • ervaring vanuit de WSW was dat jaarlijks circa 20% van de medewerkers van werkplek wisselt, zowel omhoog als omlaag. Dit betekent dat ook in het op niveau houden van de doelgroep tijd, aandacht en energie gestopt moet worden • systeemondersteuning waarmee de voortgang, ontwikkelafspraken en concrete werkstappen kunnen worden gemonitord • een capaciteitsplanning voor de verschillende werkvormen en soorten werk waarmee rekening gehouden met de verwachte ontwikkeling van de medewerkers
Een werkgeversnetwerk in de regio	<ul style="list-style-type: none"> • medewerkers uit de doelgroep werken niet alleen in de eigen gemeente maar ook in de regiogemeenten en soms ook daar buiten. Creëren van passend werk is daarmee een regionaal vraagstuk • de passende vacature bestaat niet of nauwelijks. Functies en werkprocessen moeten daarvoor worden aangepast • om dit succesvol te doen is het van belang dat de accountmanager/ acquisiteur de taal van de ondernemer/ werkgever spreekt • ervaring leert dat als er al langer sprake is van een vaste zakelijke relatie, bijvoorbeeld een detacheringsovereenkomst, dat de werkgever eerder bereid is nieuwe zakelijke afspraken te maken.
Een fysieke infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • direct een plek beschikbaar bij terugval • periodiek nieuwe plekken beschikbaar en vacatures • mogelijkheden tot leerwerkplekken en eventueel leren van vakvaardigheden • leidinggevend kader dat ter plekke kan observeren, coachen en begeleiden • infrastructuur deels in eigen publiek beheer, infrastructuur ook mogelijk bij ketenpartners en opdrachtgevers

5. De financiering van het sociaal ontwikkelbedrijf

5.1. De beschikbare gemeentelijke middelen

De gemeente is dankzij de decentralisatie van de Participatiewet primair aan zet om de passende werkplek voor de werknemer/ werkzoekende te realiseren. Zij beschikt daarvoor over middelen uit drie verschillende budgetten.

BUIG-budget	Vanuit het BUIG budget worden bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies gefinancierd. De verdeling van het landelijk budget naar gemeenten verschilt naar grootte van de gemeenten; deels op basis van objectieve criteria (> 40.000 inwoners) of gedeeltelijk op basis van historische uitgaven (< 40.000 inwoners).
Participatiebudget	Dit budget kent een zogenoemd 'klassiek' deel dat kan worden ingezet voor reïntegratietrajecten van bijstandsgerechtigden en is vanaf 2019 in het gemeentefonds gestopt. Naast middelen voor de uitvoering van de WSW betreft het de uitvoeringskosten voor de nieuwe doelgroepen. De verdeling van het landelijk budget naar gemeenten is gebaseerd op een historisch aandeel Wajong-populatie. En is daarmee een wat gekunstelde en verouderde maatstaf.
Gemeentefonds	Tenslotte ontvangt de gemeente middelen voor uitvoeringskosten in Algemene Uitkering. Deze verdeling is gebaseerd op een groot aantal criteria.

Voor gemeenten is een complexe afweging of het samenspel van deze drie beschikbare budgetten toereikend is om mensen met een arbeidsbeperking naar een passende werkplek/ dienstbetrekking te begeleiden. In eerdere publicaties is de werking van deze verschillende budgetten en de wisselwerking uitgebreid beschreven⁵. Op dit moment (januari 2020) worden er in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoeken uitgevoerd naar onder andere de financierbaarheid van de Participatiewet en de verdeelsystematiek van het BUIG-budget.

In dit rapport ligt de focus op de vraag of het *Participatiebudget* voor de nieuwe doelgroep toereikend is, en welke aanpassingen mogelijk gewenst zijn, om financiering van het sociaal ontwikkelbedrijf mogelijk te maken.

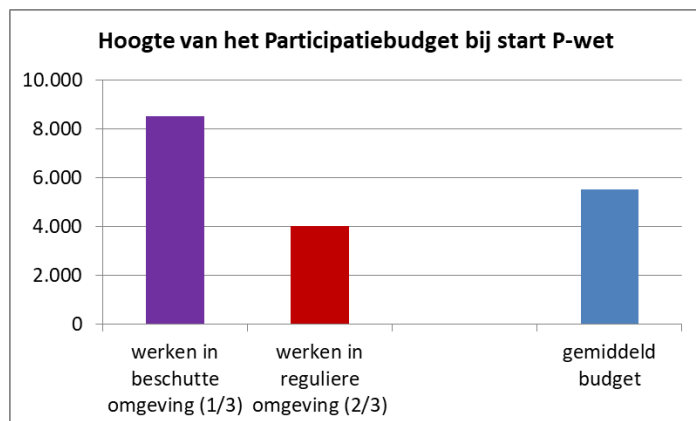
Achterliggende gedachte hierbij is dat landelijk de loonkostensubsidies in principe volledig gefinancierd kunnen worden uit het BUIG-budget. Voor het landelijk budget is immers vastgelegd dat de totale middelen toereikend moeten zijn. Door conjuncturele schommelingen kunnen de uitgaven in een jaar hoger of lager uitpakken, maar wordt in een volgend jaar het landelijke budget aangepast zodat dit toereikend is. Dit betekent – volgens de huidige systematiek - dat als er meer werknemers zijn die met loonkostensubsidie aan het werk komen, dat het daarvoor benodigde macrobudget wordt aangepast. Hetzelfde mechanisme geldt ook als er bijvoorbeeld meer werknemers met lagere loonwaarden en dus met hogere loonkostensubsidie aan het werk komen, dat deze extra uitgaven ook in het macrobudget worden verwerkt. Naast de hoogte van het landelijk beschikbare budget speelt er ook een verdeelvraagstuk, namelijk welk aandeel een specifieke gemeente krijgt. Of en in welke mate dit verdeelvraagstuk ook van invloed is op de financierbaarheid van het sociaal ontwikkelbedrijf komt in paragraaf 5.5. aan de orde.

Naast de uitvoeringskosten door het sociaal ontwikkelbedrijf zijn de overige structurele uitvoeringskosten bij de gemeente beperkt. Het gaat dan met name om het administratief verstrekken van een loonkostensubsidie. Bij een goed uitgelijnd administratief proces is dit ongeveer € 500 per persoon, en daarmee van een andere orde dan de uitvoeringskosten van een bijstandsuitkering (€ 3.000).

⁵ Zie bijvoorbeeld het rapport Aantallen en Financiën Participatiewet (Berenschot november 2018)

5.2. De ontstaansgeschiedenis van het huidige Participatiebudget

Bij de start van de Participatiewet is bij het beschikbaar stellen van het budget voor de nieuwe doelgroep door de Rijksoverheid uitgegaan van een gemiddeld bedrag van € 5.500⁶.



Dit gemiddelde bedrag was gebaseerd op enkele technische aannames:

Aannames	Toelichting
1. Differentiatie naar verschillende regelingen	Onderscheid werd gemaakt naar werk in reguliere omgeving en beschermt werk.
2. De hoogte van het bedrag	Bij het werken in een reguliere omgeving werd de hoogte van de uitvoeringskosten van € 4.000 als toereikend beschouwd en voor beschermt op € 8.500. Deze bedragen zijn destijds normatief vastgesteld op basis van beschikbaar budget zonder onderliggende bedrijfseconomische kengetallen.
3. De verwachte intensiteit van de regelingen	De verwachte verhouding tussen beide regelingen was gebaseerd op een verdeling van 2/3 regulier en 1/3 beschermt. De optelsom van $2/3 * € 4.000$ en $1/3 * € 8.500$ leidde tot het gemiddelde budget van €5.500 ⁷ .

5.3. Een onderbouwing voor het daadwerkelijk benodigde P-budget

Voor een onderbouwing van de daadwerkelijk benodigde uitvoeringskosten van het sociaal ontwikkelbedrijf wordt op een vergelijkbare wijze gekeken naar de differentiatie, de hoogte van kosten en verwachte intensiteit.

Aannames	Toelichting
1. Differentiatie naar verschillende werkvormen	Uit de analyse bleek dat mede afhankelijk van de mogelijkheden van de medewerkers en de wensen van de werkgevers/ opdrachtgevers verschillende werkvormen kunnen worden ingezet. Onderscheiden worden vijf werkvormen.
2. De hoogte van het bedrag	In de situatie waarin medewerkers direct geplaatst kunnen worden naar een reguliere werkgever lijkt een kostenniveau van € 5.000 toereikend. Hiermee kunnen kosten worden gefinancierd zoals de inzet van een jobcoach, acquisitie, loonwaardemeting, en een persoonlijk opleidingsbudget. Bij de andere werkvormen is sprake van meerkosten bijvoorbeeld van werkgeverschap zoals P&O en financiële administratie of kosten van direct leidinggevenden en infrastructuur. Dan zijn de kosten in de orde van € 8.000 tot € 11.000.

⁶ Dit betreft de oorspronkelijke bedragen uit MvT Participatiewet. In de jaren daarna hebben verschillende wijzigingen plaatsgevonden in de bedragen door prijsbijstellingen en correcties. Eerst is het bedrag aan beschermt werk opgelopen tot € 8.700 en daarna dankzij LPO-correcties teruggelopen naar € 7.200 in 2020. Omwille van de eenvoud wordt in dit rapport uitgegaan van de bij de gemeenten en uitvoeringsorganisaties herkenbare cijfers bij de start van de Participatiewet.

⁷ In dit bedrag is rekening gehouden met de vervangingsvraag van de WSW en niet met instroom vanuit de voormalige Wajong. Als hier wel rekening mee gehouden wordt, ligt het feitelijk beschikbare gemiddelde bedrag per persoon beduidend lager (in orde van € 3.000 per persoon).

In onderstaande tabel is een onderbouwing gegeven van de benodigde uitvoeringskosten voor de vijf verschillende werkvormen. Hiervoor is een aantal kostensoorten in beeld gebracht die afhankelijk van de desbetreffende werkvorm wel, niet of in mindere mate worden ingezet. Vervolgens is aan de hand van een aantal kengetallen berekend wat de uitvoeringskosten van de desbetreffende werkvorm dan zijn. Een belangrijke uitgangspunt hierbij dat de in rekening gebrachte tarieven voor de detacheringen en de uitgevoerde opdrachten in lijn zijn met de loonwaarde van de medewerkers die de werkzaamheden uitvoeren. Als dat tarief op een lager niveau zou liggen, dan zou de inlener/opdrachtgever immers extra gesubsidieerde arbeid van de overheid ontvangen. Daarnaast is rekening gehouden met mogelijkheden om met name in het geval van individuele detacheringen een deel van de eigen uitvoeringskosten door middel van een kostenopslag bij de opdrachtgever/ inlener in rekening te brengen⁸.

	Jobcoach/ begeleiding	Acquisitie	Leiding	Fysieke infra	Overhead	Loonwaard emeting	Opleiding	P&O/ Fin/ SA-adm	Opslag voor de inlener	Som
Directe plaatsing	1.500	1.000	n.v.t.	n.v.t.	500	500	1.500	n.v.t.	n.v.t.	5.000
Individuele detachering	1.500	1.000	n.v.t.	n.v.t.	500	500	1.500	1.500	-1.500	5.000
Groepsdeta privaat	1.000	500	2.500	n.v.t.	1.000	500	1.500	1.500	-500	8.000
Gemeentelijke opdrachten	1.000	500	2.500	n.v.t.	1.000	500	1.500	1.500	-500	8.000
Intern werk	500	500	2.000	3.000	1.500	500	1.500	1.500	n.v.t.	11.000

Toelichting op de kengetallen

Jobcoach/ begeleiding	Bij directe plaatsingen en individuele deta caseload van 1 : 40; bij grotere groepen 1 : 60
Acquisitie	Kosten betreffen inzet acquireurs, website, communicatiemiddelen etc. Bij grotere groepen relatief kleiner
Leiding	Leidinggevend kader in kleinere groepen 1 : 20 tot 1 : 30
Fysieke infra	Betreft met name bedrijfsruimte, magazijn, werkplaats etc. Voor een interne/beschutte plek circa 3.000
Overhead	Geldt voor ieder uitvoeringsbedrijf. 25% van voorgaande categorieën
Loonwaardemeting	Marktconform tarief
Opleiding	Bij aanvang vaak intensiever traject (3.000 - 4.000). Periodieke bijscholing (500-1000). Gemiddeld circa 1.500
P&O/ Fin/ SA-adm	Marktconform tarief (P&O + Salarisadministratie. Financiën circa 500)
Opslag voor de inlener	Aanname is dat werkgever bij een detachering bereid is een opslag te financieren ter dekking van P&O/Fin/SA. Veronderstelling is dat voor de inlener er geen sprake mag zijn van een kostenvoordeel i.v.m. een directe plaatsing

3. De verwachte intensiteit van de werkvormen	Gezien de samenstelling van de doelgroep en de wensen/omstandigheden van de werkgever/ opdrachtgever is het niet aannemelijk dat vrijwel de gehele doelgroep direct geplaatst kan worden. Uit eerdere onderzoeken bleek dat een groot aantal werkgevers bereid is een enkele werknemer in dienst te nemen, en het aantal private werkgevers dat grotere aantallen werknemers in dienst neemt, beperkt is. Aan de hand van drie volumescenario's is berekend wat het effect is op de gemiddelde uitvoeringskosten.
---	---

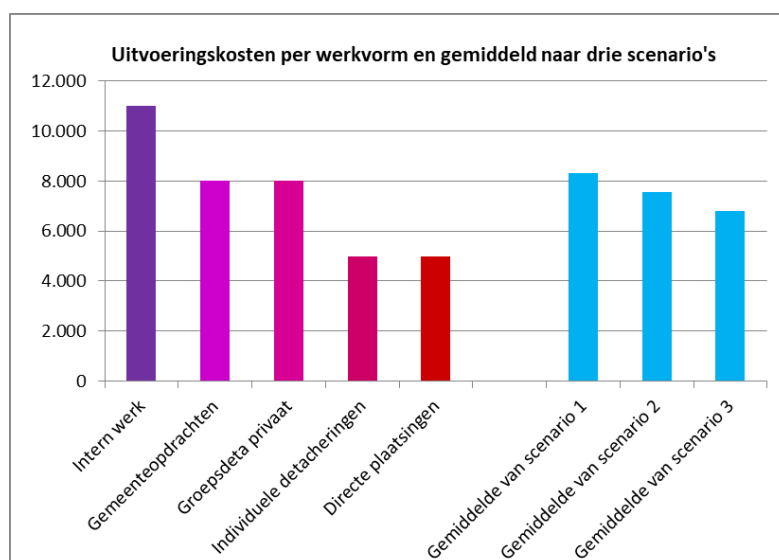
Scenario 1 is een wat behoedzaam scenario waarin het sociale ontwikkelbedrijf een relatief groot aandeel van de medewerkers in het eigen bedrijf in dienst heeft. Dit scenario is vergelijkbaar met de huidige situatie bij veel sociale werkbedrijven die de afgelopen jaren al fors tijd en aandacht hebben gestopt in het zoveel mogelijk regulier plaatsen van de WSW-medewerkers. Scenario 3 is een veel verdergaand optimistisch en ambitieus scenario waarin een groot aantal medewerkers direct geplaatst kan worden bij reguliere werkgevers, en het maar in beperkte mate nodig blijkt om medewerkers intern te plaatsen of via gemeentelijk werk en groepsdetacheringen aan het werk te zetten. Scenario 2 is opgenomen als een mogelijke tussenvariant. Het is denkbaar dat de eerstkomende jaren sociaal ontwikkelbedrijven starten in scenario 1 en dat het gaandeweg mogelijk wordt om bij meer werkgevers en in grotere aantallen medewerkers direct te plaatsen, en dat scenario 2 en 3 op termijn haalbaar gaan worden.

⁸ In de uitvoeringspraktijk bij de WSW zijn er soms ook lagere uitvoeringskosten voor groepsdetacheringen dan genoemde € 8.000, maar daar staan dan lagere detacheringstarieven tegenover. De inlener betaalt dan zelf deze kosten en wordt gecompenseerd met lagere tarieven. Dan geeft het lage kostenniveau een vertekend beeld. Als een detacheringstarief daadwerkelijk naar loonwaarde gerealiseerd wordt, dan staan daar hogere kosten tegenover.

In onderstaande tabel is uitgerekend wat de drie scenario's betekenen voor de gemiddelde uitvoeringskosten. Uitgangspunt hierbij dat de *gehele* doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking bediend wordt, en dat niet bijvoorbeeld vanwege budgettaire redenen de keuze wordt gemaakt om maar een deel van de doelgroep te bedienen, bijvoorbeeld door alleen maar mensen te bemiddelen die direct plaatsbaar zijn of individueel gedetacheerd kunnen worden. Uit de tabel blijkt dat afhankelijk van de volumescenario's de gemiddelde uitvoeringskosten in een bandbreedte liggen van € 6.800 tot € 8.300.

Werkvormen	Kosten	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Intern werk	€ 11.000	40%	30%	20%
Gem. opdrachten	€ 8.000	20%	15%	10%
Groepsdeta privaat	€ 8.000	10%	10%	10%
Ind. detachering	€ 5.000	10%	10%	10%
Directe plaatsing	€ 5.000	20%	35%	50%
Gewogen gemiddelde kosten	€ 8.300	€ 8.300	€ 7.550	€ 6.800

In onderstaande figuur zijn de kengetallen en gemiddelden op basis van drie volume-scenario's samengevat weergegeven. De uitvoeringskosten per werkvorm variëren van € 5.000 tot € 11.000, en afhankelijk van het volumescenario liggen de uitvoeringskosten in de bandbreedte van € 6.800 tot € 8.300 per medewerker uit de doelgroep⁹. In het vervolg van dit rapport ga ik uit van het gemiddelde hiervan, namelijk een bedrag van € 7500 per persoon per jaar.



Met de in dit hoofdstuk geschetste bandbreedte van uitvoeringskosten voor het sociaal ontwikkelbedrijf kunnen de voor de doelgroep en de werkgever/ opdrachtgever passende werkvormen worden georganiseerd. In hoofdstuk 7 is uitgewerkt wat aanvullend nodig is om tot passende arbeidsvoorwaarden te komen.

⁹ Deze berekening is niet een pleidooi om per werkvorm een separaat budget vast te gaan stellen. In tegendeel. Het is uitsluitend bedoeld om tot een evenwichtige onderbouwing te komen van de benodigde *gemiddelde* uitvoeringskosten.

6. De maatschappelijke keuze

In het vorige hoofdstuk bleek dat er gemiddeld circa € 7.500 nodig is om iemand met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen en te houden. Dit roept de vraag op of het vanuit maatschappelijk perspectief verstandig is, om hier een dergelijk bedrag op in te zetten.

6.1. Het maatschappelijk rendement

Onderstaand is een rekenvoorbeeld uitgewerkt voor een persoon met 50% loonwaarde en wordt er vanuit gegaan dat deze persoon dankzij de investering van € 7.500 in staat is om een voltijdsbaan met loonkostensubsidie uit te voeren. In de tabel is de keuze weergegeven dat de overheid (rijksoverheid en lokale overheid) ofwel kosten maakt voor het uitvoeren van de bijstandsregeling (keuze 1) ofwel investeert in participatiemiddelen zodat de medewerker aan het werk kan met loonkostensubsidie (keuze 2).

In de rechterkolom staat het verschil tussen beide keuzes. Initieel kost het de overheid aan uitvoeringskosten circa € 4.000 meer¹⁰. Na deze investering kan vervolgens de werknemer een toegevoegde waarde gaan realiseren. De gewerkte uren komen tot uiting in een detachingsopbrengst, of in het leveren van diensten/ producten waardoor de werkgever bereid is salaris te betalen. Deze toegevoegde waarde bedraagt in dit voorbeeld € 12.500¹¹. Het maatschappelijk rendement is met een bedrag van € 8.500 zonder enige twijfel positief.

	1. Niet investeren in werk	2. Wel investeren in werk	Het verschil
De keuze			
- kosten van participatie	-1.000	-7.500	
- uitvoeringskosten administratief	-3.000	-500	
<i>Uitvoeringskosten (participatie en adm.)</i>	<u>-4.000</u>	<u>-8.000</u>	-4.000
Het gevolg:	In uitkering	Aan het werk met LKS	
- uitgedrukt in toegevoegde waarde	0	12.500	12.500
Het rendement:			8.500
Het rendement voor de betrokkenen			
Gevolgen voor de werknemer:			
- netto uitkering of loon	12.500	18.000	5.500
Gevolgen voor de werkgever:			
- salaris minus loonkostensubsidie	n.v.t.	-12.500	
- opbrengsten	n.v.t.	12.500	
Opbrengsten versus kosten	n.v.t.	0	0
Gevolgen voor de overheid:			
- bijstandsuitkering of loonkostensubsidie	-15.000	-12.500	
- participatiebudget	-1.000	-7.500	
- uitvoeringskosten	-3.000	-500	
<i>subtotaal lokale overheid</i>	<u>-19.000</u>	<u>-20.500</u>	-1.500
- belastingen	2.500	3.000	
- werkgeverslasten	n.v.t.	4.000	
<i>subtotaal belastingen en werkgeverslasten</i>	<u>2.500</u>	<u>7.000</u>	4.500
Rijksoverheid en lokale overheid	-16.500	-13.500	3.000
Maatschappelijke kosten/ baten	Inactiviteit	Volwaardig meedoen	

¹⁰ In de tabel zijn naast het benodigde participatiebudget ook de administratieve uitvoeringskosten meegenomen. Voor de uitvoering van een bijstandsuitkering zijn deze gemiddeld € 3.000. De administratieve kosten voor het verstrekken van loonkostensubsidie kunnen in de structurele situatie beperkt blijven. Aanname is dat deze in de orde van € 500 per persoon per jaar kunnen liggen. De aanloopkosten hieraan voorafgaand kunnen wel beduidend hoger liggen.

¹¹ In dit voorbeeld is uitgegaan van € 25.000 bruto salaris inclusief werkgeverslasten. Met 50% loonwaarde kan dan € 12.500 worden genereerd.

Vervolgens is in dezelfde tabel uitgewerkt bij welke betrokken actoren dit maatschappelijk rendement uiteindelijk terechtkomt. In dit specifieke voorbeeld gaat de alleenstaande medewerker met een bijstandsuitkering er netto fors op vooruit gaat, als deze een voltijds baan krijgt (€ 5.500). Voor de werkgever zijn in dit eenvoudige voorbeeld de kosten en baten in evenwicht (€ 0). Tenslotte laat de overheid (Rijksoverheid en lokale overheid) in totaal ook een positief saldo zien (€ 3.000).

Het in dit voorbeeld berekende rendement bedraagt € 8.500 maar varieert afhankelijk de precieze hoogte van de aanstelling in de praktijk van circa € 6.800 tot € 8.500. De wijze waarop de voordelen terecht komen bij werknemer, werkgever of overheid is naast de deeltijdfactor ook afhankelijk van de huishoudsamenstelling. Bij een alleenstaande is bij de stap naar werk het netto inkomensvoordeel relatief groot, en voor de overheid het financiële voordeel naar verhouding klein. Als bij een echtpaar dat gezamenlijk op bijstandsniveau leeft, het lukt om één persoon naar werk toe te leiden en dat deze voor hen beiden kostwinner wordt, dat is dat maar een bescheiden voordeel in het netto inkomen voor dat huishouden. De kostenbesparing voor de overheid is daarentegen juist groot.

In onderstaande tabel staan de financiële effecten van de verschillende voorbeelden samengevat: het totale rendement van de investering is groot. Verschillen zijn er bij welke actor het rendement uiteindelijk terechtkomt¹².

Verschillende voorbeelden	Rendement	Waar komt het rendement terecht?			
		Werknemer	Werkgever	Rijksoverheid	Gemeente
1. Alleenstaande voltijds (1,0 f.t.e.)	8.500	5.500	0	4.500	-1.500
2. Alleenstaande deeltijd (0,8 f.t.e.)	6.750	1.900	0	3.100	1.750
3. Echtpaar voltijds (1,0 f.t.e.)	8.500	500	0	4.000	4.000

In deze rekenvoorbeelden zijn alleen de *directe* financiële stromen meegenomen. Afgelopen jaren zijn meerdere studies verschenen waarin de maatschappelijke baten van werk en de kosten van inactiviteit in beeld zijn gebracht. Hieruit blijkt dat werk:

- een positieve invloed heeft op de eigenwaarde, gezondheid en welzijn van mensen
- leidt tot lagere zorgkosten
- de kans op schulden verkleint, vanwege een betere koopkracht in vergelijking met een uitkering
- leidt tot een daling van overlast en criminaliteit.

Dit rapport volstaat met de conclusie dat het maatschappelijk rendement uitgedrukt in direct financieel resultaat zonder enige twijfel positief is, en dat als de indirecte baten zouden worden meegerekend, dat het te verwachten positieve effect alleen maar groter is.

6.2. Aanbevelingen voor een toekomstbestendige financiering

In de voorgaande paragraaf bleek dat de voordelen bij verschillende actoren terecht komen. Dit geeft richting aan de wijze waarop de in de toekomst de financiering van de Participatiewet moet worden ingericht, namelijk dat voor de actor die aan de voorkant investeert in de werknemer of werkzoekende met een arbeidsbeperking (de lokale overheid/ gemeente) er uiteindelijk niet een financieel nadeel resteert, maar dat deze ook kan delen in een deel van de evidente maatschappelijke opbrengsten.

¹² Een kanttekening bij het positieve rendement van de gemeente is dat in de huidige financieringssytematiek een landelijk gerealiseerd voordeel in het BUIG-budget uiteindelijk resulteert in een aanpassing van het macrobudget, en dat daarmee op de langere termijn dit voordeel ten gunste komt van de Rijksoverheid. In de aanbevelingen van paragraaf 6.2. wordt hier nader op in gegaan.

1. Het positieve maatschappelijk rendement vertaalt zich in een financieel voordeel voor de overheid als geheel. In het eerder genoemde rekenvoorbeeld was het in de orde van € 3.000, maar het kan ook € 5.000 of € 8.000 bedragen. Voor de overheid als geheel zou het daarmee geen beletsel mogen vormen om de benodigde middelen in te zetten.
2. In bovenstaand rekenvoorbeeld was sprake van een negatief verschil van € -1.500 bij de lokale overheid, en een positief verschil bij rijksoverheid van € 4.500. Als de condities voor de lokale overheid onvoldoende aantrekkelijk zijn en zelfs negatief, komt de investering door de lokale overheid niet tot stand. Dan ontstaat er geen maatschappelijk rendement. Rijksoverheid kan er voor zorgen dat de lokale overheid voldoende middelen krijgt en behoudt om deze investering te doen. Tegelijkertijd kan de Rijksoverheid een eigen financieel voordeel behouden.
3. De meest directe wijze van financiering van de lokale overheid is om er voor zorg te dragen dat het *landelijk beschikbare* Participatiebudget voldoende middelen heeft voor de nieuwe doelgroep (€ 7.500 per persoon). Als dit bedrag minder is dan benodigd, dan ontstaan de volgende risico's:
 - een inzet op een kleiner volume dan hetgeen maatschappelijk benodigd is en daarmee geen ondersteuning voor een ieder die dat nodig heeft
 - een selectieve inzet op alleen werknemers met een hogere loonwaarde en lagere uitvoeringskosten en daarmee een bepaalde groep van ondersteuning wordt uitgesloten
 - tijdelijke extra uitgaven, oplopende tekorten en geen toekomstbestendige uitvoering
 Afgelopen jaren waren veel gemeenten terughoudend om te investeren omdat er geen garanties waren over de toekomstige middelen, en is dit mede een verklaring geweest voor het achterblijvende aantal personen met loonkostensubsidie dat aan het werk is gekomen.
4. Daarnaast is ook van belang dat het *lokaal beschikbare* Participatiebudget toereikend is. Als er sprake zou zijn van een versturende verdeelsystematiek dan heeft dat negatieve effecten:
 - nadeelgemeenten zullen terughoudender zijn in het inzetten van alle benodigde middelen. Het budget is immers ontoereikend voor het totale volume
 - voordeelgemeenten zullen op deze uitvoeringstaak budget overhouden en aanwenden voor andere taken

Als in de toekomst het beschikbare Participatiebudget voor de doelgroep naar verhouding van het aantal personen met loonkostensubsidie en beschut werk wordt verdeeld, dan is er voor iedere gemeente met een bedrag van € 7.500 redelijkerwijs een toereikend budget voor de uitvoering van de Participatiewet voor de nieuwe doelgroep.

5. Tenslotte geldt dat meeropbrengsten in het BUIG soelaas kunnen bieden als *tijdelijk* verdienmodel, maar niet als structurele dekking van de uitvoeringskosten van het sociaal ontwikkelbedrijf.

Voor een individuele gemeente kan in de huidige financieringssystematiek gelden dat een grotere inzet van loonkostensubsidie, en daarmee een daling van het aantal bijstandsuitkeringen tot een financieel voordeel leidt. Landelijk wordt het totale volume aan bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies echter jaarlijks aangepast aan het daadwerkelijk landelijke gebruik. Dit betekent dat het voordeel voor de ene gemeente op dat moment een nadeel is voor andere gemeenten. Het is dan geen toekomstbestendige financiering als het wenselijk is dat alle gemeenten gaan investeren in de Participatiewet terwijl tegelijkertijd voor alle gemeenten de meeropbrengsten uit het BUIG-budget worden afgeroomd.

7. Arbeidsvoorwaarden voor de nieuwe doelgroep

Voor een toekomstbestendig sociaal ontwikkelbedrijf moeten de arbeidsvoorwaarden voor de doelgroep goed geregeld worden, afhankelijk van de wijze waarop het werkgeverschap is belegd.

7.1. De arbeidsvoorwaarden voor de nieuwe doelgroep

De arbeidsvoorwaarden voor de medewerkers met een arbeidsbeperking is voor de nieuwe doelgroep in de Participatiewet nu (januari 2020) nog niet goed geregeld. Een aanzienlijk deel van de nieuwe doelgroep is werkzaam via speciaal daartoe ingerichte stichtingen of personeels-BV's.



In veel gevallen liggen de arbeidsvoorwaarden op een minimaal niveau (40-urige werkweek, wettelijk minimumloon conform Burgerlijk Wetboek, geen aanvullende arbeidsvoorwaarden en pensioen. Soms is ook gekozen voor een maximale aanstellingsduur (0,7 of 0,8 fte) waarmee de desbetreffende medewerker net boven de bijstandsnorm uitkomt. De Wet Arbeidsmarkt in Balans brengt met zich mee dat vanaf 2020 in een aantal detachingsvarianten de bijbehorende arbeidsvoorwaarden niet meer van toepassing kunnen zijn en de werknemers conform de arbeidsvoorwaarden van de inlener dienen te worden betaald.

Recent (november 2019) is in de ledenvergadering van de VNG een motie aangenomen om te onderzoeken of en op welke wijze de arbeidsvoorwaarden voor de doelgroep Participatiewet kunnen worden vormgegeven, bijvoorbeeld door middel van een cao. Er zijn m.b.t. de arbeidsvoorwaarden drie verschillende situaties te onderscheiden hoe het werkgeverschap is ingevuld:

Vormen van werkgeverschap	Toelichting
1. In dienst bij de reguliere werkgever	<ul style="list-style-type: none"> • de werknemer krijgt betaald conform de cao / arbeidsvoorwaarden van de werkgever • in de meeste sectoren zijn de afgelopen jaren voor deze doelgroep aangepaste loonschalen gecreëerd
2. Gedetacheerd naar de werkgever	<ul style="list-style-type: none"> • de werknemer krijgt soms betaald conform de uitzend cao (ABU/NBBU) • via een eigen (minimale) arbeidsvoorwaardenregeling • conform de Wet Arbeidsmarkt in Balans moet de werknemer in bepaalde varianten dezelfde betalingen krijgen als werkzaam bij de inlener

3. Werkzaam in het sociaal ontwikkelbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> • tot nu toe is niets geregeld voor deze groep medewerkers. De WSW-cao is niet van toepassing en er zijn geen andere vastgestelde generieke regelingen • een cao voor de doelgroep Participatiewet ligt voor de hand voor de medewerkers met een arbeidsbeperking die niet in dienst zijn bij een reguliere werkgever. • het ligt voor de hand om voor gedetacheerden dezelfde regeling te hanteren, zodat ontwikkeling en terugval hierdoor niet belemmerd wordt
---	---

7.2. De kosten van de arbeidsvoorwaarden voor het sociaal ontwikkelbedrijf

Toepassing en toepassingsbereik van een eventuele cao wordt in het voorjaar 2020 onderzocht door de VNG. De hoogte en kosten van arbeidsvoorwaarden zijn dan uitkomst van onderhandeling tussen werkgever/ VNG en de vakbonden. Verschillende elementen kunnen hierbij een rol spelen, zoals de duur van de voltijdswerkweek (36/38/40 uur), aanloop- en eindschaal, al dan niet aanvullend pensioen, eindejaarsuitkering en eventuele toeslagen. De uitkomst van deze onderhandeling heeft vanzelfsprekend consequenties voor de benodigde middelen voor het sociaal ontwikkelbedrijf.

Met betrekking tot de *hoogte* van eventuele aanvullende arbeidsvoorwaarden zijn er materieel forse verschillen tussen een wettelijk minimale variant en aanvullende voorwaarden. In onderstaande tabel is een voorbeeld gegeven in welke mate dit kan verschillen.

Arbeidsvoorwaarden	Toelichting
1. Wettelijk minimum	Een 40-urige werkweek 'minimale variant conform BW', zonder aanvullingen of pensioen kost jaarlijks inclusief werkgeverslasten circa € 25.000
2. Een voorbeeld met aanvullende voorwaarden	Een 36-urige werkweek (per uur 10% duurder dan een 40-urige werkweek), beperkt pensioen (4%), eindejaarsuitkering (3%) en een oploop in de beloningsschaal (5%) betekent per gewerkt uur 20% tot 25% hogere lasten

De verschillen in arbeidsvoorwaarden kunnen oplopen tot bijvoorbeeld € 5.000 per werknemer per jaar. Dan maakt ook uit voor welk aandeel het sociaal ontwikkelbedrijf zelf werkgever is en of deze in staat is om een deel van deze extra kosten door te belasten aan inleners/ opdrachtgevers.

- bij directe plaatsingen zijn de reguliere werkgevers volledig verantwoordelijk voor de kosten
- bij detacheringen is het sociaal ontwikkelbedrijf de formele werkgever. Redelijkerwijs kunnen hogere maar gebruikelijke arbeidsvoorwaarden gedeeltelijk naar de inlener worden doorbelast
- bij interne plaatsingen is het sociaal ontwikkelbedrijf de werkgever. De arbeidsvoorwaarden komen geheel voor rekening van het sociaal ontwikkelbedrijf.

De uiteindelijke hoogte van de aanvullende arbeidsvoorwaarden is zoals eerder al benadrukt de uitkomst van een onderhandelingsproces. Ter illustratie volsta ik hier met twee fictieve rekenvoorbeelden met een aanvullend arbeidsvoorwaardenpakket van 10% respectievelijk 20%. Dan blijkt dat de drie volumescenario's ook consequenties hebben voor de mate waarin extra kosten ten laste komen van het sociaal ontwikkelbedrijf¹³.

Arbeidsvoorwaarden	Kosten voor werkgevers	Gemiddelde extra kosten voor het sociaal ontwikkelbedrijf		
		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1. Aanvullend 10%	€ 2.500	€ 1.625	€ 1.250	€ 875
2. Aanvullend 20%	€ 5.000	€ 3.250	€ 2.500	€ 1.750

¹³ Gehanteerde aanname is dat bij intern werk en gemeentelijk opdrachtgevers het sociaal ontwikkelbedrijf 100% van de lasten draagt, bij groepsdetacheringen 50%, en individuele detacheringen kunnen worden doorbelast.

Samenvattend ontstaat hiermee het beeld dat voor een sociaal ontwikkelbedrijf naast de compensatie van loonkostensubsidie op basis van loonwaarde, en het benodigde bedrag aan uitvoeringskosten (circa € 7.500) aanvullende middelen nodig zijn in een bandbreedte van € 1.000 tot € 3.000 om aanvullende arbeidsvoorwaarden te kunnen financieren.

Het is evident dat een aanpassing van de budgettaire middelen voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet ook voor dit onderdeel goed geregeld moet worden. Anders is het voor een gemeente en een sociaal ontwikkelbedrijf alsnog te riskant en financieel onhaalbaar om medewerkers in dienst te nemen.

Een voor de hand liggende en niet marktversturende oplossing is om dit te regelen met de vergoedingssystematiek van de loonkostensubsidie in het BUIG-budget. Nu wordt de subsidie berekend op basis van het absolute minimum van het WML/ 40-urige werkweek en is er een standaardopslag voor werkgeverlasten van 23,5%. Technisch is gemakkelijk aan te passen dat een extra procentuele opslag in de berekeningssystematiek wordt verwerkt. Dan krijgen alle werkgevers (Sociaal ontwikkelbedrijf en andere werkgevers) deze compensatie zonder onderscheid naar werkgever.