

BESTURING VAN SW-BEDRIJVEN ONDER DE PARTICIPATIEWET

KOERSEN OP OPTIMALE SAMENHANG



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Verskillende besturingsmodellen in het sociaal domein	5
3.	Financiële prikkels in het sociaal domein	6
4.	Meer mensen moeten participeren op de arbeidsmarkt	7
5.	Sturingsvraagstukken gemeenten op basis van praktijk ontleed	8
6.	Besturing sociaal werkbedrijf na invoering van de Participatiewet	12
7.	Tips voor directeuren SW-bedrijf	14
8.	Samenvatting en conclusies	16



Inleiding

Verkenning sturing en organisatie sociale werkbedrijven

Cedris ondersteunt haar leden om zo goed mogelijk in te spelen op de invoering van de Participatiewet. In 2014 en 2015 heeft de vereniging een aantal ondersteuningstrajecten ingezet om het verdienvermogen van sociale werkbedrijven te optimaliseren en de samenwerking in de regio tussen sociale werkbedrijven onderling en met gemeenten te versterken. Waar er in deze ondersteuningstrajecten enerzijds goede kansen zijn ontstaan om door samenwerking het ondersteuningsaanbod voor werkgevers en werkzoekenden in de regio te versterken, signaleert Cedris anderzijds dat in een aantal regio's de samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van de SW onder druk komt te staan.

Dit komt tot uitdrukking in veranderingen in de besturingsstructuur van sociale werkbedrijven. Zo worden bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen opgeheven, sociale werkbedrijven omgevormd tot overheids NV's, (delen van) sociale werkbedrijven geprivatiseerd of samengevoegd met sociale diensten. Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de in de regio's ingezette samenwerking tussen SW-bedrijven onderling en tussen SW-bedrijven en gemeenten onder druk komt te staan. Cedris heeft Policy Productions gevraagd een eerste verkenning te doen naar de achtergrond van deze ontwikkeling.

De centrale vraag van deze verkenning luidde:

'hoe willen gemeenten de uitvoering van de Participatiewet organiseren en besturen en welke gevolgen heeft dit voor de sociale werkbedrijven in de regio?'

Besturing

Het begrip besturing heeft in de literatuur meerdere betekenissen. Enerzijds duidt het op een besturingstheorie waarmee 'bestuurlijke en politieke processen begrepen kunnen worden'. Anderzijds is het een 'analytisch model waarmee we een empirisch waarneembaar fenomeen kunnen bestuderen'.

¹ Daarbij definiëren we besturen als het 'waarborgen van de onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden²'. 'Sturen' definiëren we daarbinnen als het afwegen van verschillende (maatschappelijke) waarden. In deze verkenning maken we gebruik van beide definities van governance waarbij het zwaartepunt ligt op governance als analytisch model.

Interviews en literatuur

Voor het opstellen van deze handreiking hebben wij een aantal interviews gehouden met sleutelfiguren uit gemeenten en sociale werkbedrijven die in verschillende fase van dit besluitvormingsproces zitten en ook verschillende keuzes (willen) maken. De volgende personen hebben een bijdrage geleverd aan deze notitie:

- Guido van de Boorn, voormalig directeur Presikhaaf
- David van Maanen, directeur IGSD Kromme Rijn
- Nico Middelbos, hoofd beleid en strategie gemeente Zwolle
- Wil Peters, directeur Baanstede
- Mark Schadé, kwartiermaker Werkgeversservicepunt Midden Gelderland
- Duco Stuurman, directeur maatschappelijk domein gemeente Zaanstad
- Louis Verlaan, adjunct directeur Delta

Daarnaast zijn wij de landelijke (beleids)nota's over de Participatiewet, literatuur over besturing en governance, enkele beleidsnota's van de gemeenten die betrokken waren in deze verkenning en relevante onderzoeken naar participatie en de inrichting van het maatschappelijk domein meegenomen in de analyse.

¹ Nieuwe vormen van governance, M.A. Hajer, J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent, 2005

² Gemeente Amersfoort, governance van verbonden partijen (Twijnstra Gudde, 2014)

Onbekend terrein

Uit de verkenning blijkt dat gemeenten en hun partners nog volop in het proces zitten om inhoud en vorm te geven aan de uitvoering van de Participatiewet. We zien veel gemeenten worstelen met de vraag 'hoe' zij de uitvoering moeten organiseren en besturen om meer mensen te laten participeren. De 'wat' vraag lijkt in eerste instantie bekend te worden verondersteld omdat ze al langer bezig zijn met mensen te laten participeren. Gezien de grote bewegingen in de besluitvorming (bijvoorbeeld eerst vervreemden en dan weer terug, eerst uittreden, dan weer samen verder) is het nog de vraag of het 'wat' niet beter moet worden besproken alvorens (te) snel over te gaan naar de 'hoe' vraag. Bij het beantwoorden van de 'wat' vraag hoort namelijk enerzijds het zoeken naar de optimale verbinding tussen de invoering van de Participatiewet, de decentralisatie van de jeugdzorg en de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning om zo sturing kunnen geven aan het sociale domein in brede zin. Anderzijds moet ook invulling gegeven worden aan de beweging die achter de decentralisaties zit: burgers, werkgevers en instellingen moeten meer verantwoordelijkheid nemen en zaken zelf gaan doen. De huidige generatie beleidsmakers heeft daar géén ervaring mee en bevindt zich net als de burger op veelal onbekend terrein.

Geen traditionele handreiking maar aanzet voor reflectie

De zoektocht is dus nog in volle gang en de verschillende modellen voor de organisatie en besturing van de Participatiewet en/of het brede sociaal domein zijn dus nog niet uitgekristalliseerd. Partijen bevinden zich op onbekend terrein en de processen om antwoorden te vinden op de nieuwe besturingsvragen verlopen niet lineair maar kunnen veel meer getypeerd worden als 'zoek-vind-processen'. Met dit gegeven in het achterhoofd hebben wij gekeken naar de besturingsvraagstukken en geconcludeerd dat er geen pasklare antwoorden zijn die lokaal kunnen worden gekopieerd. Deze handreiking is daarom géén traditionele handreiking met 'best practices' en succesverhalen. Deze handreiking is bedoeld om de dialoog tussen de partijen te stimuleren en met elkaar nieuwe paden te verkennen die stapsgewijs leiden tot het door allen gedragen doel: meer mensen aan het werk. De notitie beoogt voor de partners een aanzet te vormen voor reflectie op de kenmerken van de eigen omgeving en de keuzes die daarin al gemaakt zijn of nog gemaakt moeten worden om vanuit die reflectie nieuwe wegen te vinden om tot antwoorden te komen. Deze reflectie is het meest effectief als die in de regio in dialoog met elkaar plaatsvindt.

2. Verschillende besturingsmodellen in het sociaal domein

Gemeenten integraal verantwoordelijk voor bestuur en uitvoering sociaal domein

Met de invoering van de Participatiewet, de decentralisatie van de jeugdzorg en de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning zijn gemeenten verantwoordelijk voor de besturing en uitvoering van de ondersteuning die kwetsbare burgers op korte en lange termijn nodig hebben om optimaal te kunnen participeren in de maatschappij.³ Uit onderzoek blijkt dat er voor bepaalde groepen sprake is van een grote samenhang tussen overheidsuitgaven aan ondersteuning op verschillende leefdomeinen. Deze samenhang zit enerzijds in de onderliggende oorzaken voor deze ondersteuningsbehoefte en anderzijds in het lokale maatwerk dat nodig is om tot efficiënte oplossingen te komen. Door de verantwoordelijkheid voor de besturing en uitvoering van deze ondersteuning op alle domeinen bij één partij te leggen (de gemeente) en door de middelen hiervoor ontschot over te hevelen, verwacht het rijk dat verschillende maatschappelijke waarden van maatschappelijke ondersteuning integraal gewogen worden en dat er in de uitvoering innovatievere, efficiëntere en betere samenhangende oplossingen gevonden worden. Gemeenten zijn vrij in de keuzes hoe zij vervolgens de besturing en uitvoering van deze wettelijke opdracht verder inrichten.

Gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid gemeenten, werkgevers en werknemers in Regionaal Werkbedrijf

Tegelijkertijd met het neerleggen van een integrale besturings- en uitvoeringsopdracht in het sociaal domein bij gemeenten is op rijksniveau tussen sociale partners en de overheid een banenakkoord gesloten waarmee werkgevers en werknemers een expliciete verantwoordelijkheid hebben gekregen om mensen met een arbeidsbeperking op te nemen. Dit sociaal akkoord moet op het niveau van de arbeidsmarktregio bestuurd en uitgevoerd worden in samenwerking tussen gemeenten, werkgevers, werknemers, het UWV en de sociale werkbedrijven. De afweging van waarden (zij het sterk begrensd door de reikwijdte van het akkoord op rijksniveau) ligt daarmee niet bij één partij, maar bij meerdere samenwerkingspartners in de regio. De verantwoordelijkheid voor de besturing en uitvoering van het ondersteuningsaanbod aan werkzoekenden die gebruik kunnen maken van deze garantiebannen ligt hoofdzakelijk bij individuele gemeenten (en een klein deel UWV). Regionaal zal een verbinding gemaakt moeten worden tussen de nog relatief nieuwe vorm van netwerksturing van het regionaal werkbedrijf en de integrale besturing van de uitvoering van de Participatiewet door individuele gemeenten.

Gezamenlijke regionale sturing voor sociale werkvoorziening

Tenslotte werken veel gemeenten nu op (sub)regionaal niveau samen in gemeenschappelijke regelingen voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening. In deze gemeenschappelijke regeling zijn zij gezamenlijk verantwoordelijk voor de besturing van de arbeidsontwikkeling van mensen met een arbeidsbeperking. De financiële risico's liggen bij de individuele gemeenten. Alhoewel de instroom in de Wsw met de invoering van de Participatiewet is komen te vervallen behouden de huidige SW-medewerkers hun Wsw-rechten. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor tewerkstelling en het vervullen van de werkgeversrol voor deze mensen. Zij zullen de gezamenlijke regionale opdracht aan het Sociale Werkbedrijf moeten verbinden met de uitwerking die zij individueel willen geven aan participatie binnen het sociaal domein.

Verschillende sturingsmodellen als vertrekpunt leidt tot complexe rollen en processen

Gemeenten zijn dus voor de besturing van de Participatiewet (en de andere twee decentralisaties) individueel verantwoordelijk terwijl zij deze verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het sociaal akkoord en bij de uitvoering van de (voormalige) sociale werkvoorziening delen met andere partijen. Dit leidt ertoe dat wethouders bij gemeenten in de huidige situatie veel verschillende rollen vervullen (beleidsbepaler, beleidsregisseur, eigenaar, bestuurder, financier, opdrachtgever, samenwerkingspartner) in een complex stelsel waarin zij maatschappelijke waarden zo goed mogelijk proberen af te wegen, (systeem) verantwoordelijk zijn voor een effectieve en efficiënte uitvoeringsorganisatie en tegelijkertijd financieel belanghebbende zijn bij de uitkomst. Deze verschillende rollen zijn niet altijd even helder en voor wethouders vaak moeilijk te hanteren. Gecombineerd met soms moeizame bestuurlijke verhoudingen met andere gemeenten in de regio en het feit dat veel wethouders van gemeenten na de verkiezingen nieuw kwamen op hun post of op het dossier (van de 1.483 wethouders die in 2014 bekleedden 761 deze post voor het eerst) kan dit tot veel onzekerheid, bestuurlijke 'discomfort', moeizame rolvastheid en complexe besluitvormingsprocessen leiden.

³ LPBL, MKBA Werk en Re-integratie, september 2015

3. Financiële prikkels in het sociaal domein

Sterke financiële prikkel voor gemeenten voor uitstroom naar werk

De Participatiewet bevat een grote financiële prikkel voor gemeenten om zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden uit te laten stromen naar werk. Gemeenten krijgen een budget van het rijk om de uitkeringen voor mensen die een beroep doen op de Participatiewet te betalen. In dit verdeelmodel moeten gemeenten geld toeleggen als zij minder mensen laten uitstromen uit de uitkering dan hun collega-gemeenten gemiddeld doen. Omgekeerd houden zij geld over als zij meer mensen dan gemiddeld laten uitstromen. Gemeenten hebben dus een groot financieel belang om zoveel mogelijk mensen die een beroep doen op de Participatiewet te laten uitstromen naar werk.

Ontschotting vergroot financiële prikkel participatie

De verschillende en soms conflicterende rollen van gemeentebestuurders bij de besturing van de Participatiewet, het sociaal akkoord en de overige twee decentralisaties gaan gepaard met een sterke financiële prikkel voor gemeenten om de kosten van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en inactiviteit integraal te beheersen. Participatie in betaald en ontbetaald werk is een belangrijk instrument hiervoor. Uit maatschappelijke kosten/batenanalyses blijkt dat participatie voor bepaalde groepen positieve effecten heeft op de ondersteuningsbehoefte van burgers op meerdere leefdomen en daarmee voor gemeenten tot een besparing kan leiden. Participatie heeft daarmee niet alleen effect op de uitkeringen en het participatiebudget, maar ook op het WMO en jeugdzorgbudget van gemeenten. Dit versterkt de financiële prikkel om zoveel mogelijk mensen te laten participeren en om de groep te laten participeren waarbij het maatschappelijk rendement het hoogst is. Gemeenten worden door die sterke financiële prikkels 'concurrenten' van elkaar. Als zij het beter doen dan hun buurgemeente, heeft dat een positief effect op hun participatiebudget, hun WMO budget en hun jeugdzorgbudget.

Groot deel financiële middelen in uitvoering WSW

De huidige praktijk is daarbij dat voor gemeenten een belangrijk deel van de participatiemiddelen nu besteed wordt aan de uitvoering van de Wsw voor een relatief kleine groep burgers. De invoering van de Participatiewet maakt dit zichtbaar aangezien het hele budget op de gemeentelijke begroting drukt en gemeenten verantwoordelijk zijn voor alle burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit maakt het voor gemeenten heel interessant om kritisch te kijken naar de besteding van deze middelen en de mogelijkheden om de inzet van deze middelen te verschuiven ten gunste van andere arbeidsmarktinstrumenten met een hoger of ander rendement of een groter doelgroep bereik.

Financiële positie uitvoering WSW verslechtert

Daarbij worden zij geconfronteerd met toenemende potentiële verliezen in de uitvoering van de SW bij ongewijzigd beleid. Door de stop op de instroom van werknemers met een SW-indicatie moeten sociale werkbedrijven hun werk met steeds minder mensen uitvoeren. Als er geen nieuwe mensen mogen instromen, bijvoorbeeld andere doelgroepen uit de Participatiewet, kan dit tot verlies aan klanten leiden, een afname van de inkomsten en een toename van de overheadkosten van de bestaande sociale werkbedrijven. In combinatie met het oplopende gat tussen loonkosten van de zittende SW-werknemers en de Rijksbijdrage voor het uitvoeren van de Wsw kan de financiële positie hierdoor snel verslechteren. Als bestuurders van de sociale werkbedrijven moeten gemeenten deze 'bedrijfseconomische waarde' expliciet wegen met de 'maatschappelijke waarde' van de inzet van andere doelgroepen in de SW en alternatieve participatie-instrumenten voor deze doelgroep. Dit is een complexe afweging waar gemeenten nu middenin zitten en die tot verschillende bestuurlijke keuzes blijkt te leiden.

4. Meer mensen moeten participeren op de arbeidsmarkt

Omvang groep die moet participeren in betaald werk is gegroeid

De prikkel voor gemeenten om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten uitstromen naar regulier werk is door de invoering van de Participatiewet dus fors toegenomen. Het onderliggende arbeidsmarkt vraagstuk verandert met de invoering van de Participatiewet echter niet. Er zijn na 1 januari 2015 nog steeds veel mensen die geen werk hebben en voor hun inkomen een beroep moeten doen op de overheid. In november 2015 hadden 424.704 mensen een WW-uitkering, 444.000 mensen ontvingen een bijstandsuitkering en ca 240.000 mensen ontvingen een Wajong uitkering. Van de WW-ers stroomt zo'n 20% door naar de bijstand. Zo'n 80% van de mensen met een WAJONG uitkering heeft geen werk. 103.000 mensen met een SW-indicatie werkten begin 2015 in de sociale werkbedrijven. Gemeenten zijn dus verantwoordelijk voor de inkomensvoorziening en het aan het werk helpen of houden van ca 730.000 mensen.

Werkgelegenheid loopt terug en verandert

De economische situatie in Nederland en daarmee samenhangend de werkgelegenheid zijn onder invloed van de recessie, de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de veranderingen in de economische structuur, de toenemende robotisering en het verdwijnen van laaggeschoold werk sterk veranderd. In het tweede kwartaal van 2015 stonden er 136.000 vacatures open in Nederland. Gemiddeld genomen was er 1 vacature op elke 6 werkzoekenden, waarbij de noordelijke provincies een gemiddelde van 1 op 10 kenden en de regio Noord Holland en Utrecht een gemiddelde van 1 op 4. De kwalitatieve mismatch die er op de arbeidsmarkt bestaat is hierin dan nog niet meegewogen. In 2008, vlak voor het uitbreken van de crisis, was het aantal openstaande vacatures nog gelijk aan het aantal werkzoekenden. Alhoewel voorspellingen daarover erg onzeker zijn, is de verwachting van het SCP⁴ dat de kansen op werk voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt de komende jaren ook bij economische groei afnemen.

Meer mensen moeten dus participeren in minder banen

De uitdaging voor de komende jaren lijkt daarmee te zijn om meer mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te laten participeren in een beperkt aantal beschikbare banen. Daarbij zullen ook regionale verschillen een rol spelen. Gemeenten, werkgevers en werknemers worden dus uitgedaagd om tot vernieuwende oplossingen te komen voor het participatievraagstuk van de groep burgers waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

⁴ SCP, 'De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025, juni 2015

5. Sturingsvraagstukken gemeenten op basis van praktijk ontleed

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten bij de invulling van de Participatiewet veel verschillende (besturings)vraagstukken gelijktijdig, in samenhang en in een grote mate van onzekerheid moeten oplossen. Dit leidt tot complexe besluitvormingsprocessen waarin veel verschillende belangen met elkaar gewogen moeten worden. Gemeenten en hun sociale werkbedrijven zitten momenteel midden in dit complexe proces. De verschillende sturingsvragen waarmee de gemeenten uit onze verkenning zich geconfronteerd zien hebben we hieronder op een rij gezet.

Verschillende perspectieven voor gemeenten bij beantwoording sturingsvraag

Besturen betekent allereerst vaststellen waarop je wilt sturen en vanuit overheidsperspectief betekent dit het afwegen van maatschappelijke waarden. Gemeenten staan na 1 januari 2015 voor de vraag welke doelstellingen zij willen realiseren en welke strategie zij daarvoor hanteren. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en uit de uitkering te laten stromen. In dat geval loont het om ook in te zetten op mensen die geen of een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben omdat bij deze groep de kans op succes het grootst is. Ze kunnen er echter ook voor kiezen om hun inspanningen vooral te richten op de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, ervan uitgaande dat de markt wel een oplossing biedt voor de groep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep gaat het dan niet alleen om betaald werk maar ook om participatie in onbetaald werk. Dit laatste kan ingegeven worden vanuit het oogpunt van het leveren van een tegenprestatie voor de uitkering maar ook vanuit een sociaal perspectief dat participeren bijdraagt aan een gevoel van eigenwaarde. In de afweging van deze keuzes of verschillende 'waarden' kunnen gemeenten verschillende perspectieven nemen:

- Economische perspectief: wat levert de meeste toegevoegde waarde voor de economische ontwikkeling;
- Financieel perspectief: wat levert het meeste financieel rendement op voor de gemeente;
- Maatschappelijk perspectief: wat levert het meest maatschappelijk rendement op voor de maatschappij;
- Sociaal perspectief: wat levert de meeste baten op voor de burgers zelf;

De gemeente Zaanstad wil haar aandacht vooral richten op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij gaan ervan uit dat in hun bestand van in totaal 5.000 mensen zo'n 1.000 mensen direct aan het werk kunnen en 1.000 mensen met behulp van een leerwerktraject op termijn in kunnen stromen in regulier werk. Voor 2.000 mensen is participatie in onbetaald werk op korte (en soms lange) termijn naar verwachting het hoogst haalbare. Voor deze groep moeten participatieplekken gerealiseerd worden waarin mensen hun arbeidsvaardigheden kunnen ontwikkelen, kunnen meedoen in de maatschappij en een tegenprestatie kunnen leveren voor hun uitkering.

Democratische legitimatie keuzes cruciaal

Het perspectief van de gemeente op hun opgave is dus heel breed: het bevorderen van participatie voor alle doelgroepen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De keuzes die zij daarin maken en de wijze waarop zij de afwegingen maken is voornamelijk politiek bepaald. De afwegingen moeten derhalve ook democratisch gelegitimeerd zijn en gemaakt worden in een transparant besluitvormingsproces. Intensieve betrokkenheid van de gemeenteraad en alle stakeholders is daarvoor cruciaal. Dit proces kost daarom tijd om de afwegingen zorgvuldig te maken.

Werkzoekenden zonder en met afstand tot de arbeidsmarkt

De keuzes die gemeenten maken ten aanzien van de doelstellingen en de doelgroep hebben ook gevolgen voor de instrumenten die ze inzetten. Bij de groep werkzoekenden kan, zoals wetenschapper Els Sol betoogt in 'Fit or unfit'⁵, een onderscheid gemaakt worden tussen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen zonder afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de groep met afstand tot de arbeidsmarkt is er een groep die met inzet van reïntegratie-instrumenten en loonkostensubsidies naar werk geleid kan worden en een groep waarvoor regulier werk niet haalbaar is.

⁵ Fit or unfit, naar expliciete re-integratie theorieën, C.C.A.M Sol et al., 2011

Schema 1.1 Arbeidsmarktstrategieën

Er is afstand tot de arbeidsmarkt
(dat wil zeggen tot reële, reguliere en algemeen geaccepteerden banen)

NEE			JA		
			Overbrugbaar		Onoverbrugbaar
1.1 Er hoeven alleen maar voldoende banen te zijn	1.2 Werklozen hoeven alleen maar afdoende gemotiveerd (geprikkeld) te worden	1.3 Banen en werklozen hoeven elkaar alleen maar te vinden	2.1 Werknemersvaardigheden aanleren	2.2 Productiviteits-tekort compenseren	2.3 Ze kunnen onmogelijk in reguliere banen
<ul style="list-style-type: none"> vraagstimulering lagere arbeidskosten taaksplitsing 	<ul style="list-style-type: none"> controle prikkels en sancties 'work first' 	<ul style="list-style-type: none"> informatie bemiddeling matching 	<ul style="list-style-type: none"> sociale en psychologische training wegnemen praktische barrières 	<ul style="list-style-type: none"> subsidiering loonkosten aanpassen arbeidsplek afdekken risico's 	<ul style="list-style-type: none"> naar beschermde c.q. gesubsidieerde arbeid
re-integratie is overbodig	re-integratie vooral als middel tot afschrikking en dwang	re-integratie is vraaggericht met vooral een verbindingsfunctie	re-integratie is primair aanbodgerelateerd	re-integratie is primair een financiële constructie	re-integratie werkt niet
-	AFSCHRIKKING	MATCHING	GEDRAGS-VERANDERING	COMPENSATIE	-

Re-integratie voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt opnieuw inrichten

Om deze verschillende doelgroepen succesvol te kunnen re-integreren naar werk moeten volgens Cedris in elk geval de volgende zes instrumenten in de regio georganiseerd worden:

- Ontwikkelen werknemersvaardigheden
- Werkgeversnetwerk
- Detachering
- Matching en begeleiding
- Beschut werk
- Werkproces op maat

Gedreven door 'schadelastbeperking' hebben veel gemeenten de afgelopen jaren hun werkbudget ingezet op de groep die géén of een kleine afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Voor de groep zonder of met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt werd via de werkgeversservicepunten directe bemiddeling ingezet. De groep met een niet overbrugbare afstand (SW-indicatie) werd doorverwezen naar de sociale werkbedrijven voor beschut werk en detachering. Het ontwikkelen van werknemersvaardigheden voor de groep met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt werd de afgelopen jaren nauwelijks ingezet.

Nieuwe participatievormen nodig om alle groepen te laten participeren

Met de decentralisatie van de WMO en de jeugdzorg én de verbreding van de doelgroep voor participatie richten gemeenten hun aandacht nu weer meer op groepen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Ook zoeken gemeenten naar mogelijkheden om meer mensen met een onoverbrugbare afstand tot arbeid op een andere wijze te laten participeren, bijvoorbeeld in arbeidsmatige dagbesteding en vrijwilligerswerk. Voor deze groepen moeten daarom nieuwe re-integratie-instrumenten ontwikkeld worden en nieuwe participatiemogelijkheden gecreëerd worden.

Verschillende partners voor uitvoering

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van deze nieuwe participatiearrangementen zoeken gemeenten hoe zij bestaande en nieuwe samenwerkingspartners kunnen inzetten. Daarbij houden zij het aanbod van hun eigen uitvoeringsorganisatie (de sociale dienst) en het sociale werkbedrijf opnieuw tegen het licht maar kijken zij ook nadrukkelijk naar het aanbod van zorgaanbieders, welzijnsorganisaties, uitzendbureau's, social firms en private bedrijven.

Hoe integraal moet de uitvoering zijn?

Ook zoeken gemeenten naar manieren om de uitvoering van het ondersteuningsaanbod gericht op participatie te verbinden met de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning die zij vaak in sociale wijkteams georganiseerd hebben. Kernvraag is dan hoe 'integraal' de toegang tot het ondersteuningsaanbod gericht op participatie en het uitvoeren van dit aanbod verbonden moet worden met de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg.

In de regio Zutphen hebben de gemeenten er in eerste instantie voor gekozen om de oude GR voor de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening op te heffen en een nieuwe, modulaire GR in te richten voor de integrale uitvoering van het hele sociale domein. Het doel is om daarbinnen een integrale uitvoeringsorganisatie in te richten voor het hele sociale domein en hier delen van het Sociale Werkbedrijf in op te laten gaan. Een eerste uitwerking van het primaire proces maakt echter duidelijk dat het onderwerp participatie en alle interventies die nodig zijn om mensen aan werk te helpen ondergesneeuwd dreigen te raken in het totale werkproces en de besturing daarvan.

Noodzaak voor regionale samenwerking in de sturing

De invoering van de Participatiewet en de decentralisatie van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning leidt voor veel gemeenten ook tot de vraag in hoeverre zij bij de uitvoering ervan willen samenwerken met andere gemeenten. Omdat veel gespecialiseerde aanbieders van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning een regiofunctie hebben, hebben veel gemeenten deze ondersteuning ook regionaal ingekocht. Samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet lijkt voor de hand te liggen aangezien het arbeidsmarktvragestuk dat onderliggend is aan de uitvoering van de Participatiewet per definitie regionaal is. De afgelopen jaren is daarom van rijkswege op allerlei manieren gestuurd op het vormen van arbeidsmarktregio's en het vormgeven van samenwerking bij bijvoorbeeld de regionale werkgeversbenadering.

Samen sturen in verandering is lastig

Toch zien we dat in een aantal regio's de samenwerking met andere gemeenten onder druk komt te staan. Gemeenten willen individuele keuzes maken bij de hiervoor geschetste afweging van de maatschappelijke waarden en de bijbehorende inrichting van de uitvoering van de Participatiewet, al dan niet in samenhang met de andere ondersteuning in het sociaal domein. Het tempo waarin gemeenten dit eigen proces vormgeven verschilt onderling en het afstemmingsproces dat erbij hoort legt onderliggende spanningen bloot. Samenwerking werkt goed in situaties van relatieve rust. In een periode waarin er stevige politieke keuzes gemaakt moeten worden werkt het niet om tot soms wel 10 kapiteins op een schip te hebben.

Verskillende factoren belemmeren samenwerking tussen gemeenten

Dat samenwerking tussen gemeenten in sommige regio's niet goed werkt is al langer bekend. Uit een analyse van de effectiviteit van ketensamenwerking tussen gemeenten, UWV en CWI die Hoogtanders en de Graaf in 2009 publiceerden blijkt dat onder andere de samenwerking tussen gemeenten een belangrijke faalfactor voor deze samenwerking was. Of samenwerking tussen gemeenten succesvol is hangt onder andere af van het aantal samenwerkende gemeenten (hoe groter het aantal, hoe groter de kans op 'free rider'gedrag) en de onderlinge krachtverhoudingen tussen gemeenten (een grote centrum gemeente met veel kleine gemeenten of aantal gemeenten van gelijke grootte werkt meestal beter). De definitie van de arbeidsmarktregio die centraal bepaald is sluit daarnaast niet altijd aan bij de economische definitie van de arbeidsmarkt, bij de historische samenwerkingsverbanden of de nieuwe oriëntatie van gemeenten op andere regio's.

Aandacht voor rationele bovenstroom en emotionele onderstroom

De omvang van het aantal samenwerkende gemeenten, de historie van de regio en de geschiedenis van de bestuurlijke verhoudingen spelen in de praktijk een belangrijke rol in de keuzes die gemeenten maken ten aanzien van de samenwerking. Deze keuzes hebben vaak direct gevolgen voor de gemeenschappelijke regelingen waarin deze gemeenten de Sociale Werkvoorziening uitvoeren. Naast een rationele 'bovenstroom', speelt in die keuzes een emotionele 'onderstroom' een niet te onderschatten rol. Het is van daarom van groot belang beide processen te onderkennen en, indien mogelijk, 'boven tafel' te krijgen.

Welke besturingsvormen doet recht aan de nieuwe verhoudingen

Gemeenten willen bij het inrichten van de uitvoeringsorganisatie voor participatie niet vertrekken vanuit de bestaande instituties maar veel meer vanuit de vraag welke kennis en competenties ze nodig hebben om de brede participatieopgave te realiseren. Omdat ze tegelijkertijd ook een inclusieve samenleving nastreven waarbij naast de overheid ook burgers, werkgevers en maatschappelijke instellingen hun verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, moeten ze zoeken naar nieuwe vormen om de participatieopgave te definiëren en de uitvoering ervan te besturen.

Netwerkgereguleering nog relatief nieuw

De vorming van het regionale werkbedrijf is een voorbeeld van een nieuwe vorm om sturing te geven aan een publieke opdracht. Gemeenten, werkgevers en werknemers zijn in het regionale werkbedrijf samen verantwoordelijk voor de uitvoering van het banenakkoord. Het regionaal werkbedrijf is echter niet een organisatie, zoals de term doet vermoeden, maar een netwerk van belanghebbenden die in gezamenlijkheid de opgave, een deel van de mensen met een arbeidsbeperking plaatsen bij reguliere werkgevers, moet realiseren. Deze vorm van besturing is relatief nieuw en veel werkbedrijven worstelen ook nog met de vraag hoe zij deze vorm van sturing kunnen verbinden met de bestaande sturingsmodellen voor de uitvoering van de opdracht. De term sturing is in deze ook misleidend want bij netwerken is juist geen sprake van sturing in de klassieke zin maar van coördinatie door samenwerking. Vandaar dat ook vaak gesproken wordt over netwerkgereguleering.

De gemeente Zwolle overweegt of zij de besturing van de uitvoering van de Participatiewet ook wil organiseren als netwerkgereguleering. Zij wil bij de besturing van de participatieopgave 'het instituut denken los laten en denken vanuit de opgave en daar de mensen, middelen en infrastructuur bij te zoeken'.

Voor het besturen van het sociaal domein hebben gemeenten en hun partners dus nog geen eenduidig besturingsmodel gevonden. Tegelijkertijd met de zoektocht naar een nieuwe sturingsvorm voelen zij zich wel genoodzaakt besluiten te nemen ten aanzien van hun bestaande sturingsmodellen en uitvoeringsorganisaties. Dat zien we terug in de besluiten die er genomen worden over de besturing van de sociale werkbedrijven.



6. Besturing sociaal werkbedrijf na invoering van de Participatiewet

Huidige besturing sociale werkbedrijven uitkomst van ruim 40 jaar sociale werkvoorziening

De wijze waarop de besturing van sociale werkbedrijven in de verschillende regio's op dit moment is ingericht, is de uitkomst van een lange geschiedenis. Tot 1950 waren sociale werkplaatsen vooral particuliere initiatieven om mensen met een beperking werk te verschaffen. Vanaf 1950 werd gestart met het oprichten van gemeentelijke werkplaatsen en in 1969 werd de Wet op de sociale werkvoorziening ingevoerd die gemeente de opdracht gaf om mensen met een arbeidsbeperking in de gelegenheid te stellen loonvormende arbeid te verrichten. De sociale werkplaatsen hebben de afgelopen jaren een enorme ontwikkeling doorgemaakt, van kleinschalige, lokale particuliere initiatieven naar de moderne regionale werkbedrijven die het nu zijn. Die geschiedenis verschilt per regio en bepaalt in belangrijke mate de wijze waarop de organisatie nu bestuurd wordt en de onderlinge verhoudingen tussen alle betrokken partijen.

Welke keuzeprocessen zien we in de praktijk?

In de transitie naar een nieuw besturings- en organisatie model voor de uitvoering van de Participatiewet moeten gemeenten ook besluiten hoe zij verder willen gaan met hun sociaal werkbedrijf. In die keuze spelen de hiervoor genoemde rationele en irrationele afwegingen een rol. Zo kan de invoering van de Participatiewet aanleiding zijn voor gemeenten om niet meer met elkaar op de schaal van de GR te willen samenwerken. In dat geval moet een oplossing gezocht worden voor het eigenaarschap van het sociaal werkbedrijf. Ook kunnen gemeenten andere keuzes willen maken met betrekking tot de opdracht van het sociaal werkbedrijf. Als die opdracht zich beperkt tot alleen beschut werken moeten overige onderdelen van het sociaal werkbedrijf zoals bijvoorbeeld detacheringen of het groenbedrijf overgedragen worden aan een andere uitvoeringsorganisatie. Dat kunnen publieke of private partijen zijn.

Incrementele keuzes

De keuzes voor een nieuw besturings- en uitvoeringsmodel en de besluiten over wijziging van het bestaande besturingsmodel voor het sociaal werkbedrijf moeten idealiter in samenhang gemaakt worden. In de praktijk zien we dat het lastig is voor gemeenten om deze samenhang zowel in proces als in inhoud integraal aan te brengen. Dat leidt er in de praktijk toe dat er incrementele keuzes gemaakt worden waarbij nog geen eindmodellen zichtbaar worden maar veel meer tussenfasen in een zoekproces. Soms zijn deze tussenstappen te groot en moet er een stap terug gezet worden, soms zijn het letterlijk tussenstappen en wordt bijvoorbeeld de besturing tijdelijk in eigen hand genomen om vandaaruit besluiten over het uiteindelijk gewenste model gemakkelijker te kunnen nemen.

Verskillende oplossingen in de praktijk

In onze verkenning zijn we de volgende (tussen) oplossingen voor de besturing van het sociaal werkbedrijf tegengekomen. De oplossingen zijn nog geen uitgewerkte besturingsmodellen maar veel meer een weergave van besluiten die in dit incrementele keuzeproces al genomen zijn en/of nog genomen moeten worden:

1. De gemeenten verenigd in de GR Kromme Rijn hebben op verzoek van de private eigenaren het eigenaarschap van het sociale werkbedrijf weer overgenomen. Zij staan nu voor de keuze of zij het sociaal werkbedrijf samenvoegen met de IGSD en tot een integrale opdrachtverlening komen of dat zij uitgaan van twee aparte opdrachten waarbij het sociaal werkbedrijf feitelijk als onderaannemer van de IGSD functioneert. Dit laatste model is nu de huidige praktijk; De gemeenten in de regio Zutphen hebben een nieuwe, modulaire GR gevormd waarin zij de uitvoering van het hele sociaal domein willen besturen en uitvoeren. De twee grootste gemeenten, Zutphen en Lochem, participeren hierin voor de volle breedte. De overige gemeenten kunnen kiezen of zij voor verschillende modules in de uitvoering van het maatschappelijk domein willen deelnemen of niet. De bedoeling is om de GR Delta af te bouwen en het sociaal werkbedrijf onder te brengen in de modulaire GR. Dit proces is momenteel stil gezet en partijen onderzoeken eerst hoe de uitvoering van participatie binnen het nieuw model vorm moet krijgen.
2. Gemeenten in de regio Zwolle hebben de GR opgeheven en Zwolle heeft als centrumgemeente het eigenaarschap van het sociaal werkbedrijf WEZO overgenomen. De gemeenten Dalfsen en Raalte hebben de uitvoering van het werkgeverschap voor een klein deel van haar SW-werknemers

in eigen beheer genomen. Voor de het merendeel van de SW-werknemers zijn contractafspraken gemaakt met WEZO dat zij daar werkzaam blijven. Ook met de overige gemeenten zijn deze contractafspraken gemaakt;

3. In de regio Arnhem is opdracht gegeven om het sociaal werkbedrijf af te bouwen door verkoop aan private partijen of het vormen van social firms met private partijen. De detacheringsoopdracht voor mensen met een arbeidsbeperking is neergelegd bij het regionale werkgeversservicepunt. Voor de opdracht aan Presikhaaf en het regionale werkgeversservicepunt is een nieuwe regionale besturingsstructuur ingericht;
4. In de regio Zaanstreek Waterland is het transitieplan om onderdelen van Baanstede over te dragen aan gemeenten (detacheringen naar werkgeversservicepunt en groenwerkzaamheden terug naar gemeenten) stop gezet. Gemeenten overwegen nu individueel of zij uit willen treden of de GR in gezamenlijkheid willen opheffen. Parallel daaraan hebben zij zichzelf de opdracht gegeven om tot een voorstel te komen voor de uitvoering van de Participatiewet. De wens is om het besluit voor wijziging van de besturing van Baanstede in samenhang te nemen met de inrichting van de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor Participatie



7. Tips voor directeuren SW-bedrijf

De veranderingen in het sturingsmodel dat gemeenten kiezen en de wijze waarop zij het besluitvormingsproces inrichten heeft grote gevolgen voor directeuren van sociale werkbedrijven. Hieronder volgt een aantal aanbevelingen voor directeuren om in dit proces goed beslagen ten ijs te komen:

1. Verken je omgeving.

Zoals hiervoor is aangegeven is het van groot belang voor directeuren van sociale werkbedrijven om zicht te krijgen in de afwegingen die de gemeenten in hun regio moeten en willen maken. Maak daarom een goede omgevingsanalyse en verken in individuele gesprekken met de bestuurders en ambtenaren van de gemeenten welke keuzes zij willen maken, hoe zij aankijken tegen de samenwerking in de regio, wat zij zelf willen uitvoeren, hoe zij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en organisaties willen vormgeven, wat zij verstaan onder integrale uitvoering en wat zij verwachten van hun uitvoeringsorganisatie.

2. Wees helder over je eigen bijdrage aan de participatiedoelstellingen.

Afhankelijk van de keuzes die de gemeenten maken krijgen sociale werkbedrijven een smallere (alleen beschut) of bredere participatieopdracht (ondersteuning voor alle doelgroepen). In het besluitvormingsproces is het van belang dat directeuren van sociale werkbedrijven ook hun eigen visie vormen op deze nieuwe bedrijfsdoelstelling en zich helder uitspreken over deze visie en hun argumenten daarvoor. Gemeenten kunnen zich in hun eigen afwegingen dan tot deze visie verhouden. Daarmee nemen directeuren van sociale werkbedrijven wel bewust een risico dat als gemeenten andere keuzes willen maken zij mogelijk ook een andere directie zullen aanstellen.

3. Ontwikkel scenario's voor nieuwe bedrijfsvoeringsmodellen.

Met een verandering van de bedrijfsdoelstelling verandert ook de bedrijfsstrategie. Het is in het besluitvormingsproces van de partners in de regio van groot belang om inzicht te krijgen in de verschillende strategieën die gevoerd kunnen worden door sociale werkbedrijven om de veranderende doelstellingen te realiseren en de consequenties van deze strategieën voor het onderliggende businessmodel van het sociaal werkbedrijf en de financiële resultaten die daarmee behaald kunnen worden.

4. Doe een impactanalyse voor de organisatie.

Bij een gewijzigde sturing en uitvoeringsopdracht zal ook de organisatievorm van sociale werkbedrijven veranderen. Organisatieveranderingen zijn tijdrovende processen waarvan de gevolgen voor alle partners, inclusief de bestuurders, goed in beeld gebracht moeten worden. Ook de OR moet intensief en op een goede wijze meegenomen worden in deze veranderingen om onnodig tijdsverlies en conflicten in de organisatie te vermijden. De gevolgen hiervan moeten immers door een kwetsbare groep medewerkers opgevangen worden. De organisatieveranderingen liggen daardoor politiek heel gevoelig.

5. Analyseer de gevolgen voor je eigen sturingsmogelijkheden en wensen.

Een andere sturing door gemeenten zal ook de sturingsmogelijkheden van de directie van het sociaal werkbedrijf veranderen. Directeuren van een sociaal werkbedrijf van een gemeenschappelijke regelingen verhouden zich bijvoorbeeld direct tot de wethouders van de gemeenten die eigenaar zijn. In de varianten waarin sociale werkbedrijven onderaannemers zijn van de gemeenten of zelfs geïntegreerd worden in de sociale dienst verhouden zij zich direct tot de ambtelijke leiding van de gemeente en wordt de afstand tot het bestuur groter. Dat betekent dat directeuren van sociale werkbedrijven minder beïnvloedingsmogelijkheden hebben bij het bepalen van de doelstellingen en het vrijmaken van de financiële middelen. Dit heeft consequenties voor de stijl van leidinggeven maar kan ook gevolgen hebben voor de relaties met werkgevers omdat het mandaat verandert.

6. Besteed zorgvuldig aandacht aan het proces en bouw vertrouwen.

Naast een eigen reflectie op verschillende sturingsvragen is het voor directeuren van sociale werkbedrijven van groot belang om deze reflectie samen met de gemeenten en andere partners in de regio vorm te geven. Door relaties te bouwen, samen deze vragen te beantwoorden en open te zijn over de onzekerheden die deze nieuwe vraagstukken met zich mee brengen voor alle partijen, kan een veilige omgeving gecreëerd worden. Een veilige omgeving is noodzakelijk om lastige besluiten stap voor stap te nemen en ruimte te bieden om terug te komen op eerder ingenomen standpunten en gemaakte keuzes. Dienend zijn aan het proces, ruimte bieden voor andere gezichtspunten en het gezamenlijk belang als uitgangspunt nemen biedt de grootste kans op een succesvol besluitvormingsproces.⁶

⁶ Fisher & Ury, Excellent Onderhandelen, Harvard university press, 2007

8. Samenvatting en conclusies

- Gemeenten hebben met de Participatiewet in combinatie met de decentralisatie van de jeugdzorg en de WMO een integrale, bestuurlijke, beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid om de ondersteuning aan kwetsbare burgers vorm te geven. Elke gemeenten heeft daarbij de vrijheid om eigen beleidskeuzes te maken voor wie en op welke wijze zij de schaarsere financiële middelen in wil zetten. Gemeenten zijn volop bezig om de sturingsvragen voor het brede sociaal domein opnieuw te beantwoorden.
- De nieuwe opdracht en verantwoordelijkheid van gemeenten verdraagt zich in sommige regio's slecht met de samenwerkingsverbanden die gemeenten bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) zijn aangegaan. Samenwerking vraagt om afstemming van politieke keuzes en beleid terwijl gemeenten vanuit de grote beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid eigen keuzes willen maken. Of gemeenten succesvol kunnen samenwerken lijkt in een aantal regio's vooral historisch bepaald te zijn en wordt deels gevoed door emotionele argumenten.
- De concurrentie tussen gemeenten in de uitvoering van de drie decentralisaties lijkt aangescherpt omdat het aantal beschikbare betaalde en onbetaalde participatieplekken in de regio beperkt is, terwijl de potentiële besparingen van participatie nu naar verwachting voor een deel van de doelgroep doorwerken naar alle budgetten binnen het sociaal domein.
- Gemeenten zoeken vanuit hun nieuwe visie op het maatschappelijk domein en de rol van de overheid daarin naar nieuwe governance- en uitvoeringsmodellen om de verantwoordelijkheid voor de besturing en uitvoering van de maatschappelijke opgave breder te delen. De vorming van het regionale werkbedrijf is daar een goed voorbeeld van. Deze nieuwe governance- en uitvoeringsmodellen staan nog in de kinderschoenen en lijken in de praktijk lastig te combineren met de grote financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en bestaande besturingsmodellen voor hun uitvoeringsorganisaties.
- De onderlinge afhankelijkheden van de keuzes die gemeenten willen maken en de afhankelijkheid van externe factoren in combinatie met de nieuwe rollen van bestuurders en in sommige regio's historisch bepaalde bestuurlijke verhoudingen leiden tot een zeer complex besluitvormingsproces waarin bestuurders veel verschillende rollen moeten vervullen. Naast een rationele 'bovenstroom' is er een sterke, emotionele 'onderstroom' voelbaar die grote impact heeft op het gedrag en de uitkomsten van dit proces.
- De besluiten die nu genomen worden ten aanzien van de besturing van de sociale werkbedrijven moeten door alle partijen in het licht van voorgaande ontwikkelingen geplaatst worden. Het lijkt raadzaam om niet te snel over te gaan naar definitieve keuzes ten aanzien van structuur- en organisatiemodellen maar eerst de fundamentele sturingsvragen voor het sociaal domein met elkaar te beantwoorden. En om samen een besluitvormingsproces conform de uitgangspunten van principieel onderhandelen te ontwerpen dat ruimte biedt aan incrementele keuzes en bijsturing op ingenomen standpunten.



Koningin Wilhelminalaan 3
3527 LA Utrecht

Postbus 8151
3503 RD Utrecht

T 030 - 290 68 00
F 030 - 290 68 99

info@cedris.nl
www.cedris.nl

Deze publicatie is onderdeel van het Cedris-programma 'Optimalisering van het verdienvermogen in de SW ('spoor 2') en tot stand gekomen met subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



Cedris is de landelijke vereniging voor sociale werkgelegenheid. De leden van Cedris zorgen voor een goede match op de arbeidsmarkt tussen werkgevers en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor maken ze gebruik van de zes instrumenten voor een succesvolle uitvoering van de Participatiewet en de banenafpraak:

Matching en begeleiding - Werknemersvaardigheden ontwikkelen - Detachering - Werkgeversnetwerk - Werkproces op maat - Beschut werk