

Eindrapport Koers MTB

Heroriëntatie op de toekomst en
organisatie re-integratie
Maastricht-Heuvelland

Opdrachtgever:

Gemeenten Eijsden-Margraten, Maastricht en
Meerssen

Arnhem, 5 augustus 2021

Ons kenmerk 20084-032/mwe/nke

The logo consists of the letters 'K', 'PLUS', and 'V' stacked vertically. The 'K' is at the top, 'PLUS' is in the middle, and 'V' is at the bottom. The letters are white and set against a background of blue and purple geometric shapes, including triangles and rectangles, which are layered over a photograph of railway tracks.

Eindrapport

Koers MTB

Heroriëntatie op de toekomst en
organisatie re-integratie
Maastricht-Heuvelland



Opdrachtgever:

Gemeenten Eijsden-Margraten, Maastricht en
Meerssen

Arnhem, 5 augustus 2021

Ons kenmerk 20084-032/mwe/nke

Contactpersoon:

Marco de Weger

06 27 08 55 58

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Uitwerking van het onderzoek	6
1.2	Leeswijzer	7
2	Analyse MTB	8
2.1	De sociale opgave	8
2.2	Analyse van het bedrijfsresultaat	11
2.3	Analyse van de productmarktcombinaties (werksoorten)	13
2.4	Beeld deelnemingen	15
2.5	Analyse generieke bedrijfskosten	17
2.6	Toekomstig verloop WSW-populatie en ontwikkeling subsidiebedrag	17
2.7	Conclusies	20
3	Ketensamenwerking	22
3.1	Beleid uitvoering Participatiewet in Maastricht-Heuvelland	22
3.2	Optimalisatie ketensamenwerking	24
3.3	Analyse bevindingen ketenpartners	24
3.4	Conclusies	26
4	Mogelijke beleidskeuzes	28
4.1	Huidige beleid versus andere beleidskeuzes	29
4.2	Redeneerlijn voor intensivering van beleid voor de nieuwe doelgroep	32
4.3	Aanbeveling tot het benoemen van een aanvullende beleidsambitie	36
5	Organisatievarianten (de scenario's)	38
5.1	Mogelijke organisatievarianten	38
5.2	Organisatievarianten nader in beeld gebracht	40
5.2.1	Variant 1. MTB als Sterfhuis voor de WSW	40
5.2.2	Variant 2. MTB als Sociaal Werkgever	41
5.2.3	Variant 3. MTB in werkbedrijf met Annex en Podium24	43
5.2.4	Variant 4. MTB in werkbedrijf met Annex, Podium24 en Casemanagement Werk SZMH	44
5.2.5	Variant 5. MTB in integrale uitvoeringsorganisatie met Annex, Podium24 en SZMH (CM Werk & Inkomen)	45
5.3	Financiële uitwerking beleidskeuze en organisatievarianten	46
5.3.1	Ontwikkeling van de WSW-doelgroep en beleidskeuzes nieuwe doelgroep	46
5.3.2	Financiële consequenties organisatievarianten	49
5.4	Beoordelingscriteria	53
5.5	Conclusies	58
6	Governance	60



6.1	Inleiding	60
6.2	Huidige Entiteiten en besturing	60
6.3	Zienswijze op de toekomstige Governance	62
6.4	Oplossingsrichtingen	63
6.5	Conclusies	65
7	Samenvatting conclusies en aanbevelingen	67
7.1	Samenvattend beeld van de onderzoekers	71
 Bijlage 1 Begeleidingsgroep, Stuurgroep en overige gesprekspartners		 72





1 Inleiding

De gemeenten Eijsden-Margraten, Maastricht en Meerssen (hierna: de gemeenten), alsmede MTB Regio Maastricht N.V. (hierna MTB), wensen een geobjectiveerd advies, met betrekking tot de sociale en financiële toekomstbestendigheid van MTB.

Onderstaande ontwikkelingen liggen hieraan ten grondslag:

1. de afbouw van de WSW MTB gaat vanwege natuurlijk verloop sneller dan verwacht;
2. de gemeenten hebben sterke behoefte aan de professionalisering van de leerwerkfunctie van MTB;
3. de (financiële) kaders voor de gemeenten en MTB zijn begrensd tot einde 2020.

De gemeenten hebben KplusV gevraagd onderzoek te doen naar de toekomstbestendigheid van MTB in de context van de brede uitvoeringsketen Participatiewet (hierna P-wet), waar MTB deel van uitmaakt, in de samenwerking met de belangrijkste ketenpartners Annex B.V. (hierna Annex), Stichting Podium24 (hierna: Podium24) en Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (hierna: SZMH).

1.1 Uitwerking van het onderzoek

Doelstelling en resultaat van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is:

Het verkrijgen van inzicht of MTB nu en in de nabije toekomst voldoende effectief en efficiënt uitvoering geeft of kan geven aan de gemeentelijke opdracht op gebied van de Wet sociale werkvoorziening (uitvoering in afbouw) en Participatiewet (leerwerkbedrijf in opbouw) of dat een koersverandering dan wel andere keuzes bijdragen aan verdere verbetering, vernieuwing en besparing.

Het resultaat van het onderzoek is:

- Een grondige analyse gericht op inhoudelijk, financieel, juridisch, personeel en organisatorisch vlak;
- breed bekeken in relatie tot het speelveld waarop MTB zich bevindt, waaronder de gezamenlijke opdrachtverantwoordelijkheid van de ketenpartners re-integratie Participatiewet;
- afgezet tegen vergelijkbare bedrijven (benchmark, met nadrukkelijk aandacht voor de juiste parameters);
- een rapport met conclusies en concrete aanbevelingen ten aanzien van mogelijke (verbeter)kansen en alternatieven op basis waarvan verdere keuzes gemaakt kunnen worden.

In dit rapport zijn de onderzoeksresultaten weergegeven.

Verantwoording

Het onderzoek is in september 2020 als gevolg van Covid-crisis vertraagd gestart en afgerond in juli van 2021.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingsgroep en een stuurgroep samengesteld (zie bijlage 1). De begeleidingsgroep is gedurende het onderzoek vijf maal bijeen geweest, de stuurgroep is eveneens vijf maal bijeen geweest.



Het onderzoek is uitgevoerd conform in de offerte beschreven (deels parallel uitgevoerde) procesgang/stappenplan, zoals onderstaand op hoofdlijnen samengevat.

1. Startbijeenkomst Begeleidingsgroep.
2. Kennismaking en analyse MTB (benchmark en verdieping MTB).
3. Analyse producten en diensten MTB (portfolioassessment).
4. Analyse/positionering (samenwerking) MTB in de Participatiewet-keten.
5. Analyse besturing en governance.
6. Concept- en eindrapport met conclusies en aanbevelingen.

Een uitgebreide documentenanalyse, deskresearch van bestaande onderzoeken, beleidsdocumenten, jaarverslagen, interne analyses e.d. zijn de basis geweest voor de analyse en het houden van verdiepende (groeps)interviews. De lijst van geïnterviewde personen is weergegeven in bijlage 1. Het eindrapport is in concept besproken op 23 juni met de betrokken portefeuillehouders van de zes gemeenten Maastricht-Heuvelland en in definitieve vorm op 5 augustus 2021 aangeboden.

De onderzoekers hebben een brede afvaardiging van de medewerkers van de verschillende in het onderzoek betrokken organisaties en stakeholders gesproken en hechten er waarde aan te geven, dat de gesprekken en informatieverstrekking over uiteenlopende onderwerpen, op een open en constructieve wijze heeft plaatsgevonden.

1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op sociale en financiële prestaties van met name de WSW-doelgroep, waarbij de resultaten van MTB worden vergeleken met landelijke ervaringscijfers. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de prestaties in de bedrijfsvoering van MTB. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ketensamenwerking en de positie van MTB in de keten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingezoomd op mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst en wordt ingegaan op mogelijke aanvullende beleidsambities. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de mogelijke organisatievarianten voor de toekomst. Ook worden in dit hoofdstuk de financiële effecten van de beleidsambitie en de organisatievarianten in beeld gebracht. Hoofdstuk 6 gaat in op de denkrichting van de toekomstige governance, gericht op de toekomstige organisatievariant(en). Als laatste presenteren we in hoofdstuk 7 de samenvattende conclusies en aanbevelingen.



2 Analyse MTB

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de bedrijfsvoering van MTB. De analyse bestaat uit een aantal elementen:

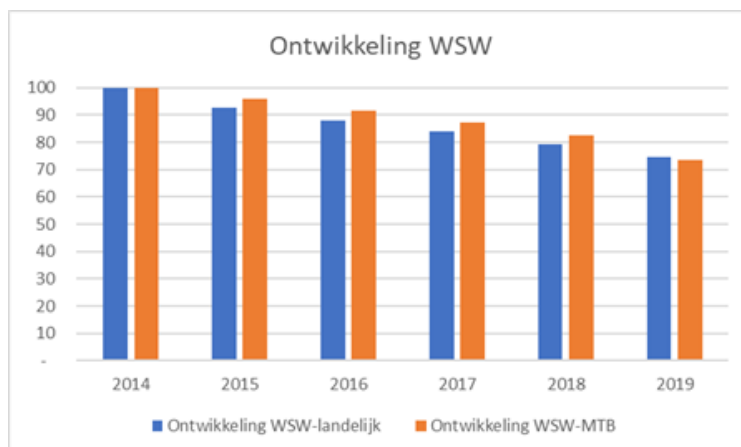
1. De sociale opgave
2. Analyse van het bedrijfsresultaat
3. Analyse van de productmarktcombinaties (werksoorten)
4. Analyse van de deelnemingen
5. Overige bedrijfskosten
6. Toekomstig verloop WSW-populatie en subsidie

Ten behoeve van het onderzoek hebben de onderzoekers de beschikking gekregen over een groot aantal planningsdocumenten (rapportages, jaarrekeningen, begrotingen). Geconstateerd is dat het cijfermateriaal van de werksoorten en personeelsgegevens transparant is opgesteld en op een gedetailleerd niveau beschikbaar is, waar ten behoeve van dit onderzoek vanzelfsprekend vertrouwelijk mee is omgegaan. De cijfermatige analyse is gebaseerd op de cijfers en resultaten van 2019. De effecten van de Corona-pandemie maken dat een analyse van de meest recente resultaten over 2020 een weinig zinvol vergelijk biedt. Positieve ontwikkeling is dat in de zomer van 2020 na de eerste lock-down MTB de benodigde maatregelen heeft kunnen doorvoeren, waardoor, met inachtneming van de Corona-maatregelen, de doelgroep grotendeels weer aan de slag is kunnen gaan. Met de door het Rijk geboden financiële compensatie over 2020 lijkt daarmee de problematiek zowel sociaal als financieel goed beheersbaar.

2.1 De sociale opgave

In de navolgende figuren wordt ingegaan op de ontwikkeling en de resultaten van de WSW-populatie. Voor dit onderzoek is uitgegaan van de kerncijfers van 2019. Landelijke cijfers over het jaar 2020 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar. Bovendien geven deze cijfers naar verwachting een vertekend beeld op een aantal meerjarige cijferreeksen vanwege de Corona-crisis. De crisis zal daarnaast uiteenlopende effecten laten zien op individuele prestaties van de werkbedrijven, omdat het ene werkbedrijf afhankelijk van de portfolio en werksoorten beduidend zwaarder is getroffen dan het andere.

Sinds 2015 is de instroom in de WSW van rijkswege gestopt. We zien dat landelijk jaarlijks de populatie met 5 tot 7% krimpt. Voor een deel is dat een uitstroom vanwege pensioen (3% à 4% jaarlijks) en voor een ander deel betreft dat factoren als uitstroom vanwege overlijden of na langdurige ziekte. In incidentele gevallen betreft het uitstroom uit de WSW-regeling naar regulier werk of na herindicatie. Als we de landelijke trend vergelijken met die van MTB, is in figuur 2.1 zichtbaar dat de daling van de WSW-populatie bij MTB in een vergelijkbaar tempo gaat.



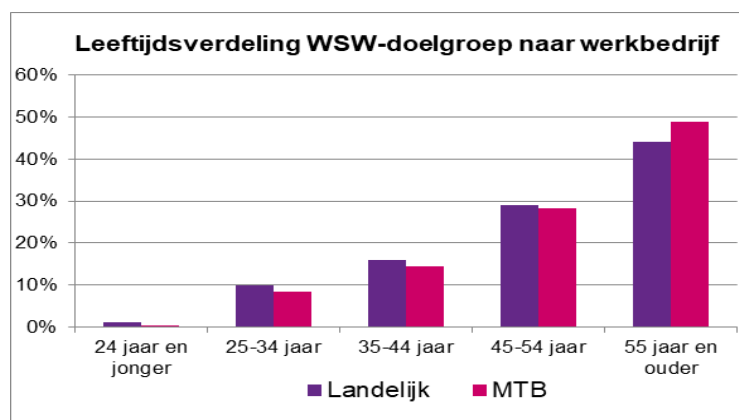
Figuur 2.1: Ontwikkeling WSW-populatie MTB t.o.v. landelijk beeld

Indien de totale populatie van doelgroepmedewerkers bij MTB wordt gezien, dan is zichtbaar dat deze voor het allergrootste deel bestaat uit WSW-medewerkers (98%). De resterende 2% betreft personen die met loonkostensubsidie in het bedrijf een dienstbetrekking hebben gekregen (met name bij dochterbedrijf Business Post Limburg). Bij andere werkbedrijven is de WSW-populatie ook nog veruit het grootste aandeel, maar ligt het aandeel van de nieuwe doelgroep inmiddels beduidend hoger (10% tot 15%).

Doelgroep	MTB	
Werkbedrijf	in pers.	
WSW	970	98%
LKS	24	2%
Nieuw beschut	-	
Wajong	-	
Overig	-	
Totaal	994	100%

Figuur 2.2: Totale populatie doelgroepmedewerkers

In figuur 2.3 is de leeftijdsopbouw van de WSW-medewerkers weergegeven. Vanwege het stoppen van de instroom vanaf 2015, heeft iedere gemeente en ieder werkbedrijf te maken met een geleidelijk aan ouder wordende WSW-populatie. De gemiddelde leeftijd van de WSW-populatie/medewerkers bij MTB, ligt hoger dan landelijk gemiddeld. In de komende jaren betekent dit een iets hogere volumedaling dan landelijk gemiddeld, in de orde van 6,5% per jaar.



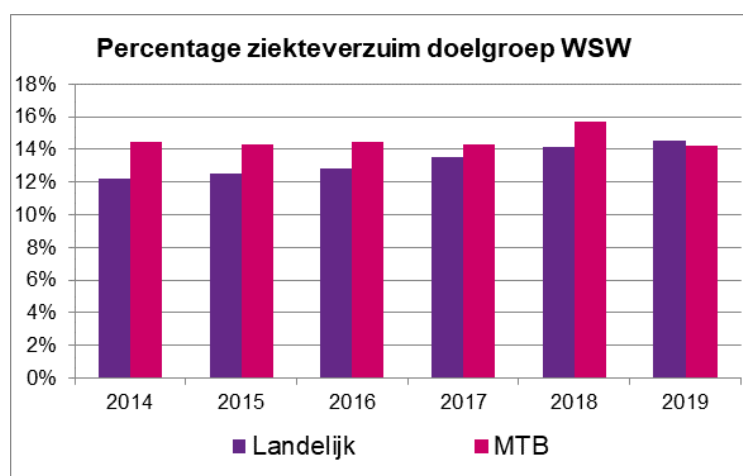
Figuur 2.3: Leeftijdsopbouw WSW-medewerkers

In de WSW is het een gebruikelijke werkwijze om de plaatsing van de doelgroep onder te verdelen volgens de zogenoemde werkladder. In figuur 2.4 is zichtbaar dat bij MTB sprake is van relatief veel personen die werkzaam zijn in groepsdetacheringen en relatief weinig individuele detacheringen. Het aandeel van de WSW-medewerkers die zijn aangewezen op de interne werksoorten, is vergelijkbaar of ligt zelfs iets onder het landelijk gemiddelde. Dit is positief en conform de meerjarige (beleids)lijn.

Doelgroep	MTB		Landelijk
	in pers.	in %	in %
WSW			
BW/ LKS	50	5%	6%
Ind.deta	78	8%	17%
Groepsdeta	293	30%	19%
WOL	199	21%	18%
Intern	350	36%	40%
Totaal	970	100%	100%

Figuur 2.4: Werkladder MTB¹

In figuur 2.5 is de ontwikkeling van het ziekteverzuim weergegeven. Verband houdend met de ouder wordende populatie, is zichtbaar dat landelijk de afgelopen jaren het ziekteverzuimpercentage geleidelijk aan het stijgen is, tot inmiddels boven de 14%. Na een hoger ziekteverzuim bij MTB t/m 2018, is in 2019 het verzuim met 2% teruggebracht naar (net onder) een landelijk gemiddeld niveau.



Figuur 2.5: Ontwikkeling ziekteverzuim

Tenslotte is gekeken naar het aantal leerwerkplekken bij MTB. Het aantal van 46 (stand juli 2019) bij MTB bedraagt circa 20% van het totale aantal leerwerkplekken² in de eigen gemeentelijke keten en arbeidsmarktprojecten. De samenstelling van de leerwerkplekken bij MTB is geconcentreerd op de werksoorten die een hoger rendement laten zien en dichter aansluiten bij de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld post, groen).

Met deze 46 leerwerkplekken heeft MTB een redelijk aantal leerwerkplekken ten opzichte van het aantal doelgroepmedewerkers, maar biedt de infrastructuur potentieel ruimte voor meer leerwerkplekken.

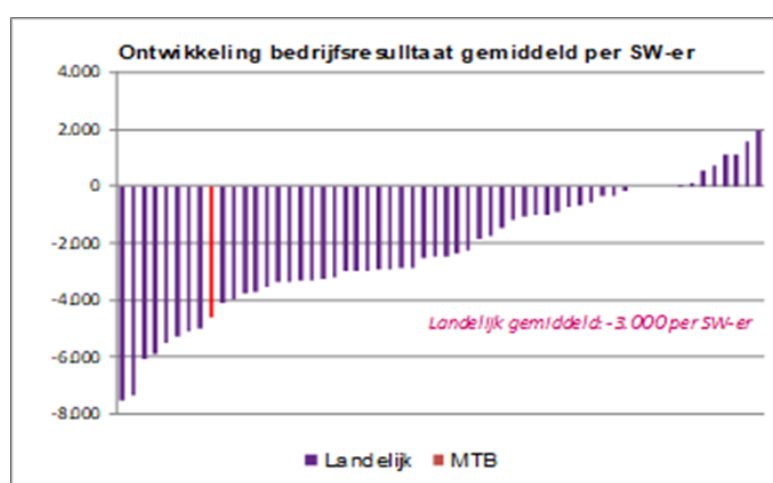
¹ Betekenis: Externe werksoorten bij externe werkgevers: BW is Begeleid werken, LKS is werken met Loonkostensubsidie, Individuele en Groepsdetacheringen, WOL is Werken op locatie. Intern zijn de werksoorten binnen "de poorten van MTB".

² Het aantal leerwerkplekken kan worden ingezet voor meerdere leerwerktrajecten.

Anderzijds is het volume aan leerwerkplekken geen doel op zich voor een Sociaal Werkbedrijf. Ook bij andere werkgevers en organisaties kunnen prima leerwerkplekken worden ingericht. De passende omvang van het totaal aantal plekken en de onderverdeling naar sector/werksoort is primair een afweging (ambitie) voor de keten als geheel.

2.2 Analyse van het bedrijfsresultaat

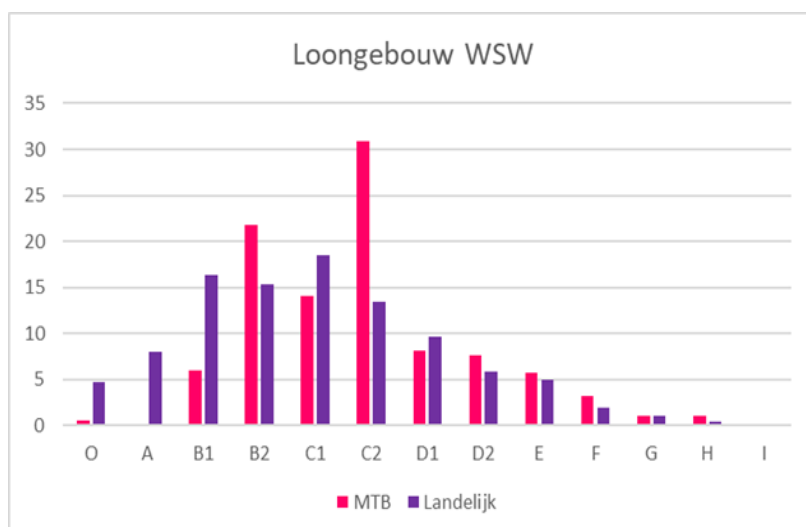
Het financieel tekort is landelijk gemiddeld € 3.000 per WSW-medewerker. Als de financiële resultaten van de verschillende werkbedrijven onderling worden vergeleken, dan is in figuur 2.6 zichtbaar dat vrijwel alle werkbedrijven te maken hebben met een tekort (de Rijkssubsidie is immers ontoereikend). Het financieel tekort in de uitvoering van de WSW is bij MTB € 4.600 per WSW-medewerker (WSW-subsidie, exclusief gemeentelijke bijdragen). Dit is € 1.600 onder het landelijk gemiddelde en is daarmee fors verliesgevend (MTB behoorde in 2019 tot de laagste kwart van Nederland).



Figuur 2.6: Ontwikkeling bedrijfsresultaat per WSW-medewerker

In de figuur 2.7 zien we de verdeling van het loongebouw bij MTB in vergelijking tot landelijk. De laagste schalen op of net boven WML (O, A en B1) zijn landelijk ruimer vertegenwoordigd. Bij MTB ligt het zwaartepunt op C2 (circa 115% WML). Van belang hierbij is om te realiseren dat dit loongebouw een lange ontstaansgeschiedenis heeft. Bij de meeste WSW-bedrijven en ook bij MTB zien we de afgelopen tien tot vijftien jaar een terughoudend beloningsbeleid, waarbij vrijwel geen hoge inschalingen (D of hoger) meer plaatsvinden. De samenstelling van het loongebouw is daarmee in belangrijke mate een historisch gegeven³.

³ Veel aspecten van het beloningsbeleid zijn minutieus vastgelegd in de WSW-cao. Veel werkbedrijven hebben dit als leidraad zo gehanteerd, sommige werkbedrijven hebben gekozen voor een soberder invulling, anderen juist voor een ruimhartiger beloningsbeleid boven op de cao. Een aantal werkbedrijven heeft er de afgelopen jaren werk van gemaakt om het loongebouw verregaand te vereenvoudigen en actiever de minimum inschaling toe te passen. Daarnaast zijn er initiatieven geweest om demotiebeleid actiever in te gaan zetten. Een terugval in functie kan dan op termijn ook een aanpassing in de arbeidsvoorwaarden betekenen. In theorie zijn ook nu nog bij MTB aanscherpingen in het beloningsbeleid denkbaar. Maar bij een steeds ouder wordende en krimpende populatie gaan wij ervan uit dat de gemeenten er geen behoefte aan hebben, om hier nu nog verandering in aan te brengen. Ook elders in het land is dit zelden meer een thema.



Figuur 2.7: Verdeling loongebouw WSW bij MTB

In onderstaande tabel 2.1 is het financiële resultaat van de WSW bij MTB uitgesplitst in verschillende factoren en vergeleken met het landelijk gemiddelde. Dit vergelijking is het best mogelijk door de landelijke kengetallen en die van MTB uit te drukken in bedragen per WSW-medewerker (in sociale eenheden SE's).⁴

- In de eerste regel is zichtbaar dat het gemiddelde bedrijfsresultaat per WSW'er afgerond € 1.600 lager ligt dan landelijk.
- Vervolgens zien we dat het verschil tussen de WSW-loonkosten en de subsidies € 1.700 bedraagt (€ -6.000 om € -4.300). Dit vormt daarmee meteen de belangrijkste verklaring voor de verschillen in het financiële resultaat. De loonkosten voor de WSW-populatie liggen bij MTB beduidend hoger dan landelijk gemiddeld.
- Als we inzoomen op het saldo van kosten en baten in de bedrijfsvoering, dan zien we dat deze bij MTB iets boven een landelijk gemiddeld niveau ligt (€ 1.400 om € 1.300). Dit is in de tabel zichtbaar in zowel hogere opbrengsten als ook hogere bedrijfskosten dan landelijk gemiddeld. Een werkbedrijf dat zelf werksoorten exploiteert (bijvoorbeeld in het groen, post of intern), heeft hogere bedrijfskosten dan een werkbedrijf dat uitsluitend detacheert (lagere opbrengsten en lagere kosten). Eigen exploitatie dient zich dan ook te vertalen in relatief hogere opbrengsten. En dat is bij MTB het geval.

Tabel 2.1: Resultaat 2019 in € per WSW-medewerker

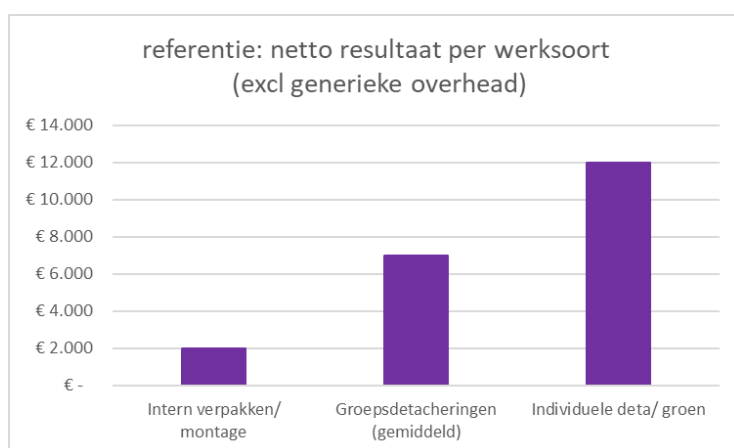
Resultaat 2019 in €'s per medewerker (SE)	MTB	Landelijk
Gemiddeld bedrijfsresultaat	-4.600	-3.000
1. Verschil tussen Sw-loonkosten en subsidies	-6.000	-4.300
- SW-loonkosten (cao-loon)	-32.500	-30.900
- Arbeidsplaats gebonden subsidies	26.200	26.200
- Laag-Inkomens-Voordeel	300	400
2. Saldo opbrengsten en kosten bedrijfsvoering SW	1.400	1.300
- Opbrengsten SW (netto toegevoegde waarde)	13.400	11.100
- Kosten bedrijfsvoering SW	-11.900	-10.400
- overige factoren	-100	600

⁴ De sociale eenheid (SE) is een eenheid gebaseerd op het aantal fte (full-time-eenheden) vermenigvuldigd met de handicapfactor van de WSW-medewerker.

2.3 Analyse van de productmarktcombinaties (werksoorten)

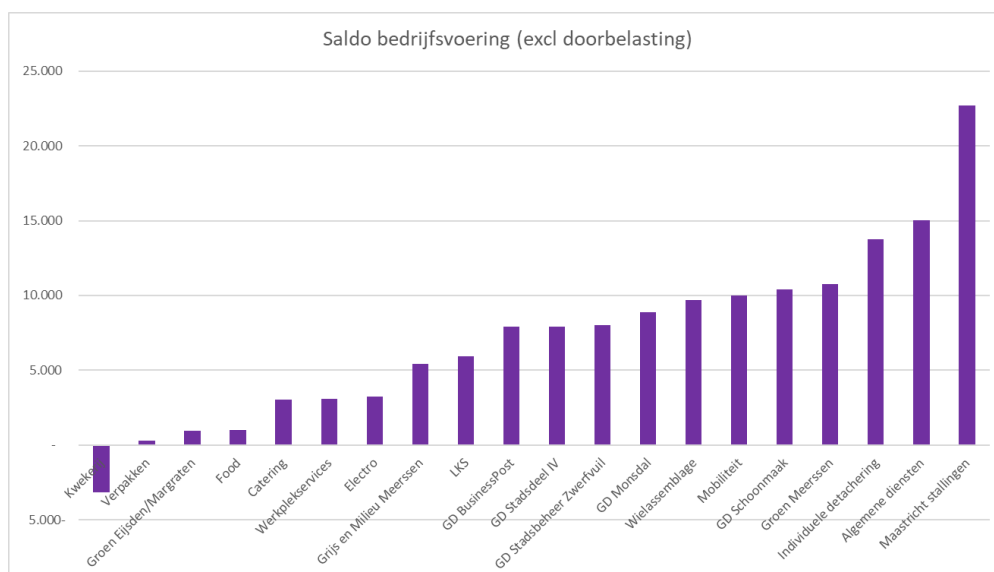
Bij het analyseren van kosten en baten van werksoorten in een werkbedrijf, is het van belang om te realiseren dat deze sterk bepaald worden door de samenstelling van de doelgroep. Interne werksoorten in de eigen infrastructuur met de zwakste populatie, kennen daarmee al per definitie een lagere productiviteit dan medewerkers die bijvoorbeeld individueel gedetacheerd kunnen worden (hoge opbrengst en lage bedrijfskosten). In de bedrijfsvoering van een werkbedrijf zit daarmee een vorm van solidariteit, dat minder renderende werksoorten voor de zwakste groep worden gecompenseerd door beter renderende werksoorten voor de sterkste groep.

In de figuur 2.8 zien we als (landelijke) referentie dat werksoorten, afgezien van de generieke overhead (centrale staf, directie, huisvesting, ICT, facilitair), een positief resultaat laten zien per medewerker: de Netto Toegevoegde Waarde per medewerker ligt hoger dan de directe kosten per medewerker (leidinggevend personeel, directe productiekosten etc.). Belangrijk is daarbij om te realiseren dat het financiële resultaat sterk uiteenloopt per werksoort.



Figuur 2.8: Referentie netto resultaat per werksoort

Vervolgens is op een vergelijkbare wijze naar de netto resultaten van de verschillende werksoorten van MTB gekeken (exclusief de generieke overhead). In onderstaande figuur 2.9 staan deze gerangschikt naar opbrengsten per WSW-medewerker (2019).



Figuur 2.9: Netto resultaten (saldo bedrijfsvoering) werksoorten MTB; GD staat voor Groepsdetachering. LKS staat voor Limburgse Kleerhanger Sorteercentrale.



Bij het beoordelen van deze figuur dient in acht genomen te worden dat dit een momentopname betreft, waarbij opbrengsten per werksoort van jaar tot jaar kunnen fluctueren. Deels van technische aard omdat het precieze aantal fte's in de loop van een jaar kan variëren, maar ook omdat een wisseling van opdrachtgevers kan zijn opgetreden.

Ondanks deze nuanceringsen kan een aantal globale conclusies worden getrokken uit de samenstelling en resultaten van de portfolio van MTB:

- De variëteit aan werksoorten is relatief groot voor de omvang van MTB. Naast de gebruikelijke werksoorten, zijn er ook diverse mooie producten die specifiek zijn voor MTB, zoals bijvoorbeeld fietswielen, repro en business post.
- Keerzijde aan de variëteit is dat een aantal werksoorten bestaat uit een vrij klein aantal medewerkers (<20 medewerkers), hetgeen de kwetsbaarheid vergroot en efficiency niet altijd ten goede komt.
- In grote lijnen zijn de nettoresultaten in overeenstemming met hetgeen redelijkerwijs vanuit de landelijke referentie verwacht kan worden. De interne werksoorten scoren relatief beperkt, maar diverse groepsdetacheringen beduidend beter.
- Per werksoort is naar de samenstelling van de opdrachtgevers gekeken. Het betreft meestal stabiele meerjarige opdrachtgevers, waarbij een behoorlijke opbrengst per opdrachtgever wordt gerealiseerd (geen bleeders). Positief is dat de aandeelhoudende gemeenten in een aantal verschillende werksoorten (groen, post, fietsenstallingen, zwerfvuil) actief vertegenwoordigd zijn en daarmee bijdragen aan een grotere variëteit aan plaatsingsmogelijkheden.
- Specifiek aandachtspunt betreft de werksoorten groen Eijsden-Margraten en Grijs en Milieu Meersen. Op grond van het niveau van de medewerkers zou een hoger resultaat verwacht mogen worden. Andersom gesteld: de extra directe bedrijfskosten voor deze werksoorten worden nu onvoldoende gecompenseerd door een hogere netto toegevoegde waarde.
- Specifiek aandachtspunt betreft daarnaast de lage opbrengsten voor verpakken en kwekerij. Ook elders in het land zijn dit de laagst renderende werksoorten met minimale tarieven. Maar we zien ook positieve ontwikkelingen dat 'eerlijke tarieven worden betaald voor eerlijk werk'. Voor deze werksoorten geldt nu dat opdrachtgevers sociale werkbedrijven tegen elkaar uitspelen of dat andere publieke partners (AWBZ-instellingen, justitiële instellingen) vergelijkbaar werk tegen nog lagere tarieven aanbieden. In verschillende regio's zijn er initiatieven om hier verbetering in aan te gaan brengen. De, ook in vergelijking tot andere bedrijven, zeer lage opbrengst is voor verbetering vatbaar.
- In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de mogelijkheden die de Participatiewet biedt. Denkbaar is dat een werkbedrijf tijdelijk of langer mensen uit de doelgroep (Beschut/LKS) een baan aanbiedt. Een goed renderende werksoort is een randvoorwaarde om tot een sluitende businesscase te komen, want daarmee kunnen dan overige bedrijfskosten en een deel van de loonkosten worden terugverdiend. Hoopvol is dat een aantal werksoorten in de portfolio van MTB een behoorlijk positief saldo (> € 10.000) laat zien, waarmee redelijkerwijs een voor de Participatiewet acceptabele businesscase kan worden opgesteld.

2.4 Beeld deelnemingen

In het kader van dit onderzoek zijn beknopt de deelnemingen (Joint Ventures) Polygarde B.V. en Monsdal B.V. waarin MTB participeert (50% respectievelijk 35% van het aantal aandelen) nader beschouwd. Specifiek wordt aandacht besteed aan de 100% dochter van MTB; Business Post Limburg.



Joint Ventures

Behoudens de 100% dochter Business Post Limburg is MTB participant in een drietal deelnemingen. In het kader van dit onderzoek is met Polygarde B.V. en Monsdal B.V. gesproken met betrekking tot hun zienswijze op de toekomstbestendigheid van de Joint Venture. Een samengevat beeld is hierna weergegeven.

De deelnemingen zijn destijds (2011-2012) opgericht om in de vorm van een publieke-private samenwerking, specifiek om voor de WSW-doelgroep de beweging van 'binnen naar buiten' te helpen realiseren. Het gezamenlijk ontwikkelen van een leerwerkplekfunctie voor de WSW-doelgroep en het plaatsen van hen op de passende werksoorten in het primaire proces van de deelnemingen (en de aan de private partijen gelieerde bedrijfsonderdelen), heeft een positieve bijdrage (gehad) in het tot stand brengen van het werken van de doelgroep buiten 'de poorten' van MTB. Met de introductie van de Participatiewet hebben echter belangrijke veranderingen plaatsgevonden met betrekking tot de financiering van de doelgroep en de positionering van MTB en de daaraan gelieerde organisaties (waaronder ook Stichting Phoenix en Prolabor B.V.) in de sociale re-integratie keten. De instroom vanuit MTB richting de Joint Ventures stagneerde als gevolg van de wetwijziging, de herinrichting van de keten en het ontbreken van gericht beleid en middelen voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Terwijl de uitstroom van de WSW-medewerkers vanzelfsprekend gewoon plaatsvond (en nog plaatsvindt). Het gevolg is dat sprake is van een sterke krimp van de Joint Ventures waardoor de oorspronkelijke opzet van (de aandeelhoudersconstructie van) de Joint Ventures feitelijk niet meer passend is. MTB en de participerende private partijen Intergarde B.V. en Dolmans Landscaping B.V. zijn inmiddels in gesprek om tot een beter passende samenwerkingsvorm voor de toekomst te komen.

Business Post Limburg

Businesspost is een gebruikelijke werksoort bij een aantal werkbedrijven verspreid over Nederland. Het is een voor de WSW en eventuele andere doelgroepen passende werksoort. Tempo en productiviteit zijn redelijk goed aan te passen aan het niveau van de WSW-medewerkers, het werk is goed te plannen en te spreiden. Doorgaans zijn de kosten en baten in een redelijke verhouding.

Bijzonder aan Business Post Limburg is dat MTB voor 100% eigenaar is voor geheel Limburg en daarmee namens 7 werkbedrijven de postactiviteiten verzorgt. Het directe aandeel van de doelgroep van Maastricht, Eijsden-Margraten en Meerssen is 20-25 % van het geheel.

Voor 2019 werden de businesspostactiviteiten in Limburg georganiseerd vanuit vijf verschillende entiteiten: Business Post Vixia, Business Post Westrom/de Risse, Postvak 50 (WAA en NLW) en Business Post Zuid-Limburg (MTB en WSP Parkstad).

Overwegingen tot het bijeenbrengen van de postactiviteiten waren onder meer de schaalvoordelen, invloed op de regionale markt en slagkracht. In de RvC van MTB en vervolgens de aandeelhoudersvergadering heeft de risicoafweging en besluitvorming plaatsgevonden.



Een postbedrijf op Limburgse schaal heeft onmiskenbaar een inhoudelijke logica. De zakelijke postmarkt bestaat uit grote regionale opdrachtgevers; de postmarkt stopt immers niet bij de eigen gemeentegrens. In dit onderzoek is vooral gekeken naar de potentiële toekomstige risico's:

- Op basis van de realisaties uit 2018 en 2019 kan, op basis van de omzetten, detacheringsvergoedingen en overige bedrijfskosten, normaliter een licht positief bedrijfsresultaat verwacht worden (0,3 tot 0,7 mln). Dit komt dan dus de 100% aandeelhouder MTB ten goede.
- De grootste opdrachtgevers zijn de grotere publieke partijen zoals gemeenten, ziekenhuizen, universiteit Maastricht en zorginstellingen. Verondersteld mag worden dat deze opdrachtgevers niet zomaar voor een andere partij kiezen.
- Het grootste deel van de kosten is de inhuur bij derden (6,4 mln in begroting 2020; 70%). Dit betreft onder andere de gedetacheerde WSW-medewerkers van de andere werkbedrijven. Als in de komende jaren de postvraag daalt, is dit redelijkerwijs en eenvoudig af te schalen naar een passend aantal medewerkers.
- De overige bedrijfskosten zijn beperkt in omvang met o.a. loonkosten voor reguliere medewerkers (0,9 mln; 10%) en huurkosten voor huisvesting en vervoersmiddelen (0,6 mln; 6%). Met andere woorden: bij onverhoopt dalende omzet zijn de financiële risico's met doorlopende bedrijfskosten relatief beperkt van omvang en beheersbaar.
- De grootste onzekerheid zit met name in wijzigingen in de landelijke postmarkt. De overname van Sandd door PostNL is afgelopen jaren een slepend en uitzonderlijk proces geweest. Het gevolg voor Business Post Limburg was dat aanvullende omzet moest worden gezocht (via Sandd/van Straatenpost; 8% van de omzet in 2019). Op de langere termijn bezien hoeft dit weinig consequenties te hebben voor het potentieel van de zakelijke markt voor Business Post.

Overall zijn de bedrijfsmatige risico's op de korte termijn naar de mening van de onderzoekers relatief beperkt en biedt aandeelhouderschap ook voordelen (financieel en invloed).

Op de langere termijn (als gevolg van de krimp van de WSW-populatie van MTB en haar post-partners) zit de onzekerheid met name op de financierbaarheid van de nieuwe doelgroep (werken met LKS). Hiervoor wordt de aanbeveling geformuleerd om de financiële consequenties in beeld te brengen van het actief in dienst nemen van de nieuwe doelgroep met loonkostensubsidie voor Business Post Limburg voor zowel de aandeelhoudende gemeenten van MTB als de overige Limburgse gemeenten van waaruit medewerkers zijn geplaatst.

De huidige WSW-loonkostensystematiek brengt met zich mee dat, weliswaar gezien de beperkte productiviteit, de naar verhouding te hoge loonkosten worden gecompenseerd bij de werkgever, maar de extra bedrijfskosten niet. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat Business Post een financieel nadeel gaat ondervinden van extra plaatsingen van medewerkers vanuit de nieuwe doelgroep. Meer plaatsingen leiden daarentegen bij gemeenten tot besparing van bijstandsuitkeringen en meer budget. Business Post Limburg is gebaat bij een evenwichtige verdeling van de voor- en nadelen bij de aandeelhoudende en overige gemeenten. Als Business Post een aantrekkelijke werkgever is voor personen met een beperking in heel Limburg, dan zou een verdeelvraagstuk tussen de gemeenten (wie betaalt) geen belemmerende factor mogen zijn.



2.5 Analyse generieke bedrijfskosten

Naast het saldo van kosten en baten per werksoort, is gekeken naar de generieke bedrijfskosten/overhead.

- De huisvestingskosten liggen wat hoger dan gemiddeld. Dit zien we met name terug in hogere onderhoudskosten terwijl de afschrijvingskosten van het bestaande bedrijfspand relatief beperkt zijn. Onze indruk is dat de interne infrastructuur er goed onderhouden uitziet, een prettige uitstraling heeft en daarmee een passende werkplek biedt voor de doelgroep.
- De overige bedrijfskosten zijn beperkt van omvang en daarin hebben wij geen bijzonderheden geconstateerd.
- Bij de stafafdelingen is gekeken naar de personele omvang in relatie tot het aantal doelgroepmedewerkers. Dan zien we dat zowel bij Financiën/ICT als bij P&O sprake is van een naar verhouding grotere bezetting (bovenkant van de bandbreedte). Deels is dit goed verklaarbaar vanuit bewuste keuzes om een intensievere dienstverlening in te zetten voor de doelgroep en ondersteuning van management en bestuur (bijvoorbeeld de inzet van verzuimcoaches respectievelijk business controllers). Daarnaast zien we het mechanisme van een relatief dure staf vaker ontstaan bij werkbedrijven die in een krimp situatie zitten. De omvang van de reguliere bezetting loopt dan als het ware achter de ontwikkeling van de doelgroep aan, waardoor een naar verhouding (steeds) duurdere overhead ontstaat.

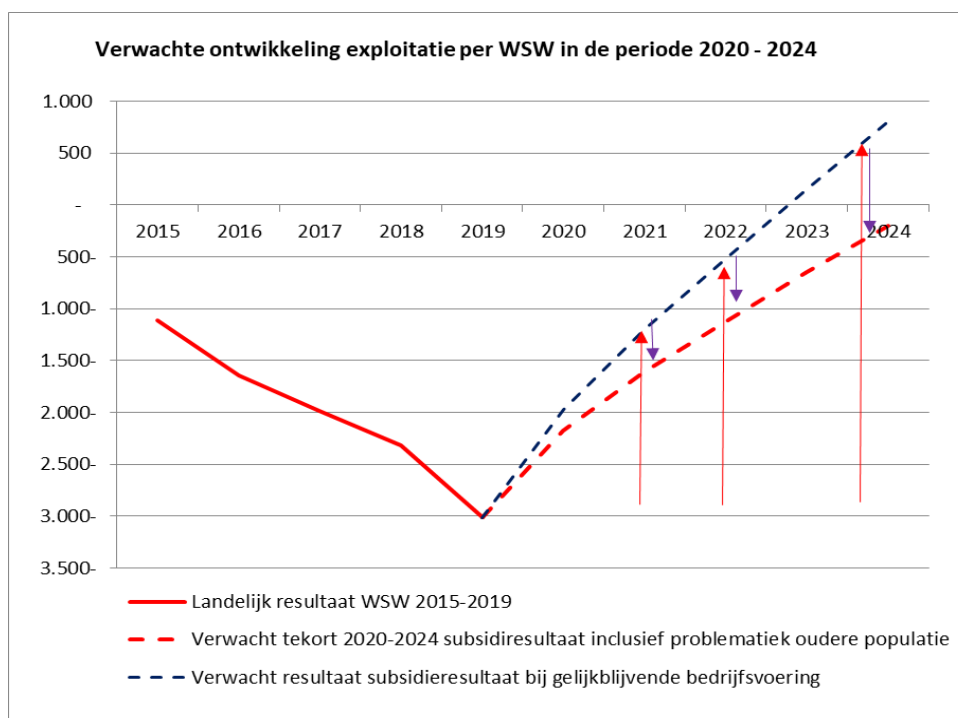
Gezien het per saldo gemiddelde niveau aan bedrijfsvoering beschouwen we de hoogte van de generieke bedrijfskosten nog niet als urgent. Van belang is wel om, na keuzes ten aanzien van de toekomstscenario's, tot een omvang van de staf en leidinggevenden te komen die in lijn is met de ontwikkeling van de doelgroep (dalende WSW-populatie) in samenhang met de partnerorganisatie(s) in de keten in relatie tot het gekozen scenario.

2.6 Toekomstig verloop WSW-populatie en ontwikkeling subsidiebedrag

Komende jaren zal de WSW-populatie jaarlijks met 5 tot 7% blijven dalen. In het landelijke meerjarenbudget WSW voor de periode 2022-2025 was rekening gehouden met een lagere volumedaling (3 tot 5%). Dit betekent dat de komende jaren gemiddeld per WSW-medewerker relatief wat meer budget per persoon beschikbaar komt. In de figuur 2.10 is dit weergegeven met de blauwe stippellijn⁵. Het negatieve exploitatieresultaat neemt daarmee de komende jaren af.

Daarnaast zien we al enige jaren dat de gemiddelde bedrijfsvoeringsopbrengsten een licht dalende lijn laten zien, samenhangend met de ouder wordende populatie (meer ziekteverzuim, meer begeleiding, lagere opbrengsten). Hierdoor wordt de naar verwachting gunstige financiële ontwikkeling enigszins gedempt (de rode stippellijn).

⁵ Cijferbeeld is afkomstig uit de Cedris-sectorinformatie 2019 (augustus 2020). Deze verwachte ontwikkeling is overigens ook meermalen bevestigd door MINSZW en de bewindslieden en wordt als zodanig niet ter discussie gesteld.



Figuur 2.10: Verwachte ontwikkeling exploitatie per WSW

Per saldo wordt verwacht dat landelijk gemiddeld vanaf 2024 de uitvoering van de WSW ongeveer kostendekkend kan worden uitgevoerd met de beschikbaar gestelde rijkssubsidie. Waar afgelopen jaren de niet tot nauwelijks realiseerbare bezuinigingen een forse druk gaven op de overige Participatiewet-middelen en er extra gemeentelijke bijdragen nodig waren, lijkt dat voor de WSW steeds minder het geval.

Landelijk en ook per gemeente wordt jaarlijks door het Ministerie van SZW een berekening opgesteld van de verwachte omvang van de WSW-populatie op basis van zogenoemde 'blijfkansen'. Een deel van de volumedaling is exact te bepalen op basis van verwachte pensioendatum; de andere redenen zijn moeilijk tot niet voorspelbaar (ziekte, vroegtijdig overlijden, verhuizen). De budgettaire voorspellingen geven daarmee, met name voor kleinere gemeenten, een schijnnaauwkeurigheid. Realistisch is om er vanuit te gaan dat de verwachte uitstroom uit de WSW vanwege pensioen ongeveer 3 à 4% bedraagt en vanwege overige redenen 2 à 2,5%⁶.

In tabel 2.3 staan de geprognoseerde volumeontwikkeling van het budget en de redelijkerwijs verwachte uitstroom weergegeven.

In de eerste regels zien we de verwachte ontwikkeling van de WSW-populatie landelijk, uitgedrukt in indexcijfers en het jaarlijkse uitstroompercentage. We zien dat het volume jaarlijks daalt, schommelend tussen de 5,4 en 7,1%. Bij de MTB-gemeenten zien we dat het verwachte uitstroompercentage 0,5 tot 1% hoger ligt⁷.

⁶ Afgelopen jaren hebben we landelijk gezien dat naast uitstroom vanwege pensioen ook de overige redenen geleidelijk aan stijgen (meer uitstroom vanwege ziekte en overlijden), waardoor het percentage aan overige redenen langzaam oploopt. Ook dit is goed verklaarbaar vanuit de steeds ouder wordende populatie.

⁷ Voor de jaren 2022, 2023 en 2024 ligt het percentage landelijk iets lager dan in 2020 en 2021. Dat komt omdat in deze jaren de AOW-leeftijd geleidelijk aan oploopt (van 66 jaar en 4 maanden naar 67 jaar). Hierdoor gaan in deze jaren naar verhouding minder personen met pensioen dan in 2020 en 2021 (met gelijkblijvende AOW-leeftijd). Dit effect is in de orde van 0,8% per jaar. Bij gelijkblijvende AOW-leeftijd zou de uitstroom-reeks geleidelijk aan zijn opgelopen van 6% in 2020 tot 7,1% in 2025.

Tabel 2.3: geprognostiseerde volumeontwikkeling budget en verwachte uitstroom

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Landelijke volume-ontwikkeling (2019 = 100)	100	94	89	84	80	75	70
Landelijke volume-daling (van jaar op jaar in %)		-6,0%	-6,0%	-5,4%	-5,6%	-6,0%	-7,1%
Volume-ontwikkeling lokaal cf budgetmodel							
- Maastricht (2019 = 100)	100	94	88	83	77	72	67
- Eijsden-Margraten (2019 = 100)	100	93	86	78	72	66	61
- Meerssen (2019 = 100)	100	94	88	85	79	76	74
Volume-ontwikkeling MTB (2019 = 100)	100	94	88	83	77	72	67
Volume-daling MTB (van jaar op jaar in%)		-6,8%	-6,6%	-6,1%	-7,3%	-6,9%	-7,9%



Jaarlijks wordt het rijksbudget voor de WSW aangepast aan de feitelijke omvang van het aantal fte's. Dat betekent voor de MTB-gemeenten dat het beschikbare WSW-budget naar rato wordt aangepast. In onderstaande tabel staat het verwachte tekort per persoon weergegeven op basis van uitsluitend het subsidiebedrag en het volume-effect, dat een gunstig effect laat zien van -€ 4.600 naar -€ 1.788. Daarnaast neemt het aantal SE's substantieel af (van 879 naar 587). Voor de komende jaren betekent dit dat – op basis van subsidieverloop en volume – het financieel resultaat⁸ 2,9 mln gunstiger wordt (van afgerond -4,0 mln naar -1,1 mln in 2025)⁹. De gunstige ontwikkeling wordt landelijk zichtbaar en zegt echter nog niets over de verdien capaciteit van de organisatie.

Tabel 2.4: Verwacht tekort per persoon

	vertrekpunt 2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gevolgen subsidie en volume-daling							
Verwacht tekort 2020-2025 MTB cf landelijk	€	-4.600	€ -3.760	€ -3.191	€ -2.705	€ -2.234	€ -1.788
Aantal SE's		879	820	769	726	676	633
Verwacht tekort 2020-2025 MTB cf landelijk (in mln)		-4,0	-3,1	-2,5	-2,0	-1,5	-1,1

In mei 2021 is een principeakkoord overeengekomen voor de WSW-Cao. Voor de ontwikkeling van het subsidieresultaat zelf zal dit noemenswaardig invloed hebben. Nieuw aspect in de cao is dat er een regeling komt om 2 jaar voor AOW-datum met werken te stoppen, met grotendeels behoud van inkomen. Voor deze personen zal het subsidiebedrag worden gecontinueerd. Eventuele consequenties raken dan vooral de bedrijfsvoering: eerder stoppen leidt tot minder Netto Toegevoegde Waarde maar ook tot lagere kosten in de bedrijfsvoering. De mate waarin medewerkers landelijk gemiddeld en specifiek bij MTB hier straks actief gebruik van gaan maken, is nu moeilijk in te schatten. Het is van belang de gevolgen van de cao goed te monitoren: de cao leidt in beginsel tot hogere kosten voor MTB/de gemeenten en een verhoogde uitstroom in combinatie met een achterblijvende instroom van de nieuwe doelgroep leidt tot een extra druk op de bedrijfsvoering (verdien capaciteit in relatie tot de bedrijfskosten).

⁸ De ontwikkeling van het aantal SE's is gebaseerd op basis van meicirculaire 2021. Het gemiddelde subsidietekort en het landelijke subsidieverloop is nog gebaseerd op de realisatiecijfers 2019. Na de zomer 2021 wordt bekend wat de landelijke realisatiecijfers zijn op basis van de sectorinformatie 2020 en de op grond daarvan berekende meerjarenontwikkeling. Verwachting van de onderzoekers is dat gezien de zeer beperkte wijzigingen in de meicirculaire 2021 het bijgestelde verloop van het subsidietekort hier weinig van zal afwijken.

⁹ Na de zomer 2021 zijn de landelijke benchmarkgegevens beschikbaar en kunnen de resultaten over 2020 vergeleken worden met de landelijke cijfers. Voor het jaar 2021 geldt dat nog een grote onzekere factor is de mate waarin economisch herstel gaat plaatsvinden na Covid-19 en of in welke mate er aanvullende steunmaatregelen komen voor de uitvoering van de WSW.



2.7 Conclusies

Op basis van de in de voorgaande paragrafen uitgevoerde analyses, worden onderstaand de conclusies gerubriceerd weergegeven.

Informatievoorziening vanuit MTB

1. De informatievoorziening vanuit MTB is transparant. De gevraagde informatie is actueel en direct beschikbaar. De jaardocumenten en begrotingen, het cijfermateriaal van de werksoorten zijn transparant en gedetailleerd tot op het gewenste niveau.

Resultaten MTB vanuit sociaal (werkgevers)perspectief

1. Ten opzichte van het landelijke beeld is sprake van een nagenoeg vergelijkbare verdeling van en variëteit in de werksoorten¹⁰ (intern en extern) voor de WSW-werknemers van MTB. Het aantal individuele detacheringen is lager, terwijl het aantal groepsdetacheringen juist hoger ligt dan het landelijke beeld.
2. Naar verhouding zijn er relatief weinig medewerkers met Loonkostensubsidie werkzaam (2%) tot opzichte van het landelijke beeld (10%-15%).
3. Het relatief hoge ziekteverzuim in de achterliggende jaren is in 2019 teruggebracht naar (net onder) het gemiddelde landelijke niveau.
4. De gemiddelde leeftijd van de WSW-werknemer is relatief hoog ten opzichte van het landelijke beeld. Daarmee is de verwachte uitstroom van het aantal medewerkers de komende jaren relatief hoog. De uitstroom veroorzaakt zonder aanvullende maatregelen een forse krimp van de omvang van de bedrijfsvoering van MTB (toegevoegde waarde of wel verdienvermogen).

Resultaten MTB vanuit financieel perspectief

1. Het exploitatietekort in de uitvoering van de WSW, bedraagt landelijk per WSW-medewerker gemiddeld € 3.000 per jaar. Voor MTB bedraagt dit tekort per WSW-medewerker € 4.600. Het tekort is dus € 1.600 per medewerker hoger. Het hogere tekort is volledig toe te schrijven aan de relatief hoge gemiddelde loonkosten (€ 1.700 per medewerker per jaar hoger dan de WSW-rijkssubsidie).
2. Het saldo bedrijfsvoering (opbrengsten minus bedrijfskosten) bedraagt € 1.400 per WSW-medewerker per jaar en ligt daarmee op een nagenoeg vergelijkbaar landelijk niveau (€ 1.300).
3. Het exploitatietekort voor MTB neemt snel af, doordat de rijkssubsidie minder snel afneemt dan dat de omvang van het aantal WSW-medewerkers krimpt. Daardoor ontstaat echter een hogere druk op de bedrijfsvoering vanwege de vergrijzing van het werknemersbestand en oplopend ziekteverzuim, waardoor de positieve ontwikkeling van het exploitatietekort in zekere zin wordt gedempt.
In grote lijnen zijn de nettoresultaten in overeenstemming met hetgeen redelijkerwijs vanuit de landelijke referentie verwacht kan worden. De interne werksoorten verpakken en kwekerij en diverse groenwerkzaamheden laten een naar verhouding ongunstig financieel resultaat zien, maar diverse groepsdetacheringen daarentegen een beduidend beter financieel resultaat.
4. De deelnemingen/joint ventures van MTB (behoudens Businesspost Limburg) worden als gevolg van de krimpende WSW-populatie, maar zeker ook als gevolg van het uitblijven van nieuwe instroom en stagnatie in de ontwikkeling van de leerwerkplekfunctie, door de deelnemers niet meer als toekomstbestendig beschouwd. Er dient een heroriëntatie plaats te vinden op de wijze waarop een eventuele samenwerking in een beter passende vorm kan worden ingericht.

¹⁰ De werksoorten betreffen Beschut Werk (WSW), werken met Loonkostensubsidie, Individuele detacheringen, Groepsdetacheringen, Werken op Locatie en Interne werksoorten.

5. Specifiek inzoomend op dochterorganisatie businesspost zijn de bedrijfsmatige risico's op de korte termijn naar de mening van de onderzoekers relatief beperkt en biedt aandeelhouderschap ook voordelen (financieel en invloed). Naar de toekomst toe is het van belang om goed te kijken hoe een actieve inzet van de doelgroep Participatiewet met loonkostensubsidie tot een positieve business case kan leiden voor werkbedrijf en gemeenten.
6. Belangrijk aandachtspunt is de strategische afweging die de gemeenten moeten maken. MTB verleent, op de beperkte leerwerkplekfunctie na, geen dienstverlening aan doelgroep P-wet. De uitvoering ervan is belegd bij de ketenpartners Podium24, Annex en SZMH. Het gevolg is een onvermijdelijke onderbenutting van de MTB-infrastructuur waarvan wel de meerwaarde voor de betreffende doelgroep wordt gezien. Gemeenten dienen dan ook een strategische afweging te maken (zie hoofdstuk 4 en 5) tussen (I) een actieve inzet van de bestaande infrastructuur van MTB, door middel van dienstverlening voor de nieuwe doelgroep P-wet¹¹ of (II) een afbouw van de MTB-infrastructuur.



¹¹ Deze dienstverlening kan betrekking hebben op intensieve ontwikkeling van leerwerkplekken, instroom van medewerkers ten behoeve van (groeps)detacheringen met loonkostensubsidie ten behoeve van uitstroom naar reguliere werkgevers, het bieden van werkplekken voor medewerkers Nieuw Beschut, waarvoor uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt (vooral nog) een brug te ver is.

3 Ketensamenwerking

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ketensamenwerking in het sociaal domein van Maastricht-Heuvelland voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet. Ingegaan wordt op:

1. Beleid uitvoering Participatiewet in Maastricht-Heuvelland.
2. Optimalisatie ketensamenwerking.
3. Analyse huidige situatie.
4. Conclusies en aanbevelingen.



3.1 Beleid uitvoering Participatiewet in Maastricht-Heuvelland

De route voor 1 januari 2016

Met de aankondiging van de Participatiewet per 1 januari 2015 hebben de zes¹² gemeenten Maastricht-Heuvelland in 2013, op basis van reeds bestaande samenwerking, gekozen voor een gezamenlijke aanpak en hiervoor het beleidskader 'Maastricht-Heuvelland Werkt' voor de uitwerking van de Participatiewet voor de regio opgesteld¹³. Het gezamenlijk beleidsplan voor het brede sociaal domein wordt gevormd door de vier dimensies¹⁴ van de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht Heuvelland 2022. De aldus beschreven aanpak past in de geest van de Participatiewet, waarin zoveel mogelijk regionaal wordt gewerkt met één regeling voor alle werkgerelateerde partners en burgers. De omvang van de doelgroep P-wet bedraagt in 2014 circa 7.500 burgers voor de zes gemeenten.

In het beleidskader worden de bekende P-wet-instrumenten genoemd, zoals de inzet van loonkostensubsidie, de inzet van de sociale werkbedrijven en de mogelijkheid om een nieuwe voorziening beschut werk in te richten, al dan niet samen met het sociale werkbedrijf. In het kader worden, omdat de uitwerking van het Sociaal Akkoord op dat moment nog niet bekend was, geen concrete uitspraken gedaan over de inzet van de aard en de omvang (doel- en taakstellingen) van de instrumenten. Op basis van het beleidskader zijn de uitvoeringsbesluiten voor de zes gemeenten Maastricht-Heuvelland in de jaren 2014 en 2015 vormgegeven.

De start voor MTB per 1 januari 2016

De introductie van de Participatiewet brengt voor alle spelers in het sociaal domein onmiskenbaar consequenties met zich mee. Door meer partijen is breed onderzoek gedaan naar de wijze waarop de start van de Participatiewet het beste vorm kan worden gegeven. Vanuit de aanbevelingen in het rapport 'Nijkerken'¹⁵ wordt door de zes gemeenten Maastricht-Heuvelland aan een regionale werkgroep de opdracht verstrekt om de inhoudelijke en financiële consequenties van de aanbevelingen in het voornoemde rapport te onderzoeken. De werkgroep komt tot een aantal bevindingen¹⁶ die hebben geleid tot de besluitvorming over de toekomst van MTB en de organisatie/uitvoering van de brede re-integratietaken voor de regio per 1 januari 2016. De werkgroep adresseert op dat moment ook dat de zes gemeenten Maastricht-Heuvelland verschillende belangen hebben met betrekking tot (i) de toekomst van MTB en (ii) de organisatie van de re-integratie waarbij de MTB-infrastructuur wordt benut.

¹² Maastricht, Eijsden-Margraten, Meerssen, Gulpen-Witttem, Vaals en Valkenburg aan de Geul.

¹³ Beleidskader Participatiewet Maastricht-Heuvelland d.d. 24 januari 2014.

¹⁴ De vier complementaire dimensies vanuit de Toekomstagenda vertaald in : 'inzet burgerkracht', 'eigen kracht versterken', 'actief helpen', 'regie (deels) overnemen'.

¹⁵ Rapport Nijkerken 'Advies Toekomstige uitvoering Participatiewet Maastricht-Heuvelland' (2015).

¹⁶ Rapport van bevindingen toekomst MTB en organisatie re-integratie 2016 e.v. dd. 30 juni 2015.



Vornoemde onderzoeken hebben geleid tot een aantal relevante besluiten, zoals bekrachtigd in het zogenaamde TUP-besluit in juli 2015.

Besloten wordt MTB per 1 januari 2016 de volgende functies op te dragen:

- afbouw WSW voor de drie aandeelhoudende gemeenten;
- opbouw arbeidsmatige dagbesteding (30 werkplekken gefinancierd vanuit WMO) en
- opbouw leerwerkbedrijf (100 werkplekken gefinancierd vanuit Participatiewet) voor de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten.

Gemotiveerd wordt dat uitvoering van de bovenstaande opdracht leidt tot een demping van de krimp bij MTB, een beter financieel kader (max € 4,05 miljoen tekort in 2020) en behoud van kennis en expertise voor de doelgroep die nu langs een andere weg bij gemeenten instroomt.

Aanvullend op de keuze voor het toekomstscenario voor MTB, wordt in dit TUP-besluit besloten Podium24, Stichting Phoenix, Annex B.V., Prolabor B.V. en Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland te herpositioneren vanuit de drieluikgedachte 'diagnose (SZMH), plaatsing (Podium24) en ontwikkeling (MTB/Annex)'.¹⁷

- De diagnose wordt per 1 januari 2016 opgedragen aan SZMH, waarbij SZMH de loonwaardemeting uitvoert en Annex de praktijkdiagnose uitvoert.
- De plaatsing wordt per 1 januari 2016 opgedragen aan Podium24, waarbij Stichting Phoenix en Prolabor B.V. opgaan in Stichting Podium24. Prolabor B.V. wordt de detachingsfaciliteit onder de naam Podium24 B.V.
- De ontwikkeling wordt per 1 januari 2016 opgedragen aan MTB/Annex. Met deze opdracht wordt MTB het WSW- én leerwerkbedrijf Participatiewet.

Onlosmakelijk verbonden aan dit besluit zijn de definitieve positionering van Stichting Podium24 voor de brede werkgeversdienstverlening vanuit één centraal punt en de positionering van SZMH als sociale dienst voor de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten¹⁷. De gemeente Maastricht wordt voor die laatste aangewezen als centrumgemeente. Voor wat betreft de uitvoering van de WSW heeft MTB de opdracht van de gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten en Meerssen, voor de uitvoering van het Leerwerkbedrijf heeft MTB de opdracht van alle zes gemeenten Maastricht-Heuvelland. Voor wat betreft de uitvoering van de taken van Podium24, Annex en SZMH krijgen deze organisaties eveneens de opdracht van alle zes gemeenten Maastricht-Heuvelland.

De motivatie voor de herpositionering in het sociale domein is toen ontleend aan:

1. De gewenste vereenvoudiging van de uitvoering van de re-integratietaken.
2. Eén gezicht naar buiten voor de werkgeversdienstverlening en -benadering.
3. Het elimineren van dubbelingen in het proces, waardoor de uitvoering efficiënter en effectiever wordt ingericht.
4. Transparantie voor de burger, door minder overdrachtsmomenten en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk.
5. Minder bestuurlijke drukte (halvering van het aantal uitvoeringsorganisaties).

Gevolgen voor MTB

Afgezien van de opdracht aan MTB om zich te ontwikkelen als Leerwerkbedrijf ten behoeve van arbeidsontwikkeling voor de doelgroep Participatiewet en te onderzoeken of arbeidsmatige dagbesteding tot een haalbare businesscase leidt, heeft de keuze voor de definitieve positionering van Podium24 voor de centrale werkgeversdienstverlening geresulteerd in de positionering van Stichting Phoenix en Prolabor B.V. binnen Podium24.

¹⁷ De gemeente Eijsden-Margraten heeft besloten per 1 juli 2021 uit te treden uit SZMH.

In de uitvoering is als voorwaarde gesteld, dat door de partners in het werkveld nadrukkelijk de samenwerking dient te worden gezocht met name op het gebied van de werkgeversbenadering. Het was de verwachting dat de gevolgen van de krimp van de WSW door de nieuwe mix van activiteiten zou kunnen worden gedempt, mede als gevolg van een breder verdienmodel.



3.2 Optimalisatie ketensamenwerking

Na de besluitvorming in 2015 is organisatorisch veel gebeurd. De (definitieve) positionering van Podium24, de oprichting van de SZMH¹⁸, de overgang van Stichting Phoenix en Prolabor B.V. naar Podium24 en de opdracht aan MTB zich te ontwikkelen als Leerwerkbedrijf, hebben zo de nodige (organisatorische) aandacht gevraagd. Deze ontwikkelingen hebben uiteindelijk geleid tot een brede evaluatie van de beoogde toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet voor wat betreft de re-integratietaken en de herstructurering van de WSW.

In de notitie 'optimalisering & intensivering uitvoering re-integratie Participatiewet Maastricht-Heuvelland' (februari 2019) is geconcludeerd dat met het oorspronkelijke zogenaamde TUP-besluit in 2015 weliswaar een goede basis is neergezet, maar dat de financiële en structuurdiscussies te zeer de boventoon hebben gevoerd. Vanuit de betrokken stakeholders wordt de noodzaak tot optimalisatie onderschreven. Vanuit de evaluatie dient de optimalisatie zich vooral te richten op de onderlinge samenwerking en de verbetering van het inhoudelijk resultaat.

In het optimalisatieproces wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan de inhoudelijke versterking van het drieluik Diagnose-Plaatsing-Ontwikkeling met een focus op het reële arbeidsperspectief voor de inwoner. In de optimalisatienotitie wordt veel aandacht besteed aan de analyse van de aanpak op verschillende sporen en de daarvan afgeleide acties om in de keten meer resultaat te realiseren.

De rode draad is echter dat een veel nauwere samenwerking nodig is tussen de diverse uitvoeringsorganisaties, ieder vanuit de eigen expertise in de keten en ten gunste van het gezamenlijke resultaat. Gesteld wordt dat het loslaten van 'het hokjes denken' de basis legt voor de concrete innovatie in de uitvoering.

3.3 Analyse bevindingen ketenpartners

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de bedrijfsvoering van MTB op zichzelf geen reden is tot ongerustheid. Tegelijkertijd is gesteld dat er sprake is van een onvermijdelijke onderbenutting van de MTB-infrastructuur. Vanwege het feit dat, op de beperkte leerwerkplekfunctie na, MTB geen dienstverlening verleent aan de doelgroep Participatiewet, omdat de uitvoering ervan is belegd bij de ketenpartners Podium24 en SZMH, en onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het benutten van de mogelijkheden bij MTB. Daarom zijn de onderzoekers van mening dat de gemeenten een strategische afweging dienen te maken tussen (I) een actieve inzet van de bestaande infrastructuur van MTB, door middel van dienstverlening voor de nieuwe doelgroep Participatiewet of (II) een afbouw van de MTB-infrastructuur. Een keuze die feitelijk al met het TUP-besluit gemaakt is, maar tot nu toe onvoldoende tot uitvoer is gekomen.

In het kader van het onderzoek is het daarom van belang opnieuw te beoordelen of de huidige vormgeving van/samenwerking in de keten maximaal bijdraagt aan het effectief en efficiënt uitvoering geven aan de uitvoering van de WSW en de Participatiewet.

¹⁸ SZMH is ontstaan vanuit de fusie van de drie sociale diensten: Pentasz, Valkenburg en Maastricht.

In het verlengde van de hiervoor aangehaalde conclusies uit hoofdstuk 2 en het optimalisatievraagstuk in de huidige ketensamenwerking (par. 3.2), zijn verdiepende interviews gehouden onder directie en sleutelfunctionarissen van alle betrokken ketenpartners (zie bijlage 1).

Onderstaand volgt een samenvattend beeld van de resultaten van die interviews¹⁹. De onderzoekers hechten er belang aan te vermelden dat geen expliciet onderzoek is gedaan naar het functioneren van de afzonderlijke partners in de keten anders dan MTB. De waarde van onderstaande weergave zijn de 'rode draden' van de bevindingen van de gesprekspartners.



Ketenproces

- Het ketenproces is verdeeld over (te) veel partners. Ketendoelstellingen worden hierdoor diffuus en ketenresultaten niet of nauwelijks beïnvloedbaar.
- De afstemming van de werkprocessen verloopt vanwege het aantal partners/overdrachtmomenten stroef en is sterk persoonsafhankelijk.
- Integraal casemanagement op consulentenniveau binnen SZMH wordt gezien als een belemmering ten aanzien van de focus op het taakveld Werk. Het maakt de dienstverlening sterk persoonsafhankelijk (expertise en voorkeur consulent is doorgaans leidend).
- De doorlooptijden van de klanttrajecten zijn doorgaans veel te lang. Een integrale aanpak ontbreekt/wordt te weinig op gestuurd.
- Het aantal wisselingen in het consulentenbestand is erg hoog. De basis is daardoor te smal om de benodigde proceskennis (beleid/doel en rol ketenpartners in de uitvoering) te borgen.

Ketensamenwerking

- De beleidsuitgangspunten zijn niet op alle niveaus bekend/duidelijk:
 - beleid en sturing op de integrale keten;
 - beleid voor dienstverlening voor alle doelgroepen Participatiewet (kwalitatief en kwantitatief).
- De organisatieculturen sluiten niet of onvoldoende aan, door het verschil in omvang en diversiteit van de organisaties en een andere focus op het takenpakket (wettelijke /niet wettelijke taken/werkgevers/burgers).
- Op bestuurders-/managersniveau verloopt de samenwerking doorgaans goed.
- Specifiek geldt voor SZMH:
 - er is sprake van een zogenaamde 'kleilaag' tussen top- en onderliggende niveaus;
 - het ontbreekt hier aan leiderschap/aansturing van de consultants;
 - de 'professionele autonomie' van de consultants kent grenzen;
 - (te) weinig outputgericht/casemanagement-klantvolgsysteem is onvoldoende.
- Specifiek geldt voor Podium24:
 - positief over de slagkracht (commercieel gedreven): actiever voor de bovenkant van arbeidsmarkt (eigen wervingskracht), maar ook,
 - de focus van Podium24 is (te) sterk gericht op werkgevers: passiever voor onderkant doelgroep Participatiewet (Nieuw Beschut / LKS);
 - door commerciële inslag soms te 'los' van de keten functionerend.

¹⁹In algemene zin kan worden gesteld dat de zienswijzen van de geïnterviewden in grote lijnen eenzelfde beeld opleveren. Natuurlijk zijn er nuanceringen te maken, maar gesteld wordt dat het beeld de rode draden van de zienswijzen van de geïnterviewden weergeeft.

- Specifiek geldt voor MTB en Annex:
 - onvoldoende geïntegreerd in de keten door de herpositionering van Prolabor B.V. en Stichting Phoenix binnen Podium24; afhankelijkheid van de instroom SZMH;
 - afstand tussen SZMH en Annex en tussen SZMH en MTB, doorstroom vanuit SZMH stagneert ten opzichte van de situatie voor de herpositionering van Prolabor B.V. en Stichting Phoenix binnen Podium24;
 - daardoor komt leerwerkplek-rol moeizaam van de grond/is ook wat diffuus belegd (bijv. rol en afstemming met Stadsbeheer Maastricht);
 - MTB lijkt een afwachtende houding aan te nemen, mede bepaald door de afhankelijkheid van de instroom van SZMH en het ontbreken van middelen.



3.4 Conclusies

Op basis van de in de voorgaande paragrafen uitgevoerde analyses, worden onderstaand de conclusies samenvattend weergegeven.

1. De introductie van de Participatiewet heeft geleid tot een gezamenlijk regionaal beleidskader voor de uitvoering van de Participatiewet. Besluitvorming heeft geleid tot de oprichting van de regionale sociale dienst SZMH en Podium24.
2. De keuze voor Podium24 was ingegeven vanuit de wens te komen tot één centrale dienstverlening voor de werkgevers. Het generieke beeld is dat deze keuze tot goede resultaten heeft geleid. De behoefte aan focus op een werkgeversgerichte aanpak wordt breed erkend. Een kritischer geluid is te horen als het gaat om de dienstverlening voor de onderkant van de doelgroep van de Participatiewet (plaatsingen met LKS en Nieuw Beschut). Daar staat weer tegenover dat de ambities en doelstellingen ten aanzien van deze doelgroep ook niet altijd expliciet aan Podium24 zijn opgedragen.
3. De keuze voor Podium24 betekende ook dat de werkgeversdienstverlening van Stichting Phoenix en Prolabor B.V. onvermijdelijk werd ondergebracht bij Podium24. MTB werd opgedragen de afbouw van de WSW in goede banen te leiden en de leerwerkfunctie voor alle zes gemeenten Maastricht-Heuvelland vorm te geven. Daarmee is indertijd bewust gekozen voor een andere opdracht voor MTB. Tegelijkertijd is het naar de overtuiging van de onderzoekers niet realistisch te veronderstellen dat de effecten in de bedrijfsvoering van een voortdurende reguliere krimp van de WSW-populatie van 5-7% per jaar op een bestand van circa 1.000 WSW-medewerkers door de Leerwerkfunctie worden gecompenseerd.
4. Daar waar enerzijds nieuwe organisaties zijn ontstaan, waardoor er sprake is van een zekere groei, is anderzijds als gevolg van de gemaakte keuzes voor de keten als geheel, MTB impliciet in een sterfhuisscenario beland. Vanuit de TUP-nota 2015 lag voor MTB een nieuwe taak in de leerwerkfunctie en arbeidsmatige dagbesteding. Dagbesteding is feitelijk niet van de grond gekomen en de leerwerkfunctie is vanuit beperkte bestaande middelen voorzichtig opgestart. De beoogde extra middelen zijn er echter niet gekomen, waardoor de ontwikkeling stagneert.
5. Bekeken vanuit het perspectief van MTB stellen de onderzoekers dat op zichzelf de gedachte van één centrale werkgeversdienstverlening voor de regiogemeenten goed voorstelbaar is, maar de keuze had ook kunnen zijn om deze centrale werkgeversdienstverlening (al dan niet met de nodige aanpassingen / herstructurering van Stichting Phoenix en Prolabor B.V.) in directe samenhang met MTB te organiseren. Juist een Leerwerkbedrijf vraagt om een nauwe werkrelatie met de re-integratietaken. En deze nauwe werkrelatie is tot 1 januari 2016 in belangrijke mate de praktijk geweest.

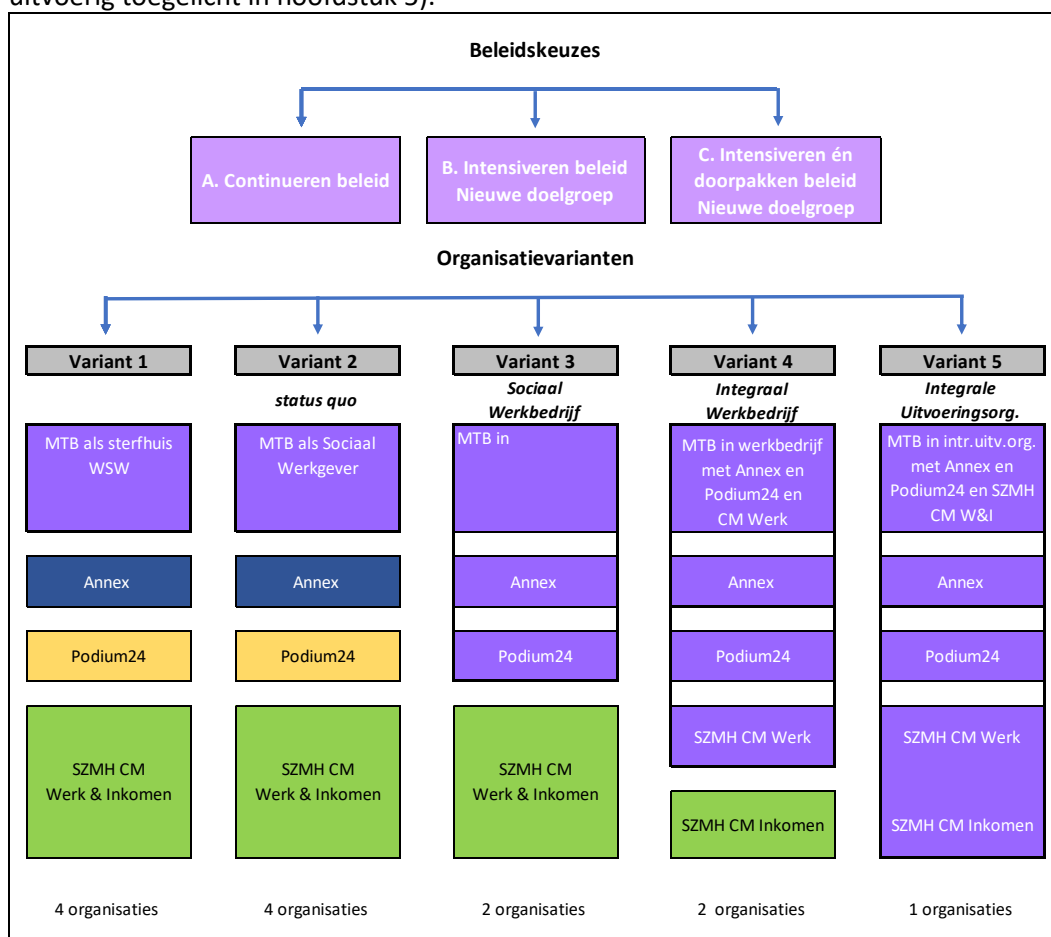
6. In de eerste jaren na de introductie van de Participatiewet werd duidelijk dat de samenwerking in de keten niet vlekkeloos verloopt mede als gevolg van de interne gerichtheid van de ketenpartners in de nieuwe constellatie. Een brede en intensieve evaluatie ten behoeve van optimalisatie van de samenwerking heeft veel aandacht gekregen, de werkprocessen taken en verantwoordelijkheden zijn nogmaals aangescherpt. Echter op grond van de resultaten van de interviews van alle stakeholders in de keten is het generieke beeld dat de operationele samenwerking tot op heden nog steeds niet goed van de grond is gekomen.
7. In de huidige keten zijn veel schakels met als gevolg complexiteit in afstemming en aansturing. Het uitsluitend optimaliseren van de ketenprocessen en -afspraken, is naar de overtuiging van de onderzoekers onvoldoende. De oorzaken zijn divers, maar in de basis ook hardnekkig en hangen samen met de effectiviteit van aansturing van het proces binnen de organisaties over de gehele keten. Geen van de partners draagt de integrale verantwoordelijkheid voor de ketenresultaten als geheel. Dat is een bewuste keuze geweest, maar met de wetenschap van nu wellicht geen houdbare keuze. Daarnaast spelen er stevige cultuur-vraagstukken en is het de vraag tot hoeverre de autonomie van professionals in het sociaal domein mag blijven prevaleren of dat een aantal strikte kaders de efficiëntie en effectiviteit van de werking van de keten helpen.
8. Constaterend dat de optimalisatie van de ketensamenwerking al een paar jaar onderwerp van discussie is, en tot op heden ook nog niet is geslaagd, betekent dat het samenwerkingsvraagstuk niet eenvoudig is op te lossen. Geadviseerd wordt te beoordelen of andere organisatievormen beter passend zijn (hier wordt in hoofdstuk 4 en 5 nader op ingegaan). Een andere organisatievorm kan bijdragen aan:
 - het oplossen van de onvermijdelijke gevolgen van de krimp van de WSW-populatie van MTB;
 - het ontwikkelen van het Leerwerkbedrijf MTB voor de doelgroep Participatiewet van de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten;
 - het ontwikkelen van de integrale gemeentelijke dienstverlening voor de nieuwe doelgroep Participatiewet;
 - het verbeteren van de werkgeversdienstverlening voor werkgevers / Joint Ventures en aangaan van andere passende samenwerkingsverbanden.



4 Mogelijke beleidskeuzes

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat de huidige samenwerking tussen de ketenpartners nog steeds niet heeft gebracht wat is beoogd. Voordat de vraag beantwoord wordt of de huidige samenwerkingsstructuur²⁰ de re-integratieketen in Maastricht-Heuvelland optimaal ondersteunt, wordt in dit hoofdstuk in de eerste plaats ingegaan op de verschillende mogelijke beleidskeuzes die kunnen worden gemaakt (het Wat?; wat is de maatschappelijke beleidsopgave die aan de uitvoeringsorganisatie(s) wordt gesteld?). Vervolgens wordt in de tweede plaats in hoofdstuk 5 ingegaan op de verschillende organisatievarianten (het Hoe?; op welke wijze kan de organisatievorm het beste bijdragen aan realisatie van die beleidsopgave?).

De beleidsopgave is te allen tijde leidend, de organisatiestructuur, waarmee de beleidsopgave het beste kan worden gerealiseerd, is daaraan ondergeschikt. Dus beleidskeuze gaat voor de keuze van een organisatievariant (zie figuur 4.1, deze wordt uitvoerig toegelicht in hoofdstuk 5).



Figuur 4.1: Beleidskeuzes en organisatievarianten.

Voor de goede orde is het volgende van belang. Dit onderzoek richt zich primair op de heroriëntatie op de koers van MTB en op mogelijkheden om te komen tot een toekomstbestendig sociaal werkbedrijf MTB in de context van de Participatiewetketen waar MTB onderdeel van uitmaakt. Het onderzoek is geen beleidsevaluatie van de uitvoering van de Participatiewet door de zes gemeenten Maastricht-Heuvelland.

²⁰In de basis stellen de onderzoekers dat een structuurkeuze niet leidend kan zijn, maar dat een bewuste keuze voor een organisatiestructuur zeker ondersteunend kan zijn aan het realiseren van collectieve doelstellingen, daar waar het in de uitvoeringspraktijk tussen partners niet vanzelf gaat.

4.1 Huidige beleid versus andere beleidskeuzes

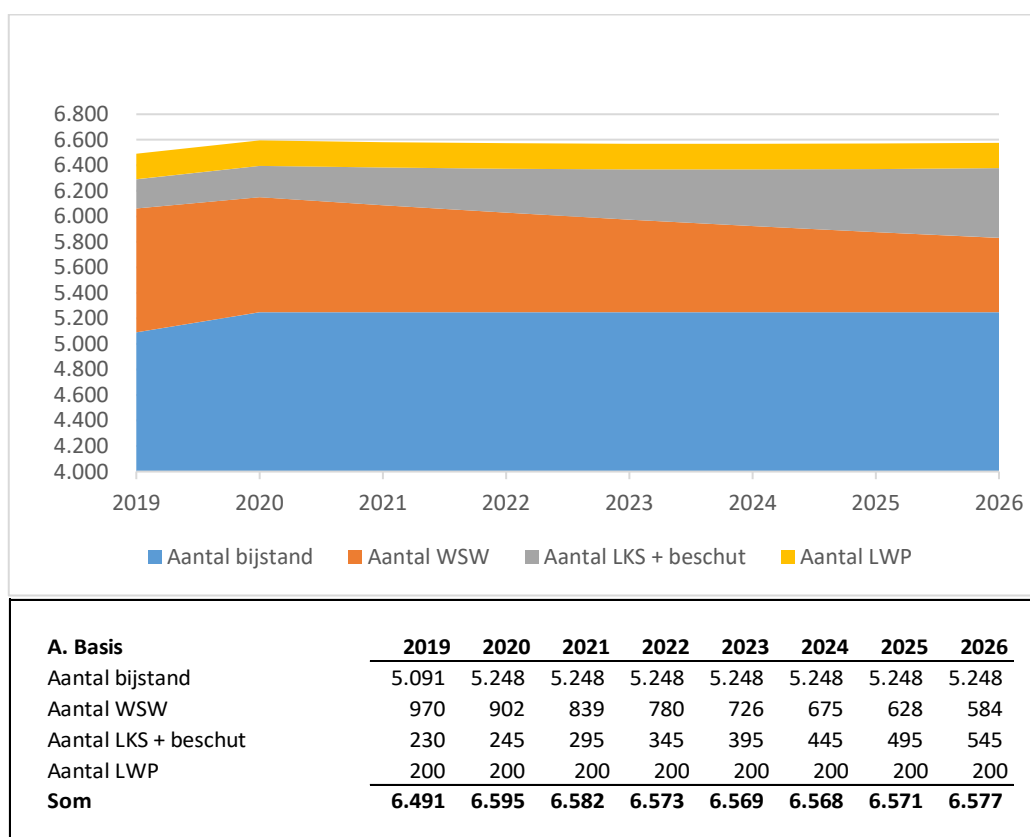
Het huidige beleid komt voort uit het TUP-besluit en heeft de afgelopen jaren geresulteerd in realisatie van werkplekken voor de doelgroepen WSW en Participatiewet binnen het geheel van de ketensamenwerkingspartners.

In eerste instantie wordt getalsmatig op hoofdlijnen het continueren van dit huidige beleid geschetst (Variant A). Vervolgens worden twee varianten (Variant B en Variant C) op het huidige beleid weergegeven. Het gaat in deze paragraaf om een exercitie die zichtbaar maakt wat getalsmatig de effecten zijn van verschillend beleid op de verschillende doelgroepen en de kansen die hierdoor voor het werkbedrijf MTB ontstaan. De vertaling ervan naar organisatievarianten met bijbehorende financiële consequenties wordt nader geduid in hoofdstuk 5.

Beleidskeuze A: Continueren huidig beleid

In onderstaande figuur 4.2 staan de aantallen voor de verschillende doelgroepen van de totale populatie (WSW en Participatiewet) weergegeven, gebaseerd op de prestaties uit het recente verleden:

- de aantallen personen in de bijstand voor de zes gemeenten (tot de pensioengerechtigde leeftijd);
- de aantallen personen in de WSW voor MTB (drie gemeenten);
- de aantallen personen met loonkostensubsidie (LKS) en Beschut werken nieuw voor de zes gemeenten;
- een inschatting van het aantal leerwerkplekken voor de zes gemeenten, berekend op basis van het aantal jaarlijkse leerwerktrajecten.



Figuur 4.2: Aantallen per verschillende doelgroep, beleidskeuze A.



De volgende opmerking is hierbij van belang. Voor het verloop 2020-2026 zijn voor de doelgroep LKS en Nieuw Beschut beleidsmatig geen expliciete kwantitatieve doelen gesteld. Om die reden is een aantal technische aannames gemaakt:

- De krimp van de WSW-populatie van MTB is vrij exact te berekenen (7% daling).
- Voor de doelgroep LKS en Nieuw Beschut is sprake van een trendmatige groei (50 plaatsingen per jaar, conform de huidige realisatie).
- Het aantal feitelijke leerwerkplekken bij MTB en elders is vooralsnog constant verondersteld op 200. Het aantal beschikbare plekken ligt hoger: 250 (peildatum juli 2019).
- In de bijstandscijfers is omwille van de overzichtelijkheid van de analyse geabstraheerd van conjuncturele effecten (incl. Corona) en een meerjarig gelijkblijvende reeks verondersteld.

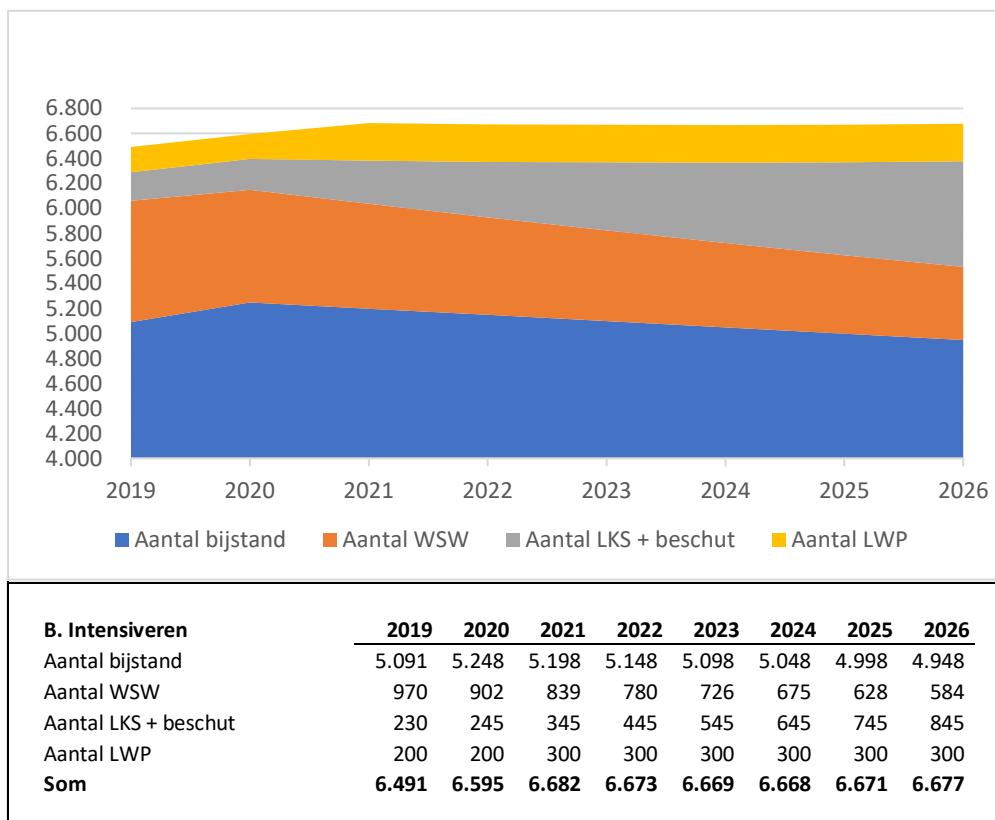
Zichtbaar is de krimp van de WSW-populatie. Door in te zetten op een zeker aantal leerwerkplekken, worden nieuwe banen gerealiseerd voor de nieuwe doelgroep LKS en Nieuw Beschut. De bijstandspopulatie blijft op een constant niveau.

Beleidskeuze B: Intensiveren van beleid

In beleidskeuze B wordt ten opzichte van de huidige prestaties een aanvullende ambitie benoemd, om intensiever in te zetten op het helpen van mensen uit de Participatiewet-doelgroep naar werk. In variant B zijn de uitgangspunten:

- trendmatige groei plaatsingen nieuwe doelgroep (LKS + Nieuw Beschut) + 50 per jaar extra (100 personen in totaal per jaar);
- dankzij de intensivering vindt een afname plaats van de bijstandspopulatie met 50 personen per jaar;
- het aantal leerwerkplekken neemt toe van 200 naar 300 om de groei van de plaatsingen nieuwe doelgroep te kunnen realiseren.

In deze variant blijft de krimp van de WSW-populatie vanzelfsprekend 7% per jaar. Als gevolg van de intensivering neemt de omvang van personen in de bijstand af met 50 personen per jaar. In figuur 4.3 staan de aantallen voor de verschillende doelgroepen van de totale populatie (WSW en Participatiewet) voor deze variant weergegeven.



Figuur 4.3: Aantallen per verschillende doelgroep, beleidskeuze B.

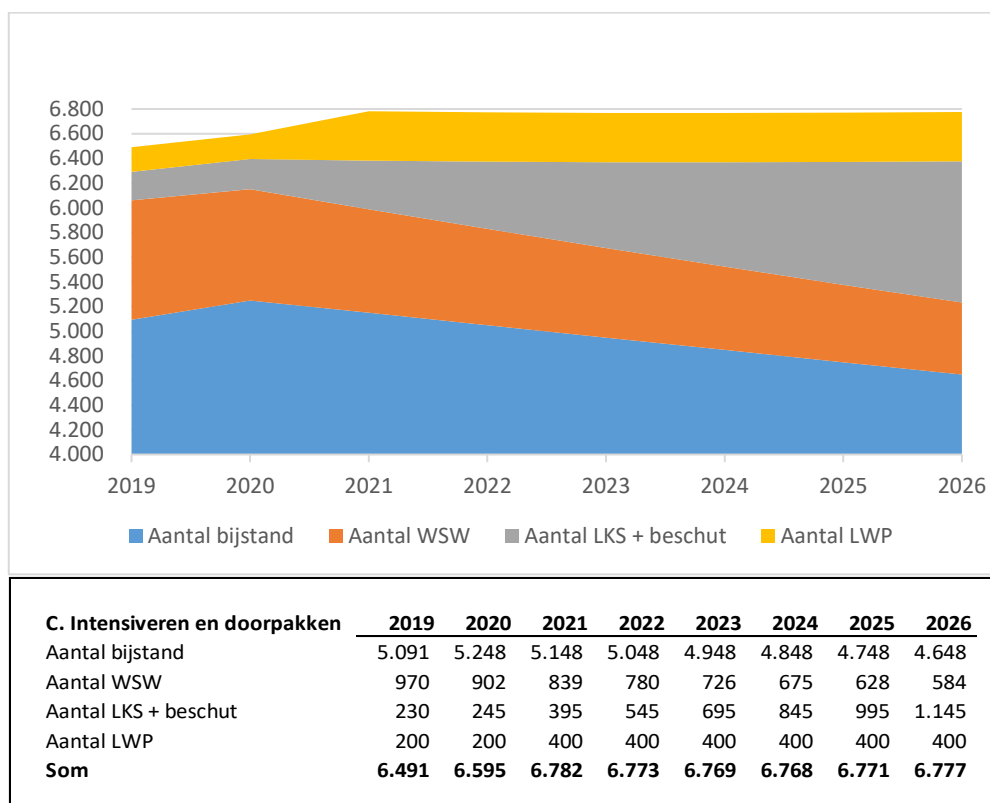
In de grafiek is zichtbaar dat de bijstandspopulatie daalt met 300 personen in 2026 ten opzichte van de huidige prestaties door deze personen van de nieuwe doelgroep aan werk te helpen.

Beleidskeuze C: Intensiveren én doorpakken van beleid

In beleidskeuze C wordt ten opzichte van het huidige prestaties een aanvullende ambitie benoemd, om intensiever in te zetten op het helpen van mensen uit de nieuwe doelgroep naar werk. In variant C zijn de uitgangspunten:

- trendmatige groei plaatsingen nieuwe doelgroep (LKS + Nieuw Beschut)+ 100 per jaar extra (150 personen in totaal per jaar);
- dankzij intensivering vindt een afname plaats van de bijstandspopulatie met 100 personen per jaar;
- het aantal leerwerkplekken neemt toe van 200 naar 400 leerwerkplekken om de groei van de plaatsingen nieuwe doelgroep te kunnen realiseren.

In deze variant blijft de krimp van de WSW-populatie vanzelfsprekend 7% per jaar. Als gevolg van de intensivering neemt de omvang van personen in de bijstand af met 100 personen per jaar. In figuur 4.4 staan de aantallen voor de verschillende doelgroepen van de totale populatie (WSW en Participatiewet) voor deze variant weergegeven.



Figuur 4.4: Aantallen per verschillende doelgroep, beleidskeuze C.

In de grafiek is zichtbaar dat de bijstandspopulatie daalt met 600 personen in 2026 ten opzichte van de huidige prestaties door deze personen van de nieuwe doelgroep aan werk te helpen.

4.2 Redeneerlijn voor intensivering van beleid voor de nieuwe doelgroep

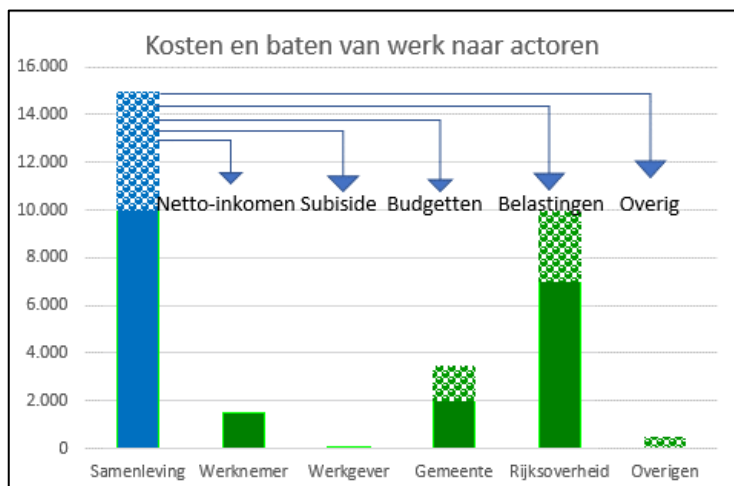
In deze paragraaf wordt de redeneerlijn weergegeven met betrekking tot het intensiveren van beleid. Intensiveren van de aantallen nieuwe doelgroep is (i) gewenst, (ii) opportuun én (iii) redelijkerwijs mogelijk.

(i) Intensivering van beleid is gewenst

Gewenst voor de samenleving

Actief inzetten op Participatiewetbanen met LKS/Nieuw Beschut in plaats van een bijstandsuitkering geeft een financiële meerwaarde voor de samenleving als geheel, en welbevinden voor de persoon.

- De *economische waarde* van werk is hetgeen dat 'echt verdient' wordt met een baan. Het werk dat geleverd wordt, wordt ook betaald door de werkgever. Voor personen met een arbeidsbeperking, die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, geldt in de kern precies hetzelfde. Op jaarbasis gaat het bij een medewerker met een beperking voltijds om ongeveer € 12.500, bij een aanstelling van 0,8 f.t.e. om € 10.000 (de blauwe linker kolom in figuur 4.5). Naast dit verdienvermogen wordt ook, doordat de persoon aan het werk is, in economische waarde aanvullend € 5.000 aan maatschappelijke baten gerealiseerd, omdat (gemiddeld gebaseerd op economische studie van SCP en CPB) deze persoon minder kosten voor de maatschappij met zich meebrengt (Wmo, zorg, schuldenproblematiek e.d.).

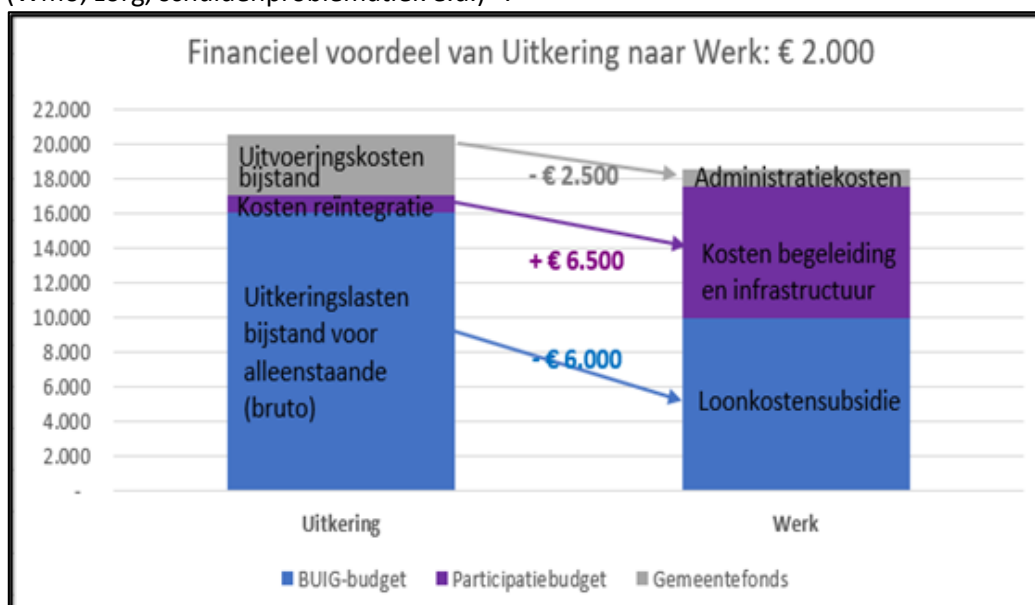


Figuur 4.5: Kosten en baten van werk naar actoren.

De samenleving als geheel is € 15.000 gunstiger uit bij werk boven uitkering, als rekening gehouden wordt met de economische en maatschappelijke baten (de blauwe linker kolom inclusief gearceerde kop). Deze baten komen in het stelsel bezien terecht bij verschillende actoren.

Gewenst voor samenleving en gemeente

In de voorgaande grafiek is zichtbaar dat de voordelen van werken in beperkte mate toekomen bij de werknemer (het netto loon = licht hoger dan de uitkering). Voor de werkgever is sprake van een nagenoeg budgetneutrale situatie; de loonkostensubsidie dekt vooral de salariskosten ter compensatie van de verminderde loonwaarde van de werknemer. De Rijksoverheid geniet veruit het grootste financiële voordeel; doordat er een baan tot stand gekomen is, wordt er belasting betaald en premies ontvangen. In de onderstaande grafiek is zichtbaar dat voor de gemeente zelf sprake is van een direct financieel voordeel van circa € 2.000. Daarnaast is er voor de gemeente indirect nog een voordeel zichtbaar vanwege het vermijden van indirecte maatschappelijke kosten (Wmo, zorg, schuldenproblematiek e.d.)²¹.



Figuur 4.6: Financieel voordeel gemeente.

²¹ In paragraaf 5.3 wordt uitsluitend gerekend met het directe financiële voordeel van de gemeente, ad € 2.000, voor een persoon die ten opzichte van een uitkering aan het werk is gegaan.



Het bedrag van € 2.000 komt tot stand vanuit een samenstelling van verschillende financiële stromen en budgetten:

- Er zijn minder uitgaven die ten laste komen van het BUIG-budget (een uitkering is duurder dan de loonkostensubsidie) (-/- € 6.000).
- Er zijn extra kosten van begeleiding van de werknemer en kosten van de infrastructuur (+ € 6.500).
- Er zijn minder (administratieve) uitvoeringskosten (geen handhaving, inkomensmutaties, heronderzoeken etc.) (-/- € 2.500).

Het saldo van extra kosten en minder uitgaven bedraagt € 2.000 in het voordeel van de gemeenten²².

De volgende opmerkingen zijn hierbij van belang

1. De voordelen variëren per gemeentegrootte. De voordelen zijn met name positief voor grotere gemeenten (>40.000 inwoners) vanwege het 'objectieve verdeelmodel BUIG'.
2. Een actieve inzet op werk leidt als extra positief effect ook tot meer volledige uitstroom uit de uitkering en mede daardoor tot lagere maatschappelijke kosten.

(ii) Intensivering van beleid is opportuun

- De Eindevaluatie van de Participatiewet (CPB, november 2019) laat zien dat de baankansen voor mensen met een beperking nauwelijks zijn toegenomen.
- Resultaten van de Banenafpraak laten een vertekend beeld zien in relatie tot het echte aantal extra banen voor mensen met een beperking en bevestigen de noodzaak dat meer inzet nodig is om de doelgroep aan het werk te helpen (Capel Advies september 2020). Dit zijn de mensen die vóór de inwerkingtreding van de Participatiewet door MTB aan het werk werden geholpen.
- Verschillende verkiezingsprogramma's in een breed politiek spectrum wijzen naar de noodzaak te komen tot intensiever sociaal beleid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De initiatiefnota 'Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf; op naar een gerevitaliseerde Sociale Werkvoorziening' en de daarop gebaseerde motie 35644-4 (SP/CDA, 27 jan 2021), kan rekenen op brede steun.
- Tenslotte is er toenemende aandacht in de politiek om budgetsystematiek te wijzigen en de prikkel om mensen van de doelgroep aan het werk te krijgen met loonkostensubsidie. In de Tweede Kamer is bij de begrotingsbehandeling SZW de motie aangenomen om de uitgaven aan loonkostensubsidies te verdelen op basis van realisatie. Per brief van d.d. 10 december 2020 heeft de Staatssecretaris SZW aangegeven deze motie aan te nemen en aangekondigd dit in de loop van 2021 te gaan regelen, in nader overleg met betrokken partijen. Doel is in oktober 2021 de lagere regelgeving rond te hebben en dat de gewijzigde budgetsystematiek ingaat vanaf de begroting 2022.
- In mei 2021 is een principeakkoord overeengekomen voor de WSW-Cao. Nieuw aspect in de cao is dat er een regeling komt om 2 jaar voor AOW-datum met werken te stoppen, met grotendeels behoud van inkomen. De effecten van ervan zijn relevant voor de bedrijfsvoering, echter nu niet vast te stellen.

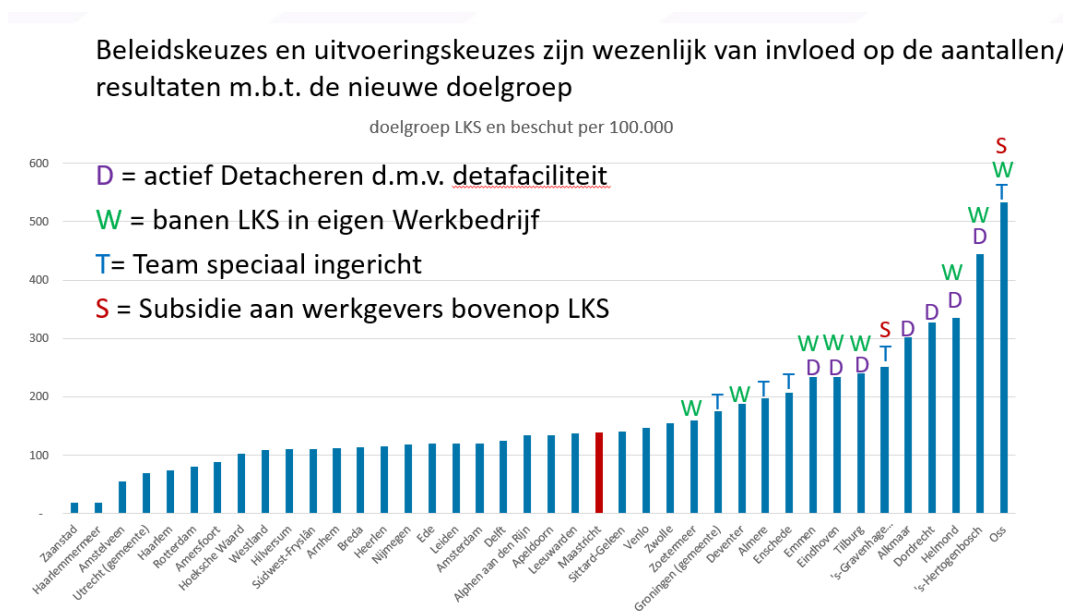
²² Note: op 3 februari 2021 is voor de beleidsambtenaren en financieel adviseurs van Maastricht een Webinar georganiseerd om bovenstaand stelsel nader te duiden en te bespreken.

(ii) Intensivering van beleid is redelijkerwijs mogelijk

In aantallen nieuwe doelgroep (realisatie van Participatiewet-banen met LKS en Nieuw Beschut), behaalt Maastricht uitgaande van de CBS-cijfers landelijk gezien een middenpositie.

Het landelijk gemiddelde lijkt, gezien de landelijke evaluatierapporten, als het gaat om de baankansen voor mensen met een beperking, geen echte reden tot tevredenheid.

Door de middenpositie is er, in vergelijking tot andere gemeenten, een nadrukkelijk verbeterpotentieel. Dit wordt versterkt door de conclusies uit hoofdstuk 3, waar is gesteld dat het huidig functioneren van de keten voor verbetering vatbaar is. Een groter bereik van de doelgroep is, naar de overtuiging van de onderzoekers, mogelijk. In onderstaande grafiek is Maastricht weergegeven tussen andere 100.000+ gemeenten en gerangschikt naar het aantal personen met loonkostensubsidie en Nieuw Beschut (per 100.000 inwoners).



Figuur 4.7: Beleids- en uitvoeringskeuzes nieuwe doelgroep.

De ervaring leert dat deze extra Participatiewet-banen niet ‘vanzelf’ tot stand komen. In de figuur is ter illustratie voor de koplopers aangegeven welke aanvullende interventies zijn gepleegd, zoals het actief aanbieden van een detachingsfaciliteit, het actief ontwikkelen van banen met loonkostensubsidie in het eigen Werkbedrijf e.d. Bij de koplopende gemeenten komen verschillende organisatievarianten voor. Daarmee is ook duidelijk dat van één dominant succesvolle organisatievariant voor de uitvoering van de Participatiewet geen sprake is. Het zijn lokale contextvariabelen in combinatie met de gerichte sturing op de doelstellingen en inzet van aanvullende interventies en instrumenten, die een succesvolle aanpak ondersteunen. Daarbovenop komt dat een zeker flankerend beleid vanuit de regionale economische agenda voor het creëren van passende werkgelegenheid nodig is.



4.3 Aanbeveling tot het benoemen van een aanvullende beleidsambitie

Gebaseerd op de voorgaande analyse en de positie van MTB in de bredere context beschouwend, komen de onderzoekers tot de volgende beleidsaanbeveling:

Benoem voor de komende jaren een kwantitatieve ambitie om jaarlijks circa 100 personen per jaar, personen vanuit de doelgroep Participatiewet met Loonkostensubsidie/Nieuw Beschut²³, aan een baan te helpen. De ambitie betreft een verdubbeling van de gemiddelde behaalde omvang van het aantal banen in de afgelopen vijf jaar.

Bovenstaande ambitie komt overeen met beleidskeuze variant B. Deze ambitie moet, gelet op de bemiddelbare omvang personen naar werk vanuit de bijstand realiseerbaar zijn. Voor de kwantificering (en vergelijking) van de organisatievarianten in hoofdstuk 5 wordt voorgesteld om, wat betreft de doelgroepen, getalsmatig uit te gaan van een beleidsintensivering (variant B).

Beeld van hoe de beleidsambitie kan worden gerealiseerd

De geschetste ambitie is goed te monitoren en kan worden gerealiseerd door invulling te geven aan onderstaande aspecten.

- I. Organisatorisch door het **verbeteren van de werking in de keten**
In hoofdstuk 5 worden verschillende organisatievarianten in relatie tot de ketenpartners nader belicht en uitgewerkt. De uitwerking resulteert in een advies om te komen tot een organisatievariant die optimaal bijdraagt aan het realiseren van de beoogde beleidsambitie.
- II. Een focus op **actief uitvoeringsbeleid** door o.a.:
 - de beleidsdoelstellingen te kwantificeren en nadrukkelijk onderdeel uit te laten maken van sturing op resultaten van de individuele partners in de keten én de keten als geheel;
 - het maken van bewuste keuzes met betrekking tot het beschikbaar stellen van passende budgetten, door over de 'schotten' van de (W&I) budgetten heen te kijken, maar vooral te sturen op de integrale resultaten van het geheel;
 - waar mogelijk publiek werkgeverschap te intensiveren voor de nieuwe doelgroep in het sociale werkbedrijf via de inzet op private maar ook publieke werksoorten;
 - actief in te zetten op tijdelijke/langduriger individuele en groepsdetacheringen al dan niet in combinatie met private partijen (deelnemingen);
 - waar nodig (aansturing en werkgeverschap van) de leerwerkplekfunctie te centraliseren omwille van de effectiviteit en efficiency in de uitvoering;
 - afstemming te zoeken met de drie andere niet MTB-gemeenten en actief sturen op realisatie van de doelstellingen en optimaliseren van kansen voor alle doelgroepen.

²³ We maken hier geen onderscheid tussen Nieuw Beschut en P-wet/werken met LKS. We zien het als een gradueel verschil in loonwaarde en begeleiding. Daarnaast is het de vraag of de huidige marginale invulling van 'Beschut werk' als aparte voorziening in volgende kabinetsperiode op eenzelfde wijze standhoudt.



III. Kansen met betrekking tot **gericht arbeidsmarktbeleid**

Onderstaand is een aantal aspecten benoemd, dat mogelijk bijdraagt aan de realisatie van de beleidsambitie. Er is door de onderzoeker geen gericht onderzoek gedaan naar de regionale arbeidsmarkt en zienswijzen van publieke en private stakeholders. Toch kunnen onderstaande aspecten van waarde zijn.

- **Gerichte interventies**
Gerichte interventies op sectoren, aansluitend op de regionale arbeidsmarkt kunnen bijdragen aan de optimalisatie van de dienstverlening en de effectiviteit van plaatsingen van de Participatiewet-doelgroep op de arbeidsmarkt.
 - Intensivering (van bekendheid) van de dienstverlening voor werkgevers. Gebaseerd op de middenpositie die wordt ingenomen met betrekking tot realisatie van het aantal Participatiewet-banen met LKS en Nieuw Beschut liggen er nog veel kansen.
 - Het blijvend zoeken en aanbieden/ontwikkelen van extra leerwerktrajecten in samenwerking met externe partners waar de arbeidskrachte bestaat en de werksoorten prima aansluiten op het niveau van de doelgroep. Er is doorgaans voldoende bereidheid van werkgevers aanwezig, mits zij goed bekend zijn (of raken) en in belangrijke mate worden ontzorgd. Ook het aangaan van nieuwe joint ventures, om samen met marktpartijen invulling te geven aan passende werksoorten, is een mogelijkheid om werkgevers te faciliteren.
 - Het onderzoeken of uitbreiding van de dienstverlening van MTB met een detachingsinstrument wenselijk is om werkgevers te laten leren werken met de doelgroep en de risico's voor de wat voorzigtigere werkgever te beperken.
 - Het ontwikkelen van samenwerking tussen de verschillende WSP's, in projecten waar een bepaald volume aan kandidaten nodig is. Maar ook in leerwerktrajecten en scholingsaanbod kan worden nagedacht over een integrale aanpak om voldoende volume effectief te kunnen realiseren.
- **Een aantrekkelijk vestigingsklimaat**
Het moet aantrekkelijk zijn voor ondernemers om zich te vestigen in stad of regio. Verschillende initiatieven lopen landelijk (terughalen eenvoudig werk naar Nederland; reshoring), maar ook bijvoorbeeld aandacht voor het profileren van stad en regio. We zien mooie voorbeelden, dat als grotere ondernemers zich ergens nieuw gaan vestigen er een momentum is om afspraken te maken over locatie, inzet van doelgroep etc.
- **Actieve inzet van social return**
Het actief uitvoering geven aan het regionaal beleidskader Social Return draagt bij aan het stimuleren van sociaal en inclusief ondernemerschap in de Maastricht-Heuvellandgemeenten. Actieve inzet leidt in de basis tot meer plaatsingen van de doelgroep bij werkgevers. Onderdeel hiervan is ook gebruik maken van het inkoopvolume van alle gemeenten. Het gaat hierbij niet alleen om het inbesteden van werksoorten voor de doelgroep, maar ook om actief in aanbestedingstrajecten Social Return als een handhaafbare eis op te nemen. Door dit als regiogemeenten collectief op te pakken, ontstaat er een zekere kracht, doordat het een 'vanzelfsprekendheid' wordt. Bij elke inkoopkavel dient de vraag te worden gesteld: Wat kan dit betekenen voor de doelgroep?

5 Organisatievarianten (de scenario's)

In dit hoofdstuk wordt, in het verlengde van de voorgaande hoofdstukken, op de eerste plaats een beeld gegeven van de mogelijke organisatievarianten voor de positionering van MTB in de keten. Deze varianten worden in paragraaf 5.2 nader in beeld gebracht. Paragraaf 5.3 gaat in op de financiële consequenties van de beleidskeuze en de organisatievarianten. Vervolgens worden in paragraaf 5.4 de varianten onderling vergeleken en gewaardeerd aan de hand van een aantal kwalitatieve beoordelingscriteria. In paragraaf 5.5 zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven ten aanzien van een geobjectiveerde keuze voor een (voorkeur) organisatievariant.

5.1 Mogelijke organisatievarianten

In Nederland worden verschillende keuzes gemaakt hoe Sociale Werkbedrijven en eenheden Sociale Zaken in de keten samenwerken ten behoeve van de Wet Sociale Werkvoorziening en sinds 2015 de Participatiewet. Rode draad is dat intensievere samenwerking wordt opgezocht. *De wijze waarop* de samenwerking wordt vormgegeven kan aan de hand van verschillende organisatievarianten worden vormgegeven. In de meeste gevallen ontstaan nieuwe organisaties en krijgen de voormalige Sociale Werkbedrijven en afdelingen Sociale Zaken een nieuwe/aangepaste rol. Er is een drietal hoofrichtingen te onderscheiden.

1. Het Sociaal Werkbedrijf naast gemeentelijke Sociale Dienst

Soms wordt gekozen voor een Sociaal Werkbedrijf als werkgever op afstand, zoals feitelijk nu door MTB wordt ingevuld. Door de gemeenten is gekozen om de taken en rollen op gebied van plaatsing en gesubsidieerde arbeid in een aparte organisatie onder te brengen, maar bij veruit het merendeel van de Sociale Werkbedrijven is sprake van één organisatorisch geheel²⁴ (dus een integratie van taken en rollen van Annex, MTB en Podium24). Gemeenten houden een eigen verantwoordelijkheid voor verschillende werkgerelateerde activiteiten en de faciliterende en begeleidende taken zijn belegd bij een (intergemeentelijke) Sociale Dienst als uitvoeringsorganisatie voor de taakvelden Werk en Inkomen (zoals SZMH). De focus ligt voor deze Sociale Werkbedrijven op het werkgeverschap en een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie met de gemeenten op basis van een beleidsopdracht. De samenwerking met de ketenpartners staat niet zelden onder stevige druk, met name vanwege het uitblijven van een goede ketensamenwerking gericht op de (juiste aard en omvang van de) instroom van de doelgroep vanuit de Sociale Dienst naar het Sociaal Werkbedrijf.

2. Het integrale werkbedrijf

Bij een groot aantal gemeenten wordt ervoor gekozen om de werkgerelateerde activiteiten (de taakvelden Werk op alle niveaus) te bundelen in één werkbedrijf. Het gaat in deze situatie om de integratie van de onderdelen MTB/Annex/Podium24 en het taakveld Werk van SZMH. Op deze wijze is er voor de werkgevers één gezicht en één organisatie waar afspraken mee worden gemaakt. De afzonderlijke gemeenten blijven verantwoordelijk voor het verstrekken van de inkomensvoorziening en de loonkostensubsidie, een generieke intake en casemanagement (exclusief taakveld Werk) voor de overige taakvelden binnen het Sociaal Domein. Ook hiervoor zijn vaak regionale uitvoeringsorganisaties opgericht.

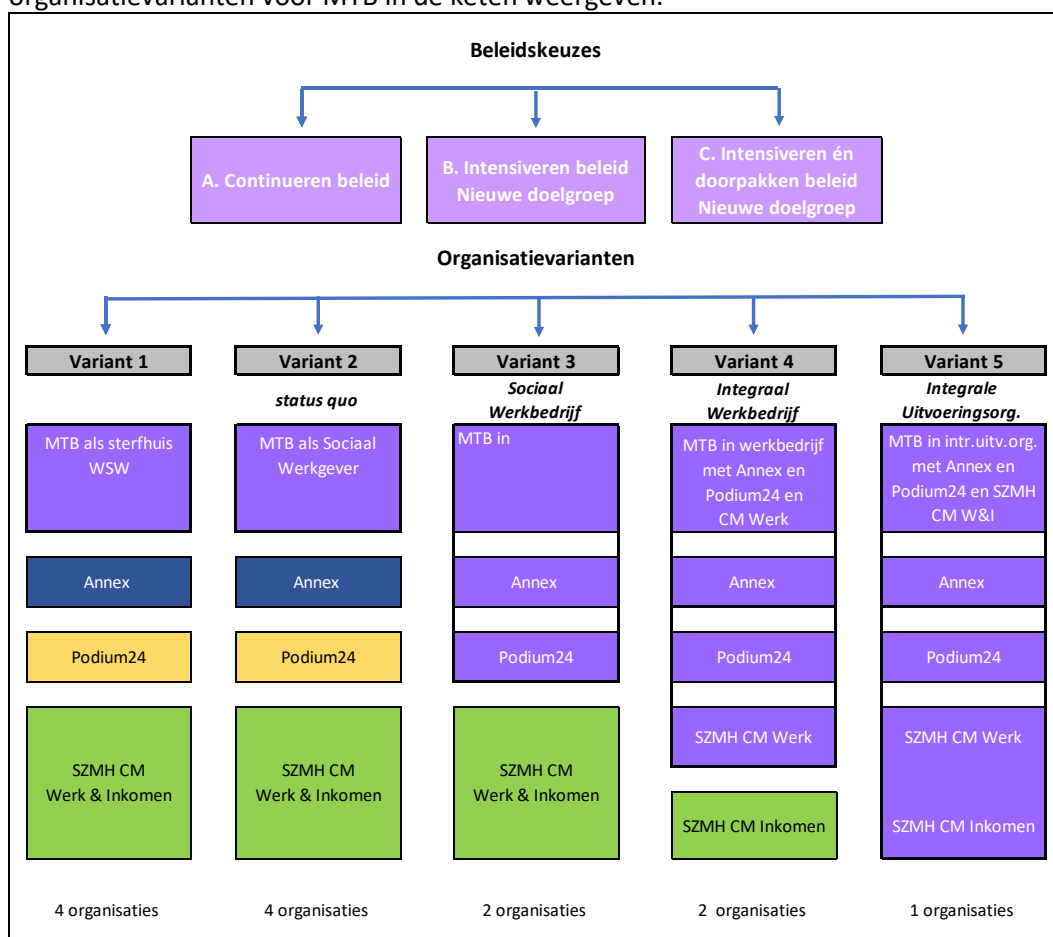
²⁴ Vaak wordt gekozen voor het onderbrengen van de activiteiten in verschillende entiteiten vanwege het toepassen van passende arbeidsvoorwaarden, als gevolg van het afsluiten van de WSW-regelingen voor de nieuwe doelgroep.

3. De integrale uitvoeringsorganisatie

Bij een ander deel van de gemeenten zien we dat de keuze is gemaakt voor een integrale uitvoeringsorganisatie met een fusie tussen Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) en het WSW-bedrijf. Het zou hier dan gaan om een integratie van MTB, Annex, Podium24 en SZMH (variant 5, in de onderstaande figuur).

De afgelopen paar jaar hebben gemeenten aan de hand van allerlei verschillende afwegingen keuzes gemaakt tussen deze uitvoeringsmodellen, soms impliciet, soms expliciet. Niet altijd is de afweging expliciet gemaakt waarom tot een bepaalde keuze is gekomen²⁵. Er zijn ook voorbeelden dat een eerder in gang gezette integratie uiteindelijk is teruggedraaid (sturingsproblemen, onverenigbaarheid cultuur). In principe zijn dus verschillende organisatievarianten mogelijk. Ongeacht de uiteindelijk gekozen organisatievariant, is samenwerking in de keten van werk en inkomen van groot belang. Naarmate deze samenwerking beter verloopt, is de structuurkeuze minder van belang.

Afgeleid van bovenstaande hoofdrichtingen zijn in figuur 5.1 de mogelijke organisatievarianten voor MTB in de keten weergegeven.



Figuur 5.1: Mogelijke organisatievarianten MTB

Note: CM betekent Casemanagement door de consulenten op verschillende taakvelden: In de analyse wordt toespitst op de taakvelden Werk en Inkomen. De overige taakvelden binnen het brede sociale domein worden buiten beschouwing gelaten. Deze taakvelden behoren niet tot de taken van de

²⁵ Bij veel financieel goed presterende WSW-bedrijven besluiten gemeenten tot het continueren van zelfstandige werkbedrijven. Het omgekeerde is ook begrijpelijk: bij minder goed presterende bedrijven heeft het opgeven van een eigen werkbedrijf minder nadelige consequenties. Besluitvorming is niet alleen gebaseerd op een structuurkeuze, maar ook ingegeven door specifieke bedrijfsmatige omstandigheden.

Gemeenschappelijke regeling SZMH. In Variant 4 dient binnen SZMH het taakveld Werk te worden ontvlochten.

Het volgende is hierbij van belang: MTB maakt onderdeel van uit van een keten, waarin vier organisaties deelnemen. Annex²⁶, MTB, Podium24 en SZMH. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de ontstaansgeschiedenis hoe de huidige keten tot stand is gekomen. Doorgaans maken de functies van Annex en Podium24 één op één onderdeel uit van het Sociaal Werkbedrijf. Nu dat niet zo is, leidt dit tot een extra variant.



5.2 Organisatievarianten nader in beeld gebracht

In deze paragraaf wordt per organisatievariant de positionering van MTB in relatie tot de overige ketenpartners in beeld gebracht. In de analyses is uitgangspunt dat de gemeenten de beleidsaanbeveling, om de dienstverlening voor de Participatiewet doelgroep te intensiveren, ten uitvoer brengen (variant B).

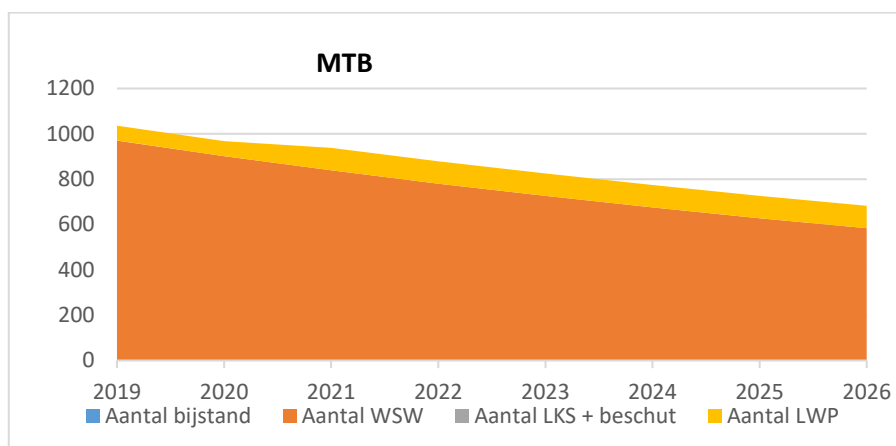
5.2.1 Variant 1. MTB als Sterfhuis voor de WSW

In de eerste organisatievariant blijven de werkgerelateerde taken van Annex, MTB, Podium24 en SZMH georganiseerd en in de keten verbonden, zoals nu het geval is. MTB behoudt vooralsnog een ontwikkelingsrol voor de leerwerkplekken, maar er wordt ingezet op versnelde afbouw van de Wsw en de organisatie gaat geen diensten verlenen voor de nieuwe doelgroep. Deze taak blijft in deze variant voorbehouden aan Podium24. MTB bedient in deze variant/draagt de verantwoordelijkheid voor:

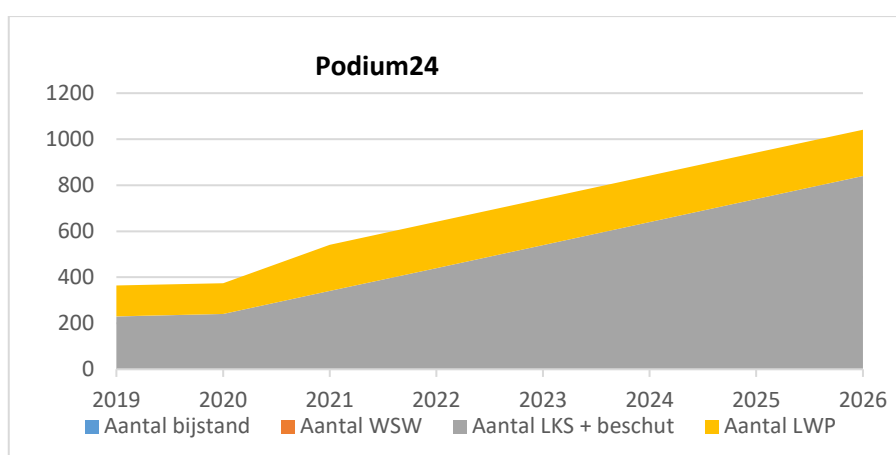
- de gehele WSW-populatie;
- een deel van de leerwerkplekken;
- een deel van de diagnoseactiviteiten (in opdracht van Annex).

In het verlengde van deze organisatievariant blijven Podium24 en Annex dus volledig verantwoordelijk voor de dienstverlening aan de nieuwe doelgroep en SZMH blijft verantwoordelijk voor de gehele dienstverlening van Werk en Inkomen. In deze variant wordt de onvermijdelijke krimp van de WSW-populatie zichtbaar en er is geen organisatieperspectief. Om die reden wordt gesproken van een WSW-sterfhuis. In toenemende mate zullen de (volumina van de) werksoorten afnemen en de organisatie dient periodiek verder te worden afgeschaald. Tegelijkertijd ontstaat een groeiscenario bij Podium24. In de onderstaande grafieken is de omvang van de doelgroepen van de organisatie-eenheden weergegeven.

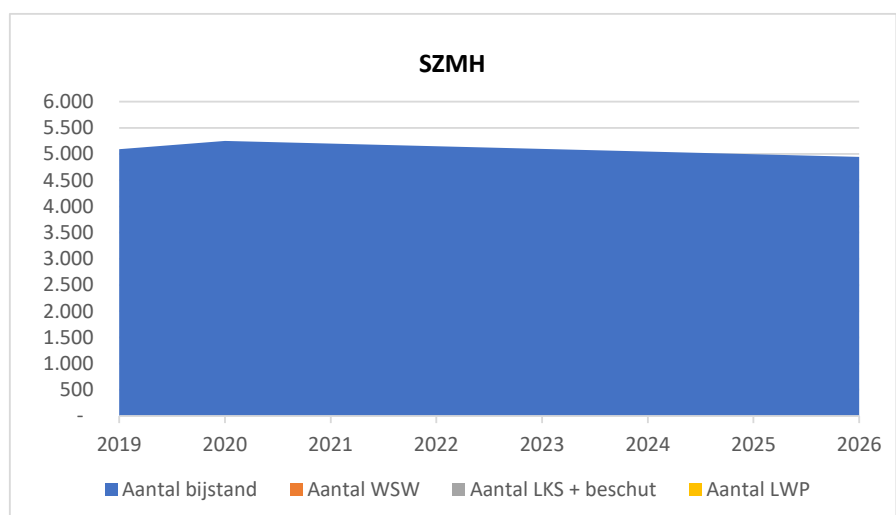
²⁶De onderzoekers beschouwen de diagnose- en de leerwerk-ontwikkeelfunctie van Annex onlosmakelijk verbonden met MTB, omdat Annex volledig gebruik maakt van de infrastructuur van MTB, overeengekomen in een Managementovereenkomst. Dat Annex in een andere juridische entiteit is ondergebracht, heeft vooral een aanbestedingstechnische reden om te borgen dat inbesteding vanuit de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten mogelijk is. MTB is eigendom van slechts drie Maastricht-Heuvellandgemeenten. Voor een zuivere weergave is Annex separaat weergegeven.



Figuur 5.2: Omvang doelgroepen MTB (incl. Annex).



Figuur 5.3: Omvang doelgroepen Podium24.



Figuur 5.4: Omvang doelgroepen SZMH.

De financiële effecten van de beleidskeuze en deze organisatievariant worden behandeld in paragraaf 5.3.

5.2.2 Variant 2. MTB als Sociaal Werkgever

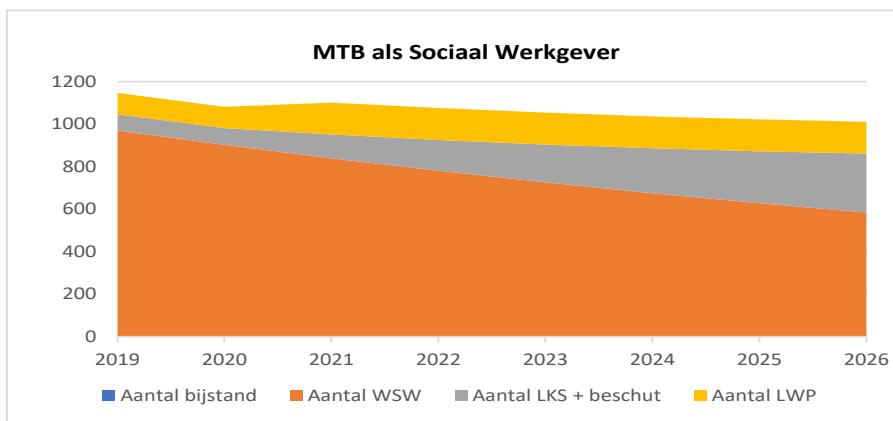
In de tweede organisatievariant blijven de werkgerelateerde taken van Annex, MTB, Podium24 en SZMH georganiseerd en in de keten verbonden, zoals nu het geval is. Dit is feitelijk de status quo. Waarbij MTB op grond van beleidsambitie B een prominenter rol

krijgt in de dienstverlening voor de nieuwe doelgroep. Van de nieuwe doelgroep komt in deze variant 33% bij MTB. Het overige deel wordt door Podium24 bediend. MTB bedient in deze variant/draagt de verantwoordelijkheid voor:

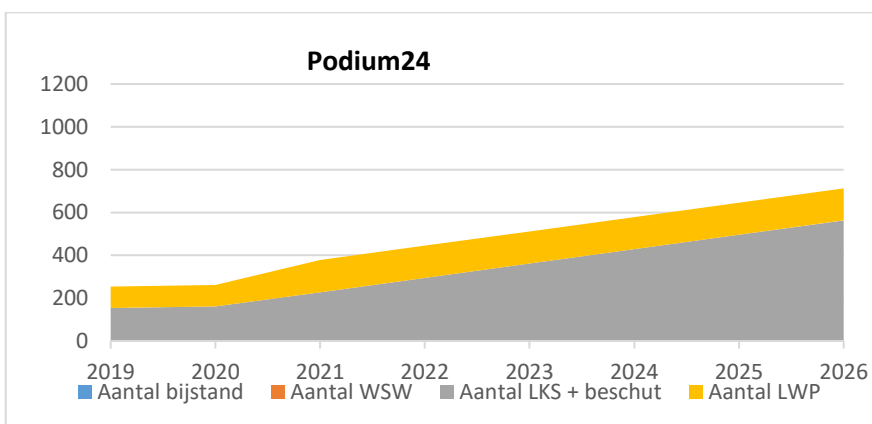
- de gehele WSW-populatie;
- 33% van de doelgroep werken met LKS en Beschut nieuw;
- 33% van de leerwerkplekken;
- een deel van de diagnoseactiviteiten in opdracht van Annex.



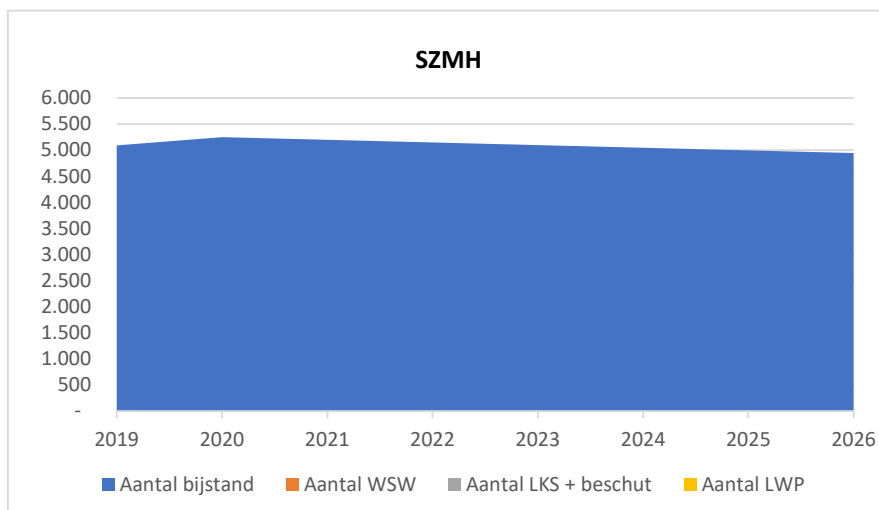
In het verlengde van deze organisatievariant blijft Podium24 verantwoordelijk voor (een deel van (80%)) de huidige dienstverlening en SZMH blijft verantwoordelijk voor de gehele dienstverlening in het brede sociale domein. Het taakveld Werk blijft dus ook in deze variant volledig onderdeel van SZMH. In deze variant wordt de onvermijdelijke krimp van de WSW-populatie voor een deel gecompenseerd door de (intensievere) dienstverlening voor de nieuwe doelgroep. Ondanks deze compensatie blijft er sprake van een krimp van het aantal werknemers. In de onderstaande grafieken is de omvang van de doelgroepen van de organisatie-eenheden weergegeven.



Figuur 5.5: Omvang doelgroepen MTB (incl. Annex).



Figuur 5.6: Omvang doelgroepen Podium24.



Figuur 5.7: Omvang doelgroepen Casemanagement Werk & Inkomen SZMH.

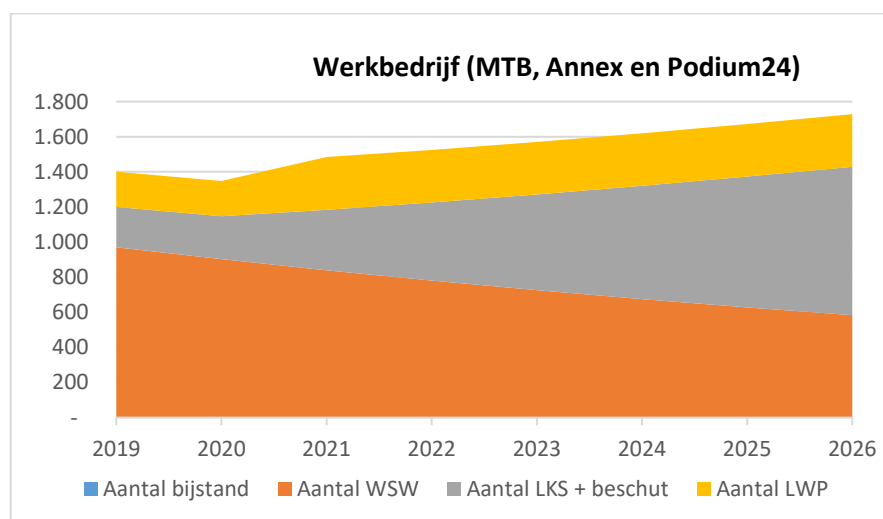
De financiële effecten van de beleidskeuze en deze organisatievariant worden behandeld in paragraaf 5.3.

5.2.3 Variant 3. MTB in werkbedrijf met Annex en Podium24

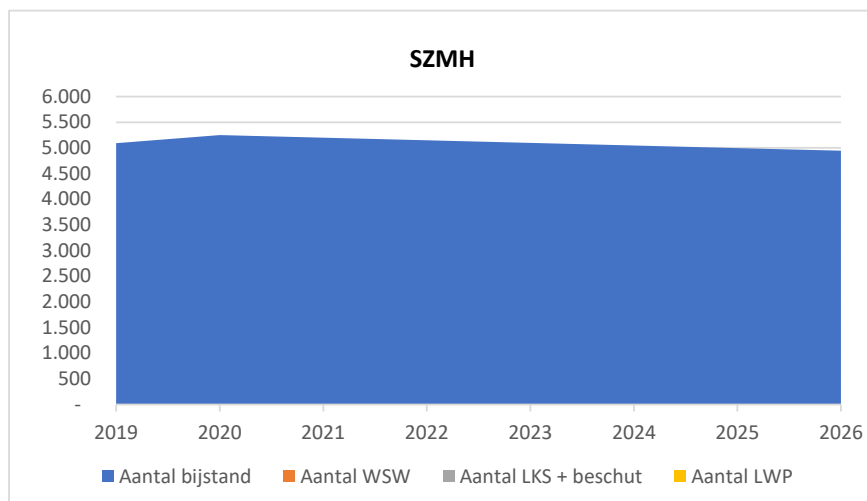
In de derde organisatievariant zijn de werkgerelateerde taken van Annex, MTB en Podium24 bij elkaar gebracht onder één aansturing in één organisatorische entiteit. De doelgroep die deze nieuwe entiteit bedient/waarvoor deze de verantwoordelijkheid draagt, betreft concreet:

- de gehele WSW-populatie;
- de gehele doelgroep werken met LKS en Beschut;
- alle leerwerkplekken (al dan niet samen met externe werkgevers);
- alle diagnoseactiviteiten.

In het verlengde van organisatievariant 3 blijft SZMH volledig verantwoordelijk voor de dienstverlening Werk & Inkomen. Het taakveld Werk blijft in deze variant onderdeel van SZMH. In deze variant wordt de onvermijdelijke krimp van de WSW-populatie gecompenseerd door de (intensievere) dienstverlening voor de nieuwe doelgroep. In de onderstaande grafieken is de omvang van de doelgroepen van de organisatie-eenheden weergegeven.



Figuur 5.8: Omvang doelgroepen MTB, Annex en Podium24.



Figuur 5.9: Omvang doelgroepen Casemanagement Werk & Inkomen SZMH.

De financiële effecten van de beleidskeuze en deze organisatievariant worden behandeld in paragraaf 5.3.

5.2.4 Variant 4. MTB in werkbedrijf met Annex, Podium24 en Casemanagement Werk SZMH

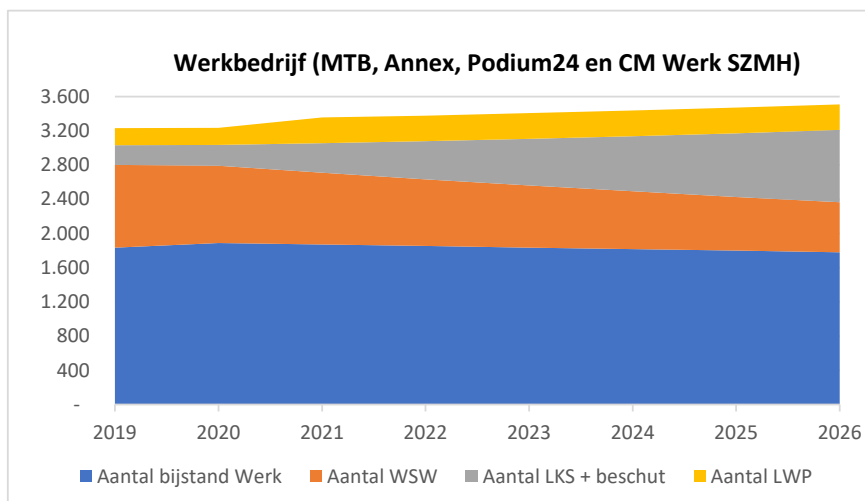
In de vierde organisatievariant zijn alle werkgerelateerde taken bij elkaar gebracht onder één aansturing in één organisatorische entiteit. Dit betekent dat de taakvelden van Annex, MTB, Podium24 en de activiteiten van de consultants gericht op werk van SZMH worden samengebracht. In hoofdstuk 5.4 wordt nader ingegaan op de daarvoor benodigde splitsing in werkzaamheden Werk en Inkomen die nu nog onderdeel uitmaken van het bredere takenpakket van de generalist van SZMH. De doelgroep die deze nieuwe entiteit bedient/ waarvoor deze de verantwoordelijkheid draagt, betreft concreet:

- de gehele WSW-populatie;
- de gehele doelgroep werken met LKS en Beschut;
- alle leerwerkplekken;
- alle diagnoseactiviteiten;
- het casemanagement Werk voor de bijstandspopulatie²⁷.

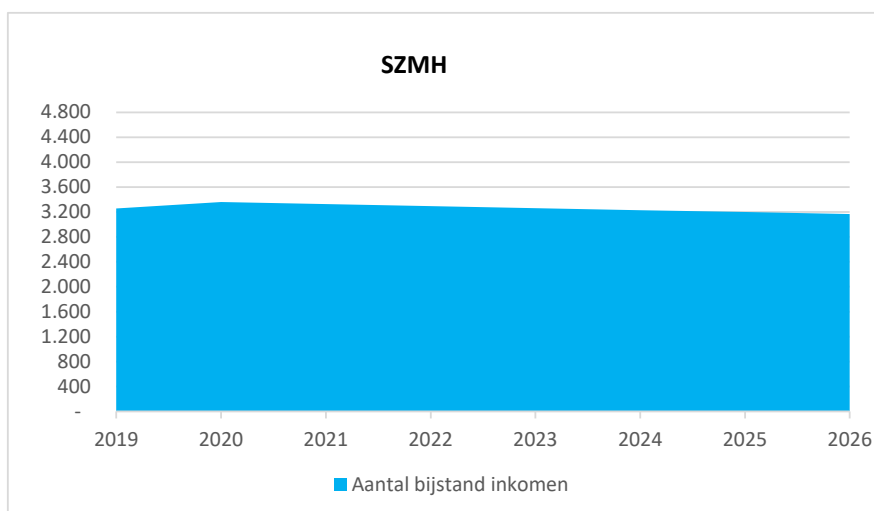
In het verlengde van organisatievariant 4 blijft SZMH verantwoordelijk voor het Casemanagement Inkomen. In de onderstaande grafieken is de omvang van de doelgroepen van de organisatie-eenheden weergegeven²⁸.

²⁷ Door de gemeenten is de inschatting gemaakt van de populatie (ca. 1.800 van de 5.000) die mogelijk naar werk toe bemiddeld kan worden. Het betreft een inschatting per 1 januari 2021 en is in de tijd aan verandering onderhevig.

²⁸ In de figuur voor SZMH is met lichtblauw de populatie weergegeven waarvoor alleen casemanagement Inkomen van toepassing is. Preciezer geformuleerd blijft SZMH ook de inkomenstaken voor de bijstandspopulatie uitvoeren die naar werk toe bemiddeld wordt. Met andere woorden: het bestand blijft voor SZMH even groot, alleen worden er minder taken uitgevoerd (geen werktaken).



Figuur 5.10: Omvang doelgroepen MTB, Annex, Podium24 en Casemanagement Werk SZMH.



Figuur 5.11: Omvang doelgroep Casemanagement Inkomen SZMH.

De financiële effecten van de beleidskeuze en deze organisatievariant worden behandeld in paragraaf 5.3.

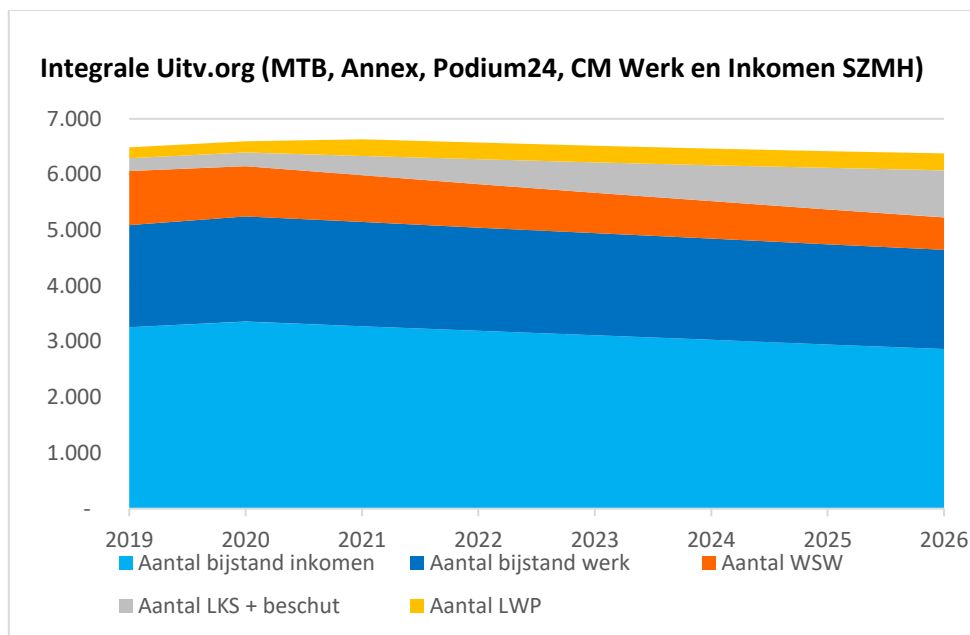
5.2.5 Variant 5. MTB in integrale uitvoeringsorganisatie met Annex, Podium24 en SZMH (CM Werk & Inkomen)

In de vijfde organisatievariant zijn alle organisaties bij elkaar gebracht onder één aansturing in één organisatorische entiteit. Dit betekent dat de taakvelden van Annex, MTB, Podium24 en het volledige werkpakket W&I van SZMH worden samengebracht. De doelgroep die deze nieuwe entiteit bedient/waarvoor deze de verantwoordelijkheid draagt, betreft concreet:

- de gehele WSW-populatie;
- de gehele doelgroep werken met LKS en Beschut;
- alle leerwerkplekken;
- alle diagnoseactiviteiten;
- het casemanagement Werk voor de bijstandspopulatie;
- het casemanagement Inkomen.

In de onderstaande grafiek is de omvang van de doelgroepen van de organisatie-eenheden weergegeven. Zichtbaar is dat het doelgroepen werk (bijstand werk, WSW, LKS +beschut en LWP) gezamenlijk ongeveer even groot zijn als de doelgroep bijstand

inkomen. Dit vraagt in deze variant om duidelijke borging van focus op de uitvoering binnen de verschillende taakvelden.



Figuur 5.12: Omvang doelgroepen organisatie-eenheden.

De financiële effecten van de beleidskeuze en deze organisatievariant worden behandeld in paragraaf 5.3.

5.3 Financiële uitwerking beleidskeuze en organisatievarianten

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen ingegaan op de directe financiële effecten van:

- i. Ontwikkeling van de WSW-doelgroep en beleidsvarianten.
- ii. Organisevarianten.

In hoofdstuk 4 is geschetst dat er verschillende beleidskeuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de inzet van de nieuwe doelgroep (continueren of actievare inzet). Daarnaast spelen de ontwikkeling van de krimp van de WSW-populatie en de hoogte van de subsidie die ook majeure financiële consequenties hebben. Deze consequenties zijn er, ongeacht de wijze waarop de uitvoering precies is georganiseerd. In de volgende paragraaf worden de financiële gevolgen van verschillende organisatievarianten behandeld.

5.3.1 Ontwikkeling van de WSW-doelgroep en beleidskeuzes nieuwe doelgroep

Op de eerste plaats wordt gekeken naar de ontwikkeling van de WSW-populatie en de ontwikkeling van de loonkosten in de komende jaren. Ongeacht de organisatie- of beleidsvariant behouden de WSW-medewerkers de indicatiestelling en de rechten en plichten die daarbij behoren. Dat betekent dat ook nauwkeurig kan worden uitgerekend wat de verwachte loonkosten zijn, die met de desbetreffende medewerkers de komende jaren gemoeid zijn. In figuur 5.13 zien we een licht dalende reeks van gemiddelde loonkosten per jaar (van € 32.500 naar € 31.900), omdat van oudsher hoger geschaalde medewerkers geleidelijk aan met pensioen gaan.



Jaarlijks is er ook een subsidiebedrag vanuit de Rijksoverheid, waarmee de loonkosten ten dele kunnen worden gecompenseerd. Dit is wat ook wel 'het subsidieresultaat' wordt genoemd. Als we kijken naar de laatste realisatiecijfers, dan is dit in de orde van een tekort van € 6.000 per medewerker per jaar. Dit grote tekort kan overigens maar zeer ten dele worden gecompenseerd met positieve resultaten in de bedrijfsvoering (kosten en baten van inzet op werk). Dit mechanisme geldt overigens in alle werkbedrijven in Nederland.

De komende jaren gaat het gemiddelde subsidiebedrag per WSW-medewerker oplopen. Dit wordt veroorzaakt doordat de budgetten voor de WSW-uitvoering in de meerjarenbudgetten van de Miljoenennota zijn vastgesteld, maar dat landelijk is gebleken dat de uitstroom van de WSW hoger ligt dan oorspronkelijk geraamd. Onder andere vanwege het gesloten pensioenakkoord, stromen meer personen uit de WSW dan verwacht. Doordat de rijkssubsidie daar niet voor wordt bijgesteld, loopt het gemiddelde subsidiebedrag per WSW-medewerker per jaar op (van ruim € 26.000 naar ongeveer € 30.000)²⁹.

Als we de ontwikkelingen van de loonsom, het fiscale Laag-Inkomens-Voordeel (LIV) en de verwachte subsidie-ontwikkeling combineren, dan zien we dat het huidige tekort van € 6.000 per WSW-medewerker per jaar op termijn (2025) gaat teruglopen naar ongeveer € 1.900 per WSW-medewerker per jaar.

Als dit financiële effect vervolgens wordt doorgerekend op basis van het verwachte volume WSW-medewerkers (uitgedrukt in de zogenoemde sociale eenheden SE's), dan leidt dat tot een beperking van de financiële problematiek. In onderstaande tabel is zichtbaar, dat het financiële resultaat voor de WSW op grond van deze bewegingen vanaf 2020 in een periode van vijf jaar met € 3,3 mln kan verbeteren³⁰.

Per WSW-er (SE)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Subsidie o.b.v. meircirculaire 2020	26.200	27.016	27.711	28.322	28.918	29.489	29.994
Loonkosten gemiddeld	-32.500	-32.400	-32.300	-32.200	-32.100	-32.000	-31.900
LIV	300	300	300	300	300	300	300
	-6.000	-5.384	-4.589	-3.878	-3.182	-2.511	-1.906
Aantal WSW in personen	970	902	839	780	726	675	628
Aantal WSW in SE's	875	814	757	704	655	609	566
Subsidieresultaat WSW	-5.250.000	-4.381.000	-3.473.000	-2.730.000	-2.083.000	-1.529.000	-1.079.000
<i>Vershil t.o.v. 2020</i>			<i>-908.000</i>	<i>-1.651.000</i>	<i>-2.298.000</i>	<i>-2.852.000</i>	<i>-3.302.000</i>

Figuur 5.13: Financieel resultaat WSW tot 2025. Bedragen in €.

²⁹ Ofschoon in meerjarenbudgetten altijd onzekerheden zitten (zeker bij een nieuw regeerakkoord), is naar alle redelijkheid te verwachten dat deze budgetten worden gerespecteerd. In de WSW is ook de komende jaren nog steeds sprake van een financiële problematiek (waardoor gemeenten bij moeten leggen). De huidige ontwikkeling beperkt de problematiek, maar lost hem nog niet op.

³⁰ De ontwikkeling van het aantal SE's is gebaseerd op de meircirculaire 2021. Het gemiddelde subsidietekort en het landelijke subsidieverloop is nog gebaseerd op de realisatiecijfers 2019. Na de zomer 2021 wordt bekend wat de landelijke realisatiecijfers zijn op basis van de sectorinformatie 2020 en de op grond daarvan berekende meerjarenontwikkeling. Verwachting van de onderzoekers is dat gezien de zeer beperkte wijzigingen in de meircirculaire 2021 het bijgestelde verloop van het subsidietekort hier weinig van zal afwijken.

Ongeacht de beleidskeuze variant A, B of C, zorgt de daling van de WSW-populatie en de ontwikkeling van het subsidieresultaat voor een verlichting van de financiële problematiek. In de volgende paragraaf wordt zichtbaar dat de *bedrijfskosten* kunnen verschillen, afhankelijk van de organisatievariant.

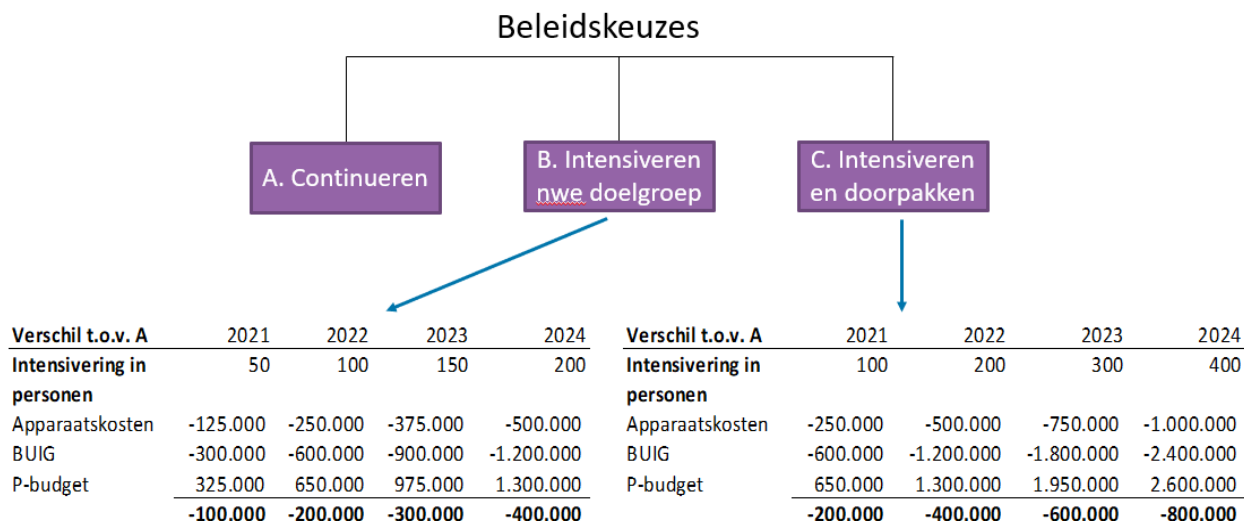


Eerst wordt nog ingezoomd op het financiële effect van de in hoofdstuk 4 onderscheiden drie mogelijke beleidskeuzes. Aangegeven is dat een beleidskeuze verschillende financiële effecten heeft op, achtereenvolgens, de apparaatskosten (gemeentefonds), de participatiemiddelen (Participatiebudget) en de bijstandsuitkeringen/loonkostensubsidies (het BUIG-budget). Voor een integraal oordeel over wat de financiële consequenties zijn voor de gemeenten, is het van belang om de effecten op deze drie budgetten in samenhang te bekijken. Op basis van (landelijke) normen zien we dat:

- De apparaatskosten kunnen gaan dalen. Achterliggende redenen zijn dat een bijstandsuitkering veel meer kosten met zich meebrengt (inkomensmutaties, handhaving etc.) dan de eenvoudige administratieve verwerking van loonkostensubsidies. Dit leidt tot een positief financieel voordeel van ongeveer € 2.500 per persoon (€ 3.000 versus € 500).
- De re-integratiekosten zullen gaan stijgen. Voor veel personen in de bijstand worden beperkt middelen ingezet voor re-integratie (in orde van € 1.000 per persoon). Als de stap gezet wordt naar een baan met loonkostensubsidie, dan betekent dat niet alleen de nodige investering in arbeidsontwikkeling aan de voorkant, maar ook in de periode daarna, een intensievere begeleiding en in voorkomende gevallen het onderhouden van een werkinfrastructuur (bijvoorbeeld bij Beschut werk nieuw). Uit diverse studies blijkt dat voor een passende begeleiding en ondersteuning een bedrag nodig is in de orde van € 7.500 per persoon. Dit leidt tot extra kosten in orde van € 6.500 per persoon.
- De bijstandskosten zullen afnemen naar mate van de hoogte van de uitkering (€ 16.000 bij een voltijdsuitkering voor een alleenstaande). Daarvoor in de plaats komt een loonkostensubsidie. Het precieze bedrag is afhankelijk van de loonwaarde en de aanstelling, maar gemiddeld genomen kan uit worden gegaan van een bedrag van € 10.000. Per saldo leidt dit tot een positief effect van € 6.000 per persoon.

Op basis van deze normen kan indicatief worden aangegeven wat het effect is van extra inzet van bijstandsuitkering naar werken met loonkostensubsidie op de drie verschillende budgetten en daarmee ontstaat een integraal financieel plaatje.

De beleidsvarianten A (staand beleid), B en C hebben verschillende effecten op de apparaatskosten, BUIG en P-budget. In onderstaand overzicht worden de verschillen weergegeven ten opzichte van variant A. Voor de periode 2021-2024 wordt berekend wat de financiële gevolgen zijn voor een jaarlijkse toename van 50 respectievelijk 100 personen (LKS en Nieuw Beschut), leidend tot een daling van het bijstandsvolume op termijn van 200 personen (variant B) en 400 personen (variant C). Het integrale financiële effect is in de orde van € 0,4 mln (variant B) en € 0,8 mln (variant C).



Figuur 5.14: Verschillen varianten beleidskeuzes.

NB 1. In dec 2020 is een motie aangenomen in de Tweede Kamer en bevestigd door Staatssecretaris van het Ministerie van SZW dat de LKS-systematiek (BUIG) wordt aangepast op basis van gerealiseerde aantallen. Dit betekent een extra (financiële) prikkel om actief op de doelgroep (plaatsingen met LKS) in te zetten. Het in deze paragraaf op basis van normen berekende financiële voordeel (in de huidige systematiek) zal dus toenemen indien actief wordt ingezet op plaatsen van de doelgroep.

NB 2. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met consequenties van de CAO Aan de Slag (in geval fors wordt ingezet op plaatsing LKS binnen eigen infrastructuur).

5.3.2 Financiële consequenties organisatievarianten

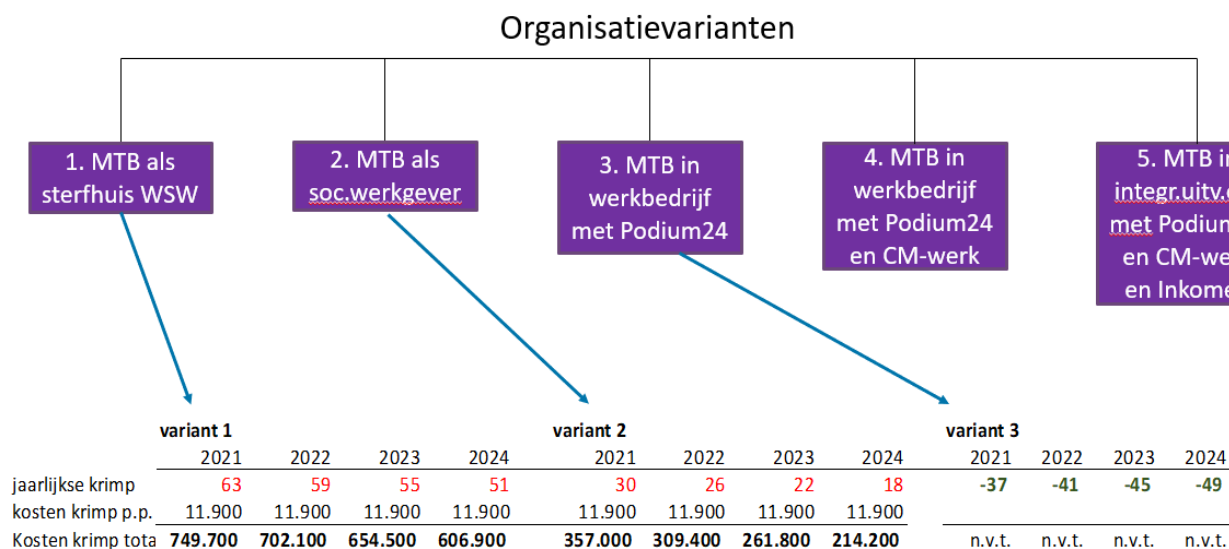
In deze paragraaf worden langs verschillende financiële invalshoeken op hoofdlijnen de financiële consequenties bezien van de verschillende organisatievarianten aan de hand van twee thema's:

- i. De gevolgen van krimp van de doelgroep.
- ii. De gevolgen van samenvoeging van twee of meer organisaties.

Voor beide thema's gaat het om een verkenning van de gevolgen voor de bedrijfsvoering. Een exact berekening dient onderdeel te zijn van de implementatiefase.

i. De gevolgen van krimp van de WSW-populatie

In de schets van de mogelijke organisatievarianten is in variant 1 (MTB-sterfhuis) en variant 2 (MTB-sociaal werkgever) sprake van een in omvang dalende doelgroep. In onderstaande figuur laten we zien dat dit jaarlijks om 50-60 personen gaat (variant 1) of enkele tientallen (variant 2).



Figuur 5.15: Verschillen varianten organisaties.

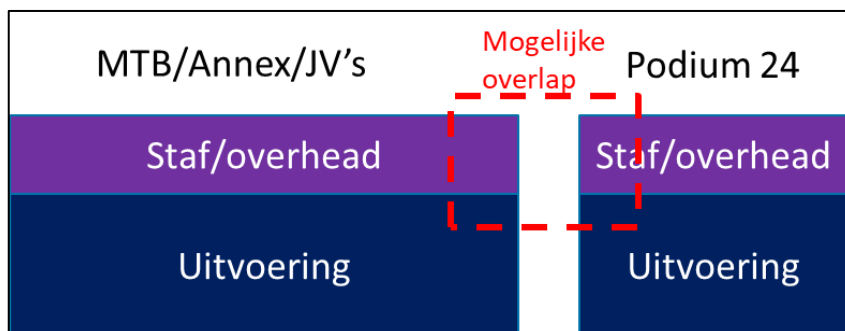
Als een organisatie de komende jaren in takenpakket en omvang doelgroep krimpt, is het zaak om de infrastructuur zodanig aan te passen dat de kosten per taak/medewerker van de doelgroep idealiter in dezelfde orde van grootte blijven. Als dat niet gebeurt, blijven de kosten op een hoger niveau, terwijl het gebruik van de infrastructuur geleidelijk afneemt. Een organisatie in omvang mee laten bewegen, gaat niet vanzelf. Bij kleine dalingen van de doelgroep is dit vraagstuk niet verontrustend (geleidelijk meebewegen), maar het tempo van de daling van de WSW-doelgroep vraagt wel om substantiële bijstellingen, omdat anders de kosten navenant hoger worden.

Een gebruikelijke maatstaf is om uit te gaan van *de gemiddelde jaarlijkse kosten* als indicator voor de frictiekosten die op gaan treden. In de praktijk zien we dat sommige kosten snel (bijvoorbeeld per kwartaal) aan te passen zijn aan een lager volume (diverse inkoop), frictiekosten bij boventallig personeel een langere doorlooptijd hebben (één tot twee jaar, soms hoger bij met name ambtelijke aanstellingen) en frictiekosten in huisvesting soms een nog langere doorlooptijd hebben. In de hier gepresenteerde berekening is uitgangspunt de gemiddelde kosten per MTB WSW-medewerker van afgerond € 12.000. Deze kosten zijn dus nodig (frictiekosten) om het totale kostenniveau voor de organisatie aan te passen aan het lagere volume.

Met deze berekeningswijze kunnen we laten zien dat de kosten van krimp in variant 1 en variant 2 in orde zijn van jaarlijks € 0,6/0,7 mln respectievelijk € 0,2/0,3 mln. Bij variant 3 en de andere varianten is op het totale organisatieniveau geen sprake van krimp. De samenvoeging van de verschillende organisatieonderdelen, leidt er toe dat krimp en groei in één organisatie kunnen worden opgevangen. Dat wil uiteraard niet zeggen dat op specifieke bedrijfsonderdelen niet nog steeds aanpassingen in de bedrijfsvoering gewenst of zelfs noodzakelijk zijn. Ook dan is een naar verhouding beperkt budget nodig om deze aanpassingen in de bedrijfsvoering te realiseren. Dit speelt dan met name bij de varianten 3, 4 en 5.

ii. De gevolgen van samenvoeging van twee of meer organisaties

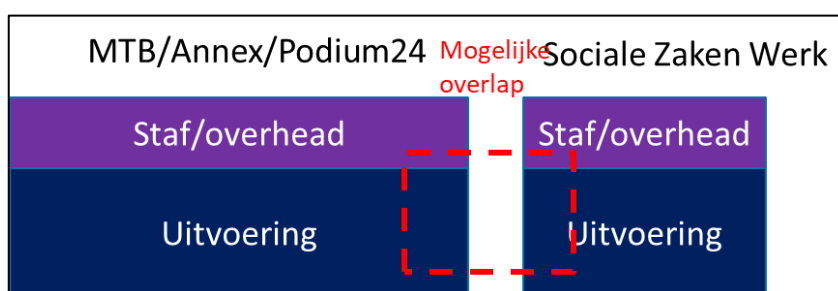
In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen verkend wat de financiële voordelen in de bedrijfsvoering kunnen zijn als de verschillende organisaties worden samengevoegd. In de eerste plaats betreft dit een samenvoeging van MTB, Annex en Podium24 (Variant 3)³¹. De voordelen van samenvoeging zitten met name op synergie op de staffuncties/overhead en overige kosten (inhuur, huisvesting, facilitair). In mindere mate zal het voordeel zitten in de uitvoerende taken: we zien dat de medewerkers andere taken uitvoeren en daarmee is sprake van een geringe overlap. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 5.16: Gevolgen samenvoeging organisaties I.

Indicatief gaan de onderzoekers ervan uit dat als direct voordeel in het samenvoegen van beide organisaties, een structureel voordeel mogelijk is, in de orde van jaarlijks € 0,3 mln.

In de tweede plaats is er ook een voordeel denkbaar, als uitvoerende medewerkers en processen in één organisatie bij elkaar worden gebracht. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat nu een consultant van SZMH een dossier opstelt en daarna overdraagt aan bijvoorbeeld een projectleider bij Podium24. De indruk is dat met name in deze uitvoeringsprocessen een voordeel te behalen is met een efficiëntere inzet van uitvoerende medewerkers door processen beter te stroomlijnen en af te stemmen. (voorkomen van doublures). Schematisch ziet dat er als volgt uit:

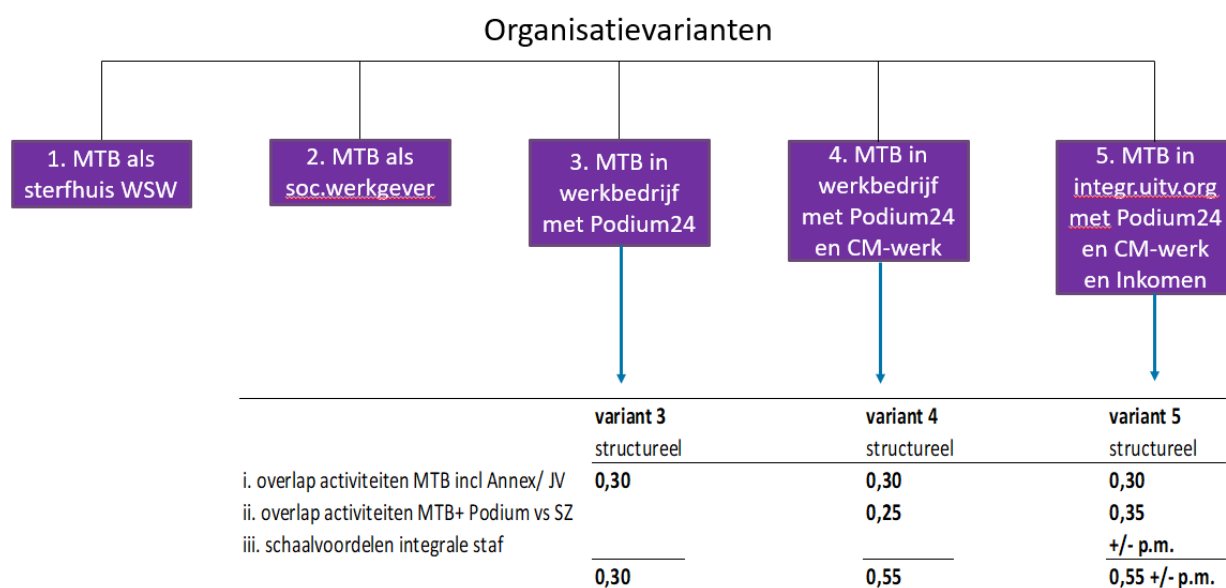


Figuur 5.17: Gevolgen samenvoeging organisaties II.

Indicatief gaan we ervan uit dat als direct voordeel in het samenvoegen van de werkgerelateerde activiteiten, een structureel voordeel mogelijk is, in de orde van jaarlijks € 0,25 mln.

³¹ In de figuur zijn ook de Joint Ventures van MTB opgenomen. De Joint Ventures zijn in zekere zin ook mede bepalend voor het volume (van de overhead) van de werkorganisaties. Bij een eventuele samenvoeging van organisaties zal vanzelfsprekend ook gekeken moeten worden wat dit betekent voor de vormgeving en juridische positie van de deelnemingen.

In variant 3 speelt alleen het effect van het samenvoegen van MTB, Annex en Podium24. In variant 4 speelt daarnaast het voordeel van het beter afstemmen van de processen van de activiteiten die samenhangen met het taakveld Werk. Ten aanzien van variant 5 geldt dat het bij elkaar brengen van alle activiteiten (Werk en Inkomen) op uitvoeringsniveau vermoedelijk weinig extra voordeel zal opleveren. Het betreft immers zeer uiteenlopende taken met verschillende soorten functionarissen. Het is voorstelbaar dat een samenvoeging van alle organisaties tot een extra besparing leidt met name op staf/overhead. Tegelijkertijd is het de verwachting dat vanwege de aanzienlijke schaalvergroting ook sprake zal zijn van extra noodzakelijke regie en aansturing. Of een aanvullende besparing aan de orde kan zijn, is een vraagstuk voor een nadere verdieping (p.m.).



Figuur 5.18: Directe gevolgen van samenvoeging.

Samenvattend zijn in bovenstaand overzicht de directe gevolgen van samenvoeging in beeld gebracht. Als aanvullend aan het ‘bij elkaar brengen’ het ook mogelijk wordt om vereenvoudigingen aan te brengen in de governance (minder rechtspersonen), dan betekent dat een verdergaande vereenvoudiging in P&C, verantwoording, accountantscontroles etc. Vooruitlopend op eventuele keuzes in de governance is dit voordeel nog niet in de cijfers meegenomen.

Samenvattend beeld

In onderstaande tabel is, gebaseerd op de analyse uit de vorige paragrafen, een samenvattend beeld weergegeven van de financiële effecten van de beleidskeuze B, in relatie tot de verschillende mogelijke organisatievarianten. De financiële effecten zijn in de tabel geprojecteerd op het jaar 2024 ten opzichte van het jaar 2020.

Tabel 5.1: Financiële effecten beleidskeuze B

Financiële effecten 2024 (t.o.v. 2020) in mln: een + is een financieel voordeel					
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
1. Ontwikkeling subsidieresultaat	2,90	2,90	2,90	2,90	2,90
2. Gevolgen keuze beleidsvariant B	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
3. Jaarlijkse kosten van krimp	-0,60	-0,20			
4. Opbrengsten van samenvoeging			0,30	0,55	0,55 +/- p.m.
5. Vereenvoudiging governance			p.m	p.m	p.m
	2,70	3,10	3,60	3,85	3,85 +/- p.m.

De financiële effecten hebben betrekking op de gehele keten en geven daarom nog niet het beeld wat de financiële effecten precies voor de gemeenten individueel betekenen. Het is evident dat inzetten op intensivering van het beleid loont. Zowel sociaal-maatschappelijk, als economisch-financieel. Aanvullend voordeel is te behalen indien organisaties samengaan. De geschetste bedragen zijn naar de overtuiging van de onderzoekers conservatief van aard. Er is een aantal p.m.-posten benoemd. Het is evenwel te eenvoudig om daar zonder een verdiepende analyse nu al te gemakkelijke besparingen te duiden. Tegelijkertijd is het de praktijk dat grote besparingen op de langere termijn gepaard gaan met de nodige frictiekosten op de korte termijn. Ook hiervoor is, afhankelijk van de keuze de organisatievariant, een verdiepende analyse nodig.



5.4 Beoordelingscriteria

In paragraaf 5.1 en 5.2 zijn de verschillende organisatievarianten weergegeven, waarin de positionering van MTB in de keten in elke variant verschilt. Het is de vraag welke variant nu het meest bijdraagt aan de efficiency en effectiviteit van de samenwerking in de keten. Om te helpen hierover een uitspraak te doen, worden de varianten ten opzichte van elkaar vergeleken aan de hand van een aantal kwalitatieve beoordelingscriteria. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande matrix. Voor een goed begrip van de waardering van de criteria is de toelichting van belang.

Thema	Beoordelingscriteria	Varianten	1	2	3	4	5
Effectiviteit	1. Succesvol plaatsen van de doelgroep bij werkgevers		-	=	+	++	+
	2. Best passend aanbod aan werkgevers		-	=	+	+	=
	3. Optimaal invulling geven aan publiek werkgeverschap		-	=	+	=	-
Efficiency	4. Mogelijkheden managen van krimp/toename doelgroep		-	=	+	+	+
	5. Meest samenhangend takenpakket		-	=	+	++	+
Cliënttevredenheid	6. Integraal aanbod dienstverlening		-	=	+	+	++
Sturing	7. Mogelijkheid tot inzetten van ontschot budgetten		=	=	=/+	+	++
	8. Overzichtelijkheid van aansturing taakveld Werk		=	=	=/+	+	=/+
	9. Ondernemende bedrijfscultuur en slagkracht		-	=	+	=/+	-
	Saldo van scores van plussen en minnen		7-	=	8+	9,5+	5,5+

Figuur 5.19: Kwalitatieve beoordelingscriteria.

Per criterium is beoordeeld welke variant nu meer (beter) of minder (slechter) bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstelling van het criterium. De criteria zelf zijn onderling ten opzichte van elkaar niet gewogen. In het besluitvormingsproces kan hier desgewenst nader aandacht aan worden besteed. Het doel van de beoordeling van de criteria is vooral om de uiteindelijke keuze voor een organisatievariant te objectiveren op grond van de juiste argumenten. Gekozen is om Variant 2 als de referentievariant te benoemen en is om die reden voor alle criteria neutraal beoordeeld. De waardering van de varianten is dus gerelateerd aan Variant 2. Dit is een methodische keuze.

In de vergelijking van de organisatievarianten is het uitgangspunt dat de gemeenten kiezen voor intensivering van het beleid: naast het bedienen van de doelgroep WSW en de inzet op leerwerkplekken, gaat het om intensivering en verbetering van de dienstverlening aan de nieuwe doelgroep Participatiewet (Variant B, zie paragraaf 4.1).

Effectiviteit

1. Succesvol plaatsen van personen uit de doelgroep bij werkgevers.
 Voor dit criterium is het van belang te wegen welke organisatievorm het meest effectief is in het organiseren van de specifieke processtappen in het arbeidsontwikkelpoces en het plaatsen van de doelgroep bij werkgevers. Hoe minder organisaties hierbij betrokken zijn, hoe effectiever de werkwijze is, omdat er een eenduidiger beeld ontstaat over het cliëntdossier, de kans op verschillende belangen afneemt en begeleiding en sturing van de ketenprocessen eenduidiger verloopt. Dit zou ervoor pleiten om te kiezen voor één integrale uitvoeringsorganisatie (Variant 5). Een belangrijkere positieve keerzijde van organisaties, uitsluitend gericht op het taakveld werk, is dat specifieker en strakker gestuurd kan worden op resultaat-afspraken en kostenbeheersing van de trajecten. Bovendien is dan sprake van naadloos doorlopende trajecten, zonder formele overdrachtmomenten tussen organisaties. Om die redenen verdient Variant 4 de voorkeur. Variant 3 en Variant 5 worden als minder effectief beoordeeld. Variant 3 heeft het voordeel dat Annex, MTB en Podium24 weliswaar één werkbedrijf vormen, maar er moet nog nadrukkelijk afstemming/procesafspraken met SZMH plaatsvinden over de aanlevering of instroom van cliënten ter bemiddeling. Variant 5 heeft ten opzichte van Variant 4 als nadeel dat door de omvang van het taakveld Inkomen binnen SZMH minder specifieke focus kan bestaan op het taakveld Werk.

2. Best passend aanbod van dienstverlening aan werkgevers
 Voor dit criterium is het van belang te wegen welke organisatievorm het meest effectief is in het stroomlijnen van de dienstverlening aan werkgevers. Daarbij hoort niet alleen het aanbod dat vanuit de WSW-doelgroep kan worden geboden (zoals bijvoorbeeld aan Monsdal via MTB), maar om voor werkgevers serieuze partner te blijven, dienen ook structureel medewerkers uit de nieuwe doelgroep te kunnen worden aangeboden. Varianten 3 en 4 zijn om die reden gelijk gewaardeerd. In Variant 2 is er feitelijk geen sprake van integratie van het taakveld Werk. In Variant 5 is weliswaar sprake van een integratie van het taakveld Werk, maar ook hier bestaat het nadeel dat door het bredere takenpakket de kans bestaat op minder aandacht voor/focus op de werkgeversdienstverlening. Om die reden is Variant 5 lager gewaardeerd dan de Varianten 3 en 4.

3. Optimaal invulling geven aan publiek werkgeverschap
 Voor dit criterium is het van belang te wegen welke organisatievorm het meest bijdraagt aan het inrichten van taken en verantwoordelijkheden om het werkgeverschap effectief uit te voeren. De inclusieve arbeidsmarkt verlangt dat werkgevers een actieve rol spelen bij het in dienst nemen van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt in de eerste plaats ook voor (lokale) overheden. De organisatievorm waarin de werkgeversrol actief wordt vervuld door de (lokale) overheid als werkgever of als intermediaire werkgever (via detacheringen), is hierin het meest effectief. Dit pleit voor een meer (juridisch) onafhankelijke entiteit, waarin de rol van onafhankelijke werkgever beter kan worden ingevuld door sturing op zakelijke afwegingen en het uitvoeren van werkgeverstaken en het inrichten van arbeidsvoorwaarden die passen bij de entiteit. Dit pleit voor de organisatievorm waar vooral mensen in dienst zijn en/of kunnen worden doorgeplaatst. Variant 3 is om die reden het hoogst gewaardeerd. In Variant 4 is weliswaar sprake van een volledige integratie van het taakveld Werk, maar is minder sprake van een volledige focus op het werkgeverschap. Om die reden is Variant 4 gelijk gewaard aan Variant 2.

In Variant 2 is nog immers zeker geen sprake van een volledige integratie van het publiek werkgeverschap, waardoor personen minder goed kunnen worden doorgeplaatst. In Variant 5 is in het geheel geen sprake van de gewenste focus op het werkgeverschap voor de doelgroep, vanwege het brede takenpakket. De P&O-taken voor de doelgroep met vaste dienstverbanden (detachering/Nieuw Beschut) zijn bijvoorbeeld van een totaal andere orde dan de reguliere P&O-taken die behoren bij ambtelijke dienstverbanden in een gemeentelijke afdeling. De focus op de begeleiding van de doelgroep is vaak minder en de praktijk laat zien dat gemiddeld minder snel extra banen in de eigen organisatie worden gecreëerd. Om die reden wordt ook Variant 5 lager gewaardeerd.



Efficiency

4. Mogelijkheden tot managen van krimp (WSW)/toename (LKS/Nieuw Beschut)
Voor dit criterium is het van belang te wegen welke organisatievorm het meest bijdraagt aan het managen van de krimp van de WSW-populatie van MTB, door vanuit het beleid ook actief in te zetten op dienstverlening voor de nieuwe doelgroep Participatiewet, waarbij nadrukkelijk de infrastructuur van MTB wordt betrokken. Door de krimp moet vroeg of laat afscheid worden genomen van verschillende werksoorten/productmarktcombinaties. De verdien capaciteit van MTB neemt daardoor af en leidt uiteindelijk tot verval van de MTB-infrastructuur. Ook Variant 2 biedt op termijn geen duurzaam perspectief. Door toename van het aantal leerwerkplekken en voor een beperkt deel diensten te verlenen aan de nieuwe doelgroep, wordt weliswaar het tempo van de krimp vertraagd, maar het is geen oplossing met toekomstperspectief. De Varianten 3, 4 en 5 zijn op dit punt gelijk beoordeeld. De Varianten zijn gericht op schaalvergroting (door integratie) van (delen van) het taakveld Werk in de keten. Hierdoor wordt de krimp van MTB gecompenseerd door een organisatorische verbinding aan te gaan met Annex en Podium24, respectievelijk Annex en Podium24 én (een deel van) SZMH. De integratie met het taakveld Inkomen van SZMH, biedt aanvullend geen voordelen. Daarom is Variant 5 niet hoger gewaardeerd.
5. Meest samenhangend takenpakket (met aansluitende primaire processen en passende overhead)
Voor dit criterium is het van belang te wegen in welke organisatievorm het samenhangende takenpakket met de aansluitende primaire processen en passende (beperkte) overhead, zo efficiënt mogelijk kan worden georganiseerd. Het is evident dat in de ondersteunende functies van MTB, Annex en Podium24 (salarisadministratie, P&O, acquisitie, financiën e.d.) en in de dienstverlening voor de (deels) vergelijkbare doelgroep, een zekere overlap bestaat. Daarom is er in de overgang van Variant 2 naar Variant 3 zeker efficiencywinst te behalen. Om die reden is Variant 3 hoger gewaardeerd. In Variant 4 is de integratie van het taakveld Werk het meest geïntegreerd. In deze Variant is de te verwachten efficiencywinst het hoogst. Om die reden is Variant 4 hoger gewaardeerd dan Variant 3. Het creëren van een (te) grote schaalomvang in een organisatie met de niet vergelijkbare taakvelden Werk en Inkomen levert in de praktijk zeker niet altijd efficiency op door toename in de overhead als gevolg van noodzakelijke regievoering (meer interne schakels)/aansturing van verschillende takenpakketten en werkprocessen die geen enkele overlap en samenhang vertonen. Voordeel van specialistische organisaties zijn focus op één overzichtelijk takenpakket, daarop afgestemde en eenduidige taakstellingen, één cultuur e.d. Om die reden wordt Variant 4, een Werkbedrijf met MTB, Annex en Podium24 en het taakveld Werk van SZMH, hoger gewaardeerd dan Variant 5, één integrale uitvoeringsorganisatie.



Cliënttevredenheid

6. Integraal aanbod dienstverlening

Voor dit criterium is het van belang te wegen welke organisatievorm (in theorie) met het aanbod van aanverwante gemeentelijke taken leidt tot een zo hoog mogelijke cliënttevredenheid. Cliënttevredenheid is de optelsom van een aantal overwegingen en ervaringen van de cliënt. De aan de cliënt geboden dienstverlening is een beleidskeuze, die vaak min of meer los staat van de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd. Een positieve score kan komen door het identificeren met het eigen bedrijf, een effectieve bemiddeling naar een nieuwe baan, maar ook doordat een integrale dienstverlening met andere sociaal domein-voorzieningen wordt geboden. Als door effectieve keuzes en financiële sturing meer personen uit de doelgroep naar werk toe bemiddeld kunnen worden, leidt dat tot een groter volume, maar niet per definitie (altijd) tot een hogere cliënttevredenheid. De onderzoekers stellen dat er een verband bestaat tussen de mate waarin er een integraal aanbod (taakvelden Werk en Inkomen, maar ook Wmo, Jeugd en Onderwijs) is en de mate van cliënttevredenheid. Voor enkelvoudige ondersteuningsaanvragen is een integraal aanbod geen onderscheidend criterium, maar voor de meervoudige aanvragen juist wel. Om die reden wordt Variant 5 hoger gewaardeerd dan de Varianten 3 en 4. De Varianten 3 en 4 worden vervolgens om diezelfde reden hoger gewaardeerd dan de Varianten 1 en 2.

Sturing

7. Mogelijkheid tot inzetten van ontschotter budgetten W&I (in de keten)

Voor dit criterium is het van belang te wegen met welke organisatievorm het eenvoudiger wordt om te werken met integrale financiële budgetten, zonder dat de dienstverlening op voorhand al wordt beperkt door schotten in de budgetten W&I. De Participatiewet kent een complexe financiering met de zogenoemde BUIG-budgetten (uitkeringen en loonkostensubsidie), Participatiebudget (trajectbegeleiding/re-integratie en WSW) en gemeentefonds (apparaatskosten). Bepaalde beleidsafwegingen en keuzes voor organisatievormen, kunnen een financieel voordeel betekenen voor het ene budget, maar tegelijkertijd een nadeel voor het andere budget. Een sprekend voorbeeld dat bij veel Sociale Werkbedrijven speelt, is dat de inzet van loonkostensubsidie tot extra begeleidingskosten leidt, die niet altijd door het werkbedrijf vanuit de eigen middelen (beschikbaar P-budget) kunnen worden gefinancierd. Het financiële voordeel van lagere uitgaven voor het BUIG (loonkostensubsidie in plaats van een uitkering) en minder apparaatskosten, komt ten gunste van de gemeente. Het is onmiskenbaar zo dat, naarmate de dienstverlening in de keten verder is geïntegreerd, eenvoudiger integrale sturing op budgetten mogelijk is die ten gunste komt aan de effectiviteit van de dienstverlening. In de praktijk kunnen overigens deze bezwaren worden beperkt door tussen de organisaties onderling financiële afspraken te maken en zo nodig voor- en nadelen onderling te verrekenen danwel dit binnen gemeente helder bijeen te brengen. Uit allerlei voorbeelden in het land blijkt dat vanwege de vele actoren en belangen echter geen vanzelfsprekendheid. Een voordeel van een integrale uitvoeringsorganisatie op het taakveld Werk is dat verschillende budgetten vanuit één hand optimaal kunnen worden ingezet. Om die reden wordt Variant 5 het hoogst gewaardeerd. Naar mate er minder sprake is van integratie van de dienstverlening op het taakveld Werk, is de waardering van de overige Varianten lager.



8. Overzichtelijkheid van aansturing taakveld Werk

Voor dit criterium is het van belang te wegen welke organisatievorm bijdraagt aan de overzichtelijkheid in de aansturing van de uitvoeringsorganisatie(s) ten behoeve van het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het taakveld Werk. Indien sprake is van meerdere organisaties in de keten, dan hebben deze organisaties (vaak) eigen directies met een eigen verantwoordelijkheid. In de huidige situatie vindt de aansturing van MTB/Annex/Podium24/SZMH plaats door drie separate directies (MTB en Annex worden door dezelfde directeur aangestuurd).

Het standpunt dat een éénhoofdige directie de aansturing het meest overzichtelijk en daardoor effectief maakt, zou ervoor pleiten Variant 5, een geïntegreerde uitvoeringsorganisatie, hoog te waarderen. Tegelijkertijd wordt in deze variant de sturing met een focus op het taakveld Werk ondermijnd, vanwege de ook noodzakelijke sturing op het taakveld Inkomen. Variant 4 wordt het hoogst gewaardeerd, omdat juist in deze variant sprake is van een volledige focus op het geïntegreerde taakveld Werk binnen één organisatie. Variant 3 wordt lager gewaardeerd dan Variant 4, omdat er geen sprake is van een volledige integratie van het taakveld Werk en daarmee de aansturing minder overzichtelijk is. Variant 5 wordt lager gewaardeerd, omdat er sprake is van een fors breder takenpakket en daarmee de aansturing eveneens minder eenvoudig is.

9. Ondernemende bedrijfscultuur en slagkracht

Voor dit criterium is het van belang te wegen welke organisatievorm bijdraagt aan het ontwikkelen van het noodzakelijk ondernemerschap en slagkracht om zo veel mogelijk mensen uit de doelgroep zo effectief en efficiënt mogelijk aan passend werk te helpen. In Varianten 2 en 3 is een sprake van uitsluitend invulling geven aan het werkgeverschap voor de doelgroep en vraagt dus om ondernemerschap in de gehele organisatie. Managers en medewerkers van MTB, Annex en Podium24 zijn verantwoordelijk voor het realiseren van zo goed mogelijke productie- en projectresultaten, productieve detacheringensuren tegen goede tarieven en lage kosten. De backoffice is ingericht om te kunnen sturen op het totale bedrijfsresultaat van de eigen werksoorten en detacheringen en projecten binnen de verschillende productmarktcombinaties. Marketing en acquisitie zijn erop gericht om de diensten en producten herkenbaar in de markt te zetten. Omdat in Variant 3 de verbinding ontstaat tussen MTB, Annex en Podium24, is het evident dat het ondernemerschap ten behoeve van de totale doelgroep het meest optimaal kan worden vormgegeven. Daarom wordt Variant 3 hoger gewaardeerd dan Variant 2. Naar mate het takenpakket wordt verbreed met taken die niet primair de voornoemde focus hebben, wordt de kans vergroot op een afkalvende ondernemende bedrijfscultuur. Om die reden is Variant 4 lager gewaardeerd dan Variant 3. In Variant 4 is weliswaar sprake van een taakintegratie, maar tegelijkertijd is een volledige focus op het bedrijfsresultaat van de werknemers in dienst van het werkbedrijf toch weer net minder, door een breder takenpakket binnen het taakveld Werk (naast werkgeverschap ontstaat in deze variant ook de verantwoordelijkheid voor de naar werk bemiddelbare doelgroep in de bijstand). In variant 5 wordt het takenpakket nog verder verbreed met het taakveld Inkomen. Hierdoor komt het benodigde ondernemerschap in een integrale uitvoeringsorganisatie niet uit de verf. Om die reden is Variant 5 het laagst gewaardeerd.

5.5 Conclusies

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de aanbeveling van de onderzoekers om de beleidsambitie te benoemen om intensiever in te zetten op dienstverlening voor de nieuwe doelgroep Participatiewet. Uitgaande van deze beleidsambitie en door deze te koppelen aan de conclusie dat interventie op de organisatievorm in de ketensamenwerking noodzakelijk is, zijn er verschillende organisatievarianten (scenario's) mogelijk. Op basis van de in de voorgaande paragrafen uitgevoerde analyses, worden onderstaand de conclusies gerubriceerd weergegeven.

Keuze van de organisatievorm

1. Zichtbaar is gemaakt dat inzetten op intensivering van het beleid loont. De bijstandskosten zullen hierdoor afnemen. Aanvullend is extra financieel voordeel te behalen indien organisaties samengaan. De geschetste bedragen zijn naar de overtuiging van de onderzoekers conservatief van aard. Tevens is een aantal p.m.-posten benoemd. Deze dienen in een volgende fase nader in beeld te worden gebracht, evenals de met de keuze samenhangende frictiekosten.
2. De organisatievarianten zijn vervolgens op verschillende kwalitatieve beoordelingscriteria gewaardeerd. Vastgesteld is dat Variant 1 (op termijn) onvermijdelijk leidt tot de teloorgang van de MTB-infrastructuur. Variant 2 biedt op de middellange termijn meer perspectief, maar biedt ten opzichte van de Varianten 3, 4, en 5 geen voordelen. Vanuit de kwalitatieve criteria bezien, dient een keuze te worden gemaakt tussen organisatievarianten 3, 4 of 5.
3. Kijkend naar de ongewogen waardering van alle beoordelingscriteria biedt Variant 4 de meeste voordelen. In deze variant is sprake van een volledige integratie in de keten van het taakveld Werk. Door het plaatsen van de casemanagers Werk³² vanuit SZMH in de te vormen nieuwe eenheid MTB/Annex/Podium24 is er geen sprake meer van overdracht van cliënten³³. Vanuit het perspectief van het taakveld Werk leidt dit onmiskenbaar tot voordelen. Een betere samenhang in het takenpakket en een hierdoor beter passende werkgeversdienstverlening leidt tot een grotere kans op het succesvol plaatsen van mensen.
4. Tegelijkertijd vergt deze variant, en 5 eveneens, een grote organisatorische interventie, omdat het taakveld Werk moet worden ontvlochten uit SZMH. Het mogelijk maken van Variant 4 vraagt om die reden een zekere doorlooptijd³⁴. Een ontvlechting geldt feitelijk als een voorwaarde (conditie) voor realisatie van Variant 4 en is op de korte termijn wellicht een te grote opgave. In de huidige situatie vanuit SZMH wordt immers gewerkt vanuit een generalistische aanpak; (integraal) casemanagement voor de taakvelden Werk en Inkomen. Het beeld is dat de beweging van integraal casemanagement naar casemanagement op het specialistische taakveld Werk en taakveld Inkomen in gang wordt gezet. Indien deze beweging succesvol is gerealiseerd, is de overgang van Variant 3 naar Variant 4 vanzelfsprekend eenvoudiger te realiseren.

³² Op dit moment is sprake van generalistisch Casemanagement W&I binnen SZMH. Om te komen tot specialistische casemanagers Werk, moet expliciet uitvoering worden gegeven aan het besluit om met betrekking tot de voorgenomen specialistische taakuitvoering op de taakvelden Werk en Inkomen..

³³ Overdracht van cliënten door casemanagers in de keten leidt in de praktijk niet zelden tot vraagstukken over de gewenste route, oordelen over de effectiviteit van de ketenpartners, voorkeuren om alleen 'moeilijke gevallen' over te dragen en de gemakkelijke zelf te houden. Maar ook leidt het tot vraagstukken over aansturing van de overdracht. Wat betekent dat voor de dossieropbouw, processtappen, vastleggen van informatie, cliëntrelatie, wisseling van functionaris etc.? Het geheel van vraagstukken is in theorie te ondervangen met strikte processen, protocollen, instrumentaria, maar staat ook op gespannen voet met de autonomie van de casemanager.

³⁴ De consequenties van deze organisatorische interventie voor de organisatie SZMH moet nader in beeld worden gebracht en valt buiten de scope van dit onderzoek. Door de onderzoekers wordt ingeschat dat de doorlooptijd van een dergelijke interventie 12 tot 18 maanden bedraagt.



Maar dan geldt ook dat op dat moment opnieuw in kaart moet worden gebracht wat deze overgang naar Variant 4 dan nog aanvullend oplevert ten opzichte van Variant 3.

5. Vanuit inhoudelijk perspectief is een keuze voor Variant 4 het uitgangspunt. Op de korte termijn kan worden gestart met Variant 3. De voordelen van deze variant zijn immers ook evident. Zeker is dat deze variant organisatorisch eenvoudiger te realiseren is dan Varianten 4 en 5. Vanuit deze constellatie kan de ketensamenwerking met SZMH ook krachtiger worden ingevuld; door de organisatorische samenvoeging van MTB, Annex en Podium24, wordt de werkgeversdienstverlening sterk verbeterd en wordt het aantal schakels in de keten verminderd.

Fasering en tijdpad

Ook Variant 3 vergt de nodige organisatorische veranderingen, maar deze zijn in de praktijk wel veel eenvoudiger organisatorisch uitvoerbaar. Als gevolg van het feit dat in het huidige casemanagement van SZMH nog geen sprake is van een scheiding van de taakvelden Werk en Inkomen, is een (deels parallelle) gefaseerde transitie om te komen tot Variant 4 goed denkbaar. Onderstaand wordt de denkrichting geschetst.

Fase 1:

In de periode maand 1 t/m maand 12 worden Annex, MTB en Podium24 samengevoegd tot één werkbedrijf. Het is niet onlogisch hier een nieuwe naam aan te verbinden. In deze fase dient zicht te bestaan op een toekomstige passende Governance (zie hoofdstuk 6).

Fase 2:

In periode maand 1 t/m maand 12 worden de taakvelden Werk en Inkomen binnen SZMH ontvlochten en in de maanden 13 t/m 18 wordt het casemanagement Werk ondergebracht bij het dan inmiddels opgerichte Werkbedrijf Annex, MTB en Podium24.

In de organisatieontwikkeling wordt in de voorgestelde gefaseerde transitie het einddoel (Variant 4) bestuurlijk vastgesteld en wordt daar in verschillende te onderscheiden stappen naar toe gewerkt. Een belangrijk voordeel van de fasering kan zijn dat expertise en kundigheid van alle organisaties worden ingezet en er blijft meer overzicht bestaan dan alle ketenpartners in één fase te transformeren naar één Werkbedrijf. Immers een belangrijk obstakel vormt het feit dat de taakvelden Werk en Inkomen binnen SZMH nu nog geïntegreerd zijn. En een zorgvuldige ontvlechting vergt nu eenmaal een goed proces en een passende doorlooptijd. Het spreekt voor zich dat het transitiepad nader zorgvuldig moet worden opgesteld.

6 Governance



6.1 Inleiding

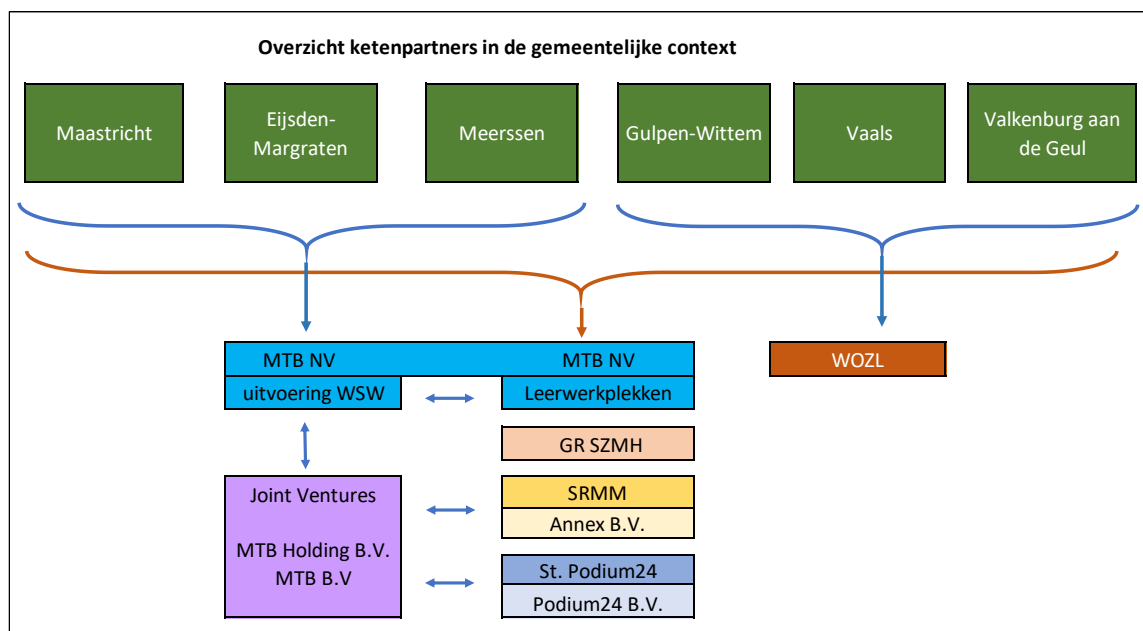
In hoofdstuk 5 is een aantal organisatievarianten behandeld. De Varianten 3, 4 of 5 gaan (in meer of mindere mate) uit van een integratie/samengaan van de verschillende (delen van de) ketenpartners. Het is evident dat een keuze voor één van de varianten consequenties heeft voor de governance.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op:

- de huidige entiteiten en besturing;
- de zienswijze op de toekomstige governance;
- de conclusies en aanbevelingen.

6.2 Huidige Entiteiten en besturing

In onderstaande figuur is een totaaloverzicht weergegeven van de ketenpartners en de opdrachtgevende gemeenten met inbegrip van de rechtsvorm³⁵.



Figuur 6.1: Totaaloverzicht entiteiten.

In de figuur is zichtbaar dat drie Maastricht-Heuvellandgemeenten de uitvoering van de WSW opdragen aan MTB en de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten de uitvoering van de Participatiewet opdragen aan de organisaties SZMH (Eijsden-Margraten is per 1 juli jl. uitgetreden uit de GR SZMH), Podium24 en Annex (alsmede MTB voor wat betreft de leerwerkfunctie). Onderstaand gaan we beknopt in op de verschillende entiteiten.

MTB Regio Maastricht N.V.

De gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten en Meerssen hebben onderling een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de uitvoering van de WSW en hebben MTB

³⁵ Sprake is van een vereenvoudigde weergave. Zo is de joint venture Monsdal B.V. (35% deelname door MTB) verbonden via MTB B.V., zijn de joint ventures Polygarde B.V. en Impreso B.V. (beide 50% deelname door MTB) verbonden via MTB Holding B.V. en is Business Post Limburg (100% deelname door MTB) eveneens verbonden via MTB Holding B.V. Annex is als uitvoeringsorganisatie verbonden aan de bovenliggende Stichting Inbesteding Re-integratie Maastricht & Mergelland (SRMM; 100% aandeelhouder).



aangewezen als de Wsw-uitvoeringsorganisatie. In de overeenkomst komen de gemeenten overeen dat zij in de basis eenzelfde beleid voeren ten aanzien van de uitvoering van de WSW en het werkgeverschap van MTB. De verdeling van de kosten vindt plaats naar rato van de aandelenverhouding. MTB neemt, via een aantal joint ventures, deel in publiek/private samenwerkingen om op deze wijze zo veel mogelijk marktgericht, passende en bedrijfseconomisch verantwoorde werksoorten te bieden voor de doelgroep en daarin de goede aansluiting te houden met de ontwikkelingen in de sectoren waarin MTB actief is.

In 2015 is door de zes gemeenten van Maastricht-Heuvelland besloten de infrastructuur van MTB in te zetten voor arbeidsmatige dagbesteding en realisatie van het leerwerkbedrijf. Onlosmakelijk verbonden aan dit besluit is de definitieve positionering van Podium24 voor de Werkgeversdienstverlening en SZMH voor de regintegratietaken van Sociale Zaken. Dit heeft geleid tot het opgaan van Stichting Phoenix en Prolabor B.V. in Stichting Podium24, organisaties die voorheen (functioneel danwel organisatorisch) nauw verbonden waren aan MTB.

De aandelen van de Naamloze Vennootschap MTB worden gehouden door de drie gemeenten. Ten behoeve van het toezicht houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap, is een Raad van Commissarissen aangesteld. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders wordt gevormd door wethouders van de aandeelhoudende gemeenten en dient de besluiten van het bestuur goed te keuren en de jaarrekening vast te stellen.

Gemeenschappelijke Regeling Sociale Zaken Maastricht Heuvelland

De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland (SZMH), voor de zes gemeenten (sinds 1 juli jl. vijf gemeenten als gevolg van de uittreding van de gemeente Eijsden-Margraten), is gestart op 1 januari 2016 in de vorm van een lichte Gemeenschappelijke Regeling.

Gemeente Maastricht is op dat moment aangewezen als centrumgemeente voor SZMH en daarmee verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Participatiewet. Ten behoeve van het bestuurlijk opdrachtgeverschap aan de uitvoeringsorganisatie, het toezicht houden op de uitvoering van het beleid en de algemene gang van zaken in de Gemeenschappelijke Regeling, is het Portefeuillehoudersoverleg Sociale Zaken (PHO SoZa) ingericht. Jaarlijks wordt door de individuele gemeenten en de centrumgemeente een dienstverleningsovereenkomst overeengekomen voor de uitvoering van het beleid door SZMH, op basis van een door het Portefeuillehoudersoverleg vast te stellen voortschrijdend meerjarenplan. Daarbij is ruimte voor afspraken over lokaal maatwerk in de uitvoering. En de beleids- en financiële bevoegdheden blijven bij de deelnemende gemeenten. Financiële verantwoording vindt plaats vanuit de centrumgemeente in afstemming met het Portefeuillehoudersoverleg. De afzonderlijke portefeuillehouders leggen individueel verantwoording af aan de eigen colleges en gemeenteraden.

Recente ontwikkeling (maart 2021) is dat de gemeenteraad van Eijsden-Margraten heeft ingestemd met het uittreden van de gemeente Eijsden-Margraten uit het samenwerkingsverband Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland (SZMH). Dit betekent dat de gemeente vanaf 1 juli 2021 in het kader van de Participatiewet beschikt over een eigen sociale dienst, waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de taken werk, inkomen en minimaregelingen zoals die voorheen door SZMH werden uitgevoerd. De samenwerking met de regionale re-integratiepartners MTB, Podium24 en Annex, wordt ongewijzigd voortgezet.

Stichting Podium24

Na de evaluatie in 2015 is besloten Podium24 per 1 januari 2016 definitief verantwoordelijk te maken voor de bemiddeling en plaatsing van de burgers, in nauwe samenwerking met de re-integratietaak van SZMH.

Het genoemde besluit heeft geleid tot de oprichting van Stichting Podium24 en was niet zonder consequenties voor MTB. De aan MTB via een managementcontract gelieerde Stichting Phoenix werd omgevormd tot Stichting Podium24 en de 100% MTB-dochter Prolabor B.V. met een uitzendlicentie werd omgevormd tot Podium24 B.V., ressorterend onder de Stichting Podium24. De Portefeuillehouders van de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten nemen zitting in het bestuur van Stichting Podium24 en hebben op deze wijze invloed op de uitvoering van het beleid.

Annex B.V.

De Maastricht-Heuvellandgemeenten zijn de bestuurlijke opdrachtgevers³⁶ van Annex via de Stichting inbesteding Re-integratie Maastricht & Mergelland (SRMM). Deze stichting is in 2010 opgericht vanwege de wens om de dienstverlening van Annex voor alle zes gemeenten te kunnen inbesteden.

De Besloten Vennootschap Annex vormt in de keten de basis voor het leerwerkbedrijf door de diagnosestelling en basisontwikkeling van de doelgroep. De aandelen worden gehouden door SRMM (in de vorm van een Stichting AdministratieKantoor, waarvan de certificaten (zonder stemrecht) worden gehouden door MTB).

Annex is in praktische zin en in de governance nauw verweven met MTB. MTB is certificaathouder van alle aandelen van de B.V. Annex. De directeur van Annex wordt ingevuld via een managementcontract met MTB. De activiteiten vinden plaats in MTB-infrastructuur en met ondersteuning vanuit de stafdiensten van MTB. Formeel wordt via de Stichting door de directie inhoudelijk verantwoording afgelegd aan het bestuur dat gevormd wordt door de zes gemeenten.

6.3 Zienswijze op de toekomstige Governance

Vanuit de beschrijving van de huidige entiteiten, wordt zichtbaar dat:

- De ketenpartners MTB, Annex, Podium24 en SZMH vanuit de historie en als gevolg van de doorontwikkeling van de sociale infrastructuur, zijn georganiseerd in verschillende rechtsvormen en daarmee samenhangende toezicht- en overlegstructuren. We zien entiteiten in de vorm van de lichte Gemeenschappelijke Regeling, de stichting, de naamloze en de besloten vennootschap.
- Het opdrachtgeverschap/de bestuurlijke invloed is vormgegeven vanuit verschillende gremia:
 - N.V. MTB: de drie aandeelhoudende gemeenten houden via de AVA toezicht op uitvoering van het beleid door de directie van MTB. Ook is er een Raad van Commissarissen;
 - GR SZMH: de portefeuillehouders Sociale Zaken van de zes gemeenten houden toezicht op uitvoering van het beleid door de directeur van SZMH;
 - Stichting Podium24: de portefeuillehouders Sociale Zaken van zes gemeenten houden toezicht op uitvoering van het beleid door de directeur van Podium24;
 - B.V. Annex: de portefeuillehouders Sociale Zaken van zes gemeenten houden toezicht op uitvoering van het beleid door de directeur van Annex B.V.

³⁶Oorspronkelijk is de stichting opgericht door gemeente Maastricht, gemeente Valkenburg en de gemeenschappelijke regeling Regionale Sociale Dienst Pentasz Mergelland (de regionale sociale dienst van de vier andere gemeenten). Door de oprichting van de lichte gemeenschappelijke regeling SZMH is het bestuurlijk opdrachtgeverschap weer bij de afzonderlijke gemeenten gekomen .





- Sprake is van ongelijke participatie van de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten in de keten van de sociale zekerheid:
 - de gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten³⁷, Meerssen, Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul, participeren in SZMH, Podium24 en Annex;
 - de gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten en Meerssen participeren in MTB.

Indien gekozen wordt uitwerking te geven aan de in hoofdstuk 5 geduide organisatievariant 3 of organisatievariant 4, moet de vraag worden gesteld of de huidige governance als een realistisch en daarmee als een haalbaar gegeven moet worden beschouwd. De onderzoekers stellen van niet. De huidige governance leidt, vanwege de verschillen in opdrachtgeverschap, bestuurlijke invloed en participatiegraad, tot een suboptimale uitvoeringsstructuur. Het leidt tot hoge kosten van verantwoording, een verzameling aan overlegmomenten en besluitvormingsgremia.

Een adequate inrichting van de governance is naar onze overtuiging niet louter een juridisch vraagstuk, maar is in de uitvoeringspraktijk pas effectief en efficiënt indien de governance is gebaseerd op wat de samenwerkingspartners beogen met de totstandkoming van de samenwerking. Hiervoor is het van belang om, bij de aanpassing van de governance, alle partners nadrukkelijk te betrekken, gericht op de beantwoording van onderstaande vragen.

1. Welke accenten in de samenwerking zijn dominant (startpunt)?
2. Welke criteria spelen in de governance een rol (het afwegingskader)?
3. Welke juridische uitwerking en uitvoeringspraktijk past het beste (eindpunt)?

De governance moet dienend zijn aan de gehele uitvoeringstructuur en daarmee moet in geval van een keuze voor organisatievariant 3 of organisatievariant 4 de governance worden aangepast.

In het kader van dit onderzoek naar de heroriëntatie op de koers van MTB voert het te ver om het exacte beeld van de toekomstige governance in deze fase uit te werken. In de eerste plaats is daarvoor eerst besluitvorming over de toekomstige koers wenselijk, in de tweede plaats vraagt dit om een verdiepende consultatie van alle in de governance te betrekken stakeholders.

Onderstaande oplossingsrichtingen voor de governance zijn richtinggevend en dienen, na het nemen van het principebesluit over de toekomstige koers, verder te worden uitgewerkt.

6.4 Oplossingsrichtingen

De oplossingsrichtingen worden gezien vanuit twee dimensies:

1. Ongelijke participatie door de drie versus zes gemeenten Maastricht-Heuvelland in de uitvoeringsorganisatie WSW.
2. De diversiteit aan rechtsvormen van de entiteiten in de huidige samenwerking.

Ad 1) Ongelijke participatie gemeenten Maastricht-Heuvelland

De huidige ongelijke participatie is een gegeven door het feit dat de gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul (hierna G2V³⁸) niet participeren in MTB en de daaraan verbonden gelieerde partijen (Joint Ventures en dochter Business Post Limburg). Los van het feit dat zij wel gebruikmaken van de MTB-infrastructuur voor de leerwerkactiviteiten Participatiewet van MTB en de diagnoseactiviteiten van Annex.

³⁷ Gemeente Eijsden-Margraten treedt per 1 juli 2021 uit het samenwerkingsverband SZMH. De gemeente blijft wel participeren in MTB, Annex en Podium24.

³⁸ De G2V participeren wel in SZMH, Podium24 en Annex.

Dat is op dit moment geen vraagstuk, maar in de situatie dat de dienstverlening van MTB, Annex en Podium24 wordt gebundeld (Variant 3) of de dienstverlening van MTB, Annex, Podium24 en SZMH wordt gebundeld (Variant 4 of 5), wordt het vraagstuk prominent. De brede samenwerking in Maastricht-Heuvelland en de samenwerking van de uitvoeringsorganisaties is gebaat bij een oplossing voor de ongelijke participatie.



De meest voor de hand liggende oplossing is om de uitvoering van de WSW van G2V op te dragen aan MTB en zodoende volledig in de organisatie te participeren. Dat is echter (logischerwijs) geen uitgemaakte zaak. Voor G2V zijn in dit verband de antwoorden op de onderstaande vragen van belang:

- Is uitvoering van de WSW door Werkvoorziening Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL) voor G2V op (de langere) termijn houdbaar en wenselijk?
- Is overheveling van uitvoering van de WSW-taken van WOZL naar MTB wenselijk en redelijkerwijs realiseerbaar?
- Biedt aansluiting van G2V bij MTB mogelijk voordelen bij de strategische keuzes van de overige acht WOZL-gemeenten, waardoor een overheveling wederzijds voordelen biedt?

De indruk van de onderzoekers is dat er op dit moment gunstige omstandigheden zijn om dit vraagstuk op te pakken. Binnen WOZL is ook sprake van een krimp; de WSW-populatie is ten opzichte van 2015 sterk afgenomen³⁹. Ook hebben de Parkstadgemeenten hun krachten in de uitvoering inmiddels gebundeld in WSP Parkstad. WOZL bestaat in die zin in hoofdzaak nog vanwege de deelname van G2V. In die zin kan de overgang van G2V naar MTB ook de WOZL-gemeenten helpen met het oplossen van het krimpvraagstuk en een vereenvoudiging van entiteiten en governance. Naar verwachting bestaat de Wsw-populatie bij een eventuele overgang naar MTB voor het merendeel uit gedetacheerde medewerkers en relatief weinig uit medewerkers gericht op interne werkzaamheden. Deze werkplekken kunnen in beginsel worden gecontinueerd, bijvoorbeeld via detacheringsovereenkomsten.

Het is natuurlijk aan G2V en de overige Parkstad-/Maastricht-Heuvellandgemeenten om de bovenstaande vragen te beantwoorden. Een eerste ambtelijke peiling bij G2V wekt de indruk dat er interesse is om het vraagstuk nader te onderzoeken. Het is van belang op korte termijn te onderzoeken of dit ook bestuurlijk gedragen wordt en passende antwoorden op de vragen kunnen worden gevonden. Oplossingen op de korte termijn, ten aanzien van de governance, zijn echter wel noodzakelijk.

ad 2) De diversiteit aan rechtsvormen van de entiteiten in de huidige samenwerking

Zoals aangegeven is de diversiteit aan rechtsvormen van de ketenpartners MTB, Annex, SZMH en Podium24 ontstaan vanuit de historie en als gevolg van de doorontwikkeling van de sociale infrastructuur. Indien voor de toekomst wordt gekozen voor het samengaan van de partners is harmonisatie van de governance gewenst.

Het resulteert in:

- eenduidigheid van het toezicht houden op de beleidsuitvoering;
- een efficiëntere en effectievere bestuurlijke overlegstructuur;
- (op termijn) vermindering van kosten van verantwoording (accountants/audits e.d.).

Harmonisatie van governance vraagt om een uitgekiend ontwerp en, zoals gezegd, nader onderzoek om de uitwerking te concretiseren.

³⁹In 2014/2015 was de overgang van de uitvoering van de WSW van G2V naar MTB geen goed moment (relatief duur, hoger volume van de WSW-populatie, het liquidatieproces van Licom N.V. en de vorming van nieuwe entiteiten). De omstandigheden zijn ten opzichte van dat moment substantieel veranderd.

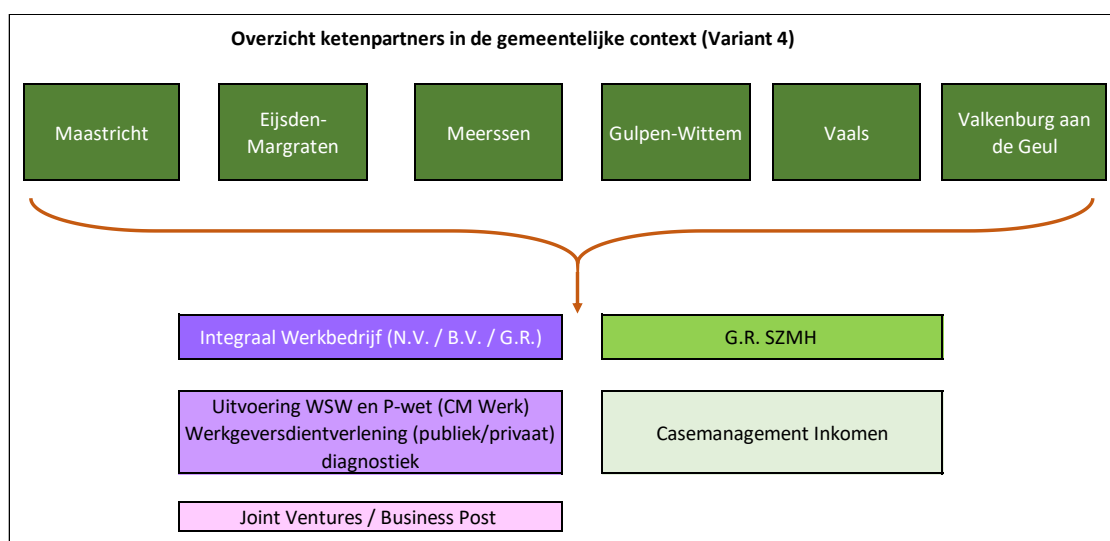
6.5 Conclusies

De bestaande governance van de ketenpartners is bij samenvoeging niet dienend aan een optimale uitvoeringsstructuur. De diversiteit van rechtsvormen van de entiteiten in de huidige samenwerking alsmede de ongelijke participatie door drie versus zes gemeenten Maastricht-Heuvelland vragen, in de situatie dat wordt gekozen voor organisatievariant 3 of 4, om een nieuwe governance. De uitwerking van de nieuwe governance vraagt om een zorgvuldig en goed gekozen ontwerp.

De onderstaande richting voor het ontwerp wordt voorgesteld.

1. Een keuze voor Variant 4 (eventueel via de route van Variant 3) vergt een stevige doorlooptijd. Een mogelijke keuze voor een vertrek van G2V uit WOZL en daarmee de uitvoering van de WSW op te dragen aan 'MTB' binnen de nieuwe structuur, vergt eveneens een stevige doorlooptijd. De toekomstige governance dient in ieder geval te worden ontworpen op het einddoel: Variant 4.
2. Voorgesteld wordt te kiezen voor een bovenliggende entiteit, die het toezicht op de uitvoering van het door de gemeente vastgesteld gezamenlijk beleid van alle participerende gemeenten overzichtelijk maakt en duurzaam borgt.
3. Het ontwerp dient uit te gaan van het minimaliseren van het aantal onderliggende entiteiten. Indien noodzakelijk (vanwege juridische/fiscale redenen) worden uitsluitend (tijdelijk) de onderliggende entiteiten behouden:
 - N.V. voor de uitfasering van de WSW en de inbesteding van opdrachten door de aandeelhoudende gemeenten (MTB)
 - B.V. voor de commerciële activiteiten, geen werkgeversdienstverlening (MTB)
 - B.V. voor diagnose en ontwikkeling Leerwerkplekken (Annex)
 - Stichting voor detacheren en plaatsingen LKS Nieuw Beschut (Podium24)
 - B.V. voor commerciële werkgeversdienstverlening (Podium24)
4. De voorkeur gaat uit van het minimaliseren van het aantal entiteiten. Reden van het (tijdelijk) continueren van een entiteit kan zijn:
 - risicobeperking en -verdeling (naar ketenpartners);
 - publieke en private verhoudingen (wettelijke en niet wettelijke taken);
 - uitfasering van bestaande rechten en plichten;
 - rechtmatige toepassing van arbeidsvoorwaarden;
 - fiscale overwegingen / verplichtingen (BTW Vennootschapsbelasting).

Het ontwerp kan er richtinggevend als volgt uit zien:



Figuur 6.2: Richtinggevend ontwerp governance.

Vanuit de bovenliggende entiteit wordt in principe zoveel mogelijk uitvoering gegeven aan geïntegreerde uitvoering van de WSW en de Participatiewet door MTB, Annex, Stichting Podium24 (Keuze voor variant 3) of door MTB, Annex, Stichting Podium24 en SZMH taakveld werk (Keuze voor variant 4).



Onderliggend aan deze entiteit is naar alle waarschijnlijkheid een aantal entiteiten nodig, ten behoeve van de publiek-private samenwerkingen (joint ventures van MTB en Business Post Limburg), investeringen vanuit het beleid Social Return, en een 'commerciële' detachingsfaciliteit. In de bovenliggende entiteit wordt via de aandeelhoudersvergadering (AVA N.V./B.V.) of het Algemeen bestuur (GR) toezicht gehouden op de uitvoering van het beleid. Uitvoering van het beleid wordt opgedragen via de AVA N.V./B.V. of AB GR vanuit de inhoudelijke portefeuillehouders op basis van het voortschrijdend meerjarenbeleid.

Bovenstaande richting vergt participatie⁴⁰ van de zes Maastricht-Heuvellandgemeenten. Uitvoering van de Participatiewet is immers door de gemeenten regionaal vormgegeven. Zolang door G2V de uitvoering van de WSW niet is opgedragen aan MTB, is bijzondere aandacht in de governance nodig voor de aansprakelijkheid van G2V voor de risico's⁴¹ die samenhangen met de uitvoering van de WSW door MTB en de verbonden joint ventures.

Gebaseerd op bovenstaande richting wordt geadviseerd om, na de inhoudelijke besluitvorming, de governance nader uit te werken.

⁴⁰ De wens om zonder juridische risico's taken in te besteden, vraagt om participatie van de zes gemeenten.

⁴¹ De inschatting is dat deze risico's door een N.V.- of B.V.-structuur beter kunnen worden ondervangen dan in de structuur van een bovenliggende stichting of Gemeenschappelijke Regeling.

7 Samenvatting conclusies en aanbevelingen



Het onderzoek "Koers MTB" is gestart vanuit de behoefte om de toekomstbestendigheid van MTB geobjectiveerd te laten toetsen, mede ingegeven door belangrijke ontwikkelingen als het natuurlijke verloop van de WSW-populatie (en daarmee krimp van de bedrijfsactiviteiten) en de behoefte aan verdere professionalisering van de Leerwerkfunctie van MTB. Het onderzoek omvat tevens de vraag of de positie van MTB in de ketensamenwerking re-integratie Participatiewet nog voldoende effectief en efficiënt is. In het onderzoek is in voorgaande hoofdstukken ingegaan op het brede vraagstuk. In dit afsluitende hoofdstuk worden gerubriceerd de belangrijkste bevindingen samengevat weergegeven. Afgesloten wordt met het samenvattend beeld (advies) van de onderzoekers.

Analyse bedrijfsvoering MTB (Hoofdstuk 2)

De prestaties van MTB in de bedrijfsvoering zijn in grote lijnen in overeenstemming met het landelijke beeld (de Cedris-referentie). De financiële resultaten van de verschillende werksoorten zijn verschillend, maar gemiddeld op het niveau van het landelijk beeld. Het financiële resultaat voor per WSW-medewerker is stevig lager dan het landelijke gemiddelde. Het verschil is volledig toe te schrijven aan de relatief hoge loonkosten van de WSW-populatie, in het besef dat dit een historisch gegeven is.

Het subsidietekort (verschil subsidie en loonkosten WSW) voor MTB neemt echter de komende jaren snel af. De rijkssubsidie neemt minder snel af dan de afname van het aantal WSW-medewerkers. Het leidt tot een financieel gunstige ontwikkeling en bedraagt in de orde van grootte van € 3 miljoen in 2024 ten opzichte van 2019. Daar staat tegenover dat een hogere druk op de bedrijfsvoering ontstaat vanwege afnemende arbeidsproductiviteit van de werknemers (hogere leeftijd / oplopend ziekteverzuim / minder werknemers).

MTB verleent, op een aantal leerwerkplekfuncties na, geen dienstverlening aan doelgroep P-wet. De uitvoering ervan is met name belegd bij de ketenpartners Podium24 en SZMH. Naar verhouding zijn er bij MTB relatief weinig medewerkers met Loonkostensubsidie werkzaam (2%) ten opzichte van het landelijke beeld (10%-15%). Een van de gevolgen is een beperkt gebruik van de MTB-infrastructuur. Gemeenten dienen (opnieuw) een strategische afweging te maken tussen (I) een actieve inzet van de bestaande infrastructuur van MTB, door middel van dienstverlening voor de nieuwe doelgroep P-wet of (II) een afbouw van de MTB-infrastructuur.

MTB participeert in een aantal deelnemingen. Deze zijn oorspronkelijk opgericht om de gewenste beweging "van binnen-naar-buiten" te realiseren en hebben in het verleden goed gefunctioneerd. Als gevolg van de niet vanzelfsprekende nieuwe instroom vanuit de nieuwe doelgroep van de P-wet is het volume aan doelgroepmedewerkers sterk teruggelopen. De huidige vorm van samenwerking met private partijen wordt daarom door alle partijen niet meer als functioneel beoordeeld. Inmiddels is gekozen de Joint Ventures Polygarde te ontbinden en de samenwerkingsvorm aan te passen. Een 100% deelneming van MTB betreft Business Post Limburg. De bedrijfsmatige risico's op de korte termijn zijn relatief beperkt. Voor de toekomst is het van belang te beoordelen of en hoe een actieve inzet van de doelgroep met loonkostensubsidie tot een positieve business case kan leiden voor MTB.



Ketensamenwerking (Hoofdstuk 3)

De introductie van de Participatiewet heeft geleid tot een gezamenlijk regionaal beleidskader voor de uitvoering van de P-wet en de oprichting van de regionale sociale dienst SZMH en definitieve positionering van Podium24. De oprichting van Podium24 is mede ingegeven vanuit de behoefte te komen tot één centrale werkgeversdienstverlening en impliceerde dat de dienstverlening, vormgegeven in Stichting Phoenix en Prolabor B.V. (functioneel danwel organisatorisch gelieerd aan MTB), onvermijdelijk werd ondergebracht bij Podium24. Indertijd is dus bewust gekozen voor een afbouwscenario voor MTB in het kader van de WSW en tegelijkertijd de leerwerkfunctie Participatiewet voor de zes gemeenten Maastricht-Heuvelland op te bouwen. In diverse onderzoeken was de veronderstelling dat dit voor MTB voor de toekomst een haalbare businesscase zou zijn.

Na introductie van de P-wet werd duidelijk dat de samenwerking in de keten niet vlekkeloos verliep en er onvoldoende instroom naar de Leerwerkplekfunctie voor MTB plaats vond. Een intensieve evaluatie ten behoeve van optimalisatie van de samenwerking heeft tot op heden nog onvoldoende resultaat gehad. De oorzaken hangen vooral samen met de effectiviteit van en de aansturing op de processen binnen de organisaties en de gehele keten. Geen van de partners draagt de integrale verantwoordelijkheid voor de ketenresultaten als geheel en er ligt onvoldoende focus op het taakveld Werk.

De gedachte van één centrale werkgeversdienstverlening voor de regiogemeenten is logisch, maar de keuze had ook kunnen zijn om deze centrale werkgeversdienstverlening (al dan niet met de nodige aanpassingen) in directe samenhang met MTB en de gelieerde organisaties te organiseren. De opgedragen leerwerkfunctie aan MTB vergt een nauwe werkrelatie met de re-integratietaken. Geadviseerd wordt om de structuur aan te passen om daarmee problemen in de huidige ketensamenwerking op te kunnen lossen.

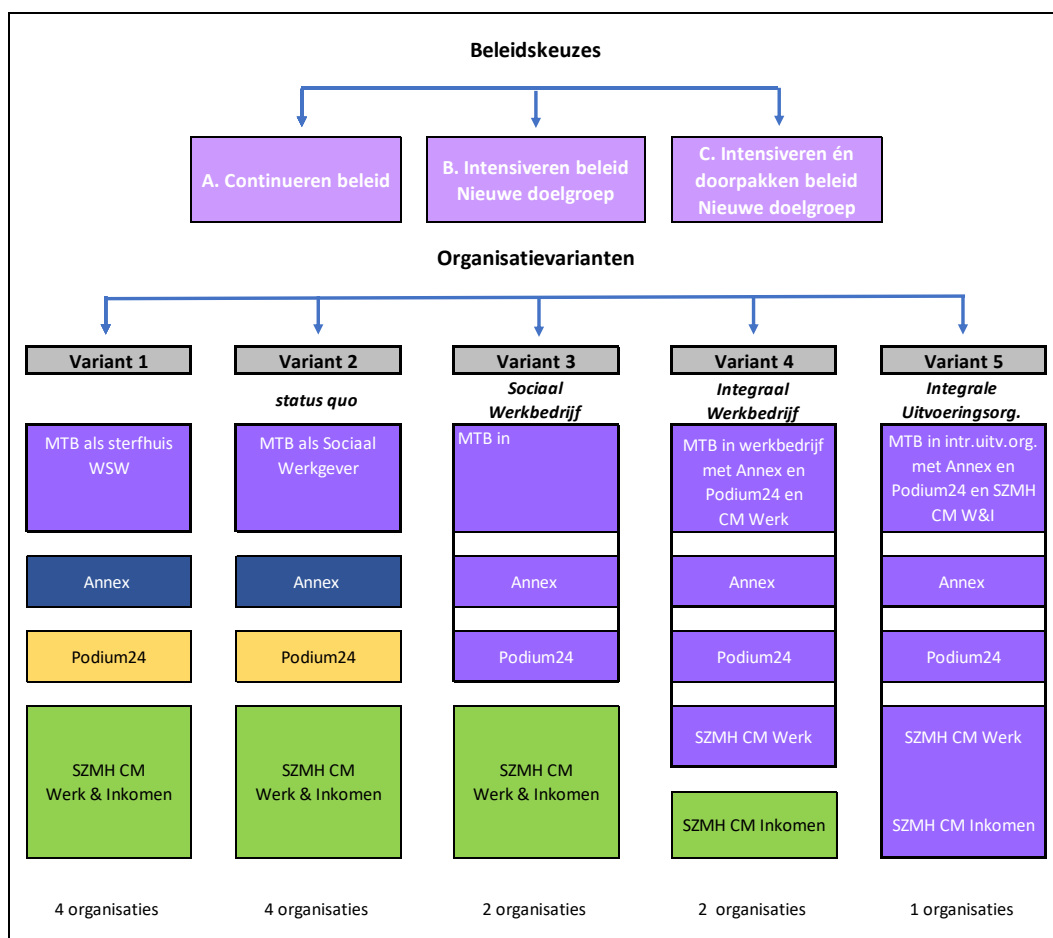
Mogelijke Beleidskeuzes (Hoofdstuk 4)

Maastricht behaalt in aantallen nieuwe doelgroep (realisatie van P-wet-banen met LKS en Nieuw Beschut), uitgaande van de CBS-cijfers landelijk bezien een middenpositie, wat geen reden tot tevredenheid geeft. Er is een nadrukkelijk verbeterpotentieel, mede omdat het huidige functioneren van de keten voor verbetering vatbaar is. Gepleit wordt voor het intensiveren van beleid ten behoeve van de nieuwe doelgroep. In de analyse wordt bepleit dat dit is (i) gewenst (maatschappelijke en economische waarde), (ii) opportuun (politieke aandacht voor inzet op Sociale Ontwikkelbedrijven), én (iii) redelijkerwijs mogelijk (Maastricht neemt een middenpositie in). Op basis van de analyses is de volgende beleidsaanbeveling voorgesteld:

Benoem voor de komende jaren een kwantitatieve ambitie om jaarlijks circa 100 personen per jaar, personen vanuit de doelgroep P-wet met Loonkostensubsidie/Nieuw Beschut, aan een baan te helpen. De ambitie betreft een verdubbeling van de gemiddeld behaalde omvang van het aantal banen in de afgelopen vijf jaar (50 per jaar).

Organisatievarianten (Hoofdstuk 5)

De aanbevelingen met betrekking tot de aanpassing van de structuur in de ketensamenwerking én intensiever in te zetten op dienstverlening voor de nieuwe doelgroep P-wet leidt tot verschillende organisatievarianten met bijbehorende financiële consequenties. Deze zijn onderstaand weergegeven.



Samenvattend beeld

Financiële effecten 2024 (t.o.v. 2020) in mln: een + is een financieel voordeel

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
1. Ontwikkeling subsidieresultaat	2,90	2,90	2,90	2,90	2,90
2. Gevolgen keuze beleidsvariant B	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
3. Jaarlijkse kosten van krimp	-0,60	-0,20			
4. Opbrengsten van samenvoeging			0,30	0,55	0,55 +/- p.m.
5. Vereenvoudiging governance			p.m	p.m	p.m
	2,70	3,10	3,60	3,85	3,85 +/- p.m.

De varianten op verschillende kwalitatieve beoordelingscriteria zijn onderling gewaardeerd (zie figuur 5.19). Vastgesteld is dat Variant 1 (op termijn) onvermijdelijk leidt tot de teloorgang van de MTB-infrastructuur. Variant 2 is de status quo. De varianten 3, 4 en 5 zijn vanuit financieel perspectief nagenoeg vergelijkbaar. Naar de overtuiging van de onderzoekers dient de keuze vooral te worden gebaseerd op de kwalitatieve argumenten. Vanuit dit perspectief biedt Variant 4 kwalitatief de meeste voordelen. Sprake is een volledige integratie in de keten van het taakveld Werk en dit leidt onmiskenbaar tot een betere samenhang in het takenpakket, een hierdoor beter passende werkgeversdienstverlening en tot een grotere kans op het succesvol plaatsen van mensen. Aanvullend is extra financieel voordeel te behalen indien organisaties samengaan. De geschetste bedragen zijn naar de overtuiging van de onderzoekers behoedzaam van aard. Tevens is een aantal p.m.-posten benoemd. De eventuele voor- en nadelen tussen variant 4 en 5 als dit een zinvolle optie wordt beschouwd. De vereenvoudiging van de governance als de bestuurders dit hebben beoordeeld als een wenselijke richting.

Tegelijkertijd vergt Variant 4 de nodige doorlooptijd omdat het taakveld Werk moet worden ontvlochten uit SZMH. Vanuit het organisatorisch haalbaarheidsperspectief is een keuze voor Variant 3 een goede start. De voordelen van deze variant zijn immers eveneens evident. Parallel hieraan wordt bij SZMH gewerkt aan een scheiding tussen de taakvelden Werk en Inkomen binnen de eigen organisatie. Dit zal naar de mening van de onderzoekers de samenwerking met MTB/Podium/Annex al beduidend kunnen versterken. Als dit proces over enige jaren is afgerond en goed werkt, is dan het moment om te beoordelen of de laatste stap van variant 3 naar variant 4 alsnog de verwachte meerwaarde biedt.



Governance (Hoofdstuk 6)

De huidige diversiteit van rechtsvormen van de entiteiten en de hier mee samenhangende verschillende toezicht- en overlegstructuren, alsmede de ongelijke participatie door drie versus zes gemeenten Maastricht-Heuvelland in de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid, is historisch gegroeid en resulteert in een complexe governance. De huidige governance leidt, vanwege de verschillen in opdrachtgeverschap, bestuurlijke invloed en participatiegraad, tot een suboptimale uitvoeringsstructuur. Het leidt tot hoge kosten van verantwoording, een verzameling aan overlegmomenten en besluitvormingsgremia.

De toekomstige governance moet dienend zijn aan de gehele uitvoeringstructuur.

- Een consequente redenering is dat de toekomstige governance in ieder geval dient te worden ontworpen op het einddoel: de keuze voor organisatievariant 4.
- De governance wordt zeer geholpen indien de gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul (G2V) eveneens MTB de uitvoering van de WSW-taken opdragen. De omstandigheden om dit de komende periode te realiseren zijn gunstiger dan jaren geleden en kan ook de andere WOZL-gemeenten helpen op weg naar een effectieve en efficiënte sociale infrastructuur. De overgang van de WSW-medewerkers kan mogelijk zonder al te veel sociale en financiële problematiek worden gerealiseerd.
- Voorgesteld wordt te kiezen voor een bovenliggende entiteit gericht op de uitvoering van het gezamenlijk beleid van alle participerende gemeenten. Het ontwerp dient uit te gaan van het minimaliseren van het aantal onderliggende entiteiten. Reden van het (tijdelijk) continueren van een entiteit kan zijn:
 - risicobeperking en -verdeling (naar ketenpartners);
 - publieke en private verhoudingen (wettelijke en niet wettelijke taken);
 - uitfasering van bestaande rechten en plichten;
 - rechtmatige toepassing van arbeidsvoorwaarden;
 - fiscale overwegingen / verplichtingen (BTW Vennootschapsbelasting).

7.1 Samenvattend beeld van de onderzoekers

De bedrijfsanalyse van MTB geeft op de kortere termijn geen reden tot zorg. Tegelijk is, zonder de koers bij te stellen, **sprake van een sterfhuisscenario**. Tevens is vastgesteld dat **de ketensamenwerking niet functioneert zoals beoogd**. Het ontstaan van de nieuwe organisaties Podium24 en SZMH heeft onvoldoende geleid tot het omarmen van de maatschappelijke beleidsopgave als keten in zijn geheel, mede veroorzaakt door de bewuste keuze om de ketenregie niet eenduidig te beleggen bij één van de organisaties. Het verbeteren van de ketenprocessen en onderlinge werkafspraken, is naar de overtuiging van de onderzoekers ontoereikend.

- **Intensivering van beleid is nodig.** De aanbeveling wordt gedaan om een beleidsambitie te benoemen om daarmee intensiever in te zetten op een trendmatige groei aan dienstverlening voor de nieuwe doelgroep. De bijstandpopulatie kan hierdoor verder afnemen met circa 50 à 100 personen per jaar.
- **Aanpassing van de organisatiestructuur is nodig.** De aanbeveling wordt gedaan om de ketenstructuur aan te passen en te kiezen voor organisatievariant 4. Variant 4 vergt een stevige organisatorische interventie en doorlooptijd. Om snel stappen te zetten is het raadzaam in ieder geval met de inrichting van Variant 3 te starten. De keuze voor een overgang van Variant 3 naar Variant 4 wordt vervolgens mede bepaald door de mate waarin de beoogde specialisatie op de taakvelden Werk en Inkomen succesvol wordt doorgevoerd en het taakveld Werk efficiënt en effectief functioneert. De aanbeveling wordt gedaan om het functioneren van de scheiding Werk en Inkomen op enig moment te evalueren en te bepalen of aan deze condities wordt voldaan. Is dat het geval, dan kan organisatievariant 3 het eindstation zijn. Is dat niet het geval dan kan een vervolgstap (doorontwikkeling van Variant 3 naar Variant 4) alsnog een logisch vervolg zijn.
- **Aanpassing van de governance is nodig.** De aanbeveling wordt gedaan om de governance van de keten te vereenvoudigen. Volledige participatie van G2V in de sociale keten Maastricht-Heuvelland is idealiter onderdeel van het eindplaatje. De aanbeveling wordt gedaan nader te onderzoeken op welke wijze dit kan worden geëffectueerd. Het kan het belang van alle Maastricht-Heuvelland/Parkstadgemeenten nadrukkelijk dienen. De inrichting van de governance dient uit te gaan van één bovenliggende entiteit, met uitsluitend onderliggende entiteiten indien hier dringende argumenten voor bestaan. De sociale keten is gebaat bij eenvoud en transparantie in de governance.

Bijlage 1



Begeleidingsgroep, Stuurgroep en overige gesprekspartners

6.6 Begeleidingsgroep

Organisatie	Persoon	Functie
Gemeente Maastricht	Mevrouw K. Hendriks	Gemeentelijke opdrachtgever
	De heer R. Dirx	Gemeentelijke opdrachtgever
MTB	De heer M. Jöris	Directie MTB
	De heer R. Gorissen	Manager F&F / MT lid MTB
KplusV	De heer M. de Weger	Adviseur
	De heer R. Capel	Adviseur

Stuurgroep

Organisatie	Persoon	Functie
Gemeente Maastricht	De heer J. Aarts	Wethouder
	De heer J. Janssen	Wethouder (voormalig)
	De heer F. Bastiaens	Wethouder
Gemeente Eijsden-Margraten	De heer J. Custers	Wethouder
Gemeente Meerssen	De heer J. Gulikers	Wethouder (voormalig)
	De heer R. Dupont	Wethouder (voormalig)
	De heer W. Kemp	Wethouder
Gemeente Maastricht	De heer R. Dirx	Gemeentelijke opdrachtgever
	Mevrouw K. Hendriks	Gemeentelijke opdrachtgever
MTB	De heer M. Jöris	Directie MTB
	De heer R. Gorissen	Manager F&F / MT lid MTB
KplusV	De heer M. de Weger	Adviseur
	De heer R. Capel	Adviseur

Overige gesprekspartners

Organisatie	Persoon	Functie
Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland (SZMH)	Mevrouw M. Hendriks	Directeur
	Mevrouw N. Beckers	Directeur (voormalig)
	De heer G. Custers	Senior adviseur Participatiewet (re-integratie)
	Mevrouw N. Lurken	Aanjager ketensamenwerking re-integratie
Annex	De heer F. Heuts	Manager praktijkdiagnostiek
Podium24	De heer B. Theeuwen	Directeur a.i. (voormalig)
	Mevrouw C. Weyen	Manager Operatie
	Mevrouw J. van Leeuwen	Directeur
Gemeente Maastricht	De heer H. Cratsborn	Senior beleidsmedewerker Sociale Zekerheid/re-integratie
	Mevrouw R. Winkens	Procesmanager Podium24
MTB Managementteam	Mevrouw M. Billekens	Lid MT, Manager P&O
	De heer R. Dear	Lid MT, Directeur Businesspost

Vervolg bijlage 1



Organisatie	Persoon	Functie
MTB	Mevrouw I. Mulkens	Manager Leerwerkbedrijf
	Mevrouw S. Bayens	Voormalig Voorzitter Ondernemingsraad
	Mevrouw L. Ansens	Voormalig Lid Ondernemingsraad
	De heer S. Curfs	Voormalig Lid Ondernemingsraad
MTB RvC	De heer P. Simons	Voormalig Lid Ondernemingsraad
	De heer J. Haazen	Vz. Raad van Commissarissen MTB
	De heer B. Dauven	Lid Raad van Commissarissen MTB
Stichting Belangen Gehandicapten MTB	De heer V. Zwijnenberg	Lid Raad van Commissarissen MTB
	De heer J. Schrijen	Vz. St Belangen Gehandicapten MTB
	De heer H. Hausoul	AB-lid St Belangen Gehandicapten MTB
Deelneming Monsdal B.V.	De heer T. Weijs	AB-lid St Belangen Gehandicapten MTB
	De heer E. Janssen	Directeur Dolmans Landscaping
Deelneming Polygarde B.V.	De heer J. van den Boorn	Directeur Intergarde
	De heer G. Kerckhoffs	Lid Raad van Commissarissen
	De heer M. Lambriex	Lid Raad van Commissarissen

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl

I www.kplusv.nl



Thema's



Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

