

A person is rappelling down a rope over a river, seen from behind. The person is wearing a red t-shirt, blue shorts, and a harness. Their arms are outstretched. The background shows a lush green forest and a river winding through it.

# Uitbouwen ontwikkelfunctie leerwerkbedrijf DZB Leiden

Onderzoek

Businesscase II in het kader van de toekomstvisie DZB Leiden

64327 – Vertrouwelijk

30 november 2020

**Berenschot**

# Uitbouwen ontwikkelfunctie leerwerkbedrijf

Businesscase II in het kader van de toekomstvisie DZB Leiden

Martin Heekelaar  
Wouter Verbeek  
30 november 2020

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Opdracht	3
1.2 Achtergrond	3
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Over DZB Leiden	5
2.1 Algemeen	5
2.2 Taken	5
2.3 Doelgroepen	5
2.4 Ontwikkeling van de aantallen	6
2.5 Ontwikkelfunctie	7
2.6 Medewerkers vanuit regelingen	8
2.7 Werksoorten	8
3. Ontwikkelfunctie Leerwerkbedrijf	10
3.1 Behoefte	10
3.2 Werktaaltraject	10
3.3 Vormgeving van het Werktaaltraject	12
4. Kosten en baten	14
4.1 Algemeen	14
4.2 Incidentele kosten	15
4.3 Maatschappelijke kosten en baten	15
4.4 Beoordeling van de kosten	16
5. Aandachtspunten en adviezen	17
6. Samenvatting en conclusies	18
Bijlage: Landelijke ontwikkelingen	19
Bijlage: Financiering Participatiewet	23

# 1. Inleiding

## 1.1 Opdracht

Gemeente Leiden werkt toe naar een sociaal werkbedrijf, waarbinnen DZB de mogelijkheid onderzoekt om de ontwikkelfunctie van het leerwerkbedrijf verder uit te bouwen. De vraag is hoe de ontwikkelfunctie moet worden vormgegeven en wat de kosten en opbrengsten zijn.

**De opdracht luidt: Stel een businesscase op voor de ontwikkelfunctie van het leerwerkbedrijf.**

De businesscase wordt uitgewerkt in het kader van de ontwikkeling Toekomstvisie DZB. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van “de springplank” in het Leerwerkbedrijf: beter gebruik maken van de aanwezige faciliteiten, kennis en expertise. De vraag is hoe de ondersteuning en ontwikkeling van werkzoekenden, inclusief de nieuwe doelgroepen (voormalig Wsw en Wajong), kan worden georganiseerd aanvullend op de ontwikkelactiviteiten die er reeds zijn bij R&W, JA-projecten, LWB en MO. Er dient te worden uitgegaan van de behoefte aan ontwikkeling bij diverse deelnemers. De business case moet geen betrekking hebben op activiteiten die nu al worden uitgevoerd. De eerder ontwikkelde business case PPS wordt als gegeven beschouwd.

De rapportage met betrekking tot de business case van de ontwikkelfunctie moet antwoord geven op de volgende vragen:

1. Voor welke doelgroep of doelgroepen kan het uitbouwen van de ontwikkelfunctie meerwaarde bieden bij het vergroten van de kansen op een baan, op een wijze waarop nu nog niet in wordt voorzien?
2. Hoe ziet de ontwikkelfunctie waarmee de kansen op een baan worden vergroot, er bij de Leerwerkbedrijven uit?
3. Wat zijn de kosten en de baten van deze ontwikkelfunctie?

## 1.2 Achtergrond

Een groot deel van de doelgroep van de Participatiewet heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt (startkwalificaties ontbreken, taalvaardigheid is beperkt, er is sprake van multiproblematiek etc.). Veel mensen in de P-wet kunnen niet op eigen kracht een reguliere werkplek vinden. Daarom blijft ondersteuning nu en in de toekomst nodig. Daarnaast zal het aantal mensen dat beroep doet op ondersteuning de komende jaren toenemen. Het aantal mensen met een arbeidsbeperking wordt elk jaar groter door het afsluiten van de Wsw en het grotendeels afsluiten van de Wajong. De verwachting is dat het aantal mensen dat beroep doet op bijstand zal stijgen, door de verslechterende economische omstandigheden als gevolg van Corona. En er zal een blijvend beroep gedaan worden op gemeenten om statushouders en minderheden te bemiddelen naar werk.

Het leerwerkbedrijf van DZB ziet zich desondanks geconfronteerd met krimp, doordat het aantal Wsw-ers afneemt en er maar een beperkte hoeveelheid mensen uit de doelgroep Nieuw Beschut voor terugkomt. Het zou doelmatig zijn als het leerwerkbedrijf haar infrastructuur voor andere doeleinden dan de Wsw zou kunnen inzetten.

Er is dus behoefte aan een ontwikkelfunctie en tegelijkertijd bestaat er een wens de infrastructuur van het leerwerkbedrijf te blijven benutten.

Het doel van de businesscase ontwikkelfunctie is om de meerwaarde van het leerwerkbedrijf te verzilveren door meer gebruik te maken van de ontwikkelfunctie van het leerwerkbedrijf.

### 1.3 Aanpak

Voor de uitvoering van de opdracht hebben we de volgende aanpak gevolgd.



We werkten de businesscase uit met de werkgroep businesscase ontwikkelfunctie. Deze werkgroep bestond uit medewerkers van R&W, JA en LWB. De werkgroep werd voorgezeten door de projectleider Toekomstvisie DZB. We gingen met de werkgroep op zoek naar doelgroepen die ondersteund zouden kunnen worden door werk bij LWB, gecombineerd met ontwikkeling en waarvoor momenteel geen voorziening bestaat. Vervolgens zijn we op zoek gegaan naar de invulling van het traject dat naar inschatting van de medewerkers van R&W, JA en LWB de meeste kans geeft op uitstroom naar werk. Daarna is het traject gemodelleerd en zijn de kosten en baten in beeld gebracht. Tussenproducten werden afgestemd met de werkgroep en Berenschot leverde een rapportage op en een rekentool.

### 1.4 Leeswijzer

Hierna geven we eerst een beschrijving van DZB Leiden. Vervolgens onderzoeken we de behoefte van een ontwikkelfunctie bij LWB en presenteren we het werktaltraject. In hoofdstuk 4 berekenen we de kosten en baten van het traject. In hoofdstuk 5 formuleren we aandachtspunten en adviezen. In hoofdstuk 6 volgen een korte samenvatting en conclusies.

## 2. Over DZB Leiden

### 2.1 Algemeen

DZB bestaat (naast de stafafdelingen) uit 2 onderdelen, de leerwerkbedrijven LWB en Re-integratie & Werkgeversdiensten R&W. LWB houdt zich met name bezig met het werkgeverschap voor de Wsw-ers en nieuw beschut werk. Er zijn momenteel ook mensen werkzaam vanuit de bredere P-wet (banenafpraak/statushouders). Zij komen vaak in de plaats van Wsw-ers die uitstromen. R&W houdt zich met name bezig met het begeleiden en ontwikkelen en het bemiddelen en plaatsen van werkzoekenden uit de P-wet en activering naar werk.



Hierna geven we een beschrijving van DZB. Eerst gaan we in op de huidige taken van DZB. Vervolgens beschrijven we de doelgroepen waar DZB zich op richt. Daarna geven we een toelichting op de ontwikkelingsfunctie. Tot slot geven we een schets van de medewerkers vanuit de verschillende regelingen en de huidige werksoorten bij LWB.

### 2.2 Taken

De kerntaak van DZB is het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar een baan. Daarnaast biedt DZB binnen het onderdeel Leerwerkbedrijven (LWB) werkplekken voor mensen die het op eigen kracht (nog) niet redden. DZB is onderdeel van de gemeente Leiden en werkt daarnaast ook voor de gemeenten Leiderdorp, Voorschoten, Oegstgeest en Zoeterwoude. Het bedrijf geeft uitvoering aan de re-integratietaken van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Om werkzoekenden zo goed mogelijk te helpen en te begeleiden naar de arbeidsmarkt, wordt samengewerkt in het Werkgeversservicepunt (WSP) van de arbeidsmarktregio Holland Rijnland. In het WSP Holland Rijnland zijn 14 gemeenten vertegenwoordigd samen met het UWV.

Op hoofdlijnen bestaan de werkzaamheden van DZB uit:

- Bieden van goede matching, begeleiding en training van werkzoekenden;
- Begeleiding en ontwikkeling van o.a. werknemersvaardigheden;
- Inspelen op en samenwerken met lokale werkgeversnetwerken;
- Werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat;
- Bieden van een voorziening voor beschut werk;
- Bieden van detachingsfaciliteiten naar reguliere werkgevers;
- Uitvoering geven aan de Wsw.

### 2.3 Doelgroepen

Bij DZB Leiden worden werkzoekenden aan een baan geholpen. Elke werkzoekende is uniek en vraagt een individuele aanpak. Met elke werkzoekende wordt een persoonlijk trajectplan uitgewerkt waarmee de

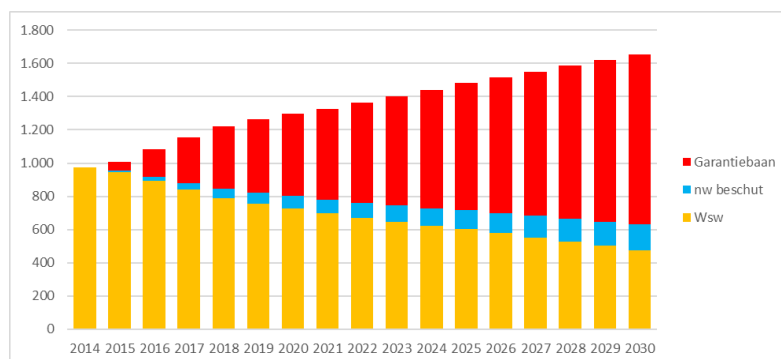
werkzoekende zich naar werk en/of participatie beweegt. De werkzoekenden die door de gemeenten worden aangemeld voor re-integratie of werkzaam zijn binnen LWB, vallen in de volgende doelgroepen<sup>1</sup>:

- **Bijstand algemeen** voor mensen met bijstand in het kader van Participatiewet;
- **Garantiebanen** voor mensen met een arbeidsbeperking;
- **Nieuw Beschut Werk** voor mensen die alleen in een beschutte omgeving kunnen werken;
- **Wsw-banen** voor mensen met Wsw-indicatie (geen nieuwe instroom vanaf 2015).

In de Participatiewet wordt onderscheid gemaakt tussen volwassenen 27+ en jongeren tot 27 jaar. Voor vluchtelingen met een verblijfstatus gelden aanvullende regelingen<sup>2</sup>. Garantiebanen, beschut werk en Wsw-plekken zijn voor mensen met een arbeidsbeperking, waarbij sinds 1 januari 2015 geen nieuwe instroom meer mogelijk is in de Wsw. Mensen met een arbeidsbeperking worden zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers geplaatst met behulp van re-integratie-instrumenten zoals loonkostensubsidie, jobcoaching en de no-riskpolis (banenafpraak). Tot slot wordt maatwerk geboden aan niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) in de begeleiding naar werk en participatie.

## 2.4 Ontwikkeling van de aantallen

De Participatiewet leidt ertoe dat het aantal Wsw-ers jaarlijks omlaag gaat en de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, elk jaar groter wordt (zie bijlage). Op basis van de ramingen van het ministerie van SZW hebben wij de aantallen voor de gemeente Leiden berekend. Deze staan in de volgende grafiek. Omdat de veranderingen in de Participatiewet vooral betrekking hebben op mensen met een arbeidsbeperking, hebben we het aantal bijstandsgerechtigden niet in deze grafiek opgenomen.



Grafiek: Aantal mensen met arbeidsbeperking onder de Participatiewet

Het jaarlijks aantal Wsw-ers in de gemeente Leiden is zichtbaar in het gele deel van de staafdiagram. Het verwachte aantal mensen op een (nieuw) beschutte werkplek is zichtbaar in het blauwe deel. Het verwachte aantal mensen in de Participatiewet dat aan de slag kan in een garantiebaan is zichtbaar in het rode deel.

Het LWB is thans verantwoordelijk voor de krimpende groep Wsw-ers en de doelgroep nieuw beschut. We zien dat het totale aantal mensen waarvoor LWB verantwoordelijk is elk jaar kleiner wordt.

De afdeling R&W richt zich – naast de oorspronkelijke groep werkzoekenden – op de doelgroep Garantiebanen. Deze groep wordt elk jaar groter.

<sup>1</sup> Niet alle bijstandsgerechtigden worden aangemeld voor re-integratie bij DZB Leiden. Sommige mensen zijn afgekeurd en/of kunnen niet werken vanwege fysieke en/of mentale belemmeringen. Zij ontvangen hulp en ondersteuning vanuit andere onderdelen in het sociaal domein, zoals zorg en welzijn. Ook worden sommige groepen direct aangemeld bij DZB Leiden, zoals jongeren met een arbeidsbeperking vanuit het PRO/VSO (passend onderwijs MBO).

<sup>2</sup> Vanaf 2022 worden de wettelijke taken voor inburgering van de Rijksoverheid naar verwachting overgeheveld naar gemeenten (Veranderopgave Inburgering). Bij DZB Leiden wordt dit gekoppeld aan de aanpak voor statushouders (JAS).



De businesscase van de ontwikkelfunctie van LWB is erop gericht om de krachten van LWB en R&W te bundelen voor werkzoekenden, waarvoor de kansen worden vergroot door de ontwikkel- en re-integratiefunctie van R&W aan te bieden vanuit de beschermde omgeving van LWB.

## 2.5 Ontwikkefunctie

DZB is verantwoordelijk voor de re-integratietoek van mensen vanaf 27 jaar en mensen met een arbeidsbeperking die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet (inclusief jongeren onder de 27 jaar in samenwerking met project JA). DZB biedt werkgelegenheid voor mensen die het op de reguliere arbeidsmarkt (nog) niet redden en streeft daarbij naar zo regulier mogelijke inzet en ontwikkeling. DZB heeft verschillende instrumenten beschikbaar om mensen naar werk toe te leiden. De insteek is dat DZB werkzoekenden zo snel mogelijk begeleidt naar werk. Als directe bemiddeling niet mogelijk is, wordt ingezet op het vergroten van de kansen op werk. De inzet van de instrumenten is vastgesteld in de re-integratieverordening Participatiewet van 2017.

In de dienstverlening van DZB staat de snelste route naar werk centraal. Daarbij worden de beschikbare re-integratie instrumenten zo doelmatig mogelijk ingezet. Het doel is het creëren van duurzaam werk, zodat mensen niet alleen een baan vinden, maar ook behouden. Nazorg wordt gezien de huidige doelgroep steeds belangrijker. Regulier werk heeft de voorkeur. Als dat nog niet lukt, biedt DZB mogelijkheden om snel te starten met werken, al dan niet in combinatie met leren/onderwijs.

Een ontwikkelings- en plaatsingstraject bij DZB ziet er als volgt uit.



Toelichting:

- Intake en diagnose: Zodra een werkzoekende zich bij DZB aanmeldt, wordt eerst een beeld verkregen van de mogelijkheden en op basis daarvan wordt een trajectplan opgesteld, op basis waarvan de werkzoekende succesvol kan worden ondersteund naar zo regulier mogelijke arbeid.
- Begeleiding en ontwikkeling: In deze fase ligt de nadruk op ontwikkeling. De duur en intensiteit van deze fase is vooral afhankelijk van de mogelijkheden van mensen. Voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt is de ontwikkelingsbehoefte beperkt. Voor mensen met arbeidsmarktbelemmeringen is een langer traject nodig. DZB beschikt daartoe over een uitgebreid instrumentarium, zoals cursussen, opleidingen en trainingen, begeleiding en mogelijkheden om praktijkervaring op te doen (bijvoorbeeld de ecotuin, werkervaringsplekken en vrijwilligerswerk).
- Bemiddeling en plaatsing: Na de ontwikkeling of in de laatste fase van de ontwikkeling worden mensen bemiddeld en geplaatst in werk. Doel is een zo regulier mogelijke plaatsing. Indien nodig gaat iemand aan de slag met een loonkostensubsidie en/of een jobcoach of in een beschutte baan. Als werk (nog) niet mogelijk is wordt gekeken naar de mogelijkheden van sociale activering of er wordt in overleg met betrokkenen een nieuw traject opgestart.
- Nazorg: Om te voorkomen dat mensen snel weer terugvallen in de uitkering, wordt het belang van nazorg steeds duidelijker. Nazorg is erop gericht om de duurzaamheid van de uitstroom te bevorderen.

De gemeente biedt specifieke trajecten aan voor jongeren onder de 27 jaar, uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond en statushouders. Dit zijn de zogenoemde JA-projecten die vanuit het team Werk en Inkomen in samenwerking met DZB worden aangeboden:

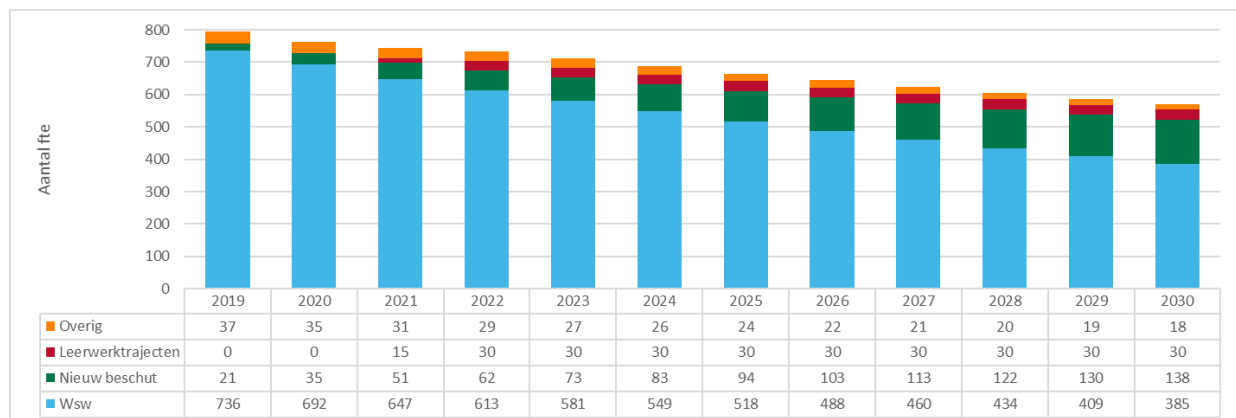
- Project JA is specifiek voor jongeren tot 27 jaar en gericht op het wegnemen van belemmeringen om te gaan werken of om een opleiding te volgen. Doel is dat jongeren (weer) gaan werken of naar school gaan.



- Project JAS is specifiek voor statushouders en gericht op maatschappelijke participatie en integratie op de arbeidsmarkt.
- Project JA+ begeleidt uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond naar een stageplaats, werk of vrijwilligerswerk. Het project richt zich op taalvaardigheid en persoonlijke ontwikkeling.

## 2.6 Medewerkers vanuit regelingen

LWB verzorgt werkplekken voor verschillende doelgroepen. LWB is het voormalige bedrijf voor sociale werkvoorziening voor de gemeente Leiden en omliggende gemeenten. Het aantal Wsw-ers wordt elk jaar kleiner, doordat de instroom per 2015 is gestopt. In het beleidsplan Werk en Participatie 2019-2023 van de gemeente Leiden, wordt ervan uitgegaan dat voor alle drie Wsw-ers die het bedrijf verlaten, een nieuw beschutte werkplek in de plaats komt, conform het rijksbeleid. De verwachte ontwikkeling van de doelgroepen die aan de slag zijn bij LWB ziet er als volgt uit.



Grafiek: Aantal medewerkers vanuit een regeling werkzaam bij LWB (fte)

Toelichting:

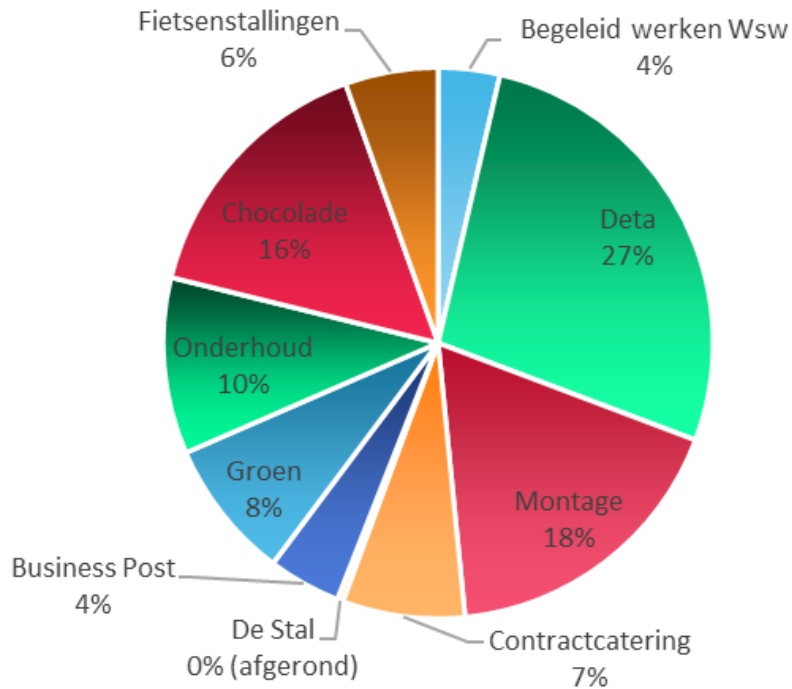
- Wsw: In deze grafiek zien we dat het aantal fte Wsw elk jaar omlaag gaat. Dat komt door de afspraak in de Participatiewet dat mensen wel uit de Wsw, maar niet meer in de Wsw kunnen komen. We hanteren de raming van de rijksoverheid (SZW), die per gemeente berekend wordt.
- Nieuw beschut: Daar komt een nieuwe doelgroep voor in de plaats. We gaan ervan uit dat deze nieuwe doelgroep beschut volgens de landelijk gehanteerde verhouding toeneemt en dat deze groep volledig geplaatst wordt bij DZB. Dat betekent dat als drie Wsw-ers de regeling verlaten, daar één medewerker met de indicatie nieuw beschut voor in de plaats komt.
- Leerwerktrajecten: Naast de doelgroepen Wsw en nieuw beschut organiseert DZB werkplekken voor mensen op een leerwerktraject.
- Overig: Tot slot zijn er mensen werkzaam bij DZB met een arbeidsbeperking die geregistreerd staan in het doelgroepenregister (banenafpraak) en mensen die op grond van oudere regelingen werkzaam zijn bij DZB. De verwachting is dat deze groep elk jaar kleiner wordt.

In totaal neemt het aantal mensen dat met een regeling in dienst is bij DZB, inclusief de instroom van nieuw beschut, elk jaar af. In 2019 was in totaal 794 fte werkzaam bij DZB. Dat aantal gaat omlaag naar 571 fte in 2030 en zal verder dalen in de jaren daarna. Dit komt neer op een gemiddelde jaarlijkse daling van het volume met 20 fte en 3%.

## 2.7 Werksoorten

Medewerkers vanuit een regeling zijn bij DZB werkzaam in een van de werksoorten. De werksoort waarin men werkzaam is, is afhankelijk van de wensen en de mogelijkheden van de medewerkers. Daarnaast kunnen mensen gedetacheerd worden bij andere werkgevers. De gedetacheerde medewerker blijft dan in dienst bij DZB en de

werkgever betaalt een inleenvergoeding aan DZB. DZB zorgt ook voor de begeleiding. Daarnaast kunnen mensen met een Wsw-indicatie in dienst treden bij een andere werkgever. DZB betaalt dan een loonkostensubsidie en zorgt voor de begeleiding (begeleid werken Wsw). De verdeling van de medewerkers vanuit regelingen over de verschillende werksoorten is opgenomen in de volgende grafiek.



## 3. Ontwikkelfunctie Leerwerkbedrijf

### 3.1 Behoeft

Gemeente Leiden (DZB en de JA-projecten) heeft voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een uitgebreid instrumentarium beschikbaar, om hen te ondersteunen bij het zoeken naar en vinden van een baan. Het gaat hierbij om begeleidingen coaching, trainingen, programma's en cursussen op het gebied van sollicitatievaardigheden, gedrag, vakvaardigheden, Nederlandse taal, cultuur en integratie. Ook zijn er mogelijkheden in samenwerking met werkgevers opgezet om werkervaring op te doen en te leren in de praktijk.

Een groot deel van de mensen in de bijstand heeft een taalachterstand. Deels gaat het om mensen met een migratieachtergrond (NT2). In de gemeente Leiden heeft meer dan de helft van het aantal mensen in de bijstand een migratieachtergrond (bron: Rekentool Participatiewet 2020, ministerie van SZW). Maar, ook mensen zonder migratieachtergrond beheersen soms onvoldoende de Nederlandse taal, om goed te kunnen meedoen (NT1). De verwachting is dat deze groep in de komende jaren steeds groter wordt:

- Zo is het aantal inwoners met een migratieachtergrond uit de eerste generatie in de gemeente Leiden reeds toegenomen van 10.679 in 2015 tot 12.435 in 2020. De verwachting is dat deze groei in de komende jaren voortzet (Bron: CBS 2019).
- Daarnaast zal het aantal bijstandsgerechtigden naar verwachting toenemen door de economische doorwerking van de Corona-pandemie. Met name de mensen met de grootste beperkingen raken daardoor werkloos.
- Tot slot konden mensen met beperkingen voorheen vaak aan de slag in de Wsw. De instroom in de Wsw is stopgezet, waardoor mensen in het kader van de Participatiewet een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning. Deze groep wordt elk jaar groter.

Juist deze groep, met een taalachterstand en aanvullende problematiek, die elk jaar groter wordt, heeft vaak behoefte aan intensieve begeleiding op taalvaardigheid en werknemersvaardigheden in zowel de eigen taal als in het Nederlands, het integreren van werk en taalontwikkeling, een aantrekkelijk werkaanbod in een beschermde omgeving in combinatie met aanvullende begeleiding naar een reguliere baan en uitgebreide nazorg. Een specifiek traject voor mensen met een migratieachtergrond en/of taalachterstand (NT1 en NT2) die zich door aanvullende problematiek (nog) niet staande kan houden op een reguliere werkvloer zou een aanvulling vormen op het bestaande aanbod van de gemeente Leiden.

### 3.2 Werktaaltraject

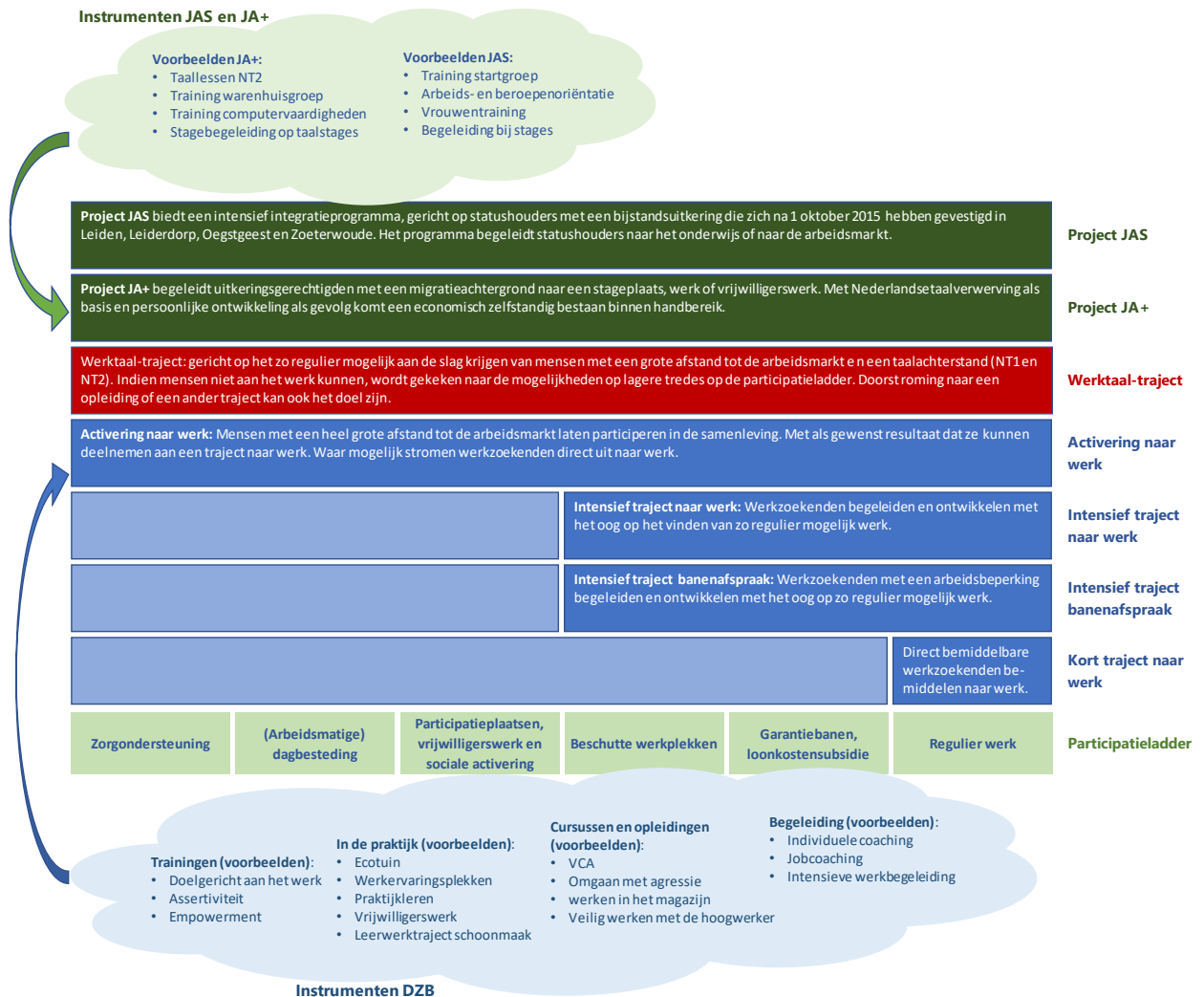
DZB en de JA-projecten beschikken over de kennis, ervaring en voorzieningen om voor deze groep een passend aanbod te doen. De behoefte van de mensen in deze groep is vaak vergelijkbaar en omdat de groep nu reeds een aanzienlijke omvang heeft en in de toekomst verder zal toenemen, ligt het in de rede om voor deze groep een specifiek aanbod te ontwikkelen.

In de werkgroep hebben we het werktaaltraject ontwikkeld. Samenvattend gaat het om het volgende:

- Doelgroep: mensen met een taalachterstand (NT1 en NT2) en aanvullende problematiek, waardoor zij niet in staat zijn om zelfstandig aan de slag te komen.
- Doelstelling: deelnemers gaan zo regulier mogelijk aan de slag in een baan of starten met een opleiding. Indien dat niet mogelijk is participeren mensen op andere wijze in de samenleving of starten een ander traject gericht op participatie.
- Aanpak: In de eerste stap van het traject worden de doelen geformuleerd en wordt het traject afgestemd op de specifieke situatie, wensen en mogelijkheden van de werkzoekende. Mensen starten vervolgens in een

werktaalstage waarin mensen in een intensief traject verschillende werkzaamheden verrichten, taal- en communicatievaardigheden verbeteren en werken aan verbetering van werknemersvaardigheden en sociaal-maatschappelijke vaardigheden. Als na het afronden van de stage uitstromen naar werk (nog) niet haalbaar is, wordt de werktaalstage gevolgd door een leerwerktraject, waar de nadruk naast taal en communicatie, meer komt te liggen op ontwikkeling van de werknemersvaardigheden en vakonderwijs. Het leerwerktraject is tijdelijk van aard, en doorbemiddeling en plaatsing naar werk, zoveel mogelijk buiten DZB is hier dan ook onderdeel van.

Het Werktaaltraject wordt als volgt in DZB gepositioneerd.



Figuur: Positionering Werktaal-traject binnen DZB

In de bovenstaande figuur laten we de trajecten van JA+ en JAS zien en de huidige trajecten bij DZB. JA+ en JAS voeren ook wettelijke taken uit in het kader van de Taal-eis en de Participatieverklaring. Tevens laten we zien hoe het Werktaaltraject wordt gepositioneerd naast de bestaande trajecten.

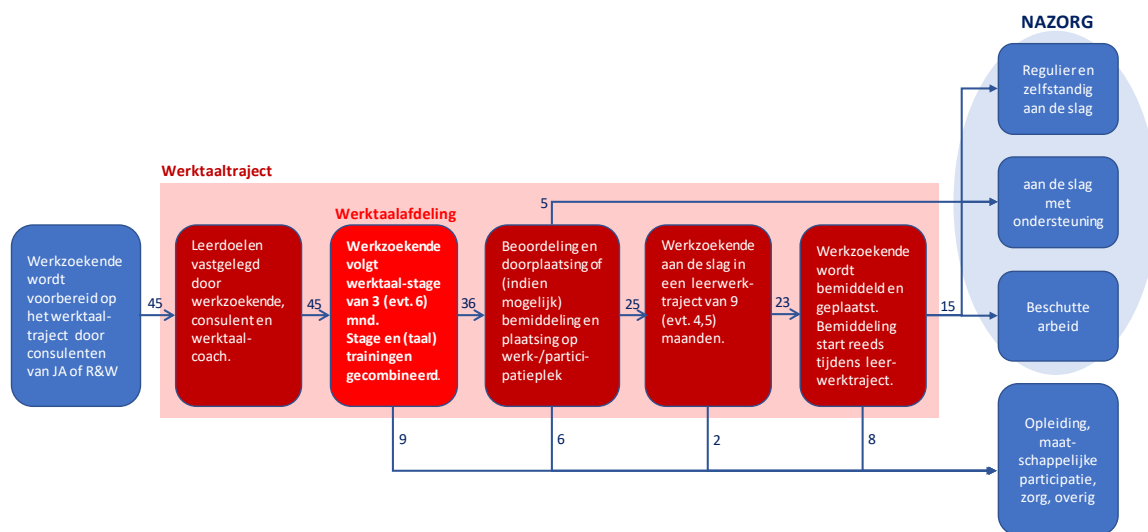
DZB heeft momenteel een kort traject gericht op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, een intensief traject, gericht op mensen met een arbeidsbeperking, een intensief traject gericht op mensen die in principe binnen een jaar de afstand tot de arbeidsmarkt kunnen overbruggen en een activeringstraject gericht op mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bij het doorlopen van het traject worden instrumenten ingezet waarover DZB beschikt. Er is sprake van maatwerk binnen de trajecten.

Binnen de JA-projecten is het onderdeel JA+ gericht op mensen met een migratieachtergrond en JAS gericht op statushouders die nog niet zijn ingeburgerd. De programma's bevatten een samenhangende variatie aan taallessen, trainingen, stages en begeleiding.

Het werktaltraject zal mensen ondersteunen met een taalachterstand en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij zijn gebaat bij ontwikkeling in een beschermde omgeving, waarin zij enerzijds getraind worden in taal en communicatie en anderzijds participeren in één van de werksoorten van de werktalafdeling. Waar nodig kunnen deelnemers gebruik maken van het bestaande instrumentarium van JAS, JA+ en DZB.

### 3.3 Vormgeving van het Werktaltraject

Het Werktaltraject is hierna afgebeeld.



Figuur: proces Werktaltraject

Toelichting:

- Het werktaltraject start bij JA of bij R&W. De consulent stelt samen met de kandidaat vast dat het werktaltraject een goede oplossing kan zijn om (weer) aan de slag te komen. In de voorfase wordt de kandidaat op het werktaltraject voorbereid. Als hij daar klaar voor is, wordt hij door de consulent aangemeld bij de werktalafdeling van LWB. We gaan ervanuit dat het traject jaarlijks start met 45 personen en dat er jaarlijks 20 personen aan het werk gaan.
- Na aanmelding vindt er een driehoeksgesprek plaats tussen de kandidaat, de consulent van JA of R&W en de werktalcoach van de werktalafdeling. De werktalcoach is een nieuw op te stellen functie. In het driehoeksgesprek worden de wensen en mogelijkheden van de kandidaat besproken en worden de doelstellingen van het werktaltraject vastgesteld.
- Daarna start de werktalstage. De taalstage is groepsgewijs. Er kunnen maximaal twaalf deelnemers tegelijk meedoen. De werktalstage duurt drie maanden en kan met drie maanden worden verlengd. De stage is met behoud van uitkering en vindt plaats op de werktalafdeling van het LWB. Momenteel wordt gedacht aan een afdeling met een variëteit aan werkzaamheden. Naast het werk volgen mensen taaltrainingen, communicatie, vak- en werknemersvaardigheden. De stageactiviteiten duren (maximaal) drie dagen per week, waarbinnen urenopbouw mogelijk is. De trainingen duren twee dagen per week. De werktalcoach begeleidt, traint en coacht de kandidaten.
- Op het einde van de werktalstage vindt een evaluatie plaats. Uitgangspunt is dat mensen doorstromen naar het leerwerktraject. Indien mogelijk, worden mensen bemiddeld en geplaatst in werk. Een deel van de

mensen zal het traject niet willen of kunnen continueren. In dat geval wordt gezocht naar andere vormen van participatie in samenwerking met de zorg- en welzijnspartijen vanuit de Sterk Sociale Basis.

- Daarop volgt het leerwerktraject. In het leerwerktraject krijgen mensen een dienstbetrekking bij DZB en gaan aan de slag in een van de werksoorten, zoals circulair, catering, technische assemblage. Sommige leerwerktrajecten moeten hiervoor nog opgezet of aangepast worden. Het leerwerktraject duurt 9 maanden. Het leerwerktraject is naast de taal- en communicatieontwikkeling, vooral gericht op het aanleren van werknemers- en vakvaardigheden. Gedurende het leerwerktraject blijven de deelnemers regelmatig met de werktalcoach bijeen komen. In de eindfase van het leerwerktraject wordt de loonwaarde vastgesteld.
- Gedurende het leerwerktraject bij LWB wordt de plaatsing en bemiddeling voorbereid. streven is om zoveel mogelijk mensen regulier uit te laten stromen. Een deel zal het lukken om zonder coach en loonkostensubsidie verder te gaan op een reguliere werkplek. Anderen gaan verder binnen een PPS-constructie op een beschutte werkplek (met indicatie beschut) of op een reguliere werkplek met ondersteuning (loonkostensubsidie en/of een jobcoach). Een deel zal mogelijk starten met een (vak)opleiding. Een ander deel zal niet aan het werk komen of starten met een opleiding. Voor hen wordt een andere oplossing gezocht. Belangrijk is dat mensen niet terugvallen en op welke wijze dan ook gaan participeren..
- Nadat mensen geplaatst zijn vindt nazorg plaats, om terugval zoveel mogelijk te voorkomen en de arbeidsplekken zo duurzaam mogelijk te laten zijn. We gaan uit van circa zes maanden nazorg.

## 4. Kosten en baten

### 4.1 Algemeen

De kosten en baten van het werktaltraject staan opgenomen in het volgende overzicht.

	Taaltraining en Trajectcoaching, R&W/JA	Werkcoaching, LW-bedrijf	<i>Totaal</i>	Loonkosten	Bijstand	<i>Saldo</i>
Vorbereiding	65.186	--	65.186	--	--	--
Vaststellen leerdoelen	5.014	5.014	10.029	--	--	--
Werktaal-stage	58.504	139.063	197.567	--	--	--
Bemiddelen en plaatsen na stage	16.046	--	16.046	--	--	--
Leerwerk-traject	80.257	160.513	240.770	272.095	-112.039	160.056
Bemiddelen en plaatsen na traject	10.398	--	10.398	--	--	--
Nazorg	14.435	--	14.435	--	-202.285	-202.285
<b>Totaal</b>	<b>249.839</b>	<b>304.590</b>	<b>554.429</b>	<b>272.095</b>	<b>-314.325</b>	<b>-42.229</b>
Bedrag per gestart traject	5.552	6.769	12.321			

Toelichting:

- De tabel toont in de eerste kolom de verschillende fasen in het werktaltraject, zoals in de vorige paragraaf besproken. De eerste rij laat de verschillende bedrijfsonderdelen zien binnen DZB: R&W/JA en LWB, het totaal van de kosten bij R&W/JA en LWB, de loonkosten (van de deelnemers) die tijdens het traject aan de deelnemers moeten worden betaald en de bespaarde bijstand. De taaltraining en trajectcoaching vindt plaats vanuit R&W/JA. De werkcoaching vanuit LWB.
- We zien dat de totale kosten in de voorbereiding €65,1 duizend bedragen. Dat zijn kosten voor de consultants bij R&W en JA en overhead. Voor overheadkosten gaan we uit van een opslag van 20%<sup>3</sup>.
- Het vaststellen van de leerdoelen wordt gedaan door de consultant van R&W/JA, de werktalcoach en de betrokken deelnemer. We zien daarom dat kosten bij R&W/JA en bij LWB gemaakt worden. De totale kosten bedragen €10,0 duizend.
- De totale kosten van de werktalstage bedragen €197,6 duizend. Het grootste deel van de kosten wordt gemaakt door de werktalcoaches op de werktalafdeling. Daarnaast blijven consultants betrokken, waardoor kosten bij R&W/JA ontstaan. Eventueel aanvullende trainingen en cursussen komen uit het bestaande aanbod van R&W en JA. Het operationeel resultaat (het saldo van bedrijfskosten en -opbrengsten) is op nul gesteld.
- Op het einde van de werktalstage worden de vervolgstappen besproken. In principe gaat men aan de slag in het leerwerktraject. Maar, als uitstroom naar werk binnen bereik ligt, worden mensen bemiddeld en geplaatst. Het is echter ook mogelijk dat het leerwerktraject naar verwachting niet succesvol zal worden doorlopen. In dat geval wordt geprobeerd om de kandidaat op andere participatie-plekken te plaatsen. De bemiddeling en plaatsing gebeurt door medewerkers van R&W/JA. De kosten worden daarom bij R&W/JA gemaakt.
- In het rekenmodel is rekening gehouden met een realistische uitval voor een dergelijke doelgroep. De totale kosten voor de deelnemers aan het leerwerktraject bedragen naar verwachting €240,8 duizend. De kandidaten komen in dienst van DZB. In deze fase betaalt DZB in totaal €272,1 duizend aan loonkosten voor de deelnemers. Zij komen daardoor uit de uitkering. Daardoor wordt tegelijkertijd per saldo €112,0 duizend aan bijstand bespaard. Het saldo van bijstand en loonkosten is €160,1 duizend. Het operationeel resultaat (het saldo van bedrijfskosten en -opbrengsten) bij LWB is naar verwachting gelijk aan nul.

<sup>3</sup> Bij alle posten wordt rekening gehouden met een opslag van 20% op de directe loonkosten. We benoemen dat alleen bij deze post.



- De bemiddeling en plaatsing na het leerwerktraject kost in totaal €10,4 duizend voor 23 personen.
- De nazorg kost naar verwachting €14,4 duizend voor 20 personen (die aan het werk gaan). De totaal verwachte besparing op bijstand is naar verwachting €202,3 duizend .
- De totale kosten die voor het werkleertraject gemaakt worden aan de zijde van R&W/JA bedragen €249,8 duizend . De totale kosten aan LWB-zijde bedragen €304,6 duizend . De totale kosten voor de uitvoering van het werkleertraject bedragen naar verwachting €554,4 duizend .

Als we het totaalbedrag delen door het aantal trajecten dat wordt opgestart, concluderen we dat per traject dat wordt opgestart, op basis van de gehanteerde aannames, gemiddeld €12,3 duizend moet worden gerealiseerd om het traject uit te voeren. Dat komt neer op €12,3 duizend per gestart traject.

De verwachting is dat het totaal bespaarde bedrag aan uitkeringen, gesaldeerd met de loonkosten tijdens het leerwerktraject, €42,2 duizend bedraagt.

#### *Gehanteerde parameters*

Directe loonkosten betrokken medewerkers	€ 65.000 per jaar
Uren leermeester per jaar	€ 1.400 per jaar
Uurtarief betrokken medewerkers	€ 46 per uur
Gemiddelde uitkering	€ 14.000 per jaar
Aantal uur leerwerktraject	32 per week
Loonkosten minimumloon	€ 25.500 per jaar
Kosten cursussen	€ 300 per cursus
Opslag overhead	20 procent
Gemiddeld aantal jaar uit de uitkering	2 jaar
% aan de slag met loonkostensubsidie	70 procent
Hoogte loonkostensubsidie	50 procent WML
Duur vaststellen leerdoelen	1 weken
Duur bemiddelen en plaatsen	2 weken
Duur voorbereidend traject	52 weken
Nazorg	26 weken

## 4.2 Incidentele kosten

Naast deze kosten verwachten wij incidentele kosten voor het opzetten van het traject van €75.000,-. Deze kosten zijn voor het aanstellen van een projectleider, voor het inrichten van de werktaalafdeling en voor trainingen en cursussen van de medewerkers van LWB en R&W/JA die uitvoering gaan geven aan het werktaaltraject.

## 4.3 Maatschappelijke kosten en baten

Naast de kosten en baten die hiervoor zijn beschreven, doen zich door het hebben van werk andere voordelen voor. Door het SCP is in het kader van het onderzoek van de commissie Borstlap onderzocht dat mensen met een baan minder gebruik maken van publieke voorzieningen dan mensen in de uitkering. Zo daalt de kans op gebruik ggz met 7%. De kans op gebruik WMO daalt met 9%. En de kans op criminaliteit daalt met 3%. De totale maatschappelijke besparingen (los van de uitvoerings- en re-integratiekosten en de bespaarde uitkering) bedragen gemiddeld €5000 per jaar, als iemand vanuit de uitkering aan de slag gaat. In totaal leidt het werktaaltraject, als de uitstroom van 20 op 45 personen wordt gerealiseerd, €200.000 per jaar<sup>4</sup>. Dit voordeel realiseer je niet zonder traject gericht op uitstroom.

<sup>4</sup> We gaan ervan uit dat mensen na uitstroom twee jaar uit de uitkering zijn (dat is een behoedzame aanname). Dat betekent dat als vanuit het tweede cohort van 45 personen, 20 personen zijn uitgestroomd, in totaal 40 personen (20 uit het eerste cohort plus 20 uit het tweede cohort) aan de slag zijn. 40 maal €5.000 is gelijk aan €200.000 .

#### 4.4 Beoordeling van de kosten

In de berekende kosten van €12,3 duizend per opgestart traject zijn alle kosten van de organisatie zijn meegenomen. Deze kosten zijn exclusief de bijstand die per saldo wordt bespaard, waarvan de duur voorzichtigheidshalve is bepaald op twee jaar. Naast de directe kosten van R&W, JA en LWB, wordt rekening gehouden met een opslag van 20% voor de overhead. De totale, integrale kosten worden berekend. Er wordt dus ook rekening gehouden met kosten die naar verwachting gemaakt zouden worden als de werkzoekende niet aan het werktaltraject zou deelnemen.

Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat het gaat om een groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die intensieve begeleiding en ontwikkeling nodig heeft. De kosten zijn bepaald op basis van een reële inschatting van de ondersteunings- en begeleidingskosten.

Berenschot deed onderzoek naar de re-integratiekosten voor de nieuwe doelgroep in de Participatiewet. Hier kwam ook uit dat voor ontwikkeling rekening moet worden gehouden met kosten van gelijke orde van grootte.

De hoogte van de kosten wordt mede bepaald door de duur van het traject. Het ontwikkeltraject zelf kost 3 tot 6 maanden voor de werktalstage en 9 maanden voor het leerwerktraject. Daarnaast moet voor de doorlooptijd rekening gehouden worden met de voorbereidingsfase, het vaststellen van de leerdoelen en bemiddeling en plaatsing. Het traject wordt pas afgerond, zodra de nazorgfase is afgerond.

Tot slot is het project er ook op gericht om de feitelijke kosten goed in beeld te brengen. Doel zou moeten zijn om zoveel mogelijk mensen zo regulier en zo duurzaam mogelijk te plaatsen, tegen zo laag mogelijke kosten.

## 5. Aandachtspunten en adviezen

- Het werktaltraject, waaronder de nieuw op te zetten werktalafdeling, is een nieuwe activiteit voor DZB die ontwikkeld moet worden, waarbij R&W/JA en LWB intensief moeten samenwerken. Wij adviseren om een projectleider aan te stellen die het plan voor het werktaltraject samen met R&W/JA en LWB verder uitwerkt en vervolgens implementeert.
- Ons advies is tevens om het werktaltraject op te zetten als pilot. In het projectplan moeten duidelijke doelstellingen en mijlpalen worden beschreven, waarop de pilot wordt gemonitord. Het projectplan dient tevens een duidelijke planning te bevatten. Na afloop wordt de pilot geëvalueerd, waarna definitieve keuzes worden gemaakt.
- Er komt een nieuwe functie voor werktalcoach op de werktalafdeling. Er moet een functieprofiel komen. Denkbaar is dat er verschillende profielen komen, bijvoorbeeld een senior werktalcoach en een ondersteunend werktalcoach. Dit moet worden uitgewerkt.
- Het vinden van voldoende kandidaten is een belangrijk aandachtspunt. Belangrijk is dat de pilot tijdig kan starten met voldoende kandidaten. De inschatting van de medewerkers van R&W/JA is dat er voldoende kandidaten zijn. Vanuit het management kan dit worden ondersteund met goede monitoring en sturing.
- De organisatie van LWB is tot op zekere hoogte gericht op productie en omzet. De doelgroep van het werktaltraject vraagt focus op de ontwikkeling. De productie- en omzetdoelstelling kan op gespannen voet staan met de ontwikkeldoelstelling. Hiervoor is aandacht nodig in de uitvoering. Advies is om in het projectplan risico's te inventariseren en daarop te anticiperen.
- De medewerkers op de betreffende afdelingen moeten goed in de ontwikkelingen worden meegenomen en op de veranderingen worden voorbereid. Voor verschillende medewerkers zal een training, cursus of opleiding nodig zijn. De organisatie moet op het nieuwe werktaltraject worden ingericht.
- De werktal-doelgroep is een kwetsbare groep met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er is een substantieel risico van uitval tijdens het traject. Hiermee is in de businesscase rekening gehouden. Advies is om hier rekening mee te houden in het projectplan en flankerende maatregelen te nemen, om te voorkomen dat mensen volledig uitvallen en uit beeld geraken.
- De kosten voor het project zijn relatief hoog, maar gebruikelijk gegeven de ambities voor het re-integreren van de betreffende doelgroep. Advies is om actief te sturen op zo goed mogelijk resultaat, tegen zo laag mogelijke kosten en tijdens de pilot te zoeken naar de meest kosteneffectieve aanpak.
- In de businesscase zijn de integrale kosten van de gemeente Leiden voor het Werktaltraject berekend. De financiële dekking wordt meegenomen in het financieel overzicht van het totale project Toekomstvisie DZB Leiden. Wij adviseren om de besparingen op het BUIG-budget te monitoren en deze te zijner tijd te betrekken bij de financiële dekking.

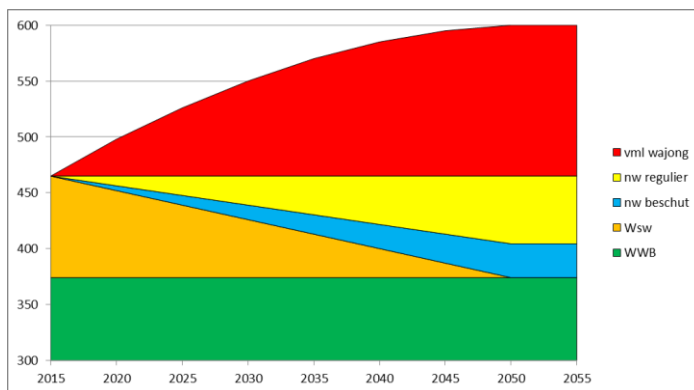
## 6. Samenvatting en conclusies

- Berenschot kreeg In het kader van de ontwikkeling van de Toekomstvisie DZB Leiden, de opdracht om een businesscase op te stellen voor de ontwikkelfunctie van het leerwerkbedrijf.
- Voorwaarde was dat geredeneerd werd vanuit de behoefte: voor welke doelgroep of doelgroepen kan de inzet van de faciliteiten, kennis en expertise van LWB meerwaarde bieden bij het vergroten van de kansen op een baan, op een wijze waarop nu nog niet in wordt voorzien?
- Uit de verkenning die we met medewerkers van R&W, JA en LWB hebben uitgevoerd, bleek dat met name mensen met een taalachterstand en aanvullende problematiek, vaak behoefte hebben aan intensieve begeleiding op taalvaardigheid en werknemersvaardigheden, gecombineerd met werk in een beschermde omgeving. Het gaat om zowel mensen met een migratieachtergrond (NT2) als om mensen met een taalachterstand in het algemeen (NT1).
- Een groot deel van de mensen in de bijstand heeft een taalachterstand. Het gaat zowel om mensen met (NT2) als zonder (NT1) migratieachtergrond. Meer dan de helft van de mensen in de bijstand heeft een migratieachtergrond. De verwachting is dat de groep mensen met een taalachterstand de komende jaren verder toeneemt. Dat wordt door meerdere factoren veroorzaakt: de groeiende groep mensen met een migratieachtergrond, Corona en de autonome groei mensen met een arbeidsbeperking door het sluiten van de Wsw en Wajong.
- De omvang van deze groep biedt voldoende basis voor het opzetten van een werktaaltraject naast de reeds bestaande trajecten bij DZB en JA. Het werktaaltraject bestaat uit stage op een werktaalafdeling en een leerwerktraject, waarin werkzaamheden bij LWB en cursussen, trainingen en coaching worden gecombineerd. Het werktaaltraject wordt begeleid door een werktaalcoach die aan de slag gaat bij de nieuw op te richten werktaalafdeling bij LWB. De verwachting is dat jaarlijks 45 personen kunnen instromen. Doel is dat men na het traject duurzaam aan de slag gaat in een zo regulier mogelijke baan. De verwachting is dat het voor 20 personen lukt om na afloop van het traject betaald aan het werk te gaan.
- De totale kosten voor het werktaaltraject waarbij 45 personen met het traject starten, bedragen naar verwachting €554,4 duizend . Dat is €12,3 duizend per gestart traject, waarvan de kosten bij R&W/JA €249,8 duizend en bij LWB €304,6 duizend bedragen. Het saldo van loonkosten (tijdens het leerwerktraject) en bespaarde bijstandsuitkeringen bedraagt €42,2 duizend . De incidentele kosten voor de implementatie en begeleiding van de pilot (door een projectleider) bedragen naar verwachting €75 duizend . De totale trajectkosten zijn relatief hoog, maar niet ongebruikelijk, gezien de beperkingen van de doelgroep, de Intensieve begeleiding en de duur van het traject.
- Advies is om het werktaaltraject te starten als een pilot voor de duur van 2 jaar. Voor de pilot wordt een projectplan opgesteld. Het projectplan bevat duidelijke doelstellingen en mijlpalen en wordt na afloop geëvalueerd. Daarna worden definitieve keuzes gemaakt.

## Bijlage: Landelijke ontwikkelingen

### Participatiewet

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. De Participatiewet impliceert dat de instroom in de Wsw is gestopt en dat tegelijkertijd daar een steeds grotere, nieuwe doelgroep voor in de plaats komt. De bedoeling van de wetgever is dat de groep mensen met een arbeidsbeperking vaker dan onder de Wsw het geval was regulier – al dan niet met loonkostensubsidie en eventueel begeleiding aan de slag gaat. De middelen die voor de nieuwe doelgroep vanuit de rijksoverheid beschikbaar zijn, zijn een stuk lager dan voorheen onder de Wsw. Voor een Wsw-er ontvangt de gemeente circa €25.000,- per persoon, terwijl de gemeente voor de nieuwe doelgroep (met arbeidsbeperking) gemiddeld €15.000,- per persoon ontvangt. Daarnaast is het klassieke re-integratiebudget van gemeenten in de periode 2010-2018 (macro) verlaagd van €1,5 mld naar €0,5 mld per jaar. De ontwikkeling van de verschillende doelgroepen, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, is weergegeven in de volgende grafiek. Deze aantallen zijn ontleend aan de memorie van toelichting bij de Participatiewet en bewerkt door Berenschot. Op de verticale as staan de aantallen personen in de verschillende doelgroepen (maal 1.000). Op de horizontale as staan de jaren.



We lichten de kleuren in de figuur als volgt nader toe:

- **Groen:** Gemeenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Uiteraard kent de omvang van het bestand fluctuaties van jaar op jaar, mede als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Zo ging kort na 2015 de bijstandsafhankelijkheid omhoog door de toestroom van statushouders. Vanaf dit jaar kunnen we een forse stijging van het volume verwachten door de Corona-crisis. Voor de leesbaarheid van de figuur en voor het specifiek in beeld brengen van de gevolgen van de Participatiewet houden we echter het bijstandsniveau in dit plaatje constant.
- **Oranje:** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het aantal Wsw-ers neemt geleidelijk af, omdat de toegang tot de Wsw per 1-1-2015 is gestaakt. Op 1 januari 2015 waren er ruim 103.000 Wsw-ers (90.000 arbeidsjaren). Het zittend bestand houdt de oude rechten. Uiteindelijk zal iedereen uit de Wsw zijn gestroomd. Vandaar de afname tot 0 in de figuur.
- **Blauw:** Het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten gemiddeld voor drie Wsw-ers die uitstromen één beschutte arbeidsplek creëren. Inwoners kunnen een indicatie aanvragen bij het UWV. Het gaat dan om de plaatsing van mensen met arbeidsvermogen, die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Deze categorie wordt ook wel 'Nieuw beschermt' genoemd. Gemeenten zijn, zodra een inwoner met een indicatie een beroep doet op de gemeenten voor ondersteuning, plekken te realiseren tot aan de aantallen die zijn opgenomen in een ministeriële regeling (de taakstelling).

- **Geel:** Het ministerie gaat er eveneens vanuit dat mensen met een beperking die wél bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, ten minste tot op het niveau van de oude Wsw aan de slag worden geholpen. Dit betreft de mensen die via een loonkostensubsidie (LKS) aan de slag worden geholpen bij werkgevers. Het totaal aantal mensen dat met ondersteuning van de gemeenten aan de slag gaat, blijft dan op het niveau van de oude Wsw. Het gaat dan om de kleuren blauw en geel in de figuur; dit is qua omvang vanaf 2050 uiteindelijk gelijk aan het oranje vlak in 2015. Dit betreft een grote wijziging ten opzichte van de voormalige Wsw. Een belangrijke doelstelling is inclusie, waardoor mensen met een arbeidsbeperking die voorheen intern binnen het sw-bedrijf aan de slag gingen, nu zoveel mogelijk worden geplaatst en begeleid bij reguliere werkgevers. Landelijk hebben werkgevers zich gecommitteerd aan de zogenoemde banenafpraak, waarbij zij hebben toegezegd om op landelijk niveau voor 125.000 mensen met een arbeidsbeperking een werkplek te realiseren.
- **Rood:** De omvang van deze groep neemt echter toe. Gemeenten worden namelijk ook verantwoordelijk voor de groep mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en die voorheen in de Wajong zou zijn terecht gekomen (en niet in de Wsw). Deze groep wordt steeds groter. De verwachting van het ministerie is dat uiteindelijk ten opzichte van de oorspronkelijke aantallen (landelijk 375.000 mensen in de bijstand, 90.000 mensen in de Wsw) 135.000 mensen extra gebruik zullen maken van ondersteuning vanuit de Participatiewet. Ook voor deze groep is het doel om ze zoveel mogelijk regulier aan de slag te helpen en waar nodig een loonkostensubsidie en/of begeleiding in te zetten.

### **Uitdaging gemeenten**

Gemeenten hebben onder de Participatiewet derhalve de uitdaging om elk jaar meer mensen aan de slag te krijgen. Het gaat om een groep met arbeidsbeperkingen, die zonder ondersteuning niet in staat is om aan de slag te komen en te blijven. Enerzijds wordt de groep steeds groter door het grotendeels afsluiten van de Wajong, die door het UWV wordt uitgevoerd. Anderzijds gaat het om het aan de slag krijgen van mensen die voorheen een plek kregen in het kader van de Wsw. Het nieuwe instrumentarium bestaat vooral uit de loonkostensubsidie en beschutte arbeid. Belangrijk is dus dat het gemeentelijk beleid rekening houdt met een groep die elk jaar groter wordt en dat de uitvoering daarop wordt afgestemd.

Tegelijkertijd zijn en worden de beschikbare middelen vanuit de rijksoverheid ingeperkt. Van 2010 tot 2018 zijn de klassieke re-integratiemiddelen met 2/3<sup>e</sup> omlaag gebracht. Voor de doelgroep met beperkte loonwaarde die geleidelijk aan in de plaats komt van de Wsw is per persoon gemiddeld €15.000,- beschikbaar, terwijl per Wsw-er gemiddeld €25.000,- beschikbaar is. Om dezelfde aantallen te kunnen blijven ondersteunen, zijn gemeenten feitelijk gedwongen om op zoek te gaan naar steeds efficiëntere manieren om mensen aan de slag te helpen en te houden.

Bovendien is sprake van een zeer complexe financieringssysteem. De middelen komen vanuit de rijksoverheid bij de gemeente binnen via drie kanalen (zie bijlage): (1) het bijstandsbudget (BUIG), (2) de integratie-uitkering sociaal domein (re-integratiemiddelen) en (3) de algemene uitkering in het gemeentefonds (cluster inkomen en participatie ten behoeve van de uitvoeringskosten Participatiewet, het minimabeleid en sinds 2019 het klassieke re-integratiebudget). Voor een deel kan de hoogte van de beschikbare middelen goed worden ingeschat. Voor een ander deel is dat lastig, met name voor het bijstandsbudget (ruim de helft van het totale budget). Dat leidt tot onzekerheid bij de beleidsvorming en het inschatten van de kosten en de opbrengsten van het beleid. Belangrijk is dat gemeenten zich daar goed van bewust zijn. Feitelijk is de Participatiewet een groot experiment. Keuzes worden gemaakt in onzekerheid. De uitkomst is onzeker. Het is daarom belangrijk dat met elkaar goede en duidelijke keuzes worden gemaakt, dat de uitkomsten worden gemonitord en dat waar nodig het beleid en uitvoering worden bijgesteld.

Kortom, gemeenten staan voor de uitdaging om beleid te ontwikkelen voor een steeds grotere groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, dat geïntegreerd wordt met het bestaande beleid voor de nieuwe doelgroep. Ook zal de uitvoering hierin mee moeten bewegen: wat doe je met het klassieke sw-bedrijf? Wat doe je jaarlijks met de vrijvallende capaciteit door het krimpen van de klassieke Wsw? En wat wordt de rol van de voormalige afdelingen werk en inkomen en het Werkgeversservicepunt?

### **Hoe doen gemeenten het?**

De Participatiewet is in 2019 in opdracht van het ministerie van SZW geëvalueerd. We staan feitelijk nog maar aan het begin van de invoering van de Participatiewet. Omdat sprake is van een geleidelijk proces gaan er decennia overheen, voordat de Participatiewet volledig is ingevoerd.

Het SCP voerde een belangrijk deel van de evaluatie uit. SCP was kritisch op de resultaten van de Participatiewet. De conclusie was dat de invoering van de Participatiewet nauwelijks heeft geleid tot verhoging van de baankansen, zoals beoogd met de wet. Voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, is er amper een verschil. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, daalde de kans op werk. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen stegen de baankansen. Hun inkomenspositie verslechterde echter en het gaat vaker om tijdelijk werk.

Berenschot constateert dat het totaal aantal mensen met een beperking dat door gemeenten aan de slag wordt geholpen gelijk is, terwijl de doelgroep waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, groter is dan het oorspronkelijk aantal Wsw-ers. Er zijn echter grote verschillen tussen gemeenten. In sommige gemeenten zijn veel mensen met een loonkostensubsidies aan de slag geholpen, terwijl in andere gemeenten het aantal nog beperkt is. Specifiek voor de doelgroep 'nieuw beschut' blijkt dat de aantallen die aan de slag geholpen worden lager zijn dan door het ministerie van SZW geraamd. Maar ook hier zien we grote verschillen tussen gemeenten. In sommige gemeenten zijn relatief veel mensen met de indicatie beschut aan het werk, terwijl de aantallen in andere gemeenten achter blijven. In totaal zijn 20.000 mensen met een loonkostensubsidie aan de slag geholpen. Daarvan is de helft werkzaam in een (voormalig) sw-bedrijf. De raming was dat in 2020 6.000 mensen op een nieuw beschutte werkplek aan de slag zou zijn geholpen. De realisatie is 3.300 werkplekken.

Een specifieke groep is de groep jonggehandicapten die geen uitkering ontvangt, terwijl zij voorheen, onder de Wajong vaak wel een uitkering zouden hebben ontvangen. Het gaat om de nieuwe groep nuggers. De helft van deze groep is bekend met de mogelijkheid om hulp te krijgen vanuit de gemeente, en de helft van de groep die behoefte heeft aan hulp, slaagt er niet in om daadwerkelijk hulp te krijgen. Zo'n 20% van de jonggehandicapte nuggers heeft hulp ontvangen. Zij zijn meestal tevreden over deze hulp (Inspectie SZW, 2019).

### **Toekomstige ontwikkelingen**

Het terrein van werk en inkomen bevindt zich in een turbulente omgeving. De aandacht van gemeenten voor dit vraagstuk was in de afgelopen relatief beperkt. Veel zorg ging uit naar de financiële, sociale en maatschappelijke vraagstukken rond Wmo en Jeugd. De ontwikkelingen op het terrein van de Participatiewet leken vooralsnog beperkt. Belangrijke ontwikkelingen waren de instroom van statushouders die vaak een beroep deden op de bijstand en de toenemende (financiële) knelpunten bij (voormalige) sw-bedrijven. De instroom van de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking kwam op gang, maar bleef als aandeel in het totale aantal bijstandsgerechtigden nog relatief beperkt. Tegelijkertijd kwamen steeds meer mensen vanuit de bijstand aan de slag, door de relatief gunstige conjuncturele omstandigheden.

De komende jaren ziet het beeld er waarschijnlijk anders uit. De conjuncturele gevolgen van de Corona-crisis leiden waarschijnlijk tot een forse verhoging van het aantal bijstandsgerechtigden. In het meest ongunstige scenario van het Centraal planbureau verdubbelt het aantal mensen in de bijstand. Het aandeel mensen met een arbeidsbeperking in de bijstand wordt door de autonome ontwikkeling in de Participatiewet steeds groter.



Tegelijkertijd ontstaat op landelijk niveau steeds meer het besef dat er hard is ingegrepen. Het aantal mensen met een uitkering is onnodig hoog. Belangrijke recente onderzoeken zijn De waarde van werk (WRR, 2019), In wat voor land willen wij werken? (commissie Borstlap, 2020) en de brede maatschappelijke heroverweging<sup>5</sup> (2020). Geconstateerd wordt dat Nederland ondertussen in de westerse wereld onderaan staat qua bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid. Belangrijke voorstellen die worden gedaan zijn meer investeren in bewezen effectieve re-integratie-instrumenten, zoals persoonlijke begeleiding, lagere caseload, ondersteuning en scholing, ontzorgen werkgevers en focus op investeren in werk. Ook bestaat er een sterk pleidooi voor basisbanen en meer vormen van detachering. Het is nog niet bekend wat dit betekent voor het landelijk beleid. Mede afgaand op de landelijke verkiezingsprogramma's, moet er rekening mee worden gehouden dat hier afspraken over worden gemaakt door het nieuwe kabinet vanaf 2021.

---

<sup>5</sup> Ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis, zijn op alle ministeries mogelijke hervormingen en koerswijzigingen in kaart gebracht. Deze voorbereidingen heten de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Het doel is om beleidsmakers van de toekomst breed inzicht te geven in de opties en mogelijkheden die er zijn in economische voor- en tegenspoed. De beleidskeuzes en mogelijke gevolgen zijn onafhankelijk en zonder kabinetsoordeel gepresenteerd.

## Bijlage: Financiering Participatiewet

### Rijksbudgetten

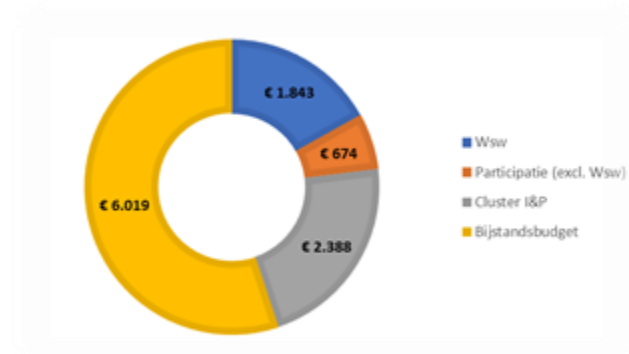
Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld van de Rijksoverheid voor de financiering van de Participatiewet: het bijstandsbudget (ook wel BUIG of inkomensdeel genoemd), het Participatiebudget en de algemene uitkering in het gemeentefonds.

Tabel. Financiering van de Participatiewet.

Beschikbare budgetten	Gemeentelijke uitgaven
<b>Bijstandsbudget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijstandsuitkeringen</li> <li>• Loonkostensubsidies</li> </ul>
<b>Participatiebudget</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• WWB-klassiek</li> <li>• Wsw</li> <li>• Begeleiding regulier</li> <li>• Begeleiding nieuw beschermt</li> <li>• Voormalig Wajong</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Re-integratiekosten</li> <li>• Loonkosten en overige kosten Wsw</li> <li>• Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroep</li> </ul>
<b>Algemene uitkering GF</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cluster inkomen en participatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeringskosten sociale dienst</li> <li>• Minimabeleid</li> </ul>

Aan de linkerkant staan de drie verschillende budgetten. Aan de rechterkant staat waar de budgetten voor bedoeld zijn. De middelen zijn vrij besteedbaar. Dat laat onverlet dat aan iedereen die recht heeft, een uitkering moet worden verstrekt. Ook voor de Wsw-middelen geldt dat iedereen die recht heeft op Wsw salaris dient te ontvangen.

In de volgende grafiek zien we de bedragen die gemeenten landelijk naar verwachting in 2020 ontvangen (stand septembercircularie 2019).



Figuur. Bedragen die gemeenten landelijk naar verwachting in 2020 ontvangen.

Hierna gaan we dieper in op de verschillende budgetten.

### Bijstandsbudget

Gemeenten ontvangen jaarlijks het bijstandsbudget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en LKS. Er wordt eerst op basis van de ramingen van het Centraal planbureau (CPB) een macrobudget vastgesteld. Het macrobudget wordt vervolgens verdeeld op basis van zogenoemde objectieve factoren. Objectieve factoren zijn

factoren die niet direct gerelateerd zijn aan de totale bijstandsuitgaven en die niet direct door gemeenten te beïnvloeden zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal alleenstaande ouders, het aantal minderheden en het aantal corporatiewoningen in de gemeente. Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners ontvangen een aandeel dat geheel of gedeeltelijk verdeeld wordt op basis van de historische bijstandsuitgaven. Het budget voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners staat los van de werkelijke totale uitgaven.

## Participatiebudget

Naast het bijstandsbudget, ontvangen gemeenten middelen voor de re-integratie en begeleiding. Het gaat om middelen voor het re-integreren van de klassieke doelgroep onder de bijstandswet, het re-integreren en begeleiden van de nieuwe doelgroep en voor de financiering van de Wsw.

Het budget voor de Wsw wordt elk jaar lager omdat de instroom tot de Wsw is gestopt. Tot en met 2020 wordt een elk jaar grotere efficiency-korting doorgevoerd op het budget. Het budget gaat verder elk jaar omlaag, omdat het aantal Wsw-ers omlaag gaat. Omdat het aantal Wsw-ers daalt tot uiteindelijk nul, gaat ook het budget voor de Wsw omlaag naar nul.



Figuur. Budgetten Participatiewet.

Binnen de Participatiewet is een nieuw budget Wsw vastgesteld en een budget voor de nieuwe doelgroep. In bovenstaande grafiek is dat het oranje deel. Elk jaar ontvangt de gemeente een budget voor de nieuwe doelgroep. Het budget voor de nieuwe doelgroep (nieuw beschermt, begeleiding regulier en voormalig Wajong) wordt elk jaar groter.

Tot slot ontvangt de gemeente in het Participatiebudget ook het klassieke re-integratiebudget voor de Wet werk en bijstand.

Gemeenten ontvangen het participatiebudget via de zogenoemde integratie-uitkering sociaal domein. De middelen voor klassiek WWB zijn in 2019 overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds

## Cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds

In de algemene uitkering in het gemeentefonds ontvangen gemeenten het cluster inkomen en participatie. Het cluster inkomen en participatie is bedoeld voor het betalen van de uitvoeringskosten van de Participatiewet en het minimabeleid (met name bijzondere bijstand en schuldhulpverlening). In totaal zit er circa €2,4 mld in het cluster I&P (stand septembercirculaire 2019).

De middelen worden verdeeld op basis van verschillende factoren, zoals het aantal inwoners, het aantal mensen met een laag inkomen en het aantal bijstandsgerechtigden. Het gemeentelijk aandeel in de verdeling beweegt dus (in tegenstelling tot het bijstandsbudget) mee met het werkelijk aantal bijstandsgerechtigden,.

Daarnaast beweegt het budget mee met de rijksuitgaven via de zogenaamde trap-op-trap-af systematiek. Dat betekent dat als de rijksuitgaven omhoog gaan, het gemeentefonds automatisch mee omhoog beweegt. Daarmee gaat het cluster I&P ook automatisch omhoog.

### **Tot slot**

De financiering gaat naar verwachting per 2022 veranderen. De participatiemiddelen voor de doelgroep begeleiding regulier gaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds (cluster I&P). De verdeling van het cluster I&P wordt herijkt. Dat kan leiden tot herverdeeffecten. De middelen voor nieuw beschut en voor de Wsw komen in een zogenoemde decentralisatie-uitkering. Het bijstandsbudget blijft bestaan, zoals het nu is. Hier worden geen (grote) veranderingen verwacht.



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

### **Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)