

Zicht op geldstromen in de Participatiewet

Het grootschalige onderzoeksproject ‘Loonwaardesturing’ van Adlasz is halverwege. In het bijzijn van 15 praktijkexperts delen de onderzoekers hun eerste bevindingen. “Wellicht leiden deze uitkomsten ertoe dat de Participatiewet beter gaat functioneren.”

Adlasz verricht – met steun van Instituut Gak – twee jaar lang onderzoek naar de financieringsmechanismen in de Participatiewet. De onderzoekers willen meer inzicht krijgen in de allocatie en besteding van middelen voor werk, inkomen en begeleiding van mensen met een forse afstand tot de arbeidsmarkt. Einddoel is om voor de betrokken actoren in de P-wet *best practices* te formuleren, die eraan bijdragen de soms moeizame uitvoering vlot te trekken. Na één jaar veldwerk is het tijd voor een tussenstand. “De uitkomsten pretenderen niet: *zo moet het*”, zegt onderzoeker en Adlasz-adviseur Roel Korsmit. “We willen met name ook voer voor discussie bieden.”

“De uitkomsten pretenderen niet: zo moet het”, zegt onderzoeker en Adlasz-adviseur Roel Korsmit. “We willen met name ook voer voor discussie bieden.”

Loonwaarde als uitgangspunt

Feitelijk geldt als sleutelvraag: *Wat gebeurt er als we (meer) aansturen op het realiseren van loonwaarde?* Daarvoor wordt eerst in kaart gebracht op welk niveau de (gemiddelde) loonwaarde – gerelateerd aan het wettelijk minimumloon – nu ligt en welke manieren er zijn voor optimalisering. Uiteindelijk schetsen de onderzoekers hoe een efficiëntere keten van in–door–uitstroom mogelijk is. Het onderzoek gebeurt in nauwe samenwerking met drie karakteristieke ‘spelers’ rond de Participatiewet: een sociale dienst, een SW-bedrijf en een werkgeversservicepunt.

De tussenstand wordt gedeeld op een Minisymposium bij Instituut Gak in Hilversum op woensdag 3 april. Tijdens de sessie biedt Roel Korsmit inzicht in de onderzoeksresultaten, waarop de aanwezige praktijkexperts direct feedback geven. Laatstgenoemden vertegenwoordigen uiteenlopende partijen als SW-bedrijf Diamant-Groep Tilburg en Sociale Dienst Drechtsteden (beiden onderzoeksdeelnemer); FNV, VNO-NCW, UWV en de Landelijke Cliëntenraad Werk & Inkomen.

Chaotisch speelveld en loonwaarde op ondergrens

Om te beginnen constateert Korsmit dat de publieke sector, uitvoerder van de Participatiewet, totaal versnipperd is. Dit lijkt niet alleen onderlinge samenwerking te belemmeren, maar zorgt er bovendien voor dat potentiële werkgevers door de bomen het bos niet zien. Ook qua tarifiering raken zij het spoor bijster. Sociale dienst en SW-bedrijf hanteren verschillende tarieven en lijken in het algemeen weinig zicht te hebben op de kostprijs en impact van toeleiding.

De gerealiseerde loonwaarde oogt op papier mooier dan in de praktijk. Uit onderzoek bij tien SW-bedrijven blijkt dat zij ternauwernood 30% halen¹. Opvallend, gezien de claim van veel directeuren dat hun medewerkers gemiddeld op 50% zitten. De berekening van de onderzoekers is gebaseerd op de bedrijfseconomische doorrekening van het loon in de diverse product-marktcombinaties (PMC's), uitgaande van de baten en lasten per PMC, gecorrigeerd voor de kosten van (intensieve) begeleiding. Hierbij is er bovendien naar gestreefd een zo groot mogelijk deel van het wettelijk minimumloon (dus een zo hoog mogelijke loonwaarde) zichtbaar te maken.

Kostprijs voor arbeid en begeleiding

In de onderzoekenquête geven (potentiële) werkgevers aan dat zij bereid zijn een 'eerlijke prijs' voor arbeid te betalen, uit het oogpunt van (bijvoorbeeld) maatschappelijke betrokkenheid. Echter: over hoe die prijs wordt vastgesteld is lang niet iedereen in het veld uit. Het onderzoek van Adlasz neemt loonkosten als basis, inclusief opslagen voor (onder meer) vakantiegeld en sociale lasten. Zodoende is berekend wanneer het financieel loont om iemand met loonkostensubsidie aan het werk te zetten. De '30%-grens' uit de P-wet blijkt dan alleen rendabel voor een specifieke doelgroep én als er sprake is van fiscaal voordeel. Ergo: haast nooit. Het snijvlak *zonder* fiscaal voordeel ligt op een loonwaarde van 45%: vanaf dan loont het dus (pas) om iemand uit de uitkering te halen.

De '30%-grens' uit de P-wet blijkt dan alleen rendabel voor een specifieke doelgroep én als er sprake is van fiscaal voordeel. Ergo: haast nooit.

Gedurende Korsmits presentatie interrumpen de deelnemers met genuanceerde kanttekeningen. Joost van den Hoek (Sociale Dienst Drechtsteden) wantrouwt zo'n stellige uitkomst. "Dit vertekent", zegt hij. "Zo'n gemiddelde bestaat helemaal niet, gezien de diversiteit achter de rekensommen. Er zijn tal van variabelen die leiden tot een andere kostprijs." Else Roetering van de Landelijke Cliëntenraad Werk & Inkomen benadrukt dat je de doelgroep nooit alleen mag 'wegzetten' op loonwaarde. Immers: de ontwerpers van de Participatiewet maakten de fundamentele draai van 'product-centraal' naar 'mens-centraal'. "Het gaat dus sowieso altijd om context en plek. Als je mij aan het stukken zet, haal ik mijn loonwaarde ook niet."

De (intensieve) begeleiding voor deze doelgroep weegt zwaar mee in de kostprijs voor arbeid. Sterker: volgens de onderzoekers is dit de voornaamste factor bij het realiseren van loonwaarde. Toch hebben uitvoerende partijen de samenstelling van die begeleidingskosten zelden helder voor ogen. "We zijn tot een (*voorlopig*) startmodel gekomen waarmee je het aandeel van lichte en zware begeleiding kunt inschatten", vertelt Korsmit: "Normbedragen zijn hierbij te star, vandaar dat is gewerkt

De (intensieve) begeleiding voor deze doelgroep weegt zwaar mee in de kostprijs voor arbeid. Sterker: volgens de onderzoekers is dit de voornaamste factor bij het realiseren van loonwaarde. Toch hebben uitvoerende partijen de samenstelling van die begeleidingskosten zelden helder voor ogen. "We zijn tot een (*voorlopig*) startmodel gekomen waarmee je het aandeel van lichte en zware begeleiding kunt inschatten", vertelt Korsmit: "Normbedragen zijn hierbij te star, vandaar dat is gewerkt

¹ Dit terwijl de maximale loonkostensubsidie in de Participatiewet 70% van het wettelijk minimumloon bedraagt. Bij een gerealiseerde loonwaarde van <30%, lopen werkgevers dus de kans dat ze het restant moeten bijpassen.

met bandbreedtes.” Volgens Adri den Bakker (FNV) en Else Roetering zijn zulke parameters goud waard, en worstelt ook het ministerie van Sociale Zaken aanhoudend met deze materie. Roetering pleit ervoor om rond de begeleiding niet alleen te letten op de korte termijn. “Jaar 1 is per definitie het duurst, maar na een x-aantal jaar wordt een toeleiding kostendenkend. Kijk dus verder vooruit, ook omdat mensen geacht worden steeds langer actief te blijven op de arbeidsmarkt.”

De (intensieve) begeleiding voor deze doelgroep weegt zwaar mee in de kostprijs voor arbeid. Sterker: volgens de onderzoekers is dit de voornaamste factor bij het realiseren van loonwaarde. Toch hebben uitvoerende partijen de samenstelling van die begeleidingskosten zelden helder voor ogen.

Maatschappelijke kosten en baten

Een fundamentele vraag ‘achter’ dit onderzoek

luit: Zijn medewerkers met een lage gemiddelde loonwaarde ‘duur’ gezien de hoge subsidiekosten of leggen we het accent op de maatschappelijke meerwaarde om deze doelgroep toch een kans te geven? “Het hogere doel is om kwetsbare mensen met een ontzettend gevarieerde problematiek te laten meedoen”, zegt Adlasz-partner Roel van den Bersselaar. “De rentabiliteitsdiscussies die we zien, roepen de vraag op of we uiteindelijk genoeg doen om deze doelgroep te dienen. Juist dat willen we inzichtelijk maken via ons onderzoek. Feitelijk streven we naar een nuchtere onderbouwing voor idealistische en politieke keuzes.”

Het is voor alle aanwezigen een herkenbaar thema. “Ja”, reageert Joost van den Hoek. “Welke prijs heeft arbeidsparticipatie? Jaarlijks kost deze doelgroep onze gemeente zo’n 130-140 miljoen euro. Misschien moet je als samenleving erkennen dat we dat geld sowieso kwijt zijn, maar dat een voorwaardenscheppende overheid er binnen onze participatiesamenleving voor zorgt dat voor dat bedrag zo veel mogelijk mensen meer of minder loonvormend participeren, waardoor er een zo groot mogelijke publieke waarde wordt gehaald. Natuurlijk: op arbeidsbemiddeling zijn gewoon business cases te schrijven. Maar alleen de rekenkundige benadering, dat wordt ‘m niet.’”

De discussie spitst zich toe op één van de specifieke onderzoeksdoelen: het verdisconteren van de maatschappelijke waarde die het hebben van werk ook heeft. In meerdere opzichten complexe materie, erkent Peter Brouwer van de Goldschmeding Foundation, een filantropisch fonds dat zich onder meer bezighoudt met duurzame arbeid. “Alleen al omdat de ene partij de kosten en risico’s draagt terwijl bij een andere de baten neerslaan.” Anders gezegd: Waarom zou een potentiële werkgever ervoor betalen om een ex-gedetineerde uit de bijstand te krijgen? Evengoed moet het gegeven dat sommige mensen op de arbeidsmarkt extra zorg nodig hebben, volgens Brouwer niet te star worden benaderd. “Je hebt nu eenmaal de kosten van de uitkeringen en een groep die het alleen niet redt. Hier mag ook een grijs gebied bestaan: ‘100% uitkering’ of ‘50% loonwaarde’ is te zwart-wit.”

Overigens zijn de meeste deelnemers geen voorstander van een rigoureuze oplossing voor een versnipperd bestuurlijk landschap en meanderende geldstromen: de vorming van een eenduidige ‘overheidswerkgever’. “Niet nodig”, stelt Leida Rasing (Werkontwikkelbedrijf Gemeente ‘s-Hertogenbosch). “Met zijn focus op mensgericht biedt de Participatiewet genoeg kansen. In de praktijk blijkt dat nogal wat mensen uit het loonkostensubsidie-traject gaan omdat ze een reguliere baan krijgen. De huidige aanpak werpt dus vruchten af.”

Vervolg onderzoek

De aanwezigen geven ten slotte feedback op de onderzoeksopzet en het -vervolg, dat nu aanbreekt. Enkele keren klinkt de roep om de 'menselijke maat'. Adri den Bakker: "Blijkbaar is iedereen geneigd om vooral te kijken naar (loon)waarde en kosten. Maar verlies niet uit het oog dat het uitgangspunt het individu is met zijn/haar talenten." Ook wordt gewezen op de noodzaak van focus. Aart van der Gaag (VNO-NCW): "Schep duidelijkheid over de uitgangspunten van het onderzoek. Als je dit afperkt, denk ik dat jullie zeker iets kunnen toevoegen, ook gezien de accountancy-achtergrond van Adlasz."

Ook is er wat begripsverwarring. "Ik heb moeite met de samenvattende noemer 'Loonwaarde-sturing', zegt Susan Breunissen van het UWV. "Dat dekt volgens mij niet helemaal de lading van jullie onderzoek. *Loonwaardebenutting*, misschien." Meerdere deelnemers zijn het met haar eens. Volgens hen is 'loonwaarde' een te eng begrip in dezen. Dit onderzoek heeft veel meer betrekking op de kosten van arbeid in P-wet-verband en wat je daarvan kunt terugverdienen, zowel op de markt als in de publieke sector.

Peter Brouwer: "Wellicht leiden deze onderzoeksresultaten ertoe dat we het in het P-wet-domein beter gaan doen, en andere keuzes gaan maken. Enerzijds in de individuele SW-bedrijven en anderzijds bij de (landelijke) overheid. Maar wie gaan er straks precies aan de slag met de output? En: Hoe wordt de (kwetsbare) doelgroep hier beter van? Specificeer ook dat."

"Wellicht leiden deze onderzoeksresultaten ertoe dat we het in het P-wet-domein beter gaan doen, en andere keuzes gaan maken."

Ten slotte blijkt onomwonden dat het (in bredere zin) in kaart brengen van achterliggende processen en geldstromen in de Participatiewet zeer relevant is voor gemeenten. "Gemeenten zijn zoekende. Expliceer de meerwaarde voor hen. Zorg dat jullie analyse een stuk breder is dan een rekenkundige kosten-baten en leg de vinger op de zere plek."

Het onderzoeksproject 'Loonwaardesturing' is naar verwachting in maart 2020 klaar. Mede op basis van de feedback uit dit Minisymposium geven de onderzoekers richting aan het vervolg.



Contactgegevens

Adlasz BV
Saal van Zwanenbergweg 11
5026 RM Tilburg

Plotterweg 31
3821 BB Amersfoort

+31 (0) 13 631 6307
info@adlasz.nl
www.adlasz.nl

adlasz