

Bestuurlijke context Participatiewet

Adlasz (Adviseurs Lokaal bestuur en Sociale Zekerheid) heeft met ondersteuning van Instituut Gak een tweejarige pilot uitgevoerd naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van loonwaardesturing aan de onderkant van de arbeidsmarkt met als kader de Participatiewet. Deze pilot kende meerdere invalshoeken, waarvan de bestuurlijke context er een was.

Het speelveld

De uitvoering van de Participatiewet en haar voorlopers is het terrein van diverse organisaties in het sociaal domein. Naast de gemeenten zien we daar onder andere intergemeentelijke sociale diensten in alle soorten en maten en werkvoorzieningsschappen. Steeds vaker zien we ook organisaties die de uitkeringsverstrekking (sociale dienst) en de re-integratie en toeleiding naar werk combineren. Die laatste categorie krijgt vaak omschrijvingen als re-integratiebedrijf, arbeidsontwikkelbedrijf of mensontwikkelbedrijf mee. In alle vrijwel alle gevallen is er sprake van verlengd lokaal bestuur, waarbij enkele gemeenten ervoor hebben gekozen geen eigenaar meer te zijn van een dergelijke organisatie, maar wel diensten af te nemen tegen betaling. Deze organisaties hebben in elk geval een ding gemeen en dat is het streven naar een voor de desbetreffende regio optimaal geachte schaalgrootte.

Naast deze organisaties kennen we ook nog het UWV, deels als voorportaal voor instroom in de Participatiewet en deels als uitkeringsinstantie voor mensen die niet zelfstandig in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Dat lijkt allemaal vrij overzichtelijk.

Werkgevers klagen echter dat het voor hen vaak onduidelijk is welke organisatie verantwoordelijk is voor welk vraagstuk. Het was de verwachting dat met de komst van de landelijk gedefinieerde arbeidsmarktregio's en de verplicht in te richten werkbedrijven daar eenheid in zou komen. In de praktijk blijkt echter dat de invulling van de samenwerking binnen deze arbeidsmarktregio's en werkbedrijven onderling sterk kan afwijken. Dat maakt het voor werkgevers die in een grensgebied van twee of meer arbeidsmarktregio's opereren al wat complexer. Daarnaast zijn er in een aantal arbeidsmarktregio's meerdere (semi-)overheidsorganisaties actief met hetzelfde doel, namelijk arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de pilot is voor de deelnemende organisaties gekeken naar de bestuurlijke context.

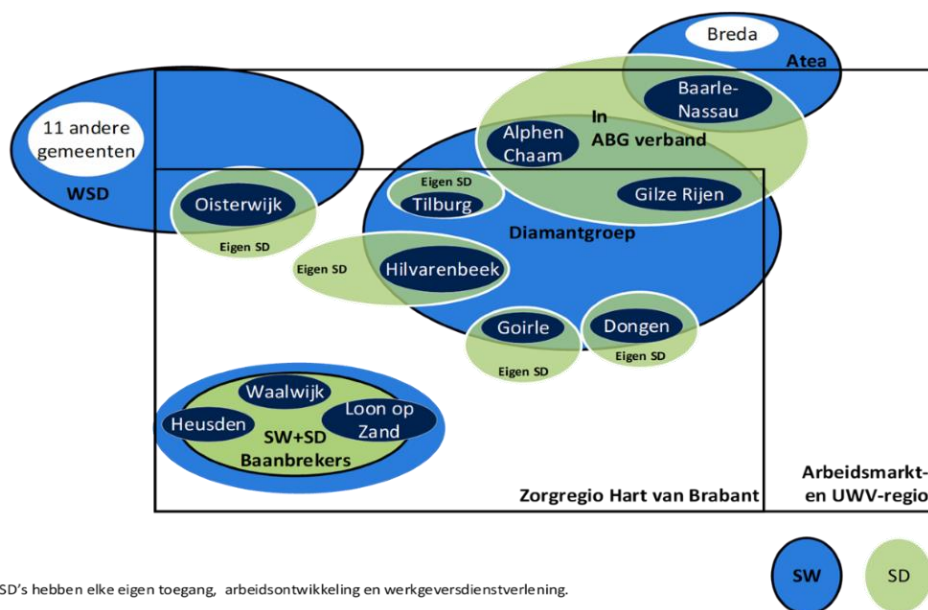
Indeling bestuurlijk Nederland

De indeling van bestuurlijk Nederland in regio's met ieder een eigen geografisch werkgebied is op zich logisch en wordt al lang toegepast. Daarbij is er een complicerende factor: voor elke wet of regeling wordt een nieuwe bestuurlijke indeling gemaakt. Daarnaast zoeken gemeenten ook buiten de bestaande regio-indelingen naar samenwerkingspartners. De site www.regioatlas.nl geeft een goed inzicht in de diverse regio-indelingen en de congruentie in de diverse samenwerkingsverbanden van gemeenten.

Zoek daar de samenwerkingsverbanden Arbeidsmarktregio's, Jeugdzorgregio's en Centrumgemeenten maatschappelijke opvang en beschermd wonen op en de congruentie (mate waarin op deze gebieden met dezelfde gemeenten wordt samengewerkt) is net geen 75% voor heel Nederland, met een spreiding van 40% tot 100%. En dat voor 3 beleidsterreinen die zo sterk onderling samenhangen.

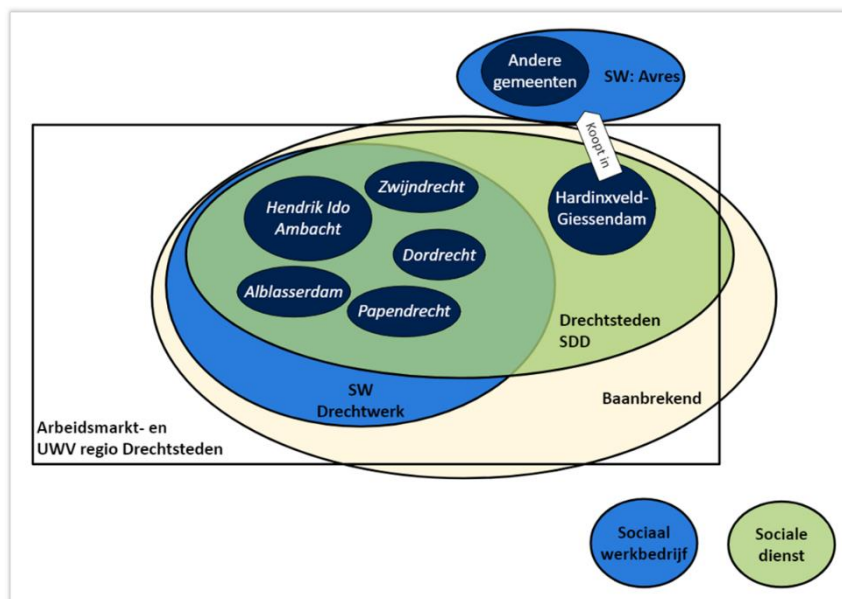
Situatie in 3 regio's

Voor het verdiepende onderzoek is van de 2 pilotorganisaties de bestuurlijke context in kaart gebracht. SW-bedrijf de Diamant-groep heeft te maken met vier verschillende sociale diensten, die elk een eigen beleid hebben voor arbeidsontwikkeling en werkgeversdienstverlening. Zie onderstaande figuur.

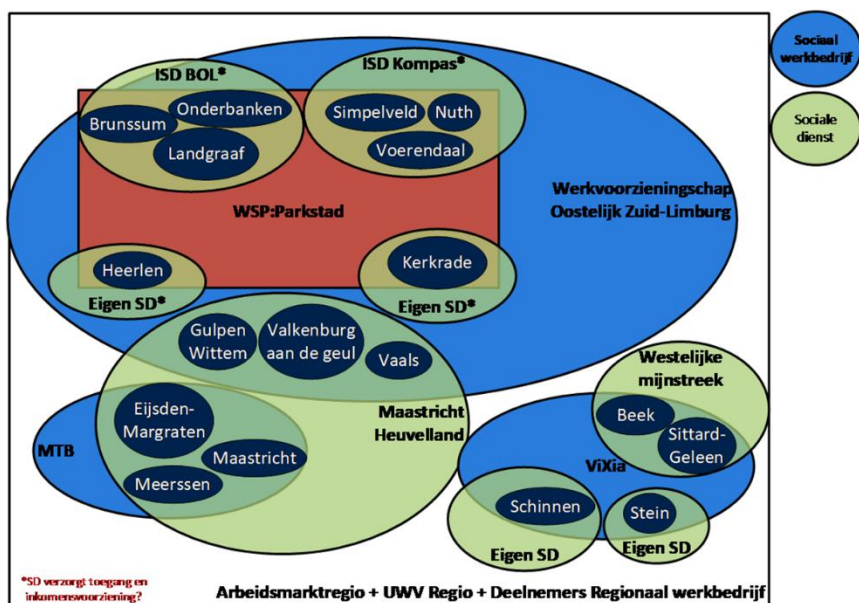


*SD's hebben elke eigen toegang, arbeidsontwikkeling en werkgeversdienstverlening.

De tweede pilotorganisatie, Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) is overzichtelijker. Alleen de Gemeente Hardinxveld Giessendam koopt dienstverlening in bij een ander SW-bedrijf dan het SW-bedrijf Drechtwerk.



Pas echt complex wordt het in de arbeidsmarktregio waarin de Limburgse WSP Parkstad opereert. WSP Parkstad was aanvankelijk een van de 3 pilotbedrijven maar is vanwege personele wisselingen afgehaakt.



Uit de bovenstaande overzichten van de bestuurlijke en organisatorische context blijkt dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop de arbeidsmarktregio's zijn georganiseerd. Wat heeft dat voor gevolgen?

Gevolgen

De gevolgen van de verschillende indelingsvormen kunnen beperkt zijn zolang er sprake is van een duidelijke doelomschrijving met eenduidig onderliggend beleid en een eenduidige uitvoering. Wat we zien is dat daar niet altijd sprake van is en dat organisaties een eigen visie en denk- en handelswijze hanteren. Hoe meer divers de bestuurlijke en organisatorische context in een arbeidsmarktregio is, hoe sterker organisaties vasthouden aan de eigen visie en denk- en handelswijze. Dat brengt tevens een risico met zich mee. Er kan een concurrentiestrijd ontstaan tussen organisaties in dezelfde arbeidsmarktregio om opdrachten van werkgevers binnen te halen. De overheid concurreert dan feitelijk met zichzelf, met publieke middelen. Dat betekent een neerwaartse druk op de tarieven die aan werkgevers in rekening worden gebracht, tot zelfs onder de kostprijs van arbeid. De kostprijs van arbeid is in dit verband het deel van het minimumloon dat iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt zelfstandig zou kunnen verdienen, uitgedrukt in een loonwaardepercentage.

Deze concurrentie betekent dat het voor opdrachtgevers lonend kan zijn te gaan 'shoppen' door bij verschillende organisaties in een arbeidsmarktregio een opdracht aan te bieden en te kijken waar de laagste prijs geboden wordt. Eventuele tekorten die de uitlenende organisaties hierdoor krijgen worden opgevangen door de subsidie en door de verplichtingen van gemeenten om tekorten in samenwerkingsverbanden aan te zuiveren. In feite is er dan sprake van concurrentie tussen (semi-)overheidsorganisaties die wordt ondersteund door subsidies uit de publieke middelen. Wij hebben daar ook een aantal voorbeelden van gezien, die we hieronder in geanonimiseerde vorm weergeven.

Voorbeelden

Een drietal (geanonimiseerde) voorbeelden dat we in de praktijk tegenkomen. We hebben ervoor gekozen om die zo algemeen mogelijk te beschrijven zonder concrete rekensommen. De voorbeelden staan ook los van de pilotorganisaties.

1. Groenvoorziening

SW-bedrijf A waarvan gemeente B mede-eigenaar is, verzorgt daar de groenvoorziening. Op enig moment doet gemeente B een aanbesteding. SW-bedrijf Q doet een aanbieding die onder de prijs ligt van SW-bedrijf A en ook onder de prijs van andere aanbestedende partijen. SW-bedrijf Q wint de aanbesteding. SW-bedrijf Q heeft het financieel moeilijk waardoor de deelnemende gemeenten van dat SW-bedrijf een extra bijdrage moeten leveren. Door het contract zal het tekort dat aangevuld moet worden door de deelnemende gemeenten verder oplopen. Door deze aanbesteding zitten de medewerkers van SW-bedrijf A zonder werk. Dit kost de deelnemende gemeenten – ook gemeente B – geld. Omdat de financiering groenvoorziening uit een ander budget komt, merkt de directeur groenvoorziening hier niets van.

2. Inpakken snoepzakjes

Tegen de Sinterklaas periode gaat snoepjasfabrikant H te B op zoek naar een partij die grote balen wil ompakken naar kleine snoepzakjes. Een aantal SW-bedrijven wordt bezocht en een paar bedanken voor de eer. Zij kunnen de business case niet maken: niet rendabel genoeg. Uiteindelijk vindt het bedrijf een SW-bedrijf bereid de opdracht te aanvaarden. De vraag is of met de afgesproken prijs loonkosten kunnen worden gedekt of dat het verschil in betaalde en werkelijke loonkosten worden gedekt door de SW-subsidie.

3. Wasserij

Een wasserij is op zoek naar arbeidskrachten en komt uit bij een SW-bedrijf. In de businesscase wordt gesteld dat de productiewaarde van de SW-medewerkers 80% van regulier zou moeten bedragen. Uitgaande van de SW-subsidie van € 25.000 is de business case rond. Echter, als we 80% van het WML toerekenen aan de exploitatie, dan zou de wasserij niet akkoord gaan. De business case is alleen rond omdat rekening wordt gehouden met de SW-subsidie. Opvallend was ook dat bij inzet van mensen op basis van de regels van de Participatiewet, de rendementen sterk zouden dalen. Toch is de opdracht uiteindelijk doorgegaan.

Deze voorbeelden laten zien dat er andere afwegingen plaatsvinden dan puur bedrijfseconomische op basis van de Participatiewet. Afwegingen die ertoe kunnen leiden dat er onnodig publieke middelen worden ingezet.

Conclusie

Het Breed Offensief van staatssecretaris Van Arkel dat sturen op loonwaarde een prioriteit heeft gemaakt, heeft als doel een eind te maken aan de in de voorbeelden beschreven vormen van kruissubsidiëring. Gemeenten hebben via de Participatiewet en de Wmo de mogelijkheid sturing te geven aan uitvoerende organisaties en zo de onderlinge concurrentie te elimineren. De praktijk laat zien dat die mogelijkheid niet ten volle wordt benut.

Daar waar een grote mate van eenheid is in de bestuurlijke en organisatorische context, zoals in de arbeidsmarktregio Drechtsteden, zien we dat ook de visie en de denk- en handelswijze van de diverse organisaties veel beter op elkaar zijn afgestemd en er slechts beperkt of niet onderling wordt geconcurrereerd. Bij een toename van de versnippering op bestuurlijk en organisatorisch niveau merken we ook een toename van onderling afwijkende denk- en handelswijzen en een grotere interne concurrentie.

Dat pleit ervoor opnieuw te kijken naar de regio-indelingen op verschillende terreinen en beleidsvelden. Vormen de huidige indelingen een lust of een last waar het gaat om samenwerking, coördinatie en afstemming? En hoe moeten we kijken naar nieuwe regio-indelingen, die ongetwijfeld weer ergens gemaakt gaan worden? Het vraagt bestuurlijke moed jezelf deze vragen te stellen en te handelen naar de antwoorden. Zeker als dat betekent dat het beter is uit een samenwerkingsverband te treden en aan te sluiten bij een ander verband dat leidt tot meer congruente samenwerkingen op belangrijke beleidsterreinen.