

Vergaderjaar 2021–2022

35 644

Initiatiefnota van de leden Jasper van Dijk en Peters over «Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf; op naar een gerevitaliseerde Sociale Werkvoorziening»

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2022

Vorig jaar heeft uw Kamer moties van de leden Slootwegen en Van Kent (Kamerstuk 35 644, nr. 6) en van de leden Ceder en Palland aangenomen (Kamerstuk 35 925 XV, nr. 63). In deze brief ga ik in op de wijze waarop deze moties zijn uitgevoerd.

Afdoening motie Kamerstuk 35 644, nr. 6 van het lid Van Kent over de financiële afhankelijkheid van re-integratietrajecten

De motie van het lid Van Kent verzoekt de regering om te onderzoeken in hoeverre sociaal ontwikkelbedrijven dan wel gemeentelijke re-integratiebedrijven financieel afhankelijk zijn van productiewerk in re-integratietrajecten. Zoals mijn voorganger in oktober van vorig jaar per brief (Kamerstuk 35 644, nr. 13) met uw Kamer communiceerde, is het onderzoek in handen gelegd van onderzoeksbureau Berenschot. De opzet van het onderzoek heeft uw Kamer vorig jaar ontvangen (bijlage bij Kamerstuk 35 644, nr. 13).

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport van Berenschot aan¹. In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies uit het rapport. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep met vertegenwoordigers van Cedris, Divosa en de VNG.

Hoofdconclusie: geen financiële afhankelijkheid

Conform de motie van de leden Slootwegen en Van Kent, was de hoofdvraag uit het onderzoek of en in hoeverre sociaal ontwikkelbedrijven financieel afhankelijk zijn van verdiensten uit productiewerk in re-integratietrajecten.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Uit het onderzoek blijkt dat sociaal ontwikkelbedrijven niet financieel afhankelijk zijn van verdiensten uit productiewerk in re-integratietrajecten. Het rapport stelt vast dat bij productiewerk in re-integratietrajecten, de totale gemiddelde bedrijfskosten van sociaal ontwikkelbedrijven hoger zijn dan de bedrijfsopbrengsten.

Naar inschatting realiseren productieactiviteiten uit re-integratietrajecten ongeveer € 11,1 miljoen euro omzet voor sociaal ontwikkelbedrijven. Dat is circa 1,4% van de totale omzet. De bedrijfskosten om re-integratietrajecten te faciliteren bedragen circa € 29,3 miljoen euro. Dit betekent dat zonder gemeentelijke bijdrage de opbrengsten uit productiewerk in re-integratietrajecten per saldo niet voldoende zijn om tot een positief resultaat te komen.

Overige bevindingen

Om een beter beeld te krijgen van productiewerk in re-integratietrajecten, is in het onderzoek gekeken naar de aard en de omvang van re-integratietrajecten. Hieronder licht ik een tweetal bevindingen en een aandachtspunt uit.

Het doel van productiewerk in re-integratietrajecten

Het hoofddoel van re-integratietrajecten is dat mensen uitstromen naar werk. Productieactiviteiten binnen re-integratietrajecten zijn een middel om werkroute en werknemersvaardigheden op te doen. Daarom wordt binnen re-integratietrajecten met productieactiviteiten een deel van de uren in deze trajecten besteed aan zaken als coaching of scholing. Van de gemiddeld 22 uren per werkweek per traject, wordt gemiddeld 76% besteed aan productiewerk en het overige deel aan zaken als coaching en scholing. Uiteraard verschilt de verdeling per individu.

Naar inschatting worden op dit moment zo'n 13.500 re-integratietrajecten met productiewerk uitgevoerd. Van de deelnemers aan deze trajecten is 94% uitkeringsgerechtigd, 6% is niet-uitkeringsgerechtigd.

Duur en effectiviteit van re-integratietrajecten

Het onderzoek laat zien dat ruim 38% van de re-integratietrajecten binnen 3 maanden wordt afgerond. In nog een keer 38% van de gevallen duren trajecten maximaal 6 maanden. 18% van de trajecten duurt 6 tot 12 maanden en in 5% van de gevallen duren trajecten langer dan 12 maanden. In deze laatste categorie gaat het om mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep duurt het – wegens de grote afstand tot de arbeidsmarkt – soms langer om een passende baan te vinden. Daarom wordt er soms voor gekozen om het re-integratietraject te verlengen in plaats van te beëindigen.

52% van de deelnemers aan re-integratietrajecten stroomt uit naar betaald werk. Wanneer ook deelnemers worden meegerekend die na een eerste traject een vervolgetraject volgen, dan is het uitstroompercentage, ongeveer 61%.

Constante aandacht voor spanning is van belang

Het productiewerk in re-integratietrajecten is bedoeld om mensen werkfit te maken, zodat ze uiteindelijk de stap naar betaald werk kunnen zetten. Tegelijkertijd hebben sociaal ontwikkelbedrijven van gemeenten de opdracht om zo kosteneffectief mogelijk te werken. Berenschot constateert dat deze doelstellingen in de praktijk met elkaar kunnen schuren

waardoor op de werkvloer een prikkel kan ontstaan om een hoogproductieve deelnemer langer dan nodig in een re-integratietraject te houden.

Ik vind het belangrijk dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zich goed van deze mogelijke spanning bewust zijn. En dat zij in hun uitvoeringsprocessen goede waarborgen hebben waarmee deze prikkel wordt vermeden. Berenschot heeft in het onderzoeksrapport enkele concrete handvatten geformuleerd, die gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kunnen helpen om op deze spanning te sturen. Ik zal het onderzoeksrapport en specifiek de genoemde handvatten dan ook onder de aandacht brengen van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven.

Tenslotte

Dit onderzoek sterkt mijn beeld dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op een goede manier uitvoering geven aan re-integratietrajecten als middel om de baankansen van mensen te vergroten. Ook VNG, Cedris en Divosa onderschrijven dit beeld en herkennen zich in de conclusies uit het rapport. Met VNG, Cedris en Divosa heb ik afgesproken om gezamenlijk de vinger aan de pols te houden om de uitvoering van re-integratietrajecten goed te blijven monitoren. Ik wil samen met hen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven aansporen om aandacht te houden voor de spanning die ik hierboven beschrijf.

Afdoening motie Kamerstuk 35 925 XV, nr. 63 van de leden Ceder en Palland over de rol van sociaal ontwikkelbedrijven

De motie van de leden Ceder en Palland roept de regering op om in overleg te treden met gemeenten, Regionale Mobiliteitsteams en sociaal ontwikkelbedrijven om te bezien of en hoe de sociaal ontwikkelbedrijven een grotere rol kunnen spelen bij het aan het werk helpen van mensen die nu aan ze zijlijn van de arbeidsmarkt staan, met behulp van de middelen uit het aanvullend sociaal pakket.

Omdat de verkenning die naar aanleiding van de motie van de leden Ceder en Palland heeft plaatsgevonden zich ook richtte op de toekomst van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, geef ik hiermee ook invulling aan mijn toezegging tijdens het commissiedebat op 23 februari 2022 aan het lid Léon de Jong, om met gemeenten, sociale partners en sociaal ontwikkelbedrijven in gesprek te gaan over de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven (Kamerstuk 34 352, nr. 232).

Aanpak

Zoals de motie van de leden Ceder en Palland vraagt, is breed onder gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en Regionale Mobiliteitsteams (RMT's) verkend welke eventuele kansen er zijn om – met behulp van middelen uit het aanvullend sociaal pakket – meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen via sociaal ontwikkelbedrijven. Hiertoe zijn de volgende stappen gezet:

- Er zijn gesprekken gevoerd met VNG, Cedris en Divosa.
- Er is een schriftelijke uitvraag gedaan onder alle sociaal ontwikkelbedrijven. Hier hebben 46 sociaal ontwikkelbedrijven op gereageerd.
- Er is een schriftelijke uitvraag gedaan onder alle RMT's. Hier hebben 13 RMT's op gereageerd.
- Er zijn verdiepende gesprekken gevoerd met sociaal ontwikkelbedrijven, gemeenten, UWV en met nagenoeg alle RMT-coördinatoren.

Bij de uitvraag onder sociaal ontwikkelbedrijven en tijdens de gesprekken met VNG, Cedris, Divosa, gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven is

– breder dan de reikwijdte van het aanvullend sociaal pakket – stilgestaan bij de ontwikkeling van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven én de kansen en bedreigingen die zij voor de toekomst zien. De uitkomsten uit bovengenoemd proces zijn vervolgens ter gezamenlijke duiding besproken in een overleg tussen VNG, Divosa, Cedris en het Ministerie van SZW.

Bevindingen

Op basis van de uitgevoerde verkenning kom ik tot een aantal bevindingen. Ik licht ze in deze brief toe:

1. Een meerderheid van de sociaal ontwikkelbedrijven levert al een bijdrage om – met behulp van de middelen uit het aanvullend sociaal pakket – meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen.
2. In verschillende regio's is er nauwe samenwerking tussen RMT's en sociaal ontwikkelbedrijven. Waar dat niet het geval is, is het aan gemeenten om hier waar gewenst verandering in aan te brengen. Gemeenten ervaren genoeg ruimte om dit zo nodig te doen.
3. Daar waar de middelen uit het aanvullend sociaal pakket onderbenut zijn, komt dit allereerst doordat de omvang van de doelgroep kleiner is gebleken dan aanvankelijk verwacht. Dit valt deels te verklaren door het feit dat de werkloosheid als gevolg van de steunmaatregelen tijdens de coronacrisis veel lager was dan verwacht, ook onder de specifieke doelgroep van de sociaal ontwikkelbedrijven. Daarnaast geldt dat de dienstverlening van de RMT's aanvullend moet zijn. Veel mensen die onverhoopt toch hun baan zijn verloren kunnen met het reguliere instrumentarium van gemeenten en UWV voldoende worden ondersteund om nieuw werk te vinden.
4. Een deel van de middelen uit het aanvullend pakket zijn vrij besteedbaar aan gemeenten beschikbaar gesteld. Die middelen kunnen gemeenten naar eigen inzicht benutten en dus ook al worden ingezet voor de dienstverlening van sociaal ontwikkelbedrijven.
5. Bij sociaal ontwikkelbedrijven bestaan zorgen over de toekomst van hun infrastructuur. Veelal hebben gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven al een proces lopen of in voorbereiding om de toekomstperspectieven te verkennen.
6. De verkenning die in het licht van de motie van de leden Ceder en Palland is gevoerd, is een belangrijke opmaat naar verdere gesprekken met gemeenten en de sector over de toekomst van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven.

Aanvullend sociaal pakket

Om de effecten van de corona-maatregelen te dempen, heeft het kabinet in 2020 een omvangrijk steun- en herstelpakket beschikbaar gesteld om de economie en arbeidsmarkt te ondersteunen. Om meer mensen aan het werk te helpen, heeft het kabinet binnen dit pakket onder andere € 240 miljoen beschikbaar gesteld om de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden op peil te houden en te intensiveren. Gemeenten kunnen een deel van deze middelen desgewenst gebruiken om mensen aan het werk te helpen via de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. In 2020 ging het om aanvullende middelen van € 40 miljoen. In 2021 ging het om € 140 miljoen. En in 2022 gaat het om € 60 miljoen.

Ook is in totaal € 36 miljoen beschikbaar gemaakt voor specifiek mensen met een arbeidsbeperking. Dit gebeurde als onderdeel van de middelen voor de RMT's en het ontschot budget in het kader van een tijdelijke impuls banenafpraak, waarmee de aanvullende mogelijkheid bestaat om

mensen uit de doelgroep banenafpraak werkfit te houden via de sociale infrastructuur.

Uitkomsten van de uitgevoerde verkenning

Hieronder treft u de belangrijkste bevindingen uit de verkenning die op grond van de motie van de leden Ceder en Palland is uitgevoerd.

Betrokkenheid sociaal ontwikkelbedrijven bij crisisdienstverlening

Uit de verkenning blijkt dat een meerderheid van de sociaal ontwikkelbedrijven al een bijdrage levert om met behulp van de middelen uit het aanvullend sociaal pakket meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Zo werken RMT's en sociaal ontwikkelbedrijven in verschillende regio's al samen of wordt er een samenwerking tot stand gebracht. In sommige regio's is nog géén sprake van samenwerking. Van de 46 sociaal ontwikkelbedrijven die op een schriftelijke uitvraag van het Ministerie van SZW hebben gereageerd:

- geeft 59% aan betrokken te zijn bij zowel het RMT als de uitvoering van de impuls banenafpraak.
- zegt 21% aan wél betrokkenheid te hebben bij de impuls banenafpraak en niet betrokken te zijn bij het RMT.
- heeft 20% geen betrokkenheid bij zowel het RMT als de uitvoering van de impuls banenafpraak.

Van de 13 RMT's die op de schriftelijke uitvraag hebben gereageerd geeft driekwart aan een actieve samenwerking met één of meer sociaal ontwikkelbedrijven te hebben. De verdiepende gesprekken die met nagenoeg alle RMT's, gemeenten, UWV, Cedris, VNG en Divosa zijn gevoerd bevestigen bovenstaande bevindingen.

Beroep op crisisdienstverlening

De middelen uit het aanvullend sociaal pakket voor crisisdienstverlening RMT's en de impuls banenafpraak zijn bedoeld voor mensen die *sinds de aanvang van de coronacrisis* werkloos zijn geworden of werkloos dreigden te raken. Onder de crisisdienstverlening vallen geen reguliere diensten, activiteiten en instrumenten die gemeenten en UWV kunnen inzetten om mensen aan het werk te helpen. Het gaat dus om aanvullende inspanningen voor zover reguliere dienstverlening niet beschikbaar, toereikend of passend is.

Naar aanleiding van de motie van het lid Maatoug c.s.², wordt op dit moment aanpassing van regelgeving voorbereid, zodat de aanvullende dienstverlening van RMT's voor alle doelgroepen kan worden ingezet.

Beperkt gebruik

Uit de uitgevoerde verkenning blijkt dat tot dusverre een beperkt aantal mensen aanspraak heeft gemaakt op deze crisisdienstverlening. Omdat veel mensen met de bestaande dienstverlening konden worden ondersteund, werd minder dan verwacht een beroep gedaan op de aanvullende dienstverlening van RMT's. Ook blijkt dat de gevolgen voor de mensen uit de doelgroep banenafpraak die aan het werk waren, relatief zijn meegevallen. Dit maakt dat ook het gebruik van de tijdelijke impuls banenafpraak beperkt is gebleven.

² Kamerstuk 35 925 XV, nr. 61.

Ruimte voor gemeenten om eigen keuzes te maken

Gemeenten en RMT's ervaren genoeg ruimte om binnen de kaders van het aanvullend sociaal pakket, afspraken te maken over eventuele extra inzet van sociaal ontwikkelbedrijven wanneer zij dit nodig achten. Hier is volgens gemeenten geen herbestemming van middelen voor nodig.

Financiële aspecten

De middelen uit het aanvullend sociaal pakket zijn aan verschillende organisaties toegekend. Zo hebben gemeenten in 2022 € 60 miljoen euro ontvangen om hogere instroom in de bijstand op te vangen en om de dienstverlening te intensiveren. Voor de crisisdienstverlening via de RMT's is daarnaast in 2022 € 107 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan € 9,75 miljoen voor dienstverlening werkfitbehoud vanuit de impuls banenafpraak. Deze middelen zijn beschikbaar voor de samenwerkende partijen in de RMT's, de sociale partners, UWV en gemeenten.

De middelen die uit het aanvullend sociaal pakket aan gemeenten zijn toegekend, zijn vrij besteedbaar. Gemeenten mogen zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden, dus ook aan de dienstverlening van de sociaal ontwikkelbedrijven. Met uitzondering van middelen die aan gemeenten zijn uitgekeerd, vloeien volgens de begrotingsregels de overige niet-bestede middelen uit het aanvullend sociaal pakket terug in de schatkist.

Opmaat naar een gesprek over de toekomst van de sw-infrastructuur

Hoewel veel gemeenten de sociaal ontwikkelbedrijven belangrijk vinden om een inclusieve arbeidsmarkt te bereiken, hebben steeds meer sociaal ontwikkelbedrijven zorgen over het feit dat de instroom van mensen die onder de Participatiewet vallen, niet in gelijke verhouding staat tot uitstroom van Wsw'ers uit sociaal ontwikkelbedrijven. Zo is in de periode 2015–2020 het aantal Wsw-ers met 31.500 gedaald en staat hier een instroom van 18.300 personen uit overige doelgroepen tegenover. Dit leidt tot een kleinere rol en lagere inkomsten voor sociaal ontwikkelbedrijven die de borging van de infrastructuur op termijn nadelig zou kunnen beïnvloeden.

Het financiële netto resultaat van de Wsw-uitvoering bedroeg volgens de sectorinformatie van Cedris voor alle bedrijven in 2020 132 miljoen euro negatief. Hoewel het financiële resultaat van sociaal ontwikkelbedrijven voor sec de uitvoering van de Wsw steeds gunstiger wordt en de verwachting is dat er vanaf 2024 overschotten op de Rijkssubsidie voor de Wsw ontstaan, zijn er bij sociaal ontwikkelbedrijven zorgen over de middellange en lange termijn. Uit de verkenning blijkt dat veel gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven – wanneer er zorgen zijn over de borging van de sociale infrastructuur – al een proces hebben lopen of aan het voorbereiden zijn om zo te komen tot gezamenlijk beeld van de toekomst en de daaruit voortvloeiende consequenties. Dit is belangrijk want uiteindelijk is het primair aan gemeenten om te bepalen welke rol deze sociaal ontwikkelbedrijven moeten hebben bij het leveren van een bijdrage aan de baankansen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij bestaat niet één model om succesvol te kunnen zijn.

Zo kiezen gemeenten soms voor een gehele of gedeelte fusie tussen het sociaal ontwikkelbedrijf en de gemeentelijke sociale dienst. Bij een andere keuze treden gemeenten bijvoorbeeld uit een Gemeenschappelijke Regeling (GR), maar blijven zij via een inkooprelatie wel diensten van het sociaal ontwikkelbedrijf afnemen. Ik interpreteer veranderingen van deze

aard als noodzakelijk om de Participatiewet op een goede wijze uit te kunnen voeren en om sociaal ontwikkelbedrijven om te vormen tot nieuwe organisaties. Soms zijn deze keuzes gericht op een verbetering van de bedrijfsvoering en daarmee op het verbeteren van de financiële prestaties, waarbij het gewenste ondersteuningsaanbod beschikbaar blijft. Het is belangrijk dat gemeenten daar ook aandacht voor hebben.

Ik vind het belangrijk dat invulling wordt gegeven aan een toekomstgerichte ontwikkeling van de sector. De komende tijd zal ik verder met gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven, Cedris, Divosa en VNG bespreken hoe de bestuurlijke en feitelijke positionering van sociaal ontwikkelbedrijven zich ontwikkelt, hoe zij de toekomst van sociaal ontwikkelbedrijven voor zich zien en welke maatregelen er nodig zijn voor een toekomstbestendige sociale infrastructuur. Hiermee geef ik tevens invulling aan de motie van het lid Ceder (Kamerstuk 34 352, nr. 245), die uw Kamer recent heeft aangenomen.

In de motie is verzocht om de Kamer voor het zomerreces het onderzoek naar welke maatregelen er nodig zijn voor toekomstbestendige sociaal ontwikkelbedrijven te sturen. Ik zal uw Kamer over de wijze waarop ik de motie van het lid Ceder uit ga voeren voor het zomerreces informeren. Dat biedt mij de gelegenheid het in de motie gevraagde onderzoek met betrokken partijen zorgvuldig voor te bereiden. In de brief die ik uw Kamer voor het zomerreces stuur, geef ik ook inzicht in wanneer u het gevraagde beeld van handelingsperspectieven kunt verwachten. Uiteraard is het mijn doelstelling dit beeld zo snel als mogelijk aan uw Kamer te presenteren.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten