

MEER WERK MINDER BIJSTAND?

Een haalbaarheidsonderzoek naar
de loonkostensubsidie MWMB in
Noord-Holland

- eindrapport -

drs. A. Berkhout
drs. L. Mallee
drs. J.E. Soethout

Amsterdam, februari 2007
Regioplan publicatienr. 1509

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
Provincie Noord-Holland.

VOORWOORD

Er zijn veel verschillende varianten van loonkostensubsidies mogelijk om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken een bijstandsgerechtigde in dienst te nemen. In een relatief nieuwe variant worden loonkostensubsidies ingezet onder de voorwaarde dat als de inzet van de subsidieerde bijstandsgerechtigde leidt tot een hogere productie, de subsidie afneemt. Deze variant wordt aangeduid met de naam 'meer werk, minder bijstand' (MWMB). In opdracht van de provincie Noord-Holland heeft Regioplan Beleidsonderzoek geïnterviewd in hoeverre en onder welke voorwaarden werkgevers en gemeenten in Noord-Holland behoefte hebben aan een dergelijke regeling.

Voor u ligt het rapport van het onderzoek. Het is tot stand gekomen dankzij de hulp van informanten die ons te woord hebben gestaan in interviews of een internetenquête hebben ingevuld. Het Prohef Informatiecentrum Nederland heeft ons geadviseerd en bijgestaan bij het correct beschrijven van de beoogde subsidieregeling. Door de provincie Noord-Holland zijn wij op plezierige en ondersteunende wijze begeleid bij het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Marieke Blommesteijn, Luuk Mallee en Jorien Soethout. De projectleiding was in handen van Bram Berkhout. De layout van dit rapport is verzorgd door Leonie Jansen.

Amsterdam, februari 2007
Bram Berkhout, projectleider

INHOUDSOPGAVE

1	Meer werk minder bijstand in Noord-Holland	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	Achtergrond.....	1
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen.....	2
1.4	Onderzoeksaanpak.....	3
1.5	Leeswijzer	6
2	MWMB en de theorie	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Meer werk minder bijstand	7
2.3	Theorie loonkostensubsidies	9
2.4	Wetenschappers over MWMB	11
2.5	Conclusie	13
3	MWMB en de praktijk	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Praktijkervaringen Prohef.....	15
3.3	Praktijkervaringen MWMB	17
3.4	Succesfactoren	19
4	Toepassing MWMB in Noord-Holland.....	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Gemeenten	21
4.3	Werkgevers	24
4.4	Tot slot	26
5	Conclusie en opties voor vervolg MWMB	27
5.1	Inleiding.....	27
5.2	Hoofdconclusie uit het onderzoek.....	27
5.3	De opties	27
5.4	Tot slot	32

1 MEER WERK MINDER BIJSTAND IN NOORD-HOLLAND

1.1 Inleiding

Om werk te kunnen 'nemen', moet het ook worden 'gegeven'! Dit algemene statement valt ook goed te vertalen naar het beleid van gemeenten om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen. Dit lukt namelijk alleen als werkgevers bijstandsgerechtigden werk geven. Om meer bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen, is het dan ook nodig dat meer werk wordt gegeven.

Om te bereiken dat er meer werk gegeven wordt aan bijstandsgerechtigden, zouden gemeenten werkgevers hiertoe meer moeten prikkelen. Het bieden van loonkostensubsidies is een gebruikelijke manier om dit te doen. Door subsidies worden de loonkosten verlaagd, waardoor deze sneller worden terugverdiend. Het wordt daardoor ook aantrekkelijker om minder productieve werknemers in dienst te hebben of minder lonende activiteiten te blijven uitvoeren. Onderzoek maakt duidelijk dat hierdoor meer werk wordt gecreëerd of blijft bestaan.

Loonkostensubsidies zijn er in alle soorten en maten (geweest). Een voor de gemeenten relatief nieuwe variant is die waarbij loonkostensubsidies worden ingezet onder de voorwaarde dat als de inzet van de subsidieerde bijstandsgerechtigde leidt tot een hogere productie, een deel van de subsidie moet worden terugbetaald. Deze variant wordt aangeduid met de naam 'meer werk, minder bijstand' (in het vervolg MWMB-subsidies).

De provincie Noord-Holland is voornemens MWMB-subsidies onder gemeenten en bedrijven te gaan promoten. Of en onder welke voorwaarden dit zinvol is, heeft zij laten onderzoeken door RegioPlan Beleidsonderzoek. In dit rapport doen wij verslag.

1.2 Achtergrond

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 zijn de rijksregelingen voor gesubsidieerde arbeid (id en WIW) afgeschaft en hebben gemeenten de ruimte gekregen om zelf gemeentelijke vormen van loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid in te voeren om werk te creëren voor bijstandsgerechtigden. Omdat het ministerie van SZW tegelijkertijd een aanzienlijke bezuiniging heeft doorgevoerd op het budget van waaruit de gesubsidieerde banen moesten worden gefinancierd (het zogenoemde Werkdeel; W-deel), stonden gemeenten voor de opgave om het aantal gesubsidieerde banen flink terug te dringen. Gemiddeld zijn de gemeenten hierin uitstekend geslaagd. Immers, vooraf werd vooral gevreesd dat het beslag van de gesubsidieerde banen op het W-deel zo groot zou worden dat

verder nauwelijks re-integratie kon worden ingezet. Na twee jaar blijkt echter dat de meeste gemeenten veel geld overhouden uit het W-deel. Gemeenten hebben daardoor meer financiële ruimte om bijvoorbeeld aan de hand van loonkostensubsidies werkgevers te stimuleren meer werk te bieden aan bijstandsgerechtigden. Daarnaast kunnen gemeenten de gelden die ze besparen als uitkeringsgerechtigden uitstromen, ook inzetten om dit soort loonkostensubsidies te financieren. De regels die het rijk stelt aan de inzet van het zogenoemde Inkomensdeel (I-deel) laten dit toe.

Het voorgaande maakt duidelijk dat gemeenten, zowel op basis van wet- en regelgeving als financieel, onder de WWB meer ruimte hebben om aan de hand van loonkostensubsidies werk te creëren voor hun werkzoekenden. Steeds meer gemeenten zetten in de praktijk het instrument van de loonkostensubsidie dan ook in. De prikkel om dit te doen is ook groot. De financieringssystematiek van de WWB prikkelt gemeenten namelijk om bijstandsgebruik zo veel mogelijk te beperken. Lukt het gemeenten niet om hierin succesvol te zijn, dan lopen ze het risico niet uit te komen met het objectief vastgestelde budget dat het rijk hen jaarlijks voor bijstandsverlening verstrekt.

Het feit dat steeds meer gemeenten loonkostensubsidies inzetten om werk te creëren voor bijstandsgerechtigden, betekent niet dat het instrument overal dezelfde architectuur heeft. Uit een recent door RegioPlan uitgevoerd onderzoek naar loonkostensubsidies¹ blijkt bijvoorbeeld dat er verschillende varianten in omloop zijn. Er is veel verscheidenheid met betrekking tot de hoogte van het subsidiebedrag en of er wel of niet in alle gevallen met een vast subsidiebedrag wordt gewerkt. Van de varianten waarin loonkostensubsidies worden ingezet, zijn de MWMB-subsidies die de provincie Noord-Holland wil gaan promoten, waarschijnlijk wel de meest bijzondere. In paragraaf 2.2 gaan we nader op deze regeling in.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek naar de mogelijke toepassing van de MWMB-subsidies in Noord-Holland is het inzicht krijgen in:

‘De standpunten, het draagvlak en de wensen van de verschillende betrokken partijen ten aanzien van de loonkostensubsidie MWMB.’

Deze doelstelling is vertaald in de volgende zes concrete onderzoeksvragen:

1. Welke voor- en nadelen heeft de loonkostensubsidie MWMB in theorie ten opzichte van andere varianten van loonkostensubsidie? Hoe zouden deze nadelen in theorie kunnen worden ondervangen?

¹ Diepen, P. van en L. Mallee. *Evaluatie werking loonkostensubsidies gemeente Utrecht*, Amsterdam, oktober 2006.

2. Welke voor- en nadelen heeft de loonkostensubsidie MWMB in de praktijk ten opzichte van andere varianten van loonkostensubsidie? Hoe worden deze nadelen in de praktijk ondervangen?
3. Welk standpunt nemen belangenbehartigers van gemeenten en werkgevers in ten aanzien van de loonkostensubsidie MWMB?
4. Welk draagvlak bestaat er bij relevante partijen in Noord-Holland ten aanzien van de loonkostensubsidie MWMB?
5. Welke wensen hebben bedrijven en gemeenten ten aanzien van promotieactiviteiten voor de loonkostensubsidie MWMB?
6. Wat leert de beantwoording van de vragen 1 tot en met 5 ons over de manier waarop de provincie de loonkostensubsidie MWMB zou kunnen of moeten promoten?

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.3 te beantwoorden, is in de periode vanaf week 46 (2006) tot en met week 4 (2007) een aantal onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd. Deze werkzaamheden laten zich als volgt indelen:

- I Theoretische analyse loonkostensubsidie MWMB
- II Praktijkanalyse loonkostensubsidie MWMB
- III Standpuntanalyse
- IV Onderzoek onder potentiële gebruikersgroep

In het vervolg van deze paragraaf werken we alle vier onderdelen kort uit, en gaan we aan het eind van deze paragraaf in op de betrokkenheid van het Prohef Informatiecentrum Nederland (PIN) bij de uitvoering van ons onderzoek.

Ad I Theoretische analyse loonkostensubsidie MWMB

Het doel van dit onderdeel was het nog eens op een rij zetten van welke voor- en nadelen er in theorie zijn bij het inzetten van de MWMB-subsidie.

Ten behoeve van de analyse is relevante theoretische literatuur bestudeerd en hebben we drie wetenschappers telefonisch geïnterviewd over de vraag wat de theorie van loonkostensubsidies zegt over de werking van MWMB.

We hebben de volgende wetenschappers gesproken: prof. dr. Piet van Elswijk van de Universiteit van Amsterdam en bedenker van het MWMB-instrument, prof. dr. Arie Glebbeek van de Universiteit van Groningen en prof. dr. Jules Teeuwes van de Universiteit van Amsterdam.

Ad II Praktijkanalyse loonkostensubsidie MWMB

Het doel van de praktijkanalyse was het achterhalen van welke voor- en nadelen zich voordoen bij de toepassing van de loonkostensubsidie MWMB in

de praktijk. Door het gebrek aan praktijkervaringen met MWMB is vooral nagegaan waardoor dit te verklaren is.

De praktijk van het werken met de loonkostensubsidie MWMB (of vergelijkbare subsidies op basis van Prohef) is allereerst vastgesteld door hierover, voor zover beschikbaar, documenten te bestuderen. Aanvullend hierop is, hoofdzakelijk telefonisch, gesproken met partijen die in 2004 betrokken waren bij een initiatief van provincie Friesland om daar met MWMB-subsidies van start te gaan. Er is gesproken met de projectleider van destijds, met vijf gemeenten en met een bedrijf dat gepoogd heeft met MWMB-subsidies te gaan werken. Ook hebben we de projectleider face-to-face geïnterviewd van het re-integratiebedrijf TnA dat betrokken was bij een experiment in de provincie Groningen waarin een met MWMB te vergelijken subsidie is ingezet.

Ad III Standpuntanalyse MWMB

Het doel van de standpuntenanalyse was het vaststellen van het standpunt over de MWMB-subsidie bij partijen die landelijk of in de regio betrokken of belanghebbend zijn bij de bijstandsverlening door gemeenten en de werking van de arbeidsmarkt. Ook is de partijen gevraagd zich uit te spreken over de rol die de provincie zou moeten of kunnen vervullen bij het promoten van de MWMB-subsidies.

Om hun standpunten op te tekenen, hebben we met de volgende partijen een telefonisch interview gehouden:

- Provincie Noord-Holland
- Raad voor Werk en Inkomen
- Divosa
- VNG
- MKB Nederland
- VNO-NCW
- Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord
- Stichting Poortwachter

Het ministerie van Economische Zaken is ook benaderd om hun standpunt te vernemen. Een woordvoerder van het ministerie heeft echter aangegeven hierover geen uitspraken te kunnen of willen doen.

Ad IV Onderzoek onder potentiële gebruikersgroep

Het laatste onderdeel van het onderzoek had ten doel om bij gemeenten en bij werkgevers in Noord-Holland vast te stellen of zij de beoogde variant van loonkostensubsidie zien zitten. Daarnaast wilden wij van hen horen welke rol zij voor de provincie zien bij het promoten van MWMB.

Voor dit deel van het onderzoek zijn in eerste instantie alle 61 gemeenten in Noord-Holland benaderd om een korte webenquête in te vullen. Ook is een aselecte steekproef van 40 werkgevers benaderd met een andere web-enquête. Op beide enquêtes bleef de respons achter bij de verwachtingen en

om die reden is erop nagebeld. Daarnaast heeft de stichting Poortwachter-centrum nog een aantal van de werkgevers waarmee zij contacten heeft, benaderd om de enquête in te vullen. Uiteindelijk hebben zeventien gemeenten en zes bedrijven de enquête ingevuld. Zeven werkgevers die bij het nabellen aangaven niet de enquête te willen invullen, hebben we wel nog een aantal kernvragen telefonisch kunnen voorleggen. Ter aanvulling op de resultaten uit de webenquête hebben we met twee werkgevers en met vier gemeenten² een wat uitgebreider telefonisch interview afgenomen.

De respons blijkt in absolute aantallen laag te zijn. Wat betreft de gemeenten geldt echter dat alle 61 Noord-Hollandse gemeenten zijn betrokken in het onderzoek en dat een deel van deze gemeenten samenwerkingsverbanden is aangegaan. Dit betekent dat de respons voor een grotere groep gemeenten geldt dan uit het absolute aantal respondenten blijkt.

Wat betreft de werkgevers betekent de lage respons dat de analyse op basis van hun antwoorden als indicatief gezien moet worden. Door te spreken met organisaties die grote aantallen werkgevers in Noord-Holland vertegenwoordigen, zijn de analyses echter breder ondersteund. De lage respons onder werkgevers kan overigens deels verklaard worden uit het feit dat zij niet direct per e-mail benaderd konden worden voor deelname aan de webenquête.

Betrokkenheid PIN

Het PIN, de bedenkers van de subsidie MWMB, heeft een actieve betrokkenheid gehad bij de uitvoering van ons onderzoek. Deze betrokkenheid bestond uit:

- Becomentariëren onderzoeksplan.
- Diepte-interview met de secretaris van de stichting (de heer Peter Voogt).
- Becomentariëren van toelichtingen over de regeling voor gemeenten en de werkgevers.³
- Deelname aan een zogenoemde 'benen op de tafel'-bijeenkomst met de opdrachtgever na afloop van het veldwerk.

De laatste activiteit, de 'benen op de tafel'-bijeenkomst, had ten doel om in gezamenlijkheid tot een eindoordeel en visiebepaling te komen over wat de provincie naar aanleiding van de resultaten moet gaan doen met de MWMB-subsidies.

² Twee van de geïnterviewde gemeenten hadden wat betreft het re-integratiebeleid een samenwerkingsrelatie met andere gemeenten in Noord-Holland.

³ Ter voorbereiding van onze interviews hebben we onze respondenten telkens deze door het PIN geaccordeerde toelichtingen toegestuurd. Ook zijn deze toelichtingen meegestuurd met de brief aan gemeenten en werkgevers om hen te vragen de webenquête in te vullen.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken.

In de hoofdstukken 2 en 3 geven we respectievelijk de uitkomsten weer uit de theoretische en de praktijkanalyse. Het hoofdstuk 4 bevat het oordeel van gemeenten en werkgevers en hun belangenbehartigers over de wenselijkheid dat de MWMB-regeling door en in de provincie Noord-Holland wordt gepromoot. We sluiten ten slotte af met een hoofdstuk waarin we onze hoofdconclusies formuleren en tot een advies komen voor de provincie.

2 MWMB EN DE THEORIE

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we in paragraaf 2.2 de loonkostensubsidieregeling 'Meer Werk Minder Bijstand' (MWMB). In paragraaf 2.3 gaan we kort in op loonkostensubsidies in het algemeen en hoe deze in theorie zouden moeten werken. In paragraaf 2.4 doen we verslag van drie interviews die wij met wetenschappers hebben gehouden over de theoretische werking van MWMB. Paragraaf 2.5 bevat de conclusies.

2.2 Meer werk minder bijstand

De regeling

'Meer werk minder bijstand' is de naam van een subsidieregeling die gemeenten kunnen toepassen en waarmee bedrijven diensten kunnen aanbieden die niet volledig rendabel zijn. Op deze manier ontstaan 'extra' werkplekken voor mensen met een bijstandsuitkering.

De gemeente betaalt € 3000,- subsidie per kwartaal als een werkgever een bijstandsgerechtigde in dienst neemt tegen het minimumloon. De werknemer is daarmee uit de bijstand. Deze subsidie wordt verminderd met 30 procent heffing over de omzetsijging per *fulltime equivalent* (fte) dat het bedrijf als geheel realiseert. Het gaat dus om een subsidie die varieert van € 3000,- als er geen extra omzet wordt gerealiseerd tot nihil als de werkplek normaal productief blijkt te zijn.

Omdat de brutoloonkosten op minimumloonniveau hoger zijn dan de maximale subsidie, moet de ondernemer zelf ook investeren in de werkplek. Voor de ondernemer geldt dat de werkplek rendabel is als deze circa vijftig procent van de productie oplevert van een normale werkplek. Door de besparing op de uitkering verdient de gemeente er altijd aan.

Omdat de extra ontstane productie per werknemer meestal niet afzonderlijk is vast te stellen, wordt als indicator daarvoor de verandering in omzet per fte ten opzichte van het voorgaande jaar gebruikt.

De afrekening van de subsidie vindt plaats aan het eind van elk kwartaal op basis van de btw-opgave(n) als indicatie voor de productie en het aantal fte's (te ontfemen aan de loonadministratie).

Wat voor functies?

De verwachting is dat de bijstandsgerechtigden via MWMB vooral ingezet kunnen worden op ondersteunende functies of voor eenvoudig productiewerk. Zij kunnen bijvoorbeeld de reguliere werknemers van de organisatie helpen om hun werk sneller of gemakkelijker te doen. Ook kunnen zij extra

dienstverlening bieden aan de klanten van de organisatie. Het gaan om additionele arbeid die anders niet volledig rendabel is. Als de werkplek uiteindelijk (toch) normaal productief blijkt te zijn, wordt de af te rekenen subsidie automatisch nihil.

Uitvoering

- Om met 'Meer werk minder bijstand' aan de slag te gaan, is het nodig dat de gemeente met de werkgever een contract sluit. Daarin wordt in ieder geval afgesproken voor hoe lang de regeling geldt en op welke manier de productiviteit per fte wordt vastgesteld. Voor werkgevers is de regeling vooral interessant als deze voor langere tijd geldt (minimaal vier jaar). Ook andere zaken kunnen in het contract worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de duur van het arbeidscontract en het voordragen van kandidaten.
- MWMB richt zich niet op het vervullen van (moeilijk vervulbare) vacatures zoals andere loonkostensubsidies, maar op het creëren van extra werkplekken. Daarom, en omdat er meerjarige contracten met werkgevers worden afgesloten, is MWMB te beschouwen als een vorm van werkgeversbenadering gericht op het versterken van de lokale economie.
- MWMB richt zich volledig op werkgevers en niet op de te plaatsen bijstandsccliënten. De gemeente moet dus zorgen voor het aanbod van geschikte werknemers en kan hiervoor gewone re-integratiebedrijven inschakelen, eventueel ook voor begeleiding nadat de bijstandsccliënt is geplaatst bij een werkgever.
- De gemeente moet het aanbod van eventuele andere loonkostensubsidies goed afstemmen op de inzet van MWMB. Vaak zijn die andere subsidieregelingen namelijk op korte termijn veel gunstiger voor de werkgever dan MWMB. Zo maken gemeenten vaak gebruik van vaste loonkostensubsidies en/of 'werken met behoud van uitkering'. Wanneer dit soort subsidieregelingen concurreren met MWMB, zal er weinig gebruik van MWMB gemaakt worden.
- Om de uitvoering te vereenvoudigen, kan een externe partij ingeschakeld worden om de productiviteitsberekeningen uit te voeren.

Voorbeeld

Aan de brochure 'Meer werk minder bijstand' die door de stichting PIN is opgesteld voor de provincie Friesland ontleen wij een rekenvoorbeeld (zie kader).

Vanaf het moment dat de ondernemer in dit rekenvoorbeeld een bijstandsgerechtigde in dienst neemt, bespaart de gemeente een bijstandsuitkering van gemiddeld € 13.000,-. In het rekenvoorbeeld betaalt de gemeente aan het bedrijf € 12.000,-, verminderd met € 4.500, oftewel € 7.500,-. De gemeente heeft daarmee een direct voordeel van € 5.500,- per jaar. De ondernemer heeft een voordeel van € 2.500,- per jaar.

Bedrijf	Referentie-situatie	Situatie na aanstelling 1 werknemer via MWMB
Totale omzet op jaarbasis	€ 400.000,-	€ 420.000,-
Inkoop grondstoffen, energie en externe diensten	€ 100.000,-	€ 105.000,-
Brutowinst	€ 300.000,-	€ 315.000,-
Loonkosten 10 fte regulier	€ 250.000,-	€ 250.000,-
Loonkosten 1 fte MWMB		€ 20.000,-
Overige kosten	€ 30.000,-	€ 30.000,-
Resultaat	€ 20.000,-	€ 15.000,-
Loonkostensubsidie (na verrekening i.v.m. toegenomen brutowinst)		€ 12.000,- - 30% x €15.000,- = € 7.500,-
Eindresultaat bedrijf X		€ 22.500,-
Voordeel bedrijf X		€ 2.500,-
Gemeente		
Bijstandsuitkering	€ 13.000,-	€ 7.500,-
Voordeel gemeente		€ 5.500,-

2.3 Theorie loonkostensubsidies

Loonkostensubsidies zijn erop gericht om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken arbeid die niet volledig productief is uit te laten voeren. De lage productiviteit kan te maken hebben met onvolledige productiviteit van de werknemer of van de werkplek.

In de theoretische literatuur over loonkostensubsidies wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies aan werkgevers en subsidies aan werknemers.

Subsidies voor werkgevers (zoals MWMB) zorgen ervoor dat de arbeidskosten dalen en daardoor de vraag naar arbeid stijgt. Dit zorgt er onder bepaalde voorwaarden voor dat het marktloon stijgt: in het geval van MWMB zal werk met een marktloon onder het minimumloon door werkgevers aangeboden kunnen worden voor het minimumloon. Hierdoor neemt de werkgelegenheid toe. Subsidies voor werkgevers kunnen alleen werken als er mensen of werkplekken zijn waarbij de productiviteit te laag is om voor het geldende

marktloon rendabel ingezet te worden. Mensen die geen genoeg nemen met het marktloon, onder andere vanwege de armoedeval, zullen met een subsidie aan de werkgever ook niet gaan werken. Een versturende factor bij subsidies aan werkgevers is verder de netto-nettokoppeling tussen uitkeringen en lonen. De subsidie zorgt dan weliswaar voor een hoger marktloon, maar de koppeling zorgt ervoor dat ook de uitkering stijgt waardoor het voor mensen met een uitkering niet aantrekkelijker wordt om te gaan werken.

Subsidies aan werknemers zorgen ervoor dat meer mensen zich op de arbeidsmarkt aanbieden, waardoor het marktloon daalt. Hierdoor stijgt de werkgelegenheid. Deze vorm van subsidie werkt niet als de lonen niet kunnen dalen, bijvoorbeeld omdat er een wettelijk minimumloon geldt.

In de literatuur wordt een aantal risico's genoemd bij loonkostensubsidies. De belangrijkste risico's zijn:

- Verdringing: nieuwe werknemers met subsidies verdringen andere werknemers die daardoor hun baan verliezen.
- Substitutie: de gesubsidieerde baan komt in de plaats van een reguliere baan.
- Dead weight loss: werknemers hadden ook zonder subsidie een baan gevonden.
- Stigmatisering: de gesubsidieerde werknemers worden 'gebrandmerkt', waardoor het moeilijker wordt een reguliere baan te bemachtigen. Dit risico gaat vooral op voor loonkostensubsidies die gericht zijn op een specifieke groep.
- Oneigenlijk gebruik: de subsidies worden niet gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn.
- Moeilijk uitvoerbaar: de uitvoering gaat gepaard met grote administratieve en organisatorische lasten.

Onderzoek naar de effectiviteit van loonkostensubsidies laat zien dat de effectiviteit niet erg groot is. In het IBO-rapport 'Aan de slag' waarin is gekeken naar de Nederlandse ervaringen met loonkostensubsidies worden de onderstaande conclusies getrokken.

De Instroom/Doorstroom-regeling (id-regeling), een langdurige loonkosten-subsidieregeling, zat verstopt: er was weinig uitstroom naar regulier werk. Hiervoor waren drie redenen:

1. Werkgevers hadden belang bij het behoud van de werknemers.
2. Werknemers werden niet geprikkeld tot uitstroom.
3. Begeleiding naar regulier werk schoot tekort.

Tijdelijke instrumenten zijn effectiever qua uitstroom naar regulier werk dan langdurige instrumenten zoals de id-regeling, omdat:

1. De werknemer zijn productiviteit kan verhogen door werkervaring.
2. De werkgever goedkoop kan screenen.
3. De werknemer georiënteerd blijft op verdere mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

Specifieke loonkostensubsidieregelingen richten zich op een beperkte doelgroep, bijvoorbeeld langdurig werklozen of werknemers met een laag inkomen. Daartegenover staan generieke instrumenten die zich op alle werknemers richten. Voorbeelden hiervan zijn de arbeidskorting en het Amerikaanse Earned Income Tax Credit (EITC). Specifieke instrumenten zijn effectiever in het bestrijden van langdurig werkloosheid dan generieke instrumenten. De redenen hiervoor zijn:

1. Het heeft een groter effect op de doelgroep langdurig werklozen.
2. Het heeft een kleiner effect op de productie, omdat langdurig werklozen minder productief zijn dan de gemiddelde werknemer.
3. Generieke instrumenten hebben een groter budgettair beslag, waardoor er een grotere verstoring van de (marginale) belastingdruk plaatsvindt. Dit drukt het totale effect op de werkgelegenheid.

2.4 Wetenschappers over MWMB

Wij hebben drie wetenschappers telefonisch geïnterviewd over de vraag wat de theorie van loonkostensubsidies zegt over de werking van MWMB. Hieronder volgen onze bevindingen van deze interviews.

Het kenmerkende van MWMB ten opzichte van andere loonkostensubsidies is dat het instrument een lange looptijd heeft, terwijl er wel een afbouw van de subsidie is ingebouwd in het geval dat de productiviteit van de betreffende werknemer stijgt. Hierdoor heeft MWMB niet het risico van kortlopende subsidieregelingen dat werkgevers bang zijn dat de werknemer na het verstrijken van de subsidieperiode nog onvoldoende productief is. Daar komt bij dat MWMB ook niet het risico met zich meebrengt van permanente regelingen dat productieve werknemers eindeloos gesubsidieerd worden.

Voor wie is MWMB geschikt?

- MWMB is in principe bedoeld voor personen van wie de productiviteit te laag is om op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML) rendabel ingezet te kunnen worden.
- De lange looptijd van MWMB zorgt ervoor dat ook werknemers met een blijvend lagere productiviteit (bijvoorbeeld als gevolg van een handicap) voor werkgevers in beeld komen.
- MWMB werkt net als andere loonkostensubsidies niet voor mensen die het WML niet voldoende vinden om te gaan werken. Hiervoor moet het sanctie-instrumentarium ingezet worden.
- MWMB en andere loonkostensubsidies hebben niets te bieden voor de belemmerende factoren bij de bijstandsgerechtigden, zoals gedragsproblemen, psychosociale problemen et cetera. Loonkostensubsidies nemen deze problemen niet weg. Hiervoor moeten re-integratie-instrumenten worden ingezet.

- MWMB werkt wel in het veel voorkomende geval dat de werkgever onzeker is over de productiviteit van een nieuwe werknemer. MWMB kan ingezet worden als laatste duwtje. Wanneer de productiviteit meevalt, wordt de subsidie nul. Als de productiviteit tegenvalt, krijgt de werkgever een subsidie. De werkgever deelt zo het risico van een tegenvallende productiviteit met de gemeente.

Welke risico's brengt MWMB met zich mee?

- Stigmatisering. Dit is afhankelijk van de specifieke situatie in het bedrijf. In principe wordt er alleen gekeken naar de productiviteit van het hele bedrijf en merken collega's niets van de subsidie. Wanneer de baan een echte additionele, deels rendabele functie is, is het risico op stigmatisering groter.
- Oneigenlijk gebruik. Er zijn twee vormen genoemd. Ten eerste het risico dat een bedrijf de omzet wegsluit naar andere bv's waardoor ten onrechte de maximale subsidie wordt verworven. Ten tweede bestaat het risico dat de werkgever de subsidie gebruikt om een hoger loon uit te betalen aan iemand die op het niveau van het WML productief zou kunnen zijn.
- Dead weight loss. Als iemand productiever wordt, daalt de subsidie waardoor het risico op het subsidiëren van werknemer die ook zonder subsidie zou kunnen werken, minimaal is. Wel bestaat het risico dat iemand niet maximaal productief wordt ingezet als gevolg van de subsidie. Dit risico is te verminderen door MWMB alleen in te zetten voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Verdringing. Het risico hiervoor is bij MWMB klein. Wanneer de werknemer volledig productief is/wordt, wordt de baan vanzelf regulier. Wanneer de werknemer niet volledig productief is, is er echt additioneel werk gecreëerd.
- Administratieve lasten. De bedenkers van MWMB zeggen dat de werkgever ongeveer vier tot acht uur per jaar kwijt is aan de totale administratieve afhandeling. Dit zal in de praktijk nog moeten blijken.

Omzetstijging bedrijf als indicator voor productiviteit werknemer

Het belangrijkste bezwaar tegen MWMB dat in de interviews is genoemd, is dat de productiviteit van de werknemer gemeten wordt met de verandering in de omzet per fte. In veel gevallen zal dit echter geen goede indicator zijn. Zeker bij grote bedrijven zal de variatie in de omzet per fte veel groter zijn dan de variatie van de productiviteit van een individuele werknemer. Dit zet vervolgens vraagtekens bij een aantal van de hierboven genoemde voordelen. Zo kan een werkgever de maximale subsidie ontvangen voor een volledig productieve werknemer, doordat de omzet per fte om andere redenen daalt. Hierdoor ontstaat toch het risico op dead weight loss.

Andersom kan een bedrijf met een weinig productieve werknemer toch geen subsidie ontvangen, omdat de omzet per fte wel stijgt. Dit is zeker in tijden van hoogconjunctuur een reëel risico. Daar kan tegenin worden gebracht dat werkgevers bij hoogconjunctuur moeilijk werknemers kunnen vinden en dat MWMB ervoor kan zorgen er toch nieuwe werknemers worden gevonden. Als gevolg van deze problematiek is het in hoogconjunctuur voor bedrijven die

het niet goed doen aantrekkelijker om gebruik te maken van MWMB dan voor bedrijven met wie het wel goed gaat. Hierdoor bestaat het risico dat via MWMB slecht functionerende bedrijven worden ondersteund en de heilzame werking van concurrentie wordt beperkt. Daarnaast komen bijstandsgerechtigden dan vooral terecht in bedrijven met weinig toekomstperspectief, aldus een van de wetenschappers.

Win-win?

Eén van de wetenschappers wijst erop dat het feit dat MWMB de gemeente nooit geld kost, niet betekent dat het per definitie voordelig is voor de gemeente om MWMB in te zetten. Je zou de inzet van MWMB moeten vergelijken met instrumenten waarbij bijstandsgerechtigden uit de uitkering stromen en de bespaarde uitkering anders wordt ingezet dan voor het subsidiëren van de werkgever, bijvoorbeeld door het scholen van de werknemer. Wellicht leidt dit tot een effectievere inzet van de middelen.

Marktverstoring

Het subsidiëren van niet-rendabel werk is in principe een marktverstoring; werkgevers maken in dat geval geen goede afweging meer tussen kosten en baten. Het is daarbij de vraag of het ondersteunen van lokale werkgelegenheid hiervoor een voldoende rechtvaardiging is. Dit pleit ervoor om MWMB meer te richten op het bevorderen van de productiviteit van de werknemers. De doelstelling zou dan het maximaliseren van de productiviteit van alle uitgestroomde bijstandsccliënten moeten zijn.

2.5 Conclusie

In theorie biedt MWMB een aantal voordelen boven andere vormen van loonkostensubsidies:

- Het is inzetbaar voor personen met een blijvend lagere productiviteit.
- Het risico op dead weight loss en verdringing is kleiner.
- Het risico voor werkgevers op een tegenvallende productiviteit van de nieuwe werknemer wordt opgevangen.

Daartegenover staat een belangrijk knelpunt, namelijk dat de omzetsijging per fte vaak geen goede indicator is voor de productiviteitsontwikkeling van de nieuwe werknemer. Hierdoor bestaat het risico dat er een zwakke relatie is tussen de productiviteit van de nieuwe werknemer en de hoogte van de subsidie en vervallen (ten dele) de bovenstaande voordelen.

Belangrijke randvoorwaarden voor het inzetten van MWMB zijn:

- De doelgroep voor de regeling moet worden beperkt tot personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit verkleint de dead weight loss. Een bijkomend voordeel is dat juist voor deze groep nog weinig re-integratie-instrumenten zijn. Daarnaast moet goed bekeken worden voor welke

cliënten dit instrument effectief is en voor welke cliënten andere instrumenten zoals bijvoorbeeld leerwerktrajecten, effectiever zijn.

- Er moet uitdrukkelijk veel aandacht zijn voor de toeleiding van geschikte kandidaten en begeleiding van nieuwe werknemers om zorg te dragen voor maximale productiviteitsontwikkeling.
- Er moet een goede afstemming plaatsvinden tussen MWMB en andere vormen van loonkostensubsidies.

3 MWMB EN DE PRAKTIJK

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de Prohef-systematiek en de daaruit volgende methode van MWMB.

Ervaringen met Prohef staan in paragraaf 3.2 centraal. Paragraaf 3.3 bevat informatie over ervaringen met MWMB. We besluiten het hoofdstuk met een paragraaf waarin de succes- en faalfactoren van MWMB worden benoemd.

3.2 Praktijkervaringen Prohef

In Rotterdam en in de provincie Groningen hebben experimenten plaatsgevonden met de Prohefsystematiek. We beschrijven kort de opzet en ervaringen in deze projecten. De beschrijving van het Rotterdamse experiment is gebaseerd op *'Profijt met Prohef, voorlopig eindverslag van het praktijk experiment te Rotterdam'* van drs. Peter W. Voogt en Hans E. Stenfert Kroese. De beschrijving van de praktijkervaringen in Groningen is gebaseerd op het eindrapport *'Evaluatie Experiment Prohef'* van CAB uit juli 2001 en *'Pelios Eindevaluatie'*, ook van CAB uit juli 2005 en een interview met het re-integratiebedrijf Toeleiding naar Arbeid (TnA).

Rotterdam

In 1996 zijn in Rotterdam zeven bedrijven gestart met het experiment 'Prohef'. Een jaar later hebben nog eens vijf bedrijven deelgenomen. Het experiment is in 1998 beëindigd, met een uitlooperperiode tot in 1999. In het experiment is gekeken wat bij de deelnemende bedrijven de effecten waren op het aannemen van extra personeel wanneer niet de inzet van arbeid, maar de productiviteit van arbeid wordt belast. Er vindt dus een verschuiving plaats van loonheffing naar heffing op toegevoegde waarde. In het experiment werden alle betaalde medewerkers van de deelnemende bedrijven betrokken. Er is gekeken of het voor werkgevers praktisch uitvoerbaar was om te werken met het Prohefsysteem en of zij hun bedrijfsstrategie erop aan zouden passen. Ook is nagegaan tot welke werkgelegenheidseffecten de systematiek heeft geleid.

Uit het experiment in Rotterdam blijkt dat werkgevers slechts een geringe extra administratieve belasting ervaren, zolang wordt aangesloten bij bestaande cycli voor het aanleveren van gegevens (aan de Belastingdienst en UWV). De afrekening van de subsidie kostte de werkgevers acht uur per jaar. Dit is inclusief de jaarlijkse eindafrekening waarin een correctie op de kwartaalberekeningen plaatsvond aan de hand van de jaarcijfers.

Wat betreft de bedrijfsstrategie valt op dat werkgevers zich met name gericht hebben op het aanboren van nieuwe markten, het verbeteren van de service en het afsplitsen van eenvoudig werk. In het algemeen wordt in de evaluatie van het experiment geconcludeerd dat driekwart van de deelnemende bedrijven heeft geprofiteerd van de systematiek. De werkgelegenheidseffecten bij deze bedrijven laten zien dat de interne scholing binnen bedrijven is bevorderd, dat er nieuwe functies zijn ontstaan en dat de werkdruk is verminderd.

Groningen

In de provincie Groningen heeft een aantal werkgevers in de gemeenten Groningen, Hoogezand-Sappemeer en Leek deelgenomen aan een Prohef-experiment. Het experiment had tot doel om te bezien in hoeverre met behulp van de Prohef-systematiek extra werkgelegenheid gecreëerd kon worden voor werklozen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Het experiment is gestart in 1999 en liep tot 2000. Voor de ondernemers die dat wilden, is 2001 als uitloopjaar benut. In totaal hebben zeventien bedrijven aan het experiment deelgenomen. Het experiment leidde tot positieve werkgelegenheidseffecten.

In dit Groningse experiment meldden de werkgevers een deel van de vacatures niet aan bij het project, omdat zij snel mensen nodig hadden en ze de ervaring hadden dat deze mensen niet snel door de gemeenten geleverd konden worden. Ook waren de werkgevers niet tevreden over de kwaliteit en motivatie van de aangedragen kandidaten. Verder vonden de werkgevers dat de administratieve afhandeling hen te veel tijd en geld kostte.

De werkgevers waren overigens wel positief over de mogelijkheid van een langdurende subsidie in plaats van een eenmalige subsidie. Men vond het ook eerlijk dat de subsidie afneemt als de productiviteit stijgt. Tegelijkertijd was men echter huiverig om mensen aan te nemen terwijl er eigenlijk geen rendabel werk voor ze was.

Operatie Pelios

De positieve resultaten van dit Groningse experiment waren aanleiding om binnen een project dat in het kader van het EQUAL-programma werd uitgevoerd, verder te experimenteren met de Prohef-systematiek. In dit project, genaamd 'Operatie Pelios' is in de periode van 2001 tot en met 2005 geprobeerd om honderd arbeidsgehandicapten op verschillende manieren naar werk te begeleiden.

In de Operatie Pelios werden drie interventies getoetst die beoogden de barrières tussen werkgevers en arbeidsgehandicapten weg te nemen. Alle deelnemers volgden eerst een algemene aanbodversterkende training bij het re-integratiebedrijf TnA en werden gedurende het hele traject begeleid door TnA. Op het moment van instromen werd direct bepaald in welke experimentele groep de arbeidsgehandicapte zou plaatsnemen.

Eén van de drie interventies was de Prohef-systematiek waarbij de sociale lasten voor werkgevers vanuit een andere betalingsstructuur werden berekend. Het gevolg hiervan was dat de sociale lasten lager werden naarmate de productiviteit van werknemers lager was. Op deze manier werd het aannemen van personeel met een lagere productiviteit aantrekkelijker. De veronderstelling was dat hierdoor meer kansen voor arbeidsgehandicapten ontstonden, aangezien de financiële risico's voor de werkgever werden verlaagd.

Al vrij snel na de start van het project bleek dat het werken volgens de Prohef-systematiek niet goed in het project was in te passen. Bij de Prohef-bemiddeling lag de nadruk op de personele wens van de werkgever, terwijl in het project uitgegaan werd van een re-integratieaanpak die bij de cliënt moest passen. Al met al zijn de resultaten van het project achtergebleven bij de verwachtingen en kon op basis van die resultaten niet worden vastgesteld of de Prohef-systematiek succesvol was.

TnA, die ook verantwoordelijk was voor de projectorganisatie van Pelios, heeft gemerkt dat de werving van werkgevers voor het project succesvol verliep. Het bleek lastiger om geschikte kandidaten te vinden bij de deelnemende gemeenten en UWV, mede omdat zij weinig zicht hadden op de capaciteiten van hun cliënten. Uiteindelijk zijn de deelnemers geworven via een krantenadvertentie. TnA geeft aan dat succes met de Prohef-systematiek mogelijk is als de cliënten voorbereid worden op hun toekomstige baan en er gedurende de periode dat de cliënt aan het werk is, intensief contact wordt onderhouden met zowel de werknemer als de werkgever.

3.3 Praktijkervaringen MWMB

In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen die er in de praktijk in de provincie Friesland zijn opgedaan met MWMB. We baseren ons hierbij op interviews met de provincie Friesland, vier gemeenten die (aanvankelijk) interesse hadden in het gebruik van MWMB en de werkgever die met MWMB heeft gewerkt.

De provincie Friesland

In november 2003 heeft de Provinciale Staten van Friesland opdracht gegeven aan Gedeputeerde Staten om “de randvoorwaarden te creëren voor succesvolle experimenten” met de Prohef-systematiek binnen de nieuwe WWB en dit te doen in samenwerking met Stichting Prohef en PIN.

Om invulling te geven aan deze opdracht heeft de provincie Friesland samen met stichting PIN een brochure geschreven waarin het MWMB-instrument wordt gepresenteerd en uitgelegd. Daarnaast heeft de provincie samen met het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Fryslân (RPA-Fryslân) in mei 2005 een discussiebijeenkomst georganiseerd. Bij deze bijeenkomst waren een

aantal Friese gemeenten, de provincie Friesland, de Stichting Prohef, TnA en vertegenwoordigers van RPA-Fryslân aanwezig. Uit de bijeenkomst bleek onder andere dat er bij een aantal gemeenten belangstelling was om met de methode van MWMB aan de slag te gaan.

Het is overigens niet zo dat in Friesland het initiatief om met MWMB te gaan werken geheel bij de provincie lag. Er was ook een aantal gemeenten die los van de provincie al geïnteresseerd waren in de Prohef-systematiek. Zij hebben enerzijds de provincie gevoed en anderzijds zelf onderzocht of zij MWMB in hun gemeente wilden invoeren.

MWMB in de praktijk

Uiteindelijk is er in één gemeente daadwerkelijk gestart met de uitvoering van MWMB. Er is in deze gemeente één werkgever geworven die met MWMB wilde gaan werken. Tussen de werkgever, de gemeente en de stichting die de omzetberekeningen zou uitvoeren, zijn contracten gesloten en verplichtingen aangegaan.

De gemeente heeft twee bijstandsgerechtigden voorgedragen aan de werkgever die vervolgens ook aan het werk zijn gegaan. Beiden zijn echter binnen enkele dagen uitgevallen, omdat zij niet voldeden aan de verwachtingen van de werkgever. Deze werkgever geeft aan dat hij en de gemeente met verkeerde wederzijdse verwachtingen zijn begonnen aan het project. Hoewel de regeling is bedoeld voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, is het wel van belang dat de cliënten voorbereid zijn op het werken onder een werkgever. Dit vereist enige vaardigheden zoals motivatie, dagritme en sociaal gedrag. De werkgever verwachtte dat de gemeente hiermee rekening had gehouden bij de selectie van de kandidaten. De slechte ervaringen met deze kandidaten ziet de werkgever als een risico. Het is slecht voor de sfeer op de werkvloer. Mede hierdoor en vanwege onvoorziene bedrijfsomstandigheden heeft de werkgever besloten om niet verder te gaan met MWMB.

Deze werkgever vond de berekeningswijze van de subsidie helder en in orde. Het was volgens hem niet nodig dat een derde partij de berekeningen uitvoerde. Dit had wat hem betreft ook goed door de gemeente gedaan kunnen worden.

Toch maar niet...

De gemeenten die aanvankelijk geïnteresseerd waren in MWMB maar er niet mee verder zijn gegaan, hadden vooral praktische bezwaren. Zo bleek het lastig en tijdrovend om contractafspraken met de afzonderlijke werkgevers te maken. Verder gaven zij aan dat het hen veel tijd zou kosten om de berekeningen uit te voeren aan de hand waarvan de subsidiehoogte bepaald wordt. Daarnaast vonden deze gemeenten het niet wenselijk om voor zo'n lange tijd verplichtingen aan te gaan met werkgevers. Eén gemeente heeft bij een aantal lokale werkgevers gepolst of zij interesse zouden hebben in het werken met MWMB. Dat bleek niet het geval. Dat was voor deze gemeente ook een belangrijke reden om niet met MWMB te gaan werken.

Daarnaast speelt de komst van de WWB een belangrijke rol in het afwijzen van MWMB. Gemeenten hebben zelf vormen van loonkostensubsidies en werkgeversbenaderingen ontwikkeld, die de voorkeur hebben gekregen boven MWMB. De voordelen van deze zelf ontwikkelde subsidie-instrumenten zijn, aldus deze gemeenten, dat ze eenvoudiger zijn, een kortere looptijd hebben en gemakkelijker zijn uit te leggen aan werkgevers. Dit laatste wordt door Stichting PIN bevestigd. Deze stichting wijst er verder op dat deze gemeentelijke subsidie-instrumenten op korte termijn vaak veel gunstiger zijn voor de werkgever. Bij de meeste subsidieregelingen weet de werkgever meteen bij aanvang hoeveel subsidie hij zal krijgen. Daarnaast maken gemeenten regelmatig gebruik van het instrument 'werken met behoud van uitkering'. Dan kost het de werkgever helemaal niets om een bijstandsgerechtigde te laten werken. Wanneer MWMB moet concurreren met dit soort instrumenten, zullen werkgevers niet snel kiezen voor MWMB. Dit komt mede doordat werkgevers een omslag in hun denken moeten maken: zij zijn nu logischerwijs gericht op reguliere arbeid en zij moeten juist kijken naar niet-volledig productieve arbeid.

Tot slot

Uiteindelijk bleken er dus weinig gemeenten die MWMB daadwerkelijk wilden gaan gebruiken. De provincie merkte dat vooral leden van de gemeenteraden positief reageerden, terwijl wethouders terughoudender waren. Aangezien het hier gaat over gemeentelijk beleid, heeft de provincie verder geen actie ondernomen om het gebruik van MWMB te stimuleren.

3.4 Succesfactoren

Het is duidelijk dat er geen echte praktijkervaring is met het de uitvoering van MWMB onder de WWB. Uit de hiervoor beschreven ervaringen met Prohef en de aanzet tot MWMB in Friesland kan een aantal factoren genoemd worden die bij kunnen dragen aan het succes van de methodiek, wanneer deze daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast.

- Het is essentieel dat er bij gemeenten goed zicht is op beschikbare kandidaten en dat hun capaciteiten in beeld zijn. Zodra werkgevers een vacature melden waar een bijstandsgerechtigde met MWMB aan de slag zou kunnen, moeten er direct geschikte kandidaten geleverd kunnen worden. Omdat het om mensen gaat met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zijn er re-integratietrajecten nodig die ervoor zorgen dat de aangeleverde kandidaten over de minimale basisvaardigheden beschikken om aan het werk te kunnen gaan.
- Wanneer vervolgens een werknemer binnen deze constructie aan het werk is, moeten zowel werknemer als werkgever begeleid worden. Voor de werkgever is het van belang dat hij één aanspreekpunt heeft waar hij terecht kan als hij met vragen zit of als er problemen zijn.
- Om de regeling werkbaar te houden, moet deze zo eenvoudig mogelijk zijn. Dit wordt onder andere bereikt door geen eindberekening uit te voeren op

basis van jaarcijfers. Ook kan een externe, derde partij de administratieve belasting van werkgevers uit handen nemen.

- Aangezien er binnen gemeenten meer vormen van loonkostensubsidie mogelijk zijn die kunnen concurreren met MWMB, is het van belang dat gemeenten een samenhangend stelsel van regelingen hebben. Dit sluit aan bij de theoretische beschrijving van MWMB in hoofdstuk 2.

4 TOEPASSING MWMB IN NOORD-HOLLAND

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de standpunten van organisaties aan de zijde van gemeenten en werkgevers en op de meningen van werkgevers en gemeenten zelf ten aanzien van MWMB. Hun is gevraagd of zij met de regeling aan de slag zouden willen en welke ondersteuning zij daar eventueel bij verwachten vanuit de provincie.

De dataverzameling voor dit hoofdstuk heeft plaatsgevonden door telefonische interviews met gemeenten en werkgevers en hun vertegenwoordigers.

Daarnaast zijn Noord-Hollandse gemeenten en werkgevers benaderd met een webenquête over MWMB.

In paragraaf 4.2 beschrijven wij de bevindingen bij gemeenten en hun vertegenwoordigers. In paragraaf 4.3 volgt de kant van de werkgevers. We besluiten in paragraaf 4.4 met enkele conclusies.

4.2 Gemeenten

4.2.1 Individuele gemeenten

Duidelijkheid regeling

De gemeenten die deelnamen aan een interview of aan de webenquête hebben op papier een korte uitleg gekregen over MWMB, vergelijkbaar met de beschrijving in paragraaf 2.2 van dit rapport. Vervolgens is gevraagd of de regeling helder was. Hieruit blijkt dat de meeste gemeenten de regeling redelijk helder vinden. De grondgedachte dat de subsidie afneemt wanneer de productiviteit stijgt, vinden de meeste respondenten legitiem.

Op een aantal aspecten is behoefte aan meer duidelijkheid. Met name de manier waarop de hoogte van de subsidie wordt bepaald, roept vragen op. Het gebruik van de gemiddelde productiviteit per fte in deze berekeningen wordt niet altijd eerlijk gevonden. Dit sluit aan bij de mening van een van de wetenschappers die wij over MWMB hebben gesproken (zie hoofdstuk 2). Ook de afspraken die gemaakt dienen te worden tussen gemeente en werkgever zijn nog niet helder. Meerdere gemeenten vrezen een belangentegenstelling tussen werkgever en gemeente ten aanzien van de berekening van de omzet per fte, die er in het uiterste geval toe kan leiden dat werkgevers informatie achterhouden.

Verder zetten de meeste gemeenten vraagtekens bij financiering van de MWMB-subsidie uit het Inkomensdeel (I-deel).¹ Een deel van de gemeenten heeft geen overschot op het I-deel en andere gemeenten wijzen erop dat de besteding van een overschot op het I-deel bij raadsbesluit bepaald moet worden, en dat daar vaak al een besluit over is genomen. De meeste geven de voorkeur aan financiering uit het Werkdeel (W-deel) waarin zij te maken hebben met grote overschotten. Het is daarbij wel de vraag hoe lang de overschotten op het W-deel zullen standhouden.

Interesse in toepassing in eigen gemeente

Vrijwel alle gemeenten werken al met loonkostensubsidies. De meeste respondenten geven desondanks aan in principe geïnteresseerd te zijn in toepassing van MWMB in de eigen gemeente. Hierbij geeft men als reden aan dat ieder instrument dat de uitstroom naar regulier werk kan bevorderen, positief benaderd moet worden. Tegelijkertijd zeggen zij dat MWMB niets lijkt toe te voegen aan de huidige mogelijkheden om werkgevers te compenseren voor een lagere productiviteit van werknemers.

Gemeenten vinden MWMB vooral geschikt voor gemotiveerde cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ze zijn bereid om zowel de werkgever als de werknemer te (laten) begeleiden voor en na plaatsing met MWMB. Dit sluit volgens de meeste gemeenten aan bij het huidige beleid ten aanzien van de bemiddeling van moeilijk plaatsbare groepen.

De vereiste dat ieder kwartaal berekeningen uitgevoerd worden om de hoogte van de subsidie te bepalen, is voor de meeste gemeenten geen bezwaar. Slechts enkele gemeenten geven aan deze termijn liever te verlengen naar zes maanden. De gemeenten zien wel een aantal risico's bij de toepassing van de regeling. Zo komt de regeling omslachtig over en zijn er volgens de respondenten eenvoudiger alternatieven voorhanden. Gemeenten vrezen dat werkgevers niet geïnteresseerd zijn in een ingewikkelde regeling. Ook heeft men bezwaar tegen de lange termijn waarvoor verplichtingen met werkgevers aangegaan dienen te worden. De huidige subsidie-instrumenten zijn er juist op gericht bijstandsgerechtigden binnen afzienbare tijd (één of twee jaar) volledig zonder subsidie te laten werken. MWMB kan ertoe leiden dat mensen jaren lang met subsidie blijven werken. Sommige gemeenten willen niet meer terug naar regelingen voor lange termijn.

¹ Het budget dat gemeenten krijgen voor de Wet werk en bijstand (WWB) is gesplitst in een Inkomensdeel (I-deel) en een Werkdeel (W-deel). Het I-deel is bestemd voor het betalen van de uitkeringen zelf, het W-deel is geoormerkt voor re-integratieactiviteiten. Als gemeenten erin slagen om minder uitkeringen te verstrekken dan vooraf was verwacht, houden zij geld over op het I-deel. Dit overschot kan door de gemeente vrij besteed worden en kan dus ook ingezet worden voor re-integratie of op andere terreinen dan de WWB. Als gemeenten het aan hen toebedeelde budget uit het W-deel niet volledig benutten voor re-integratie-activiteiten, kunnen zij een deel daarvan (maximaal 75% van het totale W-deel van de gemeente) nog één jaar gebruiken voor re-integratieactiviteiten, daarna dient het te worden teruggestort aan het rijk.

Voorwaarden voor toepassing

Ongeveer de helft van de ondervraagde gemeenten zou aanvullende voorwaarden willen stellen aan de toepassing van MWMB in de eigen gemeente. Een aantal van hen vindt de regeling alleen interessant als deze mede gefinancierd wordt door de provincie. Ook wordt gepleit voor het maken van harde afspraken met de werkgevers over het in dienst nemen van de werknemers als de subsidieperiode is afgelopen. Er bestaat aanzienlijke vrees bij de gemeenten voor een nieuwe id-regeling waarin cliënten langdurig vast blijven zitten in gesubsidieerde banen.

Ook wordt door een aantal gemeenten als voorwaarde genoemd dat zij eerst een uitgewerkt praktijkvoorbeeld willen zien waarin duidelijk is beschreven wat de meerwaarde van de regeling is voor alle betrokken partijen en hoe de nu nog onduidelijke aspecten (afspraken, berekeningen en cetera) in de praktijk uitwerken.

Rol van de provincie

Gemeenten zijn verbaasd over bemoeienis van de provincie op dit terrein. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft echter aan dat cofinanciering door de provincie gewenst is. De meest genoemde rol voor de Provincie is een rol in het geven van voorlichting aan werkgevers over MWMB. De provincie zou volgens een aantal gemeenten deze voorlichting vorm kunnen geven door het ontwikkelen en begeleiden van een pilot waarin de regeling in praktijk wordt gebracht.

Eén gemeente plaatst de kanttekening dat de provincie niet zelf actief werkgevers moet benaderen. Werkgevers worden immers al door diverse partijen benaderd en dat werkt averechts. Het kan volgens deze respondent dan ook het beste aan de gemeenten worden overgelaten.

4.2.2 Standpunt VNG, Divosa en RWI

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van directeurs van overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) laten een gevarieerd beeld zien als het gaat om hun standpunt ten aanzien van MWMB. De VNG is positief, de RWI is negatief en Divosa neemt geen duidelijk standpunt in, maar ziet geen meerwaarde in MWMB ten opzichte van bestaande loonkostensubsidie-instrumenten. Waar de organisaties het over eens zijn, is dat de regeling onduidelijk is of onduidelijk oogt: werkgever en gemeente weten beide niet exact waar ze aan toe zijn en voor hoelang ze eraan 'vastzitten'.

De VNG en de RWI constateren dat de huidige gemeentelijke vormen van loonkostensubsidie een zeer divers beeld laten zien, wat voor werkgevers onoverzichtelijk is en concurrentie tussen regelingen en tussen gemeenten in de hand werkt. Volgens de VNG kan de oplossing hiervoor gevonden worden in MWMB; dit is immers een universele regeling. Volgens de RWI ligt de oplossing in een bovenregionale of gecoördineerde werkgeversbenadering

door gemeenten en CWI. MWMB is daarbij geen oplossing, omdat de werkgever niet weet hoeveel subsidie hij krijgt, maar wel verzekerd is van administratieve rompslomp.

Divosa wijst erop dat gemeenten vanwege de onderuitputting van het werkdeel genoeg middelen hebben om eigen instrumenten in te zetten en te financieren, waardoor MWMB minder aantrekkelijk is voor gemeenten.

Wat gezien wordt als een meerwaarde ten opzichte van andere vormen van loonkostensubsidie, is de objectiviteit waarmee de hoogte van de subsidie wordt vastgesteld aan de hand van de omzet per fte. Bij andere loonkostensubsidies komt dit bij werkgevers nogal eens willekeurig over. VNG en Divosa pleiten voor het testen van de regeling in de praktijk.

4.3 Werkgevers

4.3.1 Individuele werkgevers

Ook aan werkgevers is gevraagd hoe zij over MWMB denken. De webenquête die hiervoor is uitgezet, heeft weinig respons opgeleverd. Daarom is nagebeld met werkgevers om hen alsnog een aantal vragen te stellen over de regeling. Met enkele werkgevers is uitgebreider telefonisch gesproken over de regeling.

Uit de webenquête en de interviews blijkt dat er onder werkgevers weinig enthousiasme is voor MWMB. Zij vinden de regeling omslachtig en denken veel tijd kwijt te zijn aan de begeleiding van de werknemer. Een klein aantal werkgevers kan wel werkzaamheden bedenken waarvoor MWMB ingezet kan worden, maar geeft dan toch de voorkeur aan eenvoudigere subsidieregelingen. Daarnaast zijn er werkgevers die vinden dat de productiviteit van de individuele werknemer via de MWMB-systematiek niet goed berekend kan worden. Eén werkgever heeft ervaring met werknemers die via loonkostensubsidies bij hem werken en is daar tevreden over. Onvrede over de wijze waarop de id-regeling is afgebouwd, maakt dat MWMB niet op zijn steun kan rekenen. Bij deze nieuwe regeling verwacht hij verder te veel onzekerheid voor de werkgever.

Twee werkgevers bleken echter wel wat te zien in het gebruik van MWMB. De eerste werkgever geeft aan MWMB te overwegen, mits er niet te veel tijd is gemoeid met de begeleiding van de werknemer. De werkgever zou er overigens wel bezwaar tegen hebben om gegevens over omzet en fte's aan de gemeente of een derde partij te leveren.

Als extra voorwaarde bij de regeling wil deze werkgever duidelijke afspraken met de gemeente maken over de gang van zaken als de regeling niet blijkt te werken. Van de provincie verwacht de werkgever voorlichting, medefinanciering, controle en begeleiding bij de regeling.

De tweede werkgever, die al ruime ervaring heeft met het aannemen van mensen uit de bijstand met loonkostensubsidies, vindt MWMB een mooi initiatief. Hij ziet als voordelen van MWMB dat de regeling een langere periode bestrijkt, het kostenbesparend is en het meer structuur biedt aan de versnipperde re-integratiemarkt. Hij ziet risico's bij de productiviteitsberekeningen (fraude), de aanlevering van gemotiveerde kandidaten en de eis dat het moet gaan om werk op het minimumloonniveau, omdat gehuwde bijstandsccliënten er dan niet op vooruitgaan. Hij ziet een rol voor de provincie weggelegd in het houden van toezicht en het evalueren van de toepassing van MWMB.

Al met al concluderen wij dat het enthousiasmeren van werkgevers voor MWMB de nodige aandacht vraagt, maar zeker niet bij voorbaat kansloos is.

4.3.2 Werkgeversorganisaties

De telefonische rondgang langs een aantal werkgeversorganisaties² laat een gevarieerd beeld zien over hun positie ten opzichte van MWMB. Met name de landelijke organisaties zijn niet enthousiast over MWMB. Zij zien weinig meerwaarde in MWMB ten opzichte van de bestaande mogelijkheden om met behulp van loonkostensubsidies werknemers in dienst te nemen.

Daarnaast noemen zij bepaalde voorwaarden waaraan de toepassing van MWMB zou moeten voldoen. Het kan volgens hen nuttig zijn om werkgevers te wijzen op werk dat nu blijft liggen omdat het niet volledig rendabel is. Wanneer de werkgevers een duidelijk en uniform aanbod wordt gedaan waarbij zij gemotiveerde bijstandsccliënten in dienst kunnen nemen, heeft MWMB meerwaarde ten opzichte van de 'verbrokkelde' huidige vormen van loonkostensubsidies. Iedere gemeente heeft immers zijn eigen werkwijze en dat is onoverzichtelijk voor werkgevers. Vanwege de begeleiding die nodig zal zijn bij de additionele werkplek, verwacht men dat het vooral een bruikbare regeling zal zijn in middelgrote en grote bedrijven, waar deze ondersteuning gemakkelijker te organiseren is.

De werkgeversorganisaties noemen drie kritiekpunten op de MWMB-regeling. Op de eerste plaats wordt betwijfeld of de informatie ten behoeve van de btw-afdracht een geschikte bron is voor de productiviteitsberekeningen. Op de tweede plaats wordt gezegd dat de onzekerheid over de duur en de hoogte van de subsidie onwenselijk is voor werkgevers. Werkgevers willen het liefst vooraf weten op welk bedrag zij kunnen rekenen. Op de derde plaats wordt aangegeven dat het voor werkgevers onwenselijk is om de werknemer meteen in dienst te moeten nemen. Dit kan afschrikwekkend werken, vooral als de meerwaarde voor de werkgever nog niet is aangetoond.

Tegenover deze (grote) twijfels over MWMB bij deze werkgeversorganisaties staat de positieve houding van het Poortwachtercentrum, een samenwerkings-

² Er is informatie ingewonnen bij MKB Nederland, VNO-NCW, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord en het Poortwachtercentrum.

verband van meer dan 4000 werkgevers in de regio Noord-Holland Noord. Het Poortwachtercentrum vindt het goed dat MWMB een relatie legt tussen de productiviteit van de werknemer en de hoogte van de subsidie. Werkgevers zijn erbij gebaat hun werknemers zo productief mogelijk te laten werken, waardoor de ex-bijstandsccliënt zo snel mogelijk zonder de MWMB-subsidie zal werken en dus feitelijk regulier aan het werk is. Het Poortwachtercentrum heeft twee twijfelpunten bij MWMB. Ten eerste is het moeilijk een zuivere btw-grondslag te berekenen. Ten tweede is er lang niet altijd een directe relatie tussen de omzet per fte en de productiviteit van de individuele werknemer. De respondent pleit er daarom voor om de individuele productiviteit te berekenen door bijvoorbeeld aan te sluiten bij loonwaardeberekeningen in het kader van de WIA dan wel op basis van stukloon de productiviteit te berekenen. Een tweede twijfelpunt betreft het additionele werk dat MWMB beoogt te creëren. De respondent van het Poortwachtercentrum is van mening dat werkgevers op dit moment liever hun reguliere vacatures vervullen, dat is immers al moeilijk genoeg, dan dat zij additionele arbeid gaan creëren.

Het Poortwachtercentrum pleit ervoor om met MWMB te experimenteren en roept de provincie op te participeren in een dergelijk experiment.

4.4 Tot slot

Zowel aan de zijde van werkgevers als aan de zijde van gemeenten zijn voorstanders voor MWMB en partijen die belangrijke bezwaren zien. Duidelijk is dat men in het algemeen vindt dat de regeling onzekerheden met zich meebrengt ten aanzien van de berekening van de subsidiehoogte en de duur van de regeling. Het feit dat de regeling ingewikkeld is of in ieder geval zo overkomt, maakt dat deze in de huidige vorm niet goed 'aan de man te brengen is' onder gemeenten en werkgevers. De aanvullende voorwaarden die worden genoemd voor het (eventueel) toepassen van de regeling richten zich dan ook met name op het verschaffen van meer duidelijkheid aan zowel werkgevers als gemeenten.

Ook zijn mogelijke voorwaarden genoemd die gelden voor werkgever en werknemer. Zo dient de werknemer gemotiveerd te zijn om bij de werkgever aan de slag te gaan en is de begeleiding van de werknemer waarschijnlijk het gemakkelijkste te organiseren in (middel-)grote bedrijven.

Gezien de beperkte praktijkervaring die er met MWMB is opgedaan en de vragen en twijfels die er bij Noord-Hollandse gemeenten en werkgevers leven, gecombineerd met een positieve grondhouding die bij een deel van de gemeenten en werkgevers aanwezig is, zou het ons inziens goed zijn met MWMB te experimenteren zodat duidelijk is of MWMB in de praktijk werkt en zo ja, onder welke voorwaarden. De provincie kan daarbij een initiërende rol vervullen.

5 CONCLUSIE EN OPTIES VOOR VERVOLG MWMB

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we kort de hoofdconclusie van het onderzoek uiteen en beschrijven we vier opties waaruit de provincie een keuze kan maken voor het vervolg van MWMB. We beschrijven per optie welke argumenten er uit het onderzoek volgen om voor de optie te kiezen. Ook beschrijven we per optie wat de rol van de provincie zou kunnen zijn.

5.2 Hoofdconclusie uit het onderzoek

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat MWMB een meerwaarde heeft in aanvulling op de bestaande gemeentelijke regelingen voor loonkosten-subsidies. Waar bestaande gemeentelijke regelingen zich vooral richten op cliënten die met enige hulp en begeleiding uitzicht hebben op regulier werk, heeft MWMB volgens wetenschappers vooral nut voor de grote groep bijstandsgerechtigden waarbij dit vooruitzicht er niet is: een groep waar gemeenten nu dus nauwelijks aan toe komen en daarom vooral in de bijstand blijft zitten.

Wat ook duidelijk uit het onderzoek naar voren komt, is dat zowel wetenschappers als de potentiële gebruikers bij MWMB het beeld hebben van een moeilijke regeling. De toelichting op de huidige regeling biedt onvoldoende aanknopingspunten om hen te overtuigen van het praktische nut ervan. Een bijkomend probleem is dat er geen praktijkvoorbeelden zijn om dit nut te illustreren.

Al met al leidt dit tot de conclusie dat MWMB in theorie een waardevolle regeling is, maar dat de praktijk er 'niet warm voor loopt'. In de volgende paragraaf beschrijven wij vier opties waarop de provincie met deze uitkomst om kan gaan.

5.3 De opties

De vier opties voor een mogelijke toekomstige voortzetting van MWMB zijn achtereenvolgens:

- voorlichting en promotie MWMB bij gemeenten en werkgevers;
- geen vervolg;
- experimenteren met MWMB;
- experimenteren met varianten op huidige regeling.

We beschrijven de afzonderlijke opties en geven daarbij de mogelijke rol van de provincie aan. Aan het eind van deze paragraaf volgt een samenvattend overzicht.

5.3.1 Optie 1: Voorlichting en promotie MWMB bij gemeenten en werkgevers

Bij aanvang van het onderzoek lag een besluit voor van de Gedeputeerde Staten van de provincie, dat gebaseerd is op een voorstel van de Provinciale Staten van eenzelfde strekking. Het besluit heeft betrekking op de activiteiten die kunnen plaatsvinden na afronding van het onderzoek. Het gaat dan om de volgende drie activiteiten:

1. Opstellen brochure en verspreiden ervan onder gemeenten en sociale diensten.
2. Organiseren van een of twee informatiebijeenkomsten voor gemeenten en andere relevante partijen.
3. Inrichten informatiepunt waar geïnteresseerden advies kunnen krijgen over de uitvoering van concrete projecten op basis van de loonkostensubsidie MWMB.

Rol provincie: Bij deze optie is de provincie initiatiefnemer en opdrachtgever van de activiteiten.

Uit het onderzoek blijkt echter dat het niet zinvol is om deze activiteiten op dit moment ten uitvoer te brengen. De inventarisatie onder de potentiële gebruikers van de regeling (werkgevers en gemeenten) leert dat men nog niet onverdeeld enthousiast is over de regeling. De beeldvorming is dat de regeling ingewikkeld is en weinig meerwaarde heeft. Bovendien zijn er nog geen praktijkervaringen waaruit blijkt of en hoe MWMB werkt. Er zijn aanzienlijke kritiekpunten aangedragen door verschillende respondenten. Wij adviseren daarom om deze optie nu niet te betrekken in de besluitvorming over een (eventueel) vervolg. Wellicht dat de activiteiten later (na uitvoering van optie 3 of 4) alsnog ten uitvoer kunnen worden gebracht.

5.3.2 Optie 2: Geen vervolg

Een tweede optie kan zijn om te besluiten niet verder te gaan met MWMB. Uit het onderzoek komen hiervoor de volgende argumenten naar voren:

- Er zijn grote twijfels over de transparantie van de werking van MWMB vanwege indicator omzet/fte voor het bepalen van de subsidiëring van een individu.
- Er is weinig tot geen praktijkervaring met MWMB (één gemeente met één werkgever).
- De aanvankelijk geïnteresseerde gemeenten in Friesland zijn allemaal afgevallen.
- Noord-Hollandse gemeenten zijn matig geïnteresseerd: het onderzoek kent een lage respons. De gemeenten die respondeerden zijn echter niet

afwijzend, maar hebben wel twijfels over de duur en de complexiteit van de regeling. Ook stellen zij aanvullende voorwaarden in termen van (mede-) financiering door de provincie en het hebben van praktijkvoorbeelden, voordat zij een besluit nemen tot eventuele deelname.

- Er is weinig enthousiasme bij Noord-Hollandse werkgevers. Twee gematigd positieve werkgevers hebben twijfels of bezwaren bij de productiviteitsberekeningen.

Rol provincie: Bij deze optie worden geen activiteiten uitgevoerd en heeft de provincie dus geen rol.

5.3.3 Optie 3: Experimenteren met MWMB

De derde optie die uit het onderzoek kan volgen, is dat in een gemeente door een aantal werkgevers geëxperimenteerd wordt met de MWMB-regeling zoals deze er nu is. Hierbij pleiten wij ervoor om ten minste één (middel)grote gemeente in het experiment te betrekken en tien tot dertig werkgevers deel te laten nemen. Het daadwerkelijke aanbevolen aantal werkgevers hangt samen met de variatiemogelijkheden die in het experiment worden toegepast. Er kunnen bijvoorbeeld met de werkgevers verschillende 'maatwerkafspraken' worden gemaakt over de bepaling van de productiviteitsontwikkeling. Wanneer slechts op één manier wordt gewerkt, volstaat een aantal van tien werkgevers om te zien hoe de regeling werkt bij verschillende typen werkgevers (verschillend naar sector, omvang bedrijf en aard werkzaamheden).

In het experiment kan getest worden hoe gemeenten en werkgevers in de praktijk omgaan met de productiviteitsberekeningen. Is het werkelijk zo complex als het lijkt en komt het oneerlijk over, of blijken pragmatische en heldere oplossingen mogelijk en effectief? De aard van de regeling maakt dat het experiment circa drie tot vier jaar in beslag zal nemen, in verband met de duur van de subsidieafspraken tussen werkgevers en werknemers. Tussentijds zal echter al gemeten kunnen worden hoe het experiment verloopt.

Argumenten uit het onderzoek om voor deze optie te kiezen zijn:

- De meeste respondenten zien meerwaarde in de relatie tussen de ontwikkeling in productiviteit en de hoogte van de subsidie voor de individuele werknemer.
- Er zijn twijfels over de werking van de productiviteitsindicator omzet/fte. Er kunnen echter per werkgever afspraken 'op maat' gemaakt worden over de precieze rekenwijze. Gemeenten en werkgevers hebben behoefte aan voorbeelden hoe deze berekenwijze kan werken.
- Gemeenten en wetenschappers vrezen dat de cliënten die via MWMB aan het werk, gaan wellicht ook regulier aan het werk zouden kunnen. Dit pleit voor een duidelijkere definiëring van de doelgroep: mensen met een blijvend lage productiviteit, die niet binnen een half jaar regulier aan de slag kunnen.

- De beeldvorming is dat MWMB complex is. De regeling is gemakkelijker 'aan de man te brengen' als de resultaten van een experiment zichtbaar zijn.
- Bij de uitvoering van het experiment kan aangesloten worden bij de activiteiten van het Poortwachtercentrum en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord. Deze organisaties staan positief tegenover MWMB.

Een aanvullende motivatie voor de provincie om juist met deze regeling te gaan werken in plaats van met andere subsidieregelingen is dat MWMB beoogt om een specifieke doelgroep met een permanent lage productiviteit aan het werk te helpen. Aangezien de andere gemeentelijke regelingen zich richten op cliënten die met enige ondersteuning binnen een bepaalde periode volledig productief aan het werk kunnen, concurreert MWMB dan niet met deze regelingen. Het experiment zou zich dan ook uitsluitend moeten richten op de doelgroep met een blijvend lage productiviteit. Deze doelgroep wordt nu niet geactiveerd door gemeenten, dus ieder resultaat wat behaald wordt, is te beschouwen als winst.

Aan de keuze voor deze doelgroep zijn echter wel enkele aandachtspunten verbonden waar bij het experiment rekening mee moet worden gehouden:

- Vanwege de verwachte blijvend lage productiviteit van de doelgroep zal de regeling voor lange tijd gelden. Hierbij geldt echter dat de cliënten behorend tot de doelgroep anders voor minstens diezelfde periode een uitkering zouden ontvangen.
- Voordat de doelgroep in staat is om daadwerkelijk aan het werk te gaan, is een toeleidingstraject nodig waarin de werknemers worden voorbereid op het werkende leven.
- Wanneer de plaatsing eenmaal een feit is, dienen zowel werkgever als werknemer begeleid te worden, zodat eventuele problemen snel gesignaleerd en opgelost kunnen worden.

Rol provincie:

A) Wanneer besloten wordt een experiment uit te voeren, zal de rol van de provincie die van initiatiefnemer en organisator zijn bij de uitvoering van het experiment. Deze activiteiten kunnen echter ook uitbesteed worden aan een andere partij, waarbij de provincie als opdrachtgever optreedt.

B) Bij de evaluatie van het experiment heeft de provincie de rol van opdrachtgever. Na afloop van het experiment kan op basis van de bevindingen uit de evaluatie besloten worden hoe verder te gaan. Dan kan de rol van de provincie nader worden ingevuld.

5.3.4 Optie 4: Experimenteren met varianten op huidige regeling

De vierde optie is een experiment waarbij niet met de bestaande regeling geëxperimenteerd wordt, maar met varianten op de regeling. Zo kan gezocht worden naar *alternatieve manieren om (individuele) productiviteit te berekenen*. Er kan ook gekeken worden naar alternatieven voor andere

indicatoren waarbij onduidelijkheid of zelfs weerstand onder de potentiële gebruikers bestaat, zoals *de duur van de regeling* of *de doelgroep* waarop de regeling zich richt.

Hierbij pleiten wij ervoor om ten minste één (middel)grote gemeente in het experiment te betrekken en minstens tien werkgevers deel te laten nemen. Wanneer in het experiment aan verschillende indicatoren wordt 'gesleuteld' (bijvoorbeeld naast de productiviteitsberekening ook aan de duur en de doelgroep), dienen meer werkgevers deel te nemen. Hierbij kan worden uitgegaan van vijf werkgevers per variant op de regeling.

Ook bij dit experiment geldt dat de aard van de regeling maakt dat het experiment circa drie à vier jaar in beslag zal nemen, in verband met de duur van de subsidieafspraken tussen werkgevers en werknemers. Tussentijds zal echter al gemeten kunnen worden hoe het experiment verloopt.

Uit het onderzoek volgen de volgende argumenten om voor deze optie te kiezen:

- Er zijn grote twijfels over de transparantie van de werking van MWMB vanwege indicator omzet/fte voor het bepalen van de subsidiëring van een individu.
- De meeste respondenten zien echter wel meerwaarde in de relatie tussen de ontwikkeling in productiviteit en de hoogte van de subsidie voor de individuele werknemer. Dit pleit voor het zoeken naar alternatieve manieren om (individuele) productiviteit te meten.
- Gemeenten zijn huiverig om voor langere tijd afspraken met werkgevers aan te gaan over subsidiëring van hun cliënten.
- Het sluit wellicht beter aan bij de 'eerlijkheid' van de regeling: de subsidie is afhankelijk van de *individuele* productiviteit.

Rol provincie:

A) Wanneer besloten wordt een experiment uit te voeren, zal de rol van de provincie die van initiatiefnemer en organisator zijn bij de uitvoering van het experiment. Deze activiteiten kunnen echter ook uitbesteed worden aan een andere partij, waarbij de provincie als opdrachtgever optreedt.

B) Bij de evaluatie van het experiment heeft de provincie de rol van opdrachtgever. Na afloop van het experiment kan op basis van de bevindingen uit de evaluatie besloten worden hoe verder te gaan. Dan kan de rol van de provincie nader worden ingevuld.

5.3.5 De opties samengevat

Om de verschillende opties overzichtelijk te kunnen vergelijken, is in tabel 5.1 een beknopte samenvatting van de opties opgenomen, met daarbij de voorgestelde rol van de provincie.

Tabel 5.1 Samenvattend overzicht van opties

Optie	Samenvatting	Rol provincie
1	Voorlichting MWMB volgens besluit GS, ondanks huidig gebrek aan behoefte.	Initiatiefnemer, opdrachtgever
2	Niet verder gaan met MWMB vanwege huidig gebrek aan behoefte.	Geen
3	Experimenteren met MWMB om praktijkvoorbeelden te laten zien aan gebruikers.	Bij experiment: initiatiefnemer en (opdrachtgever van) organisator. Bij evaluatie: opdrachtgever.
4	Experimenteren met varianten op huidige regeling waarbij variatie is in bijvoorbeeld de wijze van het berekenen van de individuele productiviteit, de duur van de regeling en/of de doelgroep.	Bij experiment: initiatiefnemer en (opdrachtgever van) organisator. Bij evaluatie: opdrachtgever.

5.4 Tot slot

De meerwaarde van de regeling MWMB is dat deze zich richt op het creëren van arbeid voor bijstandsgerechtigden met een blijvend lage productiviteit. Een groep cliënten die door gemeenten nu nagenoeg niet worden 'opgepakt' en dus vooral in de bijstand blijft hangen.

Het voorgaande maakt dat het ons inziens de moeite is om te experimenteren met de werking ervan in de praktijk. Door het gebrek aan praktijkervaringen en ingewikkeld ogende uitgangspunten heeft de regeling nu een negatieve beeldvorming bij gemeenten en werkgevers. Door praktijkervaringen kan vastgesteld worden of en hoe dit doorbroken kan worden.

De provincie kan door het faciliteren van het experiment een voor gemeenten waardevolle rol vervullen in het eigen re-integratiebeleid, namelijk het ontwikkelen van een potentiële re-integratiemethodiek voor een groep die bij hen nog vooral buiten beeld is.