

Aan: Het College van Burgemeester & Wethouders
der Gemeente Maastricht
t.a.v. Wethouder Participatiewet
Wethouder Jeroen Hoenderkamp (o.a. coördinerend wethouder Sociaal Domein)
Wethouder Johan Pas (o.a. Onderwijs)

Betreft: advies visiedocument re-integratieketen Maastricht-Heuvelland

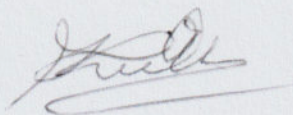
Maastricht, 24 maart 2025

Geachte wethouders,

Langs deze weg bieden wij u ons advies aan over uw visiedocument 're-integratieketen Maastricht-Heuvelland'.

Wij hebben tot dit advies besloten in onze vergadering van heden 24 maart 2025. Dit eensluidende advies wordt ook gedragen door de Adviesraden van Eijsden-Margraten, Meerssen en Valkenburg aan de Geul.

Met de meeste hoogachting,



Kees Eken,
secretaris

ADVIES ADVIESRADEN EIJSDEN-MARGRATEN, MEERSSEN, VALKENBURG AAN DE GEUL EN MAASTRICHT OVER DE RE-INTEGRATIEKETEN MAASTRICHT-HEUVELLAND

1. Ons beeld van het visiedocument

Op 12 december 2024 hebben de colleges van betrokken gemeenten¹ een (concept) visiedocument vastgesteld over de re-integratieketen van de Participatiewet. Wij hebben dit document 28 januari 2025 ontvangen. Het document presenteert een denkrichting voor een nieuwe structuur van de re-integratieketen in Maastricht-Heuvelland. De Cliëntenraad Participatiewet Maastricht-Heuvelland en de Adviesraden Sociaal Domein in Maastricht-Heuvelland hebben elk een ambtelijke toelichting op het visiedocument gekregen, waarbij werd gevraagd 'input' te leveren. Dit momentum van de aldus geboden ruimte is voor de genoemde Adviesraden -bij gebrek aan een formele adviesaanvraag- voldoende aanleiding ons inhoudelijk kritisch commentaar op het visiedocument te leveren.

2. Onze beoordeling van het visiedocument

Uw visiedocument schiet naar onze mening in talloze opzichten schromelijk tekort. Het komt bij ons over als een afstandelijk, vooral bestuurlijk gedreven structuur- en organisatiemodel dat geen recht doet aan de jarenlang opgebouwde expertise, organisaties en ontwikkelde systemen in Maastricht-Heuvelland. Het mist essentiële elementen zoals een mensvisie, ondernemersvisie, de impact op doelgroepen, een historische context en de praktische, juridische en financiële onderbouwing. Zonder deze aspecten is niet te beoordelen, of de voorgestelde structuur daadwerkelijk een verbetering oplevert voor alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in Maastricht-Heuvelland. In de bijlage bij ons advies treft u een gedetailleerd overzicht aan van onze bevindingen over uw concept visiedocument.

3. Ons advies

-Alles overwegende adviseren wij u af te zien van de denkrichting, zoals vervat in het concept visiedocument.

-Wij adviseren u op grond van onze bevindingen de uitvoeringsorganisaties Annex, MTB en Podium24 volledig samen te voegen in één modern sociaal ontwikkelbedrijf voor Maastricht-Heuvelland. Dit op basis van hun bestaande inhoudelijke samenwerking (diagnose, ontwikkeling, uitstroom). Dit door ons geadviseerde sociaal ontwikkelbedrijf biedt de beste vooruitzichten op betaald werk voor *alle* doelgroepen uit de Participatiewet, ook voor mensen met lichamelijke, mentale en verstandelijke beperkingen, inclusief de mensen die in aanmerking komen voor 'nieuw beschut werk'.

-Wij adviseren u voor de door ons geadviseerde, nieuwe organisatie een rechtsvorm te kiezen die reguliere werkgevers aanspreekt en recht doet aan het doel van dit sociaal ontwikkelingsbedrijf. Een rechtsvorm die praktisch is en die tegelijkertijd leidt tot de minste bestuurlijke en ambtelijke drukte en tegemoetkomt aan de controlerende functie van uw gemeenteraad.

-Wij adviseren u het Impulsbudget dat gemeenten in de meicirculaire 2025 krijgen toebedeeld, te gebruiken om deze samenvoeging van de huidige uitvoeringsorganisaties Annex, MTB en Podium24 verder uit te werken in een Meerjarentransformatieplan.

¹ De gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten, Meerssen, Valkenburg aan de Geul, Vaals en Gulpen-Wittem

-Wij adviseren u uw gemeenteraad te voorzien van alle juridische en financiële informatie die zij nodig heeft om haar controlerende functie te kunnen vervullen. Daarmee bedoelen wij ook informatie over toekomstige financiële stromen waar het Ministerie van SZW aan werkt.

Wij bieden u dit advies aan met behoud van onze rechten. Wij gaan ervan uit dat u ons zo snel mogelijk op de hoogte zult houden van enig voorgenomen besluit in deze.

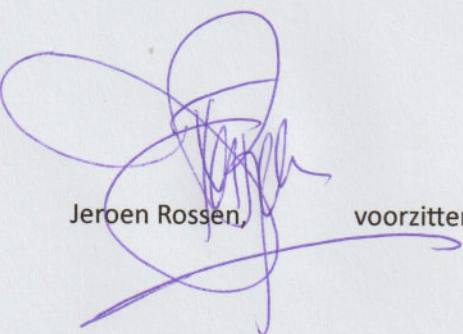
Elk van de hieronder genoemde voorzitters stuurt dit gezamenlijke advies namens zijn eigen Adviesraad afzonderlijk naar zijn eigen wethouder(s) en tekent

Hoogachtend,

Koos Steeneveld, voorzitter ASD Eijsden-Margraten

Jos Jongen, voorzitter ASD Meerssen

Willem Bolt, voorzitter ASD Valkenburg aan de Geul

Jeroen Rossen, voorzitter Onafhankelijke Adviesraad Maastricht

BIJLAGE

Overzicht van onze bevindingen

2.1 Mensvisie ontbreekt

Kern van het visiedocument is de wijze waarop wordt gedacht inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt optimaal te ondersteunen en te begeleiden bij het vinden van een baan. De gedachte is werkzoekenden en hun eventuele ondersteunings- en begeleidingsbehoeften zo snel mogelijk te koppelen aan reguliere werkgevers. Het visiedocument pleit voor een 'mensontwikkelbedrijf' waarin inwoners zich ontwikkelen, maar mist een fundamentele mensvisie.

Er is vooraf geen onderzoek gedaan naar datgene wat mensen met langdurige lichamelijke, mentale of verstandelijke beperkingen precies nodig hebben om aan duurzaam betaald werk te komen. Dit is cruciaal om te kunnen beoordelen, of het voorgestelde mensontwikkelbedrijf daadwerkelijk bijdraagt aan duurzame arbeidsparticipatie van alle in de Participatiewet beoogde doelgroepen, inclusief Wajongeren.

In strijd met Artikel 4, lid 3 van het VN-Verdrag voor de rechten van mensen met beperkingen zijn zij of hun vertegenwoordigende organisaties vooraf niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het visiedocument. Pas achteraf, nadat het visiedocument eind januari 2025 als 'vastgesteld' is gepubliceerd, is ruimte geboden 'input' te geven op het document. Ratificatie van het VN-Verdrag in 2016 heeft dit verdrag kracht van wet gekregen, ook voor lagere overheden.

2.2. Impact op kwetsbare doelgroepen onduidelijk

Het blijft ongewis in hoeverre de visie in het visiedocument voordelen biedt aan mensen met langdurige lichamelijke, mentale en verstandelijke beperkingen, mensen met een Wajong-uitkering en leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkscholen.

In onze visie zou in het visiedocument expliciet beschreven moeten worden, welke concrete verbeteringen en ondersteuning alle doelgroepen uit de Participatiewet kunnen verwachten binnen het voorgestelde model van (re-)integratie in Maastricht-Heuvelland.

2.3 Ondernemersvisies ontbreken

De visie van het door MTB ontwikkelde 'Immens'-ondernemersnetwerk is niet in het document opgenomen.

Welke voorwaarden stellen deze maatschappelijk verantwoorde ondernemers, die in principe openstaan voor het in dienst nemen van mensen met beperkingen? Uit het visiedocument blijkt ook niet dat onderzoek is gedaan naar welke van deze maatschappelijk verantwoorde ondernemers bereid zijn leerwerkplekken in te richten, dan wel mensen met beperkingen in dienst te nemen en onder welke voorwaarden. Er wordt slechts gesteld dat - gelet op de krapte op de arbeidsmarkt- nu het momentum is om ook mensen met beperkingen in dienst te nemen. Een wel erg wankel basis om een visie op te baseren.

Het visiedocument, evenals de voorgestelde nieuwe organisatiestructuur, leunen zwaar op de realisatie bij reguliere werkgevers (markt- en overheidswerkgevers) van reguliere banen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Dit streven is niet nieuw: het bestaat al sinds de Wet banenafpraak van 2015. De afgelopen jaren zijn echter, ondanks personeelsschaarste in alle sectoren, minder banen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt gerealiseerd dan afgesproken in de banenafpraak. Ondanks het Loonkostenvoordeel voor werkgevers en ondanks de in de huidige regeling bestaande

boetebepaling voor werkgevers, als het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking achterblijft (de quantumheffing).

Zo stellen twee op de vijf werkgevers geen geschikte functies te hebben voor deze groep. Daarnaast noemen werkgevers als reden dat de organisatie te weinig capaciteit heeft voor begeleiding en ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. Dit past bij de bevindingen van het UWV dat sprake is van grote personeelstekorten waardoor er geen capaciteit is om extra begeleiding of ondersteuning te bieden². Omdat dit streven niet werkt – iets minder dan een op de vijf werkgevers heeft slechts mensen met een arbeidsbeperking in dienst³ – is onlangs een Wetsvoorstel Vereenvoudiging Banenafpraak en quotumregeling (TK 36 449, 5 februari 2025) bij de Tweede Kamer ingediend⁴. Het kabinet wil daarmee de regels voor de banenafpraak en de quotumregeling simpeler maken.

Eveneens ontbreekt in uw concept visiedocument de visie van ondernemers in Maastricht-Heuvelland met wie Podium24 vooral werkt.

Wat hebben zij te bieden en welke condities stellen zij? Het lijkt niet aannemelijk te stellen, dat zij deze mensen zomaar gaan begeleiden of leerwerkplekken aanbieden. Ondernemers stellen kwalificaties aan hun instroom. Die worden alleen maar hoger naarmate de lonen stijgen. Ook dit lijkt niet te zijn onderzocht in het kader van duurzaamheid van het model dat in het visiedocument wordt voorgesteld.

Kortom, waarom zou de ambitie uit het visiedocument nú wel lukken?

2.4 Reflectie op KplusV en zienswijze uitvoeringsorganisaties ontbreken

Het document bevat geen inhoudelijke reflectie op de aanbevelingen in het rapport van KplusV⁵. Bovendien wordt zonder onderbouwing voorbijgegaan aan belangrijke inzichten van directie en management van MTB, Annex en Podium24.

2.5 Juridische onderbouwing onvoldoende

In het document wordt gekozen voor een Gemeenschappelijke Regeling (GR) als het beste bestuurlijke model. Een vergelijking of SWOT-analyse met voor- en nadelen, kansen en belemmeringen van deze publieke rechtsvorm in relatie tot dezelfde analyse van een privaatrechtelijke rechtsvorm ontbreekt.

Uit het hierboven beschreven gegeven (de aanwijzing in 2016 van MTB als leerwerkbedrijf voor Maastricht-Heuvelland) blijkt dat een goede afstemming tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer een belangrijker basis is voor samenwerking dan de soort rechtsvorm. Bovendien kun je de vraag stellen, hoe privaatrechtelijk de juridische structuur van MTB is

² Bron: SCP (AVP '21/'22)

³ Kamerstuk 16-07-2024, Kamerbrief resultaten banenafpraak 2023, brief Staatssecretaris Nobel (Participatie en Integratie) waarin deze de Tweede Kamer informeert over de gerealiseerde aantallen banen voor mensen; Kamerbrief, met bijlage realisatiecijfers.

⁴ Afhankelijk van goedkeuring door de Eerste Kamer, uiterlijk op 1 juli 2025, zou de wet in 2026 kunnen ingaan, met uitbreiding van de doelgroep: Personen met een Wajong-uitkering die 'duurzaam geen arbeidsvermogen hebben' en werkzaam zijn bij een reguliere werkgever, evenals personen met een IVA-uitkering (voor volledig arbeidsongeschikten, of weinig kansen op herstel) die werken met loondispensatie, worden toegevoegd aan de doelgroep van de banenafpraak.

⁵ Eindrapport Koers MTB. Heroriëntatie op de toekomst en organisatie re-integratie Maastricht-Heuvelland (Arnhem, 5 augustus 2021)

met 3 gemeenten als enige aandeelhouders. Zoals wij het zien is de door u voorgestelde GR-regeling, een 'openbaar lichaam' (naar wij uit de beantwoording van schriftelijke vragen afleiden), niet aantrekkelijk voor reguliere werkgevers. Deze levert vooral maximale bestuurlijke en ambtelijke drukte op en een minimale controle door de gemeenteraad.

2.6 Blik op financieel perspectief ontbreekt

Het vastgestelde concept visiedocument geeft geen richtinggevende blik op de mogelijke financiële vooruitzichten en haalbaarheid van de voorgestelde keuze. Ook ontbreekt een paragraaf met risico's en beheersmaatregelen.

Een financiële onderbouwing lijkt ons noodzakelijk om te kunnen beoordelen, of de voorgestelde structuur financieel levensvatbaar en duurzaam is. Een uitgewerkt financieel doorkijkje in het Eindrapport KplusV naar de diverse mogelijke varianten levert die zij het uiteraard beperkte blik wel. Dat rapport laat zien dat inzetten op participatiewetbanen met loonkostensubsidie (LKS)/Nieuw Beschut in de plaats van een bijstandsuitkering, een financiële meerwaarde (oplevert) voor de samenleving als geheel en (bijdraagt aan) het welbevinden voor de betreffende persoon⁶.

Bij de meicirculaire van 2025 zal het Ministerie van SZW bekendmaken, tot welke verdeling van het Impulsbudget voor sociaal ontwikkelbedrijven over de gemeenten is besloten. Wij vragen ons oprecht af, of het in uw visiedocument voorgestelde model wel voldoet aan voorwaarden van duurzaamheid en toekomstgerichtheid die het Ministerie stelt.

2.7 Landelijke beleidsadviezen

In diverse Kamerbrieven uit 2023 en 2024 wordt gepleit voor het optimaal benutten en versterken van bestaande infrastructures, niet voor het afbreken daarvan. Publiek-private samenwerking wordt niet geschuwd. Ook wordt gepleit voor 'het meer centraal stellen van de ondersteuningsbehoefte', omdat dit bijdraagt 'aan het creëren van meer toegankelijke en overzichtelijke dienstverlening voor werkzoekenden, werkenden en werkgevers.'

2.8 Historische context ontbreekt

Sinds 2016 voert MTB als naamloze vennootschap de opdracht uit zich te ontwikkelen als het leerwerkbedrijf voor de 6 gemeenten in Maastricht-Heuvelland. Dit is gekoppeld aan de nieuwe dienst Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland (SZMH) en is een uitvloeisel van de Participatiewet. Dit feit wordt niet genoemd in het visiedocument. Er wordt gesteld dat MTB als WSW-bedrijf voor slechts 3 gemeenten werkt, op basis van het feit dat MTB een NV is met 3 gemeentelijke aandeelhouders.

MTB heeft zich sinds 2016 als leerwerkbedrijf opengesteld voor andere doelgroepen dan alleen WSW'ers (mensen in de bijstand, statushouders, leerlingen van VSO en Praktijkscholen, enz.). MTB werkt daarin ook nauw samen met het Vista College.

Als leerwerkbedrijf biedt MTB ook ruimte voor mensen in 'nieuw beschut', een doelgroep met vergelijkbare kenmerken als die van WSW'ers. Maar deze werden sinds 2015, resp. 2017 (toen 'nieuw beschut werk' een wettelijke verplichting werd) niet door de dienst Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland aan MTB aangeboden: sommigen werden bij wijze van alternatief rechtstreeks geplaatst in regulier betaald werk⁷, in plaats van bij MTB.

⁶ Eindrapport Koers MTB. Heroriëntatie op de toekomst en organisatie re-integratie Maastricht-Heuvelland (5 augustus 2021)

⁷ Raadsinformatiebrief Maastricht, 19 december 2023

Omdat er sprake was van een wettelijke verplichting werd dit alternatief geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie worden echter in de betreffende Raadsinformatiebrief van Maastricht niet genoemd of zelfs maar geduid. 7 Jaar na de wettelijke verplichting besloot het college van Maastricht eind 2023 dan toch 'het instrument nieuw beschut werk zo snel mogelijk in te voeren'. Dit als gevolg van de aanscherpingen van de Participatiewet in 2023, juist op het punt van 'nieuw beschut werk'.

Belangrijkste uitgangspunt: 'als nieuw beschut werk passend is, zal dat als laatste vangnet worden ingezet. Dan wordt een dienstverband bij het mensontwikkelbedrijf aangeboden dat een beschutte werkomgeving inclusief de noodzakelijke begeleiding garandeert.'⁸

Voordat iemand bij het UWV een aanvraag indient voor de indicatie 'beschut werk', wordt in een 'voorschakeltraject' ingeschat of nieuw beschut werk in de praktijk een passende voorziening is.

Zo'n traject vindt plaats in door MTB samen met het Vista College ontwikkelde leerwerkroutes die zijn gekoppeld aan daadwerkelijke productielijnen. Een succesvol afgelegde leerwerkroute levert een praktijkverklaring of deelcertificaat op MBO-1 of MBO-2 niveau van het Vista College op en is voor werkgevers een bewijs dat zij een goede medewerker in huis halen. Je leert bijvoorbeeld het ontwikkelen van werkdiscipline, vakvaardigheden, hoe je met leidinggevenden omgaat, hoe je met klanten omgaat, met personen bij wie je het huishouden gaat doen, enz.

In een 'second opinion' van Berenschot⁹ wordt gesteld dat de infrastructuur van MTB voor doelgroepen in de Participatiewet onbenut is gebleven.

Het leerwerkbedrijf MTB staat sinds 2016 open voor *alle* doelgroepen uit de

Participatiewet. De gemeente Maastricht heeft echter pas eind 2023 besloten het instrument 'nieuw beschut werk' vanaf 2024 in te voeren. Die doelgroep, in de plaats gekomen van de sinds 2015 afgesloten WSW, kon tot dat moment geen gebruik maken van de infrastructuur van MTB.

Vanaf 2022 heeft MTB zich als leerwerkbedrijf voor de 6 gemeenten van Maastricht-Heuvelland verder doorontwikkeld en is de ketensamenwerking met Annex en Podium24 geïntensiveerd. Dit gebeurde met het oog op het vooruitzicht van samenvoeging MTB/Annex/Podium24, de uitwerking van voorkeursvariant 3 uit het KplusV-rapport. Tot deze voorkeursvariant is in 2022 besloten door de colleges van de 6 gemeenten in Maastricht-Heuvelland¹⁰.

In het visiedocument wordt MTB neergezet als een klassiek sociaal werkbedrijf, dat voor slechts 3 gemeenten zou werken en maar beperkt voor de Participatiewet. Die drie redenen worden aangevoerd om MTB in een sterfhuisconstructie te plaatsen.

2.9 Initiatieven van MTB sinds 1996 niet meegenomen

MTB heeft sinds 1996 verschillende initiatieven ontplooid om WSW'ers in individuele detacheringen en sinds 2006 in groepsdetacheringen dichterbij de reguliere arbeidsmarkt te brengen. Vanaf 2016 heeft MTB ook nieuwe doelgroepen uit de Participatiewet dichterbij de reguliere arbeidsmarkt gebracht en ook mensen in 'nieuw beschut werk' betaalde arbeid willen aanbieden.

⁸ Raadsinformatiebrief Maastricht, 19 december 2023

⁹ Memo Berenschot, 1 augustus 2024

¹⁰ Raadsinformatiebrief Maastricht 15 maart 2022, Jaarverslag 2022 MTB Regio Maastricht NV, 7 april 2023, vastgesteld door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders d.d. 26 mei 2023

Het visiedocument gaat voorbij aan deze inspanningen en biedt geen overzicht van de resultaten die daarmee zijn behaald, resp. een reden waarom deze in het geval van 'nieuw beschut werk' niet behaald konden worden.

2.10 Gevolgen voor MTB en opdrachtgevers onderbelicht

De leerwerkroutes van MTB zijn voor 100% gekoppeld aan productielijnen waarin ook WSW'ers werkzaam zijn.

In uw visiedocument geeft u aan, dat deze bij MTB zullen worden weggehaald, zonder expliciet in te gaan op de gevolgen daarvan voor de bedrijven die productie-opdrachten hebben belegd bij MTB. Er ontbreekt een analyse van de mogelijke negatieve gevolgen hiervan op de exploitatie van MTB en op de bereidheid van opdrachtgevers om hieraan mee te werken.

Juist het weghalen van de leerwerkroutes maakt van het sociaal ontwikkelbedrijf dat MTB momenteel is, een klassiek sociaal werkbedrijf dat MTB al sinds 1996 niet meer wil zijn.

3. Conclusie van onze bevindingen

Het visiedocument re-integratieketen Maastricht-Heuvelland komt over als een afstandelijk, vooral bestuurlijk gedreven structuur- en organisatie-model dat geen recht doet aan de jarenlang opgebouwde expertise, organisaties en ontwikkelde systemen binnen Maastricht-Heuvelland. Het visiedocument lijkt op een kopie van de re-integratieketen in Parkstad. Het visiedocument mist een overtuigende onderbouwing, dat deze visie daadwerkelijk een verbetering betekent voor de kansen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op betaald werk, laat staan voor mensen met langdurige fysieke, mentale en/of verstandelijke beperkingen. Wij zien eerder een groot risico op verslechtering van hun kansen op betaald werk bij markt- en overheidswerkgevers en daarmee een bestendiging van de al jaren bestaande werkelijkheid. Het in het visiedocument voorgestane model leidt onzes inziens niet tot een inclusieve, duurzame en toekomstgerichte sociale infrastructuur in Maastricht-Heuvelland.

De recente ontwikkelingen in Parkstad tonen aan dat daar de ontwikkelinfrastructuur wordt gemist voor de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt. Deze is daar nu versneld weer opgebouwd. Dit toont aan dat de behoefte aan een gedegen ontwikkelinfrastructuur, zoals die in de regio Maastricht-Heuvelland mede door MTB wordt ingevuld, noodzakelijk is. Waarom dan MTB loshalen uit de bestaande re-integratieketen en een sterfhuiskonstructie voor MTB voorstellen?

In de presentatie bij de ambtelijke toelichting staat dat er een 'mensontwikkelbedrijf' moet komen 'met de opdracht om inwoners te ontwikkelen en te ondersteunen bij het vinden van een baan op een inclusieve arbeidsmarkt'.

Ons had het meer voor de hand geleken in het kader van het ontwikkelen van een visie eerst een onderzoek te doen naar hetgeen de beoogde doelgroepen nodig hebben. Daarna gevolgd door een marktonderzoek onder ondernemers, in hoeverre zij bereid zijn mensen met een beperking in dienst te nemen en/of leerwerkplekken binnen hun bedrijven in te richten. Wijzen op de huidige krapte op de arbeidsmarkt is daarvoor een te wankelende basis.

In de presentatie bij de ambtelijke toelichting staat, 'dat de zes gemeenten (in Maastricht-Heuvelland) een nieuwe structuur voor de re-integratieketen voor ogen (hebben), gebaseerd op de bestaande structuur van Podium24.

In 2022 hebben de colleges van de 6 gemeenten in Maastricht-Heuvelland besloten tot nadere uitwerking van variant 3 uit het KplusV-rapport. Had men zich onverkort gehouden aan het besluit van toen, dan had anno 2023 in Maastricht-Heuvelland al een sociaal ontwikkelbedrijf in de steigers kunnen staan.