

# Nadere analyse strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2018

11 juni 2018

# Inhoudsopgave

1. Inleiding en leeswijzer.....	2
2. Vraagstelling .....	3
3. Verantwoording .....	3
4. Bevindingen.....	3
4.1. Maatschappelijke opgave.....	3
4.1.1. Eén klantgroep met als doel maximale participatie.....	4
4.1.2. Focus op leerwerkspoor .....	4
4.1.3. WSW zoveel mogelijk op de markt.....	8
4.1.4. Beschut werk is onderdeel van de taken van de uitvoeringsorganisatie.....	12
4.2. Financiële opgave.....	12
4.2.1. De participatiewet moet zo budgetneutraal mogelijk worden uitgevoerd...	12
4.2.2. BUIG en specifieke regelingen blijven buiten het uitvoeringsbudget.....	14
4.3. Organisatorische opgave.....	14
5. Beleidsopties.....	15
5.1. Focus sporen.....	15
5.2. WSW.....	16
5.3. Budgetneutraliteit.....	16
6. Conclusie en advies.....	19

# 1. Inleiding en leeswijzer

Vanuit de gemeenteraden is tijdens de behandeling van het strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2018 gevraagd om een nadere analyse naar de mogelijke keuzes in de beleidskaders en het toekomstige takenpakket van Werkplein Ability en een financiële onderbouwing daarvan.

In het strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2018 zijn binnen drie opgaven vanuit de Participatiewet elf kaders vastgesteld waarbinnen Werkplein Ability in 2018 moet opereren.

De maatschappelijke opgave:

1. Eén klantgroep met als doel maximale participatie
2. Focus op leerwerkspoor
3. WSW zoveel mogelijk op de reguliere markt
4. Beschut werk is onderdeel van de taken van de uitvoeringsorganisatie

De financiële opgave:

5. De participatiewet moet zo budgetneutraal mogelijk worden uitgevoerd
6. BUIG en specifieke regelingen blijven buiten het uitvoeringsbudget

De organisatorische opgave:

7. Uitvoering van de Participatiewet dient rechtmatig te gebeuren
8. Aanbod van werk in uitvoeringsorganisatie dient flexibel te zijn
9. PIOFACH-functies in samenwerking met de gemeente
10. Dienstverlening digitaal daar waar mogelijk
11. Eén werkgeversbenadering

Nu duidelijk is geworden dat Werkplein Ability per 1 januari 2019 onderdeel uit zal gaan maken van de nieuwe gemeente Het Hogeland blijkt een deel van de vastgestelde kaders in het strategisch beleidskader niet langer haalbaar of niet meer van toepassing. Er zullen nieuwe keuzes moeten worden gemaakt in beleid en taakverdeling. De bevindingen en mogelijke toekomstige keuzes worden voorgelegd op basis van een analyse met een inhoudelijke onderbouwing en rekening houdend met de komende herindeling en het bredere sociale domein.

## *Leeswijzer*

Deze nadere analyse van het strategisch beleidskader bestaat uit zes hoofdstukken. Dit eerste hoofdstuk bestaat uit een inleiding en een leeswijzer. In het tweede hoofdstuk wordt aangegeven wat de vraagstelling is naar aanleiding waarvan deze analyse is geschreven. Het derde hoofdstuk wordt aangegeven welke documenten en informatie zijn gebruikt om te komen tot deze analyse. In hoofdstuk vier wordt per opgave vanuit de Participatiewet aangegeven wat tot nu toe de bevindingen zijn geweest aan de hand van de in het strategisch beleidskader gestelde kaders. In hoofdstuk vijf wordt aangegeven welke beleidsopties er zijn en welke keuzes gemaakt kunnen worden in de gestelde (beleid)kaders. Hoofdstuk zes sluit af met een conclusie en advies.

## 2. Vraagstelling

In deze nadere analyse gaat het om de vraag welke kaders na de herindeling per 1 januari 2019 kunnen blijven bestaan en welke activiteiten en taken Werkplein Ability de komende jaren gaat uitvoeren.

## 3. Verantwoording

Om te komen tot deze nadere analyse is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Evaluatie Strategisch Beleidskader 2016-2018 (augustus 2017)
- Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2018 (september 2017)
- Bijlage 1 bij Strategisch Beleidskader 2018: Keuzes in kaders (september 2017)
- Jaarrekening 2016 Werkplein Ability (2017)
- Gewijzigde begroting 2018 Werkplein Ability (augustus 2017)
- Analyse Werkplein Ability door externe adviesbureaus Robert Capel en SHMC (2017)
- Uitvoeringsplan 2018 Werkplein Ability (2017)
- Visie gemeente Het Hogeland 'ruimte geven, ruimte krijgen, ruimte voelen' (november 2017)
- Positionering Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente Het Hogeland (2018??)
- Concept Jaarrekening en Jaarverslag 2017 Werkplein Ability (april 2018)
- Verantwoording uitvoeringskosten SoZaWe Hoogeland 2017 (april 2018)
- Terugkoppeling individuele gegevens Werkplein Ability vanuit Onderzoek Berenschot (Thermometer SW 2018)

Op 9 mei jongstleden is er een raadsinformatieavond georganiseerd om de raden van de vier gemeenten BMWE zoveel mogelijk te betrekken bij de nadere analyse en de keuzes in de kaders en om ze in de gelegenheid te stellen aan te geven welke onderwerpen zij het meest belangrijk vinden. Aan de hand van de verschillende opgaves en stellingen is gediscussieerd over diverse onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de WSW en de kosten die hiermee gepaard gaan, budgetneutraliteit, inzet op participatie, het leveren van maatwerk, integrale teams, dienstverlening dicht bij de burger en kansen in de bouw, zorg en techniek. De onderwerpen die het meest aan bod zijn gekomen tijdens de raadsinformatieavond zijn in deze analyse verwerkt.

## 4. Bevindingen

In dit hoofdstuk zullen de huidige invulling en ontwikkelingen binnen de drie opgaven en gestelde kaders worden beschreven.

### 4.1. Maatschappelijke opgave

Binnen de maatschappelijke opgave zijn er vier kaders gesteld waarbinnen Werkplein Ability moet opereren:

Kader 1. Eén klantgroep met als doel maximale participatie

Kader 2. Focus op leerwerkspoor

Kader 3. WSW zoveel mogelijk op de reguliere markt

Kader 4. Beschut werk is onderdeel van de taken van de uitvoeringsorganisatie

Hieronder zal nader worden ingegaan op de vier kaders die zijn gesteld binnen de maatschappelijke opgave.

#### 4.1.1. Eén klantgroep met als doel maximale participatie

Doelstelling van het beleid van de gemeenten BMW is om zoveel mogelijk mensen deel te laten nemen aan de samenleving, door middel van werk of door andere vormen van maatschappelijke participatie. Dit sluit aan bij de wettelijke taken die de gemeente heeft vanuit de Participatiewet. Zo weinig mogelijk mensen moeten een beroep doen op een bijstandsuitkering en zoveel mogelijk mensen moeten zelfstandig kunnen deelnemen aan de samenleving.

#### 4.1.2. Focus op leerwerkspoor (geen inzet participatiespoor)

Bij de inzet van middelen wordt gekeken naar welke doelgroep wel en welke doelgroep niet moet worden begeleid door Werkplein Ability. Hierbij wordt uitstroom naar werk veelal als het belangrijkste doel gezien. Dit resultaat is echter niet voor iedereen haalbaar. Wanneer iemand wordt begeleid om weer deel te nemen aan de samenleving, structuur krijgt en problematiek beheersbaar wordt, is er ook resultaat behaald. Dit resultaat is alleen minder zichtbaar en minder goed meetbaar. De dienstverlening van Werkplein Ability is onderverdeeld in drie sporen. Deze onderverdeling is opgezet om de dienstverlening vanuit SoZaWe Hoogeland en later Werkplein Ability beter af te stemmen op de kansen en mogelijkheden van de inwoners. Het is een onderdeel van het totale dienstverleningsmodel voor de totale dienstverlening van Werkplein Ability. De drie sporen bestaan uit het werkspoor (spoor 1), het leerwerkspoor (spoor 2) en het participatiespoor (spoor 3). Het werkspoor en leerwerkspoor zijn gericht op werk en scholing en het participatiespoor op andere doelen zoals bijvoorbeeld deelname aan de samenleving, het bieden van structuur en het bieden van ondersteuning bij het zoeken van hulp bij problemen. De gemeenten vragen Werkplein Ability in het kader van verschillende projecten en ontwikkelingen geregeld om extra inzet en begeleiding aan mensen die in het participatiespoor zitten. Zoals bijvoorbeeld bij de opzet van de taalhuizen, de integrale dienstverlening en de samenwerking met allerlei (vrijwilligers) organisaties en ketenpartners die te maken hebben met leefbaarheid, ontwikkeling en ondersteuning van mensen, zoals bijvoorbeeld Humanitas, Stichting leergeld, de musea en borgen, het wijkleerbedrijf Winsum, Stichting Werk op Maat, Stichting Femina, enzovoort. In de praktijk is gebleken dat de inzet op ontwikkeling van mensen in het participatiespoor soms tot verrassende resultaten kan leiden, zoals bijvoorbeeld uitstroom naar regulier werk.

Om inzicht te geven in de uitstroom naar werk per spoor in 2017 is tabel 1 opgenomen:

*Tabel 1 Overzicht uitstroom naar werk per spoor in 2017 (Bron: Verantwoording SoZaWe Hoogeland 2017)*

Gemeente	Spoor 1	Spoor 2	Spoor 3	Totaal
Bedum	20	8	3	31
De Marne	22	13	4	39
Winsum	22	9	3	34
Eemsmond	36	27	7	70
Totaal	100	57	17	174

Bij de inzet van spoor 1 wordt vooral een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van de werkzoekenden. Hiervoor worden minder trajectkosten gemaakt dan voor de andere sporen. In

spoor 2 wordt ingezet op leerwerktrajecten. Hierdoor wordt het grootste deel van de klant gebonden trajectkosten gemaakt in dit spoor. Dit sluit aan bij kader 2 binnen de maatschappelijke opgave waarin staat aangegeven dat de focus moet liggen op het leerwerkspoor. Ook op spoor 3 worden door Werkplein Ability middelen ingezet en worden er klant gebonden trajectkosten gemaakt. Hier wordt ondersteuning geboden aan mensen die (nog) niet in staat zijn om te werken en wordt ingezet op deelname aan de samenleving, vrijwilligerswerk en ondersteuning bij het zoeken van hulp voor diverse problemen met als doel participatie en zelfredzaamheid.

In de tabel 2 hieronder staat een overzicht van de klant gebonden trajectkosten per spoor

*Tabel 2 Klant gebonden trajectkosten per spoor (inclusief loonkostensubsidie) in 2017  
(Bron: Verantwoording SoZaWe Hoogeland 2017)*

Gemeente	Spoor 1	Spoor 2	Spoor 3	Totaal
Bedum	8.021	68.623	46.156	122.800
De Marne	11.718	94.478	62.363	168.559
Winsum	14.355	98.046	54.532	166.933
Eemsmond	9.101	224.775	92.777	326.653
Totaal	43.195	788.263	255.828	1.087.286

De meeste klant gebonden trajectkosten worden gemaakt in spoor 2. Dit komt doordat in dit spoor wordt ingezet op scholing en het opdoen van werkervaring. Hierbij wordt vaak intensieve begeleiding geboden. In spoor 2 worden ook loonkostensubsidies ingezet voor mensen met een arbeidshandicap. Deze subsidies worden gefinancierd vanuit het BUIG-budget. In tabel 3 staat een overzicht van de in 2017 verstrekte loonkostensubsidies.

*Tabel 3 Overzicht verstrekte loonkostensubsidies in 2017 (Bron: Verantwoording SoZaWe Hoogeland 2017)*

Gemeente	Spoor 1	Spoor 2	Spoor 3	Totaal
Bedum		32.722		32.722
De Marne		75.751		75.751
Winsum		57.717		57.717
Eemsmond		136.151		136.151
Totaal		302.341		302.341

Om inzicht te geven in de laatste stand van zaken in het BUIG-budget volgen in tabel 4 de voorlopige cijfers van het BUIG-budget over 2017.

Tabel 4 BUIG-budget 2017 (Bron: Monitor Q4 gemeenten BMWWE 2017)

## Bedum

	Inkomensanalyse (najaar 2017)	Beeld van de Uitvoering	Vershil
Uitgaven BUIG (=uitgaven-ontvangsten)	2.449.000	2.408.317	-40.683
(Voorlopig) BUIG-budget *	1.826.601	1.844.250	17.649
Tekort inkomensdeel *	-622.399	-564.067	58.332
Vangnetuitkering *	335.650	274.503	-61.147
Tekort na aftrek vangnetuitkering *	-286.749	-289.564	-2.815

## De Marne

	Inkomensanalyse (najaar 2017)	Beeld van de Uitvoering	Vershil
Uitgaven BUIG (=uitgaven-ontvangsten)	4.073.000	3.953.400	-119.600
(Voorlopig) BUIG-budget	3.458.284	3.491.698	33.414
Tekort inkomensdeel	-614.716	-461.702	153.014
Vangnetuitkering	312.116	156.178	-155.938
Tekort na aftrek vangnetuitkering	-302.600	-305.524	-2.924

## Winsum

	Inkomensanalyse (najaar 2017)	Beeld van de Uitvoering	Vershil
Uitgaven BUIG (=uitgaven-ontvangsten)	4.241.000	4.077.327	-163.673
(Voorlopig) BUIG-budget	3.647.492	3.682.734	35.242
Tekort inkomensdeel	-593.508	-394.593	198.915
Vangnetuitkering	274.352	105.228	-169.124
Tekort na aftrek vangnetuitkering	-319.156	-289.365	29.791

## Eemsmond

	Inkomensanalyse (najaar 2017)	Beeld van de Uitvoering	Vershil
Uitgaven BUIG (=uitgaven-ontvangsten)	6.475.000	6.354.405	-120.595
(Voorlopig) BUIG-budget	5.806.203	5.861.881	55.678
Tekort inkomensdeel	-668.797	-492.524	176.273
Vangnetuitkering	189.243	99.715	-89.528
Tekort na aftrek vangnetuitkering	-479.554	-392.809	86.745

## BMWWE

	Inkomensanalyse (najaar 2017)	Beeld van de Uitvoering	Vershil
Uitgaven BUIG (=uitgaven-ontvangsten)	17.238.000	16.793.449	-444.551
(Voorlopig) BUIG-budget	14.738.580	14.880.563	141.983
Tekort inkomensdeel	-2.499.420	-1.912.886	586.534
Vangnetuitkering	1.111.361	635.624	-475.737
Tekort na aftrek vangnetuitkering	-1.388.059	-1.277.262	110.797

Er is sprake van een dynamische groep uitkeringsgerechtigden en niet van een statische. Elk jaar wordt van 30% van de uitkeringsgerechtigden de uitkering beëindigd en komen er de afgelopen jaren iets meer dan 30% nieuwe mensen binnen. In 2017 zijn voor het eerst sinds jaren weer minder mensen in de uitkering gekomen (360 uitgestroomd en 338 ingestroomd). De aantallen uitkeringen van de vier gemeenten BMWWE zijn in 2017 gedaald van 1226 naar 1204. Dit sluit aan bij de landelijke trend waarbij er sprake is van een langzame daling sinds afgelopen zomer 2017.

Het dynamische van de groep uitkeringsgerechtigden blijkt niet alleen uit de in- en uitstroom, maar ook uit de samenstelling. De samenstelling van de groep uitkeringsgerechtigden is de afgelopen jaren veranderd. In 2012 waren de groepen uitkeringsgerechtigden nog gelijkmatig verdeeld over de drie sporen (33% werkspoor, 33% leerwerkspoor en 33% participatiespoor). De verandering van de samenstelling van de groep uitkeringsgerechtigden in de afgelopen jaren heeft te maken met de instroom van andere groepen in de uitkering (statushouders en arbeidsgehandicapten) en de stijging

van de pensioengerechtigde leeftijd. In 2017 is de verdeling van de uitkeringsgerechtigden over de sporen daardoor erg veranderd (10% werkspoor, 30% leerwerkspoor en 60% participatiespoor).

De aantrekkende economie, de grote vraag in bouw en techniek en de naar beneden bijgestelde eisen van werkgevers leiden tot grotere kansen voor mensen met een uitkering om werk te krijgen. Werkplein Ability is in Uithuizen gestart met een project waarbij mensen worden voorbereid en geschoold om te kunnen werken in de bouw, project Noorderhuizen. Dit mede ter voorbereiding van scholing van werkzoekenden voor het 1000-banenplan. De vraag in bouw en techniek is van zodanige omvang dat een ROC aan het onderzoeken is om een vestiging te starten in het werkgebied van Werkplein Ability. De infrastructuur van Werkplein Ability is daarvoor nadrukkelijk in beeld, onder meer omdat alle apparatuur voor een praktisch leerbedrijf al aanwezig is. De aantrekkende economie en de kansen die dit de werkzoekenden biedt heeft ertoe geleid dat met ingang van dit jaar 2018 is besloten een groep van 150 personen (waarvan een groot deel statushouders) over te plaatsen van het participatiespoor naar het leerwerkspoor. Dit om te kijken of het mogelijk is om deze mensen na een leerwerktraject op maat uit te laten stromen naar werk op de reguliere arbeidsmarkt.

#### *Overzicht huidige activiteiten Werkplein Ability*

De activiteiten van Werkplein Ability zijn onderverdeeld in drie sporen en twee sectoren. De drie sporen staan in het vorige hoofdstuk al uitgebreid beschreven. De twee sectoren bestaan uit de sector Industrie & Diensten en de sector Groen. Binnen deze sectoren wordt (begeleid) werk geboden aan personen met een WSW-dienstverband en aan mensen die vallen onder de Participatiewet.

Op verzoek van de gemeenten heeft Werkplein Ability in december 2017 een overzicht gemaakt van de activiteiten die zij uitvoert en welke kosten hiervoor worden gemaakt. Ook is er gekeken of deze taken wettelijke taken zijn, welke (beleid)keuzes hierin zijn gemaakt en in welke documenten dit is vastgelegd. Uit dit overzicht komt naar voren dat door Werkplein Ability de meeste inzet wordt gepleegd op het leerwerkspoor. Dit stemt overeen met het tweede kader binnen de maatschappelijke opgave, focus op het leerwerkspoor. Verder wordt in het overzicht duidelijk dat de meeste taken die Werkplein Ability uitvoert wettelijke taken zijn. Dat betekent dat de gemeenten BMWV verplicht zijn om deze taken uit te (laten) voeren. Nagenoeg alle taken worden uitgevoerd in opdracht van de gemeenten en de meeste van deze opdrachten zijn specifiek vastgelegd in vastgestelde beleidsstukken, zoals bijvoorbeeld het strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2018, de financiële kaders en de positionering van Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente Het Hogeland. Het meeste geld wordt uitgegeven aan de inzet op de sporen, gevolgd door de inkomensverstrekking aan uitkeringsgerechtigden en de werkgeversdienstverlening. Dit is conform de opdrachten die hiervoor zijn verstrekt.

Uit het overzicht komt ook duidelijk naar voren dat er nauwelijks ruimte is om te besparen op de activiteiten die Werkplein Ability verricht. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de meeste taken wettelijke taken zijn die moeten worden uitgevoerd. Wanneer besloten zou worden dat Werkplein Ability deze activiteiten niet meer doet, dan zal dit leiden tot een verschuiving van deze taken naar andere onderdelen van het sociaal domein en niet zozeer tot een besparing voor de gemeente.

Het overzicht van de activiteiten die Werkplein Ability uitvoert is opgenomen in de bijlage 'Overzicht huidige activiteiten Werkplein Ability' (bijlage 1: december 2017)



#### 4.1.3. WSW zoveel mogelijk op de markt

De tekorten binnen de WSW lopen de komende jaren behoorlijk op doordat er minder subsidies worden verstrekt door het Rijk. Daarnaast hebben gemeenten door de bezuinigingen te maken met een forse opgave voor het gehele sociale domein. Dat betekent dat er goed gekeken moet worden welke middelen waarop worden ingezet. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om resultaten van ingezette middelen te voorspellen. Het causaal verband tussen de inzet van middelen re-integratie en het resultaat is niet altijd één op één aan te tonen. Het is wel mogelijk om een vergelijking te maken tussen de resultaten van de verschillende organisaties, een benchmark. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met de omgeving waarin een organisatie opereert. Deze omgeving is van invloed op de keuzes en inzet van middelen en resultaat. Een organisatie in de nieuwe gemeente Het Hogeland kent bijvoorbeeld een volstrekt andere omgeving en dynamiek dan een organisatie in het westen van het land. Op basis van benchmarkonderzoek is gebleken dat de onderdelen SW van Werkplein Ability en SoZaWe Hoogeland zowel qua kosten als resultaat beter scoren dan gemiddeld.

Werkplein Ability werkt in een omgeving met een dalende beroepsbevolking. Steeds minder mensen hebben werk. Daarbij is het aantal banen in de nieuwe gemeente Het Hogeland gedaald van 11.900 in 2011 naar 10.900 in 2015. Dit is reden om zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden. Werkplein Ability haalt 70% van haar opdrachten voor de sector Industrie en Diensten buiten het eigen werkgebied. Dat betekent dat wanneer de keuze zou worden gemaakt om het werk uit te besteden, het risico groot is dat het werk naar bedrijven buiten onze regio zal gaan. Dit zal op termijn niet goed zijn voor de ontwikkeling van banen in dit gebied. Er kan dan niet meer worden ingezet op het binnenhalen van opdrachten voor de verschillende doelgroepen en dit zal leiden tot een lagere werkgelegenheid en een groter negatief resultaat. De uitvoering van opdrachten door Werkplein Ability levert naast werk voor de SW-doelgroep ook regulier werk op.

Werkplein Ability biedt werk aan ruim 300 personen met een WSW-dienstverband (Bron: Uitvoeringsplan 2018 Werkplein Ability). Ruim 100 van deze mensen werken in de sector Groen. Daarin worden voornamelijk werkzaamheden uitgevoerd voor de vier gemeenten. De overige medewerkers werken in de sector Industrie & Dienstverlening. De helft van hen doet dat in een beschutte werkomgeving, waarin met name verpakkingswerkzaamheden worden verricht. De andere helft voert werkzaamheden uit in een werkomgeving die sterkere overeenkomsten vertoont met de reguliere arbeidsmarkt, met de nodige aanpassingen aan de werkplek en een intensievere begeleiding. De nieuwe gemeente Het Hogeland wil een inclusieve werkgever zijn. Dat betekent dat mensen met en zonder beperking naast elkaar werken en dat er ruime aandacht is voor mensen met een arbeidshandicap en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er liggen mogelijkheden om de gemeentelijke groenafdelingen en de sector Groen van Werkplein Ability aan elkaar te koppelen. Er wordt gewerkt aan een voorstel waarbij dit wordt onderzocht.

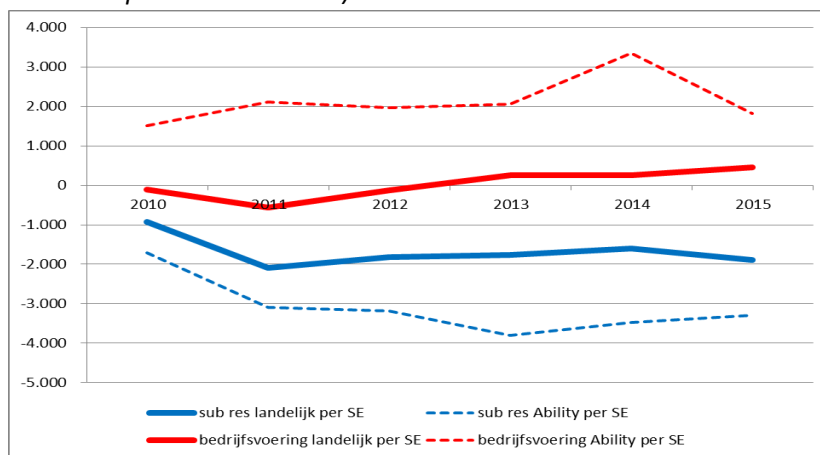
In totaal worden er gemiddeld 45 FTE vanuit deze sectoren gedetacheerd bij bedrijven of overheden in de regio. Dat is ongeveer 14% van het totaal aantal Wsw-medewerkers. Dat is lager dan gemiddeld in Nederland het geval is. Dit heeft een aantal oorzaken:

- De werkzaamheden in het groenonderhoud worden in 'eigen beheer' uitgevoerd. Bij veel andere gemeenten worden deze medewerkers groepsgewijs gedetacheerd naar de gemeentelijke organisatie. Als de medewerkers die nu 'in eigen beheer' voor de gemeenten werken zouden worden gedetacheerd naar de gemeenten, dan zou het detacheringspercentage oplopen naar 35% (ongeveer één derde van het aantal medewerkers in de sector Groen ten opzichte van het totaal aantal medewerkers bij Werkplein Ability).

- Een aantal belangrijke opdrachtgevers hecht sterk aan de externe uitvoering van de werkzaamheden en kiest er expliciet voor om de medewerkers niet binnen hun bedrijven op te nemen.
- Het opnamevermogen van de arbeidsmarkt in deze regio is beperkt. Er zijn minder mogelijkheden om mensen bij reguliere bedrijven (tegen een reëel tarief) aan het werk te krijgen.

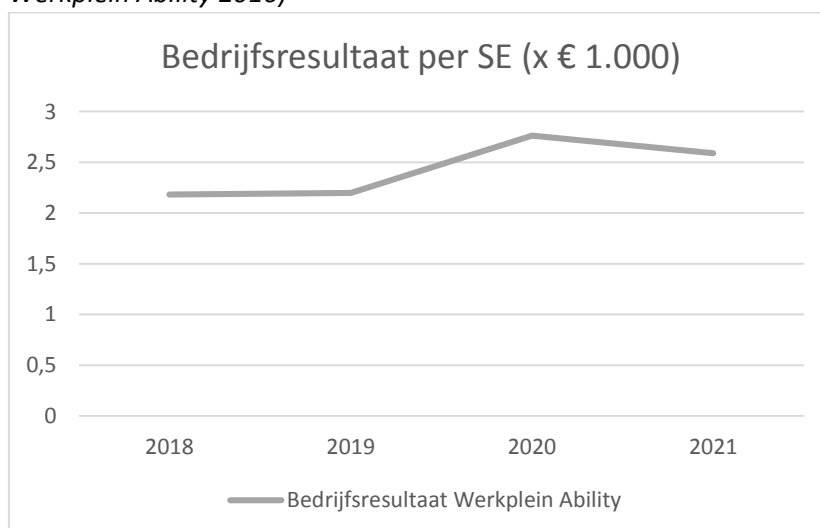
De huidige uitvoering van de WSW zorgt voor een bedrijfsresultaat dat beter is dan het landelijk gemiddelde (zie figuur 1). Werkplein Ability is onlangs benaderd door onderzoeksbureau Berenschot omdat zij landelijk tot de tien sociale werkbedrijven met het beste operationele resultaat behoort. Berenschot doet in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoek naar de ontwikkeling van de kosten van de sociale werkvoorziening (Onderzoek Thermometer SW). Het subsidieresultaat (verschil tussen loonkosten en Rijkssubsidie) ligt onder het landelijk gemiddelde. Omdat zowel de loonkosten als de hoogte van de Rijkssubsidie vastligt, is dit resultaat niet beïnvloedbaar.

*Figuur 1 Ontwikkeling bedrijfs- en subsidieresultaat 2010-2015 (Bron: Analyse Werkplein Ability Robert Capel en SHMC 2016)*



De verwachting is dat het bedrijfsresultaat de komende jaren op een hoog peil blijft (zie figuur 2).

*Figuur 2 Verwachte ontwikkeling bedrijfsresultaat 2018 en verder (Bron: Meerjarenbegroting Werkplein Ability 2016)*



Werkplein Ability laat in vergelijking met andere SW-bedrijven een goede bedrijfsvoering zien en behaalt hiermee een goed operationeel resultaat. Er worden constant zorgvuldig afgewogen keuzes gemaakt om het operationeel resultaat positief te beïnvloeden. Soms wordt hierbij een klein onderdeel van het bedrijf gesloten omdat het niet rendabel is (zoals bijvoorbeeld sluiting van het atelier), waarbij door het brede aanbod van werkzaamheden de mensen weer vrij eenvoudig op een ander onderdeel geplaatst kunnen worden. Daarnaast probeert Werkplein Ability tijdig in te springen op nieuwe ontwikkelingen, door bijvoorbeeld een nieuw project te starten waarbij mensen bij Werkplein Ability worden voorbereid en opgeleid om te kunnen werken in de bouw (project Noorderhuizen). Dit sluit aan bij de toenemende vraag naar werknemers in de bouw en de opzet van het 1000-banenplan in deze regio. De bedrijfsvoering van Werkplein Ability ligt op een hoog niveau en hierdoor kan Werkplein Ability een passende werkomgeving bieden voor de werknemers vanuit de WSW, maar ook voor nieuwe doelgroepen vanuit de P-wet zoals beschut werk, mensen met een arbeidsbeperking, mensen met dagbesteding of langdurig werkzoekenden.

Per 1 januari 2019 zal het SW-bedrijf als werkmaatschappij onderdeel worden van de nieuwe gemeente Het Hogeland. Dit betekent dat er een verbreding van de doelgroep ontstaat. Dit kan tot voordelen leiden doordat de activiteiten van de werkmaatschappij dan nog meer ingezet kunnen worden voor mensen uit de doelgroep van de Participatiewet. Hiermee kan tegelijkertijd een bijdrage worden geleverd aan de continuïteit van de bedrijfsvoering van de sectoren. Werkplein Ability heeft een uitgebreide infrastructuur met mogelijkheden voor het verrichten van allerlei werkzaamheden en is hierdoor goed in staat maatwerk te leveren voor langdurig werkzoekenden en competenties en werknemersvaardigheden van werkzoekenden te ontwikkelen.

*Tabel 5 Ontwikkeling aantal SW-banen, banen met loonkostensubsidie (LKS) en beschut werk bij Werkplein Ability in de periode van 2018-2021 (Bron: Uitvoeringsplan 2018 Werkplein Ability)*

	2018	2019	2020	2021
SW-banen	324	317	309	301
Banen met LKS	18	23	32	41
Beschut werk	13	19	23	26

#### *Ontwikkelingen detacheringen binnen Werkplein Ability*

Bij Werkplein Ability is het aantal detacheringen in de afgelopen twee jaar toegenomen van 35 detacheringen en begeleid werken eind 2015 naar 45 detacheringen en begeleid werken in 2017. Er wordt door Werkplein Ability op individuele basis gekeken of mensen bij reguliere bedrijven kunnen worden geplaatst. Hierbij wordt maatwerk geleverd en wordt beoordeeld of de vergoeding zodanig is dat deze niet leidt tot een verslechtering van het bedrijfsresultaat.

Voor de groep medewerkers die werkzaam is in de sector Groen zijn in de afgelopen periode gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de vier gemeentelijke buitendiensten om te kijken of de werkzaamheden die Werkplein Ability uitvoert onderdeel kunnen worden van het takenpakket van de gemeente, waarbij WSW-medewerkers (en personen uit de doelgroep van de Participatiewet) worden ondergebracht bij de gemeentelijke organisatie. Deze beweging is ook opgenomen in het advies over de positionering van Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente Het Hogeland. De opdracht om omzet binnen te halen uit de markt blijft bestaan. Het is aan de werkmaatschappij hoe zij dit verder invult.

Voor de activiteiten van de sectoren Industrie & Dienstverlening worden geregeld gesprekken gevoerd met commerciële partijen of sociale ondernemingen om activiteiten over te dragen. Zo heeft Werkplein Ability in de afgelopen periode gesprekken gevoerd over de mogelijke uitplaatsing van activiteiten op het gebied van logistiek en het atelier. In beide gevallen bleek de uitvoering van deze taken voor de betreffende ondernemer commercieel onvoldoende interessant. Werkplein Ability beoordeelt bij deze gesprekken altijd wat de gevolgen zijn voor het bedrijfsresultaat (is het financieel voordelig) en voor de medewerkers (is een passende werkplek gewaarborgd). Het onderbrengen van activiteiten of onderdelen van het bedrijf bij marktpartijen is voor Werkplein Ability voortdurend een punt van aandacht.

Werkplein Ability neemt actief deel aan activiteiten in de arbeidsmarkt waarin (naast kansen voor kandidaten uit de Participatiewet) mogelijkheden zijn voor WSW-medewerkers om elders aan het werk te gaan. Zo heeft Werkplein Ability een (door de arbeidsmarktregio gefinancierde) projectleider geleverd om groepen WSW-medewerkers en personen uit de Participatiewet werk te bieden bij Topbrands in Aduard. Daarnaast neemt Werkplein Ability samen met andere partijen deel aan een detachingsfaciliteit ten behoeve van inhuur van personen uit het doelgroepenregister (dus inclusief WSW-medewerkers) bij Rijkswerkgevers.

Gezien de beperkte werkgelegenheid in de directe omgeving, heeft Werkplein Ability ervoor gekozen om beschikbare werkzaamheden in de infrastructuur ook te benutten voor het opdoen van werkervaring van andere doelgroepen (Participatiewet) en het bieden van werk voor personen die zijn aangewezen op een beschutte werkomgeving (beschut werk). Voor die eerste groep kan dat omdat er werk geboden kan worden waarbij werknemersvaardigheden kunnen worden ontwikkeld. Voor de tweede groep kan dat omdat er beschutte werkzaamheden zijn.

Met ROC Noorderpoort worden gesprekken gevoerd om de locatie in Uithuizen te gebruiken als praktijkonderwijs voor met name de Bouw en Techniek. Dit als vervolg op de start van het project Noorderhuizen. Door de grote vraag naar arbeidskrachten in deze sectoren ontstaan er kansen voor de doelgroep met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, met name wanneer deze langere afstand is ontstaan door problemen met leren of taal.

Het aantal detacheringen bij Werkplein Ability lijkt misschien laag. Achter dit cijfer gaat echter een groot aantal activiteiten schuil waarin zoveel mogelijk samenwerking met bedrijven en mogelijkheden voor extern werken en externe uitvoering worden onderzocht. Daarbij wordt steeds een zorgvuldige afweging gemaakt tussen kansen voor de doelgroep, keuzes van bestaande opdrachtgevers en financiële gevolgen. Werkplein Ability kiest er bewust voor om op bescheiden schaal te detacheren. Dus om werknemers te detacheren daar waar het kan, maar niet ten koste van alles. Bij detachering van de Wsw-doelgroep is het belangrijk dat de werkzaamheden en werkomgeving goed passen bij de werknemer. Het zijn veelal mensen die extra ondersteuning en begeleiding nodig hebben bij de werkzaamheden die zij uitvoeren. Hier moet maatwerk worden geleverd. Detachering heeft vaak een flexibel karakter. Dit is niet altijd geschikt voor deze groep mensen.

Om een zo actueel mogelijk beeld te geven van de resultaten binnen de sectoren is in de tabel in bijlage 2 het concept-resultaat van de SW (sectoren) over 2017 weergegeven (zie bijlage 2).

#### *Analyse uitvoering activiteiten Werkplein Ability*

In de vastgestelde gewijzigde begroting van 2018 van Werkplein Ability is een analyse opgenomen waarbij onderzoek is gedaan naar de manier waarop de kosten van de uitvoering van de activiteiten van Werkplein Ability zich verhouden tot die van SW-bedrijven en sociale diensten in andere gemeenten (analyse Werkplein Ability Robert Capel adviesbureau en SHMC, 2017). Daaruit is onder andere naar voren gekomen dat:

- De kosten van de uitvoering van de WSW en de Participatiewet lager liggen dan landelijk gemiddeld het geval is. Met name de bedrijfsresultaten van de sectoren goed zijn. Het resultaat van de bedrijfsvoering van Werkplein Ability beter is dan WSW-bedrijven in andere gemeenten (+ € 1.800 ten opzichte van + € 400). Dit komt met name doordat Ability meer opbrengsten genereert dan andere bedrijven (hogere NTW), onder meer door het resultaat van het integrale groenbedrijf en een goed renderende metaalafdeling.
- Een deel van de kosten voor de uitvoering wordt gefinancierd uit middelen uit het re-integratiebudget (50% van deze middelen wordt ingezet voor de financiering van personeel).
- De aard van de werkzaamheden in de sectoren goede mogelijkheden biedt om bij te dragen aan de re-integratie en ontwikkeling van personen in de Participatiewet.

#### **4.1.4. Beschut werk is onderdeel van de taken van de uitvoeringsorganisatie**

Door de uitvoeringsorganisatie Werkplein Ability wordt beschut werk ingericht voor de daarvoor bestemde doelgroep. Dit kan zowel worden uitgevoerd bij de uitvoeringsorganisatie zelf als bij reguliere werkgevers. De omvang van beschut werk is afhankelijk van de doelgroep en de beschikbare middelen. Het college maakt over de omvang en inzet afspraken met Werkplein Ability. Nu de uitvoeringsorganisatie als werkmaatschappij onderdeel gaat worden van de nieuwe gemeente zal beschut werk onder de taken van de werkmaatschappij komen te vallen.

## **4.2. Financiële opgave**

Binnen de financiële opgave zijn de volgende twee kaders vastgesteld:

Kader 5. De participatiewet moet zo budgetneutraal mogelijk worden uitgevoerd

Kader 6. BUIG en specifieke regelingen blijven buiten het uitvoeringsbudget

De komende jaren zal de nieuwe gemeente te maken krijgen met grote tekorten op het WSW-deel als gevolg van verminderde overheidssubsidies. Daarnaast zal Werkplein Ability onderdeel worden van de nieuwe gemeente en zal dit leiden tot nieuwe financiële ontwikkelingen. In dit hoofdstuk zal hier nader op worden ingegaan.

#### **4.2.1. De participatiewet moet zo budgetneutraal mogelijk worden uitgevoerd**

De komende jaren doet zich een aantal ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de resultaten van Werkplein Ability. De belangrijkste zijn:

1/ Het Rijk voert een bezuiniging door op de WSW-subsidie.

- In principe gaat het om een gemiddeld bedrag van € 500 per jaar per WSW-er gedurende de komende drie jaar.
- De verwachting is dat dit bedrag hoger uit zal vallen omdat het aantal WSW-ers hoger is dan het Rijk heeft ingeschat. Omdat het totaalbudget vast ligt, betekent dit dat er waarschijnlijk een lager bedrag per WSW-er beschikbaar komt.
- In 2018 wordt als gevolg van het subsidietekort (loonkosten – subsidie) een exploitatietekort verwacht van € 451.000.

- Naar verwachting loopt het subsidietekort (en daarmee ook het exploitatietekort) de komende jaren met ruim € 740.000 verder op.

*Tabel 6 Verwacht subsidietekort en exploitatietekort WSW (Bron: begroting 2018 Werkplein Ability versie september 2017)*

X 1.000	2018	2019	2020	2021
Subsidietekort	€ 1.386	€ 1.662	€ 2.097	€ 2.126
Exploitatietekort	€ 451	€ 818	€ 1.159	€ 1.459

2/ Het aantal personen dat begeleiding heeft, neemt toe.

Vanwege de afsluiting van de WSW en de Wajong zullen meer mensen (met een beperking) een beroep doen op gemeentelijke ondersteuning. De ondersteuning van deze groep is gemiddeld intensiever en kostbaarder. De extra uitvoeringskosten worden slechts gedeeltelijk door het Rijk gecompenseerd. Er komt extra begeleidingsbudget voor deze groep (en de groep die is aangewezen op beschut werk) beschikbaar in het Participatiebudget. De verwachting is echter dat deze bedragen beperkt zullen zijn en niet toereikend voor de daadwerkelijk gemaakte kosten voor de begeleiding van deze doelgroep.

3/ Het participatiebudget neemt licht toe

*Tabel 7 Toename participatiebudget (Bron: begroting 2018 Werkplein Ability versie september 2017)*

X 1.000	2018	2019	2020	2021
P-budget	€ 1.944	€ 2.026	€ 2.086	€ 2.245

Het Rijk voert een bezuiniging door op de WSW-subsidie waardoor het subsidietekort toeneemt en het aantal werknemers dat begeleiding nodig heeft neemt toe met de nieuwe doelgroepen. Daarnaast zal de komende jaren een deel van de WSW-ers bij Werkplein Ability met pensioen gaan en worden vervangen door werknemers uit de nieuwe doelgroepen. Deze werknemers hebben meer ondersteuning nodig en dit zal hogere kosten met zich mee brengen. Werkplein Ability heeft voor 2018 en verder al diverse maatregelen genomen om de inkomsten uit de bedrijfsvoering te verhogen, maar de tekorten kunnen hiermee niet worden gecompenseerd (Bron: gewijzigde begroting Werkplein Ability 2018).

#### *Onderzoek Berenschot (Thermometer SW 2018)*

Berenschot heeft in opdracht van het Ministerie van SZW een meerjarig onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van de kosten van de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Inmiddels zijn in dit onderzoek de kwantitatieve analyses afgerond. Uit de trendinformatie blijkt dat de last voor gemeenten ten behoeve van de uitvoering van de SW stijgt door verslechtering van het subsidieresultaat. Dit is een landelijke trend waar alle gemeenten mee te maken hebben. Nu is het de vraag in hoeverre aannemelijk kan worden gemaakt dat specifieke keuzes en omstandigheden bijdragen aan (beperken van) kostenstijging. Uit de regressieanalyse is naar voren gekomen dat een hoger aandeel begeleid werken correleert met een beter resultaat. Op basis daarvan is Berenschot een vervolgonderzoek gestart en is Werkplein Ability gevraagd om hier aan deel te nemen. Werkplein Ability is hiervoor gevraagd omdat zij landelijk bij de tien SW-bedrijven hoort met het beste operationeel resultaat. Het goede operationele resultaat van Werkplein Ability valt hierbij extra op omdat het een gemiddeld (SW-)bedrijf is dat met lastige lokale economische omstandigheden kampt. Uit het onderzoek is onder meer naar voren gekomen dat het toenemende subsidietekort in de SW niet automatisch kan worden opgevangen door een hoger operationeel

resultaat. Het rapport dat Berenschot naar aanleiding van het onderzoek heeft geschreven komt binnenkort beschikbaar.

Om budgetneutraliteit te kunnen realiseren moeten de inkomsten van Werkplein Ability omhoog of de uitgaven omlaag. Dit blijkt voor de komende jaren nauwelijks haalbaar. Het Rijk voert een bezuiniging door op de WSW-subsidie waardoor het subsidietekort de komende drie jaar alleen maar toeneemt en het aantal werknemers dat begeleiding nodig heeft neemt toe met de nieuwe doelgroepen. Werkplein Ability heeft voor 2018 en verder al diverse maatregelen genomen om de inkomsten uit de bedrijfsvoering te verhogen (zie de gewijzigde begroting 2018), maar de tekorten kunnen hiermee niet worden gecompenseerd.

#### 4.2.2. BUIG en specifieke regelingen blijven buiten het uitvoeringsbudget

Het SW-bedrijf zal per 1 januari 2019 als werkmaatschappij onderdeel worden van de nieuwe gemeente Het Hogeland. Dit betekent dat Werkplein Ability financieel gezien volledig zal worden opgenomen in de gemeentelijke begroting. Kader 6 (BUIG en specifieke regelingen blijven buiten het uitvoeringsbudget) zal hiermee komen te vervallen.

#### 4.3. Organisatorische opgave

Binnen de organisatorische opgave zijn de volgende kaders gesteld:

Kader 7. Uitvoering van de Participatiewet dient rechtmatig te gebeuren

Kader 8. Aanbod van werk in uitvoeringsorganisatie dient flexibel te zijn

Kader 9. PIOFACH-functies in samenwerking met de gemeente

Kader 10. Dienstverlening digitaal daar waar mogelijk

Kader 11. Eén werkgeversbenadering

Er zijn binnen de organisatorische opgave geen kaders die tot discussie leiden. Deze kaders komen voor een groot deel voort uit wettelijke verplichtingen en spreken hierdoor voor zich. Dat de uitvoering van de Participatiewet rechtmatig dient te gebeuren (kader 7) is logisch en zal ook de komende jaren moeten gebeuren. Het belang van de flexibiliteit van aanbod van werk bij Werkplein Ability (kader 8) is in hoofdstuk 2 van deze nadere analyse al een aantal keren benoemd en blijft belangrijk. Het kader waarin wordt aangegeven dat de PIOFACH-functies in samenwerking met de gemeente moeten worden uitgevoerd (kader 9) komt te vervallen nu Werkplein Ability onderdeel wordt van de nieuwe gemeente. In de nieuwe gemeente zal daar waar mogelijk de dienstverlening verder worden gedigitaliseerd (kader 10). Hierbij zal er ook aandacht moeten zijn voor mensen die geen digitale vaardigheden hebben en zal moeten worden geïnvesteerd in een goede website. Er moet hierbij ook specifiek rekening worden gehouden met laaggeletterden en allochtonen. Door het gebruik van pictogrammen zou de toegankelijkheid kunnen worden verbeterd. Het laatste kader binnen de organisatorische opgave waarin wordt aangegeven dat de gemeente werkt met één werkgeversbenadering (kader 11) blijft staan. Dit was een belangrijk doel bij de samenvoeging van het Werkplein en Ability in 2015 en daarbij is invulling gegeven aan dit kader. Er zijn de afgelopen jaren goede ervaringen opgedaan met het hanteren van één werkgeversbenadering in samenwerking met de arbeidsmarktregio Werk in Zicht (WIZ) en dit wordt in de nieuwe gemeente Het Hogeland binnen de werkmaatschappij voortgezet.

#### *Integrale teams*

Binnen de organisatorische opgave is een nieuwe ontwikkeling gaande en dat is dat de nieuwe gemeente Het Hogeland gaat werken met integrale teams. De dienstverlening vindt dicht bij de

burger plaats en er wordt breder gekeken naar problematiek om mensen beter te kunnen ondersteunen. De integrale teams hebben hiermee een preventieve werking en zo kunnen hogere kosten kunnen worden voorkomen. Het is de bedoeling dat de ondersteuning vanuit de integrale teams van tijdelijke aard is en dat er wordt gewerkt naar zelfstandigheid.

## 5. Beleidsopties

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kaders ter discussie gesteld kunnen worden, welke beleidsopties er zijn en welke keuzes er op het gebied van beleid gemaakt zouden kunnen worden.

### 5.1. Focus sporen

Eén van de kaders die in de nieuwe situatie van de gemeente Het Hogeland ter discussie gesteld zou kunnen worden is het tweede kader, focus op leerwerkspoor. Het is de vraag of deze focus nog wel terecht is gezien de verschuiving van de doelgroep en daarnaast is het de vraag in hoeverre Werkplein Ability ingezet moet worden op het participatiespoor. Er zal een keuze gemaakt moeten worden of Werkplein Ability deze werkzaamheden wel of niet blijft uitvoeren.

#### *Focus leerwerkspoor*

Zoals eerder in hoofdstuk 2.1.1 is genoemd is de samenstelling van de groep uitkeringsgerechtigden de afgelopen jaren veranderd. Door instroom van andere groepen (statushouders en arbeidsgehandicapten) in de uitkering en de stijging van de pensioengerechtigde leeftijd ziet de verdeling er in 2017 als volgt uit: 10% werkspoor, 30% leerwerkspoor en 60% participatiespoor. Zoals in het tweede kader van het strategisch beleidskader is vastgelegd ligt de focus op het leerwerkspoor en wordt door Werkplein Ability op dit spoor de meeste inzet gepleegd. Het is de vraag of dit gezien de verschuiving van de doelgroep terecht is. Uit de uitstroomcijfers van 2017 blijkt dat er goede resultaten worden behaald met de inzet op het leerwerkspoor. In 2017 zijn er in totaal 115 mensen uitgestroomd, waarvan 89 mensen zijn uitgestroomd naar werk. Van deze 89 mensen zijn 57 mensen volledig uitgestroomd uit de uitkering. Verder is bekend dat er de komende jaren vanuit de sectoren Bouw en Techniek een grote vraag zal zijn naar werknemers. Door onder andere de opzet van project Noorderhuizen kan hier met de inzet van leerwerktrajecten goed op worden ingespeeld. Mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt worden voorbereid op werken in de bouw en techniek en dit biedt deze mensen kansen en mogelijkheden op werk. Met ingang van dit jaar 2018 heeft Werkplein Ability besloten een groep van 150 personen (waarvan een groot deel statushouders) over te plaatsen van het participatiespoor naar het leerwerkspoor. Dit om de mogelijkheden in de bouw en techniek te benutten en te kijken of het mogelijk is om deze mensen na een leerwerktraject op maat uit te laten stromen naar werk op de reguliere arbeidsmarkt. De keuze voor de focus op het leerwerkspoor met als uiteindelijk doel uitstroom naar werk is daarom nog steeds gerechtvaardigd.

#### *Inzet participatiespoor*

Het is de vraag in hoeverre Werkplein Ability wel of niet moet worden ingezet op het participatiespoor. Uit het overzicht van de huidige activiteiten van Werkplein Ability (bijlage 1, december 2017) komt naar voren dat er een bedrag van in totaal € 950.000 wordt besteed aan het participatiespoor. Het is echter lastig om alle resultaten van deze inzet in cijfers uit te drukken. Het zou een beleidskeuze kunnen zijn om (participatie)activiteiten van Werkplein Ability die niet horen bij de uitvoering van de WSW of de Participatiewet door anderen (binnen of buiten de gemeente) te laten uitvoeren. Daarbij kan het gaan om taken die betrekking hebben op bijvoorbeeld de WMO, de leerplichtwet of inburgering. Dat zou leiden tot minder activiteiten bij Werkplein Ability en dus tot lagere kosten. Op dit moment wordt er door Werkplein Ability een bedrag van € 550.000 aan kosten



gemaakt voor deze activiteiten. Het betreffen uitvoeringskosten en programmakosten, maar de trajectkosten zijn hierbij niet meegenomen. De uitgaven van Werkplein Ability zouden kunnen worden verlaagd door een deel van deze taken bij Werkplein Ability weg te halen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er voor gekozen kan worden om Werkplein Ability te laten stoppen met de activiteiten in het participatiespoor en de mensen in het participatiespoor alleen nog de wettelijke inkomensondersteuningstaken te bieden. Activiteiten zoals ondersteuning van vrijwilligerswerk, inburgeraars en statushouders, het leveren van bijdrage aan sociale teams en het bieden van ondersteuning in de bedrijfsvoering van het sociale domein worden dan niet meer door Werkplein Ability uitgevoerd.

Bij deze keuze is het belangrijk het volgende op te merken:

- Het stoppen met activiteiten in het participatiespoor door Werkplein Ability staat op gespannen voet met de visie van de nieuwe gemeente Het Hogeland waarbij aandacht is voor inwoners, integraliteit en maatwerk (visiedocument 'ruimte geven, ruimte krijgen, ruimte voelen').
- Een besparing bij Werkplein Ability leidt niet vanzelf tot lagere kosten voor de gemeente, maar leidt tot een verschuiving van de werkzaamheden en de daarmee gepaard gaande verschuiving van kosten naar andere delen van het sociaal domein.
- In het advies over de positionering is al voorgesteld om de bestaande taken van Werkplein Ability zoveel mogelijk onder te brengen bij die gemeentelijke onderdelen die qua doel en maatschappelijke opgave het beste passen bij de activiteit. Dat is het onderdeel Samenleving en Sociaal.

Gezien de aankomende herindeling en het feit dat Werkplein Ability onderdeel gaat worden van de nieuwe gemeente, is het eigenlijk niet langer de vraag of Werkplein Ability wel of niet op het participatiespoor moet worden ingezet, maar zal er binnen de gehele gemeente gekeken moeten worden welke taken het beste passen binnen welk programmaonderdeel. De gemeente is verplicht zich in te zetten voor maximale participatie van haar inwoners. Dat blijft de komende jaren zo. De activiteiten die Werkplein Ability verricht in het participatiespoor zijn of wettelijk verplicht of zeer gewenst gezien de visie en doelstelling van de nieuwe gemeente. Wanneer Werkplein Ability niet meer wordt ingezet op het participatiespoor, zullen deze werkzaamheden blijven bestaan en moeten worden opgevangen door andere programmaonderdelen. Dit leidt tot een verschuiving van de werkzaamheden, maar niet tot een besparing van de kosten.

## 5.2. WSW

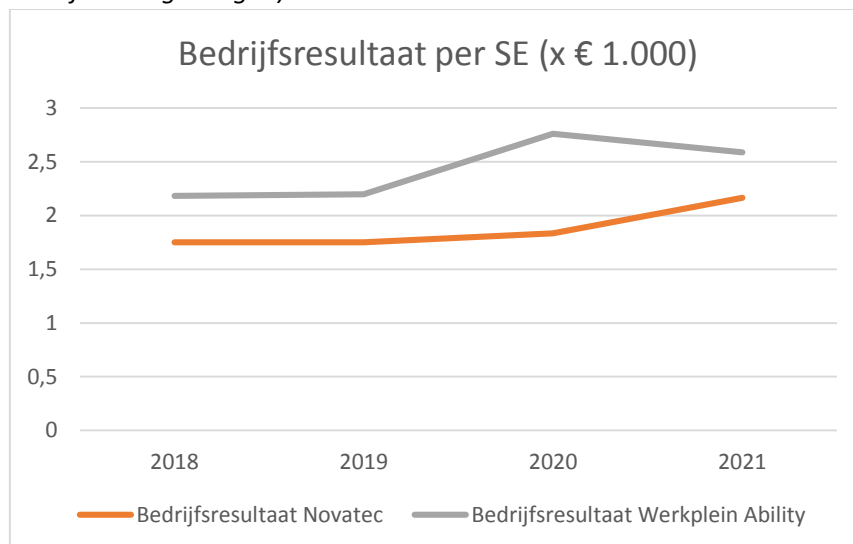
Bij de herijking van het strategisch beleidskader is gekeken of activiteiten met betrekking tot de WSW anders uitgevoerd kunnen of moeten worden. Daarbij is het de vraag of Werkplein Ability wel of niet volledig in moet zetten op uitplaatsing van activiteiten en detachering van werknemers.

### *Uitplaatsen activiteiten*

De vraag is of er mogelijkheden zijn om steviger in te zetten op het uitplaatsen van activiteiten. De gemeente zou bijvoorbeeld de keuze kunnen maken om de SW-activiteiten van Werkplein Ability volledig af te bouwen en elders onder te brengen. Andere SW-organisaties hebben hier in de afgelopen periode voor gekozen, soms om inhoudelijke redenen en soms omdat er sprake was van grote tekorten op het bedrijfsresultaat. Bij deze keuzes worden meestal de beschutte werkzaamheden in enige vorm behouden omdat deze commercieel niet interessant zijn en belangrijk zijn voor de verplichte uitvoering van de voorziening beschut werk in de Participatiewet. Eventuele

andere mogelijkheden zouden betrekking kunnen hebben op de sector Groen en onderdelen van Industrie & Dienstverlening. Bij de sector Groen kiezen de meeste gemeenten ervoor om deze activiteiten onder te brengen bij de gemeentelijke organisatie (zo ook bij het advies over de positionering van Werkplein Ability in de gemeente Het Hogeland). Voor de overige activiteiten geldt dat het afstoten van activiteiten (en daarmee volledig inzetten op detachering) zal leiden tot een toename van het aantal personen dat is gedetacheerd en een kleiner SW-bedrijf met beperktere mogelijkheden. Welke gevolgen deze keuzes precies zullen hebben is afhankelijk van de mate waarin en de voorwaarden waaronder Werkplein Ability deze activiteiten succesvol kan onderbrengen bij andere bedrijven. Het is daarom niet mogelijk om op voorhand hiervan financiële effecten goed in beeld te brengen. Het is wel mogelijk om de resultaten van Werkplein Ability te vergelijken met de resultaten van een SW-organisatie die wel de keuze heeft gemaakt om activiteiten onder te brengen bij andere bedrijven, zoals bijvoorbeeld Novatec. Wanneer er een vergelijking wordt gemaakt met de bedrijfsresultaten van Novatec wordt echter duidelijk dat deze op vergelijkbaar niveau liggen (zie figuur 3).

*Figuur 3 Vergelijking bedrijfsresultaat Werkplein Ability en Novatec (op basis van meerjarenbegrotingen)*



Het is zeer de vraag of het bedrijfsresultaat van Werkplein Ability met het onderbrengen van activiteiten bij andere bedrijven verder toe zou nemen. Op basis van de ervaringen die Werkplein Ability tot op heden heeft opgedaan, lijkt de (financiële) haalbaarheid van het onderbrengen van activiteiten bij andere bedrijven beperkt. Naast financiële risico's doen zich ook risico's voor op het gebied van onder meer de werkzekerheid voor de WSW-medewerkers. Daarnaast heeft Werkplein Ability dan minder mogelijkheden om werk te benutten voor de ontwikkeling van personen (met en zonder arbeidsbeperking) in de Participatiewet.

De gemeente heeft wel mogelijkheden om het bedrijfsresultaat te verbeteren door bijvoorbeeld extra opdrachten te verstrekken aan Werkplein Ability en hiervoor ook extra middelen beschikbaar te stellen. Dit betekent echter dat deze middelen niet elders kunnen worden ingezet en er sprake is van een verschuiving van middelen binnen de gemeente. Ook zou het een keuze kunnen zijn van de gemeente om minder in te zetten op re-integratie en de vrijkomende middelen in te zetten voor het exploitatieresultaat van de sectoren. Dit zou echter negatieve gevolgen hebben voor de uitvoering van de Participatiewet als geheel en dus voor de mogelijkheden om mensen voor te bereiden op werk. Het participatiebudget wordt momenteel voor ruim de helft ingezet voor personeel dat zich

bezighoudt met re-integratie en de ondersteuning van werkgevers en voor het overige voor scholing, reiskosten en werkervaring voor werkzoekenden die zich voorbereiden op werk. Uit de benchmark blijkt dat hiermee goede resultaten worden behaald. De keuze om minder in te zetten op re-integratie en de vrijkomende middelen in te zetten op het exploitatieresultaat van de sectoren zou ertoe leiden dat in 2019 de helft van het participatiebudget niet meer kan worden ingezet voor ondersteuning. Hiermee bestaat het risico dat het aantal bijstandsgerechtigden toeneemt, de positie van de inwoners in dit gebied verslechtert en de uitgaven voor de bijstand verder oplopen. Dit biedt hierdoor geen reële mogelijkheid.

#### *WSW-ers zoveel mogelijk op de arbeidsmarkt*

In het derde kader van het strategisch beleidskader staat aangegeven dat WSW-ers zoveel mogelijk moeten worden uitgeplaatst op de reguliere arbeidsmarkt. Hierbij zijn de woorden 'zoveel mogelijk' voor interpretatie vatbaar. In de praktijk wordt door Werkplein Ability gestreefd naar zoveel mogelijk uitplaatsingen op de reguliere markt, maar niet ten koste van alles. Er wordt steeds een afweging gemaakt tussen kansen voor de doelgroep, keuzes van bestaande opdrachtgevers en financiële gevolgen. De werkzaamheden en werkomgeving moeten goed passen bij de werknemers. Er moet maatwerk worden geleverd. Dit maakt dat het aantal uitplaatsingen op de reguliere arbeidsmarkt wel licht is toegenomen, maar niet met hele grote aantallen. Het is een beleidskeuze om dit kader wel of niet op deze manier te blijven hanteren. De term 'zoveel mogelijk' zou als te vrijblijvend kunnen worden gezien. Het feit dat Werkplein Ability altijd kijkt naar de mogelijkheden om mensen uit te plaatsen op de reguliere markt, hierbij maatwerk levert en per individu kijkt wat er wel en niet mogelijk is maakt echter dat er geen afspraken over harde aantallen hoeven te worden gemaakt. Er wordt ingezet op het maximaal haalbare.

#### *Inclusieve gemeente*

De nieuwe gemeente Het Hogeland wil een inclusieve gemeente zijn. Dat betekent dat mensen met en zonder beperking naast elkaar werken en dat er ruime aandacht is voor mensen met een arbeidshandicap en mensen een afstand tot de arbeidsmarkt. Vanaf 1 januari 2019 worden de mensen met een SW-dienstverband onderdeel van de nieuwe gemeente. Dit gegeven maakt dat er ook op een andere manier gekeken moet worden naar de wijze van uitvoering van de WSW. De gemeente moet gaan kijken welk maatschappelijk effect en rendement de gemeente met de SW wil bereiken en tegen welke kosten.

### **5.3. Budgetneutraliteit**

Ondanks dat is gebleken dat Werkplein Ability een goede bedrijfsvoering heeft en een goed operationeel resultaat laat zien, blijft het feit dat er de komende jaren door teruglopende subsidies tot en met 2021 tekorten zullen gaan ontstaan op de WSW. Doordat Werkplein Ability onderdeel wordt van de gemeente zullen deze tekorten van invloed zijn op de totale begroting van gemeente Het Hogeland. Er wordt veelal aangegeven dat er door de gemeente extra druk moet worden gezet richting het Rijk om deze tekorten terug te dringen, maar de verwachting is dat het Rijk de gemeente de komende jaren hierin niet tegemoet zal komen. Het subsidieresultaat van de WSW is niet beïnvloedbaar. Dat betekent dat de nieuwe gemeente alleen kan sturen op een positief operationeel resultaat van de SW. De komende jaren zal na de herindeling en de positionering van de werkmaatschappij binnen Het Hogeland gekeken moeten worden welke effecten en resultaten dit geeft. De (financiële) resultaten van deze ontwikkelingen vallen nu nog niet te voorspellen. Eventuele tekorten in het subsidieresultaat zullen in deze periode moeten worden gedekt uit de gemeentelijke begroting.

Gezien bovenstaande ontwikkelingen lijkt het niet reëel om het kader budgetneutraliteit nog langer te blijven hanteren voor Werkplein Ability. Wel kan bij het SW-bedrijf (werkmaatschappij) worden gestuurd op een positief operationeel resultaat. Afwegingen met betrekking tot welke activiteiten en welke inzet er door Werkplein Ability moet worden gepleegd, zullen moeten gaan vallen onder de reguliere gemeentelijke programmabegroting.

## 6. Conclusie en advies

De conclusie van deze analyse luidt dat op basis van alle afwegingen Werkplein Ability zich bezighoudt met de juiste (wettelijke) taken, deze taken op een goede manier worden uitgevoerd en dat Werkplein Ability het grootste deel van deze taken voort kan blijven zetten. Het is echter niet reëel om te verwachten dat al deze taken de komende jaren budgetneutraal kunnen worden uitgevoerd. Het advies is daarom om budgetneutraliteit niet langer als kader te blijven hanteren.

Verder zullen de tekorten binnen de WSW de komende jaren tot en met 2021 oplopen. Dit is van invloed op de totale begroting van de nieuwe gemeente Het Hogeland. Er zal gekeken moeten worden naar mogelijkheden om deze tekorten terug te dringen. Hoe dat er precies uit moet komen te zien zullen de komende jaren na de herindeling moeten gaan uitwijzen. De rijkssubsidies die voor de WSW worden verleend, zullen na 2022 niet verder dalen. De verwachting is dat hierdoor de meerjarenbegroting vanaf dat jaar weer beter wordt. De tekorten zullen in een breder perspectief meegenomen moeten worden bij de integrale financiële afwegingen van de gehele gemeentelijke programmabegroting van de nieuwe gemeente Het Hogeland.

De raad gaat zelf weliswaar niet over de uitvoering, maar zou er in de toekomst wel voor kunnen kiezen om nieuwe kaders te stellen. Zo zou de raad bijvoorbeeld prioriteit kunnen geven aan bepaalde doelgroepen of onderwerpen (of juist niet). Hierbij is het goed om te bedenken dat de kaders na 1 januari 2019 niet meer in de vorm van een opdracht aan Werkplein Ability zullen worden geformuleerd, maar dat zij onderdeel moeten zijn van de kaders die de gemeenteraad formuleert binnen de programmabegroting, beleidsnota's en verordeningen. Daarnaast is het belangrijk dat er bij het stellen van nieuwe kaders in breed perspectief wordt gekeken naar het sociaal domein en daarbuiten.

In juni 2018 is rekenkamercommissie Het Hoogeland gestart met een onderzoek voor de BMWERaden om te kijken of en op welke manier de BMWERaden en na 1 januari 2019 de raad van de nieuwe gemeente Het Hogeland het participatiebeleid ten aanzien van Werkplein Ability effectief kunnen sturen. Er wordt in dit onderzoek gekeken naar de ruimte voor de gemeenteraad voor het formuleren van een effectief participatiebeleid, inzicht in de sturingsmogelijkheden van de gekozen structuur, de gevaren van de gekozen structuur en de manier om deze gevaren doelmatig te omzeilen, de wijze waarop de raad zal worden geïnformeerd over de prestaties van het gemeentelijk participatiebeleid en de monitoring van het beleid. Het gaat in het onderzoek van de rekenkamercommissie vooral om de vraag wat de door de gemeenten gemaakte keuzes betekenen voor de wijze waarop de raad haar kader stellende en controlerende rol kan uitvoeren. De uitkomst van dit onderzoek kan de raad steunen in het bepalen van nieuwe kaders.

Met de nodige kanttekeningen die in deze analyse zijn gemaakt, kunnen de volgende kaders in de nieuwe situatie gehanteerd blijven:

1. Eén klantgroep met als doel maximale participatie
2. Focus op leerwerkspoor

3. WSW zoveel mogelijk op de reguliere markt
4. Beschut werk is onderdeel van de taken van de uitvoeringsorganisatie
7. Uitvoering van de Participatiewet dient rechtmatig te gebeuren
8. Aanbod van werk in uitvoeringsorganisatie dient flexibel te zijn
10. Dienstverlening digitaal daar waar mogelijk
11. Eén werkgeversbenadering

De kaders 6 en 9 zullen komen te vervallen omdat Werkplein Ability na de herindeling onderdeel zal worden van de nieuwe gemeente:

6. BUIG en specifieke regelingen blijven buiten het uitvoeringsbudget
9. PIOFACH-functies in samenwerking met de gemeente

Het kader waarin staat beschreven dat de participatiewet zo budgetneutraal mogelijk moet worden uitgevoerd (kader 5) blijkt de komende jaren niet langer haalbaar en zal als zodanig niet langer worden gehanteerd. Het budgetrecht is de bevoegdheid van de gemeenteraad. Zij geeft het college de kaders waarbinnen de financiële middelen besteed worden. Daar waar volledige budgetneutraliteit niet langer haalbaar is, kan de raad het college wel het kader meegeven om de activiteiten die buiten de SW vallen binnen de hiervoor beschikbaar gestelde budgetten te laten plaatsvinden en het SW-bedrijf (werkmaatschappij) de opdracht geven een positief operationeel resultaat te laten zien dat vergelijkbaar is met het huidige operationeel resultaat. Daarnaast kan zij aangegeven welke onderwerpen zij binnen en buiten het sociaal domein belangrijk vindt en waaraan de komende jaren de meeste aandacht moet worden besteed. De tekorten op de toekomstige budgetten binnen het brede sociale domein maken het onmogelijk om overal prioriteit aan te kunnen geven. Hierin zal de nieuwe gemeenteraad keuzes moeten gaan maken.

#### *Advies*

Het advies naar aanleiding van deze analyse luidt:

- De kaders 1 t/m 4, 7 en 8 en 10 en 11 blijven hanteren
- De kaders 6 en 9 per 1 januari 2019 laten vervallen
- Kader 5 laten vervallen en dit in de toekomst vervangen door nieuwe kaders waarin door de nieuwe raad wordt aangegeven welke onderwerpen zij het meest belangrijk vindt en waar door de nieuwe gemeente prioriteit aan moet worden gegeven.