

RAAD : 28 maart 2018

RV-NUMMER : 014

AGENDAPUNT : 7

ONDERWERP : Positionering Werkplein-Ability in de nieuwe gemeente Het Hogeland

PORTEFEUILLEHOUDER(S) : M. van Dijk

STATUS : opiniërend en besluitvormend

KORTE INHOUD :

Dit voorstel gaat in op de door de raadsklankbordgroep gemaakte opmerkingen over het voorstel positionering Werkplein-Ability in de gemeente Het Hogeland. Met name wordt ingegaan op de bevoegdheden van de raden bij de verschillende positioneringskeuzes. Verder zijn de verschillende positioneringsopties nader onderbouwd.

Voorstel / Advies

Instemmen met de positionering van Werkplein-Ability in de nieuwe ambtelijke organisatie van Het Hogeland (i.o).

Inleiding

Op 31 januari jl. heeft u gesproken over het voorstel omtrent de positionering van Werkplein-Ability in de nieuwe gemeentelijke organisatie. Aangegeven is dat er meer duidelijkheid moet komen over de bevoegdheden van de raden in dit proces. Daarnaast wensen enkele fracties bij de diverse varianten een nadere financiële onderbouwing. Tevens is gevraagd om een verdere verdieping van de voor- en nadelen van de diverse varianten.

Bevoegdheden

In het advies positionering Werkplein Ability worden vier scenario's tegen het licht gehouden (pagina 8). In die vier scenario's ligt de bevoegdheidsverdeling tussen college en raad verschillend. Zo ligt voor het opnemen van het geheel van Werkplein Ability in de nieuwe organisatie van de gemeente Het Hogeland op basis van artikel 160, 1^e lid, aanhef en onder c, Gemeentewet de bevoegdheid bij het college. Het oprichten van een (overheids)NV

is op basis van artikel 160, 2^e lid, Gemeentewet weliswaar een collegebevoegdheid, maar de raad heeft daarbij wel een specifiek beschreven rol ('wensen en bedenkingen').

Nu de bevoegdheidsverdeling in relatie tot de verschillende scenario's verschillend is, ligt het voor de hand om juist bij de keuze voor één van de scenario's de raad cq de raden nadrukkelijk te betrekken.

Dat geldt naar de opinie van het college des te meer omdat over de positie en de taken van Werkplein-Ability de afgelopen jaren meerdere malen in de vier raden is gediscussieerd. Nu ligt er een positioneringsvoorstel in het kader van de herindeling. Wij vinden het van belang dat gelet op eerdere discussies, u zich uitspreekt over deze positionering.

Duiding voorstel

Voordat wij inhoudelijk op de door u gestelde vragen ingaan, vinden wij het van belang het voorstel te duiden. Het voorstel betreft een positionering in de gemeentelijke organisatie van de nieuwe gemeente Het Hogeland. De GR komt van rechtswege te vervallen. De wet Arhi voorziet er voor die situatie in dat, indien niet actief anders wordt besloten, het personeel voorlopig overgaat in dienst van de nieuw gevormde gemeente. Die wettelijke constellatie brengt mee dat, bij het uitblijven van besluitvorming inzake het advies over de positionering van Werkplein Ability, de inrichting van de betreffende taakvelden een verantwoordelijkheid is voor het college (artikel 160, 1^e lid, aanhef en onder c, Gemeentewet).

Wat wij verder merken is dat gelijktijdig met de positionering een takendiscussie gevoerd wordt. In het door u in het najaar van 2017 vastgestelde strategisch beleidskader zijn kaders vastgesteld waarbinnen de uitvoering plaatsvindt. Op basis van de discussie over het strategisch beleidskader is toegezegd dat er nog een verdieping van de kaders plaatsvindt. Die verdieping raakt de discussie over de taken.

Wij zijn van mening dat deze discussie los staat van de plaatsing van medewerkers in de nieuwe organisatie. Uiteraard kunnen taken anders ingevuld, georganiseerd of afgestoten worden, maar dat zal de nodige consequenties hebben. Op een aantal van die consequenties zal in het volgende hoofdstuk ingegaan worden.

Nu moeten de (ambtelijke) medewerkers van Werkplein-Ability mee in het plaatsingsproces. Dat proces start binnenkort, dus moet er duidelijkheid komen over hun positie.

Takendiscussie

Wij realiseren ons dat de discussie over de taken nog volop loopt. In de toegezegde verdieping wordt daar op ingegaan. Die verdieping kan deels gebruikt worden om het strategische beleidskader voor de activiteiten van Werkplein Ability te herijken en besluiten te nemen over het toekomstige takenpakket van Werkplein Ability en de financiële gevolgen daarvan. Het voorstel dat aan u zal worden voorgelegd komt mede voort uit de vraag of het bestaande financiële kader ("budgetneutraliteit") nog wel realistisch is.

De takendiscussie brengt dilemma's met zich mee. Het is niet louter een financiële afweging, maar het raakt direct mensen met een beperking of een afstand tot de arbeidsmarkt. Werkplein Ability werkt in een omgeving met een tot nu toe dalende beroepsbevolking. Het aantal banen in de nieuwe gemeente Het Hogeland is gedaald van 11.900 in 2011 naar 10.900 in 2015. De aantrekkende economie, de grote vraag in bouw en techniek en de naar

beneden bijgestelde eisen van werkgevers leidt tot grotere kansen voor mensen met een uitkering om werk te krijgen.

Daarom is ook in Uithuizen gestart met het project Noorderhuizen, mede ook ter voorbereiding van scholing van werkzoekenden voor het 1000-banenplan. De vraag in bouw en techniek is inmiddels van zodanige omvang dat een ROC aan het onderzoeken is om een vestiging te starten in ons werkgebied. De infrastructuur van Ability is daarvoor nadrukkelijk in beeld, mede omdat alle apparatuur voor een praktisch leerbedrijf aanwezig is. De aantrekkende economie en de kansen die dit de werkzoekenden biedt heeft er ook toe geleid dat met ingang van dit jaar besloten is een groep van 150 personen (waarvan een groot deel statushouders) over te hevelen van het participatiespoor naar het leerwerkspoor. Het ontmantelen van de infrastructuur van Ability zal direct gevolgen hebben voor de aansluiting bij en het kunnen voldoen aan de vraag.

De mogelijkheid om mensen te plaatsen bij reguliere werkgevers in het gebied is beperkt. In een dergelijke omgeving is het zaak om zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden. Werkplein-Ability haalt voor 70% van haar opdrachten voor de sector Industrie en Diensten buiten het eigen werkgebied. Dat betekent dat wanneer er zou worden gekozen voor het uitbesteden van werk, het risico zeer groot is dat het werk naar bedrijven buiten het eigen werkgebied zal gaan. De mensen die kunnen zullen dan meegaan, maar de mensen die daartoe niet in staat zijn blijven achter. De vraag is dan wat er met deze mensen gaat gebeuren.

In de takendiscussie zou besloten kunnen worden om niet meer in te zetten op begeleiding in het participatiespoor. Dat kan een financieel voordeel opleveren, maar het heeft gevolgen voor de invulling van andere werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld beschut werk, de inzet van de taalhuizen, de integrale dienstverlening, het wijkleerbedrijf Winsum, Stichting Werk op Maat, Kringloop, statushouders, Stichting Femina, vrijwilligerswerk en daarmee op musea, borgen, Humanitas, Stichting Leergeld en alle andere vrijwilligersorganisaties. Met andere woorden, dit zal effect hebben op onderdelen die te maken hebben met leefbaarheid en ontwikkeling van mensen.

Het aantal personen dat begeleiding behoeft, neemt toe. Door 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. Deze bedragen zijn echter beperkt en niet toereikend.

De uitgaven van Werkplein Ability zouden kunnen worden verlaagd door een deel van de taken bij de uitvoeringsorganisatie weg te halen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er voor gekozen kan worden om de activiteiten in het participatiespoor te stoppen en voor mensen die daaronder vallen alleen nog de wettelijke inkomensondersteuningstaken te bieden. Zaken als ondersteuning van vrijwilligerswerk en inburgeraars, het leveren van bijdrage aan sociale teams en het bieden van ondersteuning in de bedrijfsvoering van het sociale domein worden dan niet meer uitgevoerd.

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

- Het stoppen met activiteiten in het participatiespoor door Werkplein Ability staat op gespannen voet met de visie om integraliteit van de dienstverlening te verhogen en maatwerk te leveren.
- Een besparing bij Werkplein Ability leidt niet vanzelf tot lagere kosten voor de gemeente, maar leidt in veel gevallen tot een verschuiving van de kosten naar andere delen van het sociale domein.

Bovenstaand is een aantal dilemma's geschetst. Om wel overwogen keuzes te kunnen maken over de uit te voeren taken, willen wij u meenemen in de complexiteit en dilemma's. Wij zullen de presidia voorstellen om in maart hiervoor een extra raadsbijeenkomst te houden.

Vergelijking taken Werkmaatschappij vs. Overheids NV

In de in de raadsklankbordgroep gevoerde discussie is gevraagd om een nadere onderbouwing van de diverse varianten. Gelet op de discussie denken wij dat het vooral gaat om een vergelijking tussen de variant Werkmaatschappij en de variant Overheids NV.

In de notitie Positionering Werkplein Ability wordt uitgegaan van integrale uitvoering van Werk en Inkomen. In onderstaande schema's zijn de activiteiten voor beide varianten nogmaals samengevat.

In de eerste tabel is weergegeven hoe de huidige taken van Werkplein-Ability in de nieuwe organisatie gepositioneerd zouden kunnen worden. Er vindt een verdeling plaats over de Werkmaatschappij en de andere teams in het Sociaal Domein. Administratieve taken worden ondergebracht in de backoffice.

<i>Werkmaatschappij</i>	<i>Andere teams</i>	<i>Backoffice Sociaal Domein</i>
Werkspoor & Leerwerkspoor	Leerplicht/RMC	Kwaliteit
Werkgeversdienstverlening		Inkomensregeling BBZ (bijstand voor zelfstandigen)
Werkcoaches	Vrijwilligerssteunpunt	Handhaving
Inkomensconsulenten (claimbeoordelingen bijzondere bijstand)	Participatiecoaches	Uitkeringsadministratie
Back office SW-Uithuizen	Piofach	Debiteurenadministratie
Industrie & Diensten en Groen		Minimaregelingen
Begeleiding (parttime) ondernemerschap		Applicatiebeheer
Wijkleerbedrijf Winsum		

Een positionering van de commerciële activiteiten in een Overheids NV, betekent voor de activiteiten het volgende:

<i>Overheids NV</i>	<i>Gemeentelijke teams</i>	<i>Backoffice Sociaal Domein</i>
	Werkspoor& Leerwerkspoor	
	Leerplicht/RMC	Kwaliteit
	Werkgeversdienstverlening	Inkomensregeling BBZ (bijstand voor zelfstandigen)
	Vrijwilligerssteunpunt	Handhaving
	Werkcoaches & Inkomensconsulenten (claimbeoordelingen bijzondere bijstand) en Participatiecoaches	Uitkeringsadministratie
Back office SW-Uithuizen, incl. Piofach		Debiteurenadministratie
Industrie & Diensten en Groen		Minimaregelingen
	Begeleiding (parttime) ondernemerschap	Applicatiebeheer
	Wijkleerbedrijf Winsum	

Karakteristieken

In de Werkmaatschappij worden publieke taken en privaatgerichte taken gebundeld. De redenering is dat het een publieke verantwoordelijkheid is om inwoners met een arbeidshandicap, sw-ers en geïndiceerde voor afspraakbanen en beschut werk, te begeleiden naar regulier werk. Als dat niet mogelijk is, wordt hen door ons werk geboden. In de notitie wordt gesproken van werk als middel en niet als doel.

Bij een Overheids NV worden publiekrechtelijke en private taken gescheiden. De synergie tussen de sporen en sectoren – de integrale aanpak- komt hiermee te vervallen. Er ontstaat een situatie tussen een opdrachtgever/en opdrachtnemersrelatie waarbij opnieuw een verrekensysteem wordt geïntroduceerd. Hiermee verdwijnt het inclusieve karakter van de gemeente.

Sturing op de uitvoering door de gemeente

Bij de variant van de Werkmaatschappij is Werkplein-Ability integraal onderdeel van de gemeente. De leiding van de Werkmaatschappij heeft ruimte nodig voor de commerciële activiteiten. Dat zal worden vorm gegeven in een mandaat. De gemeenteraad en het college blijven volledig bevoegd en hebben daarmee dus alle ruimte tot (bij) sturing.

In het geval van een Overheids NV is sprake van een zelfstandig private rechtspersoon, aangestuurd door een professionele bestuurder. Het toezicht wordt gevormd door een Raad van Commissarissen die als taak hebben toezicht te houden op de bestuurder, vanuit het belang/continuïteit van de onderneming. De gemeente is aandeelhouder. De NV staat dus op afstand. Die afstand is 'verder' dan die van de Gemeenschappelijke Regeling. Indien er

sprake zou zijn van conflicterende belangen is er geen escalatie mechanisme. De NV valt niet onder het gezag gemeenteraad en college.

Financiën

Gevraagd is om een financiële beschouwing. Een harde financiële beschouwing is niet mogelijk. De reden hiervan is dat te veel variabelen veranderen. De inrichting van de nieuwe gemeente is in volle gang, de begrotingsregels van de nieuwe gemeente worden nog ontworpen, de doorbelasting overhead naar organisatieonderdelen moet nog worden bepaald etc. Maar ook bij de inrichtingsvraag van de Werkmaatschappij zijn nog veel variabelen. Het voorstel is om voor interne werkzaamheden in het groen geen verrekenprijs te rekenen, zo ook voor de diensten van schoonmaak en catering.

In de uitgevoerde exercities is dus gewerkt met aannames en zijn overige omstandigheden gelijk gehouden (ceteris paribus).

Gemeenschappelijke Regeling

In het eerste overzicht (bijlage 1) treft u de voorlopige financiële resultaten aan van de Gemeenschappelijke Regeling. De accountant heeft hier nog niet naar gekeken. De cijfers in de jaarrekening kunnen dus afwijken.

Het overzicht is als volgt opgebouwd. Er is een onderscheid gemaakt tussen de twee sectoren, inclusief de direct toerekenbare overhead. Binnen de Sector Industrie en Diensten is het onderdeel Verpakken/Beschut werk afzonderlijk inzichtelijk gemaakt. Het betreft hier de groep sw-medewerkers met de zwaarste arbeidshandicaps. Het merendeel van de groep mensen uit het doelgroepenregister met de indicatie Beschut werk zullen hier ook komen te werken. De aparte kolom 'overhead' is de indirect toe te rekenen groep medewerkers.

Werkmaatschappij

Het tweede overzicht (bijlage 2) is een weerslag van de rekenexercitie voor de Werkmaatschappij. Bij deze variant is de aanname dat er niets wijzigt in de sectoren. Ook voor Groen geldt de bestaande situatie en dus dezelfde gemeentelijke omzet. Het verschil zit in de toerekening van de kolom overhead. Bij de kolom overhead is uitgegaan van een herverdeling van taken en werkzaamheden van de ambtelijke overhead-medewerkers en het gebruik maken van generatiepact. Voorbeelden van herverdeling piofach-taken zijn bijvoorbeeld P&O medewerkers die hun activiteiten voor ambtenaren niet meer zelf uitvoeren of ook werkzaamheden uitvoeren voor andere teams. Zo krijg je verschuivingen in toerekening van de overhead. Inmiddels hebben de BMW-gemeenten een sociaal akkoord afgesloten met de afspraak dat medewerkers drie jaar werk + twee jaar van werk tot werk garantie hebben. Echter, zonder twijfel vergroot het bundelen van de piofach de interne efficiency en beëindigt het de kwetsbaarheid van Werkplein Ability.

Per saldo hanteren we de aanname dat de overhead met 1,25 fte daalt. Dat leidt bij de werkmaatschappij tot een daling van € 115.000,--. Door verschuiving van overhead leidt dit tot een verhoging bij het overige deel van de gemeente van € 80.000,--. De efficiency winst is bij deze aannames dus € 35.000,--. Bovenstaande fte besparing in de overhead geldt dus

specifiek voor de SW-onderdelen en niet voor de overige onderdelen van Werkplein Ability zoals opgenomen in meerjarenraming van de begroting 2018 van Werkplein Ability.

Overheids NV

In de rekenexercitie voor de Overheids NV (bijlage 3) gaan we uit van een volledig zelfstandig functionerende organisatie. Dit betekent dat de volledige overhead en dus ook de pofach taken binnen de overheids NV vallen. Er zullen veranderingen optreden in de omzet en daarmee ook in de financiële resultaten.

De Sector Industrie en Diensten ondervindt in de markt geen hinder van het profiel van een Gemeenschappelijke Regeling. De sector verliest door de huidige profilering geen opdrachten. Vanwege het iets scherpere profiel in de markt, doen we de aanname dat de omzet van Industrie en Diensten in totaal 10% toeneemt, met daarbij een uitbreiding twee fte reguliere krachten.

De omzet van de Sector Groen is voor 70% afkomstig van de gemeenten. De gemeenten besteden op dit moment bij de gemeenschappelijke regeling in. Bij een Overheids NV kan dat niet. De gemeenten zullen het werk echter moeten aanbesteden. De aanname is de Overheids NV 30% van de gemeentelijke omzet door de aanbestedingen verliest. Tot slot is aangenomen dat het omzetverlies leidt tot 1 fte minder in de sector Groen.

In de kolom overhead is voorzien in een toename van 1 fte in verband met de noodzaak tot versterking de commerciële activiteiten (aanbestedingsspecialist). Bij deze aannames verslechtert het financieel resultaat met ongeveer € 300.000.--.

Voorstel voor positionering

In het advies zijn de overwegingen opgenomen waarom Werkplein-Ability integraal opgenomen zou moeten worden in de nieuwe organisatie. In de door de raden vastgestelde besturingsvisiedocument 'Ruimte geven, ruimte nemen, ruimte voelen' is aangegeven dat de gemeente Het Hogeland een werkgever wil zijn die aantrekkelijk is voor nieuwe generaties. Waar het gaat om het personeelsbeleid willen we een inclusieve gemeente zijn, dat wil zeggen: van de werkgever wordt verlangd dat hij evenzeer aandacht heeft voor de medewerkers met een ambtelijke aanstelling als voor de medewerkers die met een andersoortige rechtspositie hun taken en werkzaamheden verrichten, bijvoorbeeld omdat zij een arbeidsbeperking hebben of een re-integratietraject doorlopen. In Het Hogeland worden zij gelijkwaardig behandeld.

Wij hebben de varianten vergeleken en gewogen. In de tabel waarin de afweging is samengevat is duidelijk aangegeven dat het bedrijfsmatig karakter en de bedrijfscultuur beter tot zijn recht komen in een Overheids NV, dan de varianten binnen de gemeentelijke organisatie. Hetzelfde geldt voor de profilering naar buiten. Een Overheids NV heeft ook een duidelijkere, bedrijfsmatige uitstraling naar de markt.

Op het terrein van integraliteit, ruimte voor bijsturing en het inclusieve karakter van de nieuwe gemeente is het beeld omgekeerd. De argumenten 'sturing' en 'inclusiviteit' hebben

wij zwaar laten wegen in het advies om Werkplein-Ability onderdeel te laten zijn van de nieuwe organisatie.

Vooralsnog brengen wij de commerciële activiteiten onder in een werkmaatschappij en wordt onder meer bij de frontoffice taken op het gebied van participatie aangesloten bij de frontoffice Wmo/Jeugd. De backoffice-activiteiten worden ondergebracht in de backoffice Wmo/Jeugd, zodat integraal, 3D-breed gewerkt wordt.

Vanwege die commerciële activiteiten zal met mandaat gewerkt worden, maar aan de bevoegdheden van zowel college als raad wordt niet getornd; de werkmaatschappij valt net als elk ander organisatieonderdeel onder het gezag van college en raad.

Bijlagen en achterliggende documenten
--

1. Financiële vergelijking diverse varianten (bijlagen 1-3).
2. Advies positionering Werkplein-Ability

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bedum,
E. van Lente, burgemeester,
R. Wiltjer, secretaris

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Marne,
F.H. Wiersma, burgemeester,
J.C.H.G.M. Bottema, secretaris

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winsum,
M.A.P. Michels, burgemeester,
drs. F.J.G. Wiertz, secretaris

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eemsmond,
M. van Beek, burgemeester,
B.L. Meijer, secretaris

