

# De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek

*Transitieteam Werk, Juni 2014*

---

## *Aanleiding*

Met de nieuwe Participatiewet draagt de rijksoverheid verantwoordelijkheden over aan gemeenten, om meer maatwerk te kunnen leveren. De Rijnstreekgemeenten geven aan deze zogeheten Transitie Werk zo veel als mogelijk in samenhang met de andere decentralisaties uitwerking. Dan is een integrale benadering mogelijk, en daardoor effectiever en efficiënter handelen. Het Rijk geeft meer verantwoordelijkheden, maar voorzien van fors lagere (straks gebundelde) budgetten. Dat maakt stevige keuzes noodzakelijk.

## *Het probleem*

De gemeenten in de Rijnstreek bereiden zich al een tijdje voor op deze taak. Recent is een tweede (op basis van de nieuwe wet), herziene, businesscase over de regionale uitvoering van de Participatiewet opgesteld, die heel duidelijk uitwijst dat het anders moet. De kosten voor participatie, inclusief de Sociale Werkvoorziening, dalen niet, terwijl de rijksbijdragen, zoals gezegd, wel fors dalen, waarmee grotere tekorten ontstaan in een tijd dat de gemeenten over de hele linie over minder budgetten beschikken. Daarnaast heeft de gemeente Alphen a/d Rijn de wens geëxpliciteerd om de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage aan Sociale Werkvoorziening Alphen (SWA) van ongeveer een miljoen euro terug te brengen, bij voorkeur naar nul euro. Dat vraagt om een oplossing c.q. keuzes.

## *De oplossing / het antwoord*

Wat nodig is, is het ontwikkelen van een toekomstbestendige, flexibele netwerkorganisatie met als doelstelling het aan het werk brengen van mensen, onder regie van de gemeenten. In andere woorden: een financieel solide organisatie, die de markt laat doen wat kan en functioneert als vangnet waar dat moet. Met een divers (leer)werkenaanbod, passend bij de uiteenlopende ontwikkelingsmogelijkheden van de mensen. Productieactiviteiten moeten aansluiten op dat proces en aanvullend zijn op de mogelijkheden voor werk in de markt, hetgeen ook in bedrijfseconomisch opzicht aantrekkelijker is.

Re-integratie start met de intake op het Serviceplein en een re-integratieplan op de Startbaan. Het Werkgeversservicepunt werkt ondersteunend aan de uitvoering van de plannen.

Met deze -nader vorm te geven- oplossing wordt productie in organisatorische zin gescheiden van de gemeentelijke activiteiten van Serviceplein en Startbaan (die naar verwachting geïntegreerd worden) en het Werkgeversservicepunt (WSP), dat intensief met de markt samenwerkt en mede daarom buiten het stadhuis gevestigd blijft.

Bij het omlaag brengen van de kosten van de sociale werkvoorziening springen de kosten van de huisvesting SWA in het oog. Er is nader onderzoek nodig hoe de financieringslasten daarvan omlaag gebracht kunnen worden en wat de marktconforme huurprijs daarvan, naar gebruik, is.

### *Uitgangspunten*

De uitvoering van de reïntegratie activiteiten en de omvorming van de huidige productie georiënteerde SWA krijgen vorm onder de volgende uitgangspunten:

- Geen SW-ers thuis; de huidige SW-medewerkers houden werk;
- De markt doet wat ze kan, overheid (inclusief SWA) fungeert als vangnet;
- Productie wordt een ondersteunend en niet leidend en wordt flexibeler inzetbaar;
- Diversiteit aan mensen vraagt om een passende schakeling in aanbod van werk en reïntegratie activiteiten, hetgeen keuzes beïnvloedt over omschakeling, afbouw en/of afstoten van productie en opbouw van de flexibele netwerkorganisatie gericht op ontwikkeling van mensen;
- De productie vindt organisatorisch gescheiden plaats van de gemeentelijke taken, waarmee ook "prikkel" en risico's gescheiden worden c.q. niet conflicteren;
- Het gebouw is duur, maar zo lang het van de gemeenten is moet het optimaal gebruikt worden.

### *Gevraagd besluit*

De Stuurgroep Sociaal Domein Rijnstreek stemt in met:

1. De 6 voornoemde uitgangspunten als basis voor verdere uitwerking;
2. Omvorming van SWA plaatsvindt waarbij de huidige SW-medewerkers werk houden en als dat ander werk is dan nu het geval, dat dit in goed overleg plaatsvindt;
3. Omvorming van Startbaan en WSP naar volwaardige onderdelen van de gemeentelijke organisatie van Alphen aan den Rijn. De gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop nemen diensten af d.m.v. DVO's; beleid blijven gemeenten gezamenlijk voorbereiden;
4. De doelstelling dat komende jaren het aantal SW-ers dat niet meer in de productie van SWA werkzaam is en buiten de deur werkt, dan wel niet meer in dienst is van SWA jaarlijks met minimaal 5% toeneemt. Het gaat daarbij om 3,5% natuurlijk verloop en minimaal 1,5% door actieve arbeidsmarktbenadering;
5. Dat huidige SW-medewerkers met tijdelijke contracten, na maximale termijn, een vast contract aangeboden krijgen, dit met inachtneming van "ondergrens-problematiek";
6. Dat mensen met een SW-indicatie op de wachtlijst, die niet kunnen instromen voor 1 januari 2015, gebruik kunnen maken, van de faciliteiten van de Startbaan. Wanneer zij, conform de uitgangspunten van de Startbaan binnen 2 jaar naar werk kunnen worden begeleid, krijgen zij een traject aangeboden;
7. Het opstellen van een stappenplan en kosten-batenanalyse, ter besluitvorming en voorbereiding op de daadwerkelijke omvorming van SWA. Onderzoek naar o.a. de mogelijkheden van een management buy out (van delen), maakt daar onderdeel van uit;
8. Nader onderzoek te doen naar de juridische constructie van de om te vormen SWA. Dit ook in het licht van staatssteun en de wet Markt en Overheid;
9. Nader onderzoek te doen naar hoe de financieringslasten van het SWA-gebouw omlaag gebracht kunnen worden en wat de marktconforme huurprijs daarvan, naar gebruik, is

## **Toelichting**

### ***Een mensontwikkelforganisatie***

Veel mensen die in de bijstand terecht komen ondervinden belemmeringen bij het vinden van een baan. Zij hebben ondersteuning nodig om die belemmeringen te overkomen, dan wel een werkplek te vinden waar niet hun belemmeringen op de voorgrond staan, maar juist de talenten die zij bezitten.

De eerste plaats waar zij zich melden is dan het Serviceplein. De integrale intake bespreekt met de betrokkene niet alleen het domein werk en inkomen, maar kijkt juist breder, zodat al in een vroeg stadium duidelijk is welke belemmeringen moeten worden weggenomen.

Na de intake gaan mensen door naar de Startbaan. De verantwoordelijkheid van Startbaan is samen met de klant in kaart te brengen hoe de belemmeringen om aan het werk te komen kunnen worden weggenomen. Dit kan zijn door middel van opleiding of leerwerkplek. Daarbij is wel het perspectief op arbeid op relatief korte termijn van belang. De adviseur en zijn klant gaan gezamenlijk aan de slag om de doelen in het re-integratieplan vorm te geven.

Bij het uiteindelijk vinden van werk is ook het Werkgeversservicepunt een belangrijke schakel. Zij vormen de verbinding met de werkgevers waarbij zij niet alleen vacatures voor reguliere banen acquireren maar ook samen met werkgevers zoeken naar werk voor de doelgroepen waarbij een reguliere baan niet haalbaar is. Daarmee vormt het WSP ook een belangrijk instrument om de doelstelling van uitstroom van 3,5 naar 5% van binnen naar buiten de SWA te realiseren. Daarnaast verzorgt het WSP marktverkenningen die de basis vormen voor het vaststellen van keuzes die gemaakt moeten worden bij het opleiden en voorbereiden van klanten van de Startbaan. Immers re-integratie heeft het meeste resultaat wanneer mensen zich richten op werk dat op dat moment in de markt aanwezig is.

Het uitgangspunt uit de eerste businesscase blijft binnen de mensontwikkelforganisatie van kracht: geen stapelingen van trajecten meer. Het kan dus zijn dat de werkzoekende aan het eind van zijn traject veel doelen uit het plan heeft gehaald, behalve het vinden van een baan. Zeker in de huidige economische omstandigheden is dit niet ondenkbaar. Wanneer echter in de toekomst de arbeidsmarkt weer aantrekt is deze persoon echter wel klaar om op dat moment te participeren.

Ondertussen is het van belang dat de betrokkene een andere plek vindt in de samenleving waar hij of zij tot zijn recht kan komen. De opdracht sociale participatie biedt hiervoor verschillende kansen. In dit stadium speelt het Serviceplein weer een belangrijke rol. Dat immers is de plek waar de gemeenten contact houden met de betrokkenen.

### ***Het vangnet***

Vanuit de gedachte dat waar het gaat om arbeid, de markt zijn werk moet doen, is het van belang dat de overheid, en daar speelt het WSP een rol in, zich niet bezig houdt met zaken die in die markt ook geregeld zijn of kunnen worden. Opleidingen, leerwerkplekken etc. vinden dan ook bij voorkeur plaats bij reguliere werkgevers. Het is de taak van het WSP de acquisitie van deze (leer)werkplekken ter hand te nemen. Dat gaat niet altijd vanzelf, de gemeente moet daarbij een stimulerende en soms verleidende rol spelen. Naast een nauwe samenwerking met de afdelingen economische zaken binnen de Rijnstreek heeft de gemeente daarvoor nog enkele additionele middelen, die de gemeenten in de komende periode gaan ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn: een economisch actieplan, SROI, vestigingsbeleid nieuwe bedrijven en ook loonkostensubsidie.

Het WSP heeft ook als taak, in overleg met de Startbaan en gemeenten, stakeholders binnen het bedrijfsleven zoeken en gezamenlijk aan de slag gaan met flexibele concepten. Veel ondernemers willen graag maatschappelijk ondernemen. Bovendien hebben de ondernemers van grotere bedrijven straks te maken met bijvoorbeeld de Quotumwet. Wanneer de gemeente deze werkgevers kan ontzorgen, onder andere door het leveren van expertise in de begeleiding van mensen, dan zal er veel mogelijk blijken. De Rijnstreekgemeenten geven daarbij zelf als grote werkgevers in de regio het goede voorbeeld.

De ervaring leert dat het niet mogelijk zal blijken alle re-integratie plaats te laten vinden in de reguliere markt. En daarbij komt dat het ook niet haalbaar zal zijn alle medewerkers van de SW buiten de muren van het gebouw hun werk te laten verrichten. Voor de activiteiten waarvoor de markt geen ruimte biedt, richten de gemeenten een nieuwe organisatie in. De Werkplek. Deze organisatie maakt gebruik van de opgebouwde expertise en het waardevolle netwerk van SWA. Het belangrijkste verschil daarbij is dat de Werkplek een organisatie is die zich richt op ontwikkeling en niet op productie. Het ontwikkelen van mensen is het primaire product van de Werkplek. De werkplekken bij Werkplek bieden voldoende ontwikkelperspectief en zijn geen bezigheidstherapie.

### ***De transformatie***

De huidige SWA is een volwaardig productiebedrijf. Daar waar dat in het verleden een antwoord was op de gestelde vraag vanuit de overheid, blijkt dat op dit moment niet meer wenselijk. De Rijksoverheid stuurt erop deze functie door de markt te laten overnemen, zoals prominent is neergelegd in het Sociaal Akkoord. Een transformatie van een productiebedrijf naar een flexibele netwerkorganisatie is daarom noodzakelijk.

De gemeenten behouden de verantwoordelijkheid voor de mensen die nu werken in de SW. Maar dat betekent niet dat alles bij het oude kan blijven. De businesscase, maar ook het meerjarenperspectief van de SWA tonen duidelijk aan dat een transformatie dringend noodzakelijk is. Het is zaak mensen meer buiten het gebouw te brengen, en productielijnen af te stoten, met zo veel mogelijk behoud van het werk dat daar aan vast zit, maar dan wel onder verantwoordelijkheid van reguliere werkgevers. De huidige structuur van de SWA mag dan als overheidsbedrijf niet meer houdbaar zijn, de wijze waarop in de afgelopen jaren aan het bedrijf is gebouwd biedt volop kansen de gewenste transformatie tot stand te brengen.

Het is mogelijk verschillende productielijnen buiten de organisatie te plaatsen, omdat deze onder de juiste omstandigheden rendabel kunnen draaien en of, omdat het noodzakelijk is om de bedrijfseconomische risico's bij de gemeenten weg te nemen. Dit moet onderzocht worden zodat op de juiste gronden afwegingen kunnen worden gemaakt over de kosten en de baten. Er zijn verschillende mogelijkheden dit te bereiken. Daarbij spelen bedrijfseconomische belangen een rol, de belangen van de gemeenten, en niet in het minst ook de belangen van de SW-werknemers.

Het vinden van partnerbedrijven die de verantwoordelijkheid voor de productie overnemen, met behoud van zo veel mogelijk werkgelegenheid voor de doelgroepen, is daarvan de eerste keus. Daarbij is het logisch eerst te kijken naar de kapitaalintensieve productielijnen, waar niet veel SW-ers werkzaam zijn. Immers, het gaat er om binnen de Werkplek zo veel mogelijk arbeidsintensieve werkzaamheden te hebben, zodat mensen voldoende werk hebben. Dit werk moet passend zijn bij de ontwikkeling van mensen en de kansen op detachering in de markt vergroten.

De ontwikkeling dat gaandeweg meer mensen, begeleid dan wel gedetacheerd, buiten het gebouw werken gaat niet vanzelf. Dat vereist sturing. Elders in het land is daarmee rijkelijk ervaring opgedaan. Van die ervaringen kunnen we dankbaar gebruik maken.

Daarnaast kan de Werkplek ook nieuwe producten ontwikkelen. SWA heeft in de afgelopen jaren bewezen dat het de doelstelling van het begeleiden van mensen kan waarmaken. Deze expertise kan worden ingezet voor het ondersteunen van werkgevers in de regio bij het vervullen van de afgesproken quota. Mogelijk is voor de Werkplek in de toekomst ook een taak weggelegd bij het begeleiden van mensen die een beschut werken indicatie krijgen. Op dit moment is het nog niet duidelijk hoe de regels hieromtrent uitvallen en welke keuzes de gemeente hierin willen maken. Ook voor deze groep mensen is het van belang dat zij binnen de maatschappij relevante arbeid verrichten, maar het is ook duidelijk dat zij daarbij niet zonder begeleiding kunnen. Er liggen ook kansen in nauwere samenwerking met het UWV, om er voor te zorgen dat mensen niet bij de gemeente hoeven aan te kloppen voor ondersteuning.

Deze aanpak sluit aan bij het door de bestuurders van de Rijnstreek uitgesproken uitgangspunt dat de infrastructuur van kennis en ervaring van de SWA niet verloren mag gaan, maar in de nieuwe organisatie een belangrijke waarde is. Zoals gezegd: het begeleiden en ontwikkelen van mensen is het belangrijkste product van de nieuwe netwerkorganisatie.

Deze transformatie gaat niet vanzelf, de transformatie vraagt ook investeringen. Wanneer bijvoorbeeld werksoorten niet meer in het gebouw plaats vinden, komt er ruimte vrij. Deze ruimte vertegenwoordigt echter ook kosten binnen het huidige verdienmodel. Doel bij de transformatie is deze kosten zo veel mogelijk te beperken. De te maken keuzes zijn daar ook op gericht.

Vanuit het uitgangspunt dat gemeenten geen risicodragers meer willen zijn voor bedrijfsmatige activiteiten moeten hier de nodige stappen worden gezet. Het meerjarenperspectief laat zien dat wachten geen optie meer is.

Afbouwen van productielijnen en toegroeien naar de gewenste flexibele netwerkorganisatie vergt een zorgvuldig stappenplan. Uitgangspunt bij afbouwen is dat gemeenten geen SW-er thuis laten zitten. Tegen de af te stoten werkplekken moet dus een alternatief geplaatst worden. Deze alternatieven variëren van groepsdetacheringen bij reguliere werkgevers, huidige productielijn(en) overdragen aan de reguliere markt met medeneming van personeel, meer werken op locatie in het groen, schoonmaak of catering of het bieden van additionele werkzaamheden in de wijk.

Het uiteindelijke doel van deze transformatie is te komen tot een flexibele schil van productiewerkzaamheden waar het vangnet geboden wordt dat de markt (nog) niet kan bieden. Het onderzoek naar het afstoten van werksoorten moet zich richten op de vraag welke werksoorten zich daartoe het beste lenen. Het is daarbij belangrijk te zoeken naar flexibele concepten. Eigen productie moet steeds in wisselwerking zijn met wat de markt vraagt, welke plekken voor mensen met een arbeidshandicap gecreëerd moeten worden, en hoe het netwerk daarvoor ingezet kan worden. De SW-organisatie kent dan de functies van beschut werk, overige Sociale Werkvoorzieningsfuncties en leerwerktrajecten (deels).

Een belangrijk onderdeel van de Participatiewet is dat er geen nieuwe SW-medewerkers meer worden aangenomen vanaf 1 januari 2015. Het uitgeven van indicaties vindt nog plaats tot het eind van het jaar. Op dit moment is er al een wachtlijst die dus nog langer kan worden. De verwachting is dat er mogelijk aan het eind van het jaar ongeveer 100 mensen op de wachtlijst zullen staan. Deze mensen kunnen niet meer instromen in de SW-organisatie, omdat het niet meer

is toegestaan na 1 januari 2015 mensen te laten instromen. Zij kunnen vanaf 1 januari gebruik maken van de faciliteiten van de Startbaan. Een mogelijkheid is dat deze groep prioriteit krijgt bij de toeleiding naar de nieuwe garantiebanen met loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers. En mogelijk is, wanneer er meer duidelijkheid is over het nieuwe beschut werken, een deel van deze groep hierop aangewezen. Zodra duidelijk is in welke doelgroep zij vallen, krijgen de betrokkenen hiervan bericht.

In de afgelopen jaren hebben mensen die nieuw instroomden binnen de SW een tijdelijk contract gekregen. Iedereen met een tijdelijk contract binnen de SW krijgt wanneer deze aflopen een vaste aanstelling. Er is gekozen voor deze constructie omdat lange tijd onzeker was hoe de regeling voor de SW er uit zou zien. Met de Participatiewet is duidelijk geworden dat zij binnen de huidige regels en onder de huidige taakstellingen van de SW vallen, waarop in de toekomst de budgetten zijn gebaseerd. Het is daarom van belang dat zij niet meer op tijdelijk basis aan het werk blijven, maar dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid gestand doen. Ook voor deze doelgroep geldt dat zij hiervan zo snel mogelijk na het besluit op de hoogte worden gesteld.

### ***De kosten en baten***

SWA is gehuisvest in een gebouw dat geschikt is voor de huidige wijze van werken. Wanneer een transformatie plaatsvindt, worden gedeelten van het pand niet meer ingezet voor het oorspronkelijk doel. Het is van belang dat bijvoorbeeld door verhuur, leegstand van het pand wordt voorkomen.

De lasten van het pand drukken op dit moment zwaar op de begroting van de SWA. Dit slokt een onevenredig deel van de budgetten op, die vervolgens dus niet voor begeleiding kunnen worden ingezet. Het is noodzakelijk deze kosten waar mogelijk te reduceren. Een gedegen onderzoek naar de daadwerkelijke kosten van het pand, een reële (marktconforme) huurprijs en de mogelijkheden tot het reduceren van de lasten voortvloeiend uit de financiering is noodzakelijk. Naar aanleiding van dit onderzoek nemen de gemeente besluiten.

### **Het organisatiemodel**

Als uitkomt van de eerste business case is besloten dat het wenselijk is, re-integratie als gemeenten zelf uit te voeren in plaats van door commerciële re-integratiebedrijven. In de afgelopen projectperiode zijn de Startbaan en het WSP onder aansturing van SWA gepositioneerd. Gaandeweg is echter gebleken dat het niet verstandig is de sturing op het onderdeel re-integratie onder te brengen bij het productiebedrijf SWA. Beide onderdelen kennen verschillende doelstellingen die conflicterend kunnen zijn. Het heeft daarom de voorkeur de Startbaan en ook het WSP binnen de gemeentelijke organisatie onder te brengen. Hierdoor komen zij ook dichterbij het serviceplein te staan.

De fysieke positionering bij de SWA is overigens een goede ontwikkeling gebleken, immers de consultants uit de Startbaan kunnen daardoor, wanneer het klanten betreft die in die fysieke omgeving leerwerktrajecten, op efficiënte wijze deze klanten begeleiden.

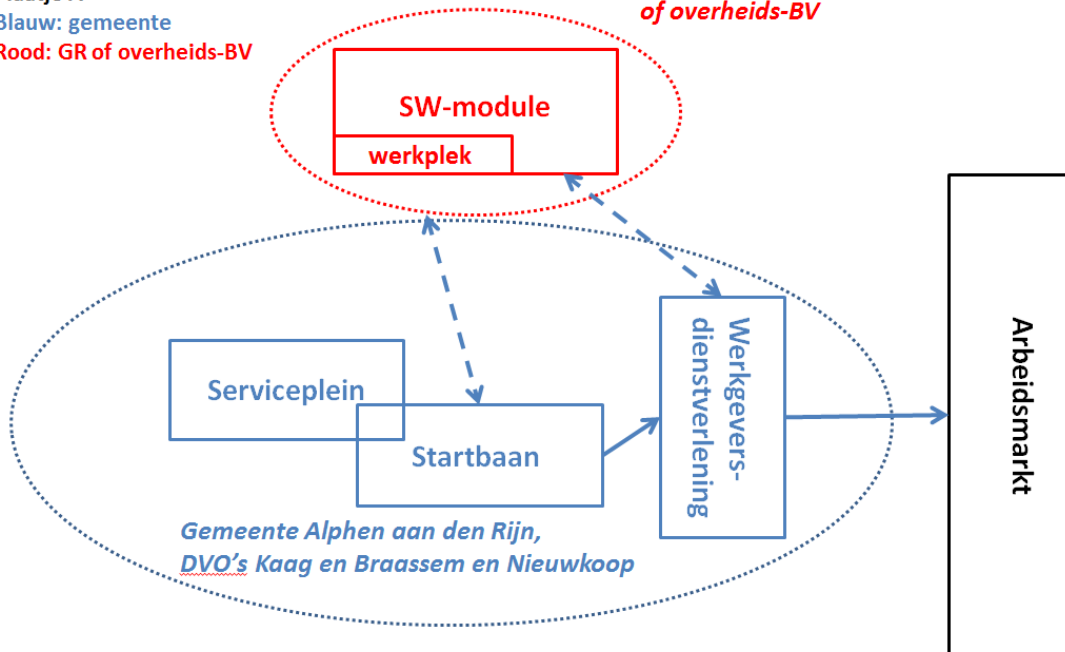
Het onderdeel dat verantwoordelijk zal zijn voor het vangnet, de Werkplek heeft SW-medewerkers in dienst. Bij de voornoemde scheiding van taken, kan een lichte GR of een Overheids BV een passende juridische constructie voor het SW-bedrijf zijn (nader te onderzoeken). Het volgende plaatje A verbeeldt het scenario waarvoor in deze notitie de voorkeur wordt uitgesproken. Plaatje B verbeeldt het huidige model, waarmee in deze projectperiode wordt geëxperimenteerd.

**Plaatje A**

Blauw: gemeente

Rood: GR of overheids-BV

*lichte GR Rijnstreek  
of overheids-BV*



**Plaatje B**

Blauw: gemeente

Rood: GR Rijnstreek inclusief projecten

