

Voor iedereen een zinvol leven

Visie op de Participatie(wet) in Fryslân-West

De toekomstige uitvoering van de Participatiewet nader beschouwd

Samenvatting

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Daarmee zijn gemeenten verantwoordelijker geworden voor inkomen en werk voor inwoners. Vóór 2015 kreeg een groot deel van die verantwoordelijkheid gestalte door de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De gemeenten in Fryslân-West hebben deze uitvoering ondergebracht in de Gemeenschappelijke Regeling Fryslân-West. NV Empatec is het werkbedrijf van deze regeling. Daarin zijn ook de re-integratieonderdelen Pastiel en Wurkjouwer¹ ondergebracht.

Er is geen nieuwe instroom in de Wsw meer. Daardoor neemt de rijksvergoeding voor de Wsw-loonkosten (nu € 25 miljoen) de komende jaren af. In 2042 vervalt deze vergoeding helemaal. Gemeenten zijn verplicht om op grond van de Participatiewet een beschutte werkplek te bieden aan inwoners die daarvoor een indicatie krijgen. Hiervoor geldt in Fryslân-West een door het Rijk bepaalde taakstelling van structureel circa 210 werkplekken. Daarnaast zijn er voor gemeenten enkele nieuwe doelgroepen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun arbeidsparticipatie.

De gemeenten in de GR Fryslân-West hebben uitgesproken dat de kennis van NV Empatec zoveel mogelijk behouden moet blijven voor begeleiding naar werk. Daartoe is wel een aanpassing van dit werkbedrijf nodig. Ook zal een nieuwe balans gevonden moeten worden voor de taken van de gemeenten op het gebied van participatie.

Dit veranderproces is overigens niet alleen het gevolg van veranderende doelgroepen. Ook de doelstelling van de gemeente voor re-integratie verandert. De Participatiewet gaat er namelijk van uit dat arbeidsdeelname plaatsvindt binnen reguliere bedrijven. Dus niet langer binnen de traditionele SW-bedrijven.

Samengevat: de uitdaging voor gemeenten is om met minder rijksbijdrage meer inwoners te begeleiden naar werk. Of om voor een alternatief te zorgen. Bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk.

In deze notitie beschrijven de gemeenten in Fryslân-West hoe zij inhoud willen geven aan hun samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet. Daarbij gaat het om de missie, visie en ambitie. Ook wordt ingegaan op de toegang tot begeleiding naar werk voor inwoners en de te onderscheiden doelgroepen.

De taken van de gemeenten zelf komen ook aan de orde. Lokaal, in de gemeente, moeten deze zo goed mogelijk met elkaar verbonden worden. Begeleiding naar werk is immers vaak niet los te zien van andere sociale vraagstukken. Denk bijvoorbeeld aan de gezondheid en de thuissituatie.

De beschrijving van mogelijke scenario's en daarin te maken keuzes is een belangrijk onderdeel van deze notitie. Welk soort bedrijf komt het meest tegemoet aan de ambities van onze gemeenten? En hoe verhouden de scenario's zich tot wettelijke kaders waarmee we te maken hebben? Denk bijvoorbeeld aan de Wet Markt en Overheid.

¹ Wurkjouwer is een samenwerking tussen Empatec en de gemeenten De Fryske Marren en Súdwest-Fryslân en richt zich specifiek op 'meedoen in de samenleving'. Na afronding van een traject wordt Pastiel ingeschakeld voor begeleiding. Met als einddoel een betaalde baan.

Het voorgestelde scenario is om NV Empatec om te vormen tot Werkleerbedrijf. De gemeenten werken daarbij nauw samen. In dit scenario komt de focus te liggen op:

- de competenties van mensen beoordelen;
- die competenties waar nodig versterken;
- een passende werkring bij reguliere werkgevers vinden.

De hiervoor geschetste veranderingen vragen om politieke sturing, publieke verantwoording en democratische controle. Mede daarom sluiten we deze notitie af met kaders voor de verdere uitwerking van het Werkleerbedrijf in een businesscase. Daarbij betrekken we ook de adviezen uit recent onderzoek naar onder andere de governance.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1. Inleiding	5
2. Landelijke ontwikkelingen en verwachte effecten.....	8
3. Stand van zaken in Fryslân-West.....	9
4. De gemeentelijke missie, visie en ambitie	12
5. Toegang tot de Participatiewet: rolverdeling.....	14
6. Scenario's bij het uitvoeren van de Participatiewet	15
7. Het budgettair kader	21
8. Het vervolgproces en mogelijke risico's	26
9. Uitgangspunten, kaders en richting voor de uit te werken bedrijfsplan/businesscase	29
10. Adviezen	31
Bijlage 1: De gemeentelijke opdracht in het kader van de Participatiewet.....	32
Bijlage 2: De doelgroepen van de Participatiewet	33
Bijlage 3: Taken en bevoegdheden in de Participatiewet	36
Bijlage 4: Modellen bij de uitvoering van de Participatiewet	38
Bijlage 5: Onderzoeksrapport KokxDeVoogd	39
Bijlage 6: Het budgettair kader	40
Bijlage 7: Wet Markt en Overheid.....	41

1. Inleiding

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet geeft gemeenten de volgende opdracht:

- Het ondersteunen van bijstandsontvangers, andere uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden bij de arbeidsinschakeling, en daarbij zo nodig een re-integratievoorziening of aanvullende opleiding aan te bieden die ten goede komt aan de positie op de arbeidsmarkt.
- Het verlenen van financiële bijstand aan personen die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Gemeenten hebben een grotere verantwoordelijkheid gekregen om inwoners met een arbeidsbeperking te ondersteunen bij het vinden van een baan bij een reguliere werkgever. De Rijksoverheid heeft daartoe enkele maatregelen genomen:

- Afsluiting van de instroom in de Wsw. Medewerkers die bij de inwerkingtreding van de Participatiewet op grond van de Wsw werkzaam zijn, behouden hun dienstverband. Ook behouden ze hun aanspraken tot aan hun pensionering.
- Een efficiencykorting van € 3.000 per SE/arbeidsjaar Wsw.²
- De verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen is verlegd van UWV naar de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor begeleiding naar werk.
- Afspraken met werkgevers en werknemersorganisaties over de realisatie van 125.000 garantiebannen voor werknemers met een arbeidsbeperking.

Voor een deel van de doelgroep is onderkend dat sprake is van arbeidsvermogen. Maar ze hebben zo veel begeleiding nodig dat een reguliere werkgever deze mensen niet in dienst zal nemen. Voor hen is de Voorziening Beschut Werken ingesteld. De gemeente is verplicht om voor deze doelgroep betaalde werkplekken te organiseren. Landelijk gaat het om zo'n 30.000 beschutte werkplekken. In Fryslân-West zal het uiteindelijk gaan om circa 210 beschutte werkplekken. UWV indiceert of inwoners voor beschut werken in aanmerking komen.

De kerntaak van de gemeente is om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt en met een bijstandsuitkering te begeleiden naar betaald werk. Bij de uitvoering van deze re-integratie en participatietaken heeft de gemeente veel beleidsvrijheid. De gemeente bepaalt zelf aan welke groepen inwoners zij prioriteit geeft. En welke instrumenten worden ingezet en hoe deze worden georganiseerd.

Om inwoners aan werk te helpen is een kwalitatief en krachtig netwerk met duurzame relaties nodig. In de regio gewortelde bedrijven zijn doorgaans best bereid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te steunen. Ook omdat steeds meer vacatures moeilijk te vervullen zijn. En inwoners

² Uit onderzoek van Berenschot (Thermometer Wsw, rapportage 2-meting, maart 2020) blijkt dat gemeenten in de afgelopen jaren per Wsw-plek iets meer budget hebben ontvangen dan was begroot in de memorie van toelichting bij de Participatiewet.

zonder betaalde baan willen best begeleid worden als er uitzicht is op regulier betaald werk. Gemeenten moeten deze toeleiding naar werk organiseren. Zowel voor inwoners als voor bedrijven. Minimaal moeten er een infrastructuur en een instrumentarium zijn om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt te ontwikkelen, zodat zij weer arbeidsfit(ter) worden. En om uitstroom naar werk te realiseren is het van belang dat de uitvoering beschikt over een groot werkgeversnetwerk en over de juiste competenties om de match tussen een kandidaat en de potentiële werkgever te maken.

De hiervoor geschetste veranderingen hebben impact op de gemeenten die de GR Fryslân-West vormen én op het werkbedrijf van deze GR (Empatec). De traditionele SW-populatie neemt af en dus ook de personele bezetting van de vakbedrijven, zoals Verpakken en Hoveniers. Instroom van nieuwe doelgroepen kan dit hooguit deels ondervangen, omdat de Participatiewet focust op werk bij reguliere werkgevers. Krimp van het aantal vakbedrijven en de omvang daarvan is onvermijdelijk.

Over de veranderingen hebben de gemeenten halverwege 2019 een zogenoemde Position Paper vastgesteld. En de gemeente Súdwest-Fryslân kwam met de notitie 'Brede verkenning Scenario's Participatiewet SWF'. De Position Paper bevat een visie in hoofdlijnen op de uitvoering van de Participatiewet. De belangrijke elementen van die visie zijn:

- De Participatiewet wordt voor het onderdeel arbeidsinschakeling gezamenlijk uitgevoerd binnen een publieke organisatie.³
- Het doel is zoveel mogelijk mensen in een reguliere baan in het arbeidsproces te laten instromen.
- De infrastructuur en expertise binnen het huidige SW-bedrijf kunnen voor dit doel worden ingezet.
- Andere doelgroepen vragen om een herbezinning op de signatuur van de publieke organisatie.

In deze notitie worden die visie-elementen uitgewerkt. Ze worden voor koersbepaling aan de gemeenteraden voorgelegd met de volgende beslispunten:

1. Stel de gezamenlijke gemeentelijke visie, missie en ambitie op uitvoering van de Participatiewet in de GR Fryslân West vast zoals beschreven in hoofdstuk 4.
2. Onderschrijf de koers van ontwikkeling van Empatec naar een Werkleerbedrijf.
3. Onderschrijf dat tot de doelgroep⁴ van het Werkleerbedrijf worden gerekend:
 - A. inwoners behorend tot de categorie Perspectiefrijke en
 - B. inwoners behorend tot de categorie Van Waarde voor zover het de Voorziening Beschut Werken betreft.

³ Met het begrip 'publieke organisatie' wordt bedoeld: de organisatie die voor de gemeenten een in wet- en regelgeving vastgelegde publieke taak (of publieke taken) uitvoert en die (gedeeltelijk) bekostigd wordt met publiek geld.

⁴ Het Werkleerbedrijf biedt ook werk aan degenen die er op grond van de Wsw werken. Omdat voor deze categorieën onder andere intake en loonwaardebepaling niet aan de orde zijn, laten we die in deze omschrijving van de doelgroep buiten beschouwing.

4. Besluit dat de intake voor de doelgroep Perspectiefrijk⁵ op uniforme werkwijze door de gemeente wordt georganiseerd in samenwerking tussen gemeente en het Werkleerbedrijf⁶.
5. Besluit dat de bepaling van loonwaarde en beoordeling van aanwezige competenties voor de doelgroep Perspectiefrijk centraal wordt gefaciliteerd door het Werkleerbedrijf.
6. Geef via de GR de NV opdracht een bedrijfsplan/businesscase te maken op basis van de in hoofdstuk 9 aangegeven kaders en de hiervoor onder 1 t/m 5 genoemde punten.

Nadat de onder punt 6 bedoelde businesscase gereed is, wordt duidelijk hoe het verdienmodel van het Werkleerbedrijf eruitziet. En wat dit betekent voor onder andere de gemeentelijke opdracht aan het bedrijf (bijvoorbeeld aantallen en doelgroepen) en voor de financiële bijdrage. Naast de financiële gevolgen moet in de businesscase aandacht zijn voor de maatschappelijke impact van de gemaakte keuzes. Op basis van de businesscase wordt aan de gemeenteraden een definitief voorstel voorgelegd voor het implementeren van een Werkleerbedrijf.

⁵ Voor de Voorziening Beschut Werken vinden intake en toekenning plaats door UWV.

⁶ Het is aan de gemeente hoe de uitvoering wordt georganiseerd: in eigen hand, ingekocht bij het werkleerbedrijf of bij De Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest-Fryslân

2. Landelijke ontwikkelingen en verwachte effecten

Onder meer door de ervaringen met de Participatiewet sinds 2015 en de oplopende tekorten van gemeenten in het sociaal domein zijn enkele bewegingen/initiatieven waar te nemen:

- De gezamenlijke oproep van gemeenten aan de Rijksoverheid om meer middelen ter beschikking te stellen voor het sociaal domein. Specifiek gaat het om een dekkende vergoeding voor nieuw beschut werk en om het terugdraaien van de kortingen op het Wsw-budget.
- De roep vanuit enkele politieke partijen om de sociale werkbedrijven nieuw leven in te blazen.
- Voorstellen en experimenten om mensen een betaalde baan 'te geven' in plaats van een bijstandsuitkering.
- De beweging in veel gemeenten om in de re-integratie meer aandacht te gaan geven aan inwoners die al langer een bijstandsuitkering hebben.
- De trend om samen met het onderwijs werk-leerlijnen te ontwikkelen die niet leiden tot een compleet diploma maar tot praktijkcertificaten.

Wanneer meer middelen beschikbaar komen voor het sociaal domein, biedt dit gemeenten meer mogelijkheden om mensen aan het werk te helpen. Hetzelfde geldt wanneer het landelijke aantal plekken voor nieuw beschut werk, en daardoor het aantal beschikbare plekken per gemeente, zou worden verhoogd. Dan zal het aantal werkplekken bij het Werkleerbedrijf geleidelijk meer groeien dan nu is voorzien.

Op dit moment is er echter geen zicht op grote wijzigingen. Veranderen wettelijke of financiële randvoorwaarden, dan kan worden bekeken of de nu in te zetten koers nog past of dat die moet worden bijgesteld. Het is echter geen optie om nu niets te doen. Bovendien verwachten we dat dit de focus zal blijven: meedoen naar vermogen en zo regulier mogelijk werken bij een reguliere werkgever. Het is onwaarschijnlijk dat wordt teruggedaan naar een model waarin de meeste mensen met een arbeidsbeperking in een aparte voorziening werken. Ook dan is overigens nog steeds een organisatie nodig die competenties beoordeelt en inwoners ondersteunt bij het ontwikkelen van competenties.

3. Stand van zaken in Fryslân-West

3.1 Eerdere uitgangspunten

Aan de koers die we in Fryslân-West uitzetten, liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag. Deze zijn verwoord in de Position Paper:

1. Er is consensus tussen de aangesloten gemeenten in de regio Fryslân-West om in de toekomst een deel van de arbeidsinschakeling voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt in samenwerking uit te voeren en dit deel op te dragen aan een gezamenlijk te vormen publieke organisatie.
2. Het organiseren van vrijwilligerswerk en maatschappelijke participatie is en blijft de verantwoordelijkheid van de individuele gemeente.
3. Iedere individuele gemeente regelt zelf de inkomensvoorzieningen: het verstrekken van uitkeringen en het vaststellen en uitvoeren van het minimabeleid.
4. De regie van de werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening ligt bij de gemeenten. De coördinatie hiervan wordt in Fryslân-West gezamenlijk belegd bij een publieke organisatie.

Het is aan de gemeenten zelf om te bepalen hoeveel budget ze beschikbaar stellen voor de arbeidsinschakeling die bij de publieke organisatie wordt belegd. Om de publieke organisatie duurzaam en toekomstbestendig te laten zijn, is echter wel een zekere evenredigheid of balans in de deelname van de betrokken gemeenten nodig.

In de Position Paper noemen we nog verschillende doelgroepen waarop de arbeidsinschakeling zich richt. Bijvoorbeeld statushouders, leerlingen binnen het voortgezet speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs en jonggehandicapten. Dit zijn en blijven uiteraard de doelgroepen. Maar omdat de mogelijkheden van de mens bepalend zijn voor arbeidsinschakeling, zijn die bepalend voor de mate van ondersteuning. Vanuit dit perspectief gezien onderscheiden we bij arbeidsinschakeling drie categorieën: Kansrijk, Perspectiefrijk en Van Waarde.⁷

Er is consensus tussen de gemeenten om een deel van de arbeidsinschakeling in samenwerking uit te voeren en om dit als opdracht aan de te vormen publieke organisatie (het Werkleerbedrijf) te geven (zie punt 1). Deze opdracht omvat de categorie Perspectiefrijk en de categorie Van Waarde, voor zover het door UWV toegewezen beschut werk betreft. Voor de andere categorie geldt dat gemeenten opdrachten bij de publieke organisatie kunnen neerleggen. Gemeenten kunnen deze echter ook zelf of elders laten uitvoeren. In een vergelijking tussen de huidige en de toekomstige situatie ziet het er dan als volgt uit:

⁷ Kansrijk: 80-100% verdienvermogen, Perspectiefrijk 40-80% en Van Waarde 0-40%.

Schema: Arbeidsinschakeling inwoners.

Gemeente als regievoerder						
Categorie	Kansrijk		Perspectiefrijk		Van Waarde	
Loonwaarde	80-100%		40-80%		0-40%	
Instrumenten	Huidige situatie	Toekomst	Huidige situatie	Toekomst	Huidige situatie	Toekomst
	Gemeente & Empatec (via de re-integratie-bedrijven, Pastiel, Werkjouwder)	Gemeente (kan via de publieke organisatie maar ook privaat)	Empatec (via de re-integratiebedrijven, Pastiel, Werkjouwder of projecten samen met gemeente)	Publieke organisatie (via de re-integratiebedrijven, Pastiel, Werkjouwder of projecten samen met gemeente)	Empatec Lokale projecten Gemeente (onder andere vrijwilligerswerk /arbeidsmatige dagbesteding)	Publieke organisatie Nieuw beschut Gemeente (onder andere vrijwilligerswerk/ arbeidsmatige dagbesteding (kan via de publieke organisatie maar ook privaat)

3.2 Huidige situatie in Fryslân-West

Op dit moment zijn in de GR Fryslân-West ongeveer 1.100 medewerkers met een SW-status werkzaam. Ruim 40% van hen werkt bij een reguliere werkgever via begeleid werken, detachering of werken op locatie. De overige medewerkers werken in de vakbedrijven van Empatec, zoals Meubel, Metaal, Verpakken en Kas.

In de deelnemende gemeenten komen jaarlijks circa 4.500 inwoners potentieel voor arbeidsinschakeling in aanmerking. Van dit aantal valt gemiddeld 17% in de categorie Kansrijk, 57% in de categorie Perspectiefrijk en 26% in de categorie Van Waarde.⁸ Via Empatec/Pastiel wordt jaarlijks voor zo'n 1.000 mensen een re-integratietraject uitgevoerd. Dit traject naar regulier werk vindt grotendeels plaats via door reguliere werkgevers aangeboden leer-werkplekken en in specifieke projecten. Deze specifieke projecten (zoals Harlingen Werkt⁹) worden in een samenwerking tussen gemeenten en Empatec/Pastiel uitgevoerd. Die projecten omvatten in beginsel alle categorieën.

In de beoogde situatie is en blijft het organiseren van vrijwilligerswerk en maatschappelijke participatie een verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke gemeente. Dat kan in coproductie met de publieke organisatie, via eigen gemeentelijke projecten of met derden.

In de GR Fryslân-West is ook de werkgeversdienstverlening voor de doelgroep belegd. Deze dienstverlening is onder andere gericht op netwerkvorming om zicht te krijgen op vacatures en kansrijke arbeidsmarktontwikkelingen. En op ondersteuning van werkgevers bij vacaturevervulling en het ontzorgen van werkgevers na plaatsing. In de werkgeversdienstverlening wordt samengewerkt met de gemeenten, vooral met de sector economische zaken/bedrijvencontacten.

Uitstroom naar en behoud van regulier werk zijn afhankelijk van de conjuncturele situatie. Zo is op dit moment, door de coronacrisis, een afname van het aantal werk-leerplekken te zien. De gevolgen

⁸ Percentages zijn gebaseerd op door de gemeenten verstrekte cijfers.

⁹ Programma dat zich richt op intensieve begeleiding van een kleine groep bijstandsgerechtigden naar werk.

van de actuele economische crisis voor de middellange termijn (3-5 jaar) zijn op dit moment niet te duiden. We zien de werkloosheid oplopen. En we verwachten minder werk voor de doelgroep bij reguliere werkgevers en dat een groter beroep wordt gedaan op re-integratie en omscholingsmogelijkheden. De vraag is wat dit betekent voor de huidige doelgroep Perspectiefrijk. Mogelijk verschuift de aandacht naar nieuwe instromers in de bijstand. En het kan zijn dat er minder aandacht zal zijn voor mensen met meer afstand tot de arbeidsmarkt. Dat zijn echter keuzes die gemeenten zelf maken.

4. De gemeentelijke missie, visie en ambitie

De gemeenten in Fryslân-West geloven in de kracht van inwoners. Van jong tot oud, met of zonder beperkingen. Onze ambitie is om inwoners waar nodig te faciliteren en te ondersteunen om die kracht zoveel mogelijk te benutten. We baseren ons hierbij op de volgende beginselen:

- Werken en meedoen in de maatschappij is gezond en draagt bij aan een positieve gezondheid.
- Eigen verantwoordelijkheid en aandeel staan voorop.
- Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor ondersteuning van inwoners bij herstel, behoud en bevorderen van het arbeidsvermogen.
- Mensen blijven zich ontwikkelen op een manier die past bij de levensfase waarin ze zich bevinden. Daarom geven we geen indicaties voor het leven af: maatwerk staat voorop.
- De meest kwetsbare doelgroepen hebben een vangnet nodig.
- De wettelijke taken die we lokaal kunnen uitvoeren doen we lokaal. Waar de dienstverlening uit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid gebaat is bij samenwerking, voeren we die uit in samenwerking in Fryslân-West en/of binnen de arbeidsmarktregio.
- De samenwerking in Fryslân-West geven we vorm in een publieke organisatie. Via de governancestructuur van die organisatie kunnen de gemeenten voldoende sturing geven aan de uitvoering en de bedrijfsvoering.
- De vormgeving van de publieke organisatie voldoet aan geldende aanbestedingsregels, in het bijzonder aan de Wet Markt en Overheid.

Gemeentelijke missie bij de uitvoering van de Participatiewet

- Zorg dragen voor een zinvolle en passende deelname aan de samenleving door alle doelgroepen binnen de Participatiewet.
- Voor zover de uitvoering niet lokaal gebeurt vindt die zoveel mogelijk plaats binnen de publieke organisatie.

Gemeentelijke visie bij de uitvoering van de Participatiewet

- Bij de uitvoering van de Participatiewet is het eerste doel om zoveel mogelijk mensen in een reguliere baan aan het werk te krijgen.
- Als een reguliere baan niet mogelijk is, voorzien we – indien mogelijk – in werkervaring of vrijwilligerswerk. Dat doen we via eigen gemeentelijke lokale projecten of in coproductie met de publieke organisatie.
- Bij de uitvoering kennen we drie categorieën deelnemers: Kansrijk, Perspectiefrijk en Van Waarde. De doelgroepen krijgen op grond van hun mogelijkheden een maatwerktraject dat past bij de desbetreffende categorie. We maken bij de beoordeling van de arbeidsinschakeling geen onderscheid naar doelgroepen, zoals arbeidsmigranten of leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. We gaan uit van de mogelijkheden van de mens.
- Toeleiding naar een reguliere baan veronderstelt een benadering die meerdere facetten van het sociale leefdoel van de inwoner omvat. De klantregie blijft om die reden een taak en verantwoordelijkheid van de gemeenten.

- De resultaten van maatwerktrajecten worden wel per doelgroep gemonitord. Dit gebeurt om de effectiviteit en eventueel noodzakelijke bijstelling van trajecten voor specifieke groepen te bewaken.

Gemeentelijke ambitie bij de uitvoering van de Participatiewet

- De categorie Kansrijk wordt door of in opdracht van de gemeente begeleid. De ambitie is 100% plaatsingen binnen 4 maanden.
- De categorie Perspectiefrijk wordt begeleid door de publieke organisatie. De ambitie is 50% plaatsingen binnen 9 maanden bij reguliere werkgevers. Voor degenen die niet zijn geplaatst voorzien de gemeenten – indien mogelijk – in werkervaring of vrijwilligerswerk.
- De categorie Van Waarde zonder UWV-indicatie beschut werk wordt door of in opdracht van de gemeenten begeleid. Gemeenten bieden deze categorie binnen 12 maanden een vangnet via vrijwilligerswerk of via dagbesteding of zorg.
- Gemeenten bepalen individueel welk budget beschikbaar is voor het behalen van de gewenste plaatsingsdoelen. Er wordt in het verband van de GR Fryslân-West een evenredige bijdrage van gemeenten afgesproken, zodat de continuïteit van de basisactiviteiten van de publieke organisatie gewaarborgd is.
- Gemeenten en de publieke organisatie onderkennen dat een samenhangende aanpak en instrumentarium nodig is om de doelen te verwezenlijken. Dit vanuit de gedachte dat doorstroming van de ene naar de andere categorie plaatsvindt.

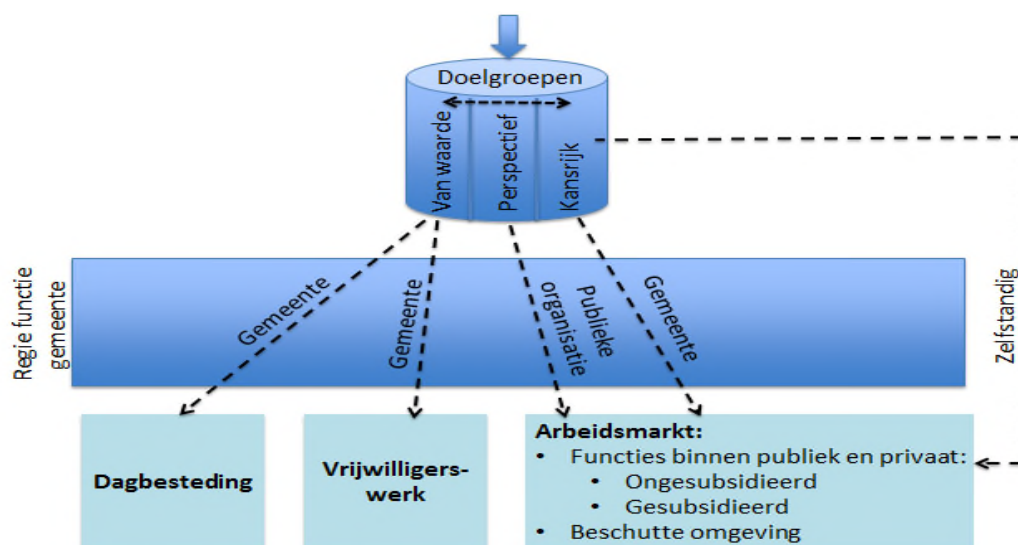
5. Toegang tot de Participatiewet: rolverdeling

In de Position Paper is vastgelegd dat voor wat betreft de inkomensvoorziening (bijvoorbeeld uitkering en toeslagen) de huidige situatie wordt gehandhaafd. Deze taak is nu lokaal geregeld: per gemeente of per cluster van gemeenten. Omdat er voor nagenoeg alle cliënten samenhang is tussen inkomen en werk, is het logisch om ook voor participatie de eerste intake lokaal via de gemeente te organiseren. Bijvoorbeeld in wijk- of gebiedsteams. Dat doen we dan – indien mogelijk – gelijktijdig met de intake voor een inkomensvoorziening. De klantregie¹⁰ blijft mede om die reden een verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke gemeente.

Om het intakeproces eenduidig en efficiënt te kunnen uitvoeren wordt in een samenwerking tussen de gemeenten en de publieke organisatie een uniform instrumentarium voor de intake Participatie ontwikkeld. Een uniforme werkwijze ‘aan de voorkant’ is immers wenselijk om zo goed mogelijk aan te sluiten bij trajecten die de publieke organisatie ‘aan de achterkant’ (in elk geval voor de categorie Perspectiefrijk) uitvoert.

Bij de intake wordt samengewerkt tussen medewerkers van de gemeente (wijk- of gebiedsteam) en de consultants van de publieke organisatie. Als naar hun oordeel nader onderzoek naar mogelijkheden voor arbeidsinschakeling en/of loonwaarde nodig is, vindt dit plaats door de publieke organisatie. We vinden deze concentratie van kennis en kunde nodig gelet op de voor de potentieelbeoordeling benodigde expertise.

Samengevat: de intake (het gesprek over inkomen en werk) vindt altijd lokaal en onder verantwoordelijkheid van de gemeente plaats. Daarbij maakt de gemeente verbinding met andere terreinen in het sociale domein. Bijvoorbeeld schuldhelpverlening. Ook wordt verbinding gemaakt met lokale projecten die kunnen bijdragen aan re-integratie. De gemeente blijft bij re-integratietrajecten verantwoordelijk voor de klantregie. De gemeenten hebben dus regie over het hele proces van de uitvoering van de Participatiewet. Grafisch ziet dit er als volgt uit:



¹⁰ Het bepalen en volgen van het proces dat is gericht op ondersteuning van individuele inwoners bij het vinden van een baan.

6. Scenario's bij het uitvoeren van de Participatiewet

De keuzes die gemeenten (moeten) maken wat betreft de structuur van de uitvoering van de Participatiewet, zijn in de kern als volgt samenvatten:

1. Worden alle taken van de Participatiewet uitgevoerd vanuit één uitvoeringsorganisatie of leggen we één of meer knippen in de uitvoering?
2. Welke van deze taken voeren we lokaal uit of juist samen in de regio?

De volgende figuur brengt de twee hoofdkeuzes in beeld.



Met regulier werk worden in de figuur de (re-integratie)activiteiten bedoeld om inwoners aan regulier werk te helpen. Met 'werk met begeleiding nieuwe doelgroep' wordt bedoeld de toeleiding via re-integratie van inwoners uit de categorie Perspectiefrijke naar werk en de mogelijk benodigde jobcoaching tijdens het werk.

Keuze 1: Lokale of regionale uitvoering?

In hoofdstuk 3 van deze notitie is al aangegeven dat op basis van de Position Paper de afzonderlijke gemeenten de kolommen 'Inkomen' en 'Regulier werk' (voor zover het de categorie Kansrijk betreft) uitvoeren. Dit geldt ook voor de groep (niet vermeld in de voorgaande figuur) die geen indicatie voor beschut werk heeft.¹¹ De overige onderdelen worden samen uitgevoerd.

In de kolommen die door de afzonderlijke gemeenten worden uitgevoerd, blijven lokale projecten in een samenwerking tussen gemeente en publieke organisatie mogelijk. Bovendien kunnen individuele gemeenten bepalen om meer taken bij de publieke organisatie te beleggen. Bijvoorbeeld taken uit de tweede kolom. Van belang is wel dat projecten en dergelijke die gemeenten zelf uitvoeren in verbinding staan met de publieke organisatie. Dit moet eraan bijdragen dat, zodra dit kan, een inwoner alsnog een traject richting werk krijgt aangeboden. Ook uit het oogpunt van eenduidige werkgeversdienstverlening is dit van belang.

¹¹ De groep waaraan UWV geen positief indicatieadvies verstrekt maar die wel is aangewezen op een vorm van (arbeidsmatige) dagbesteding.

De instroom in de Wsw is met ingang van 2015 vervallen. De rijksvergoeding voor de loonkosten van SW-medewerkers verdwijnt in de komende jaren dus geheel. Dit betekent, bij een ongewijzigd bekostigingsstelsel, voor de gezamenlijke gemeenten in het werkgebied van de GR Fryslân-West een geleidelijke daling van inkomsten met uiteindelijk ruim € 25 miljoen in 2042. De inkomstendaling houdt gelijke tred met de afbouw van de SW-populatie. Dit past bij de doelstelling van de Participatiewet om plaatsing zoveel mogelijk in reguliere banen te realiseren. Voor nieuw beschut werk (met UWV-toekenning) is een rijksvergoeding beschikbaar. Een aanvullend vangnet zal daarom geheel uit gemeentelijke middelen gefinancierd moeten worden. Budgettaire mogelijkheden van gemeenten bepalen hoe groot dit vangnet kan zijn. Die budgettaire mogelijkheden zijn beperkt (zie hoofdstuk 7 van deze notitie).

Het is noodzakelijk de afspraken over de voor de publieke organisatie beschikbare budgetten concreet te maken. Dit geeft haar duidelijkheid en richting voor het opstellen van de businesscase. Er is een zekere omvang nodig om een publieke organisatie te kunnen inrichten waarin zowel de arbeidsinschakeling (categorie Perspectiefrij, nieuw beschut werk) als de dienstverlening aan werkgevers gewaarborgd is. Op kortere termijn draagt de Wsw nog bij aan de budgetten voor de benodigde omvang, maar dat wordt elk jaar minder. Dit leidt tot een krimp van de eigen vakbedrijven van de publieke organisatie. Deze krimp is in alle hoofdmodellen (zie hierna) niet te voorkomen.

Keuze 2: Drie hoofdmodellen voor de uitvoering van de Participatiewet

Landelijk gezien komen in de keuzes die gemeenten maken drie hoofdmodellen naar voren voor de uitvoering van de Participatiewet. Bij alle drie modellen draait het steeds om de volgende kernvraag: worden de hele Participatiewet en Wsw vanuit één uitvoeringsorganisatie uitgevoerd of wordt daarin een knip gelegd? In bijlage 4 zijn deze drie modellen samengevat. Elk model kent een eigen focus.

De beschreven modellen zijn overigens ideaaltypisch. Met andere woorden: in de meest zuivere vorm zal geen van deze drie modellen worden aangetroffen of ontwikkeld. Het gaat om denkmodellen die, afhankelijk van regionale/plaatselijke omstandigheden, naar behoefte kunnen worden aangepast.

Het eerste model is het model van **de sociale onderneming** (model 1). Een keuze voor dit model komt vooral voor bij gemeenten/regio's die historisch een financieel gezien goed presterend SW-bedrijf met een goed en relatief rendabel producten- en dienstenportfolio hadden. Voor de toekomst maken gemeenten die kiezen voor het model van de sociale onderneming de afweging dat zo'n brede onderneming nodig is om werkplekken te kunnen organiseren voor een brede(re) groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook speelt bij deze keuze mee dat gemeenten zelf de regie houden over de re-integratie en inkomenstaken. Ze organiseren dat zelf in een eigen uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen. Of bijvoorbeeld in een uitvoeringsorganisatie voor het sociaal domein.

Belangrijk bij de keuze voor de sociale onderneming is dat deze, gezien de krimpende Wsw, leidt tot een toenemende vraag naar nieuwe (vaste) medewerkers met een arbeidsbeperking (meer medewerkers dan de beschutte doelgroep). Het zwaartepunt in dit model ligt bij 'werken bij' de uitvoeringsorganisatie/sociale onderneming. Niet op inwoners toeleiden naar zo regulier mogelijk werk bij werkgevers.

Sociale ondernemingen concurreren vaak met private ondernemers op afzetmarkten. Bijvoorbeeld groen, schoonmaak en catering. Wanneer gemeenten garant staan voor eventuele financiële tekorten bij de sociale onderneming, lopen ook gemeenten bedrijfseconomische risico's.

Eerder heeft NV Empatec zelf het model van de sociale onderneming als alternatief aangedragen. De NV opteerde voor een commerciële koers¹² waarin een mixed personeelsconcept centraal staat. Dat wil zeggen: een mix van regulier personeel en personeel met een beperking. Eerder hebben de gemeenten binnen de GR Fryslân-West aangegeven deze koers niet wenselijk te vinden. Die is namelijk strijdig met het uitgangspunt dat de te ontwikkelen organisatie moet voldoen aan de aanbestedingsregels die gelden voor de deelnemende gemeenten. In het bijzonder gaat het dan om de Wet Markt en Overheid (zie bijlage 7). Bij zo'n commerciële koers zal mogelijk alleen in concurrentie werk kunnen worden aanbesteed. Dat is onwenselijk, omdat hiermee de werkgelegenheid voor de primaire doelgroep (de inwoners met een beperking) onzeker wordt.

Een tweede veelvoorkomend model is het model van de **fusieorganisatie Werk & Inkomen & Wsw** (model 2). Bij dit model wordt ervoor gekozen om de hele uitvoering van de Participatiewet bij één organisatie te beleggen. Het voordeel van deze keuze is dat de uitvoering geen knippen kent. Daardoor ontstaat zicht op integrale uitvoering voor de hele doelgroep van de Participatiewet. Dit heeft als voordeel dat breed gedacht kan worden bij de inzet van instrumenten om cliënten te activeren en te begeleiden naar werk. Denk hierbij aan inkomen, armoede, sociale activering, vrijwilligerswerk, interne en externe werk-leerplekken.

De uitvoering van Jeugd en Wmo is binnen dit type organisatie vaak niet georganiseerd. Maar er is in vergelijking met het Werkleerbedrijf (zie hierna) vaak wel een natuurlijkere verbinding met het bredere sociaal domein. Een belangrijk risico bij dit model is dat de ondernemingszin te veel naar de achtergrond verdwijnt. Dit doordat de verbinding met het lokale bestuur/de politiek vrij direct is. Daardoor neemt de kans op risicomijdend gedrag toe. Het zwaartepunt in organisaties die kiezen voor dit model ligt bij 'werken dankzij' (re-integratie, matching, uitstroom).

De bedrijfseconomische risico's voor de gemeenten zijn bij dit model kleiner dan bij het model van de sociale onderneming. Dit omdat de omvang van de eigen activiteiten of bedrijven kleiner is. Hierdoor is er ook minder concurrentie met marktpartijen op afzetmarkten dan bij de sociale onderneming.

Het derde model is het model van het **Werkleerbedrijf** (model 3). Bij het Werkleerbedrijf wordt een knip gelegd. Waar precies varieert. In elk geval wordt de uitvoering van de inkomestaak buiten het Werkleerbedrijf gelaten. In een aantal gevallen geldt dit ook voor de re-integratie van de kansrijke groep inwoners.

Kenmerk van het model van het Werkleerbedrijf is dat het zich duidelijker dan de andere twee modellen richt op de activering/ontwikkeling van kandidaten naar werk. Ook wat betreft SW-

¹² Onder commerciële koers verstaan we: zoveel mogelijk omzet/marge uit de markt halen om de kosten van de nv te dekken en de kosten van gemeenten zoveel mogelijk te beperken.

medewerkers. Vaak wordt in de transitie naar dit model ervoor gekozen om minder eigen werkbedrijven in stand te houden en te focussen op werkplekken met en bij reguliere werkgevers.

Het zwaartepunt in het model van het Werkleerbedrijf ligt bij ‘werken via’ (detacheringsmogelijkheid, jobcoaching) en ‘werken dankzij’ (re-integratie, matching, uitstroom). In vergelijking met model 2 is de verbinding van de uitvoeringsorganisatie met het bredere sociale domein bij het Werkleerbedrijf minder natuurlijk. Er is een sterke focus op samenwerking met werkgevers (economisch domein). De uitvoering van de inkomens- en armoedetaak is niet in deze organisatie belegd, maar bijvoorbeeld in gemeentelijke wijk- of gebiedsteams. Uiteraard is ook in het model van het Werkleerbedrijf de integraliteit in de uitvoering sociaal domein-breed te organiseren. Bijvoorbeeld via een samenhangende intake.

Net als bij model 2 zijn in dit model de bedrijfseconomische risico’s voor de gemeenten kleiner. Ook wordt minder geconcurrereerd met marktpartijen. Door afstand tot het lokaal bestuur/de politiek in te bouwen kan het Werkleerbedrijf meer ondernemingszin laten zien dan de fusieorganisatie (model 2).

Er zijn veel tussenvarianten. Zo zetten gemeenten model 1 (de sociale onderneming) vaak ook in voor re-integratie of activeringstrajecten. Ook Empatec kan op dit moment worden gezien als een sociale onderneming met een re-integratietak (Pastiel). Tegelijk zijn er zeker voorbeelden van model 3 (Werkleerbedrijf) die beschikken over diverse eigen werksoorten/werkbedrijven.

Afweging en advies

We hebben drie hoofdmodellen beschreven voor de uitvoering van de Participatiewet en sociale werkvoorziening:

- Model 1: de sociale onderneming
- Model 2: de fusieorganisatie Werk, Inkomen en Wsw
- Model 3: het Werkleerbedrijf

Model 2 vinden we niet passen bij de uitgangspunten van de Position Paper. Een keuze voor dit model zou betekenen dat voor alle gemeenten de héle uitvoering van Werk & Inkomen regionaal uitgevoerd zou gaan worden. Dit is politiek/bestuurlijk niet haalbaar. Er blijven dan twee modellen over. Het Werkleerbedrijf (model 3) heeft om de volgende redenen de voorkeur.

Focus op werk bij reguliere werkgevers

Voor alle drie hoofdmodellen geldt dat die in potentie maatschappelijk duurzaam en effectief kunnen zijn. Wel is er een duidelijk verschil in focus. Het model van het Werkleerbedrijf is het sterkst gericht op ontwikkeling van kandidaten naar betaald werk bij reguliere werkgevers. De maatschappelijke effecten van dit model moeten we dan ook vooral zoeken in uitstroom naar werk. En in werkgevers ondersteunen bij creatieve oplossingen vinden voor werkplekken voor inwoners met een beperking (werkgeversdienstverlening). Daarmee sluit dit model goed aan bij de kernopdracht van de Participatiewet en bij een belangrijke prioriteit van de gemeenten: meer uitstroom uit de bijstand naar werk realiseren. Dit houdt ook in dat wordt ingezet op een planmatige en gecontroleerde krimp van de eigen vakbedrijven van de organisatie. Ook in de andere hoofdmodellen zal dat het geval zijn. Bij de sociale onderneming echter mogelijk minder.

Wendbaarheid/conjunctuurgevoeligheid

Los van de keuze voor een uitvoeringsmodel voor de Participatiewet is er een relevante vraag: zijn grote eigen publieke werkbedrijven op termijn nog houdbaar? Empatec heeft een aantal sterke vakbedrijven. Maar het is erg onzeker of dit in de toekomst zo zal blijven. Dit gelet op de afname van de SW-populatie en de beperkte groei van het aantal nieuwbeschutwerk-medewerkers. Deze afname leidt zonder alternatieve benutting van de werkbedrijven tot een langzame krimp van het bedrijf met een continue reorganisatie. Inclusief de frictiekosten die daarbij horen. Alternatieve benutting is echter slechts beperkt mogelijk. De publieke organisatie zal minder eigen vaste werkactiviteiten moeten hebben en wendbaar/flexibel moeten zijn.

Het model van het Werkleerbedrijf biedt hiervoor goede mogelijkheden:

- Het model gaat uit van het gebruik van één of meer werkbedrijven als werk-leeromgeving voor de doelgroepen van de Participatiewet. Doel van de werk-leerplekken is niet om daar werkgelegenheid te blijven bieden. Het gaat om werknemers- en vakvaardigheden van kandidaten te verbeteren die nodig zijn om bijvoorbeeld in de techniek, groenvoorziening of schoonmaak aan het werk te kunnen. De keuze voor werk-leeromgevingen moet samenhangen met wat de inwoners moeten aanleren. En/of met wat wordt gevraagd op de arbeidsmarkt.
- Het Werkleerbedrijf heeft de sterkste focus op de arbeidsmarkt en op uitstroom realiseren. Het daarvoor noodzakelijke partnerschap met werkgevers voor het realiseren van werk- en ontwikkelplekken maakt het model van het Werkleerbedrijf wendbaar. Wel is een risico dat het bij economische tegenwind niet eenvoudig zal zijn om die werk- en ontwikkelplekken te vinden. Belangrijk is dus om ook in dit model een (flexibele/wendbare) beschutte basisvoorziening te blijven organiseren. Een voorziening die kan dienen als vangnet voor de doelgroepen van de Participatiewet. Ook de (minder conjunctuurgevoelige) gemeentelijke organisaties zelf zijn natuurlijk van betekenis als werk-leeromgeving.

Kanttelingen bij het model van het Werkleerbedrijf in Fryslân-West

Ten opzichte van het model van het Werkleerbedrijf is er een aantal verschillen.

- Het takenpakket is smaller dan in het model van het Werkleerbedrijf
Kenmerk van het basismodel van het Werkleerbedrijf is dat daarin de hele werk-/participatiekant van de Participatiewet wordt georganiseerd. Dit betekent dat het Werkleerbedrijf alle niet-inkomenstaken uitvoert. In dit keuzedocument wordt wat dat betreft een afwijkende keuze gemaakt. Dit conform de Position Paper.
 - De activeringsactiviteiten voor de categorie Van Waarde blijven een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Met uitzondering van nieuw beschut.
 - De bemiddeling van de categorie Kansrijk blijft een verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Het effect hiervan is dat het accent in de uitvoeringsorganisatie sterker zal blijven liggen op werkplekken organiseren voor de SW-taak en voor nieuw beschut dan in het model van het Werkleerbedrijf. Het 'werken bij' blijft beperkt, omdat voor overige doelgroepen de focus gericht is op uitstroom naar reguliere werkgevers.

- Klantmanagement/regie over de categorie Perspectiefrijik

In het model van het Werkleerbedrijf is het uitgangspunt dat het Werkleerbedrijf veel verantwoordelijkheid/regie krijgt wat betreft de groepen die het toeleidt naar werk. In dit keuzedocument kiezen we voor klantregie als gemeentelijke taak. Daarnaast staat niet per definitie vast dat alle inwoners voor wie bepaald is dat zij tot de doelgroep Perspectiefrijik behoren ook bij het Werkleerbedrijf in traject blijven. Bij stagnerende doorstroom kan worden 'teruggeschaald' naar bijvoorbeeld vrijwilligerswerk dat door de gemeente wordt aangeboden.

7. Het budgettair kader

Een van de uitgangspunten bij de gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet in Fryslân-West is dat gemeenteraden zelf de omvang van de in te zetten budgetten bepalen. Hierbij gelden twee beperkingen. Ten eerste moeten de wettelijke taken worden uitgevoerd. Ten tweede moeten voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om het Werkleerbedrijf een op continuïteit gerichte bedrijfsvoering te kunnen laten voeren.

De financiële consequenties zijn op basis van dit keuzedocument (nog) niet goed in te schatten. Wel kunnen enkele ontwikkelingen die een rol spelen bij het vraagstuk nader worden geduid:

1. De afname van het aantal SW-medewerkers.
2. Een toename van het aantal nieuwbeschutwerk-medewerkers.
3. Een mogelijke toename van het aantal andere medewerkers in dienst bij de publieke organisatie. Het gaat dan om medewerkers uit de categorie Perspectiefrijke die geen indicatie nieuw beschut werk krijgen en ook niet met een loonkostensubsidie bij een werkgever aan de slag kunnen. Blijken zal echter dat de mogelijkheden hiervoor binnen de beschikbare budgetten uiterst beperkt zijn.

Ad 1: Afname aantal SW-medewerkers

Het aantal SW-medewerkers bij de GR Fryslân-West neemt af. De totale afname in de periode 2020-2025 is iets meer dan 25%. In 2030 zal minder dan 50% van het huidige aantal SW-medewerkers nog over zijn.

Tabel 1. Ontwikkeling aantal Wsw'ers in Fryslân-West uitgedrukt in volledige arbeidsjaren

Wsw-arbeidsjaren	2020	2021	2022	2023	2024	2025
De Fryske Marren	116,24	107,37	102,26	94,24	87,72	80,91
Harlingen	73,55	70,07	68,45	64,64	60,19	57,37
Sudwest Fryslan	541,09	515,89	486,96	461,95	439,66	407,09
Terschelling	6,37	6,23	6,09	5,95	5,83	5,71
Vlieland	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Waadhoeke	208,72	199,47	188,98	176,96	168,26	156,15
Totaal	945,97	899,03	852,74	803,74	761,66	707,23

Bron: Verdeelmodel Wsw-budget, meicirculaire 2020.

Consequenties bij de huidige situatie:

- De omzet die kan worden gegenereerd met de inzet van de SW-medewerkers bij de publieke organisatie zal afnemen.
- De kosten voor leidinggevend personeel en stafpersoneel en de overige bedrijfskosten van de publieke organisatie kunnen vrijwel zeker niet in een gelijk tempo worden teruggebracht als de afname van de omzet.
- Het operationeel resultaat van de publieke organisatie zal verslechteren.
- Gegeven de hoogte van het subsidietekort zal de gemeentelijke bijdrage aan de uitvoering van de Wsw moeten toenemen.
- Het terugbrengen van de kosten voor leidinggevend personeel en stafpersoneel en de overige bedrijfskosten (voor zover mogelijk) zal zeer waarschijnlijk leiden tot frictiekosten. Bijvoorbeeld

in de vorm van personele afvloeiingskosten of versnelde afschrijvingen op huisvesting en bedrijfsmiddelen. Het bedrijfsresultaat zal dus onder druk komen te staan en gaan verslechteren.

Kortom:

- Het operationeel resultaat van de publieke organisatie zal door de uitstroom van SW-medewerkers steeds meer onder druk komen te staan.
- Er zijn dus keuzes nodig. Onder de huidige participatiewetgeving en met de huidige middelen zal in alle scenario's sprake zijn van een kleiner aantal doelgroep-medewerkers in de publieke organisatie.
- Er moet dus worden gestuurd op het operationeel resultaat van de publieke organisatie. En op beperking van de frictiekosten (beheerste afbouw van de organisatie) en beheersing van de loonkosten Wsw (het subsidietekort niet verder laten oplopen).
- Op korte termijn is er een voordeel in het Wsw-budget van de Rijksoverheid. Maar dat kan volgend jaar weer anders zijn. Hierop hebben de GR en de gemeenten geen invloed.

Ad 2: Toename aantal nieuwbeschutwerk-medewerkers

De continue afname van het aantal SW-medewerkers wordt maar voor een klein deel gecompenseerd door de toename van het aantal nieuwbeschutwerk-medewerkers (NBW'ers) in Fryslân-West. In 2021 en 2022 is de toename ongeveer 7 per jaar, daarna 5 per jaar (ook na 2025). Dit compenseert dus maar circa 10-15% van de uitstroom uit de Wsw. De cijfers zijn uitgedrukt in dienstverbanden voor gemiddeld 31 uur per week.

De aantallen in de volgende tabel zijn (wanneer uitgedrukt in fte) iets hoger dan die zijn opgenomen in de eerste begroting 2021 van de GR Fryslân-West.

Tabel 2. Ontwikkeling aantal NBW'ers in Fryslân-West (2020-2025).

Aantal plekken NBW	2020	2021	2022	2023	2024	2025
De Fryske Marren	9	10	11	12	13	14
Harlingen	6	7	8	8	9	10
Sudwest Fryslan	21	25	28	30	32	35
Terschelling	1	1	1	1	1	1
Vlieland	1	0	0	0	0	0
Waadhoeke	15	17	19	21	22	24
Totaal	53	60	67	72	78	83

Bron: Voor 2020 het door het Rijk vastgestelde normaantal. De jaren daarna berekend op basis van constante gemeentelijke aandelen in het landelijke aantal NBW'ers.

Financiële duiding:

- De toename van het aantal nieuwbeschutwerk-medewerkers compenseert slechts een bescheiden deel van de uitstroom uit de Wsw (10-15%).
- De middelen die het Rijk ter beschikking stelt voor NBW zijn vaak niet voldoende voor een kostendeekkende uitvoering van NBW. Vaak moeten gemeenten meer middelen inzetten dan die het Rijk ter beschikking stelt.
- Het effect van NBW op het operationeel resultaat van de publieke organisatie is vanwege de twee hiervoor genoemde factoren afwezig of zelfs negatief.

- Door de beperkte aantallen kan een beperkt deel van de benodigde vermindering van kosten voor leidinggevend personeel en stafpersoneel en van de overige bedrijfskosten en de bijbehorende frictiekosten worden voorkomen door de toename van het aantal NBW'ers.

Ad 3: Mogelijke toename van andere medewerkers in dienst bij de publieke organisatie

In dit keuzedocument wordt ervan uitgegaan dat in de publieke organisatie in zekere mate banen worden georganiseerd voor de groep inwoners die een beschutte werkomgeving nodig heeft maar op grond van de wetgeving geen indicatie Beschut Werk krijgt. Zij kunnen ook niet met loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever aan het werk. Met andere woorden: ze krijgen banen met loonkostensubsidie (banen-afsprakenbanen) aangeboden in de publieke organisatie. Dit wordt ook wel het 'vangnet' genoemd.

In dit keuzedocument worden geen uitspraken gedaan over aantallen banen voor de groep beschut werk zonder indicatie. Dit moet per gemeente worden vastgesteld. Hierna worden de mogelijkheden gezien vanuit de middelen die beschikbaar worden gesteld vanuit het Participatiebudget. De overheid stelt aan de gemeenten middelen beschikbaar voor de begeleidingskosten van NBW en banen-afsprakenbanen in het deelbudget 'Nieuw begeleiding' in de Integratie Uitkering Participatie.

Tabel 3: Beschikbare middelen voor begeleidingskosten banen-afsprakenbanen.

Deelbudget Nieuw begeleiding	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Budget Nieuw begeleiding	€ 733.858	€ 750.439	€ 834.812	€ 919.414	€ 997.120	€ 1.089.448
Nieuw beschut werk	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Aantal	53	60	67	72	78	83
Begeleidingskosten NBW	€ 466.400	€ 451.500	€ 498.750	€ 540.750	€ 582.750	€ 624.750
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Resterend budget	€ 267.458	€ 298.939	€ 336.062	€ 378.664	€ 414.370	€ 464.698

Na aftrek van de kosten voor NBW is in 2020 nog zo'n € 270.000 over en in 2025 circa € 465.000. Dat budget is bedoeld om inwoners met een arbeidsbeperking te begeleiden naar werk bij een reguliere werkgever. En om hen duurzaam in dienst te houden bij die werkgever. Dit zijn de zogenoemde banen-afsprakenbanen. Gerekend met € 4.000 begeleidingskosten per banen-afsprakenbaan is er in 2020 dus financieel ruimte voor bijna 70 banen-afsprakenbanen en in 2025 voor ongeveer 155 banen-afsprakenbanen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de begeleidingskosten per baan waarmee de Rijksoverheid rekent in de praktijk onvoldoende zijn.

Kortom, er is budgettair zeker geen ruimte om grotere aantallen inwoners uit de categorie Perspectiefrijke een banen-afsprakenbaan te geven bij de publieke organisatie. Tenzij de gemeenten besluiten om hiervoor extra middelen in te zetten. Bijvoorbeeld uit het klassieke re-integratiebudget of de algemene middelen.

Een keuze voor het Werkleerbedrijf suggereert ook dat de reguliere arbeidsmarkt prioriteit heeft. Dus dat hooguit beperkt banen-afsprakenbanen worden aangeboden bij de publieke organisatie.

Financiële duiding:

- Banen-afsprakenbanen aanbieden bij de publieke organisatie is vrijwel niet mogelijk met de middelen die het Rijk beschikbaar stelt. Deze middelen worden al besteed aan NBW en bestaande banen-afsprakenbanen bij werkgevers.
- Aan de gemeenten de keuze om extra middelen (bijvoorbeeld uit het klassieke re-integratiebudget of de algemene middelen) ter beschikking te stellen voor banen voor inwoners die geen indicatie nieuw beschut werk krijgen, maar ook niet met loonkostensubsidie bij een werkgever aan de slag kunnen. Argumenten hiervoor zijn dat investeren in werk voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt goed is voor deze mensen zelf. En dat dit op termijn leidt of kan leiden tot (forse) besparingen op andere terreinen.¹³
- Een dergelijke keuze gaat ten koste van re-integratieactiviteiten voor andere groepen inwoners. Of ten koste van andere beleidsterreinen van de gemeenten.
- Voor de publieke organisatie is het verder de vraag of met de door het Rijk gehanteerde begeleidingskosten van € 4.000 per banen-afsprakenbaan van gemiddeld 26,5 uur per week sprake kan zijn van een kostendeekkende uitvoering. Dit zal moeten blijken uit het plan van de publieke organisatie.

De gemeenten spreken zich op basis van dit keuzedocument uit over de te volgen koers voor de uitvoering van de Participatiewet. Daarna wordt aan NV Empatec een opdracht gegeven om een bedrijfsplan op te stellen. Hieruit moet onder andere duidelijk worden wat de benodigde kritische massa en de opdracht (doelgroepen en aantallen) is die verantwoorde exploitatie van het Werkleerbedrijf mogelijk maakt. De kern van het bedrijf bestaat uit de re-integratie en toeleiding van kandidaten en medewerkers naar zo regulier mogelijk werk.

Daarnaast biedt de publieke organisatie werkplekken voor SW-medewerkers die zijn aangewezen op beschut werk. En voor medewerkers nieuw beschut werk. Alles daarboven zou flexibel moeten worden ingericht, zodat een wendbaar bedrijf ontstaat dat kan meebewegen met de conjunctuur. En met het opnamevermogen van de arbeidsmarkt/de werkgevers en wijzigingen in landelijk beleid. De focus voor alle groepen ligt op werken bij of met reguliere werkgevers.

Cruciaal voor het kunnen opstellen van een bedrijfsplan is dat de deelnemende gemeenten hun opdracht voor de onderscheiden categorieën voor meerdere jaren vaststellen.

¹³ Voorbeelden hiervan zijn initiatieven vanuit de 'Sociale inclusie Agenda' in de gemeente Waadhoeke en Harlingen Werkt.

Bredere conclusies (niet enkel gebaseerd op de financiële duiding)

- Gezien het voorgaande is krimp van de vakbedrijven van de publieke organisatie niet te voorkomen. Tenzij gemeenten (veel) extra middelen willen en kunnen inzetten voor de werkgelegenheid van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt bij de publieke organisatie. Dit geldt in elk scenario. Dus ook in de scenario's van de sociale onderneming en de fusieorganisatie Werk & Inkomen en Wsw.
- Wanneer daarvoor een meerjarig plan wordt gemaakt, kan de krimp van de vakbedrijven gecontroleerd en planmatig plaatsvinden. Daardoor kunnen frictiekosten worden beperkt.
- Hierbij zou eerst gekeken kunnen worden naar de vakbedrijven die op termijn niet in stand kunnen worden gehouden. Dit vanwege de krimp en de gemiddeld zwakkere doelgroep die overblijft. Medewerkers detacheren die nu in deze bedrijven werken (al dan niet door overname van de activiteit door een marktpartij) is een optie.
- Werk bieden aan de minst sterke groepen, beschut Wsw en nieuw beschut werk, kost altijd geld. Meer geld dan de Rijksoverheid beschikbaar stelt. Het gaat veelal om activiteiten met een zwak operationeel resultaat.
- Het Werkleerbedrijf zou vooral (onderdelen van) re-integratietrajecten kunnen uitvoeren voor de gemeenten. Daarbij kunnen de vakbedrijven een kortere of langere periode worden ingezet wanneer dat in het traject van de inwoner toegevoegde waarde heeft. Men moet dus werksoorten behouden waarin dit soort trajecten kunnen worden opgezet (waarin mensen algemene werknemersvaardigheden en eventueel vakvaardigheden kunnen aanleren).
- Hoofddoel is om mensen zo snel mogelijk te laten doorstromen naar zo regulier mogelijk werk. Een deel van de mensen voor wie dit niet (direct) lukt zou de publieke organisatie een tijdelijke baan met loonkostensubsidie kunnen aanbieden. Een baan van hooguit één of twee jaar om inwoners te blijven stimuleren om een reguliere baan te vinden en permanente insluiting in gesubsidieerde banen te voorkomen. De gemeenten moeten daarvoor dan additionele middelen vrijmaken.
- Het uitvoeren van (delen van) re-integratietrajecten door de publieke organisatie vraagt ook om inzet van middelen door de gemeenten. Ook hierbij is de vraag in welke mate middelen beschikbaar zijn voor de categorie Perspectiefrijk.

8. Het vervolgproces en mogelijke risico's

De keuze voor het model van het Werkleerbedrijf past binnen de uitgangspunten in de Position Paper. Daarbij past ook dat de gemeenten in de GR Fryslân-West het model gezamenlijk oppakken. De eerste stap na het besluit van de gemeenten is dat de GR en de Algemene vergadering van Aandeelhouders van NV Empatec besluiten in te zetten op de ontwikkeling van een publiek Werkleerbedrijf en hiervoor de richting/het kader vaststellen.

Rekening moet worden gehouden met een meerjarig proces voordat de streefsituatie van het Werkleerbedrijf bereikt is. Dit proces start met een verdere uitwerking van gemaakte keuzes in een bedrijfsplan. Op basis van dit bedrijfsplan kan vervolgens een nauwgezetere inschatting worden gemaakt van de risico's van het model en van de gevolgen daarvan voor de verschillende doelgroepen. En van de financiële effecten op de korte en langere termijn voor het Werkleerbedrijf én de gemeenten.

Behalve voor NV Empatec heeft de keuze voor een Werkleerbedrijf gevolgen voor de gemeente. Dit omdat het proces rond de 'werkkant' van de Participatiewet in samenhang met het Werkleerbedrijf wordt georganiseerd. Dit raakt bijvoorbeeld aan de rol en taak van de gemeentelijke wijk- en gebiedsteams. Ook dit dient goed in beeld gebracht en in de uitwerking meegenomen te worden. De gemeenten zullen hiervoor een plan moeten maken dat afgestemd is op het bedrijfsplan van de publieke organisatie.

Na het opstellen van het bedrijfsplan en de financiële vertaling daarvan in de beoogde gemeentelijke bijdrage voor de publieke organisatie kunnen de gemeenteraden een definitieve keuze maken voor de implementatie van het Werkleerbedrijf.

Risico's/aandachtspunten

De implementatie van een Werkleerbedrijf is een verandering die risico's kent. Bij de uitwerking van het bedrijfsplan moet daarom ook een goede risicoanalyse worden gemaakt. Ook door de gemeenten. Omdat het model nog verder uitgewerkt moet worden, benoemen we potentiële risico's hierna als aandachtspunten:

- **Wet- en regelgeving**

Er zijn wetten die raken aan de bedrijfsvoering van de SW-bedrijven: de Wet Markt en Overheid, de Aanbestedingswet en regelgeving. De Wet Markt en Overheid omvat in het kort twee hoofdpunten. Ten eerste dat overheden zich niet mogen mengen in de markt, dus niet met gemeenschapsgeld mogen concurreren met bedrijven. Ten tweede dat ze niet mogen investeren in risicovolle bedrijven. De aanbestedingsregels raken SW-werkbedrijven. Dit omdat daarin is vastgelegd dat een bedrijf zonder concurrentiestelling een opdracht gunnen alleen is toegestaan onder strikte voorwaarden. De gemeente moet onder andere toezicht uitoefenen op het bedrijf als ware het haar eigen dienst. En ze moet een beslissende stem hebben bij strategische beslissingen. Daarnaast moet het bedrijf meer dan 80% van de omzet halen uit opdrachten van de deelnemende gemeenten. Een andere optie is dat de gemeente een bepaalde opdracht voorbehoudt aan het SW-werkbedrijf. Dat wil zeggen: een offerte-uitvraag doet waaraan alleen

SW-bedrijven mogen meedoen. Voor zover bekend komt dit niet of nauwelijks voor. Dit vanwege het risico dat een ander bedrijf dan het eigen SW-bedrijf dan de aanbesteding wint.

- **Financiële gevolgen**

Het Werkleerbedrijf wordt landelijk gezien als een van de drie duurzaam houdbare modellen voor de uitvoering van de Participatiewet. Om goed inzicht te krijgen in de financiële businesscase van dit model in de regio Fryslân-West is eerst een nadere uitwerking van een bedrijfsplan nodig. Daarbij is wel vooraf te zeggen dat voor zo'n verandering ook een transitiebudget nodig zal zijn.

- **Organisatorische gevolgen**

Empatec is in 2002 opgezet als een 'zichzelf zoveel mogelijk bedruipend bedrijf'. Door invoering van de Participatiewet en de transformatie naar het Werkleerbedrijf verschuift de focus naar inwoners begeleiden naar een baan bij een reguliere werkgever. De afnemende SW-populatie wordt niet gecompenseerd door instroom van nieuwe doelgroepen. Dit heeft gevolgen voor de aard en omvang van het bedrijf.

- **Vangnet**

Een grotere nadruk op banen bij reguliere werkgevers kan als risico hebben dat het bij economische tegenwind niet eenvoudig is om werk- en ontwikkelplekken te vinden. Het kan van belang zijn om in het Werkleerbedrijf een flexibele voorziening te blijven organiseren. Deze kan dan dienen als vangnet voor de doelgroep.

- **Personele veranderingen**

De keuze voor het Werkleerbedrijf leidt in potentie op middellange termijn tot veranderingen voor de huidige medewerkers van Empatec. Belangrijk is om bij de keuzes en de implementatie hiervan rekening te houden met deze personele gevolgen. En met de communicatie daarover.

- **Lokale successen**

Met de invoering van een Werkleerbedrijf in de regio Fryslân-West wordt ervoor gekozen om de uitvoering van de 'werkkant' voor een deel van de doelgroep van de Participatiewet op regionaal niveau te organiseren. Een belangrijk aandachtspunt is dat het in dit regionale model mogelijk blijft om lokaal maatwerk te organiseren en daarmee de kracht van de lokale samenleving te benutten. Bijvoorbeeld in projecten als Harlingen Werkt. Onderzocht moet worden hoe dergelijke projecten een rol kunnen spelen in de doorontwikkeling naar een Werkleerbedrijf.

- **Regie**

Het vorige punt veronderstelt een governance waarin lokale regie over de uitvoering mogelijk blijft. De vormgeving hiervan moet een belangrijk onderdeel zijn van het uit te werken bedrijfsplan.

Onderzoek naar governance en beheersing

In aansluiting op het voorgaande moeten de conclusies en adviezen uit het onderzoek van onderzoeksbureau KokxDeVoogd een prominente plek in de uitwerking hebben. Dit onderzoek naar de governance van de GR Fryslân-West en NV Empatec is uitgevoerd in opdracht van de gemeenten. De hoofdvraag van dit onderzoek was:

In welke mate zijn de deelnemende gemeenten van de GR Fryslân-West in staat om adequate sturing te verlenen, publiek (inclusief financiële) verantwoording af te leggen en democratische controle uit te voeren over de SW-taken die door de GR Fryslân-West en NV Empatec uitgevoerd worden?

Het onderzoeksbureau heeft begin mei 2020 het onderzoeksrapport opgeleverd. Dit rapport bevat conclusies over en aanbevelingen voor het construct van GR en NV en de werking daarvan. En wat betreft de financiële situatie van en tussen beide.

De conclusies over en aanbevelingen voor *de financiële situatie* zijn vooral gericht op het heden. Wat is de stand van zaken op dit moment? En welke besluiten moeten hierover op korte termijn worden genomen?

De conclusies over en aanbevelingen voor *het construct* richten zich vooral op te nemen besluiten die minder gebonden zijn aan de korte termijn. Het gaat dan over de verhouding tussen gemeenten en GR en NV. En over hoe inzicht, verantwoording en democratische controle worden ingericht. Ook de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten is daarbij aan de orde. Evenals de manier waarop gemeenten sturing geven aan het strategisch beleid en meerjarenbeleid.

Gelet op het verschillende karakter van de conclusies en aanbevelingen in het rapport van KokxDeVoogd worden deze uitgewerkt en verder gebracht langs twee sporen:

1. Via het vervolg op dit keuzedocument: de aanbevelingen voor sturing, controle en inzicht worden uitgewerkt door de projectorganisatie die zich bezighoudt met de verdere voorbereiding van besluitvorming op basis van dit keuzedocument. Centraal staat hierbij ook de vraag wat het best past bij een Werkleerbedrijf van meerdere gemeenten, waarbij lokale regie over de uitvoering mogelijk blijft. Hierbij zal ook worden gezien of extern advies op onderdelen nodig is. Bijvoorbeeld advies over aanbestedingsrecht en vennootschapsrecht.
2. Via een afzonderlijk besluitvormingstraject: de aanbevelingen die raken aan financiële posities worden voorbereid door de projectorganisatie. Dit in samenwerking met financieel deskundigen uit de gemeenten en in afstemming met GR en NV. Deels zal de uitwerking van deze aanbevelingen betrokken moeten worden bij de besluitvorming over jaarstukken 2019 en begroting 2020 en 2021.

9. Uitgangspunten, kaders en richting voor de uit te werken bedrijfsplan/businesscase

Uitgangspunten, samengevat

- De gemeenten die samenwerken in de GR Fryslân-West hebben uitgesproken dat de kennis en infrastructuur van het werkbedrijf zoveel mogelijk behouden moeten blijven voor begeleiding naar werk bij reguliere werkgevers. De infrastructuur en expertise binnen het huidige SW-bedrijf kunnen voor dit doel worden ingezet.
- Om dit mogelijk te maken is wel een aanpassing van de doelstelling, taken en structuur van het SW-bedrijf nodig. Ook zal een nieuwe balans met de taken van de gemeenten gevonden moeten worden.
- De publieke organisatie is een Werkleerbedrijf.
- Minimaal moeten er een infrastructuur en een instrumentarium zijn om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt te ontwikkelen, zodat zij weer arbeidsfit(ter) worden. Dit is de kern van het Werkleerbedrijf.
- De opdracht aan het Werkleerbedrijf is de toeleiding naar zo regulier mogelijk werk van inwoners uit de categorie Perspectiefrijke.¹⁴ En daarnaast het organiseren van een vangnet Wsw en nieuw beschut werk.
- De uitstroom Wsw wordt maar heel beperkt gecompenseerd door een toename van het aantal nieuwbeschutwerk-banen/medewerkers.
- De gemeenten hebben geen of onvoldoende middelen om de uitstroom Wsw voor de publieke organisatie op te vullen met banen-afsprakbanen bij de publieke organisatie voor inwoners die weliswaar een indicatie beschut werk hebben maar ook niet bij een werkgever aan het werk kunnen komen.
- De instroom van inwoners uit de categorie Perspectiefrijke kan de afname van het aantal SW-medewerkers hooguit deels ondervangen, omdat de focus van de Participatiewet ligt op werk bij reguliere werkgevers.
- Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en voeren de regie. Gemeenten bedienen de categorieën Kansrijk en Van Waarde (voor zover niet nieuw beschut) zelf. Ze kunnen daarbij gebruikmaken van het Werkleerbedrijf.
- Gemeenten moeten zonder risico kunnen investeren bij de publieke organisatie.

Kaders/richting voor bedrijfsplan/businesscase (op grond van het voorgaande):

- De kern van de nieuwe publieke organisatie/het Werkleerbedrijf is de toeleiding van kandidaten en medewerkers (en van huidige SW-medewerkers) naar zo regulier mogelijk werk.
- In de eerste jaren zullen er nog veel te organiseren werkplekken zijn voor Wsw en nieuw beschut. Uiteindelijk gaat dat naar een relatief beperkte omvang:
 - Het volume van de Wsw neemt af van circa 900 arbeidsjaren in 2021 naar ruim 700 arbeidsjaren in 2025 en ruim 450 arbeidsjaren in 2030.

¹⁴ Binnen de categorie Perspectiefrijke kunnen per gemeente meer specifieke doelgroepen worden aangewezen, bijvoorbeeld nieuwkomers of jongeren.

- o De verwachte structurele omvang van nieuw beschut in Fryslân-West is circa 210 banen.
- De activiteiten van het Werkleerbedrijf moeten zich voor de doelgroep van de Participatiewet, in het bijzonder de categorie Perspectiefrijke, focussen op competenties van mensen beoordelen en waar nodig competenties versterken. En op zo snel mogelijk een passende betaalde werkkring bij reguliere werkgevers vinden. Dit in nauwe samenwerking met de gemeenten.
- Het Werkleerbedrijf werkt nauw samen met en bij werkgevers en organiseert zoveel mogelijk werk-leerplekken bij werkgevers. Daarnaast is er een eigen werk-leerinfrastructuur. Deze moet kunnen groeien en krimpen al naargelang ontwikkelingen in de conjunctuur.
- Het Werkleerbedrijf maakt ook gebruik van de werk-leeromgevingen die gemeentelijke organisaties kunnen bieden.
- Er is sprake van een verschuiving van 'werken bij de publieke organisatie' naar 'werken bij werkgevers dankzij of via de publieke organisatie'.
- Het voorgaande betekent een verandering voor de organisatie van NV Empatec. De huidige infrastructuur moet opnieuw worden bekeken vanuit de veranderende kerntaak en doelen van de organisatie. Wat is daarvoor nodig en wat niet?
- De governance en sturing worden zodanig ingericht dat de organisatie dicht bij de gemeenten komt te staan. Het Werkleerbedrijf is een organisatie die samen met de gemeenten aan het werk is om zoveel mogelijk mensen een plek op de reguliere arbeidsmarkt te geven.
- De rechtsvorm van de organisatie en de governance moeten zodanig worden ingericht dat de betrokken gemeenten via inbesteding opdrachten kunnen neerleggen bij het Werkleerbedrijf.

10. Adviezen

Voor de uitwerking van het participatiebeleid en de uitvoering daarvan in Fryslân-West is het nodig dat de gemeenteraden op basis van dit keuzedocument als volgt richtinggevende besluiten nemen:

1. Stel de gezamenlijke gemeentelijke visie, missie en ambitie op uitvoering van de Participatiewet in de GR Fryslân West vast zoals beschreven in hoofdstuk 4.
2. Onderschrijf de koers van ontwikkeling van Empatec naar een Werkleerbedrijf.
3. Onderschrijf dat tot de doelgroep¹⁵ van het Werkleerbedrijf worden gerekend:
 - a. inwoners behorend tot de categorie Perspectiefrijk en
 - b. inwoners behorend tot de categorie Van Waarde voor zover het de Voorziening Beschut Werken betreft.
4. Besluit dat de intake voor de doelgroep Perspectiefrijk¹⁶ op uniforme werkwijze door de gemeente wordt georganiseerd in samenwerking tussen gemeente en het Werkleerbedrijf¹⁷.
5. Besluit dat de bepaling van loonwaarde en beoordeling van aanwezige competenties voor de doelgroep Perspectiefrijk centraal wordt gefaciliteerd door het Werkleerbedrijf.
6. Geef via de GR de NV opdracht een bedrijfsplan/businesscase te maken op basis van de in hoofdstuk 9 aangegeven kaders en de hiervoor onder 1 t/m 5 genoemde punten.

¹⁵ Het Werkleerbedrijf biedt ook werk aan degenen die er op grond van de Wsw werkzaam zijn. Omdat voor deze categorieën onder andere intake en loonwaardebepaling niet aan de orde zijn, laten we ze in deze omschrijving van de doelgroep buiten beschouwing.

¹⁶ Voor de Voorziening Beschut Werken vindt intake en toekenning plaats door UWV.

¹⁷ Het is aan de gemeente hoe de uitvoering wordt georganiseerd: in eigen hand, ingekocht bij het werkleerbedrijf of bij De dienst.

Bijlage 1: De gemeentelijke opdracht in het kader van de Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een belangrijk deel van de Wajong (jonggehandicapten).

Artikel 7, eerste lid, van de Participatiewet bevat de opdracht aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente:

- Het ondersteunen van bijstandsontvangers, andere uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden bij de arbeidsinschakeling en daarbij – zo nodig - een re-integratievoorziening of aanvullende opleiding aan te bieden ten goede komt aan de positie op de arbeidsmarkt.
- Het verlenen van financiële bijstand aan personen die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Deze opdracht is vrijwel gelijk aan die van de voorganger van de Participatiewet: de WWB.

Nieuw bij de Participatiewet was in 2015 dat gemeenten een duidelijk grotere verantwoordelijkheid hebben gekregen om inwoners met een arbeidsbeperking te ondersteunen bij een betaalde baan bij een reguliere werkgever vinden en behouden. De belangrijkste maatregelen die het Rijk genomen heeft om dit te bereiken zijn:

- De afsluiting van de instroom in de Wsw. Voor bestaande Wsw-medewerkers is er niets veranderd. Zij behouden hun dienstverband en rechten tot hun pensionering.
- Een efficiencykorting van ongeveer € 3.000 per Wsw-plek.
- Het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen van UWV naar de gemeente. Deze groep mensen komt niet meer in aanmerking voor een Wajong-uitkering, maar wordt door de gemeente begeleid naar werk. Qua inkomensondersteuning vallen zij onder het bijstandsregime.
- Afspraken met sociale partners over de realisatie van (op termijn) 125.000 garantiebanen bij werkgevers voor werknemers met een arbeidsbeperking. Wanneer deze afspraken niet worden gerealiseerd, kan het Rijk een quotum per werkgever in werking stellen.

Voor een deel van de doelgroep van de Participatiewet heeft de wetgever onderkend dat deze mensen arbeidsvermogen hebben. Maar ze hebben dusdanig veel begeleiding of een dusdanige werkplekaanpassing nodig dat van een reguliere werkgever niet kan worden verwacht dat deze zo'n werknemer in dienst zal nemen. Voor deze groep is de Voorziening Beschut Werken beschikbaar. Dit houdt in dat gemeenten verplicht zijn om voor deze doelgroep betaalde werkplekken te organiseren. Het gaat landelijk (op termijn) om 30.000 beschutte werkplekken.

Ook inwoners zonder bijstandsuitkering kunnen een beroep doen op ondersteuning van de gemeente bij het vinden van werk. Bijvoorbeeld inwoners die tegen het einde van hun WW-uitkering zitten, jongeren zonder startkwalificatie of leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

Bijlage 2: De doelgroepen van de Participatiewet

Grofweg richt de Participatiewet zich op drie doelgroepen:

1. De ‘klassieke’ bijstandsdoelgroep

Inwoners met een vaak grote afstand tot de arbeidsmarkt die een bijstandsuitkering ontvangen van de gemeente. De gemeente heeft de opdracht deze inwoners te activeren en te begeleiden naar een betaalde baan.

2. Inwoners met een structurele arbeidsbeperking

Deze groep bestaat uit inwoners die in staat zijn om te werken in een betaalde baan, maar die door hun arbeidsbeperking niet in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen.

3. Niet-uitkeringsgerechtigden (NUG)

Ook inwoners zonder bijstandsuitkering kunnen een beroep doen op ondersteuning van de gemeente bij het vinden van werk.

De klassieke bijstandsdoelgroep

De groep met een Participatiewetuitkering is divers. In de uitvoering wordt een indeling gehanteerd die de afstand tot de arbeidsmarkt weergeeft. En daarmee de inspanningen die nodig zijn om cliënten te activeren. De groep inwoners met een Participatiewetuitkering is als volgt samengesteld:

Kansrijk (80-100% verdienvermogen)
Perspectiefrijk (40-80% verdienvermogen)
Van Waarde (0-40% verdienvermogen)

Inwoners met een structurele arbeidsbeperking

Deze groep bestaat uit drie belangrijke deelgroepen:

- **De ‘oude’ Wsw’ers**

Inwoners met een dienstverband en een werkplek bij (of via) het SW-bedrijf.

- **De doelgroep ‘Banenafpraak’**

Inwoners met een arbeidsbeperking die wel in staat zijn om bij een reguliere werkgever te werken, maar door hun beperking niet in staat zijn om (minimaal) het minimumloon te verdienen. Zij zullen vaak tot de categorie Perspectiefrijk behoren.

- **De doelgroep ‘nieuw beschut werk’ (NBW)**

Inwoners met een arbeidsbeperking die dusdanig veel begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben dat van een reguliere werkgever niet verwacht kan worden dat deze zo’n medewerker in dienst kan nemen. Voor deze inwoners wordt de gemeente geacht een betaalde werkplek te organiseren. Zij behoren vaak tot de categorie Van Waarde.

Een deel van de nieuwe instroom van inwoners met een arbeidsbeperking heeft recht op een Participatiewetuitkering, zolang zij geen betaalde baan hebben. De rest van deze groep heeft bij instroom geen recht op een uitkering. Bijvoorbeeld doordat zij thuis wonen bij hun ouders of een werkende partner hebben.

Niet-uitkeringsgerechtigden

Ook inwoners zonder bijstandsuitkering kunnen een beroep doen op ondersteuning van de gemeente bij het vinden van werk. Bijvoorbeeld inwoners die tegen het einde van hun WW-uitkering zitten, jongeren zonder startkwalificatie of leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

In de Position Paper worden de doelgroepen in relatie tot arbeidsinschakeling op een andere manier ingedeeld.

De doelgroepen volgens de Position Paper

In de Position Paper worden de doelgroepen in relatie tot arbeidsinschakeling als volgt ingedeeld.

Arbeidsinschakeling is bedoeld voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Op verschillende manieren kan worden gekeken naar een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Daarbij is het uitgangspunt dat ieder individu van betekenis is voor onze samenleving. Onze inwoners kunnen van waarde zijn voor de samenleving, kunnen perspectief hebben op de arbeidsmarkt of kunnen kansrijk zijn.

Kansrijk

In deze categorie vallen inwoners met een loonwaarde van 80-100%. Deze categorie kan vrij snel weer aan het werk. Zij heeft daarbij vaak alleen lichte ondersteuning nodig, zoals sollicitatietraining.

Perspectiefrijk

Deze categorie betreft inwoners met een loonwaarde van 40-80%. Deze groep heeft veel ondersteuning nodig, vaak voor een langere periode. Denk bijvoorbeeld aan arbeidsritme opdoen.

Van waarde

In deze categorie vallen inwoners met een loonwaarde van 0-40%. Zij zijn op dit moment niet in staat om te werken, maar zijn wel van waarde. Bijvoorbeeld bij vrijwilligerswerk of (arbeidsmatige) dagbesteding.

We kunnen verschillende doelgroepen onderscheiden. Deze doelgroepen kunnen in alle drie hiervoor genoemde categorieën voorkomen:

- Leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.
- *Statushouders*: asielzoekers die als vluchteling zijn erkend en een verblijfsvergunning hebben, zodat zij mogen werken of een opleiding mogen volgen in Nederland.
- *Wajong*: deze uitkering voor jonggehandicapten geldt voor mensen van 18 jaar of ouder. Sinds de invoering van de Participatiewet kan iemand alleen nog een Wajong-uitkering krijgen in de volgende situatie: als iemand op jonge leeftijd een ziekte of handicap heeft gekregen en daardoor nooit meer kan werken. Als dat het geval is, kan diegene bij UWV een beoordeling arbeidsvermogen aanvragen. UWV beoordeelt dan of diegene mogelijkheden heeft om te werken. Dit heet arbeidsvermogen. De uitkomst van de beoordeling bepaalt of diegene een Wajong-uitkering kan krijgen. Of dat diegene misschien ondersteuning bij werk en inkomen krijgt van de gemeente. Vanaf 2015 is de Wajong niet langer toegankelijk voor

jonggehandicapten die 18 jaar worden en arbeidsvermogen hebben. Zij vallen onder de Participatiewet.

- *Beschut werk*: een baan voor mensen met een beperking die wel kunnen werken, maar niet bij een gewone werkgever. Zij hebben vaak veel begeleiding of aanpassingen nodig. UWV adviseert of iemand voor een beschutte werkplek in aanmerking komt.
- *SW'ers*: de sociale werkvoorziening is een overheidsvoorziening op grond van de Wsw. Deze biedt mensen met een arbeidshandicap een passende werkplek in een zo regulier mogelijke werkomgeving. Die werkomgeving is aangepast aan de arbeidshandicap. Met de komst van de Participatiewet is per 1 januari 2015 de Wsw gesloten voor nieuwe instroom.
- Inwoners die vanwege een andere reden een grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of een beperking hebben en al dan niet een bijstandsuitkering ontvangen.

Sommige van deze doelgroepen zullen vooral tot één van de drie categorieën behoren.

Bijlage 3: Taken en bevoegdheden in de Participatiewet

We beperken ons hier tot de taken en bevoegdheden van de gemeenten aan de participatie-/re-integratiekant van de Participatiewet. Aan de inkomens- en armoedekant van de Participatiewet hebben de gemeenten uiteraard ook taken en bevoegdheden. Maar deze zijn minder relevant voor de te maken keuze met betrekking tot de doorontwikkeling van de uitvoering van de sociale werkvoorziening/participatie. De kerntaak van de gemeente aan de participatie-/re-integratiekant van de Participatiewet is om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt en/of met een bijstandsuitkering te begeleiden naar betaald werk.

De klassieke bijstandsdoelgroep

De gemeenten hebben bij de uitvoering van de participatie-/re-integratietaken voor de klassieke bijstandsdoelgroep veel beleidsvrijheid:

- De gemeente bepaalt zelf aan welke groepen cliënten zij prioriteit geeft.
- De gemeente bepaalt zelf welke instrumenten zij daarvoor inzet en hoe deze worden georganiseerd.

Cliënten met een bijstandsuitkering hebben vanuit de Participatiewet de verplichting om zich in te spannen/mee te werken aan hun re-integratie. Wanneer cliënten daar niet of onvoldoende aan meewerken, is de gemeente bevoegd om hierop te handhaven met een korting op de uitkering. Onderdelen van deze verplichting van cliënten zijn de tegenprestatie¹⁸ die de gemeente kan vragen van de cliënt en de taaleis.¹⁹

De groep met een structurele arbeidsbeperking

Ten aanzien van een deel van de doelgroep met een structurele arbeidsbeperking is de beleidsvrijheid kleiner:

- Voor inwoners die vóór 1 januari 2015 al als Wsw'er in dienst waren van het SW-bedrijf heeft de gemeente de verplichting om voor hen een betaalde werkplek te organiseren.
- Voor inwoners die vanuit UWV een indicatie voor Beschut Werk krijgen is de gemeente verplicht om tot een door het Rijk gestelde taakstelling een betaalde beschutte werkplek te organiseren.

Instrumenten voor de uitvoering van de Participatiewet

De SER heeft in 2016 advies gegeven over de infrastructuur die nodig is om de Participatiewet uit te voeren. Cedris (de brancheorganisatie van de SW-bedrijven) heeft dit advies doorvertaald in zes instrumenten. Daarbij geldt uiteraard dat gemeenten vrij zijn om deze instrumenten in te zetten. Ook

¹⁸ De gemeente heeft het recht om cliënten met een bijstandsuitkering een tegenprestatie te laten verrichten voor de uitkering. Bij een tegenprestatie gaat het om een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteit van doorgaans beperkte duur en omvang. Het mag geen werk zijn waar normaal gesproken voor wordt betaald. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft besloten deze tegenprestatie niet te vragen.

¹⁹ Bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, hebben de verplichting om zich in te spannen om de Nederlandse taal te leren. Bij onvoldoende inspanning kan de gemeente besluiten een korting op de uitkering op te leggen.

kiest de gemeente zelf hoe zij deze instrumenten organiseert. De zes instrumenten geven een beknopt overzicht van wat in ons land wordt ingezet bij de uitvoering van de Participatiewet.

Het gaat daarbij in elk geval om een instrumentarium om de werknemersvaardigheden van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt te ontwikkelen (instrument 1), zodat zij arbeidsfit worden. Daarvoor is het van groot belang om goed zicht te hebben op (de competenties van) de kandidaten.

Om uitstroom naar werk te realiseren is het van belang dat de uitvoering beschikt over een groot werkgeversnetwerk en de juiste competenties om de match tussen kandidaat en werkgever te maken (instrument 2 en 4). Detachering (instrument 3) en jobcoaching kunnen een belangrijke bijdrage leveren om uitstroom te bevorderen en duurzaam te maken.

1. Werknemersvaardigheden ontwikkelen:

- Ontwikkeling op de werkvloer
- Structuur en arbeidsritme
- Competenties in beeld

2. Werkgeversnetwerk:

- De taal spreken van ondernemers
- Relatie/partnerschap met werkgevers

3. Detachering:

- Verlaagt de drempel voor werkgevers
- Neemt risico en administratieve rompslomp weg

4. Matching en begeleiding:

- Kennen wensen werkgevers en competenties kandidaten
- Ontzorgen werkgevers
- Begeleiding/jobcoaching

5. Beschut werk:

- Landelijk 30.000 nieuwe beschutte plekken
- Inwoners met grote arbeidsbeperking productief aan het werk

6. Werk(proces) op maat:

- Kennis van aangepaste werkprocessen
- Advies over rendabele inzet van werknemers met een beperking
- Jobcarving/functiecreatie

Bron: SER/Cedris, met aanvullingen/aanpassingen.

De cliëntgroep van de Participatiewet bestaat voor een belangrijk deel uit inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en met een beperking. Daarom is het nodig om samen met werkgevers naar creatieve oplossingen te zoeken om werk voor deze groepen te organiseren. Het creëren van nieuwe functies (jobcarving/functiecreatie) door werkprocessen bij werkgevers opnieuw te ontwikkelen is hiervoor een belangrijk instrument (instrument 6).

Ten slotte is ook beschut werk een belangrijk deel van het instrumentarium van de Participatiewet. Dit is het vangnet voor inwoners met een dusdanige arbeidsbeperking dat niet van werkgevers verwacht kan worden dat zij de begeleiding van deze mensen voor hun rekening kunnen nemen.

Bijlage 4: Modellen bij de uitvoering van de Participatiewet

Model 1: Sociale onderneming

Ondernemer onder de ondernemers

Kenmerken:

- Financieel sterk, door goede producten en diensten portfolio
- Heeft een beperkte uitstroomdoelstelling
- Ca. 10-15 % van de vml SW-bedrijven
- Zwaartepunt op "werken bij" (werkgeverschap, functiecreatie, werk op maat)

Kansen:

- Treedt op als werkgever, voor (veel) verschillende doelgroepen (mixed people)
- Optimalisering van het verdienvermogen (beperking lokale bijdrage)
- Biedt ruimte aan gemeenten om zelf maatwerk op re-integratie te doen.

Risico's:

- Geen nieuwe instroom, want niet opgenomen in de keten (W&I/Soc Dienst/WSP).
- Bedrijfseconomische verantwoordelijkheid (bijv recessie of noodzaak herinvestering)
- Mensen stromen niet door naar reguliere bedrijven

IBN de basis voor groei

TOMIN
GROEP

dethon

inclusief groep

Model 2: Fusie-organisatie W&I+SW

Verbinder van werk, inkomen en armoede

Kenmerken:

- Overwegend in middelgrote gemeenten
- Meestal geen verbinding met zorg/jeugd (binnen de organisatie)
- Ca. 35% van de vml SW-bedrijven
- Zwaartepunt op "werken dankzij" (re-integratie, matching, uitstroom)

Kansen:

- Verbinding met inkomen en armoede
- Integraal inzicht in de gehele doelgroep
- Zowel i-deel als p-deel in één organisatie

Risico's:

- Cultuurverschillen binnen één organisatie
- Verlies marktorientatie/ondernemerscultuur (té publiek)

senzer

avres

weener
XL

FERM WERK

Model 3: Werkleerbedrijf

Specialist op de brug tussen uitkering en werk

Kenmerken:

- Komt vaker voor bij G32/100.000+ gemeenten
- 'knip' tussen inkomen en participatie/werk
- Ca. 25% van de vml SW-bedrijven
- Zwaartepunt op "werken via" (detacheren, jobcoach) en "werken dankzij" (re-integratie, matching)

Kansen:

- Sterke oriëntatie op de reguliere arbeidsmarkt (combi met WSP)
- Dankzij eigen diensten en productie ook leerbedrijf voor onderwijs
- Specialist in begeleiding en ontzorging (sterke competenties)
- Hybride vorm biedt diversere kansen voor medewerkers.

Risico's:

- Instroom nieuwe doelgroep blijft achter
- Financiële voordelen komen niet bij de uitvoerder, maar bij de gemeente tot uiting

WERKBEDRIJF
LUCRATO

RIJNVICUS

werkplein
ability
Samen sterk in meedoen & werk

Bijlage 5: Onderzoeksrapport KokxDeVoogd

Dit rapport is al in uw bezit.

Bijlage 6: Het budgettair kader

Een van de uitgangspunten bij de gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet in Fryslân-West is dat gemeenteraden zelf de omvang van de in te zetten budgetten bepalen. Hierbij gelden twee beperkingen. Ten eerste moeten de wettelijke taken worden uitgevoerd. Ten tweede moeten voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om het Werkleerbedrijf een op continuïteit gerichte bedrijfsvoering te kunnen laten voeren.

Budgetten

Voor de uitvoering van de Participatiewet hebben gemeenten drie budgetten: het BUIG-budget, het Participatiebudget en middelen uit het Gemeentefonds.

Het BUIG-budget wordt ontvangen voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Het beschikbare landelijke (macro)budget is afhankelijk van de conjunctuur en beleidsinvloeden. Het gemeentelijk budget wordt bepaald op grond van objectieve criteria (gemeenten > 40.000 inwoners), op basis van historische uitgaven (gemeenten < 15.000 inwoners) of op basis van een mix van objectieve criteria en historische uitgaven (gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners).

Het Participatiebudget klassieke doelgroep WWB maakt, voor wat betreft re-integratie, sinds 2019 deel uit van de algemene uitkering. Samen met de middelen voor Jeugd & Wmo is dit opgenomen in het cluster sociaal domein. In de rekentool van de algemene uitkering is nog wel na te gaan wat de hoogte zou zijn van het klassieke Participatiebudget. De middelen zijn echter vrij besteedbaar maar verbonden aan een bijzonder doel. Bijvoorbeeld re-integratie en begeleiding richting werk.

De Participatiedeelbudgetten voor de Wsw en arbeidsbeperkten in de Participatiewet zijn nog apart herkenbaar binnen de zogenoemde integratie-uitkering Participatie. Voor de doelgroep arbeidsbeperkten in de Participatiewet is sprake van twee deelbudgetten: 'Nieuw Wajong' (de overheveling van re-integratiemiddelen van UWV naar gemeenten vanwege de beperktere toegang tot de Wajong) en 'Nieuw begeleiding'. Dit laatste deelbudget is bestemd voor de begeleidingskosten voor nieuw beschut werk en de banen-afsprakbanen.

De uitkering uit het Gemeentefonds ten slotte geeft een vergoeding voor de uitvoeringskosten. Dat gebeurt middels een verdeling die gebaseerd is op een groot aantal criteria. Zoals eerder aangegeven is sinds 2019 ook het klassieke Participatiebudget opgenomen in de algemene uitkering.

De budgetten die gemeenten ontvangen zijn niet direct gekoppeld aan de hoogte van de uitgaven. Bovendien zijn het in principe geen geoormerkte budgetten, zodat gemeenten deze vrij kunnen besteden. Uiteraard dienen de wettelijke taken uitgevoerd te worden. In het kader van deze notitie zijn dat bijvoorbeeld de kosten van de Wsw en geïndiceerd beschut werken.

Bijlage 7: Wet Markt en Overheid

De (uitzondering op) aanbestedingsverplichtingen voor Werkleerbedrijven is een nog relatief grijs juridisch gebied. Deze bijlage bevat een uiteenzetting van onze juridisch adviseur naar de inzichten van dit moment. In de verdere uitwerking van het Werkleerbedrijf moet een en ander verder worden onderzocht. Om die reden is in hoofdstuk 9 van het keuzedocument (uitgangspunten en kaders voor bedrijfsplan/businesscase) het volgende opgenomen: ‘De rechtsvorm van de organisatie en de governance moeten zodanig worden ingericht dat de betrokken gemeenten via inbesteding opdrachten kunnen neerleggen bij het Werkleerbedrijf.’

Inleiding

Een gemeente is verplicht om elke opdracht die zij aan derden wenst te verstrekken voor werken, leveringen of diensten aan te besteden indien deze boven de drempelwaarde uitkomt. In het geval van sociale en specifieke andere benoemde diensten is die drempelwaarde € 750.000. Daarvan is sprake in het geval van Empatec, Empaselect en Pastiel. Daarbij moet worden gekeken naar de geraamde waarde voor een meerjarige opdracht.

Als sprake is van sociale en/of specifiek andere benoemde diensten, geldt een verlicht regime. Maar dan moet nog steeds worden aanbesteed. Op die aanbestedingsplicht bestaat een aantal uitzonderingen:

- a. verstrekken van een alleenrecht;
- b. publiek-publieke samenwerking;
- c. onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging;
- d. quasi-inbesteden.

Ad a. Verstrekken van een alleenrecht

Een alleenrecht kan worden verstrekt als er een wettelijke grondslag voor is en kan alleen worden verstrekt aan een publiekrechtelijke instelling. Dat is Empatec (nu) niet.

Ad b. Publiek-publieke samenwerking

Een publiek-publieke samenwerking is mogelijk als aan een aantal vereisten voldaan is. Onder meer moeten de samenwerkende diensten op de open markt niet meer dan 20% van de activiteiten voor hun rekening nemen. Gelet op de dominante positie van Empatec bij de uitvoering van activiteiten uit hoofde van de Wsw, de Participatiewet en de re-integratie wordt niet voldaan aan dit vereiste.

Ad c. Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging

Deze methode van een opdracht verstrekken is slechts bij (hoge) uitzondering mogelijk. Daarvan kan sprake zijn bij een eerdere mislukte aanbesteding. Of bij de situatie dat slechts één onderneming technisch in staat is het werk uit te voeren. Of wanneer het een vervolg of aanvulling is op een eerdere opdracht. Daarvan is bij Empatec allemaal geen sprake.

Ad d. Quasi-inbesteding

De laatste uitzondering is in dit geval quasi-inbesteding. Dat is het verstrekken van een opdracht aan een entiteit waarop voldoende toezicht en invloed is en die 80% van haar omzet verkrijgt in relatie tot de deelnemende aanbestedende diensten. Zoals de structuur nu is dat geen reële optie. Empatec haalt 80% van zijn omzet uit opdrachten die gerelateerd zijn aan de deelnemende gemeente. Er wordt echter niet voldaan aan het toezichtscriterium.

Op grond van Europese rechtspraak moet het toezicht structureel, functioneel en effectief zijn. Dat is het op dit moment niet. De directeur van Empatec wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de raad van commissarissen. De leden van de raad van commissarissen worden door de raad van

commissarissen zelf benoemd. De aandeelhouders hebben dus geen directe benoemingsbevoegdheid, schorsingsbevoegdheid of ontslagbevoegdheid ten aanzien van de bestuurder en de raad van commissarissen. Eventueel ontslag kan slechts via de Ondernemingskamer worden afgedwongen.

De statuten geven aan dat de GR het meerjarenbeleidsplan met bijbehorende begrotingen moet vaststellen. Maar er zijn niet of nauwelijks controlemomenten. Het enige controlemoment dat statutair is opgenomen, is een overleg met de raad van commissarissen en niet met de AvA. Dit maakt dat het toezicht door de gemeenten en/of de GR niet direct genoeg en niet effectief genoeg is.

Quasi-inbesteding is daarom op dit moment geen optie. Een statutenwijziging inclusief naar de GR verschuivende zeggenschap is de enige manier om te kunnen voldoen aan de uitzondering op de aanbestedingsplicht. Daarbij zal een directe sturingsmogelijkheid met betrekking tot het beleid en de dagelijkse gang van zaken moeten worden ingevoerd om te kunnen voldoen aan het toezichtscriterium.