

Samen verder bouwen

Scenario's voor de uitvoering van beschut werken
en Detachering Wsw in de Regio Parkstad.

Opdrachtgevers: Parkstadgemeenten

IROKO, 22 september 2014

1	Inleiding	3
1.1	De aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvraag	4
1.3	Aanpak	5
1.4	Leeswijzer	6
2	De Participatiewet: Afbouw Wsw en instroom nieuwe doelgroepen	7
2.1	Geen instroom meer in de Wsw	7
2.2	Veel minder Wsw-subsidie van het Rijk	7
2.3	Omvang nieuwe doelgroepen	9
2.4	Beschutte werkplekken	10
2.5	Verbinding met dagbesteding	12
3	WOZL: op weg naar een beschut- en een detachingsbedrijf	14
3.1	De Wsw-uitvoering op dit moment	14
3.2	Verwachte situatie na afronding van reeds ingezet beleid	17
3.3	Financiële gevolgen instroomstop Wsw	18
4	Vier scenario's voor de uitvoering van beschut werken	20
4.1	Inleiding	20
4.2	De scenario's	22
5	Vijf scenario's voor de uitvoering van Detacheren Wsw	27
5.1	Inleiding	27
5.2	De scenario's	27
6	Vergelijking van de scenario's	31
6.1	Vergelijking o.b.v. de financiële gevolgen voor de exploitatie van WOZL	31
6.2	Vergelijking o.b.v. de sociale gevolgen	36
6.3	Vergelijking o.b.v. de besliscriteria	36
6.4	Het juridische/governance perspectief	40
7	Conclusie en Advies	44
7.1	Inleiding	44
7.2	Conclusies Algemeen	44
7.3	Conclusies scenario's beschut	45
7.4	Conclusies scenario's detacheringen	46
7.5	Advies	49
	Bijlage: informatievoorziening WOZL – gemeenten	53

1 Inleiding

1.1 De aanleiding

De Participatiewet

Met ingang van 1 januari 2015 gaan de Wet Werk en Bijstand (Wwb), (een deel van) de Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) op in de Participatiewet. De gemeenten worden daarmee verantwoordelijk voor zowel de uitkering als de re-integratie van een grotere en complexere doelgroep. Het kabinet voert tegelijkertijd forse bezuinigingen door op de gecombineerde budgetten voor de uitvoering van de Wsw en de re-integratie van bijstandsgerechtigde burgers. Het kabinet is van mening dat vooral de huidige sociale werkvoorziening met fors minder geld toe kan. Het relatief kleine budget dat vervolgens (bij ongewijzigd beleid) resteert voor de bekostiging van toeleiding en plaatsing van de grotere en complexere doelgroep Participatiewet stelt gemeenten voor grote uitdagingen en dwingt gemeenten tot het maken van keuzes.

De centrale doelstelling van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen zo regulier mogelijk te laten werken. Hiervoor zijn enkele nieuwe instrumenten beschikbaar: loonkostensubsidie, garantiebannen, een nieuwe voorziening beschut werken en de vorming van regionale werkbedrijven.

Veranderingen in de Wsw

Vanaf 1 januari 2015 zal er als gevolg van de invoering van de Participatiewet geen instroom meer plaatsvinden in de Wsw. Het aantal Wsw-werknemers in de regio zal daardoor vanaf 2015 op basis van natuurlijk verloop gaan dalen. Tegelijkertijd voert het Rijk een forse efficiencykorting door op het (vanaf 2015 fictieve) Wsw-budget.

Dagbesteding

Een andere decentralisatie (van AWBZ naar Wmo) zorgt ervoor dat de gemeenten vanaf 1 januari 2015 ook verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de dagbesteding. De doelgroepen aan de onderkant van de Participatiewet en van de dagbesteding liggen dicht tegen elkaar aan. Er is enige overlap in de activiteiten die door de twee doelgroepen kunnen worden verricht. Dit geldt met name voor de doelgroep Beschut Werken binnen de participatiewet en de doelgroep van de arbeidsmatige dagbesteding. Zowel bij beschut werken als bij arbeidsmatige dagbesteding gaat het om groepen die niet bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen vanwege de benodigde intensiteit van begeleiding of de benodigde aanpassingen op de werkplek, maar in een beschutte omgeving wel werkzaamheden kunnen verrichten.

Rol van WOZL

De Parkstad-gemeenten (Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Voerendaal) en de gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg hebben de uitvoering van de Wsw momenteel belegd bij de gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid-Limburg (GR WOZL). Via de GR WOZL fungeren de gemeenten als opdrachtgever aan uitvoeringsbedrijven waarin aangepast werk wordt georganiseerd voor medewerkers met een Wsw-indicatie. In omvang is WOZL BV daarvan veruit de grootste. De gemeenten zijn, via de GR WOZL, eigenaar van WOZL BV. Tevens zijn de gemeenten, wederom via de GR WOZL, formeel werkgever van de Wsw-medewerkers die via WOZL werkzaam zijn.

De invoering van de Participatiewet, de veranderingen ten aanzien van de Wsw en de uitvoering van dagbesteding leiden voor de Parkstadgemeenten tot de vraag welke rol de huidige Wsw-uitvoeringsorganisatie WOZL vanaf 2015 zal krijgen.

De gemeenten hebben eerder als uitgangspunt gekozen dat in de toekomst de Wsw zoveel mogelijk door derden moet worden uitgevoerd, zodat op (middel)lange termijn kapitaalsintensieve activiteiten bij het WOZL en de aan haar verbonden partijen zoveel mogelijk kunnen worden afgebouwd. WOZL fungeert dan vooral als intermediair tussen Wsw-ers en bedrijven/instellingen met als kerntaak de begeleiding van zowel geplaatsten als werkgevers.

De gemeenten zien in de toekomst taken weggelegd voor WOZL voor beschut werk en detacheringen. Deze taken worden momenteel al uitgevoerd door WOZL, namelijk via Beschut OZL BV en Detachering OZL BV. Deze onderdelen zullen mogelijk een andere inrichting moeten krijgen om goed aan te sluiten op de transities in het sociale domein, met name de Participatiewet en de overheveling van de dagbesteding van de AWBZ naar gemeenten (Wmo).

Het bovenstaande is voor de Parkstadgemeenten aanleiding om een onderzoek te doen naar scenario's voor de uitvoering van beschut werk (Wsw en Participatiewet) en detachering van Wsw-ers in de regio en de rol van de huidige uitvoeringsorganisatie WOZL daarin. In dit rapport werken wij de resultaten van dit onderzoek uit.

Dit rapport is geschreven vanuit het perspectief van de Parkstadgemeenten, dus niet vanuit het perspectief van alle gemeenten die deelnemen in de GR WOZL.

1.2 Onderzoeksvraag

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe moeten de gemeenten in de toekomst omgaan met de uitvoering van beschut werk en de detachering van Wsw-ers?
2. Welke scenario's voor beschut werk en detacheringen zijn het meest verstandig?
3. Wat zijn de financiële, juridische¹, sociale en inhoudelijke consequenties van deze scenario's?

De hoofdvragen van het onderzoek zijn door de opdrachtgever vertaald in de volgende doelstellingen voor het onderzoek:

- a. Onderzoek voor de gemeenten een aantal mogelijke scenario's voor Beschut OZL BV en Detachering OZL BV binnen het kader van de Participatiewet.
- b. Leg daarbij:
 - voor Beschut OZL BV verbindingen tussen Wsw beschut werk, de nieuwe voorziening beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding;
 - voor Detachering OZL BV verbindingen tussen de werkgeversbenadering Wsw en de werkgeversdienstverlening van gemeenten, het Werkgeversservicepunt Parkstad Limburg en de komst van het regionale Werkbedrijf.

¹ In de onderzoeksvraag wordt gevraagd naar de juridische consequenties van de verschillende scenario's. Tijdens het onderzoek bleek deze vraag sterk gekoppeld was aan de vraag hoe binnen de scenario's de sturingsmogelijkheden voor de gemeenten (governance) geregeld zijn. Vanuit dat perspectief is ook de juridische vraag benaderd.

- c. Breng voor de gekozen scenario's/alternatieven op transparante wijze de financiële, juridische, sociale en inhoudelijke consequenties in kaart.
- d. Beoordeel de scenario's vooral vanuit de volgende perspectieven:
 - Het governance-perspectief: de gevolgen van de scenario's voor de sturingskracht van de gemeenten;
 - Het financiële perspectief: leveren de scenario's, gezien de bezuinigingen op het ongedeelde Participatiebudget, een efficiënte uitvoering op?
 - Het omgevingsperspectief: de aansluiting van de scenario's op ontwikkelingen binnen de uitvoeringsagenda Parkstad, waaronder de terreinen werkgeversdienstverlening, garantiebanen en het regionale werkbedrijf.
- e. Adviseer de gemeenten op grond van de resultaten van het onderzoek over de, voor de gemeenten, meest aantrekkelijke/verstandige scenario's voor Beschut OZL BV en Detachering OZL BV, c.q. de toekomstige uitvoering van beschut werk en detacheringen.

1.3 Aanpak

De uitvoering van dit onderzoek heeft plaatsgevonden in nauwe samenwerking met een stuurgroep van vijf beleidsmedewerkers van de acht gemeenten en een vertegenwoordiger van het managementoverleg, aangevuld met de secretaris van de GR WOZL in een adviserende rol. De stuurgroep is in de periode mei tot en met juli 2014 vrijwel wekelijks bij elkaar gekomen om te spreken over de volgende onderwerpen:

1. de afbakening van het onderzoek.
2. de keuzecriteria voor de beoordeling van de scenario's
3. uitwerking van de scenario's voor beschut werken en detacheren Wsw
4. de beoordeling van de scenario's

Bij de start van het onderzoek is met de portefeuillehouders Sociale Zaken van de acht gemeenten gesproken. Doelstelling van deze gesprekken was om helder te krijgen hoe bestuurlijk gekeken wordt naar de uitvoering van de Wsw door WOZL, de ideeën die bestaan over beschut werken, detachering en de visie op de samenwerking in de regio binnen het sociale domein.

Belangrijkste informatiebronnen voor het onderzoek zijn:

- De beschikbare landelijke informatie van het Rijk, Divosa, Cedris en de VNG over de Participatiewet, de daaraan gerelateerde verdeelmodellen en de plannen rond de Wsw.
- Informatie van de GR WOZL en haar onderliggende BV's (financieel en beleidsmatig). Naast analyse van gegevens hebben wij ook diverse gesprekken gevoerd met de directie van WOZL.
- Informatie van potentiële aanbieders van dagbesteding: we hebben in dit kader gesproken met de aanbieders Radar en Relim.
- Informatie van de gemeenten zelf.

Half mei, eind juni en begin september heeft breder ambtelijk overleg plaatsgevonden (beleidsgroep Arbeidsmarktbeleid (AMB), hoofden AMB) over te maken keuzes, voortgang, tussenresultaten en het conceptrapport.

1.4 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende opzet:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op de ontwikkelingen die op de regio afkomen als gevolg van de Participatiewet en de bezuinigingen op de Wsw.
- In hoofdstuk 3 wordt een beeld geschetst van de huidige uitvoering van de Wsw bij WOZL.
- In hoofdstuk 4 en 5 worden vervolgens de scenario's voor de uitvoering van respectievelijk beschut werken en detacheringen Wsw gepresenteerd en beschreven.
- In hoofdstuk 6 worden de scenario's vergeleken en beoordeeld.
- Tenslotte worden in hoofdstuk 7 de resultaten van het onderzoek samengevat, de conclusies getrokken en een aantal adviezen gegeven.

2 De Participatiewet: Afbouw Wsw en instroom nieuwe doelgroepen

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, komen er met de Participatiewet grote veranderingen. In dit hoofdstuk gaan wij na wat de gevolgen van de Participatiewet zijn voor de Parkstadgemeenten.

2.1 Geen instroom meer in de Wsw

Een belangrijk onderdeel van de Participatiewet is het afsluiten van de instroom in de Wsw per 1 januari 2015. De Wsw-ers die voor 1 januari 2015 zijn ingestroomd op een Wsw-werkplek behouden hun rechten (dienstverband, salaris en arbeidsvoorwaarden). Het afsluiten van de instroom in de Wsw betekent dat de huidige Wsw-regeling een sterfhuis wordt. Het aantal medewerkers met een Wsw-dienstverband gaat dalen op basis van natuurlijk verloop. In tabel 2.1 is te zien hoe het aantal Wsw-ers naar verwachting gaat dalen in de regio Parkstad. In 2020 is naar verwachting ongeveer 30% van de huidige Wsw-ers uitgestroomd. Na 2020 zet deze daling verder door.

Tabel 2.1: Verwachte ontwikkeling aantal Wsw-medewerkers Parkstadgemeenten, jaargemiddelde, 2015-2020, in AJ²

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal Wsw-ers	3.702	3.597	3.379	3.166	2.962	2.771	2.604
Ontw. tov jaar ervoor		-3%	-6%	-6%	-6%	-6%	-6%

Bron: Iroko Rekenmodel, obv gegevens Parkstadgemeenten

2.2 Veel minder Wsw-subsidie van het Rijk

Het Rijk voert in de komende jaren een forse efficiencykorting door op de (fictieve) Rijksbijdrage per Wsw-werkplek. Daar waar enkele jaren geleden nog sprake was van een subsidie van ruim 27.000 euro per arbeidsjaar, is dit inmiddels gedaald naar 26.000 euro. Tot 2020 daalt de subsidie stapsgewijs verder naar uiteindelijk 22.700 euro per arbeidsjaar. In tabel 2.2 is een raming weergegeven van wat het effect van deze efficiencykorting betekent voor de regio Parkstad.³

² AJ=een arbeidsjaar, dit is een FTE, gecorrigeerd voor de mate van handicap. Een ernstig gehandicapte Wsw-medewerker telt voor 1,25 AJ.

³ Het gaat in tabel 2.2. om de Wsw-medewerkers van de Parkstadgemeenten. Er zijn bij WOZL ook Wsw-medewerkers uit niet in de GR WOZL deelnemende gemeenten werkzaam. Een eventueel aanvullend tekort voor deze Wsw-medewerkers is dus niet in deze tabel meegenomen.

Tabel 2.2: Verwachte ontwikkeling kosten uitvoering Wsw en Rijksbijdrage Wsw in de regio Parkstad, 2015-2018, x 1.000 euro

	2015	2016	2017	2018
Aantal Wsw-ers (AJ)	3.597	3.379	3.166	2.962
Kosten uitvoering Wsw	99.946	93.895	87.968	82.309
Frictiekosten door achterlopen afbouw kosten tov volume	PM	PM	PM	PM
(fictieve) Rijksbijdrage	91.551	84.148	77.093	70.503
Saldo Kosten-Rijksbijdrage	8.395-	9.747-	10.875-	11.806-
Inschatting van de bijdrage uit algemene middelen in de gemeentelijke MJB's ⁴	6.487	6.876	7.285	7.411
Tekort na reeds ingeboekte aanvullende bijdrage	1.908-	2.871-	3.590-	4.395-

Bron: Iroko Rekenmodel, obv gegevens Min. SZW en gegevens Parkstadgemeenten

Uit de tabel komt naar voren dat het te verwachten tekort op de uitvoering van de Wsw fors oploopt. In 2015 is het voorzien tekort op de Wsw-uitvoering voor de Parkstadgemeenten nog ruim 8 miljoen euro. In 2018 loopt dit door de korting op de Rijksbijdrage per Wsw-arbeidsjaar op tot bijna 12 miljoen euro. Ook in 2019 en 2020 vindt nog een verdere korting plaats op de (fictieve) Rijksbijdrage.

In de meerjarenbegrotingen van de Parkstad-gemeenten is reeds voorzien in een aanvullende bijdrage voor de uitvoering van de Wsw vanuit de algemene middelen van 6,5 miljoen euro in 2015, oplopend tot 7,5 miljoen euro in 2018. In tabel 2.2 is dit weergegeven in de 6^e regel van de tabel. De tabel laat zien dat deze aanvullende bijdrage naar verwachting niet voldoende zal zijn om de korting op de (fictieve) Rijksbijdrage Wsw op te vangen.

Bij de tabel is van belang dat de kosten van een eventuele afbouw van de huidige Wsw-organisatie nog niet zijn meegenomen in de inschatting van het tekort (zie de PM-post in de derde regel van de tabel). Hierop wordt in hoofdstuk 4 (Scenario's Uitvoering Beschut) en hoofdstuk 5 (Scenario's uitvoering Detacheren) nader ingegaan.

Na 2020 gaat het tekort op de uitvoering van de Wsw naar verwachting, in absolute zin, weer geleidelijk dalen als gevolg van het steeds lagere aantal Wsw-ers.

Wsw en het Participatiebudget

Gemeenten krijgen met ingang van 2015 een ontschot budget voor de re-integratie van hun burgers⁵. Dit budget bestaat uit het huidige participatiebudget (werkdeel), het huidige Wsw-budget en extra budget voor uitbreiding van de gemeentelijke doelgroep en de begeleiding van mensen in de nieuwe voorziening beschut werk. Op de uitbreiding van de gemeentelijke doelgroep gaan we in de volgende paragraaf in.

In het ontschotte Participatiebudget zijn dus in de toekomst ook de middelen voor de uitvoering van de Wsw opgenomen. De gemeenten mogen vanaf 2015 tekorten op de uitvoering van de Wsw uit het ontschotte Participatiebudget aanvullen.

⁴ De hoogte van de dekking van het Wsw-tekort uit algemene middelen is opgevraagd bij de gemeenten en veelal afgeleid van de meerjarenbegroting. De hoogte ervan kan dus nog wijzigen en de hoogte is dus indicatief.

⁵ Dit ontschotte re-integratiebudget maakt onderdeel uit van een deelfonds sociaal domein, waarin ook de middelen voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdzorg landen.

Alternatief is om het tekort op de bijdrage van het Rijk aan de Wsw te financieren vanuit de algemene middelen. In de afgelopen jaren is er steeds sprake geweest van een dergelijke aanvullende gemeentelijke bijdrage. Zoals we in tabel 2.2 zagen, is er ook voor de komende jaren een aanvullende bijdrage uit de algemene middelen opgenomen in de meerjarenbegrotingen van de gemeenten.

Een belangrijke vraag is hoeveel middelen in het Participatiebudget nog overblijven nadat de tekorten op de uitvoering van de Wsw gedekt zijn. De extra middelen die gebruikt worden voor de financiering van de Wsw kunnen immers niet meer gebruikt worden voor de re-integratie en activering van de huidige Wwb-ers en van de nieuwe doelgroepen die instromen in de Participatiewet naar de arbeidsmarkt.

In tabel 2.3 geven we een inschatting hiervan voor de Parkstadgemeenten, daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat het budget dat beschikbaar is voor de uitvoering van de voorziening Beschut Werken ook voor dit doel wordt ingezet.

Tabel 2.3: Verwachte ontwikkeling overblijvend budget voor WWB, na dekking tekort Wsw en kosten beschut werken onder de Participatiewet⁶

	2015	2016	2017	2018
Participatiebudget excl Rijksbijdrage Wsw	17.237	17.124	17.039	17.690
Af: tekort op de uitvoering WSW ⁷	1.908	2.871	3.590	4.395
Af: budget voor beschut werken	295	906	1.504	2.075
Resterend budget na aftrek Wsw en Beschut Werken	15.034	13.347	11.945	11.219

Bron: Iroko Rekenmodel, obv gegevens Min. SZW en gegevens Parkstadgemeenten

Uit tabel 2.3 komt naar voren dat het budget dat binnen Parkstad beschikbaar is voor de activering van Wwb-ers en de nieuwe doelgroepen richting de arbeidsmarkt in 2018 fors lager zal zijn dan op dit moment. Dit terwijl de doelgroep juist groter wordt.

2.3 Omvang nieuwe doelgroepen

Zoals in paragraaf 1.1. is aangegeven krijgt de gemeente, naast de verantwoordelijkheid voor de huidige WWB-ers, de verantwoordelijkheid voor de inkomensondersteuning, re-integratie en activering van doelgroepen met arbeidsvermogen die voorheen zouden instromen in de Wsw en de Wajong. Het zittend bestand van de Wsw en de Wajong behoudt grotendeels haar rechten, de nieuwe instroom gaat onder het regime van de Participatiewet vallen.

Hoe de instroom van de nieuwe doelgroepen zich in de regio Parkstad zal ontwikkelen is nog niet duidelijk. De volgende bandbreedte is mogelijk:

- De ontwikkeling verloopt conform het landelijk gemiddelde.
- De ontwikkeling ligt conform het aandeel van Parkstad in het aantal Wwb-ers en Wajongers op dit moment. Dit is ongeveer 1,5 keer het landelijk gemiddelde.
- De ontwikkeling ligt conform het aandeel van Parkstad in het aandeel Wsw-ers op dit moment. Dit is ongeveer 3 keer het landelijk gemiddelde.

⁶ Gegevens bekend t/m 2018

⁷ Hierbij is al rekening gehouden met de dekking van de kosten van de Wsw uit algemene middelen van de gemeenten, zie tabel 2.2.

In volgende tabel is deze bandbreedte voor de Parkstadregio weergegeven.

Tabel 2.4: Bandbreedte verwachte ontwikkeling gemeentelijke doelgroepen Participatiewet in Parkstad, 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Instroom conform landelijk gemiddelde	60	195	330	479	629	779
Instroom conform verhouding WWB/Wajong	90	292	494	719	944	1.169
Instroom conform verhouding Wsw	174	565	956	1.391	1.25	2.260

Bron: Inschatting Iroko op basis van cijfers van Divosa.

Voor het onderzoek nemen we aan dat de instroom conform de verhouding WWB/Wajong de meest aannemelijke verwachting geeft van de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet (de middelste regel uit tabel 2.4.). De instroom zal, gelet op de regionale situatie, zeker hoger zijn dan het landelijk gemiddelde. De instroom op basis van de Wsw leidt waarschijnlijk tot een overschatting. Het zeer hoge aantal Wsw-ers in de regio is mede gevolg van een beleidsaanpak in het (verre) verleden, die inmiddels is verlaten.

2.4 Beschutte werkplekken

Definitie beschut werken

Bij beschut werken is er sprake van verregaande aanpassingen op het werk. Dit uit zich in intensieve begeleiding op het werk, een lage arbeidscapaciteit (kleiner dan 30%) en/of verregaande aanpassingen op de werkplek. Deze aanpassingen kunnen fysieke aanpassingen van de werkplek zijn, maar ook bijvoorbeeld aanpassing van werktijden. Veelal worden de beschutte plaatsen (tot nu toe) binnen de infrastructuur van een Wsw-organisatie gerealiseerd, maar dit is niet strikt noodzakelijk.

Deze omschrijving van beschut werken gaat op voor zowel beschut werken in de Wsw als beschut werken onder Participatiewet. Wij hanteren in dit onderzoek het uitgangspunt dat er bij beschut werken sprake is van een dienstverband. Dit is in lijn met Participatiewet. Indien (vergelijkbare) werkzaamheden worden uitgevoerd vanuit een uitkeringssituatie, noemen wij dit participatieplekken.

Beschut werken in de Participatiewet

Doelstelling van de Participatiewet is om zo veel mogelijk arbeidsgehandicapten met arbeidsvermogen aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers. Het Rijk voorziet echter ook dat er een groep zal zijn waarvan de arbeidsbeperking dusdanig zal zijn dat niet mag worden aangenomen dat een werkgever deze medewerker in dienst zal nemen. Voor deze groep is in de Participatiewet voorzien dat gemeenten beschutte werkplekken organiseren. De gemeenten krijgen financiële middelen om dergelijke werkplekken te creëren.

Uit de toelichting van het Rijk op de Participatiewet komt naar voren dat het Rijk er vanuit gaat dat ongeveer 1/6 van de instroom in de Participatiewet zal bestaan uit arbeidsgehandicapten die een dusdanige arbeidsbeperking hebben dat niet mag worden aangenomen dat een werkgever deze medewerker in dienst neemt (de doelgroep van de beschutte voorziening, zie hieronder). Ook kan aan de hand van de inschatting van het budget voor beschut werken (zie verderop, bij tabel 2.6) de verwachte instroom in de beschutte doelgroep afgeleid worden.

Op basis van deze invalshoeken schatten wij (in overleg met de stuurgroep) in dat dat er in de Parkstad regio ongeveer 40 personen per jaar zullen instromen in die in aanmerking kunnen komen voor een beschutte werkplek. Dat zou er in

resulteren dat er in 2020 ongeveer gemiddeld 220 personen op een dergelijke beschutte werkplek werkzaam zouden kunnen zijn.

Tabel 2.5: Geschatte ontwikkeling aantal inwoners van Parkstadgemeenten dat in aanmerking komt voor een beschutte werkplek (gemiddelde op jaarbasis)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal personen	20	60	100	140	180	220

De systematiek die het Rijk hanteert rond de beschutte werkplekken is als volgt:

- De gemeente maakt een voorselectie van inwoners die zij in aanmerking wil laten komen voor een beschutte werkplek. UWV toetst dit en geeft de gemeente advies. Op basis van dit advies plaatst de gemeente de cliënt in een beschutte werkplek;
- De beschutte werkplek betreft een loonvormende werkplek met een dienstverband en een beloning op minimaal het niveau van het wettelijk minimumloon (WML). Het Rijk gaat uit van een dienstverband met de gemeente, maar laat open dat het ook om een dienstverband met een werkgever kan gaan.
- De loonwaarde van de doelgroep ligt lager dan 100% WML. Er wordt vanuit het inkomensdeel van de Participatiewet een loonkostensubsidie verstrekt van maximaal 70% van het wettelijk minimumloon: ongeveer 14.000 euro. Het Rijk voegt hiertoe middelen toe aan het Inkomensdeel van de Participatiewet.
- De beschutte doelgroep vraagt intensieve begeleiding en werkplekaanpassingen. Het Rijk voegt daarom middelen toe aan het Participatiebudget om deze begeleiding en werkplekaanpassingen mogelijk te maken: een bedrag van gemiddeld 8.500 euro per plek.

In onderstaande tabel is de budgetinschatting gemaakt op basis van het huidige aandeel van de Parkstad gemeenten in het aantal WWB en Wajong uitkeringen. Het betreft dus een indicatieve inschatting.⁸

Tabel 2.6: Inschatting budget loonkostensubsidies en middelen Participatiebudget voor beschutte werkplekken op basis van aandeel Parkstad in aantal WWB- en Wajong-uitkeringen

	2015	2016	2017	2018	Structureel
Toevoeging Inkomensdeel voor Beschut (LKS)	€ 280.000	€ 870.000	€ 1.430.000	€ 1.930.000	€ 9.900.000
Toevoeging P-budget voor Beschut (begeleiding)	€ 160.000	€ 530.000	€ 850.000	€ 1.130.000	€ 6.000.000

Uit onderzoek van Cedris en VNG komt het beeld naar voren dat de uitvoering van beschut werken meer zal gaan kosten dan de middelen die hiervoor door het Rijk beschikbaar worden gesteld.⁹ Deze (extra) kosten moeten worden afgezet tegen het maatschappelijk rendement (welbevinden) en het uitsparen van andere voorzieningen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de situatie voor de Parkstadgemeenten.

⁸ Het landelijk macrobudget wordt verdeeld over de gemeenten aan de hand van nieuwe verdeelmodellen. Voor 2015 is een indicatieve berekening van het Participatiebudget per gemeente inmiddels bekend. Het is daarbij niet bekend hoe deze indicatieve bedragen opgebouwd zijn. Het is dus onbekend welke bedragen exact toegevoegd zijn ten behoeve van de realisatie van beschutte werkplekken.

⁹ In het onderzoek van Cedris en de VNG wordt geconcludeerd dat voor een kostendekkende uitvoering van beschut werken onder de Participatiewet een veel hogere omzet per arbeidsjaar gerealiseerd dient te worden dan op dit moment het geval is binnen Beschut Wsw. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de beschutte werkplekken per werkplek naar verwachting hogere bedrijfskosten met zich mee zullen brengen dan gebruikelijk is binnen het bedrijfsleven.

Vrijheid gemeenten

In de Participatiewet is het uitgangspunt dat gemeenten beschutte werkplekken organiseren door het aanbieden van dienstverbanden (op WML-niveau) en daarbij ook de begeleiding en werkplekaanpassingen organiseren. Dit alles in een omvang die past bij de middelen die het Rijk toevoegt aan Inkomensdeel en Participatiebudget.

De gemeente heeft de vrijheid om hier van af te wijken. Zo kan de gemeente (in theorie) de keuze maken om geen dienstverlening aan te bieden aan de doelgroep die in aanmerking zouden kunnen komen voor beschutte werkplekken. De gemeente kan de middelen inzetten op andere doelgroepen of er gewoon van af zien, bijvoorbeeld omdat de kosten voor beschut werken hoger zijn dan de dekking in het Participatiebudget. Andersom kan de gemeente ook de keuze maken om juist meer middelen in te zetten voor de beschutte doelgroep (en dus minder aan andere doelgroepen). Een andere keuze is om andere dienstverlening te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is om de dienstverlening (voor een deel van de doelgroep) niet in te richten aan de hand van beschutte werkplekken op basis van dienstverbanden, maar in de vorm van participatieplekken of dagbesteding vanuit de uitkeringssituatie.

Welke redenen zouden er kunnen zijn om af te wijken van het uitgangspunt van de wetgever? Op dit moment is het nog niet duidelijk hoe het door het Rijk gekozen verdeelmodel voor het Inkomensdeel voor Parkstad uitpakt. Dit kan een reden zijn om voorlopig beschut werken nog niet te organiseren of om te kiezen voor een andere uitvoeringsvariant dan het werken met dienstverbanden. Er kan ook aanleiding zijn om beschut werkplekken niet of op een andere manier te realiseren, wanneer met de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen (loonkostensubsidie en begeleidingsmiddelen) geen kostendekkende loonvormende werkplek georganiseerd kan worden. Beleidsmatig zou er aanleiding kunnen zijn voor afwijkingen wanneer met dezelfde middelen een groter maatschappelijk rendement kan worden bereikt (lees: meer mensen kunnen worden geactiveerd) dan vanuit loonvormende beschutte werkplekken. Een reden om andere vormen dan beschutte plekken op basis van een dienstverband toe te passen kan ook zijn om het risico te voorkomen dat er langdurige dienstverbanden worden aangegaan, terwijl het risico bestaat dat op (langere) termijn de dekking zou kunnen vervallen. Het Rijk kan immers op enig moment in de toekomst beslissen de wetgeving t.a.v. de financiering aan te passen. Anderzijds: het niet realiseren van beschutte werkplekken draagt het risico met zich mee dat op termijn de gemeenten minder budget ontvangen.

Een andere vrijheid die de gemeente heeft is in de keuze om te denken van uit full time werkplekken/dienstverbanden of juist vanuit parttime werkplekken/dienstverbanden. Ook hier liggen beleidsmatige keuzes in het verschietsel: zo veel mogelijk mensen activeren, tegenover zo veel mogelijk mensen uit de uitkering. Immers, bij een keuze voor een parttime dienstverband blijft voor meer mensen een gedeeltelijke uitkeringsafhankelijkheid bestaan.

In hoofdstuk 4 gaan wij in op de scenario's voor beschut werken en de keuzes die in de scenario's worden gehanteerd ten aanzien van de dienstverlening voor de beschutte doelgroep binnen de Participatiewet.

2.5 Verbinding met dagbesteding

Er kan bij de uitvoering van beschut werken onder de Participatiewet verbinding gelegd worden met de realisatie van dagbesteding voor de doelgroep in de Wmo.

Daarnaast kan voor de doelgroep, die mogelijkwerijs in aanmerking kan komen voor het instrument beschut werken, overwogen worden om – als alternatief voor beschut werken - arbeidsmatige dagbesteding aan te bieden.

Wij richten ons in dit onderzoek op de doelgroep van de Participatiewet, dus niet de doelgroep Wmo. Wij kijken daarbij naar:

- de mogelijkheden om de huidige infrastructuur van de dagbesteding voor de doelgroep van de Participatiewet in te zetten.
- De inzet van het instrument niet-loonvormende arbeid (dagbesteding) voor de doelgroep van de Participatiewet.

Wij kijken dus niet naar de inzet van de infrastructuur van de Wsw voor de doelgroep dagbesteding of naar mogelijkheden om de doelgroep vanuit de Participatiewet en de dagbesteding samen te laten werken. Op dit moment zijn Radar (uitvoerder van dagbesteding in de regio) en WOZL oriënterend in gesprek om te verkennen op welke wijze samengewerkt kan worden ten behoeve van de doelgroep bovenkant AWBZ en onderkant Wsw. Deze verkenning kan uitmonden in een pilot om in de praktijk te ervaren welke aspecten van belang zijn voor een verder gaande operationele samenwerking. De resultaten zullen ook aan het bestuur van WOZL worden voorgelegd.

Wij noemen de plekken in de arbeidsmatige dagbesteding die door de doelgroep van de Participatiewet wordt ingevuld in dit onderzoek 'participatieplekken'.

3 WOZL: op weg naar een beschut- en een detachingsbedrijf

Wij schetsen in dit hoofdstuk de uitvoering van de Wsw bij WOZL en de ontwikkeling die daar al in gang zijn gezet. Wij vergelijken daarbij de cijfers van WOZL op een aantal punten met landelijke cijfers.

3.1 De Wsw-uitvoering op dit moment

Organisatie

De uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening is een taak die door de Parkstad-gemeenten met nog drie andere gemeenten is belegd bij de Gemeenschappelijke Regeling WOZL. De portefeuillehouders van de in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) deelnemende gemeenten vormen het Algemeen Bestuur van de GR WOZL.

De daadwerkelijke uitvoering van de Sociale Werkvoorziening is door de GR belegd in een aantal uitvoeringsorganisaties. Hiervan is WOZL BV de belangrijkste. WOZL BV is een 100% deelneming van de GR WOZL. Onder WOZL BV is een aantal BV's gehangen.

In Beschut OZL BV gaat het om industriële werkzaamheden, vrijwel uitsluitend montage- en verpakkingsactiviteiten. Deze worden op drie locaties uitgevoerd. Door recente vervreemdingen (o.a. Post OZL BV en de Commercieel Groen Activiteiten van Groen OZL BV) is het werk dat op locatie wordt uitgevoerd beperkt tot Groen OZL BV.

Verder is er het bedrijfsonderdeel Detachering OZL BV. Deze organisatie detacheert medewerkers met een Wsw-indicatie bij reguliere werkgevers, zowel individueel als groepsgewijs¹⁰. De detacheringen vinden plaats in zowel de publieke als de private sector. Bij de groepsdetacheringen werkt een groep Wsw-medewerkers onder leiding van een leidinggevende van WOZL op de locatie van de klant. Het gaat in de meeste gevallen om grote groepen bij een beperkt aantal grote opdrachtgevers. Hieronder is bijvoorbeeld een opdrachtgever in de schoonmaakbranche waar ruim 400 fte gedetacheerd is.

Een klein deel van de uitvoering van de Wsw is belegd bij derden. Het gaat om beschutte werkplekken voor medewerkers met een psychiatrische achtergrond of met een gedragsprobleem en om een begeleidingsorganisatie voor Begeleid Werken.

Financieel

De gemeenten ontvangen van het Rijk voor elke Wsw-plaats een subsidie. Deze subsidie is echter op de meeste plaatsen in Nederland niet dekkend. Gemiddeld leggen gemeenten in Nederland 1.500 euro per Arbeidsjaar¹¹ bij. Bij WOZL is het financiële tekort per Wsw Arbeidsjaar in het jaar 2013 ongeveer gelijk aan het landelijk gemiddelde.¹²

¹⁰ Een deel van de groepsdetacheringen is tot en met het jaar 2014 nog ondergebracht bij Beschut OZL BV, maar zal in 2015 overgeheveld worden naar Detachering OZL BV.

¹¹ Een Arbeidsjaar (AJ) is een voltijds arbeidsplaats waarbij 1 fte ernstig gehandicapte (een zeer beperkt deel van de Wsw-medewerkers) voor 1,25 AJ is.

¹² Dit is exclusief de gemeentelijke bijdrage voor transitiekosten.

De opbouw van het tekort wijkt wel af van het landelijk gemiddelde. Er is sprake van relatief hoge lonen voor de Wsw-medewerkers: deze liggen hoger dan landelijk gemiddeld. Deze kosten zijn naar de toekomst toe slecht te beïnvloeden doordat er vanaf 1 januari geen instroom in de Wsw meer is. De loonkosten en arbeidsvoorwaarden van het zittende bestand liggen voor een belangrijk deel vast in de Wsw cao.

De hogere loonkosten worden gecompenseerd doordat de kosten voor begeleiding en voor staftaken relatief laag zijn. Dit komt omdat veel functies die in andere SW-bedrijven veelal regulier worden ingevuld, bij WOZL vervuld worden door Wsw-medewerkers.¹³

De omzet die per Wsw-medewerker gerealiseerd wordt is aan de lage kant, maar de materiële kosten zijn dat ook.

Hieronder kijken we naar de financiële resultaten van de BV's die onderwerp van dit onderzoek zijn.

Beschut OZL BV financieel

Bij de meeste SW-bedrijven is het financiële resultaat op beschut werken negatief. Dit is ook het geval bij WOZL. Bij Beschut OZL BV werken veelal de medewerkers met een lage arbeidsprestatie en zijn de kosten voor begeleiding en voor de infrastructuur het hoogst.

In de volgende tabel wordt het begrote totaalresultaat en het resultaat per fte Wsw weergegeven, gesplitst in een bedrijfs- en subsidieresultaat.¹⁴

Tabel 3.1. Kengetallen Beschut OZL BV, 2014

	Totaal (1250 fte)	Per fte Wsw
Bedrijfsresultaat	€ 2.297.000-	€ 1.842-
Subsidieresultaat	€ 5.713.000-	€ 4.581-
Exploitatieresultaat	€ 8.010.000-	€ 6.423-

Bron: berekening op basis van Begroting WOZL 2014

Zoals hierboven is aangegeven is het aantal reguliere medewerkers dat ingezet wordt voor begeleiding en staftaken binnen WOZL laag. Dit beïnvloedt het exploitatieresultaat in positieve zin. Als wij de cijfers corrigeren voor een 'normaal' aantal reguliere medewerkers, dan is het resultaat van Beschut OZL BV nog steeds in lijn met de landelijke cijfers. De opbouw wijkt wel af: het bedrijfsresultaat is beter dan gemiddeld, het subsidieresultaat is daarentegen slechter dan gemiddeld door de hoge Wsw-lonen. De beïnvloedingsmogelijkheden voor verbetering van het financiële resultaat zijn daardoor beperkt. De loonkosten zijn immers moeilijk te beïnvloeden.

¹³ Overigens wordt een deel van die hogere loonkosten Wsw verklaard doordat de SW-medewerkers die werken op functies die normaal regulier ingevuld worden, gelet op de zwaarte van de functie relatief hoge lonen ontvangen.

¹⁴ Het subsidieresultaat geeft aan in hoeverre de Rijkssubsidie de lonen voor de Wsw-medewerkers dekt. Het bedrijfsresultaat geeft aan in hoeverre de kosten voor begeleiding, staf en infrastructuur terugverdiend worden met de omzet.

Detachering OZL BV

Het begrote financiële resultaat voor Detachering OZL BV voor 2014 is als volgt:

Tabel 3.2. Kengetallen Detachering OZL BV, 2014

begroting 2014	Totaal (1525 fte)	Per fte Wsw
Bedrijfsresultaat	€ 13.067.000	€ 8.563
Subsidieresultaat	€ 11.231.000-	€ 7.360-
Exploitatieresultaat	€ 1.836.000	€ 1.203

Bron: berekening op basis van Begroting WOZL 2014

Ook hier volgt het begrote exploitatieresultaat het landelijk gemiddelde, maar zijn de loonkosten Wsw erg hoog. Bij zowel beschut en detacheringen kan overigens de vraag gesteld worden of de lonen een uitdrukking zijn van een gemiddeld hogere arbeidscapaciteit. Er wordt immers functieloon betaald. Als het zo is dat de arbeidscapaciteit gemiddeld hoger is dan in het land, dan is de omzet aan de lage kant. Zowel bij WOZL als bij de gemeente bestaat de indruk dat de omzet per Wsw-fte bij met name Detachering OZL BV nog verhoogd zou kunnen worden.

Overhead

In het bedrijfsresultaat van Beschut OZL BV en Detachering OZL BV is ook een doorbelasting van de overhead van WOZL meegerekend. In 2014 is dit voor beide bedrijfsonderdelen 1,5 miljoen euro per jaar. Het is daarom zinvol deze kosten in dit onderzoek te bezien.

De overhead van WOZL (WOZL Ondersteuning BV) bestaat uit:

- HRM, inclusief de personeelsadministratie
- Financiën, inclusief (salaris)administratie en Control
- Algemeen management (directie) en secretariaat.
- Facilitaire zaken als catering, technische dienst en dergelijke

In WOZL Ondersteuning BV zijn 140 fte Wsw-personeel werkzaam en 33 fte regulier personeel. Tweederde van het Wsw-personeel werkt bij Facilitaire Zaken. Na aftrek van de dekking van de Wsw-lonen door de Rijkssubsidie Wsw wordt € 3,9 miljoen aan kosten aan de BV doorbelast. De facilitaire kosten betreffen met name Wsw-lonen die voor een belangrijk deel gedekt worden vanuit de Rijkssubsidie. Het grootste deel van de kosten die niet gedekt worden vanuit de Rijssubsidie liggen bij de andere drie categorieën: HRM, Financiën, Management.

Voor zover wij kunnen beoordelen is de bezetting van deze drie categorieën:

- Van HRM voor wat betreft personeelsconsulenten gemiddeld, voor de overige onderdelen van HRM is de bezetting (te) ruim (bij WOZL is een reductie reeds in gang gezet).
- Bij de financiële administratie is een lager aantal fte werkzaam dan bij veel SW-bedrijven gebruikelijk is.
- Van de overige functies hebben wij geen aanleiding te denken dat deze ruim zijn.
- In zijn algemeenheid is, zoals wij eerder opmerkten, het aandeel reguliere medewerkers in totaliteit laag.

Conclusie van ons indicatieve onderzoek is dat er geen reden is om aan te nemen dat er veel op de overhead bezuinigd kan worden. WOZL geeft zelf ook aan de bezetting als mager te ervaren (op HRM na).

Beleid

De volgende doelstellingen staan centraal in het bedrijfsplan van WOZL:

1. Kanteling van productiegerichte organisatie naar een organisatie met als focus mensontwikkeling.
2. Afbouwen risicovolle en/of kapitaalintensieve ondernemingen.

Een uitvloeisel van deze uitgangspunten is onder andere een op dit moment lopende screening van 1.000 Wsw-medewerkers van Beschut OZL BV op doorstroommogelijkheden naar een detacheringsplek. In oktober zal WOZL aan het bestuur de resultaten van deze screening voorleggen en zal er een plan worden gemaakt hoe een mogelijke verschuiving van Wsw-medewerkers naar detacheringen gerealiseerd kan worden. De mogelijke effecten van deze verschuiving zijn niet meegenomen in ons onderzoek.

Ook heeft WOZL recent een aantal activiteiten vervreemd en zullen nog de Publiek Groen activiteiten nog terug geheveld worden naar de betreffende gemeenten. De vervreemde bedrijfsonderdelen zullen geen onderdeel van WOZL meer zijn. De medewerkers die in deze vervreemde bedrijfsonderdelen werken, vallen na vervreemding onder Detachering OZL BV, wat daarmee dus sterk groeit. De Wsw-medewerkers zijn dan gedetacheerd bij de werkgever die de werkzaamheden overneemt.

3.2 Verwachte situatie na afronding van reeds ingezet beleid

In 2015 dienen de vervreemdingen te zijn gerealiseerd. Ook zal er nog een administratieve verschuiving plaatsvinden van een aantal groepsdetacheringen die tot nu toe bij Beschut OZL BV ondergebracht zijn, naar Detachering OZL BV. Na realisatie van de vervreemdingen kent WOZL nog twee productie-BV's: Beschut en Detachering.¹⁵

Daar waar de bedrijfsonderdelen Beschut en Detachering in het verleden ongeveer even groot waren, zal in 2015 Beschut OZL BV nog ongeveer 950 fte aan Wsw-medewerkers hebben, Detachering OZL BV 2.150 fte Wsw. Het aantal fte Wsw bij Beschut OZL BV aantal daalt door uitstroom naar 715 fte in 2020.¹⁶ Daarbovenop komt nog het effect van het project waar de medewerkers Beschut worden gescreend op ontwikkelmogelijkheden. Een eerste inschatting is dat nog eens 300 Wsw-medewerkers kunnen doorstromen naar een detachering.¹⁷ Dit zou het aantal medewerkers bij Beschut OZL BV nog verder verlagen dan in onderstaande tabel is weergegeven.

Tabel 3.3. Ontwikkeling aantal fte Wsw 2014-2020

	2014	2015	2020
Beschut OZL BV	1.250	950	715
Detachering OZL BV	1.525	2.150	1.650

Bron: inschatting Iroko in overleg met WOZL

Zoals hierboven aangegeven veranderen de verhoudingen tussen de twee bedrijfsonderdelen in 2015 door verplaatsingen en vervreemdingen (Groen OZL BV en Post OZL BV). Bij Detachering OZL BV neemt het aantal Wsw-ers hierdoor

¹⁵ Naast deze twee productie BV's bestaat dan ook nog de OZL Ondersteuning BV. Ook hier is zoals eerder besproken nog 140 fte aan Wsw-ers werkzaam. Dit bedrijfsonderdeel blijft in deze paragraaf buiten beschouwing aangezien het onderzoek primair gericht is op de organisatie van beschut werk en de detacheringen.

¹⁶ Wij gaan uit van een uitstroom van ongeveer 6% per jaar (detacheringen iets lager). Dit is uitstroom door pensioen, maar ook vanwege andere redenen. Het laatste op basis van historische gegevens. WOZL neemt in haar eigen meerjarenbegroting alleen de (zekere) uitstroom door pensioen mee.

¹⁷ Het werkelijke aantal wordt in oktober bekend.

sterk toe. Na 2015 daalt bij beide bedrijfsonderdelen het aantal Wsw-ers door natuurlijk verloop.

3.3 Financiële gevolgen instroomstop Wsw

Per 1 januari 2015 vindt er geen instroom meer plaats in de Wsw. Hierdoor zal het aantal Wsw-medewerkers gaan dalen. Het Rijk past de vergoeding voor de uitvoering van de Wsw aan op het lagere aantal Wsw-medewerkers (in het ongedeelde Participatiebudget). Daarboven komt nog de verlaging van de fictieve vergoeding per arbeidsjaar: van ongeveer 26.000 euro per arbeidsjaar, in stappen van 500 euro per jaar naar ongeveer 22.700 euro vanaf 2020. Omdat de loonkosten per Wsw-medewerker erg hoog zijn, is de uitstroom van de Wsw-medewerkers gunstig voor de exploitatie.

Ook de omzet zal dalen. Deze inkomstendaling moet gecompenseerd worden door kostenverlaging. Echter: een deel van de kosten van WOZL zullen minder snel aangepast kunnen worden dan dat de inkomsten dalen. Sommige kosten kunnen slechts schoksgewijs afgebouwd worden: een productieruimte kan pas worden afgestoten als een hele groep uitgestroomd is. Ook zijn er taken die niet direct reageren op minder volume, bijvoorbeeld bepaalde staftaken en overhead. Er treden dus frictiekosten op¹⁸.

Wij hebben in overleg met WOZL de volgende aannames gedaan ten aanzien van de hoogte van de frictiekosten.

- De materiële kosten kunnen in 5 jaar, met 20% per jaar, afgebouwd worden. Dit gaat om huur van gebouwen, machines en installaties, verzekeringen enz. Sommige kosten zullen erg snel afgebouwd kunnen worden, voor andere kosten zal het langer duren om die af te bouwen. Het feit dat de huisvesting door WOZL wordt gehuurd is voordelig voor de frictiekosten.
- Ten aanzien van de personele kosten van regulier personeel gaan wij er van uit dat 1 jaar na wegvallen van de dekking, de kosten feitelijk afgebouwd zijn. Dit komt door (natuurlijk) verloop. Wellicht moeten er in sommige gevallen incidentele (eenmalige) kosten worden gemaakt.¹⁹ Door het relatief lage aantal reguliere medewerkers, zijn de frictiekosten ook relatief laag.
- De overhead kan na 2 jaar voor 50% afgebouwd worden. De overhead is minder direct afhankelijk van het aantal Wsw-medewerkers. Bijvoorbeeld de formatie van de directie/secretariaat reageert niet (recht evenredig) op veranderingen in het aantal Wsw-medewerkers.

Onderstaande tabel geeft de hoogte van de frictiekosten aan in het jaar 2020. Hiermee is het effect op de exploitatie van WOZL in 2020 zichtbaar.

Tabel 3.4. Frictiekosten in 2020

	Gewenste kostenreductie	Realiseerbare kostenreductie	Frictiekosten
Beschut OZL BV	1.900.000	970.000	930.000
Detachering OZL BV	1.350.000	650.000	700.000

Bron: Inschatting Iroko in overleg met WOZL

De gewenste kostenreductie is de afname van kosten in 2020 die wenselijk zou zijn vanwege de uitstroom van Wsw-medewerkers. De realiseerbare

¹⁸ Wij onderscheiden frictiekosten van eenmalige kosten. Wij verstaan onder frictiekosten de kosten die ontstaan doordat de reguliere exploitatiekosten niet snel genoeg kunnen worden aangepast.

Eenmalige kosten zijn incidentele, niet-reguliere kosten zoals de kosten voor afvloeiing van personeel.
¹⁹ Zie hoofdstuk 6: eenmalige kosten.

kostenreductie is dat deel wat op basis van de boven de tabel weergegeven aannames mogelijk is. Het verschil tussen de gewenste en de realiseerbare kostenreductie zijn de frictiekosten die in het betreffende jaar optreden. Deze frictiekosten komen bovenop de kosten die hoofdstuk 1, bij tabel 2.2. genoemd zijn. Doordat de uitstroom met ingang van 2015 ingaat en nog vele jaren na 2020 doorloopt zijn er in de gehele periode frictiekosten. De totale frictiekosten voor de periode 2015-2020 bedragen voor Beschut OZL BV € 3,7 miljoen en voor Detachering OZL BV € 2,7 miljoen.

In het volgende hoofdstuk bezien wij onder andere in hoeverre deze kosten kunnen worden voorkomen bij de keuze van een scenario.

4 Vier scenario's voor de uitvoering van beschut werken

Doel van het onderzoek is om scenario's uit te werken voor de toekomst van de Wsw en de uitvoering van de Participatiewet. In dit hoofdstuk zullen wij de scenario's voor wat betreft beschut werken (Wsw beschut en beschut werken onder de Participatiewet) introduceren en beschrijven. In hoofdstuk 5 gebeurt ditzelfde voor detacheringen.

4.1 Inleiding

Afbakening

Het gaat in de scenario's over de doelgroepen van de Wsw en van de Participatiewet. Belangrijkste vraag in de scenario's is of de gemeente al dan niet beschut werken onder de Participatiewet of een participatieplek (arbeidsmatige dagbesteding) aanbiedt.

Een tweede afbakening geldt ten aanzien van de taken rond de verschillende instrumenten. De gemeenten hebben als uitgangspunt (op termijn) het casemanagement van alle inwoners van de eigen gemeente wil voeren, dus ook voor de Wsw. Echter, de gemeenten staan de komende jaren voor een groot aantal uitdagingen. Daarom nemen wij aan dat de gemeenten de komende vijf jaar het casemanagement voor de Wsw bij de uitvoerder van de Wsw laten. Wel dient er afstemming te zijn tussen de uitvoering van het casemanagement van de Wsw uitvoerde en die van de gemeenten. Dit is nodig om er voor te zorgen dat het casemanagement niet verschillend wordt uitgevoerd. Hierdoor zou de integratie op termijn lastig kunnen zijn. Verder vatten wij het voeren van de administraties en het formele werkgeverschap op als technische zaken, die volgend zijn op gewenst beleid.

Aanname

Wij gaan er bij de inschatting van de financiële effecten van de scenario's van uit dat er in de regio Parkstad conform de landelijke verwachting 1/6 van de instroom in de Participatiewet in een loonvormende beschut werkenplek wordt geplaatst, dan wel op een niet-loonvormende participatieplek. Zoals wij in paragraaf 2.4. zagen, kan de gemeente er ook voor kiezen om geen enkele voorziening of instrument aan te bieden. Uitgangspunt in het onderzoek is dat gemeenten dit vooralsnog onwenselijk vinden.

Kosten van beschutte werkplekken en van participatieplekken

Wij hebben voor dit onderzoek een inschatting gemaakt van prijzen voor beschutte werkplekken en niet-loonvormende participatieplekken, gebaseerd op de huidige prijsstellingen voor de Wsw en dagbesteding. Voor participatieplekken zijn de huidige kosten voor dagbesteding als basis genomen, voor beschut werken onder de Participatiewet is als basis uitgegaan van de kostprijs van Wsw beschut. Wat de werkelijke kosten zullen zijn voor een werkplek beschut werken en een participatieplek onder de Participatiewet, zal bekend zijn op het moment dat concreet aan de aanbieders gevraagd wordt om een aanbidding te doen. Wij gaan bij de inschatting uit van de integrale kostprijs.²⁰

²⁰ Weliswaar zal het in de praktijk voor gaan komen dat partijen vanwege markttechnische overwegingen hun dienstverlening voor een marginale kostprijs, of misschien nog voor een lagere prijs, aan gaan bieden. Dit is echter op de langere termijn een onhoudbare situatie.

In tabel 4.1. zetten we drie mogelijkheden voor de invulling van dienstverlening aan de beschutte doelgroep naast elkaar. Behalve de eerder besproken invulling langs de lijnen van de huidige uitvoering Wsw Beschut of (arbeidsmatige) dagbesteding hebben we ook de mogelijkheid van invulling langs de lijn van gemeentelijke activeringstrajecten in de vergelijking opgenomen.

Tabel 4.1. Verschillen Wsw Beschut, Arbeidsmatige Dagbesteding en Gemeentelijke projecten

	Wsw Beschut	Arbeidsmatige Dagbesteding	Gemeentelijke projecten
Productie	Gericht op langdurig werk, monostromen, groot volume	Gericht op kleinschalig, wisselend werk	Nauwelijks, additioneel werk
Doelstelling	Productie	Zorg	Activering
Leiding	Grotere groepen, zeer weinig regulier personeel voor begeleiding (wel Wsw personeel in begeleiding)	Kleinere groepen met intensieve begeleiding, veel regulier personeel	Geen specifieke leiding vanwege additionaliteit van werk
Brutomarge per fte	Ongeveer 4.000 euro	Ongeveer 2.000 euro	Nauwelijks of geen
Kosten per werkplek (exclusief Wsw-loonkosten)	Ongeveer 8.000 euro	Ongeveer 13.000 euro	Integrale kostprijs onbekend, marginale kostprijs 2.000 – 5.000 euro

Uit de tabel komt naar voren dat de kosten per werkplek momenteel zeer verschillend zijn. De verschillende aanbieders leveren op dit moment dan ook een verschillende dienst. Het is mogelijk dat de huidige aanbieders in staat zijn om een andere dienst aan te bieden, bijvoorbeeld dat een aanbieder van dagbesteding een dienst gaat uitvoeren die meer lijkt op wat Beschut OZL BV nu doet. Dit vereist aanpassingen die tijd kosten. Wij hebben de mogelijkheden hiertoe niet verder onderzocht.

Hoewel de producten verschillen hebben wij ten behoeve van de financiële vergelijking een aantal aannames gedaan:

- De eerste is dat cliënten parttime worden geplaatst: gemiddeld voor 90% van een voltijdsplaats.
- Ten aanzien van de *kosten voor uitkering en loon* (inkomen) zijn voor participatieplekken de uitkeringskosten van belang (gemiddeld 15.000 euro per uitkering) en voor beschut werken onder de Participatiewet het wettelijk minimumloon (op basis van een 90% dienstverband: 20.500 euro).
- Ten aanzien van de *kosten minus omzet* (bedrijfsvoering) gaan we bij de omzet voor beschut werken onder de Participatiewet uit van 75% van de omzet die nu binnen OZL Beschut BV wordt gerealiseerd. Ook gaan we er van uit dat gemeenten op goedkope wijze additionele participatieplekken kunnen realiseren (alleen niet in grote aantallen).

Met deze aannames ontstaat het beeld zoals weergegeven in tabel 4.2.²¹

Tabel 4.2. Inschatting kosten beschut werken, participatieplekken o.b.v. dagbesteding en participatieplekken via gemeentelijke activeringsprojecten, per persoon per jaar

	Beschut werken onder de Participatiewet	Participatieplekken o.b.v. dagbesteding	Participatieplekken via gemeentelijke activeringsprojecten
Uitkering/loon	20.500 (loon)	15.000 (uitkering)	15.000 (uitkering)
Kosten minus omzet	4.500	9.700	5.000
Totale kosten	25.000	24.700	20.000

²¹ Let op dat dit de bedragen zijn bij een 90% dienstverband, in tabel 4.1. staat een aantal bedragen per fte weergegeven.

Bij beschut werken onder de Participatiewet, uitgevoerd door Beschut OZL BV, zijn de kosten voor inkomen hoger dan bij de participatieplekken. Dat komt omdat bij beschut werken sprake is van een dienstverband en dus van een salaris op basis van het minimumloon. De uitvoeringskosten zijn daarentegen lager. Er is sprake van een hogere omzet en lagere (begeleidings)kosten.

Per saldo zijn de totale kosten van beschut werken onder de Participatiewet en de invulling via participatieplekken o.b.v. dagbesteding vergelijkbaar. Voor participatieplekken op basis van gemeentelijke activeringsprojecten geldt dat de ingeschatte kosten lager zijn, maar zoals eerder aangegeven betreft dit waarschijnlijk niet de integrale kostprijs.

Zoals eerder vermeld in dit rapport, is de dekking voor de doelgroep beschut werken vanuit het Participatiebudget 8.500 euro per plek en vanuit het inkomensdeel 14.000 euro, in totaal 22.500 euro. Met de huidige aannames is het tekort per beschut werken plaats daardoor 2.500 euro. Dat geldt ook wanneer er gekozen wordt voor Participatieplekken op basis van dagbesteding.

De scenario's die wij in de volgende paragraaf gaan bespreken, verschillen in de inzet van de hierboven weergegeven instrumenten. Omdat beschut werken en participatieplekken vergelijkbare kosten hebben en de dekking vanuit het Participatiebudget en het Inkomensdeel ook (en de plaatsing op gemeentelijke projecten beperkt is) verschillen de scenario's voor wat betreft de kosten voor de gemeenten niet financieel van elkaar.

De keuze voor de scenario's hangt dus vooral af van de beleidsvisie die de gemeenten hebben.

De keuzes die – min of meer in deze volgorde – gemaakt moeten worden zijn:

- Wil de gemeente loonvormende arbeid aanbieden voor de beschutte doelgroep of niet?
- Wil de gemeente het gekozen instrument lokaal of regionaal regelen?
- Hoe wordt de dekking van de kosten geregeld?

Op bovenstaande vragen komen wij in hoofdstuk 7 bij de conclusies en adviezen terug.

In de volgende paragraaf worden vier scenario's uitgewerkt voor de uitvoering van beschut werken. Daarbij zal naar voren komen dat de keuze van het scenario mede afhangt van de keuze op bovengenoemde vragen.

4.2 De scenario's

Bij de keuze van de scenario's zijn drie reeds in de onderzoeksaanvraag genoemde scenario's het vertrekpunt geweest. Wij hebben de dekkendheid van de scenario's beoordeeld aan de hand van de volgende dimensies:

- lokaal versus regionaal: taken kunnen door de gemeente zelf of in samenwerking met de regio uitgevoerd worden;
- specialiseren versus combineren: de gemeenten kunnen bij de keuze van de uitvoeringsorganisatie(s) kiezen voor gespecialiseerde partijen, of juist het voordeel zien van aanbieders die meerdere producten of diensten aanbieden;
- 1 partij versus meerdere partijen: gemeenten kunnen kiezen voor de eenvoud van één partij per dienst. Of, bijvoorbeeld vanwege risicospreiding kiezen voor meerdere partijen per dienst;

- Publiek versus privaat: gemeenten kunnen vanwege het makkelijker kunnen sturen kiezen voor een publieke uitvoering, of bijvoorbeeld vanwege risicoverkleining de uitvoering willen uitbesteden.

Op basis van de bovenstaande dimensies is één scenario toegevoegd (scenario 4).

In tabel 4.3. vatten we de scenario's kort samen. Vervolgens volgt een uitgebreidere beschrijving per scenario.

Tabel 4.3. Schematische weergave van de scenario's beschut

Scen.	Beschut OZL BV:	Gemeente
1	Alle Wsw Beschut	Alle beschut werken onder de Participatiewet + Alle participatieplekken
2	Alle Wsw Beschut + Deel beschut werken onder de Participatiewet (vaste omvang)	Deel beschut werken onder de Participatiewet + Alle participatieplekken
3	Alle Wsw Beschut + Deel beschut werken onder de Participatiewet + Deel participatieplekken	Deel beschut werken onder de Participatiewet + Deel participatieplekken
4	Deel Wsw Beschut + klein deel beschut werken onder de Participatiewet	Deel Wsw Beschut + Groot deel beschut werken onder de Participatiewet + Alle participatieplekken

Voor wat betreft de uitvoering van *Wsw Beschut* verschillen de scenario's 1 t/m 3 niet van elkaar. In scenario 1 t/m 3 blijft Wsw Beschut volledig door Beschut OZL BV uitgevoerd worden. Ook het casemanagement op de Wsw-ers beschut blijft scenario 1 t/m 3 (voorlopig, d.w.z. de eerste vijf jaar) bij Beschut OZL BV. In een verdere toekomst (als het aantal Wsw-ers bij Beschut OZL BV veel kleiner is geworden) zal het casemanagement op de Wsw-ers wel overgaan naar de gemeente. In scenario 4 is er wel direct een wijziging t.a.v. het casemanagement. In scenario wordt een deel van de Wsw Beschut door gemeenten uitgevoerd.

De scenario's verschillen met name in de mate waarin aan Beschut OZL BV gevraagd wordt beschut werken onder de Participatiewet en/of participatieplekken uit te voeren.²² In scenario 1 krijgt Beschut OZL BV hierin geen enkele rol. In de andere scenario's wel:

- In scenario 2, 3 en 4 voert Beschut OZL BV naast de Wsw ook een deel van beschut werken onder de Participatiewet uit
- In scenario 3 voert Beschut OZL BV bovenop wat in scenario 2 is genoemd, ook een deel van de participatieplekken uit.

Voor alle scenario's geldt dat Beschut OZL BV altijd maar één van de uitvoerders van beschut werken onder de Participatiewet is, nooit de *exclusieve* uitvoerder. In alle scenario's is er daardoor ruimte voor maatwerk en sturing van de gemeente op de plaatsing van cliënten bij Beschut OZL BV of een andere partij.

²² In de scenario's wordt gewerkt vanuit de aanname dat werkgevers maar heel beperkt bereid zullen zijn medewerkers in een beschutte werkplek in dienst te nemen. Dit is immers binnen de Participatiewet de belangrijkste reden voor het ontwikkelen van de voorziening beschut werken.

Scenario 1: Beschut OZL BV voert alleen Wsw uit

Beschut OZL BV voert alleen de Wsw Beschut uit. De gemeenten regelen lokaal beschut werken onder de Participatiewet en participatieplekken. Wij nemen aan dat in dit scenario er minder loonvormende arbeid zal zijn (beschut werken onder de Participatiewet) en meer niet-loonvormend (participatieplekken). Gemeenten zullen namelijk makkelijker additioneel, onbetaald werken kunnen realiseren in buurtprojecten en dergelijke dan betaalde arbeid. Zoals wij in tabel 2.5. zagen, gaat het om een instroom van 40 personen per jaar. In dit scenario worden deze cliënten door de gemeente zelf geplaatst.

Doordat Beschut OZL BV alleen de Wsw blijft doen, en de Wsw telkens kleiner wordt, is er sprake van een sterfhuus. Financieel betekent het dat de frictiekosten, zoals in paragraaf 3.3. toegelicht, volledig zullen optreden.

Voordeel van dit scenario is maximale vrijheid voor de gemeenten, waardoor op lokaal niveau de zaken maximaal afgestemd kunnen worden. Anderzijds zijn de mogelijkheden voor de doelgroep beperkt tot de lokale mogelijkheden. De regionale afstemming over de plaatsing van de beschutte doelgroep van de Participatiewet is lastiger te realiseren dan in de andere scenario's.

Scenario 2: Beschut OZL BV realiseert ook beschut werken vanuit de Participatiewet

In dit scenario voert Beschut OZL BV naast de Wsw ook een belangrijk deel (aanneeme: 60%) van beschut werken onder de Participatiewet uit. Een deel van de infrastructuur van Beschut OZL BV wordt hiermee in stand gehouden. Met de instandhouding van Beschut OZL BV hebben gemeenten de beschikking over een regionale voorziening. Dit geeft meer mogelijkheden in werksoorten, regionale marktwerking en dergelijke. Deze voorziening geeft ook eenvoudigere mogelijkheden tot loonvormende arbeid (Beschut werken onder de Participatiewet). Dit instrument wordt in dit scenario dan ook vaker toegepast.

Voor Beschut OZL BV betekent dit scenario dat vrijvallende werkplekken die ontstaan door uitstroom van Wsw-ers deels weer ingevuld worden. Het gaat in 2020 om ruim 130 personen. Daarom treden niet alle frictiekosten op. Van de 0,9 miljoen frictiekosten in 2020, wordt 0,4 miljoen voorkomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de totale besparing van de frictiekosten hoger is dan 0,4 miljoen. Dit is immers een jaarbedrag voor 2020; de jaren daarvoor en daarna is er ook sprake van voorkoming van frictiekosten. In de periode 2015-2020 gaat het, met de huidige aannames, om een totale besparing van 1,6 miljoen van de 3,7 miljoen.

Gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de infrastructuur. Daarop moet de financiële afrekensystematiek op aangepast worden. In de Wsw werden immers alle Wsw-geïndiceerden naar Beschut OZL BV doorwezen. Bij de nieuwe doelgroep hangt dit af van het beleid van de gemeente.

Gemeenten regelen voor de rest van de doelgroep beschut werken (aanneeme: 40%) een alternatief buiten Beschut OZL BV. Dit kan in beperkte mate in gemeentelijke activeringsprojecten. Voor het overige worden alternatieve aanbieders gezocht.

Scenario 3: Beschut OZL BV realiseert ook participatieplekken

Dit scenario is voor Beschut OZL BV een uitbreiding van scenario 2: Beschut OZL BV voert ook een deel van de participatieplekken uit. Voor Beschut OZL BV is dit een (deels) andersoortige taak dan de Wsw en beschut werken onder de

Participatiewet. Er is immers geen sprake van een arbeidsrelatie met wederzijdse rechten en verplichtingen. Dit vraagt waarschijnlijk aanpassingen in de organisatie en mogelijk ook investeringen.

In scenario 3 zijn de mogelijkheden voor synergie bij de uitvoering van de delen van de Participatiewet op regionaal niveau groter dan in scenario 1 en 2. Daar staat tegenover dat lokale combinaties wellicht minder makkelijk gelegd worden.

In scenario 3 wordt zoals in scenario 2 ongeveer 60% van de doelgroep het instrument beschut werken bij Beschut OZL BV ingezet. In dit scenario bedient Beschut OZL BV 20% van de doelgroep via een participatieplek. Het restant (20%) wordt door de gemeenten op een andere wijze dan via Beschut OZL BV georganiseerd.

Het financieel voordeel van de herinvulling van een Wsw-werkplek als Participatieplek is kleiner dan bij beschut werken in de Participatiewet. Een Participatieplek is een andersoortige voorziening is dan een plaats voor iemand die loonvormend werkt. Daarom is de passendheid van de vrijvallende Wsw-werkplek voor een participatieplek lager en het financiële voordeel daarmee kleiner.

Het aantal personen dat in 2020 bij Beschut OZL BV geactiveerd wordt via een participatieplek is in scenario 3 ruim 40 personen. Dit levert naar schatting een extra financieel voordeel op van € 0,1 miljoen aan voorkomen frictiekosten in 2020. In dit scenario worden immers nog meer vrijvallende Wsw-werkplekken weer ingevuld. Voor de periode van 2015-2020 is de inschatting dat het gaat het om een totale besparing van 2 miljoen van de 3,7 miljoen potentiële frictiekosten.

Scenario 4: Beschut OZL BV voert een deel van WSW en van beschut werken onder de Participatiewet uit.

Scenario 4 is een andersoortig scenario omdat een deel van de uitvoering van de WSW door de gemeenten zelf wordt uitgevoerd. Beschut OZL BV wordt specifiek een organisatie voor industriële werkzaamheden voor Wsw en beschut werken onder de Participatiewet. Het gaat om industriële werkzaamheden, omdat die minder goed door de gemeenten zelf te regelen zijn. De rest van de Wsw en beschut werken onder de Participatiewet wordt door de gemeenten zelf georganiseerd, door plaatsing bij werkgevers, inkoop elders en/of door een combinatie te maken met dagbesteding of door gemeentelijke activeringsprojecten. Een deel van de Wsw-medewerkers zal dus niet meer werkzaam zijn bij Beschut OZL BV, maar bij verschillende gemeenten. Overigens kunnen de overgeplaatste Wsw-medewerker bij de GR WOZL in dienst blijven, maar dit is niet noodzakelijk.

In de minimale beschutte voorziening die OZL Beschut dan is, werken dus Wsw-medewerkers en wordt een deel van de doelgroep beschut werken onder de Participatiewet tewerk gesteld. Stel dat 1/3 van de medewerkers bij gemeenten gaat werken en 1/3 van beschut werken onder de Participatiewet bij Beschut OZL BV gaat werken, kan gedacht worden aan een organisatie van een kleine 600 fte in 2020.

In dit scenario worden de frictiekosten hoger dan in paragraaf 3.3. is genoemd. Met dezelfde rekensystematiek als voor scenario 2 en 3 levert dit in 2020 voor 725.000 euro aan extra frictiekosten op. In scenario 4 is er echter sprake van een eenmalige overheveling van een groep personen op een bepaald moment. De feitelijke frictiekosten hangen sterk samen met een nog te ontwikkelen plan om deze overheveling te realiseren.

Ook kunnen er andere financiële effecten optreden. Zo zou het bijvoorbeeld denkbaar zijn dat de kostprijs van de nieuw werkplek lager of hoger is dan de kostprijs van de werkplek die voorheen bij Beschut OZL BV was. Deze kunnen zowel positief als negatief zijn. Eerst zal concreet uitgewerkt zou moeten worden welke medewerkers overgaan, welke activiteiten gestaakt worden, voordat de effecten op omzet en kosten duidelijk worden.

Het financiële risico dat op de infrastructuur van Beschut OZL BV wordt gelopen, wordt in dit scenario verkleind. Ook is er de kans dat de kosten voor de groep die naar de gemeenten overgaan, lager bij de gemeente zijn dan in de infrastructuur van Beschut OZL BV. Verder is een potentieel voordeel dat de gemeente een meer directere bemoeienis krijgt met de Wsw-medewerkers die nu 'op afstand' bij Beschut OZL BV werken.

5 Vijf scenario's voor de uitvoering van Detacheren Wsw

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de scenario's voor beschut werken uiteengezet. In dit hoofdstuk gaan we in op de scenario's voor detacheren. In de scenario's rond detacheren gaat het alleen om de doelgroep van de Wsw.

Er zijn twee typen detacheringen: individuele detacheringen en groepsdetacheringen:

- Een *individuele detachering* bestaat uit de 'levering' van één of meerdere medewerkers. Deze medewerker(s) werken onder leiding van de inlener.
- Een *groepsdetachering* betreft de detachering van een grotere groep Wsw-medewerkers waarbij de directe leiding wordt gegeven door medewerkers van WOZL. Dit maakt dat bij groepsdetacheringen – naast het leveren van mensen – ook tussen inlener en WOZL productieafspraken kunnen worden gemaakt. De groepsdetacheringen zijn in 2015 naar verwachting ongeveer 60% van de detacheringen (ruim 1.250 fte).

In de scenario's wordt het onderscheid gemaakt tussen individuele- en groepsdetacheringen. In het ene scenario worden alleen de individuele detacheringen anders georganiseerd, in een ander scenario ook de groepsdetacheringen.

In tabel 5.1 vatten we de scenario's kort samen. Vervolgens volgt in paragraaf 5.2 een uitgebreidere beschrijving per scenario.

Tabel 5.1. Schematische weergave van de scenario's Detacheringen Wsw

Scen.	Individuele detacheringen	Groepsdetacheringen
1	Detachering OZL BV	Detachering OZL BV
2	Gemeenten individueel	Detachering OZL BV
3	Externe partij (aanbesteding)	Externe partij (aanbesteding)
4	Detachering OZL BV één organisatie met WSP	Detachering OZL BV één organisatie met WSP
5	Gemeenten individueel	Gemeenten individueel

5.2 De scenario's

Scenario 1: detacheringen onveranderd

Detachering OZL BV blijft in dit scenario alle Wsw detacheringen uitvoeren. Op korte termijn verandert er dus niet veel. Wel wordt er intensief samengewerkt met de gemeenten in het Werkgeversservicepunt. Het aantal Wsw-ers dat gedetacheerd kan worden neemt gestaag af, doordat er geen instroom meer plaatsvindt. Bij de groepsdetacheringen kan dit tot knelpunten leiden, bijvoorbeeld wanneer de groep niet meer voldoende bemand kan worden. De overblijvende medewerkers van groepsdetacheringen zullen daarom waarschijnlijk overgeplaatst moeten worden naar andere opdrachten om zo lang mogelijk een zo optimaal mogelijke verdeling over de groepen te behouden. De in paragraaf 3.3. genoemde frictiekosten gaan volledig optreden.

Een optie in dit scenario is om Detachering OZL BV een rol te geven bij de realisatie van de garantiebannen. Door bijvoorbeeld de begeleiding van de garantiebannen bij Detachering OZL BV te beleggen of door nieuwe instroom vanuit de Participatiewet in de groepsdetacheringen te organiseren.

Scenario 2: individuele detacheringen naar de gemeenten

Het verschil met scenario 1 is dat de gemeenten zelf – lokaal, of in ISD verband – de individuele detacheringen van hun eigen inwoners (laten) uitvoeren. De gemeenten doen in ieder geval het case- en trajectmanagement. Het organiseren van de werkplek kan uitbesteed worden of regionaal worden uitgevoerd. De huidige consultants van WOZL worden 'verdeeld' over de gemeenten.

Voor de individuele gedetacheerden kan dit scenario leiden tot wijziging van de consultant en/of wijziging van de detachingsplaats.

Een voordeel van dit scenario is dat Wsw-detacheringen binnen de gemeentelijke organisaties zelf makkelijker gerealiseerd kunnen worden. Een verder voordeel van dit scenario is dat Wsw-consulenten in de toekomst ook voor de doelgroep vanuit de Participatiewet ingezet kunnen worden. In algemene zin kan ook makkelijker de verbinding worden gelegd tussen de uitvoering van de Wsw en die van de Participatiewet.

Nadelen van dit scenario zijn:

- dat de overhead, gerelateerd aan Detachering OZL BV, binnen WOZL nog verder afgebouwd moet worden. Dit kan tot hogere frictiekosten leiden, indien deze overhead niet door de gemeenten overgenomen wordt;
- het risico bestaat dat door de reorganisatie detachingsplaatsen verloren gaan;
- de overplaatsingen tussen beschut en groepsdetachering worden organisatorisch lastiger;
- de kosten voor de uitvoering zullen waarschijnlijk eerder toenemen dan afnemen. Dit vanwege versnippering van taken.

In de scenario's waarin de individuele en/of groepsdetacheringen naar de gemeenten overgaan, is het van belang te weten waar de gedetacheerden werken en wonen. In tabel 5.2. is dit weergegeven. In de laatste kolom wordt weergegeven het percentage gedetacheerden dat in de eigen woonplaats werkt.

Tabel 5.2. Aantal gedetacheerden (individueel en groep samen) per gemeente, ultimo 2013

Gemeente	# detacheringen	% in eigen woonplaats ²³
Brunssum	161	32%
Heerlen	435	39%
Kerkrade	346	56%
Landgraaf	198	41%
Nuth	33	8%
Onderbanken	31	17%
Simpelveld	38	20%
Voerendaal	32	7%

Bron: opgave WOZL

Dit overzicht laat zien dat de consultants van de gemeenten, wanneer de gemeenten zelf de detacheringen uitvoeren, contacten moeten onderhouden met werkgevers in diverse andere gemeenten. De werkgever die meer dan één Wsw-medewerker ingeleend heeft, kan dus te maken krijgen met consultants uit

²³ De werklocatie is slechts in de helft van het aantal detacheringen administratief vastgelegd bij de gegevens van de werknemer. Het percentage is het aandeel op het aantal personen waarvan de werkplaats wel bekend is.

meerdere gemeenten. Een alternatief is dat de gedetacheerde Wsw-medewerkers overgeplaatst worden naar een detachering binnen de eigen woonplaats. Dit is echter onwenselijk: in eigen woonplaats is lang niet altijd de meest geschikte detacheringsplaats beschikbaar en 'gedwongen' overplaatsingen zijn ongewenst.

Scenario 3: Regionale aanbesteding

De uitvoering van detacheringen wordt in dit scenario, op het casemanagement na, in zijn geheel uitbesteed aan één of meerdere partijen. De Wsw medewerkers blijven in dienst van de GR, maar worden gedetacheerd bij de externe partij, die de medewerkers doorplaatst.

Het voordeel van dit scenario is dat er minder risico over de bedrijfsvoering (omzet en kosten) wordt gelopen. Ook kunnen wellicht hogere inleenvergoedingen worden gerealiseerd, waar gemeenten deels van mee kunnen profiteren.

Nadelen van dit scenario zijn dat er hogere frictiekosten ontstaan: de overhead en de formatie van consultants moet afgebouwd worden. Er bestaat daarbij natuurlijk wel de mogelijkheid dat de externe partij regulier personeel overneemt. Ook worden er risico's gelopen door het inzetten van een (commerciële) marktpartij: ongewenste overplaatsingen van Wsw-medewerkers, risico op faillissement (achterstallige betalingen aan gemeenten, herplaatsen van Wsw-medewerkers).

Ambtelijk wordt dit scenario als ongewenst gezien, omdat de (bredere) werkgeversbenadering hierdoor gevaar loopt en het casemanagement met een externe partij lastiger is.

Scenario 4: Detachering OZL BV en WSP worden één organisatie

In dit scenario wordt Detachering OZL BV één organisatie met het Werkgeversservicepunt. Dit scenario veronderstelt dus een fysieke organisatie voor het Werkgeversservicepunt, daar waar het in andere scenario's ook een netwerkorganisatie kan zijn.

Voordelen van dit scenario zijn:

- Afstemming van de werkgeversbenadering is eenvoudiger. Vrijvallende Wsw-detacheringsplakken kunnen eenvoudiger ingevuld worden vanuit de Participatiewet.
- Efficiencyvoordelen zijn mogelijk. Dit zou met name kunnen gelden voor de overhead.
- Ook effectiviteitsvoordeel is mogelijk wanneer de combinatie een hogere detacheringsvergoeding weet te organiseren.

Nadelen van dit scenario zijn:

- De doorstroom vanuit beschut naar detacheringen wordt lastiger aangezien de verbinding tussen detacheringen en beschut minder direct wordt.
- De overhead van WOZL moet nog verder afgebouwd worden. Dat leidt – indien deze overhead niet bij het WSP ingezet kan worden – tot hogere frictiekosten.
- Omdat het gaat om een behoorlijke organisatie, is het afbreukrisico voor de omzet bij een niet succesvolle reorganisatie ten opzichte van scenario 1 en 2 groter.
- Er komt een zeer grote regionale organisatie, waarbij met name kleinere gemeenten de indruk kunnen krijgen dat zij onvoldoende invloed op deze organisatie kunnen uitoefenen.

Scenario 5: Gemeenten gaan zowel individuele- als groepsdetacheringen uitvoeren

Dit is een uitbreiding van scenario 2: de gemeenten gaan in dit scenario ook de groepsdetacheringen uitvoeren. Hiermee is de grip van gemeenten op de detachering van Wsw-medewerkers maximaal en kan ook op lokaal niveau maximaal verbinding gelegd worden met de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo.

Het gaat bij groepsdetacheringen echter om een beperkt aantal werkgevers, waar grote groepen Wsw-medewerkers uit alle gemeenten door elkaar werken. De organisatie ervan is complex. Het is waarschijnlijk dat een decentrale uitvoering van de groepsdetacheringen inefficiënter zal zijn dan de huidige uitvoering bij WOZL. Een belangrijk ander nadeel is dat de het relatiebeheer met de inleners van de groepsdetacheringen en de begeleiding van de gedetacheerden in dit scenario lastiger zijn te organiseren. De inleners van de groepsdetacheringen krijgen te maken alle individuele gemeenten, in plaats van met één organisatie. Om deze redenen wordt dit scenario ambtelijk als onwenselijk beoordeeld.

6 Vergelijking van de scenario's

In de onderzoeksvraag is een aantal elementen genoemd waarop de uitgewerkte scenario's vergeleken kunnen worden. Concreet gaat het om:

1. De financiële gevolgen van de scenario's;
2. De sociale gevolgen van de scenario's;
3. De inhoudelijke gevolgen van de scenario's waaronder de aansluiting bij de regionale uitvoeringsagenda;
4. Het juridische/governance perspectief.

Wij gaan in dit hoofdstuk de elementen langs. Wij starten met het financiële perspectief. Vervolgens vergelijken we de scenario's op hun sociale gevolgen. In paragraaf 6.3 scoren we de scenario's op brederebeleidsinhoudelijke criteria, waaronder de mate waarin de oplossing aansluit bij elementen uit de regionale beleidsagenda. Tenslotte gaan we specifiek in op het juridische/governance perspectief van de scenario's.

6.1 Vergelijking o.b.v. de financiële gevolgen voor de exploitatie van WOZL

Scenario's Beschut Werken

In paragraaf 3.3. is geconcludeerd dat door de stop op de instroom in de Wsw frictiekosten ontstaan. De kosten kunnen namelijk niet snel genoeg dalen met de uitstroom van de Wsw-medewerkers. De frictiekosten kunnen deels worden voorkomen als de leegvallende Wsw-werkplekken opnieuw worden bezet vanuit de beschutte doelgroep uit de Participatiewet. Dit gebeurt in de scenario's 2 en 3.

Bij de aannames van de aantallen beschut werken en participatieplekken en van de mogelijke afbouw van kosten zoals eerder in het rapport uitgewerkt geldt het volgende overzicht:

Tabel 6.1. Financiële effect scenario's beschut werken (frictiekosten en eenmalige kosten), niveau in jaar 2020

	Frictiekosten basis	Voorkoming	Overblijvende frictiekosten	Eenmalige kosten
Scenario 1	930.000	0	930.000	Kosten voor afvloeiing regulier personeel indien niet door natuurlijke uitstroom
Scenario 2	930.000	400.000	530.000	Projectkosten (laag)
Scenario 3	930.000	500.000	430.000	Projectkosten
Scenario 4	930.000	-725.000	1.655.000	Projectkosten (hoog)

Tabel 6.1 geeft de situatie in het jaar 2020 weer. De jaren daarvoor zijn er ook al frictiekosten en de frictiekosten zijn er ook na 2020, omdat de uitstroom uit de Wsw nog jaren doorloopt.

De totalen voor de periode 2015-2020 zijn als volgt:

Tabel 6.2. Totale besparing frictiekosten in de scenario's, jaar 2020 en periode 2015-2020

	2020	2015-2020
Scenario 1	0	0
Scenario 2	400.000	1.600.000
Scenario 3	500.000	2.000.000
Scenario 4	Extra kosten	Extra kosten

Deze besparing geldt voor de exploitatie van WOZL. Deze vertaalt zich vervolgens door maar de bijdrage die de gemeenten aan WOZL moeten doen voor de uitvoering van de Wsw.

Naast de effecten voor WOZL, moeten we kijken naar de financiële effecten voor de gemeenten t.a.v. de kosten voor beschut werken onder de Participatiewet en participatieplekken. In paragraaf 4.1. kwamen we tot de conclusie dat de scenario's op dit punt geen grote verschillen vertonen. Dit omdat er, op basis van de in ons onderzoek gehanteerde veronderstellingen, per saldo geen verschillen lijken te bestaan tussen de kosten van een loonvormende werkplek Beschut Werken en niet-loonvormende participatieplek. Voor beide alternatieven geldt dat per saldo naar schatting een tekort van 2.500 euro per werkplek ontstaat.

Gemeenten geven voor beschut werken in de Participatiewet en voor participatieplekken meer geld uit, dan dat er dekking voor is in het Participatiebudget en Inkomensdeel. Indien deze werkplekken bij WOZL worden gerealiseerd ontstaat er alsnog een positief financieel effect. De bespaarde frictiekosten (zie hierboven) zijn namelijk hoger dan het bedrag dat bijgelegd moet worden op de Beschutte Werkplek/Participatieplek.

Tabel 6.3. Niet vanuit Rijk gedekte kosten voor beschut werken en participatieplekken versus bespaarde frictiekosten, per werkplek, gemiddeld voor de periode 2015-2020.

	Beschut	Participatieplek
Bespaarde frictiekosten per werkplek	4.600	3.800
Niet door Rijk gedekte kosten voor beschut werken	-2.500	-2.500
Vershil	2.100	1.300

De besparing van frictiekosten is bij een beschut werken plaats groter dan bij een participatieplaats, zoals we al in paragraaf 4.2. zagen. Dit kan een reden zijn om meer in te zetten op loonvormende werkplekken dan om werkplekken vanuit de uitkering.

Scenario's Wsw Detacheringen

Wij bezien de scenario's 1,2 en 4. Bij de beschrijving van de scenario's zijn in kwalitatieve zin al de mogelijke financiële effecten van de scenario's benoemd. De vraag is of deze mogelijke effecten ook kwantitatief gemaakt kunnen worden. De mate waarin in enig scenario financiële winst gehaald kan worden, hangt af van de mogelijkheden van het beïnvloeden van de omzet en de mogelijkheden voor het beïnvloeden van de kosten die met de uitvoering gemoeid zijn.

Omzet

Wij zagen eerder dat de omzet per fte Wsw bij OZL Detachering BV ten opzichte van andere SW-bedrijven gemiddeld te noemen is. Daarbij werd aangetekend de lonen hoger dan gemiddeld zijn. Dit kan duiden op een hogere verdien capaciteit dan die nu gerealiseerd wordt in de omzet. WOZL schat in dat er nog groeimogelijkheden liggen in de omzet per Wsw fte. Bij WOZL wordt momenteel

al meer dan in het verleden aandacht gegeven aan een juiste verhouding tussen loon en omzet.

Belangrijke vraag is in welk scenario deze mogelijke omzetverhoging kan worden gerealiseerd. Een hogere omzet zal gerealiseerd kunnen worden wanneer de organisatie de commerciële vaardigheden hiervoor in huis heeft, onnodige concurrentie wordt voorkomen, er een duidelijk meetinstrument is waarmee de arbeidscapaciteit gemeten wordt en er binnen de organisatie voldoende gestuurd wordt op het realiseren van de omzetdoelstelling.

Een regionale aanpak vergemakkelijkt het voorkomen van onnodige concurrentie en de ontwikkeling en toepassing van een eenduidig meetinstrument. In alle scenario's is er sprake van een vorm van samenwerking. Er is een risico dat in scenario 1 de coördinatie onvoldoende gerealiseerd wordt, maar dit is niet inherent aan het model. Voor scenario 2 zal worden gekozen, indien er lokaal veel mogelijkheden worden gezien om medewerkers te plaatsen. Dus ook hier is omzetsdaling niet inherent aan het scenario.

Wat het verschil kan maken zijn de commerciële vaardigheden. De detacheringen worden nu uitgevoerd door een partij die met meerdere BV's gewend is in een commerciële markt te opereren. De vraag is of een andere organisatie (gemeente, WSP) in staat is dit beter te doen. Hier zijn argumenten voor en tegen in te brengen.

Wij gaan er van uit dat mogelijke omzetverhoging in alle scenario's gerealiseerd kan worden. Daarbij moet er niet lichtvaardig over de benodigde inspanningen en de vereiste vaardigheden voor het realiseren van omzetverhoging wordt gedacht. De meerderheid van groepsdetacheringen zijn bijvoorbeeld overeenkomsten waarin de afspraken langjarig vastliggen. Het vereist goede onderhandelingsvaardigheden om daar meer uit te halen.

Het belang van de omzet op de exploitatie is groot: de omzet is in het jaar 2020 nog 15 miljoen. Een afwijking van bijvoorbeeld 5% geeft een omzetverandering van 750.000 euro op.

Kosten

Verbetering van het financiële resultaat zou ook mogelijk kunnen zijn door lagere kosten. De verwachte efficiency van de uitvoering zou in de scenario's kunnen verschillen. In scenario 2 krijgen gemeenten een (deels) nieuwe taak. In scenario 4 ontstaat er een nieuwe organisatie. De efficiency voor- of nadelen van de uitvoering in scenario 2 en 4, de scenario's waarbij de organisatie wordt aangepast, zijn moeilijk is te schatten.

Daarom bezien we de huidige uitvoering van de detachering om daarmee een de aannemelijkheid van een goedkopere uitvoering in te schatten. Bij detachering OZL BV werken veel Wsw-medewerkers als jobcoach/consulent. Dit is duidelijk goedkoper dan het werken met reguliere jobcoaches/consulenten. De eventuele vervanging van Wsw-consulenten door reguliere consulenten is scenario-onafhankelijk.

Een tweede aspect is de caseload. De caseload is momenteel 1 op 80, wat hoog is. Het is te verwachten is dat bij de gewenste verhoging van de omzet, de caseload verlaagd wordt. Maar dit is ook scenario-onafhankelijk. In scenario 2 worden de consulenten verdeeld over de gemeenten. Deze versnippering is waarschijnlijk voor de uitvoering inefficiënter.

Een tweede besparingsmogelijkheid zou theoretisch kunnen liggen in de overhead. Echter, al zou een besparing hier mogelijk zijn, dan zouden hier extra frictiekosten tegenover kunnen staan.

Het is mogelijk om de uitvoering van de detacheringen in scenario 2 en 4 te verbinden met andere taken uit de Participatiewet, t.a.v. de brede doelgroep. Dit is meer een organisatorisch voordeel dan een (duidelijk) financieel voordeel.

Gevoeligheidsanalyse

Bij de financiële beoordeling zijn er aannames gemaakt. De vraag is in hoeverre de uitkomsten zullen wijzigen indien de werkelijkheid toch anders wordt dan in de berekening aangenomen. De volgende zaken kunnen invloed hebben.²⁴

De uitstroom uit de Wsw is hoger of lager

Als de uitstroom hoger of lager uitvalt dan aangenomen, heeft dit gevolgen voor de financiële doorrekening. Bij een lagere uitstroom, zijn er minder vrijvallende werkplekken waarvan de kosten niet of niet snel genoeg kan worden afgebouwd. Het financiële effect van 1 procentpunt afwijking op de uitstroom is voor zowel Beschut als Detachering ongeveer ruim 100.000 euro afwijking op de frictiekosten. Dus 1% hogere uitstroom bij Beschut OZL BV geeft 100.000 euro meer frictiekosten in het jaar 2020.

Overigens heeft een hogere of lagere uitstroom ook effect op het subsidieresultaat. Er wordt dan namelijk in 2020 aan minder of juist meer Wsw-ers een salaris betaald worden waarvoor de (fictieve) Rijksbijdrage per arbeidsjaar niet dekkend is.

Het aantal werkplekken beschut werken onder de Participatiewet is lager dan verwacht.

Het kan blijken dat het aantal te realiseren werkplekken beschut werken lager is dan het aangenomen aantal. Hierdoor wordt het financiële effect op de frictiekosten kleiner. De besparing is in scenario 2 ongeveer 0,4 miljoen, in scenario 3 is die geschat op 0,5 miljoen. Dit geldt voor ongeveer 160 fte in 2020. Als het aantal werkplekken dus bijvoorbeeld 1/3 minder is, is de besparing van 0,4 resp. 0,5 ook grofweg 1/3 minder. Daar staat tegenover dat er meer middelen beschikbaar zijn voor andere doelgroepen, of om het tekort op de Wsw te dekken.

De afbouw van kosten bij WOZL gaat sneller of langzamer dan aangenomen

Bij de huidige aanname van de uitstroom moet bij Beschut OZL BV in 2020 zo'n 1.900.000 euro aan kosten afgebouwd zijn. Met de huidige aanname lukt dat maar voor 970.000. Er resteert daarom 930.000 aan frictiekosten. Als de afbouw van kosten 10% tegenvalt, scheelt dat ruim 90.000 euro. Scenario 2 en 3 worden dan relatief interessanter omdat in deze scenario's een deel van de frictiekosten wordt voorkomen.

Er is toch een effect op de omzet detacheringen in scenario 2 of 4

Wij hebben aangegeven dat er op voorhand geen veranderingen op de omzet zijn te verwachten die inherent zijn aan de keuze voor een bepaald scenario. Dit kan anders uitpakken. Het kan zijn dat de omzet toch hoger of lager wordt wanneer gekozen wordt voor een andere organisatorische inbedding. Wij zagen al eerder dat 5% afwijking op de omzet een afwijking van 750.000 euro geeft. De financiële resultaten zijn dus gevoelig voor afwijkingen om de omzet. Overigens:

²⁴ We richten ons bij de gevoeligheidsanalyse op zaken die gevolgen kunnen hebben voor de beoordeling van de scenario's. We kijken dus niet naar alle zaken die gevolgen kunnen hebben voor de exploitatie.

de organisatorische wijziging van de uitvoering van de detacheringen staat in principe los van de huidige detacheringsplaatsen. Deze blijven intact. Het risico op een (direct) lagere omzet door een wijziging van de organisatie is dan ook beperkt.

Eenmalige kosten

Hierboven zijn de meer langlopende frictiekosten opgenomen: overblijvende kosten die een reeks van jaren optreden omdat deze kosten niet of niet snel genoeg afgebouwd kunnen worden. Er zijn mogelijk ook eenmalige kosten te verwachten. De hoogte van de eenmalige kosten verschilt per scenario.

Eenmalige kosten scenario's Beschut Werken

In de scenario's waarin er sterker afgebouwd moet worden (de scenario's 1 en wellicht ook 4) is de kans dat er eenmalige kosten komen vanwege afvloeiing van regulier personeel, beëindiging van contracten of vanwege desinvesteringen. De kans op afvloeiingskosten is het grootst. Er moet in scenario 1 ongeveer voor 0,5 miljoen aan personele lasten afgebouwd worden. Indien in 25% van de gevallen 1 jaarsalaris moet worden meegegeven zijn de indicatieve kosten hiervan 125.000 euro. Scenario 2 en 3 kunnen deze kostenpost deels voorkomen.

Bij de invoer van beschut werken in de Participatiewet en voor participatieplekken moeten waarschijnlijk projectkosten worden gemaakt. Naar verwachting kunnen projectkosten voor het realiseren van beschut werken plekken bij WOZL lager zijn dan bij organisaties die dergelijk werk nu nog niet uitvoeren. De aanpassing van de organisatie en cultuur t.b.v. participatieplekken zal bij WOZL naar verwachting tegen wat hogere projectkosten gaan. De projectkosten zijn in scenario 4 waarschijnlijk het hoogst, omdat in dit scenario gemeenten ook een deel van Wsw beschut gaan uitvoeren en dit voor de gemeenten een nieuwe taak is.

Er zijn dus verschillen in de verwachte eenmalige kosten. De exacte hoogte vraagt nader onderzoek. De verschillen zijn waarschijnlijk echter niet zo groot dat hierop een keuze voor één van de scenario's op moet worden gemaakt.

Eenmalige kosten scenario's Detachering Wsw

De scenario's die de meeste verandering met zich meebrengen, zullen ook de hoogste projectkosten geven. Afvloeiingskosten kunnen in scenario 2 en 4 deels worden voorkomen als het personeel dat nu met de Wsw-uitvoering is betrokken ook voor andere werkzaamheden ingezet kan worden. Ook hier geldt dat de verschillen tussen de scenario's t.a.v. de eenmalige kosten niet zo groot zijn dat hierop een keuze voor één van de scenario's op moet worden gemaakt.

Conclusie

Ten aanzien van de scenario's Beschut Werken is het bij Beschut OZL BV laten uitvoeren van beschutte werkplekken vanuit de participatiewet financieel gunstig omdat hiermee frictiekosten worden voorkomen. Hier tegenover staan kosten voor de gemeenten voor het realiseren van beschut werken en participatieplekken, omdat de vergoeding vanuit het Rijk lager is dan de werkelijke kosten. Deze zijn echter in alle scenario's vergelijkbaar.

Er zijn t.a.v. de financiële aspecten van de scenario's detacheringen geen sterke aanwijzingen dat het ene model duidelijk goedkoper is dan het andere. Wel zou er gekozen kunnen worden op de verschillende kansen/risico's. Het onderbrengen van een omzet van 15 miljoen (in 2019) bij een nieuwe partij heeft risico's, maar het bij WOZL laten van de uitvoering heeft ook risico's omdat dit een sterfhuis is,

waar demotivatatie van medewerkers en afnemende belangstelling bij inleners kunnen optreden.

Eén van de aanleidingen van het onderzoeken van de scenario's is het verwachte toenemende tekort op de Wsw door verlaging van de subsidie. We zien dat er dus wel positieve financiële effecten bij de beschutte scenario's 2 en 3 zijn en er bij detacheringen (scenario-onafhankelijk) een omzetverbetering mogelijk is. Maar geen van deze verbeteringen lossen het toenemende subsidietekort per Wsw-arbeidsjaar op.

6.2 Vergelijking o.b.v. de sociale gevolgen

Sociale gevolgen scenario's beschut voor de doelgroep

Bij de sociale gevolgen van de scenario's kijken we vooral naar de sociale gevolgen voor de doelgroep. Bij scenario 1 worden er voor de nieuwe beschutte doelgroep minder loonvormende beschutte werkplekken gecreëerd. Dit betekent dat de doelgroep in scenario minder uitzicht heeft op uitstroom uit de uitkering naar een dienstverband dan in de andere scenario's. Scenario 4 zorgt op korte termijn voor de meest onrust voor de huidige Wsw-medewerkers, omdat dit scenario veranderingen geeft voor een deel van deze medewerkers. Scenario 4 biedt wel maximale sturingsmogelijkheden voor gemeenten en de beste mogelijkheden om maatwerk te bieden voor de cliënt/Wsw-er.

De regie op klantniveau is in alle scenario's positief omdat de gemeenten in alle scenario's voor de nieuwe doelgroepen het casemanagement zelf uitvoeren. In scenario 1 en 4 is dit het meest het geval doordat in deze scenario's ook de uitvoering dichterbij de gemeente wordt georganiseerd..

Scenario 2 en 3 geven voor de nieuwe doelgroep vanuit de Participatiewet de meeste kansen op werken in een dienstverband en geven de gemeenten mogelijkheden om snel een werkplek voor de doelgroep te realiseren. Scenario 2 en 3 zorgen er ook voor dat binnen Beschut OZL BV de organisatie minder afgebouwd hoeft te worden, hetgeen ook in sociale zin effecten heeft (minder negatieve sfeer).

Sociale gevolgen scenario's detacheringen

Voor wat betreft de werkplek van gedetacheerden verandert er in de scenario's in principe niets. De sociale gevolgen voor de doelgroep zijn op korte termijn dan ook beperkt. Een werkplek kan altijd vervallen, doordat de inlener de detachering beëindigt, of omdat de detacheringsorganisatie – of dat nu Detachering OZL BV is of een ander – overplaatsing wenselijk vindt. Op langere termijn neemt het aantal Wsw-ers af waardoor het bij de groepsdetacheringen wellicht nodig is om Wsw-werknemers te verplaatsen naar een andere detacheringsplek.

Scenario 1 en 3 geven de gemeenten minder regiemogelijkheden tot op klantniveau. Hoewel dit vanuit het perspectief van de gemeenten minder gunstig is, betekent dit voor de doelgroep niet meteen een nadeel.

Scenario 3, de aanbesteding aan een externe partij, heeft de grootste risico's op sociaal gebied en wordt mede om deze reden ambtelijk als onwenselijk bestempeld. Het casemanagement met een externe partij is namelijk lastig.

6.3 Vergelijking o.b.v. de beslisriteria

Criteria

In paragraaf 6.1 zijn de scenario's met elkaar vergeleken op basis van financiële criteria. In paragraaf 6.2 zijn de sociale gevolgen van de scenario's voor de

doelgroep besproken. Dit zijn belangrijke criteria, maar het is van belang ook andere criteria mee te nemen in de afweging. De stuurgroep heeft daarom vooraf een aantal criteria benoemd, waarop de scenario's met elkaar worden vergeleken. Hierin komen ook de financiële en sociale gevolgen weer terug.

Het betreft de volgende criteria:

Financiële gevolgen

- Exploitatieresultaat uitvoering in 2020. In de exploitatiekosten zijn de frictiekosten opgenomen. Frictiekosten zijn in dit onderzoek opgevat als het verschil tussen gewenste daling van de kosten en de werkelijke daling van kosten.
- Zo laag mogelijke eenmalige kosten. In zijn algemeenheid geldt dat waar er veel verandert, veel eenmalige kosten zijn te verwachten. Overigens is het zo dat er een verband is tussen frictiekosten en eenmalige kosten. In sommige gevallen kunnen eenmalige kosten worden genomen om langdurige frictiekosten te voorkomen. Voor de scores voor zowel beschut als detachering geldt, dat hoe meer er verandert bij WOZL, hoe groter de verwachte eenmalige kosten zijn.

De financiële gevolgen zijn in paragraaf 6.1 ook al ter sprake gekomen.

Sociale gevolgen

- Sociale gevolgen doelgroep korte termijn. Hoewel de sociale gevolgen voor de doelgroep op de langere termijn belangrijker zijn, is het wel van belang te bepalen wat de gevolgen op korte termijn zijn. Het gaat o.a. om de sociale onrust die verandering met zich meebrengt.
Bij Beschut blijft in scenario 2 en 3 de organisatie nog deels in tact en is het geen sterfhuis. Daarom scoren die scenario's beter dan scenario 1 en 4.
- Zo regulier mogelijke werk/participatieplek / werkplek op maat. Gemeenten vinden het belangrijk dat cliënten zo min mogelijk in een speciaal ingerichte omgeving werken: "van binnen naar buiten". Ook moet niet de behoefte van de organisatie leidend zijn, maar de eisen die vanuit de medewerker geredeneerd aan de werkplek gesteld moeten worden.
Bij Beschut blijft bij scenario 2 en 4 door nieuwe instroom de variatie aan werk groter, waardoor de werkplek op maat eenvoudiger is. Bij detacheringen maken de scenario's op dit punt niet of nauwelijks verschil. Natuurlijk moet de detachingsplek wel gevonden worden en kan het zijn dat de ene organisatie beter in is dan de andere, maar dit is niet inherent aan het model.
- Regie tot op klantniveau bij de gemeente voor nieuwe doelgroepen. Gemeenten willen niet dat plaatsing bij of via externe organisaties, de inwoner uit beeld verdwijnt. De gemeenten willen minimaal regie voeren op de in te zetten middelen. Bij Beschut gaat dit over de regie voor de nieuwe doelgroepen. In het geval dat gemeenten niet gehouden zijn een minimaal aantal bij WOZL te plaatsen is er maximale vrijheid. Bij detacheringen zijn de sturingsmogelijkheden groter, naarmate de gemeente de uitvoering meer op zich neemt.

De sociale gevolgen zijn besproken in paragraaf 6.2.

Overige aspecten

- Aansluiting op integrale benadering decentralisaties. Gemeenten willen graag een integraal beleid kunnen voeren. Dit geldt ook de Participatiewet:
Aansluiting op breder beleid P-wet.
In zijn algemeenheid geldt, dat naarmate de uitvoering meer lokaal wordt ingestoken, de aansluiting makkelijker te maken is.
- Hoewel niet doorslaggevend is de Operationele haalbaarheid wel van belang, evenals de mogelijkheden tot 'quick-wins'.

Bij beschut scoren scenario 1 en 4 slechter: de sterfhuisc constructie van scenario 1 gaat veel nadelige gevolgen hebben, bij scenario 4 gaat een deel van beschut over: dit is een lastig proces.

- Tenslotte, in de strategische uitgangspunten voor de uitvoering van de Wsw is geformuleerd: zo klein mogelijk bedrijfsmatig risico voor gemeenten. Daar waar minder activiteiten in het publieke domein worden uitgevoerd, daalt het risico. Bij beschut wordt in scenario 1 en 4 de publieke organisatie afgebouwd. Dit geeft wel frictie- en eenmalige kosten, maar resulteert op termijn dus tot duidelijke krimp van de publieke deel.

Scenario's Uitvoering Beschut werken

In tabel 6.1. worden de scenario's Beschut met elkaar vergeleken op basis van de criteria. Daarbij geldt dat een '++' betekent dat een scenario op dit criterium zeer positief scoort en een '--' dat het scenario zeer negatief scoort op het betreffende criterium. Een '=' betekent een neutrale score.

Van belang bij het lezen van de tabel is verder dat het niet zo is dat het scenario met de meeste plus-scores of de minste min-scores ook het te kiezen scenario is. Dit hangt af van de politieke weging van de verschillende criteria. Zo kan bijvoorbeeld het financiële exploitatieresultaat zwaarder wegen of juist minder zwaar wegen dan het criterium 'Sturingsmogelijkheden voor gemeenten'. Onder de tabel wordt de score in de tabel per scenario kort beschreven.

Tabel 6.4. Beoordeling scenario's beschut werken aan de hand van besliscriteria.

	Scen 1	Scen 2	Scen 3	Scen 4
Exploitatieresultaat uitvoering in 2020	-	+	+	--
Zo laag mogelijke eenmalige kosten (tot 2020)	-	+	+	--
Sociale gevolgen doelgroep korte termijn	-	+	+	-
Zo regulier mogelijke werk/participatieplek / werkplek op maat	-	=	=	+
Regie tot op klantniveau bij de gemeente voor nieuwe doelgroepen ²⁵	++	+	+	++
Sturingsmogelijkheden voor de gemeente	+	=	=	++
Aansluiting op integrale benadering decentralisaties	+	=	+	=
Aansluiting op breder beleid P-wet	-	=	=	+
Operationele haalbaarheid	-	+	+	--
Mogelijkheden tot laaghangend fruit	-	+	+	-
Zo klein mogelijk bedrijfsmatig risico voor gemeenten	+	=	-	+

De scenario's verschillen dus op een groot aantal punten. Zoals gezegd: **voor het uiteindelijke oordeel t.a.v. de scenario's is niet het aantal minnen en/of plussen dat bepalend is, maar de (politieke) weging ervan**. Het zou kunnen zijn dat een positieve de score op één aspect van doorslaggevend belang is voor de keuze.

Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 4 is scenario 4 het meest vergaande scenario. In dit scenario wordt Beschut OZL BV teruggebracht tot een minimale regionale voorziening en gaan de gemeenten (of ISD's) voor een belangrijk deel zelf het organiseren van de werkplek voor Wsw-ers en nieuw-beschutte

²⁵ De afspraak is gemaakt dat casemanagement van de Wsw bij WOZL blijft, behalve een deel in scenario 4.

medewerkers op zich nemen. Deze relatief grote verandering uit zich in de tabel in een negatieve score op frictiekosten en op operationele haalbaarheid.

In scenario 1 houdt de gemeente haar handen vrij om zelf de uitvoering van Nieuw Beschut te organiseren. Dit leidt in de tabel tot een positieve score op regie, sturingsmogelijkheden en mogelijkheden om de decentralisaties met elkaar te verbinden. Wel betekent scenario 1 dat Beschut OZL BV langzaam wordt afgebouwd, hetgeen tot steeds terugkerende frictiekosten leidt.

Scenario 2 en 3 liggen het dichtst aan tegen de voortzetting van de reeds geplande situatie. Dat leidt tot relatief lage frictiekosten, een hoge operationele haalbaarheid Tegelijkertijd verandert er in deze scenario's ook het minst aan de sturingsmogelijkheden op de uitvoering. Die blijft ook voor de uitvoering van Nieuw-Beschut voor een belangrijk deel regionaal liggen.

Het bedrijfsmatig risico is in scenario 1 en 4 lager (en dus een betere score), omdat de benodigde (industriële) infrastructuur in deze scenario's minder groot is. Daarbij gaan wij er van uit dat gemeenten plaatsingen realiseren tegen lage kosten (en ook een lage omzet).

Scenario's Uitvoering Detacheren Wsw

Voor de scenario's rond de uitvoering van Detacheren WSW maken we op dezelfde manier een vergelijking tussen de scenario's op de geformuleerde beslisriteria. Scenario 3 en 5 zijn gearceerd in de tabel aangezien deze tijdens het onderzoek ambtelijk als niet wenselijk zijn bestempeld.

Tabel 6.5. Beoordeling scenario's Detacheren Wsw aan de hand van beslisriteria.

	Scen 1	Scen 2	Scen 3	Scen 4	Scen 5
Exploitatieresultaat uitvoering in 2020	o	o	o	o	o
Zo laag mogelijke eenmalige kosten (tot 2020)	-	=	--	=	--
Zo regulier mogelijke werk/participatieplek	=	=	=	=	=
Regie tot op klantniveau bij de gemeente voor Wsw	-	+	-	=	++
Sturingsmogelijkheden voor de gemeente	=	+	=	=	++
Aansluiting op integrale benadering decentralisaties	=	=	=	=	=
Aansluiting op breder beleid P-wet	=	+	-	+	+
Operationele haalbaarheid	++	-	--	=	--
Mogelijkheden tot laaghangend fruit	+	=	--	+	--
Zo klein mogelijk bedrijfsmatig risico voor gemeenten	=	-	++	=	--

Ten aanzien van het exploitatieresultaat hebben we in de vorige paragraaf gezien dat hier geen verschillen te verwachten zijn. De risico's zijn wel verschillend, zoals we daar ook zagen.

Bij de scenario's voor de uitvoering van Detacheren Wsw zijn scenario 3 en 5 de meest vergaande scenario's. Bij scenario 3 wordt de uitvoering van Detacheren Wsw uitbesteed aan een private partij. Bij scenario 5 wordt de hele uitvoering gedecentraliseerd naar de gemeenten. In hoofdstuk 5 is reeds geconstateerd dat een keuze voor één van deze scenario's niet voor de hand ligt vanwege de operationele haalbaarheid.

Scenario 1 en 4 lijken veel op elkaar, in de zin dat in beide gevallen sprake is van één geïntegreerde uitvoering van detacheren Wsw op regionaal niveau. Het verschil tussen de scenario's ligt in de mate waarin de uitvoering is geïntegreerd met het WSP. Aangezien er nog geen keuze is gemaakt voor het vormen van een juridische entiteit voor het WSP wordt de operationele haalbaarheid van dit scenario vooralsnog lager ingeschat dan scenario 1. Scenario 5 scoort beter op de mogelijkheden om te komen tot één integrale uitvoering van de Participatiewet. Het is in dit scenario makkelijker om te komen tot integrale keuzes gericht op de werkgever.

Scenario 2 zit tussen scenario 1 en scenario 5 in. Dat uit zich in de operationele haalbaarheid in negatieve zin, maar in meer regie- en sturingsmogelijkheden voor de gemeenten (op individuele detacheringen) en meer verbinding met de integrale uitvoering van de Participatiewet in positieve zin. Scenario 2 is vooral een optie wanneer de gemeenten inschatten door een koppeling van individueel detacheren Wsw en de werving van garantiebannen voor de Participatiewet op lokaal niveau uiteindelijk te komen tot een effectievere uitvoering

6.4 Het juridische/governance perspectief

In de onderzoeksvraag (Zie paragraaf 1.2) wordt gevraagd naar de juridische en de governance consequenties van de verschillende scenario's. In het onderzoek is bepaald dat het bij de juridische en governancevraag met name gaat om de sturingsmogelijkheden voor de gemeenten. Bij veel gemeenten is er de behoefte meer invloed te hebben op keuzes in het sociale domein. Het gevoel is dat de uitvoering van de Wsw in het verleden te veel op afstand is geweest. Overigens merken de meeste gemeenten op dat het zicht op de uitvoering van de Wsw de laatste jaren is verbeterd.

Het onderwerp 'Governance' heeft de afgelopen jaren meerdere malen op de agenda gestaan, o.a. in het Intratuinonderzoek, het rekenkamerrapport "Verbonden met Licom" en het "Advies Governance structuur van WOZL en invloed van de gemeenteraad". In dit onderzoek bezien we vooral wat de invloed van de verschillende scenario's op de governance is en of dit juridische gevolgen heeft.

Eerst kijken we naar de principes van de governance, daarna leggen we de relatie met de scenario's.

Governance algemeen

Governance gaat over de sturing van een organisatie. Er zijn twee gezichtspunten van belang:

1. Krijg ik als gemeente de diensten/prestaties die ik verwacht?
2. Welke risico's loop ik als gemeente en hoe kan ik die beheersen?

Het eerste gezichtspunt gaat om de mate waarin de gemeente invloed heeft op de realisatie van eigen beleidsdoelstellingen. Het tweede gezichtspunten gaat meer over de invloed op de bedrijfsvoering.

Bij de governance zijn de volgende situaties te onderscheiden.

- De gemeente voeren zelf uit.
- De gemeenten voeren gezamenlijk uit. Het gezamenlijk uitvoeren kan in een Gemeenschappelijke Regeling (GR) met overdracht van taken en bevoegdheden (zoals momenteel in de regio voor de Wsw), maar kan ook een lossere vorm van samenwerking zijn.

- De gemeente koopt in.

Lokale uitvoering

Bij een lokale uitvoering zijn er voor wat betreft de governance de volgende zaken op te merken.

- Voor wat betreft beleid.
Lokale uitvoering geeft voor zowel bestuurders als de gemeenteraad maximale sturingsmogelijkheden. De gemeenteraad kan in een gemeenschappelijke regeling slechts indirect invloed uitoefenen. Bij lokale uitvoering kan de gemeenteraad kaders stellen en op resultaat controleren en daarmee directer invloed uitoefenen. In het geval dat een deel van de Wsw of van de Participatiewet door gemeenten zelf wordt uitgevoerd, dient de Planning & Control rond deze onderwerpen goed geregeld te zijn. Met name de sturing/beheersing van processen rond omzet vragen om goede maatregelen. Dit omdat (commerciële) omzet geen core-business is van de gemeenten.
- Voor wat betreft bedrijfsvoering.
Als de gemeente de uitvoering zelf ter hand neemt, is de sturing op de bedrijfsvoering ook maximaal. Dit wil niet zeggen dat bedrijfsmatig de risico's ook kleiner zijn dan bij een gezamenlijke uitvoering. Door de kleinere schaal is de flexibiliteit wellicht lager en is de kans op onbenutte capaciteit daardoor hoger.

Gezamenlijke uitvoering

Elke vorm van samenwerking veronderstelt een mate van inleveren op directe sturing. Er moet immers met meerdere partijen overeenstemming worden bereikt over de doelen, wijze van uitvoering en controle op output. De vorm waarin er wordt samengewerkt heeft wel gevolgen hebben voor mate waarin er qua sturing 'ingeleverd' wordt.

Inkoop

Als de gemeente de diensten (lokaal) inkoopt, is de sturing op de uitvoering indirecter. Hoewel moderne inkoop een *relatie* tussen inkoper en leverancier inhoudt, zijn toch de *directe* sturingsmiddelen minder.

Voor de Wsw is er op dit moment sprake van een 'zware' variant van een gemeenschappelijke regeling. De gemeenten dragen in deze variant alle bevoegdheden t.a.v. de uitvoering van de Wsw over aan de gemeenschappelijke regeling. Hoewel de zware variant (integrale overdracht van bevoegdheden) beperkingen geeft aan de sturing door gemeenten, zijn er wel mogelijkheden om de inzicht in en invloed van gemeenten te optimaliseren. Hiervoor zijn de afgelopen tijd al stappen gezet, zie 8 Bijlage.

Het is dus goed op te merken dat het mogelijk is de verbondenheid van gemeenten te vergroten, zonder de GR op te heffen of aan te passen, dan wel lokaal de uitvoering te willen doen.

De sturingsmogelijkheden voor de gemeente bij lokale uitvoering lijken gunstig. Hier moet echter worden bedacht dat een gemeente dan ook de kennis moet ontwikkelen voor het sturen. Ook moeten de mogelijkheden waaruit gekozen zou kunnen worden, wel beschikbaar zijn. Omdat de mogelijkheden van individuele gemeente vaak beperkter zijn dan van een collectief, kan het zijn dat de sturing meer symbolisch is, dan dat er nu werkelijk een vrijheid om te kiezen ontstaat.

Voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet zal er van een integrale overdracht van bevoegdheden zoals dat bij de Wsw nu geregeld is, geen sprake

zijn. De Parkstadgemeenten willen individueel bijvoorbeeld het casemanagement over de nieuwe doelgroepen uit de participatiewet uitvoeren.

Governance in de scenario's

De scenario's verschillen voor wat betreft de mate waarin de uitvoering gezamenlijk wordt gedaan:

Tabel 6.6. Gezamenlijkheid in de scenario's voor beschut

	Wsw	Participatiewet
Scenario 1	Gezamenlijk in GR	Lokaal
Scenario 2	Gezamenlijk in GR	(Deels) gezamenlijk
Scenario 3	Gezamenlijk in GR	(Deels) gezamenlijk
Scenario 4	Deels gezamenlijk	Deels gezamenlijk

Voor wat de scenario's detacheringen:

Tabel 6.7. Gezamenlijkheid in de scenario's voor detacheringen

	Wsw
Scenario 1	Gezamenlijk in GR
Scenario 2	Deels gezamenlijk
Scenario 4	Gezamenlijk

Zoals is te zien, gaat het in de meeste scenario's om een gezamenlijke uitvoering. In scenario 1 van Beschut en scenario 2 van detacheringen is er sprake van lokale uitvoering. Een deels lokale uitvoering van de Participatiewet is ook denkbaar in scenario 2 en 3 van Beschut.

Een gezamenlijke uitvoering kan meerdere vormen hebben, zagen wij hierboven. Voor de Wsw geldt nu nog een zware variant: overdracht van bevoegdheden in de Gemeenschappelijke regeling. Gemeenten zien voor de toekomst ook de voordelen van samenwerking. Maar zij zoeken wel naar mogelijkheden om daarbij directere invloed te kunnen hebben. De afgelopen tijd zijn er afspraken gemaakt om de informatievoorziening en communicatie tussen WOZL en de individuele gemeenten binnen de huidige Gemeenschappelijke Regeling te verbeteren.

Een andere mogelijkheid om gemeenten meer invloed te geven, is dat gemeenten een meer directe relatie met de uitvoeringsorganisatie kunnen hebben. Dit kan consequenties hebben voor de GR. De GR kan dan meer modulair worden (gemeenten nemen alleen die modules af die ze willen) of de GR kan – op termijn opgeheven worden. In dat laatste geval is de BV (of een andere juridische entiteit) alleen een bedrijfsmatig middel waar gemeenten gezamenlijk een belang in hebben, zonder dat er beleidsmatige elementen in die gezamenlijke organisatie ingebracht worden.

Indien aan de huidige GR WOZL werk in het kader van de Participatiewet gegund wordt (scenario 2 en 3 Beschut), komt de vraag op hoe gemeenten dit in de GR regelen. Het idee in scenario 2 en 3 is dat er een voorziening in stand wordt gehouden die de gemeenten nodig achten. Dan is er ook een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de exploitatie van deze voorziening. De afspraken moeten dan gaan over de hoeveel aan te leveren cliënten, de prijs die ervoor betaald wordt en wat er gebeurt indien het aantal te leveren cliënten niet wordt geleverd.

De gemeenten hebben de wens om ook het casemanagement voor de Wsw zelf uit te voeren. Zij zijn echter de komende jaren nog niet van plan het casemanagement van Wsw-medewerkers op te pakken. De overdracht van casemanagement (en daarmee grotere sturing op de trajecten van Wsw-medewerkers) is ook praktisch beter haalbaar als de aantallen Wsw-medewerkers

door uitstroom zijn gedaald en de decentralisaties bij de gemeente geregeld zijn. Op het moment dat de gemeenten klaar zijn voor casemanagement voor de Wsw, zal, indien beschut scenario 2 of 3 wordt gevolgd ook het volume vanuit de Participatiewet dat bij WOZL werkzaam zijn gegroeid. Het is daarom raadzaam om over enige jaren het karakter van de GR WOZL te herzien. Overigens is het dan waarschijnlijk praktisch om de GR WOZL minimaal te laten voortbestaan voor de arbeidsovereenkomsten die de Wsw-medewerkers met de GR WOZL hebben.

7 Conclusie en Advies

7.1 Inleiding

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe moeten de gemeenten in de toekomst omgaan met de uitvoering van beschut werk en de detachering van Wsw-ers?
2. Welke scenario's voor beschut werk en detacheringen zijn het meest verstandig?
3. Wat zijn de financiële, juridische, sociale en inhoudelijke consequenties van deze scenario's?

Hiertoe zijn voor beschut werk vier scenario's en voor detacheringen vijf scenario's onderzocht. In dit hoofdstuk geven wij de conclusies van het onderzoek weer en geven wij een aantal adviezen.

7.2 Conclusies Algemeen

Huidige Wsw—uitvoering

De Wsw uitvoering in de Parkstadregio is belegd bij WOZL. Bij WOZL zijn in 2014 ongeveer 4.000 fte werkzaam, waarvan ongeveer 3.700 fte vanuit de Parkstadgemeenten.²⁶ Van deze 4.000 fte zijn 1.250 fte werkzaam bij Beschut OZL BV en ruim 1.500 bij Detachering OZL BV.

Het resultaat per fte laat landelijk ongeveer een tekort van 1.500 euro per fte zien²⁷. Bij WOZL is dit in 2013 ongeveer gelijk indien we de transitiekosten niet meerekenen. Hoewel in 2013 de gemeentelijke bijdrage dus vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde, wijkt de opbouw van dit bedrag wel af. Er zijn hogere loonkosten Wsw, die gecompenseerd worden door lagere kosten voor staf en begeleiding.

Op korte termijn vindt er nog behoorlijke wijzigingen van het aantal fte bij Beschut OZL BV en bij Detachering OZL BV. Per saldo neemt het aantal fte bij Beschut met 300 af naar 950 fte en bij Detachering met ruim 600 toe naar 2.150 fte.

Wijzigingen door de Participatiewet

Door de Participatiewet komt er een aantal wijzigingen.

Ten aanzien van de Wsw stopt de instroom per 1 januari 2015. Hierdoor zal met ingang van volgend jaar het Wsw-bestand alleen maar kleiner worden. Beschut zal gedaald zijn van 950 fte in 2015 naar 715 fte in 2020, Detachering van 2.150 fte naar 1.650 fte. Ondanks de daling blijft voorlopig dus een fors aantal Wsw-ers nog werkzaam bij WOZL.

Een tweede wijziging is de afname van het fictieve Wsw-budget per fte. Hierdoor zal – bij ongewijzigde kosten voor de Wsw – het resterende budget voor andere doelgroepen kleiner worden.

Vanuit de Participatiewet komt een aantal nieuwe doelgroepen op de gemeente af. Daarbij kan de gemeente voor een deel van deze doelgroep het instrument beschut werken inzetten. De verwachting is dat er vanaf 2015 ongeveer 40 personen per jaar in aanmerking komen voor beschut werken (dan wel een participatieplek). In 2020 is het aantal naar verwachting gegroeid tot 220 personen.

²⁶ De gemeenten Gulpen-Wittert, Vaals en Valkenburg Aan De Geul overwegen uittreding uit de GR WOZL. Eventuele uittreding heeft geen gevolgen voor de conclusies en adviezen van dit onderzoek.

²⁷ Hierin zijn omzet, alle kosten en de rijkssubsidie meegenomen.

7.3 Conclusies scenario's beschut

De scenario's beschut inhoudelijk

Er zijn voor beschut vier scenario's benoemd.

Scenario 1 is een scenario waarbij Beschut OZL BV alleen Wsw blijft uitvoeren. De gemeenten verzorgen zelf lokaal beschut werken en de participatieplekken. De nadruk valt in dit scenario ten opzichte van scenario's 2 en 3 meer op niet-loonvormende arbeid: dus op participatieplekken.

In *scenario 2* verzorgt WOZL een deel van beschut werken in de Participatiewet, in het onderzoek is aangenomen voor ongeveer 60% van de doelgroep. De rest van de beschut werken-plekken en de participatieplekken worden door de gemeenten zelf (of door anderen) verzorgd.

Bij *scenario 3* gaat WOZL in aanvulling op scenario 2 ook een deel van de participatieplekken uitvoeren.

Tenslotte: in *scenario 4* is Beschut OZL BV een minimale voorziening voor industriële werkzaamheden. Dit is voor zowel Wsw beschut als beschut werken in de participatiewet. Een deel van de Wsw-medewerkers van beschut gaat dus in dit scenario over naar de gemeenten.

Financiële gevolgen van de scenario's Beschut

Bij alle scenario's is de uitgangssituatie dat het subsidieresultaat per medewerker verslechtert door een lagere vergoeding per arbeidsplaats in de komende jaren. Door de uitstroom van Wsw-medewerkers, neemt het totale tekort op het subsidieresultaat op weer af.

Door de uitstroom van Wsw-medewerkers dalen de inkomsten van Beschut OZL BV (rijkssubsidie en omzet) direct. De kosten kunnen echter niet volledig of niet snel genoeg worden aangepast. Dit levert de komende jaren jaarlijkse frictiekosten op. In 2020 zijn die frictiekosten inmiddels opgelopen tot 930.000 euro per jaar, 3,7 miljoen cumulatief voor de periode 2015-2020. In scenario 4, waar het aantal Wsw-medewerkers nog sterker afneemt zijn de frictiekosten zelfs nog hoger, ongeveer 725.000 hoger²⁸.

De frictiekosten bij Beschut OZL BV kunnen deels worden voorkomen door aan Beschut OZL BV werk te gunnen vanuit de participatiewet: beschut werken en participatieplekken. Dit scheelt in het jaar 2020 voor scenario 2 ongeveer 400.000 euro op de 930.000 euro frictiekosten, in scenario 3 ongeveer 500.000 euro.

De scenario's verschillen verder ook voor wat betreft eenmalige kosten:

- Bij scenario 1 is de krimp het grootst. Hier is het risico het grootst dat de afvloeiing van regulier personeel niet via natuurlijke uitstroom kan en dat er afvloeiingskosten gemaakt moet worden.
- Bij de scenario's 2 t/m 4 zijn er projectkosten. Bij scenario 2 zijn die beperkt, bij scenario 4 zijn die hoog.

Tegenover de frictiekosten die voorkomen worden, staan wel kosten vanwege de verwachting dat de vergoeding vanuit het Rijk voor beschut werken in de Participatiewet en participatieplekken lager is dan de werkelijke kosten. De bespaarde frictiekosten zijn echter hoger dan de extra kosten voor de nieuwe plekken.

Conclusie is dat het gunnen van werk vanuit de Participatiewet aan Beschut OZL BV financieel gunstig is. Het verschil tussen scenario 2 en 3 is niet erg groot. Scenario 4 is duurder in de frictiekosten en in de eenmalige kosten. Dit zou mogelijk kunnen worden 'terugverdiend' wanneer er lagere uitvoeringskosten worden

²⁸ Dit is bij recht evenredige extrapolatie. Bij dergelijke hoge frictiekosten, kunnen alternatieven worden onderzocht, die wellicht goedkoper zijn.

gerealiseerd voor de groep die naar de gemeenten gaat. De huidige uitvoeringskosten (excl de Wsw-salariskosten) bij WOZL zijn echter laag.

Sociale consequenties scenario's beschut

In scenario 1 is er sprake van een sterfhuiskonstructie. De huidige Wsw-medewerkers moeten dan werken in een organisatie zonder perspectief. Bovendien zullen opdrachten wegvallen, zodat overplaatsingen onvermijdelijk zijn. Voor de doelgroep vanuit de Participatiewet is scenario 1 minder gunstig, omdat er dan minder werkplekken met een loonvormend element worden gerealiseerd.

Bij de scenario's 2 en 3 vindt er wel weer instroom plaats. De nieuwe doelgroep kan gebruik maken van de mogelijkheden van WOZL.

Bij scenario 4 verandert voor een deel van de Wsw-medewerkers het werk. Dit hoeft geen verslechtering te zijn, maar kan op korte termijn wel tot onrust leiden.

Juridische en governance gevolgen scenario's beschut

Voor de Wsw is op dit moment nagenoeg de integrale uitvoering aan WOZL opgedragen. Sturing door de gemeente van Beschut OZL BV gebeurt via de GR naar WOZL BV. De sturing is derhalve voor de colleges indirect, dit geldt nog meer voor de gemeenteraden. Wel zijn er al zaken in gang gezet om de relatie tussen de GR en de gemeenten te intensiveren.

In scenario 1 tot en met 3 verandert er ten opzichte van de sturing op de Wsw beschut niets. In scenario 4 komt een deel van uitvoering Wsw beschut naar de gemeente, die hiermee meer sturingsmogelijkheden krijgt. Het gevaar bestaat wel dat de sturing weliswaar toeneemt, maar dat er vanwege geringe mogelijkheden weinig te sturen is.

Voor wat betreft de uitvoering van de participatiewet zijn er meer verschillen.

In scenario 1 gebeurt de uitvoering van de participatiewet lokaal, met maximale mogelijkheden tot sturing, zij het met beperktere mogelijkheden.

In de scenario's 2 en 3 is er beperking van de sturingsmogelijkheden. Weliswaar mag de gemeente beslissen *wie* er naar WOZL gaan, maar niet *hoeveel*. De gemeente is namelijk gehouden een minimaal aantal aan WOZL te leveren. Voor scenario 4 geldt ook dat WOZL gezamenlijk in stand wordt gehouden, maar hier is de verplichte levering minder sterk. Het is ook zo dat WOZL in geen enkel scenario de enige aanbieder is. Dus er blijft ruimte om te sturen voor de gemeenten.

7.4 Conclusies scenario's detacheringen

De scenario's detacheringen inhoudelijk

Er zijn vijf scenario's gezien:

- Scenario 1: ongewijzigde uitvoering van de detacheringen door Detachering OZL BV;
- Scenario 2: gemeenten gaan lokaal individuele detacheringen zelf (laten) uitvoeren;
- Scenario 3: de uitvoering van de detacheringen gaan met een aanbesteding over van Detachering OZL BV naar een externe partij;
- Scenario 4: Detachering OZL BV blijft detacheringen uitvoeren als onderdeel van een fysieke organisatie van het Werkgeversservicepunt. Een voorwaarde voor dit scenario is dus dat het werkgeversservicepunt een fysieke organisatie is. In de andere scenario's kan het werkgeversservicepunt ook een samenwerkingsvorm, een netwerk zijn;
- Scenario 5: gemeenten gaan zowel de individuele als de groepsdetacheringen zelf uitvoeren.

De scenario's 3 en 5 worden ambtelijk als onwenselijk gezien. Scenario 3 valt af omdat daardoor de integrale werkgeversbenadering in de regio in gevaar komt. Scenario 5 valt af omdat gemeenten zich niet in staat achten om de groepsdetacheringen op een goede wijze uit te (laten) voeren.

Bij scenario 1 verandert er niets. De organisatie van Detachering OZL BV zal in dit scenario geleidelijk krimpen. Door het grote volume van het aantal detacheringen is het steeds kleiner wordende volume pas op lange duur bezwaarlijk.

Bij Scenario 2 kunnen gemeenten de uitvoering van de individuele detacheringen optimaal afstemmen op andere beleidsgebieden. Bij Scenario 4 kan werkgeversbenadering goed afgestemd worden, omdat er één organisatie ontstaat.

Bij scenario 2 en 4 gaan taken over naar een organisatie met toekomstperspectief. Dit is een voordeel.

Gelet op de lage kostenstructuur van de uitvoering bij Detachering OZL BV ligt efficiencywinst niet voor de hand. Het uitsparen van overhead door combineren van werkzaamheden is wel mogelijk. Maar er moet bij wijziging wel bedacht worden dat er projectkosten optreden. Ook wordt er risico gelopen over de detacheringssomzet, die in 2105 zo'n 19 miljoen bedraagt. Er moet dus om andere redenen dan financiële gekozen worden voor een ander scenario dan scenario 1.

Bij scenario 1 en 4 blijft Detachering OZL BV de detacheringen volledig uitvoeren. Het enige verschil is dat in scenario 1 Detachering OZL BV onderdeel van WOZL blijft en in scenario 4 onderdeel van het Werkgeversservicepunt wordt. De verschillen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.

Tabel 7.1. Verschillen scenario 1 en scenario 4

Scenario 1	Scenario 4
Geen reorganisatie nodig	Praktische afstemming binnen één organisatie makkelijker
Geen splitsing beschut en detacheringen: makkelijker doorstroom	Eenheid werkgeversbenadering beter geborgd
	Bestuurlijk eenduidiger (?)

Door de integratie van de twee organisaties (scenario 4) kunnen bovenstaande voordelen worden verwacht. Of die voordelen ook feitelijk worden gerealiseerd, is nog onzeker.

Financiële gevolgen scenario's detacheringen (1, 2 en 4)

Ook bij detacheringen gaan door de uitstroom van Wsw-medewerkers frictiekosten optreden. In 2020 zijn de frictiekosten voor Detachering OZL BV 700.000 euro. In scenario 1 treden die frictiekosten op. In scenario 2 en 4 is er een mogelijkheid dat een deel van de frictiekosten wordt voorkomen. Dit gebeurt indien de organisatie die op dit moment gebruikt wordt voor de uitvoering van de Wsw, in de toekomst ingezet kan worden voor andere werkzaamheden binnen de gemeenten of Werkgeversservicepunt. Of dat ook werkelijk kan, is op dit moment nog niet te zeggen. De relatieve omvang van de WOZL-organisatie en de verwachte bezuinigingen bij de gemeente maken het niet erg aannemelijk. De scenario's kunnen eenmalige kosten met zich meebrengen. Scenario 1 van detacheringen kan evenals scenario 1 bij beschut afvloeiingskosten voor regulier personeel met zich meebrengen. Scenario 2 en 4 zullen projectkosten met zich meebrengen.

Ook zouden de uitvoeringskosten bij scenario 2 en 4 kunnen stijgen. Op dit moment worden er veel werkzaamheden door Wsw-personeel uitgevoerd. Bij

overgang naar gemeente of werkgeversservicepunt, zou het kunnen dat dit minder goed mogelijk is.

De omzet bij Detachering OZL BV is hoog. In 2015 bedraagt de omzet 19 miljoen. Het afbreukrisico bij een nieuwe vorm van organiseren van detacheringen is hoog. Anderzijds kan onderbrenging van detacheringen bij de gemeente of werkgeversservicepunt zorgen voor adequatere invulling van door uitstroom vrijvallende Wsw-detacheringsplekken.

Financieel gezien zijn er dus geen sterke aanwijzingen dat de scenario's duidelijk andere uitkomsten geven. Nieuwe vormen van organiseren kunnen frictiekosten voorkomen, maar brengen ook eenmalige kosten en nieuwe risico's met zich mee.

Sociale gevolgen scenario's detacheringen

De sociale gevolgen voor Wsw-personeel zijn in scenario 1 en (waarschijnlijk ook in) scenario 4 klein. De Wsw-medewerker werkt extern. Daarom heeft de Wsw-medewerker veelal alleen met een consultant te maken, die niet direct hoeft te wisselen.

In scenario 2 is het aannemelijker dat de consultant wijzigt voor de Wsw-ers die werkzaam zijn via een individuele detachering. Dit is mogelijk een bezwaar op korte termijn (het kan voor onrust zorgen), maar hoeft geen belemmering te vormen voor een keuze van scenario 2. Anders zou het worden indien het lokaal organiseren leidt tot overplaatsingen, maar dit ligt niet voor de hand.

Al met al zijn er op sociaal gebied geen overwegingen die leiden tot een keuze voor één van de scenario's.

Wij hebben in paragraaf 5.2. gezien dat scenario 3 als ongewenst wordt gezien omdat het casemanagement in het geval dat de detacheringen door een externe partij wordt uitgevoerd, lastiger is. Er zouden dan ook ongewenste sociale gevolgen kunnen optreden: het werkgeverschap zou minder 'sociaal' kunnen worden.

Hoewel niet direct een sociaal gevolg voor de doelgroep is het van belang vast te stellen dat het merendeel van de gedetacheerde Wsw-medewerkers niet werken in hun eigen woonplaats. Dit maakt de overdracht van de uitvoering van de detacheringen naar de gemeenten individueel moeilijk.

Juridische en governance gevolgen detacheringen

Bij de scenario's detacheringen is er alleen sprake van de uitvoering van de Wsw. Hier geldt de GR, waarmee de gemeenten de uitvoering van de Wsw integraal bij WOZL hebben gelegd.

In scenario 1 hoeft er niets in de GR te wijzigen.

In scenario 2 moeten de financiële gevolgen van het overhevelen van individuele detacheringen naar de gemeente worden geregeld. Indien de detacheringen niet recht evenredig over de gemeenten zijn verdeeld, dan treden er waarschijnlijk herverdelingseffecten op.

In scenario 4 dient de GR aangepast te worden. Er zou moeten worden gezien welke juridische vorm voor de combinatie Detacheren OZL/Werkgeversservicepunt het meest geschikt is. Het is daarbij niet aannemelijk dat de karakter van de huidige Wsw uitvoering - volledige overdracht van bevoegdheden - zal worden overgenomen.

7.5 Advies

Wij komen tot de volgende adviezen.

Laat Wsw Beschut in ieder geval de komende 5 jaar door Beschut OZL BV uitvoeren

Het draagvlak om beschut Wsw door Beschut OZL BV te laten uitvoeren is groot bij de gemeenten. Daarbij staat gemeenten de komende jaren voor een groot aantal uitdagingen op allerlei gebied. Dit zijn twee redenen om de uitvoering van beschut Wsw door WOZL de komende tijd door WOZL uit te laten voeren.

Kies ervoor om het instrument beschut werken vanuit de Participatiewet toe te gaan passen.

Er is nog veel onduidelijk rond de regelgeving en financiering van beschut werken in de Participatiewet. Vanwege de financiële onzekerheid zouden de Gemeenten ervoor kunnen kiezen om het instrument beschut werken (met een loonvormend element) vanuit de Participatiewet niet in te zetten. De intentie van de wetgever is echter dat gemeenten loonvormende arbeid realiseren. Het niet realiseren van beschutte, loonvormende arbeidsplekken geeft ook risico, namelijk op wegvallende budget. Maar bovendien lijkt het ons zinvol dat de Parkstadgemeenten ervaring opdoen met verschillende vormen beschut werken. Vanwege het experimentele karakter, moet het aantal dienstverbanden niet te groot worden. Zoals uit onze berekening in paragraaf 2.4 blijkt gaat het echter voor de 8 gemeenten samen om 40 personen per jaar. Dit is in de eerste jaren een beperkt risico. In de op te stellen verordening kan ook desgewenst een quotum worden vastgelegd, in personen of in geld.

Zet Beschut OZL BV daarnaast in als belangrijke, maar niet enige uitvoerder voor beschut werken vanuit de participatiewet.

Het is zinvol deze organisatie een kans te geven om ook diensten aan te bieden voor de uitvoering van de Participatiewet. Hiervoor is een aantal redenen te geven:

- Beschut OZL BV heeft veel ervaring met tewerkstellen van personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in een productie-omgeving.
- Het beleid is er niet op gericht geweest de infrastructuur in stand te houden: juist zijn activiteiten vervreemd om zo min mogelijk risico te lopen, maar vooral ook om Wsw-medewerkers zo regulier mogelijk te laten werken.
- De financiële analyse heeft laten zien dat Beschut OZL BV op dit moment tegen relatief lage bedrijfskosten de Wsw uitvoert.
- Bovendien wordt hiermee een deel van de frictiekosten vermeden.

Besteed aandacht aan het op een goede manier regelen van de dienstverbanden Beschut vanuit de Participatiewet.

In de regio is er de vrees dat de dekking van het Rijk voor de kosten van de dienstverbanden beschut werken op langere termijn wegvalt. De gemeenten, niet het Rijk, zouden dan de kosten voor dit dienstverband zelf moeten dragen. Om deze reden is het goed om eerst alleen tijdelijke dienstverbanden aan te bieden. Tegelijkertijd dienen landelijke ontwikkelingen goed in de gaten te worden gehouden om te zien hoe e.e.a. zich ontwikkelt.

Verder is het van belang goed te onderzoeken met welke organisatie het dienstverband gesloten moet worden (met WOZL, met de gemeente, met een stichting). Hierbij is het goed om als perspectief op de langere termijn te nemen: waar willen de Parkstadgemeenten de nieuwe dienstverbanden onderbrengen als het perspectief is dat de Wsw in aantal steeds blijft afnemen?

Houd een ontwikkelperspectief bij de dienstverbanden bij beschut werken in de Participatiewet.

Hoewel de beschutte werkplekken bedoeld zijn voor personen die duurzaam zijn aangewezen op een dergelijke plek, is een ontwikkelperspectief toch van belang. Voorkomen moet worden dat er teveel vanzelfsprekendheden bij de Beschutte werkplekken ontstaan. Periodiek moet bezien worden of het instrument beschut werken voor de cliënt de meest gewenste is. Dit zorgt ervoor dat de scherpste in het proces blijft en dat het beperkt aantal plekken Beschut Werken ingezet worden voor inwoners waarvoor dit instrument het meest passend is, maar ook dat inwoners die zich kunnen ontwikkelen ook de mogelijkheid wordt geboden om door te groeien naar een baan bij een reguliere werkgever.

Experimenteer met alternatieven voor beschut werken, zowel in de vorm als in uitvoering.

Gemeenten willen graag maatwerk leveren aan hun inwoners. Het is goed als er dan verschillende mogelijkheden ontstaan. Omdat de wet nieuw is, moet ook ervaring opgedaan worden welke instrumenten succesvol zijn en welke niet. Zo zouden organisaties van dagbesteding kunnen experimenteren door loonvormende arbeid aan te bieden en zou Beschut OZL BV wellicht dagbestedingsplaatsen kunnen gaan aanbieden. Maar ook kan bijvoorbeeld overwogen worden om medewerkers die aangewezen zijn op beschut werken tegen een laag of symbolische tarief in hun eigen netwerk te detacheren (sociaal detacheren). De experimenten zouden een kleine schaal moeten hebben en goed gemonitord en geëvalueerd moeten worden.

Gebruik voor de ontwikkeling van beschut werken vanuit de Participatiewet een projectstructuur.

Zolang er nog geëxperimenteerd wordt (zie vorige aanbeveling) is het zinvol een projectstructuur in het leven te roepen. Hiermee kan samenhang in de experimenten worden gewaarborgd en kan van elkaar worden geleerd. Daarna kunnen de werkzaamheden in het primaire proces overgaan.

Ga individuele detacheringen voorlopig (in ieder geval de komende twee jaar) niet lokaal uitvoeren (scenario 2 detacheringen).

De lokale uitvoering van de individuele Wsw-detacheringen heeft als voordeel dat op lokaal niveau de integratie met andere beleidsterreinen eenvoudig te regelen is. Er is echter een aantal redenen waarom wij adviseren dit niet te doen.

- De meeste gedetacheerden werken niet in hun woonplaats. Scenario 2 leidt daarom tot een wirwar van relaties met werkgevers.
- Kennis van de Wsw-detacheringen (bijvoorbeeld jobcarving, fysieke aanpassingen van een werkplek) versnipperd.
- De vraag is of de gerichtheid van een gemeente niet te veel afwijkt van een commerciële benadering van de inleners. Er wordt risico over een grote omzet gelopen.

Op termijn zal moeten worden bezien of deze belemmeringen opgelost kunnen worden. Gemeenten willen graag – gelet op het genoemde voordeel – de mogelijkheid open houden.

Laat Detachering OZL BV de komende jaren nog niet in het Werkgeversservicepunt opgaan, maar beslis dat op termijn.

Zeer recent is een aantal activiteiten bij WOZL vervreemd. De plaatsingen van de Wsw-medewerkers op die activiteiten zijn overgeheveld naar Detachering OZL BV. Daar bovenop zal nog bezien worden hoeveel medewerkers bij Beschut OZL BV nog door kunnen stromen naar Detachering OZL BV.

Voor de bestendinging van de detacheringen vanuit de vervreemdingen en de soepele doorstroom vanuit Beschut OZL BV naar Detachering OZL BV, is het raadzaam om Detachering OZL BV in ieder geval nog een paar jaar onderdeel te laten zijn van WOZL.

Hiermee wordt er ook geen druk gelegd op het Werkgeversservicepunt om dit een fysieke organisatie te maken. Bovendien: het direct financiële belang van het onderdeel detacheringen is - door de omzet van 19 miljoen - groter dan die van het werkgeversservicepunt. Dan is er een risico dat als deze twee organisaties worden samengevoegd, de te ontwikkelen kant van het Werkgeversservicepunt te weinig aandacht krijgt.

Geef WOZL de opdracht om de omzet per fte bij detacheringen te verhogen: hiervoor een plan te maken en hier op te sturen.

Gemeenten en WOZL zien mogelijkheden om de omzet per fte bij detacheringen te verhogen. Het is goed om een taakstellend plan vast te stellen en de uitvoering ervan te monitoren.

Monitor en beheers de afbouw van de kosten bij WOZL de komende jaren, direct vanaf het jaar 2015.

Ook al vindt er instroom vanuit de Participatiewet bij OZL Beschut BV plaats: door de huidige zeer grote omvang van het aantal Wsw-medewerkers, zal de organisatie toch moeten krimpen. Voor de afbouw van de kosten moet een taakstellend plan worden gemaakt en dit plan moet gemonitord worden.

Zie er op toe dat WOZL naar mogelijkheden blijft zoeken om binnen de CAO Wsw te zoeken naar mogelijkheden om de loonkosten Wsw te verlagen.

De gemiddelde loonkosten Wsw bij WOZL zijn hoog. De salarissen liggen vast met de CAO Wsw. Ook zijn na het faillissement van Licom de arbeidsvoorwaarden versoberd. Dus de mogelijkheden zijn beperkt. Maar gelet op de hoogte van deze kostenpost, moet dit blijvende aandacht houden, zodat de loonkosten waar nodig bijgestuurd worden.

Laat de GR WOZL nog ongewijzigd. Overweeg aanpassing pas na minimaal twee jaar.

Er is nog veel onzekerheid over de invulling van de Participatiewet. Dit geldt zowel op lokaal als landelijk niveau. Dat is een reden om niet te snel de GR WOZL aan te passen. Hierboven hebben wij ook gepleit voor het uitvoeren van experimenten. Het is zinvol deze af te wachten. Bovendien gaat het niet meteen om grote aantallen (40 personen per jaar voor alle Parkstadgemeenten, waarvan in scenario 2 60% naar WOZL gaat). Wel moet voorkomen worden dat het regelen te lang wordt uitgesteld en de belangen al te groot zijn geworden. Voorstelbaar is dat 2 jaar na 2015 een evaluatie komt.

Bereid wel tijdig een principiële herinrichting van de GR WOZL voor.

Uit praktische overwegingen kiezen gemeenten ervoor om het casemanagement van de Wsw-medewerkers de komende jaren nog niet zelf uit te voeren. Hierboven adviseren wij om vanuit het perspectief van de uitvoering van de Participatiewet eerst te experimenteren en pas later de GR WOZL op de uitvoering van de Participatiewet aan te passen. Indien het aantal Wsw-medewerkers sterk is afgenomen, de aantallen beschut werken in de Participatiewet zijn toegenomen én het casemanagement voor de Wsw-medewerkers door de gemeenten kan worden opgepakt, is het waarschijnlijk ook zaak de GR WOZL aan te passen naar een minder verregaande samenwerking dat die nu is. Wellicht dat gemeenten dan direct met de WOZL BV afspraken maken. Dit proces moet, gelet op doorlooptijd bij Raden e.d., tijdig worden opgestart.

Kies voor een regionale insteek bij de Participatiewet, maar houdt ruimte voor gemeentelijk beleid en gemeentelijke initiatieven.

Er zijn verschillende redenen om voor een regionale insteek te kiezen:

- De Parkstadgemeenten liggen geografisch zeer dicht bij elkaar.
- De werkgeversbenadering is van cruciaal belang voor het succes van het plaatsen van medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt. Lokale benaderingen kunnen succesvol zijn, maar leiden bij onvoldoende afstemming tot sub-optimalisatie in de regio.
- Een aantal gemeenten is te klein om het beleid rond de Participatiewet lokaal in te steken.

Tegelijkertijd is het zaak om ruimte te maken de creativiteit en de flexibiliteit lokaal te stimuleren. Benoem daarom ook in de regionale samenwerking nadrukkelijk waar gemeenten elkaar in vrij laten.

Bijlage: informatievoorziening WOZL – gemeenten

Om de informatievoorziening tussen WOZL en de gemeenten te verbeteren, heeft het DB van WOZL in haar bedrijfsplan 2014-2015 en de notitie 'H4-Hoe, Hart, Hoofd en Handen' de acties hiervoor vastgesteld

Naast een transparante bedrijfsinterne informatieverstrekking over de voortgang richting bestuur, wordt ook met de Planning en Control-documenten meer dan voorheen aangesloten (zowel inhoudelijk alsook qua frequentie) bij de gemeentelijke gedragslijn.

Hierbij is voor de planning en control cyclus de volgende indeling aangehouden:

- Ç Meerjaren raming;
- Ç Jaarlijkse Begroting (halfjaarlijkse bijstelling);
- Ç Rapportage (maandelijks en per kwartaal);
- Ç Jaarrekening en jaarverslag.

Met name de (tussentijdse) rapportages moet zorgen voor een tijdiger en adequate informatievoorziening, waardoor de ervaren afstand tussen WOZL en de gemeenten kleiner wordt. Het gaat om de volgende rapportages.

Directie en DB WOZL

Maandelijks rapportages per BV. Hierin wordt de stand van zaken weergegeven m.b.t. alle in de begroting opgenomen paragrafen. Naast een kwalitatieve toelichting op de realisatie van de doelstellingen en cijfers t/m de verslagperiode zoals opgenomen in de begroting bevat de maandelijks rapportage ook een prognose van de cijfers en doelstellingen over het gehele boekjaar en meerjarenperspectief.

Maandelijks rapportage WOZL-breed. Op basis van de BV rapportages wordt door control een samenvatting opgesteld van deze financiële en inhoudelijke rapportages.

Gemeenteraden

Halfjaarsrapportages samengesteld op basis van de door het DB geaccordeerde maandelijks WOZL rapportages. Deze rapportages dienen de raden inzicht te geven in de stand van zaken.

Om de informatievoorziening te verbeteren richting de gemeenteraden is besloten de frequentie van de raadsinformatiebrieven te verhogen. Bij majeure ontwikkelingen worden de raden terstond geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief.

Verschil is dat deze rapportages geen prognoses meer bevatten maar in de verantwoordende zin plaatsvinden.