



# **BaanStede in het licht van de Participatiewet**

## **Vooraf**

Eind 2014 is het beleidsplan Participatie vastgesteld. Door de komst van de Participatiewet per 1 januari 2015 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid gekregen voor een brede groep mensen dat ondersteuning nodig heeft. Sinds 2015 ondersteunt de gemeente ook mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in de Wajong terecht konden.

Eind 2015 is het Transitieplan BaanStede stopgezet. 2016 is het jaar waarin gemeente Beemster, samen met de gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland, kijkt hoe opnieuw richting gegeven kan worden aan de Sociale Werkvoorziening in de toekomst en welke regierol Beemster daarin wil nemen. De ontwikkelingen rond BaanStede hangen nauw samen met de uitvoering van de Participatiewet. Aan de hand van inhoudelijke en financiële analyses ten aanzien van BaanStede aan de ene kant en de Participatiewet aan de andere kant, wil Beemster een gedegen afweging kunnen maken over hoe Beemster in de toekomst om wil gaan met de ondersteuning van de brede doelgroep.

Tijdens de commissievergadering van 17 mei 2016 is opiniërend gesproken over de notitie BaanStede in het licht van de Participatiewet en de daarbij behorende 'Analyse BaanStede vanuit Beemster perspectief'. De ontwikkelingen in de regio hangen nauw samen met de wijze waarop Beemster de zorg voor de SW-ers en de instroom vanuit de Participatie vorm kan geven. Ook de ambtelijke samenwerking met de gemeente Purmerend speelt hierin een rol. In voorliggend voorstel worden deze facetten meegenomen.

## **Adviesraad Beemster**

Na de commissievergadering van 17 mei jl. heeft de Adviesraad Beemster zich gebogen over de stukken. Uitkomst is dat de Adviesraad een positief advies heeft gegeven over de notitie en het voorstel om voor de 17 SW-ers in te kopen bij een voorziening in de regio. In dit scenario koopt Beemster rechtstreeks plekken in bij een participatievoorziening in de regio en betaalt daarvoor de kostprijs. Ook voor de nieuwe instroom uit de Participatiewet kan op maat worden gekeken of plekken elders worden ingekocht.

Daarnaast heeft de Adviesraad expliciet aangegeven aandacht te vragen voor de mensen in de Participatiewet en de nieuwe instroom vanuit de Participatiewet.

## Inleiding

Via de Participatiewet heeft de gemeente de verantwoordelijkheid gekregen voor een brede groep mensen dat ondersteuning nodig heeft. Sinds 2015 ondersteunen we ook mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in de Wajong terecht konden.

Eind 2014 is het beleidsplan Participatie vastgesteld. De kern van de visie:

- *Ondersteunen van mensen met een beperking of met een afstand tot de arbeidsmarkt met als doel 'naar vermogen' mee te doen in de maatschappij.*
- *De context van de klant is leidend.*
- *Samenwerking met werkgevers, scholen, maatschappelijke organisaties en gemeenten.*
- *Aansluiten op wat lokaal voorhanden is, en waar nodig op een aantal terreinen regionale afspraken maken.*

Eind 2015 is het transitieplan BaanStede stopgezet. 2016 is het jaar waarin we -samen met de gemeenten in de regio Zaanstreek/Waterland- kijken hoe we opnieuw richting kunnen geven aan de sociale werkvoorziening in de toekomst. De ontwikkelingen rond BaanStede hangen nauw samen met de uitvoering van de Participatiewet.

## Verantwoordelijkheid sociaal domein

Doordat we als gemeente breed verantwoordelijk zijn geworden voor het sociaal domein, hebben we op verschillende levensgebieden invloed; denk aan zorg, werk en onderwijs. Dit biedt kansen om mensen eerder in beeld te hebben en passend te ondersteunen.

### Participatie

Participatie is onderdeel van het sociaal domein. Participatie heeft allang niet meer alléén te maken met werk, maar gaat over meedoen in brede zin. Om mensen passend te kunnen ondersteunen is samenwerking tussen partijen in het sociaal domein essentieel:

- Onderwijs
- Zorg
- WMO
- Jeugdzorg
- Werk en inkomen
- Werkgevers (werkgevers servicepunt- Bureau Werk)
- Voorzieningen kwetsbare doelgroep

## Veranderende context

De wereld om ons heen verandert in rap tempo. Een aantal van deze veranderingen die in dit verband van belang zijn:

- Gemeente is verantwoordelijk voor een brede groep mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.
- Met name de begeleiding van jongeren vanuit het praktijkonderwijs (voorheen Wajong) is nieuw voor de gemeente.
- Voor de diagnose en begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking is specifieke expertise nodig.
- Werkgevers zijn -veel meer dan voorheen- een belangrijke partner van gemeenten.
- Ook andere partijen zijn bezig met de werkgeversbenadering (zorg, BaanStede, onderwijs etc.).
- Werkgevers zijn steeds vaker bereid om sociaal verantwoord te ondernemen (vooral midden-klein bedrijf) maar kunnen de weg naar de mensen niet altijd vinden.

- We zien steeds meer initiatieven uit de markt (bijvoorbeeld samenwerking tussen een werkgever en zorgpartij).
- Er zijn nog teveel werkzoekenden ten opzichte van het aantal vacatures. Vooral jongeren komen moeilijk aan het werk.
- We zien steeds meer flexibele arbeid.

## **Veranderende kijk op werk**

Door deze veranderingen in de maatschappij verandert ook onze kijk op werk. Het gaat niet meer alléén om betaalde arbeid. Waar voor de één betaalde arbeid het doel is, is dat voor een ander een vrijwilligersbaan. Dat laatste kan een opstap zijn naar een betaalde baan, maar het kan ook het eindpunt zijn.

Door de economische crisis is er veel veranderd. Zo zien we een groei van het aantal ZZP'ers<sup>1</sup>. Als gevolg van de crisis zagen we het aantal banen jarenlang afnemen<sup>2</sup>. Nu zien we dat de arbeidsmarkt zich weer langzaam herstelt. Het aantal mensen met een vaste baan is afgenomen. De flexibiliteit van de arbeidsmarkt is echter gegroeid: zowel het aantal zelfstandigen als het aantal flexibele arbeidsrelaties is toegenomen. Het effect van de flexibilisering is het duidelijkst zichtbaar bij jongeren. Deze veranderingen hebben gevolgen voor werkzoekenden. De overheid doet tegelijkertijd steeds meer beroep op werkgevers om sociaal verantwoord te ondernemen. Bijvoorbeeld door mensen met een beperking in dienst te nemen (zogenoemde garantiebanen). Dat noemen we de 'inclusieve' samenleving; iedereen doet mee.

In de praktijk moeten we nog hard werken om dit te bereiken. We zijn er nog niet. Tegenover elke vacature staan 7 werkzoekenden. Er zijn nog onvoldoende *betaalde* banen ten opzichte van het aantal werkzoekenden. Tegelijkertijd wordt het gat tussen vraag en aanbod steeds duidelijker. Dat zien we onder andere goed bij jongeren die van school af komen. De werkgever heeft jongeren nodig die 'werkfit' zijn en gelijk aan de slag kunnen. Terwijl een groep jongeren soms nog iets extra's nodig heeft om te 'leren werken' en praktische vaardigheden in een werkomgeving aan te leren.

In de tussentijd is er in de maatschappelijke sfeer genoeg te doen. Vrijwilligerswerk bijvoorbeeld. Denk aan boodschappen doen voor ouderen of klussen bij sportverenigingen. Participatie in brede zin dus; iedereen doet op zijn/haar manier, naar vermogen, mee.

Kortom, we zitten in een fase waarin de betekenis van werk verandert, waarin we van mensen vragen om mee te doen, maar de praktijk sluit daar nog niet op aan. In onze manier van werken moeten we aansluiten bij de huidige realiteit en anticiperen op de toekomst.

## **Onze aanpak**

Deze veranderingen hebben invloed op de wijze waarop we mensen ondersteunen in hun weg naar werk of participatie. We werken inmiddels anders; dichterbij de bewoners, op maat, samen kijken wat nodig is. Inherent aan die beweging is samenwerking binnen het sociaal domein.

### Toegang

De uitvoering van de Participatiewet is belegd bij gemeente Purmerend. Afdeling Werk & Inkomen en het Jongerenloket regelen de toegang tot een uitkering en kijken op basis van maatwerk wat een persoon nodig heeft om te werken of anderszins te participeren. Dat doen

<sup>1</sup> Onderzoek van Centraal Bureau voor Statistiek ondersteunt dit met cijfers: in 1996 waren er 330.000 ZZP'ers actief, inmiddels zijn dat er 828.000

<sup>2</sup> Bronnen uit deze tekst: UWV arbeidsmarktprognose 2015-2016 en Centraal Bureau voor Statistiek

de casemanagers. We hebben veel in huis, maar kopen af en toe ook in. Denk daarbij vooral aan leerwerktrajecten. Maar er wordt vooral individueel ingekocht op basis van wat iemand nodig heeft.

### Onderwijs

Casemanagers van het Jongerenloket hebben al vroegtijdig contact met het praktijkonderwijs om leerlingen die op korte termijn van school gaan te bespreken. Samen met zorgpartijen, Jongerenloket, UWV en de school wordt ervoor gezorgd dat passende instrumenten worden ingezet om een jongere naar werk te begeleiden. Zo hebben bijvoorbeeld veel jongeren een jobcoach nodig op de werkvloer. We zien in de praktijk dat het nog zoeken is; wie is verantwoordelijk, wie betaalt wat etc. Aan de hand van casuïstiek-besprekingen wordt steeds duidelijk waar we tegenaan lopen. Op basis van maatwerk worden oplossingen gezocht.

### Dagbesteding/WMO

Voor mensen met een arbeidsbeperking en een specifieke begeleidingsbehoefte kan ook dagbesteding worden ingezet. Daarvoor is samenwerking met zorgpartijen en samenhang tussen het aanbod belangrijk. De WMO regelt de toegang tot dagbesteding. We zien dat de samenwerking tussen loketten Werk & Inkomen en WMO nog niet vanzelfsprekend is. Deze loketten zullen op korte termijn bij elkaar komen vanwege de verhuizing naar één pand. De verwachting is dat dit ten goede zal komen aan een efficiëntere ondersteuning van onze inwoners. Tot nu toe was er nog geen behoefte aan dagbesteding voor Beemsterlingen die onder de Participatiewet vallen (beschut werk nieuw).

### Bureau Werk

Bureau Werk is er voor werkgevers en werkzoekenden. Zij heeft goede contacten met ondernemers om ervoor te zorgen dat mensen uit de Participatiewet aan het werk kunnen. Ook dat is maatwerk. Van oorsprong zet Bureau Werk in op de mensen die goed bemiddelbaar zijn naar de arbeidsmarkt. Jobhunters gaan op pad om vacatures te zoeken. Er worden instrumenten ingezet, zoals een sollicitatietraining, om iemand klaar te stomen voor de arbeidsmarkt.

### Nieuwe doelgroep

We hebben ervaren dat de nieuwe doelgroep een wezenlijk andere aanpak nodig heeft. Allereerst is een goede diagnose noodzakelijk. Wat kan iemand? Wat heeft hij/zij nodig om een stap te maken richting werk? Wat heeft iemand vervolgens nodig aan begeleiding op de werkvloer? Dit is per definitie maatwerk. We zitten volop in de ontwikkeling om te werken vanuit de belevingswereld van een persoon. De expertise hiervoor ligt bij partijen zoals BaanStede en de zorg. De inzet moet gericht zijn op een intensivering van de samenwerking tussen partijen in het sociaal domein. Gemeente Purmerend wil hier een stevige regierol in pakken.

### **Huidige werkgeversbenadering**

Bureau Werk organiseert de werkgeversbenadering. Zij werkt samen met andere gemeenten in een netwerk; het Werkgeversservicepunt regio Waterland. Het doel daarvan is om werkgevers zoveel mogelijk vanuit één punt te benaderen. Om die reden zijn de werkgeversinstrumenten in de regio dan ook geharmoniseerd. Vanuit Bureau Werk worden ook instrumenten ingezet, zoals een sollicitatietraining, om iemand klaar te stomen voor de arbeidsmarkt.

Uit de gesprekken met werkgevers blijkt hoe zij er tegenover staan om mensen -al dan niet met een beperking- in dienst te nemen, welke mogelijkheden zij hebben of wat zij nodig hebben. Werkgevers zijn best bereid mensen met een beperking in dienst te nemen. Zij weten echter niet altijd hoe en waar zij de mensen kunnen vinden. Daarnaast willen zij 'ontzorgd' worden. Geen last hebben van allerlei administratief gedoe en risico op uitval

beperken. Zij ervaren dat medewerkers met een beperking het niet altijd redden in het bedrijf als er veranderingen zijn. Begeleiding op de werkvloer is nodig. Werkgevers zijn in de eerste plaats ondernemers en denken vanuit opbrengsten. Zij bevinden zich in een markt die voortdurend in beweging is en steeds sneller verandert en zetten steeds vaker in op flexibele arbeid.

Rond de zomer organiseert het Werkgeversservicepunt een bijeenkomst voor Beemster- en Purmerendse ondernemers. Tijdens deze bijeenkomst worden zij breed voorgelicht en gaan we in gesprek over de mogelijkheden en regelingen die er zijn met betrekking tot de banen voor de mensen met een beperking en een afstand tot de arbeidsmarkt.

### **Aantallen**

<b>Aantallen gemeente Beemster</b>	
Totaal bestand uitkeringen Participatiewet	71
Verwachte aantal instroom nieuwe doelgroep (jaarlijks)	2
Aantal aan het werk via Bureau Werk	14
Aantal SW-ers bij BaanStede	17

### **Rol BaanStede**

BaanStede is een bedrijf dat werkplekken biedt voor een kwetsbare doelgroep. Deze mensen werken bij BaanStede op basis van een SW-indicatie die in het verleden werd afgegeven door het UWV. Naast het bieden van werkplekken detacheert BaanStede mensen naar reguliere werkgevers en organiseert BaanStede dat mensen begeleid kunnen werken (in dienst van werkgevers). BaanStede regelt ook de jobcoaching. Daarnaast biedt BaanStede instrumenten aan zoals observatie op de werkplek en het werkfit maken van mensen.

### **Veranderingen leiden tot nieuwe vragen**

Terwijl de instroom in de WSW is gestopt, groeit aan de andere kant de nieuwe instroom vanuit de Participatiewet. Aangezien deze laatste groep in de toekomst zal blijven, moet BaanStede worden gezien in het licht van de Participatiewet. BaanStede moet gezien worden als uitvoeringsorganisatie dat valt onder de Participatiewet.

Nu het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) het transitieplan heeft stopgezet is de vraag die voorligt hoe we verder willen gaan met BaanStede als bedrijf en onze zittende SW-ers individueel.

Om die vraag te kunnen beantwoorden en te weten wat er mogelijk is, hebben we een analyse gedaan die zowel sociaal als financieel het een en ander tegen het licht houdt. We wilden eerst goed zicht hebben op het huidige BaanStede, hoe het in elkaar zit, wie waar werken, wat zij kunnen etc. Vanuit die analyse kunnen we conclusies trekken. Deze analyse is als bijlage toegevoegd. We zullen hieronder kort in gaan op de conclusies en de mogelijkheden.

## **Conclusies analyse BaanStede**

### Inhoudelijk

- Bij BaanStede werken zo'n 1000 SW-ers uit de regio Zaanstreek Waterland.
- 17 SW-ers komen uit Beemster (9 mensen zijn boven de 50 jaar). Over 2 jaar werken er nog 14 SW-ers bij BaanStede.
- 8 mensen werken in het groen.
- 16 mensen hebben een vast arbeidscontract bij BaanStede, 1 werkt Begeleid bij een werkgever.
- Doorstroom naar buiten is gering met name vanwege Cao/rechten.
- Vanwege de compacte groep is maatwerk goed mogelijk.
- Begeleiding en jobcoaching is cruciaal en moet altijd geregeld worden.

### Aansturing

- BaanStede wordt door 8 gemeenten aangestuurd via de GR.
- Gemeente Beemster is relatief veel tijd kwijt aan deze sturingsvorm ten opzichte van het aantal werkende mensen.
- BaanStede is weinig flexibel, kan niet snel inspelen op kansen in de markt. Dit komt onder andere doordat aansturing en besluitvorming stroperig verloopt.

### Financieel

- De subsidie vanuit het Rijk is lager dan de loonkosten waardoor er altijd een negatief subsidieresultaat is.
- Voor Beemster is het aandeel in het subsidieresultaat volgens de verdeelsleutel van de GR over 2016 € 62.425.
- Financieel kan het zelf nemen van de (financiële) verantwoordelijkheid voor de gemeente Beemster een financieel voordeel opleveren. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de wijze waarop de financiële resultaten in de huidige verdeelsystematiek over de deelnemende gemeenten wordt verdeeld.
- Aan de ontvlechting van BaanStede zijn risico's verbonden. Dit kunnen incidentele risico's zijn in verband met frictiekosten en/of boekverliezen op te vervreemden activa en structurele risico's als het mogelijke verlies van opdrachtgevers. Samenwerking met andere partijen kunnen deze risico's verminderen.

## **Aansturing/GR**

De uitvoering van de Participatiewet is belegd bij gemeente Purmerend via het Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Het gaat voor Beemster momenteel om 71 mensen in de Participatiewet.

De uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening wordt aangestuurd via de Gemeenschappelijke Regeling waarin 8 gemeenten vertegenwoordigd zijn. Deze wordt uitgevoerd door BaanStede. Voor de gemeente Beemster gaat het momenteel om 17 mensen die bij BaanStede werken.

Een relatief klein deel van de mensen wordt aangestuurd door een GR. Dat verloopt stroperig, is weinig flexibel en belemmert het pakken van kansen op de arbeidsmarkt. Terwijl de huidige arbeidsmarkt juist vraagt om dynamiek en een flexibele houding, vooral ten opzichte van werkgevers. Die flexibiliteit in de mate van handelen wordt steeds belangrijker.

## **Ontwikkelingen in de regio**

Alle andere gemeenten hebben zich ook beraad op de toekomst van BaanStede in relatie tot de Participatiewet. De visie van gemeente Purmerend en Zaanstad hebben veel raakvlakken. Zij zien voldoende basis voor het gezamenlijk ontwikkelen van een Participatiebedrijf als mogelijkheid om doorstroom, ontwikkeling en uitstroom van mensen te realiseren. BaanStede zal onderdeel vormen van dit Participatiebedrijf zodat expertise van BaanStede behouden blijft. Het Participatiebedrijf richt zich op de breedte van de Participatiewet.

Dit nieuwe Participatiebedrijf biedt leerwerkplekken, diagnose en actieve bemiddeling naar regulier werk voor mensen die ondersteuning nodig hebben. Daarnaast blijft het bedrijf beschut werk bieden aan mensen met een huidige SW-indicatie en mensen die dat in de toekomst nodig hebben. Het Participatiebedrijf werkt intensief samen met werkgevers.

Belangrijk uitgangspunt is dat lokaal, binnen de eigen gemeente, gedaan wordt wat kan en regionaal opgepakt wordt wat nodig is. Voor de gemeenten in de regio betekenen de plannen van Purmerend en Zaanstad dat zij in de toekomst hun eigen keuzes kunnen maken voor hun eigen mensen in de SW en de mensen die vallen onder Participatiewet. Belangrijk facet is dat gemeenten hun eigen keuzes kunnen maken en inkopen wat zij nodig hebben. Dat is vooral voor de kleinere gemeentes belangrijk: zij behouden daarmee hun eigen verantwoordelijkheid zonder er in de uitvoering alleen voor te staan. Juist in de uitvoering van taken in het sociale domein wordt de lokale invalshoek belangrijk gevonden.

De komende maanden worden de toekomstvisies en plannen vertaald naar een juridische samenwerkingsvorm, inkooprelatie en de mogelijke opheffing van de Gemeenschappelijke Regeling BaanStede.

## **Mogelijkheden Beemster**

Beemster heeft de vrijheid om zelf te kiezen hoe zij met haar SW-ers om wil gaan en welke rol zij wil innemen in de regio. De huidige GR werkt knellend om de kansen te pakken die de arbeidsmarkt te bieden heeft. Gezien het relatief kleine aantal SW-ers dat in de nabije toekomst redelijk snel zal afnemen, is er veel voor te zeggen om de regie over onze eigen mensen naar ons toe te trekken en de GR niet in stand te houden.

Het overnemen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw uit BaanStede heeft consequenties. Zelf de Wsw uitvoeren, vraagt om specifieke deskundigheid én capaciteit op onder meer het gebied van salarisadministratie, verantwoording etc. Om dit voor een groep van circa 17 werknemers zelf in te richten, is minder efficiënt.

Wij zien voor Beemster de volgende 2 mogelijkheden:

### Optie 1 Zelf regie en mensen plaatsen; regelen via DVO

Deze optie houdt in dat gemeente Beemster zelf verantwoordelijkheid neemt voor de huidige 17 SW-ers en individueel gaat kijken waar hij/zij het beste kunnen werken. Aangezien de uitvoering van de Participatiewet is belegd bij gemeente Purmerend ligt het voor de hand dit ook via het DVO te regelen.

### Optie 2 Inkopen bij het te ontwikkelen Participatiebedrijf in de regio

In deze optie koopt gemeente Beemster rechtstreeks plekken in bij het te ontwikkelen Participatiebedrijf in de regio en betaalt daarvoor de kostprijs. Ook voor de nieuwe instroom uit de Participatiewet kan op maat worden gekeken en plekken in het participatiebedrijf of elders worden ingekocht.



➤ **Voorstel**  
**Optie 2: inkopen bij het te ontwikkelen Participatiebedrijf in de regio**

Mede gezien de ontwikkelingen in de regio waarbij de mogelijkheid ontstaat om in te kopen bij een Participatiebedrijf met behoud van couleur locale, is het voorstel te kiezen voor optie 2: inkopen bij het te ontwikkelen Participatiebedrijf.

**Financiële gevolgen**

Er zit financieel nagenoeg geen verschil tussen beide mogelijkheden. In beide gevallen wordt gemeente Beemster zelf (financieel) verantwoordelijk, maar wordt de uitvoering bij een derde belegd. Het maakt voor de businesscase financieel gezien geen verschil of de uitvoering via de DVO bij Purmerend wordt onder gebracht of dat we vanuit Beemster rechtstreeks inkopen bij een regionale voorziening. De opties verschillen eigenlijk alleen op het gebied van aansturing/regie. Via de DVO kan dit ook bij gemeente Purmerend belegd worden. Als gemeente Beemster rechtstreeks inkoop bij een regionale voorziening (buiten de DVO) kan een stukje aansturing/regie bij de gemeente Beemster zelf worden georganiseerd. Het verschil tussen beide scenario's zit hem voornamelijk in de wijze van aansturing/regie.

<b>Business case scenario 1 en 2. Gemeente Beemster is zelf verantwoordelijk</b>		
Subsidieresultaat	-27.774	
Netto toegevoegde waarde	186.749	
Overige bedrijfskosten	-174.843	
Exploitatieresultaat	<b>-15.868</b>	
<b>Huidige begroting Baanstede, aandeel Beemster</b>		
Subsidieresultaat	-62.425	
Netto Toegevoegde Waarde	193.856	
Overige bedrijfskosten	-207.612	
Huidig aandeel Beemster in exploitatieresultaat Baanstede	<b>-76.181</b>	
<b>Verschil huidige begroting en business case</b>	<b>60.313</b>	<i>Voordelig</i>

**Vervolg**

Het is van belang om voor de zomer een eigen standpunt te bepalen hoe om te gaan met de verantwoordelijkheid voor de Beemster SW-ers. Rond de zomer wordt het vervolgproces in een planning vastgelegd. De rol van de gemeenteraden in het proces wordt hierin nadrukkelijk meegenomen.

**Voorstel**

Voorgesteld wordt in te stemmen met:

1. In te kopen bij het te ontwikkelen Participatiebedrijf in de regio voor de uitvoering van de WSW en de (nieuwe instroom) van de Participatiewet.