



RAPPORT

Duurzame bekostiging participatiebedrijf Werkom

Eerste verkenning

68473 – Openbaar – 5 oktober 2022

Martin Heekelaar, Kevin Tjoe Ny, Wouter Verbeek, Irene van Eldik

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1.	5
Samenvatting	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Participatiewet	5
1.3 Werkom	5
1.4 Benchmark	6
1.5 Maatregelen	7
1.6 Begroting en bekostiging	8
1.7 Aanbevelingen	9
HOOFDSTUK 2.	11
Inleiding	11
2.1 Aanleiding	11
2.2 Onderzoeksvragen	11
2.3 Aanpak	12
2.4 Leeswijzer	12
HOOFDSTUK 3.	13
Participatiewet	13
3.1 Algemeen	13
3.2 Aanleiding	13
3.3 Doelstelling	13
3.4 Doelgroep	14
3.5 Aantallen in Zaanstad en Purmerend	15
3.6 Financiering van de Participatiewet	16
3.7 Maatschappelijke kosten en baten	18

3.8	Toekomst van de Participatiewet.....	19
HOOFDSTUK 4.		21
Werkom.....		21
4.1	Taken.....	21
4.2	Klantproces.....	22
4.3	Doelgroepen van Werkom.....	22
4.4	Financiële doorrekening van het koersdocument	24
4.5	Relatie tussen begroting en doelgroepen.....	25
4.6	Vertaling naar de Participatiewet.....	25
HOOFDSTUK 5.		27
Benchmark		27
5.1	Benchmark 2021	27
5.2	Benchmark meerjarenbegroting.....	28
5.3	Maatregelen voor de kortere termijn	29
HOOFDSTUK 6.		30
Structurele maatregelen.....		30
6.1	Koers	30
6.2	Integratie van taken en regiefunctie.....	31
6.3	Detacheren en begeleiden.....	32
6.4	Zorggelden verbinden met middelen werkbedrijf.....	32
6.5	SROI	33
6.6	Schaalvoordeel door samenwerking	34
6.7	Uitbesteden.....	34
6.8	Ondernemen op de vrije markt	35
6.9	Samenvattend	35

HOOFDSTUK 7.	37
Gemeentelijke bekostigingssystematiek	37
7.1 Opdracht	37
7.2 Kosten en opbrengsten	37
7.3 Governance	37
7.4 Bekostiging	38
7.5 Tot slot: begrotingsinrichting	42
HOOFDSTUK 8.	43
Aanbevelingen	43

HOOFDSTUK 1.

Samenvatting

1.1 Inleiding

De gemeenten Purmerend en Zaanstad vroegen Berenschot om onderzoek te doen naar de financiën van Werkom. De vraag was welke realistische en toekomstbestendige manieren van bekostiging mogelijk zijn, gegeven de gekozen koers voor Werkom. Purmerend en Zaanstad hebben in het koersdocument Herijking besloten dat Werkom wordt doorontwikkeld naar een sociaal ontwikkelbedrijf. Het sociaal ontwikkelbedrijf is erop gericht om zoveel mogelijk mensen, zo regulier mogelijk aan de slag te helpen en aan de slag te houden. Als werk bij een reguliere werkgever (nog) niet mogelijk is, kunnen mensen aan de slag bij het sociaal ontwikkelbedrijf. De doorontwikkeling van Werkom houdt in dat de interne werkomgeving gaat krimpen en het organisatieonderdeel gericht op arbeidsmobiliteit verder zal groeien.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, zijn we uitgegaan van het koersdocument Herijking Werkom. In het koersdocument is een meerjarenbegroting opgenomen, waarin de verwachte kosten en opbrengsten van Werkom zijn verwerkt. Separaat ontvingen we van Werkom de onderbouwingen van de verschillende begrotingscijfers tot op werksoortniveau. Op basis van deze gegevens hebben wij per doelgroep en per werksoort de kosten en opbrengsten van Werkom onderzocht. We gingen na hoe de kosten en opbrengsten zich verhouden tot de benchmarkgegevens. Op basis daarvan hebben we conclusies getrokken en adviezen gegeven over mogelijke vervolgacties.

1.2 Participatiewet

Werkom is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw en een groot deel van de participatietaken in de Participatiewet. De Participatiewet is ingevoerd in 2015. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De Wsw wordt geleidelijk afgebouwd. Maar, daar komt elk jaar een grotere, nieuwe doelgroep met arbeidsbeperkingen voor in de plaats. Het doel is dat deze mensen zoveel mogelijk - en meer dan onder de klassieke Wsw - bij reguliere werkgevers aan de slag worden geholpen. Op die manier moet de inclusie-doelstelling van de Participatiewet worden gerealiseerd.

Voor een deel van de doelgroep, lukt het (nog) niet om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen. Voor deze mensen zijn beschutte werkplekken beschikbaar. Het UWV bepaalt of iemand tot deze doelgroep behoort en toegang krijgt tot beschut werk.

Aan de andere kant is er een groep mensen die alleen ondersteuning nodig heeft om aan de slag te komen. Zodra zij aan de slag zijn, kunnen zij zichzelf verder helpen. Het gaat hier om de klassieke re-integratie, die ook plaatsvond onder de Wet werk en bijstand (de voorloper van de Participatiewet). Werkom is ook verantwoordelijk voor klassieke re-integratietaken.

1.3 Werkom

1.3.1 Omvang van de dienstverlening

In de meerjarenbegroting van Werkom wordt in de periode 2022-2026 voor de verschillende taken uitgegaan van de volgende aantallen.

	2022	2023	2024	2025	2026
Re-integratie	1.500	1.450	1.400	1.400	1.400
Wsw	448	430	415	400	390
Beschut	70	105	131	131	131
Begeleiding intern	37	37	37	37	37
Begeleiding extern	100	150	200	200	200

We zien dat Werkom in 2022 1.500 re-integratieplekken beschikbaar heeft. Het aantal gaat omlaag naar 1.400 per jaar vanaf 2024. Het aantal Wsw-ers loopt af van 448 in 2022 naar 390 fte in 2026. In de jaren daarna gaat het aantal Wsw-ers steeds verder omlaag tot uiteindelijk alle Wsw-ers de regeling hebben verlaten. Het aantal beschutte werkplekken, die bedoeld zijn voor de nieuwe doelgroep met een indicatiestelling van het UWV, loopt op van 70 in 2022 tot 131 fte per jaar vanaf 2024. Voorts is structureel sprake van 37 interne begeleidingsplekken (= het aantal personen vanuit de doelgroep, dat zonder indicatie beschut een dienstbetrekking heeft bij Werkom) en loopt het aantal mensen dat extern begeleid wordt (langdurige begeleiding van medewerkers bij reguliere werkgevers) op van 100 in 2022 tot structureel 200 personen per jaar vanaf 2024. De mensen in de Wsw, beschut werk en begeleiding intern, zijn werkzaam in de zogenoemde werksoorten van Werkom. Het gaat dan bijvoorbeeld om de werksoorten Groen, Schoonmaak, Verpakken en Businesspost.

1.3.2 Kosten en inkomsten

Werkom maakt kosten voor de uitvoering van de taken. Daarnaast heeft Werkom inkomsten, waarmee de kosten worden gefinancierd. De totale kosten- en inkomstenraming van de hiervoor beschreven taken zijn ontleend aan het koersdocument en staan in de volgende tabel.

(Bedragen x € 1.000)	2022	2023	2024	2025	2026
Kosten	32.526	31.522	31.042	30.607	30.298
Inkomsten	31.471	29.725	28.459	27.695	27.362
Resultaat	-1.055	-1.797	-2.583	-2.912	-2.936

Bij de kosten gaat het vooral om de loonkosten van de doelgroep die bij Werkom in dienst is en met name de groep Wsw-ers. Daarnaast bestaan de kosten uit de apparaatskosten van Werkom. Bij de inkomsten gaat het om (a) de gemeentelijke vergoeding van de loonkosten van de doelgroep, (b) de gemeentelijke bijdrage voor de re-integratieactiviteiten in het kader van de Participatiewet en (c) om de netto toegevoegde waarde (omzet) die wordt gerealiseerd door de mensen die vanuit de doelgroep bij Werkom aan de slag zijn.

De doelstelling van Werkom is om zoveel mogelijk mensen aan de slag te krijgen, tegen zo laag mogelijke kosten en een zo hoog mogelijke netto toegevoegde waarde. De verwachte inkomsten van Werkom zijn onvoldoende om de kosten te dekken. Als er geen maatregelen worden genomen, loopt het verwachte tekort, zoals opgenomen in het koersdocument, op van 1,1 mln euro in 2022 tot 2,9 mln euro in 2026.

1.4 Benchmark

De financiële prestaties van sociaal ontwikkelbedrijven worden uitgedrukt in het zogenoemde operationeel resultaat. Het operationeel resultaat is het saldo van de bedrijfskosten en de netto toegevoegde waarde. We hebben het operationeel resultaat van Werkom onderzocht. We hebben gekeken naar het totale operationeel resultaat en het operationeel resultaat van de verschillende werksoorten.

Het blijkt dat Werkom financieel gezien bij sommige werksoorten een hoger operationeel resultaat heeft dan de benchmark en bij andere werksoorten is het operationeel resultaat lager. In totaal is het operationeel resultaat lager dan in de benchmark. Het operationeel resultaat is lager dan het landelijk gemiddelde. Het blijkt dat het negatieve verschil tussen de begroting en de benchmark, als er geen maatregelen worden genomen, elk jaar groter wordt.

We merken hierbij op dat het zonder meer snijden in de kosten geen optie is om de kosten omlaag te brengen. De kosten zijn vaak verbonden met de opbrengsten. Als de kosten omlaag worden gebracht, leidt dat ertoe dat de infrastructuur van Werkom krimpt en dat daardoor minder toegevoegde waarde kan worden gerealiseerd. Met andere woorden, kostenreductie kan leiden tot omzetreductie, waardoor het resultaat anders kan uitpakken dan eerst gedacht.

1.5 Maatregelen

Het operationeel resultaat kan mogelijk omhoog door het nemen van maatregelen. We onderscheiden maatregelen op de kortere termijn en structurele maatregelen.

Bij de maatregelen voor de kortere termijn gaat het om maatregelen binnen de bestaande werksoorten, gericht op een doelmatiger uitvoering (lagere kosten) en/of meer omzet door bijvoorbeeld het verhogen van de tarieven of het uitbreiden van het aantal klanten. Op basis van de door ons uitgevoerde benchmark kan op zoek worden gegaan naar oplossingen. De benchmark geeft inzicht in hoe de financiële resultaten van de verschillende onderdelen zich verhouden tot de resultaten bij andere werkbedrijven. Tevens geeft de benchmark inzicht in de relatieve hoogte (ten opzichte van de benchmark) van de kosten en opbrengsten van de verschillende werksoorten. Aan de hand van deze uitkomsten kan gericht gezocht worden naar maatregelen om het financieel resultaat omhoog te brengen.

Daarnaast kunnen meer structurele maatregelen worden genomen. Deze maatregelen grijpen in op de structuur van Werkom. Op basis van best practices in het land hebben we een inventarisatie gemaakt van mogelijke maatregelen. We hebben zeven maatregelen geïnventariseerd. Sommige maatregelen achten wij op basis van onze ervaring meer kansrijk dan andere maatregelen. Hierna noemen wij eerst vier maatregelen die potentieel kansrijk zijn voor Werkom. Daarna noemen wij drie maatregelen die mogelijk minder kansrijk zijn. Dat laat onverlet dat verder verdiepingsonderzoek tot de conclusie kan leiden dat maatregelen die wij nu zien als kansrijk, feitelijk niet kansrijk zijn en andersom.

Mogelijke kansrijke maatregelen

- *Integratie van taken en regiefunctie:* In deze optie wordt de rol en positie bezien van Werkom in de arbeidsmarktregio in relatie tot met name de gemeenten, het jongerenloket Zaanstad en het Werkgeversservicepunt. Op basis van een meta-analyse van de klantstromen op arbeidsmarktniveau wordt nagegaan of doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn.
- *Detacheren en begeleiden:* Detacheren en begeleiden bij reguliere werkgevers is vaak efficiënter dan werk op eigen werksoorten. In deze optie wordt onderzocht in welke mate het aandeel detacheren en begeleiden binnen de organisatie kan worden vergroot. Detacheren en begeleiden past bij de uitgangspunten van de Participatiewet en het koersdocument.
- *SROI:* Bij SROI stelt de gemeente voorwaarden in aanbestedingstrajecten. Groenaannemers moeten bijvoorbeeld 8,75% van de aanneemsom besteden aan het inlenen van mensen uit de doelgroep op een detachingsconstructie. Op deze manier kan de gemeente vrij inkopen en kan Werkom efficiënt mensen detacheren vanuit de doelgroep.
- *Uitbesteden:* Uitbesteden kan in sommige situaties resulteren in een hoger operationeel resultaat. De activiteit kan worden overgenomen door derden, die gespecialiseerd zijn in de betreffende werksoort en in staat zijn om efficiënter te werken dan Werkom. Op die manier kan een kostenvoordeel voor Werkom ontstaan. De werksoorten van Werkom zouden hierop kunnen worden bezien.

Mogelijk interessante maatregelen met een zeker risico

- *Zorggelden verbinden:* De inkomsten van Werkom kunnen omhoog door opdrachten voor arbeidsmatige dagbesteding aan Werkom te verstrekken. Echter, daar moet ook aanbod tegenover komen te staan. De kosten zijn relatief hoog. Dit is een mogelijke kans. Maar, verschillende werkbedrijven schrikken ervoor terug. Dat komt omdat het gaat om een complexe doelgroep, die

specifieke en specialistische aandacht nodig heeft. Een dergelijke maatregel vraagt om een zorgvuldige analyse vooraf.

- *Samenwerken*: Er kan bijvoorbeeld op Groen of Schoonmaak samenwerking gezocht worden met andere werkbedrijven. Op die manier ontstaat schaalvoordeel en kunnen kosten worden bespaard. De ervaring leert dat samenwerking vaak lastig van de grond komt en veel tijd en energie kost om in de lucht te houden. Een belangrijke voorwaarde vooraf is dat er duidelijk commitment en enthousiasme is voor de samenwerking, van alle partijen.
- *Ondernemen buiten het eigen werkgebied*: Voor deze variant – ondernemen buiten het eigen werkgebied – kies je vooral als voor de variant social firm is gekozen. Het werkbedrijf opereert dan als ‘echt’ bedrijf en probeert maximale winst te realiseren. Werkom is geen social firm. Het ligt minder voor de hand dat hier sterk op wordt ingezet.

1.6 Begroting en bekostiging

Jaarlijks stellen Purmerend en Zaanstad de begroting vast voor Werkom. De begroting bestaat uit de kosten van Werkom, die vooral worden bepaald door de loonkosten van de doelgroep (vooral Wsw) en de apparaatskosten van Werkom. Aan de andere kant zijn in de begroting de inkomsten opgenomen. Deze bestaan uit de (volledige) gemeentelijke vergoeding van de Wsw-loonkosten, de netto toegevoegde waarde van de medewerkers van Werkom en een gemeentelijk bijdrage voor de Participatiewet-taken. De gemeentelijke bijdrage is gebaseerd op de integrale kosten voor de uitvoering van de overeengekomen taken, die zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst tussen Werkom en de gemeenten. De verdeelsleutel van deze bijdrage is 2/3 Zaanstad en 1/3 Purmerend.

Een nadeel van deze begrotingsinrichting is dat deze niet aansluit bij de producten/diensten die door Werkom worden geleverd op het terrein van Werk en Inkomen. De gemeenten kunnen wel aflezen wat de totale loonkosten en apparaatskosten van Werkom zijn, maar zij kunnen niet aflezen wat de integrale kosten van de Wsw, re-integratie, beschutte arbeid en begeleiding intern en extern zijn. Gemeenten hebben dus geen (direct) inzicht in de kosten van de afzonderlijke producten waarvoor Werkom is opgericht. Bovendien is het daarom lastig om de financiële prestaties van Werkom te vergelijken met andere sociaal ontwikkelbedrijven en een oordeel te geven over de hoogte van de kosten.

Ons advies is derhalve om de begrotingsinrichting aan te passen en om de bekostigingssystematiek daarmee in lijn te brengen. Wij adviseren om een productbegroting te hanteren en te kiezen voor de producten die in de rijksbegroting worden gehanteerd: klassieke re-integratie, Wsw, begeleiding beschut, begeleiding intern en begeleiding extern. Per product worden in dat geval – tussen gemeenten en Werkom – normprijzen afgesproken. De begroting is gelijk aan de begrote aantallen maal de afgesproken normprijzen.

Per gemeente worden de aantallen begroot. De bijdrage per gemeente is gelijk aan de begrote aantallen maal de normprijs. Er wordt een meerjarenbegroting opgesteld. Deze geldt jaarlijks als kader voor de te maken afspraken.

Deze wijze van bekostiging is vernieuwend en toekomstbestendig en stimuleert, stimuleert tot e en doelmatige inzet van middelen en tot het aan de slag helpen van zoveel mogelijk mensen:

- *Vernieuwend*: De voorgestelde bekostigingssystematiek is vernieuwend, omdat hij zowel aansluit bij de Wsw als bij de Participatiewet en brengt tegelijkertijd de (kosten en opbrengsten van de) krimp van de Wsw als de groei van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet in beeld.
- *Toekomstbestendig*: Deze bekostiging is toekomstbestendig. Deze sluit aan bij de nieuwe taken die de gemeenten gekregen hebben in het kader van de Participatiewet. De taakomvang neemt in de toekomst toe. De begroting beweegt daarin mee en maakt inzichtelijk welke en hoeveel producten worden gerealiseerd op het terrein van de Participatiewet en wat de kosten en opbrengsten zijn op

productniveau. De begroting is daarmee direct ondersteunend aan de besluitvorming van de bestuurders.

- *Doelmatig:* De bekostiging stimuleert tot een doelmatige inzet van middelen. De begroting is gebaseerd op normprijzen die zijn overeen gekomen tussen gemeenten en Werkom. De normprijzen moeten realistisch en ambitieus zijn. Het financieel effect van eventuele maatregelen wordt weerspiegeld in de normprijzen. Werkom wordt gestimuleerd om de opdracht uit te voeren binnen de overeengekomen normprijzen. Daar staat echter tegenover dat de gemeenten zich moeten inspannen dat het aantal kandidaten wordt doorverwezen dat in de begroting is afgesproken.
- *Ondersteunend aan de inhoudelijke doelen:* Deze manier van begroten is ondersteunend aan de doelstelling om zoveel mogelijk mensen aan de slag te helpen en te houden. In de begroting maken Werkom en de gemeenten prestatieafspraken. De prestatieafspraken hebben niet alleen betrekking op de normprijzen en het aantal trajecten en dienstbetrekkingen. Deze afspraken hebben ook betrekken op de door- en uitstroom van mensen. Doel is dat mensen die bij Werkom aan de slag zijn, zich ontwikkelen en stappen zetten op de participatieladder. Doel is tevens dat zoveel mogelijk mensen bij reguliere werkgevers aan de slag worden geholpen en hun werk zo zelfstandig mogelijk doen (alleen LKS en begeleiding als dat echt nodig is).

1.7 Aanbevelingen

De voorgaande analyse leidt tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht op het realiseren van een hoger financieel resultaat en passen binnen de in de herijking gekozen koers.

1. We hebben de financiële resultaten van de verschillende werksoorten in beeld gebracht en vergeleken met de benchmark. De conclusie is dat het operationeel resultaat van Werkom bij sommige onderdelen hoger en bij andere onderdelen lager is dan de benchmark. Het negatieve verschil tussen de benchmark en de begroting wordt zonder maatregelen elk jaar groter. Voor een deel kan dat verklaard worden door relatief lage opbrengsten. Voor een ander deel zijn de kosten hoger dan gemiddeld. Aan de hand van de benchmark hebben we zoekrichtingen voor mogelijke oplossingen in beeld gebracht. Een benchmark geeft nooit het definitieve antwoord. Nader onderzoek is nodig. **Ons advies is om op basis van de uitkomst van onze benchmark een verdiepende analyse te doen en aan de hand daarvan na te gaan op welke wijze de financiële resultaten omhoog gebracht kan worden.**
2. De maatregelen kunnen betrekking hebben op de **kortere termijn** (resultaat is binnen drie jaar zichtbaar) of op de langere termijn. Bij de kortere termijn maatregelen gaat het om maatregelen binnen de werksoorten. Deze maatregelen hebben bijvoorbeeld betrekking op doelmatiger werken of op het verhogen van bestaande tarieven of het uitbreiden van het bestaande klantenbestand. Daarnaast kan gekeken worden naar **meer structurele maatregelen**. Het gaat dan om meer fundamentele aanpassingen. We hebben verschillende maatregelen verkend. Op basis van onze ervaringen en gegeven de gekozen koers voor Werkom (mild hybride) adviseren wij om de volgende maatregelen in de eerste plaats verder te verkennen:
 - a. Plek en positie van Werkom in de arbeidsmarktregio
 - b. Meer inzetten op detacheren en begeleiden
 - c. SROI-voorwaarden die de gemeente stelt aan opdrachtnemers.
 - d. Uitbesteden waarbij wordt gezien of de uitvoering van werksoorten efficiënter kan worden belegd bij derden.
3. Daarnaast kan overwogen worden om **andere maatregelen te verkennen**. Belangrijk is dat daar op voorhand het vertrouwen bestaat cq aanknopingspunten bestaan dat deze maatregelen kansrijk zouden kunnen zijn. Het gaat in het bijzonder om het verbinden van Werkom met zorgactiviteiten, zoals arbeidsmatige dagbesteding en het samenwerken in de regio met andere sociaal ontwikkelbedrijven gericht op het realiseren van schaalvoordelen.

4. De te nemen maatregelen zouden ons inziens verbonden moeten worden aan een breder initiatief om de organisatie door te lichten en klaar te stomen voor de toekomst. Landelijk wordt er discussie gevoerd over een steviger rol voor de sociaal ontwikkelbedrijven. Werkom maakt momenteel de beweging van binnen naar buiten. Er is echter geen transitieplan dat een duidelijke schets geeft van het perspectief en de wijze waarop daar naartoe wordt bewogen. **Ons advies is om een dergelijk strategisch plan op te stellen, waarin rekening wordt gehouden met de landelijke ontwikkelingen en waarin de suggesties om tot een hoger financieel resultaat te komen, worden meegenomen.** Dat laat onverlet dat sommige acties direct kunnen worden opgepakt en niet hoeven te wachten totdat het strategisch plan is afgerond.
5. Tot slot is ons advies om **een productgerichte begroting** te maken. De verschillende begrotingsposten worden bepaald door de (werk- en inkomen)producten die door Werkom worden gerealiseerd. Ons advies is om daarvoor aan te sluiten bij de productindeling van de Rijksoverheid: re-integratie, Wsw, beschut werk, begeleiding intern en begeleiding extern.
6. Voorts is ons advies om hier de gemeentelijke bekostiging aan te koppelen. **Gemeenten dragen bij op basis van de begrote (product)aantallen maal de afgesproken normprijzen.** Er worden **meerjarenafspraken en een meerjarenbegroting** opgesteld. Deze gelden als kader voor de jaarlijks te maken afspraken.
7. Ons advies is de hiervoor besproken acties gezamenlijk (Werkom en gemeenten) op te pakken. Deze acties kunnen gelijktijdig worden ingezet:
 - Opstellen strategisch plan voor de organisatie van Werkom – voorafgegaan door een verdiepende analyse - met een duidelijk stip op de horizon waarin de meer structurele maatregelen zijn verwerkt.
 - Opstellen productgerichte begroting.
 - Gemeentelijke bekostiging op basis van de productbegroting.
 - Kortere termijn acties die direct kunnen worden opgepakt. Dit vraagt om een verkenning waarin wordt nagegaan welke quick wins mogelijk zijn.

HOOFDSTUK 2.

Inleiding

2.1 Aanleiding

De gemeenten Purmerend en Zaanstad hebben besloten dat Werkom wordt doorontwikkeld naar een sociaal ontwikkelbedrijf. De werkzaamheden worden gedifferentieerd. De interne werkomgeving gaat krimpen en het organisatieonderdeel gericht op arbeidsmobiliteit zal verder groeien. Doordat meer mensen naar buiten gaan, zal het aantal plekken bij het werkleerbedrijf dalen en zal de langdurige begeleiding bij externe werkgevers toenemen. De ontwikkeling van Werkom sluit daarbij aan bij de ambities die zijn neergelegd in de Participatiewet, waarbij mensen met een arbeidsbeperking zoveel en zo regulier mogelijk aan de slag gaan bij reguliere werkgevers.

Werkom heeft voor de periode tot en met 2026 in het koersdocument Herijking Werkom een financiële doorrekening gemaakt van het aantal werkplekken voor de doelgroep bij Werkom, het aantal werk- en ontwikkelplekken en het aantal personen dat bij externe werkgevers begeleid gaat worden. Ook is er een kostenraming gemaakt van de dienstverlening voor de doelgroep.

Gemeenten Purmerend en Zaanstad hebben in het koersdocument over Werkom aangegeven dat Berenschot onderzoek doet naar een realistische en toekomstbestendige manier van financiering van Werkom. Tevens is aangegeven dat Berenschot gevraagd is om in kaart te brengen op welke vernieuwende manieren Werkom gefinancierd kan worden. Tot slot is in het koersdocument vastgesteld dat bij Werkom sprake is van een toenemend tekort, omdat, ondanks het dalend aantal sw-ers, de vaste kosten voor huur en energieverbruik op de langere termijn maar beperkt kunnen veranderen. De verwachting is dat het tekort na 2026 verder gaat oplopen. Bij het vaststellen van de inhoudelijke koers zijn de financiële consequenties nog niet aanvaard. De gemeenten weten wat ze inhoudelijk willen, maar moeten nog beoordelen hoeveel geld dat na 2023 mag kosten.

2.2 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven ontwikkeling, vroegen de gemeenten Zaanstad en Purmerend Berenschot om onderzoek te doen naar de financiële doorrekening van het koersdocument Herijking Werkom. Doel was om meer inzicht te krijgen in de verhouding tussen de in deze begroting opgenomen activiteiten, kosten en opbrengsten en de Participatiewet. Ook willen de gemeenten Purmerend en Zaanstad advies over hoe de begroting van Werkom in de toekomst meer ondersteunend kan zijn bij het maken van keuzes in het kader van de Participatiewet. Berenschot kreeg de opdracht om de volgende vragen te beantwoorden.

1. Breng de gerealiseerde en verwachte kosten en opbrengsten van Werkom meerjarig in beeld op totaalniveau en op werksoort-niveau.
2. Ga na hoe de kosten en opbrengsten van Werkom zich verhouden tot de netto kosten (= saldo van kosten en eigen inkomsten) en opbrengsten van vergelijkbare taken, bij de uitvoeringsorganisaties in andere gemeenten. Ga na wat dat betekent voor het meerjarenbeeld van de netto kosten van Werkom.
3. Ga na welke maatregelen op de kortere termijn mogelijk zijn (denk aan efficiency-verbeteringen, hogere tarieven richting opdrachtgevers) om de verwachte kosten en opbrengsten te verbeteren, zodat per saldo de kosten van Werkom meerjarig omlaag gaan, bij een gelijkblijvend of hoger beleidsresultaat.

4. Ga na welke uitvoeringskeuzes Werkom heeft, die passen bij de geschetste en gewenste beleidsontwikkelingen in het koersdocument en leiden tot een verantwoorde ontwikkeling van de kosten en de baten (= kosteneffectief en inpasbaar binnen de beschikbare budgetten voor de Participatiewet). Betrek daarbij het eventueel toevoegen van opdrachten aan Werkom (binnen het sociaal domein of voor bijvoorbeeld schoonmaak of groenopdrachten).
5. Geef – mede op basis van ervaringen elders in het land – expertmatig advies over mogelijke, vernieuwende en toekomstbestendige gemeentelijke bekostigingssystematieken van Werkom, die stimuleren tot een doelmatige inzet van middelen, waarbij zoveel mogelijk mensen aan de slag worden geholpen en gehouden.

2.3 Aanpak

Voor het beantwoorden van de vragen die aan Berenschot zijn gesteld, zijn we uitgegaan van het koersdocument Herijking Werkom. In het koersdocument is een meerjarenraming opgenomen voor de kosten en opbrengsten van Werkom. Separaat hebben we de voorgenomen activiteiten in de periode 2021-2026 van Werkom ontvangen. Daarnaast ontvingen wij van Werkom de onderbouwingen van de verschillende begrotingscijfers.

We gingen na wat de gemeentelijke opdracht is op grond van de Participatiewet en wat daarvan de betekenis is voor de gemeenten Purmerend en Zaanstad. Vervolgens zetten we de doelgroepen in de Werkom-begroting om naar de doelgrepen en taken die Purmerend en Zaanstad hebben op grond van de Participatiewet. Aan de hand van de kosten- en opbrengstengegevens die wij ontvingen van Werkom konden we per doelgroep en per activiteit in Participatiewettermen de kosten en de opbrengsten berekenen. Ook gebruikten we referentiemateriaal om een inschatting te maken van de gebruikelijke kosten van de verschillende activiteiten en deze te vergelijken met de werkelijke kosten van Werkom.

2.4 Leeswijzer

Eerst gaan we in op de Participatiewet. Wat is het doel van de Participatiewet en hoe wordt de Participatiewet gefinancierd? Daarna gaan we in op Werkom. Welke rol heeft Werkom bij de uitvoering van de Participatiewet? Welke kosten maakt Werkom en hoe wordt Werkom gefinancierd?

Vervolgens onderzoeken we de verschillende taken van Werkom. We gaan in op de verschillende doelgroepen, de dienstverlening en de kosten die per taak door Werkom worden gemaakt. We vergelijken deze met de kosten die in andere gemeenten worden gemaakt. Mede op basis daarvan doen we suggesties die kunnen leiden tot een hoger financieel resultaat. We tonen een aantal best practices in het land, aan de hand waarvan de discussie kan worden gevoerd over mogelijke maatregelen.

Vervolgens onderzoeken we de begroting en de bekostiging. In het laatste hoofdstuk doen wij een aantal aanbevelingen.

HOOFDSTUK 3.

Participatiewet

3.1 Algemeen

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Het doel van de wet is om mensen die (tijdelijk) niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien of niet zelfstandig aan de slag kunnen komen, te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk en zolang dat nodig is met een (aanvulling op het) inkomen. Feitelijk combineert de Participatiewet drie oudere wetten: de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong. De WWB is vervallen. De Wsw bestaat nog steeds, maar is sinds 2015 niet meer toegankelijk voor nieuwe doelgroepen. De Wajong, die bedoeld is voor mensen die voor hun 18^e arbeidsongeschikt werden en wordt uitgevoerd door het UWV, is alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn.

3.2 Aanleiding

In 2015 is met de invoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning de uitvoering van het sociaal domein gedecentraliseerd.¹ De overheid beoogde hiermee om dichterbij de burger hun zorg en ondersteuning te organiseren. De gedachte hierachter was dat er zo meer de verbinding tussen zorg en het sociaal domein kon worden gevonden, dat er meer maatwerk kon worden geleverd en dat er kosten werden bespaard.

De Participatiewet sluit aan bij de trend om een meer activerend sociaalzekerheidsbeleid te voeren. Al in de jaren 90 werd geconcludeerd dat er in Nederland weinig werd gedaan om mensen met een uitkering (weer) aan het werk te krijgen. Ook de grote toename van het aantal mensen in de Wajong en de beperkte uitstroom naar regulier werk uit de Wajong, de bijstand en de Wsw, lagen ten grondslag aan filosofie achter de Participatiewet.

3.3 Doelstelling

De hoofddoelstelling van de Participatiewet is aan de ene kant om het socialezekerheidsstelsel 'houdbaar en toegankelijk' te houden. Aan de andere kant voorziet het in "maatregelen voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet redden."² Een belangrijk subdoel is ervoor te zorgen dat de uitstroom uit het stelsel wordt vergroot en meer mensen aan de slag worden geholpen. Het kan gaan om regulier werk en om andere vormen van participatie. Met de invoering van de Participatiewet is ook beoogd om de verschillende wetten en daarmee schotten aan de onderkant van de arbeidsmarkt weg te nemen én te komen tot één regeling.³

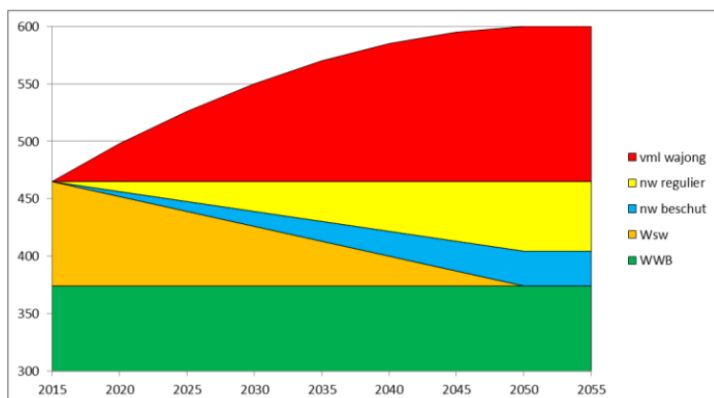
¹ SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet.

² Kst. 33 801 Nr. 3 Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere socialezekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)

³ Kst. 33 801 Nr. 3 Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere socialezekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)

3.4 Doelgroep

De doelgroep van de Participatiewet, zijn mensen die (al dan niet tijdelijke) ondersteuning nodig hebben om in hun basisbehoeften te voorzien en ondersteuning nodig hebben om aan het werk te kunnen gaan.⁴ Het gaat om mensen waar geen andere regeling voor beschikbaar is om in hun levensonderhoud te voorzien en de mensen die voorheen vielen onder andere regelingen, zoals de WWB, Wsw en de Wajong⁵. In onderstaande figuur maken we de doelgroepen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn inzichtelijk. Deze aantallen zijn ontleend aan de memorie van toelichting bij de Participatiewet en bewerkt door Berenschot. Op de verticale as staan de aantallen personen in de verschillende doelgroepen (maal 1.000). Op de horizontale as staan de jaren.



We lichten de kleuren in de figuur toe.

Groen: Gemeenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Voor de leesbaarheid houden we het aantal bijstandsgerechtigden in de grafiek jaarlijks gelijk. Maar, in de praktijk fluctueert het aantal mensen in de bijstand, mede als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen.

Oranje: Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het aantal Wsw'ers neemt geleidelijk af, omdat de toegang tot de Wsw per 1-1-2015 is afgesloten. Op 1 januari 2015 waren er landelijk ruim 103.000 Wsw'ers (90.000 arbeidsjaren). Het zittend bestand behoudt de oude rechten. Uiteindelijk zal op enig moment iedereen uit de Wsw zijn gestroomd. Vandaar de afname tot 0 in de figuur.

Blauw: Het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten gemiddeld voor drie Wsw'ers die uitstromen één beschutte arbeidsplek creëren. Inwoners kunnen daarvoor een indicatie aanvragen bij het UWV. Het gaat dan om de plaatsing van mensen met arbeidsvermogen, die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Deze categorie wordt ook wel 'Nieuw beschut' genoemd. Gemeenten moeten, zodra een inwoner met een indicatie een beroep doet op de gemeente voor ondersteuning, plekken realiseren tot aan de aantallen die zijn opgenomen in een ministeriële regeling⁶.

Geel: Het ministerie gaat ervan uit dat 2/3e van de mensen die voorheen in de Wsw aan de slag gingen, onder de Participatiewet met een loonkostensubsidie en begeleiding aan de slag gaan bij reguliere werkgevers. Het totaal aantal mensen dat met ondersteuning van de gemeenten aan de slag gaat (nieuw beschut plus de mensen die met een loonkostensubsidie aan de slag gaan bij reguliere werkgevers), blijft

⁴ SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet.

⁵ De Wajong blijft wel bestaan voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen (Wajong 2015).

⁶ In het regeerakkoord is opgenomen dat het aantal beschutte werkplekken wordt uitgebreid. De wijze waarop dat gebeurt wordt door het kabinet uitgewerkt. De aantallen blijven momenteel achter bij de aantallen in de ministeriële regeling. Het is (nog) onbekend of de afspraken in het regeerakkoord ertoe leiden dat de aantallen in de ministeriële regeling worden verhoogd.

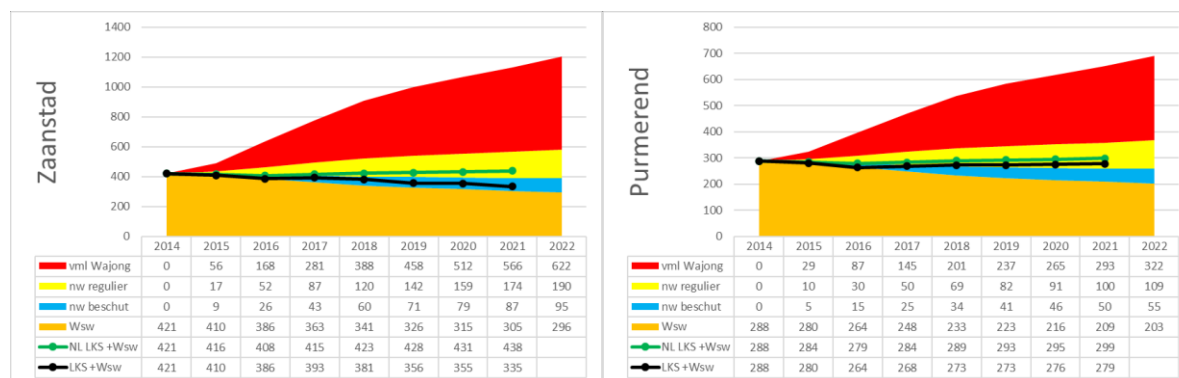
dan op het niveau van de oude Wsw. Het gaat dan om de kleuren blauw en geel in de figuur; dit is qua omvang vanaf 2050 uiteindelijk gelijk aan het oranje vlak in 2015. Dit betreft een grote wijziging ten opzichte van de voormalige Wsw. Een belangrijke doelstelling is inclusie, waardoor mensen met een arbeidsbeperking die voorheen intern binnen het sw-bedrijf aan de slag gingen, dan wel werden gedetacheerd, nu zoveel mogelijk worden geplaatst bij en begeleid door reguliere werkgevers. Landelijk hebben werkgevers zich gecommitteerd aan de zogenoemde banenafspraken, waarbij zij hebben toegezegd om voor 125.000 mensen met een arbeidsbeperking een werkplek te realiseren.

Rood: De omvang van deze groep neemt toe. Gemeenten zijn sinds 2015 ook verantwoordelijk voor de groep mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en die voorheen in de Wajong zou zijn terecht gekomen (en niet in de Wsw)⁷. Deze groep wordt steeds groter, omdat alleen nog jongvolwassenen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn, in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering. De verwachting van het ministerie is dat uiteindelijk ten opzichte van de oorspronkelijke aantallen (landelijk 375.000 mensen in de bijstand en 90.000 mensen in de Wsw) 135.000 mensen extra gebruik zullen maken van ondersteuning vanuit de Participatiewet. Ook voor deze groep is het doel om ze zoveel mogelijk regulier aan de slag te helpen met een loonkostensubsidie en/of jobcoaching.

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het totaal van deze doelgroepen die vallen onder de Participatiewet.

3.5 Aantallen in Zaanstad en Purmerend

In het diagram hierna laten we de ramingen zien van de omvang van de doelgroep in de Participatiewet voor de gemeenten Zaanstad en Purmerend en de ontwikkeling van het aantal mensen dat met een loonkostensubsidie aan de slag wordt geholpen.



De gekleurde vlakken tonen de door het ministerie van SZW geraamde aantallen voor de gemeenten. Berenschot heeft deze aantallen berekend op basis van de landelijk bekende aantallen en de budgetaandelen van de gemeenten. De groep Wsw-ers wordt steeds kleiner en de nieuwe doelgroep wordt elk jaar groter.

De zwarte lijngrafiek toont de som van het aantal Wsw-ers en het aantal mensen dat in de afzonderlijke gemeenten aan de slag geholpen is met een loonkostensubsidie. Dat aantal is feitelijk het totaal aantal

⁷ Het verschil tussen rood en geel zal in de uitvoeringspraktijk niet zichtbaar zijn. Het gaat allemaal om mensen met een arbeidsbeperking en beperkte loonwaarde, die allemaal idealiter aan de slag gaan. Echter, voor de aantallen in het gele deel stelt de Rijksoverheid begeleidingsmiddelen beschikbaar. Voor de groep in het rood zijn (slechts) de re-integratiemiddelen beschikbaar die vrijvallen bij het Uwv, omdat bij het Uwv geen nieuwe Wajongers meer instromen met arbeidsvermogen. Dat laat onverlet dat deze middelen vrij besteedbaar zijn en ook voor begeleiding kunnen worden ingezet.

personen in Zaanstad en Purmerend met een arbeidsbeperking dat met inkomensondersteuning aan het werk is. De groene lijngrafiek toont de landelijke ontwikkeling, geijkt naar het niveau van Zaanstad respectievelijk Purmerend.

We kunnen concluderen dat het aantal personen met een loonkostensubsidie in Zaanstad zich minder snel ontwikkelt dan landelijk. Ook kunnen we constateren dat het totaal aantal mensen met een arbeidsbeperking (som van het aantal Wsw-ers en aantal loonkostensubsidies) lager is dan bij de start van de Participatiewet in 2015. In Purmerend ontwikkelt het aantal zich in min of meer gelijke mate als op landelijk niveau. Maar, uitgaand van de SZW-raming is er een betrekkelijk groot deel van de mensen met een arbeidsbeperking nog niet aan de slag.

3.6 Financiering van de Participatiewet

3.6.1 Algemeen

Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld van de Rijksoverheid voor de financiering van de Participatiewet: het BUIG-budget (ook wel BUIG of inkomensdeel genoemd), het Participatiebudget en de algemene uitkering in het gemeentefonds⁸.

Tabel. Financiering van de Participatiewet.

Beschikbare budgetten	Gemeentelijke uitgaven
BUIG-budget (BUIG)	• Bijstandsuitkeringen • Loonkostensubsidies
Participatiebudget • Wsw • Begeleiding nieuw beschut	• Loonkosten en overige kosten Wsw • Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroep beschut
Algemene uitkering GF • Cluster participatie	• Uitvoeringskosten sociale dienst • Re-integratie • Begeleiding nieuwe doelgroep • Minimabeleid

Hierna gaan we dieper in op de verschillende budgetten.

3.6.2 BUIG-budget

Gemeenten ontvangen jaarlijks het BUIG-budget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Er wordt eerst op basis van de ramingen van het Centraal planbureau (CPB) een macrobudget vastgesteld. Het macrobudget wordt vervolgens verdeeld op basis van zogenoemde objectieve factoren. Objectieve factoren zijn factoren die niet direct gerelateerd zijn aan de totale bijstandsuitgaven en die niet direct door gemeenten te beïnvloeden zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal alleenstaande ouders, het aantal minderheden en het aantal corporatiewoningen in de gemeente, omdat bekend is dat deze groepen vaker een beroep doen op een bijstandsuitkering. Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners ontvangen een aandeel dat geheel of gedeeltelijk verdeeld wordt op basis van de historische bijstandsuitgaven. Het budget voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners staat los van de werkelijke totale uitgaven.

⁸ Vanaf 2019 is het budget WWB-klassiek overgeheveld naar de Algemene uitkering in het gemeentefonds. Omdat het gaat om middelen voor Participatie, zijn deze in dit overzicht onder het kopje 'participatiebudget' geplaatst.

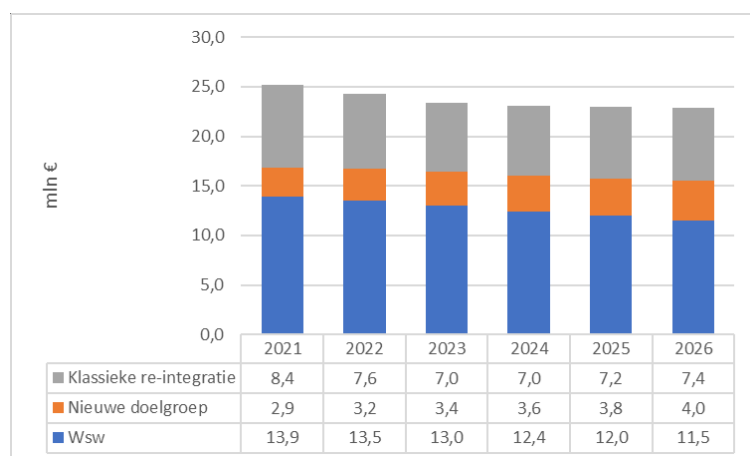
Vanaf 2022 wordt het budget voor loonkostensubsidies volledig naar realisatie verdeeld. Dat betekent dat gemeenten in het jaar volgend op het uitvoeringsjaar de uitgaven aan loonkostensubsidies volledig gecompenseerd krijgen. Daarbovenop komt een opslag voor de verwachte groei van het aantal loonkostensubsidies. Hoewel het deel LKS vanaf 2022 naar realisatie wordt verdeeld, maakt het nog steeds onderdeel uit van het BUIG-budget.

3.6.3 Participatiebudget

Naast het BUIG-budget, ontvangen gemeenten middelen voor de Wsw en begeleiding van de nieuwe doelgroep beschut. Het budget voor de Wsw wordt elk jaar lager omdat de instroom in de Wsw is gestopt. Het budget gaat elk jaar omlaag, omdat het aantal Wsw-ers omlaag gaat. Omdat het aantal Wsw-ers daalt tot uiteindelijk nul, gaat ook het budget voor de Wsw omlaag naar nul. Echter, het bedrag per Wsw-er loopt volgens de huidige ramingen op van circa 30.000 euro in 2022 naar 34.000 per Wsw-er in 2027.

Elk jaar ontvangt de gemeente een budget voor de nieuwe doelgroep beschut. Het budget voor de nieuwe doelgroep beschut wordt elk jaar groter. Het budget is onafhankelijk van het werkelijke aantal mensen dat op een beschutte werkplek is geplaatst.

In het volgende diagram tonen we de ontwikkeling van de participatiebudgetten van Purmerend en Zaanstad gezamenlijk⁹. Er is in 2025 en 2026 sprake van een lichte oploop van het klassieke re-integratiebudget (het budget dat voortkomt uit de vroegere Wet werk en bijstand)¹⁰. De middelen voor de nieuwe doelgroep lopen op, omdat de omvang van de nieuwe doelgroep elk jaar groter wordt. De middelen voor de Wsw gaan omlaag. Echter, het bedrag per Wsw-er loopt op van circa 30.000 euro in 2022 naar 34.000 euro in 2026.¹¹



⁹ Vanaf 2023 bestaat de zogenoemde integratie-uitkering Participatie alleen nog uit de middelen voor de Wsw en de begeleidingsmiddelen voor de nieuwe doelgroep beschut. Deze middelen zijn apart zichtbaar. De middelen voor de nieuwe doelgroep regulier en voormalig Wajong en het klassieke re-integratiebudget worden – in verband met de herijking van het gemeentefonds – vanaf 2023 overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Deze middelen zijn dan niet meer apart zichtbaar.

¹⁰ In 2022 en 2023 is sprake van een daling, door incidentele middelen in verband met Corona. Het bedrag was in 2022 lager dan in 2021. In 2023 worden deze middelen niet meer verstrekt.

¹¹ Hier niet in beeld gebracht, maar wel relevant is dat er jaarlijks meer geld naar het BUIG-budget gaat in verband met de nieuwe doelgroep in de Participatiewet, die elk jaar groter wordt. Ook wordt het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds elk jaar groter, doordat het aantal mensen met een loonkostensubsidie (de nieuwe doelgroep) stijgt en doordat het aantal mensen dat vanuit de Participatiewet staat ingeschreven in het doelgroepregister elk jaar groter wordt.

3.6.4 Cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds

In de algemene uitkering in het gemeentefonds ontvangen gemeenten het cluster Participatie¹². Het cluster Participatie is bedoeld voor het betalen van de uitvoeringskosten¹³ van de Participatiewet, het minimabeleid (met name bijzondere bijstand en schuldhulpverlening), re-integratie en begeleiding van mensen die het zelfstandig niet redden op de arbeidsmarkt.

De middelen worden verdeeld op basis van verschillende factoren, zoals het aantal mensen met een laag inkomen, het aantal bijstandsgerechtigden, het aantal mensen met een loonkostensubsidie en het aantal mensen dat staat ingeschreven in het doelgroepregister. Het gemeentelijk aandeel in de verdeling beweegt dus (in tegenstelling tot het BUIG-budget) mee met het werkelijk aantal bijstandsgerechtigden.

Daarnaast beweegt het budget mee met de Rijksuitgaven via de zogenaamde trap-op-trap-af systematiek. Dat betekent dat als de Rijksuitgaven omhoog gaan, het gemeentefonds automatisch mee omhoog beweegt. Daarmee gaat het cluster Participatie ook automatisch omhoog.

3.6.5 Toereikendheid van de budgetten

Berenschot deed in opdracht van de VNG onderzoek naar de toereikendheid van de budgetten voor de Participatiewet (Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet, 2021). Dat, naar aanleiding van de uitbreiding van taken voor gemeenten en de bezuinigingen op de Participatiewet. Gemeenten ontvangen voor mensen in de Wsw circa 30.000 per persoon per jaar. Voor de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking kan berekend worden dat gemeenten gemiddeld circa 17.000 euro per persoon ontvangen van de Rijksoverheid (via het BUIG-budget, het participatiebudget en het cluster participatie in het gemeentefonds). De gedachte was dat met name de sociaal ontwikkelbedrijven – door efficiency-maatregelen - de doelgroep beschut met minder geld aan de slag konden krijgen en houden dan de doelgroep Wsw. Voor de overige groepen met een arbeidsbeperking was het de bedoeling dat zij met begeleiding en een loonkostensubsidie, bij reguliere werkgevers aan de slag gingen, waardoor de kosten lager waren dan voor de Wsw.

Daarnaast is er in de afgelopen jaren bezuinigd op het klassieke re-integratiebudget. Vanaf 2010 is het budget, stapsgewijs, met bijna twee derde omlaag gegaan. Berenschot heeft berekend dat er voor de ondersteuning van mensen met een bijstandsuitkering conform de beleidsuitgangspunten van de Rijksoverheid, jaarlijks circa 1 miljard euro extra nodig is.

3.7 Maatschappelijke kosten en baten

Gemeenten worden door de Rijksoverheid financieel geprikkeld om de zelfredzaamheid van mensen zo veel mogelijk te bevorderen. Daartoe krijgen zij een vast budget voor het betalen van de bijstandsuitkeringen. Besparingen op het zogenoemde BUIG-budget mogen gemeenten houden en tekorten moeten zij vanuit de algemene middelen aanvullen. Op die manier worden gemeenten geprikkeld om de uitgaven aan uitkeringen zo laag mogelijk te houden; uiteraard binnen de kaders van een goede en rechtmatige uitvoering van de Participatiewet.

¹² In 2023 wordt het gemeentefonds herijkt. We beschrijven hier de systematiek vanaf 2023.

¹³ Het onderscheid tussen uitvoeringskosten en re-integratiekosten is niet altijd gemakkelijk te maken. Zo behoren het bepalen van de noodzaak van een voorziening, het aanbieden van een voorziening (gesprek met de kandidaat, maken van afspraken), de loonwaardebepaling, toeleiding naar jobcoaching en toeleiding naar een proefplaatsing tot de uitvoeringskosten. De kosten van een re-integratietraject, intensief casemanagement, de werkplekaanpassing en de jobcoaches vallen onder het participatiebudget. (Bron: Verdeling Gemeentefonds cluster Werk en Inkomen, Onderzoeksrapport Groot Onderhoud Gemeentefonds, 2015, AEF)

Gemeenten kunnen de uitkeringsafhankelijkheid beïnvloeden door een adequaat handhavingproces (aan de uitkeringenkant) en re-integratiebeleid. Werkom is verantwoordelijk voor de uitvoering van (een groot deel van) het re-integratiebeleid. Naarmate Werkom erin slaagt om meer mensen – geheel, gedeeltelijk of met een loonkostensubsidie - aan de slag te krijgen, gaat het bedrag dat de gemeenten betalen aan uitkeringen omlaag en realiseren zij besparingen op het BUIG-budget.

Naast directe besparingen ontstaan ook besparingen op andere onderdelen van de gemeenten. Er is veel onderzoek gedaan naar de maatschappelijke baten van werk. Voor een deel leidt dat tot (extra) voordeel voor de gemeentebegroting. Het gaat met name om zorg- en welzijnsvoorzieningen, bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Het blijkt dat als mensen werken, zij minder beroep doen op zorgvoorzieningen en schuldhulpverlening. Criminaliteit en overlast gaat eveneens omlaag.

Voorts gaan kosten omlaag door de verbetering van de fysieke en mentale gezondheid van mensen. Voorts neemt de participatiegraad en daarmee de sociale cohesie in wijken en buurten in het algemeen toe. De kwaliteit van leven neemt toe van mensen die aan de slag zijn.

3.8 Toekomst van de Participatiewet

De groep Wsw-ers is geleidelijk aan het verdwijnen. Daar komt een nieuwe¹⁴ doelgroep voor terug. Het totaal aantal mensen dat aan de slag is geholpen met een loonkostensubsidie (bij reguliere werkgevers of op een beschutte werkplek) is momenteel ongeveer even groot als de krimp van het aantal Wsw-banen. Dat betekent dat er in totaal ongeveer nog even veel mensen met een arbeidsbeperking vanuit de overheid worden ondersteund met een loonkostensubsidie en/of begeleiding als voor de invoering van de Participatiewet. Zoals aangegeven zijn de verschillen tussen gemeenten echter groot. Het ministerie stimuleert gemeenten om meer te doen onder andere door de financiering van de loonkostensubsidie te baseren op de realisatie. Daarnaast worden ook de begeleidingsmiddelen steeds meer gebaseerd op de realisatie. Dat betekent dat gemeenten meer geld ontvangen, naarmate ze meer mensen met een beperking aan de slag helpen.

Een belangrijk vraagstuk is de infrastructuur van de klassieke sw-bedrijven. Vanuit de Tweede Kamer en vanuit de SER (Sociaal Economische Raad) zijn zorgen geuit dat de infrastructuur van sw-bedrijven wordt ingekrompen, zonder dat daar een goede, nieuwe infrastructuur voor in de plaats komt die zich conform de uitgangspunten van de Participatiewet (beschutte arbeid en inclusie) richt op het aan de slag helpen en houden van kwetsbare groepen. Het ministerie gaat hiernaar onderzoek doen. Er zal een foto worden gemaakt van hoe de infrastructuur er nu uitziet. De uitkomsten van het onderzoek en de politieke discussie die daarop volgt, kunnen gevolgen hebben voor hoe vanuit de Rijksoverheid sturing gegeven gaat worden aan de uitvoering. Op dit moment hebben gemeenten volledige beleidsvrijheid. We kunnen niet voorzien welke richting deze discussie opgaat en wat de uitkomst daarvan is.

De SER (Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet, 2016) heeft zes functionaliteiten benoemd waar de sociale infrastructuur aan moet voldoen om kwetsbare groepen adequaat te kunnen ondersteunen. De functionaliteiten hoeven niet (allemaal) te zijn ondergebracht bij het voormalige sw-bedrijf. Ze kunnen ook worden uitgevoerd door andere uitvoeringsorganisaties. Het ministerie lijkt zich bij deze functionaliteiten aan te sluiten. Het gaat om:

- werkgevers adviseren en helpen bij aanpassing van werkprocessen op maat;
- bieden van een voorziening voor beschut werk;

¹⁴ In het kader van de Participatiewet bestaat de nieuwe doelgroep uit de mensen die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zouden zijn terecht gekomen.

- bieden van goede matching en begeleiding: het in kaart brengen van vraag en aanbod met de daarbij behorende competenties, alsmede inzet jobcoaches en banenmakelaars;
- ontwikkelen van werknemersvaardigheden: startklaar maken van mensen;
- inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken;
- bieden van detacheringsfaciliteiten naar reguliere werkgevers.

Tot slot wil het ministerie van SZW meer aandacht voor de menselijke maat in de Participatiewet. De minister van SZW stuurde hiervoor op 21 juni jongstleden voorstellen naar de Tweede Kamer (Participatiewet in balans). De wetsteksten moeten vereenvoudigd worden en uitgaan van vertrouwen in de mensen die een beroep doen op de wet. Concrete maatregelen die worden voorgesteld, zijn het afschaffen van de kostendelersnorm en de vier weken wachttijd bij een bijstandsaanvraag voor jongeren tot 27 jaar, meer bijverdienmogelijkheden voor bijstandsontvangers en een ruimer giftenbeleid.

HOOFDSTUK 4.

Werkom

4.1 Taken

Werkom is het gezamenlijk Participatiebedrijf van de gemeenten Zaanstad en Purmerend. Werkom is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening en voert in opdracht van de twee deelnemende gemeenten taken uit in het kader van de Participatiewet. Mensen uit de doelgroep van de Participatiewet die het niet lukt om zelfstandig aan het werk te komen en te blijven, kunnen in eerste instantie terecht bij de gemeente voor ondersteuning. De gemeente gaat met mensen in gesprek om de afstand tot de arbeidsmarkt en de situatie op andere levensgebieden in beeld te brengen.

Een deel van de betrokkenen is niet bemiddelbaar naar werk (een (voorlopig) onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt). Voor zover nodig zet de gemeente voor deze mensen maatschappelijke participatietrajecten in. Voor hen wordt gestreefd naar maatschappelijke participatie naar vermogen. Een ander deel heeft een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Het doel is dat zij hun kansen op werk vergroten. De groep met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt kan via een bemiddelingstraject aan het werk worden geholpen. Mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt gaan voor de re-integratiebegeleiding naar Werkom. Werkom begeleidt voor Purmerend iedereen en voor Zaanstad iedereen boven de 27 jaar met een overbrugbare afstand naar de arbeidsmarkt. In Zaanstad worden jongeren onder de 27 jaar begeleid door het jongerenloket.

Voor mensen met een indicatie beschut werk en voor mensen uit de Wsw zijn er betaalde werkplekken. Voor mensen uit de Participatiewet zijn er werkervaringsplaatsen met behoud van uitkering, zowel binnen Werkom als daarbuiten. Voor deze groepen die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, heeft Werkom interne werk-leerlijnen op de volgende gebieden: industrie & diensten, elektrotechniek, groen, schoonmaak, horeca, post en print en houtbewerking. Hier hebben sommige mensen een betaalde baan (Wsw en beschutte banen in het kader van de Participatiewet) en voor sommigen worden de plekken benut om te leren en te ontwikkelen (werkleertraject). Naast deze werkleertrajecten biedt Werkom individuele begeleiding en (vakgerichte) trainingen gericht op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt.

Werkom maakt samen met UWV en de regiogemeenten onderdeel uit van het Werkgeversservicepunt (WSP). Werkom is verantwoordelijk voor het opzetten van externe werkleertrajecten. Dat is een opstap naar een reguliere werkplek. Tijdens een werkleertraject worden vaardigheden aangeleerd die nodig zijn voor een betaalde baan. Bij voorkeur in combinatie met een vorm van scholing om de duurzame inzetbaarheid van de inwoner te stimuleren.

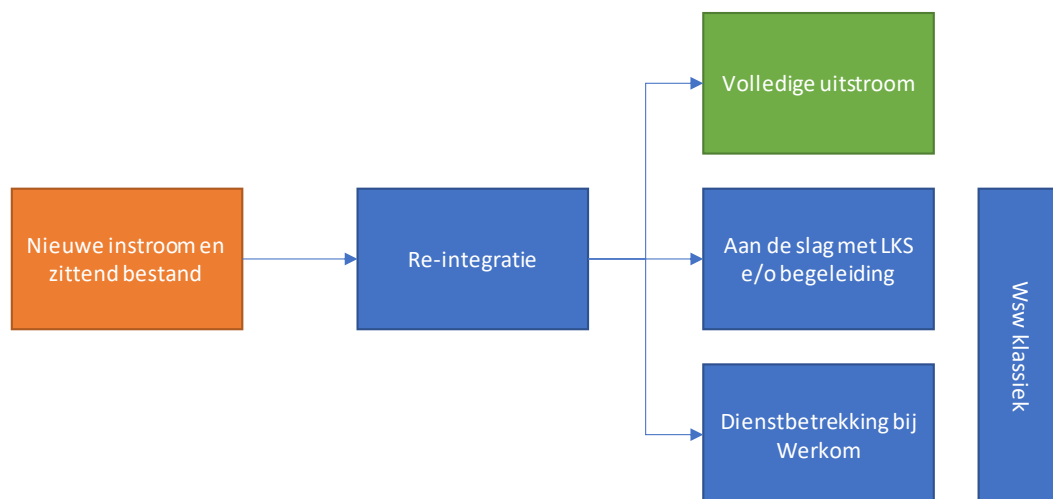
Op het moment dat iemand voldoende heeft geleerd en klaar is om te werken, ondersteunt de adviseur werk van Werkom bij het vinden van een betaalde baan. Die ondersteuning bestaat ook uit hulp bij het maken van een cv en het solliciteren. Adviseurs Werk van Werkom werken in het WSP samen om kandidaten te bemiddelen.

Werkom en de gemeente/sociale wijkteams stemmen onderling af over de kandidaten. De gemeenten Purmerend en Zaanstad zijn verantwoordelijk voor het beleid.

De gemeente Purmerend verwijst in principe alle kandidaten met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt door naar Werkom. De gemeente Zaanstad heeft een eigen jongerenloket. Daar worden jongeren tot 27 jaar ondersteund bij het zoeken en vinden van een baan.

4.2 Klantproces

Het klantproces bij Werkom is afgebeeld in het volgende diagram.



Zodra mensen een overbrugbare afstand hebben tot de arbeidsmarkt, verwijst de gemeente kandidaten door naar Werkom vanuit de nieuwe instroom in de Participatiewet en vanuit het zittend bestand. Als mensen zich melden bij Werkom, komen zij in een werkleertraject gericht op uitstroom naar werk. Een deel van de mensen stroomt volledig uit en heeft verder geen ondersteuning meer nodig. Een ander deel van de mensen heeft een beperkte loonwaarde. Zij stromen uit naar een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers. Maar, ter compensatie van de ontbrekende loonwaarde betaalt de gemeente een loonkostensubsidie en/of er wordt begeleiding (jobcoaching) geboden vanuit Werkom. Voor zover nodig, zet Werkom ook andere werknemersinstrumenten in. Tot slot is er een groep die (nog) niet aan de slag kan bij reguliere werkgevers. Zij kunnen aan de slag in een dienstbetrekking bij Werkom, met een indicatie beschut of (een beperkt aantal) via de pilot 'ontwikkelbanen' (waarvan het beoogde effect wordt gemonitord).

Als iemand na twee jaar ondersteuning door Werkom nog geen werk heeft gevonden en de verwachting is dat dit ook op korte termijn niet gaat lukken, wordt hij of zij teruggemeld naar de gemeente/sociaal wijkteam (niet separaat in de figuur weergegeven).

Geheel rechts in het diagram laten we zien dat Werkom verantwoordelijk is voor het zittend bestand Wsw. Het zittend bestand Wsw wordt steeds kleiner, omdat de toegang tot de Wsw met de invoering van de Participatiewet is afgesloten.

4.3 Doelgroepen van Werkom

Werkom heeft een raming gemaakt van het aantal kandidaten dat jaarlijks door Werkom wordt ondersteund. In deze paragraaf geven we een toelichting op de geraamde en gerealiseerde aantallen. De volgend tabel bevat de indeling en de ramingen van Werkom. Die beelden wij hier ongewijzigd af.

Doelgroep	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nieuw beschut	35	25	25	25	25	25
Banenafpraak	250	275	300	325	350	350
Statushouders	338	360	400	400	400	400
Jongeren	155	160	155	140	135	130
Overige MKBA	400	400	400	400	400	400
Langdurige begeleiding	50	100	150	200	200	200
P-wetters	572	280	170	110	90	95
Totaal	1800	1600	1600	1600	1600	1600
Doelgroep in dienst	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ambtenaren	5	5	5	5	5	5
Banenafpraak	37	37	37	37	37	37
PW met DV	76	76	29	4	4	4
Nieuw beschut	35	70	105	131	131	131
Begeleid werken	56	56	56	56	56	56
WSW	437	392	373	358	344	334
WEP	149	149	149	149	149	149
Totaal formatie	796	785	754	740	726	715

Werkom deelt de groepen in, in twee categorieën: ‘doelgroep’ en ‘doelgroep in dienst’. De categorie ‘doelgroep’ betreft de personen waarvoor Werkom plekken beschikbaar heeft voor een re-integratietraject. Het gaat om mensen die worden ontwikkeld naar een baan. Deze mensen ontvangen vaak een bijstandsuitkering van de gemeente. Bij de groep ‘nieuw beschut’ gaat het om mensen met een indicatie beschut, die in een traject zitten gericht op een baan. Bij de groep ‘banenafpraak’ gaat het om mensen met een inschrijving in het doelgroepregister, die in een traject zitten gericht op werk. Et cetera. Een uitzondering in het bovenstaande overzicht betreft de groep ‘langdurige begeleiding’. Deze groep is reeds bemiddeld naar werk. De groep met ‘langdurige begeleiding’ is aan de slag bij reguliere werkgevers en hebben vanwege hun begeleidingsbehoefte recht op maximaal drie jaar jobcoaching.

Daarnaast heeft Werkom mensen vanuit de doelgroep in dienst. Deze mensen hebben een dienstbetrekking bij Werkom. Werkom betaalt hen – op, zoals hierna zal blijken, enkele uitzonderingen na – salaris (dat is de pilot ‘ontwikkelbanen’, waarvan het effect wordt gemonitord). De aantallen staan in de bovenstaande tabel weergegeven in FTE. We lichten de verschillende groepen die in dienst zijn bij Werkom als volgt toe.

- **Ambtenaren:** De groep ‘ambtenaren’ is een kleine groep mensen die eerder met de schoonmaakopdracht van Purmerend is meegekomen naar Werkom. Zij vallen niet onder de reikwijdte van een werkzoekenden-regeling. Werkom ontvangt voor deze groep een separate vergoeding.
- **Banenafpraak:** Dit zijn mensen die vallen onder de doelgroep van de Participatiewet en zijn ingeschreven in het doelgroepregister. De loonwaarde van deze groep is beperkt. Zij hebben een dienstbetrekking bij Werkom. De gemeenten betalen een loonkostensubsidie aan Werkom. Dit is de pilot ontwikkelbanen, waarvan het effect wordt gemonitord.
- **PW met DV:** Het gaat hier om mensen vanuit de doelgroep van de Participatiewet (PW). Ze hebben een tijdelijk dienstverband (DV) bij Werkom en werken binnen een van de werksoorten van Werkom.
- **Nieuw beschut:** Betreft het aantal plekken dat beschikbaar is voor medewerkers met een indicatie ‘beschut werk’. De indicatie wordt afgegeven door het UWV voor mensen die niet in staat zijn om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan.
- **Begeleid werken:** Deze groep valt onder de doelgroep van de Wsw. Zij hebben geen dienstbetrekking bij Werkom. Zij zijn in dienst bij reguliere werkgevers. De reguliere werkgever betaalt het salaris en ontvangt een loonkostensubsidie. Werkom verzorgt de begeleiding van de betrokken Wsw-medewerkers en verzorgt het gehele subsidieproces voor de werkgever, inclusief loonwaardmetingen en verstrekking van subsidies. Het is een groep die op de langere termijn, evenals de andere Wsw-ers, zal verdwijnen.

- WSW: deze groep betreft de medewerkers met een indicatie op grond van de Wsw. Deze medewerkers hebben een dienstbetrekking bij Werkom. Zij ontvangen salaris. De gemeenten betalen de loonkosten voor deze groep aan Werkom.
- WEP: WEP staat voor werkervaringsplaats. Een werkervaringsplaats bij Werkom kan onderdeel zijn van een re-integratietraject. Mensen werken dan aan doelen in hun plan van aanpak en waar mogelijk wordt dit gecombineerd met vormen van scholing en trainen. Zij hebben geen dienstbetrekking bij Werkom en ontvangen geen salaris. De meeste mensen hebben een Participatiewet-uitkering. Deze groep staat in de tabel omdat ze onderdeel uitmaakt van de formatie waar de interne begeleiding op berekend is in de begroting.

4.4 Financiële doorrekening van het koersdocument

Hierna tonen we de meerjarenraming van Werkom. Deze meerjarenraming is gekopieerd uit het koersdocument.

(Bedragen x € 1.000)	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Totaal NTW	9.835	10.340	9.205	8.435	8.147	8.157
Budget loonkosten WSW	14.535	13.009	12.398	11.902	11.426	11.083
PW budget	8.122	8.122	8.122	8.122	8.122	8.122
Totaal opbrengsten	32.492	31.471	29.725	28.459	27.695	27.362
Totaal loonkosten	28.669	27.854	26.775	26.288	25.854	25.530
Totaal begel. Kosten	350.	311	311	311	311	311.
Totaal bedrijfskosten	4.493	4.361	4.436	4.443	4.442	4.457
Resultaat	-1.020	-1.055	-1.797	-2.583	-2.912	-2.936

Toelichting;

- Totaal NTW: Werkom realiseert opbrengsten vanuit de verschillende werksoorten (zoals Groen, Schoonmaak en Electro) die wordt gerealiseerd door de medewerkers vanuit de verschillende doelgroepen. Deze opbrengsten, minus de kosten voor grond- en hulpstoffen, wordt de netto toegevoegde waarde genoemd.
- Budget loonkosten Wsw: De afspraak is dat de gemeenten de werkelijke kosten voor de loonkosten van SW-medewerkers vergoedt. Doordat het aantal Wsw-ers elk jaar kleiner wordt, gaat het budget dat Werkom jaarlijks ontvangt, elk jaar omlaag.
- PW-budget: Jaarlijks neemt Werkom een bedrag op in de begroting onder de noemer Participatiewet-budget. Deze gemeentelijke bijdrage is gebaseerd op de integrale kosten voor de uitvoering van de overeengekomen taken, die zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst tussen Werkom en de gemeenten. De verdeelsleutel van deze bijdrage is 2/3 Zaanstad en 1/3 Purmerend.
- Totaal opbrengsten: De totale opbrengsten van Werkom zijn gelijk aan de optelsom van de netto toegevoegde waarde, de vergoeding die Werkom ontvangt van de gemeenten voor het betalen van de loonkosten Wsw en het bedrag dat Werkom ontvangt voor participatie-activiteiten.
- Totaal loonkosten: Het totaal van de loonkosten is gelijk aan de loonkosten voor de doelgroep en de loonkosten voor de reguliere medewerkers van Werkom. De loonkostensubsidies die Werkom ontvangt voor de medewerkers uit de doelgroep van de Participatiewet met een beperkte loonwaarde zijn op deze post gesaldeerd. Voor wat betreft de mensen uit de doelgroep van de Participatiewet met een beperking, wordt dus gerekend met de totale loonkosten minus de ontvangen loonkostensubsidie. Zoals we hiervoor zagen wordt de ontvangen vergoeding voor de Wsw-loonkosten wel apart geboekt als een opbrengstenpost.
- Totaal begeleidingskosten: Betreffen de kosten die Werkom maakt voor de begeleiding van de doelgroep.

- Totaal bedrijfskosten: Deze kosten betreffen alle kosten van Werkom, anders dan de loonkosten. Het gaat onder andere om de kosten voor inhuur van personeel, gebouwen en machines.
- Resultaat: betreft het saldo van de berekende opbrengsten en kosten. We zien dat Werkom in 2021 1 miljoen euro tekort kwam. Het verwachte tekort loopt zonder maatregelen, op tot 2,9 miljoen euro in 2026. Dat is 10% van de totale verwachte kosten van Werkom in 2026.

4.5 Relatie tussen begroting en doelgroepen

Een belangrijke vraag die gesteld en beantwoord moet worden is wat de kosten zijn van de dienstverlening die de gemeenten door Werkom laten uitvoeren. Met andere woorden: wat kost het de gemeenten om door Werkom een re-integratietraject te laten uitvoeren? Wat kost het om iemand te laten begeleiden op een nieuw beschut plek? En wat zijn de kosten van de Wsw?

Deze kosten blijken niet uit de begroting van Werkom. Dat maakt het lastig voor gemeenten om afwegingen en keuzes te maken. In de paragrafen hierna vertalen we de begroting van Werkom zoals opgenomen in de financiële doorrekening van de Herijking Werkom naar voor de gemeenten herkenbare eenheden. Tevens vertalen we de door Werkom gehanteerde doelgroepen naar voor de gemeenten herkenbare doelgroepen vanuit het perspectief van de Participatiewet, waardoor het mogelijk is om de activiteiten van Werkom te vertalen naar de taken die aan gemeenten zijn opgedragen in het kader van de Participatiewet en de budgetten die gemeenten ontvangen van de Rijksoverheid voor de uitvoering van de Participatiewet.

4.6 Vertaling naar de Participatiewet

4.6.1 Algemeen

In deze paragraaf vertalen we de groepen die dienstverlening ontvangen van Werkom naar de doelgroepen die we kennen in de Participatiewet. We gaan na hoe de groepen bij Werkom zich verhouden tot de groepen die zijn geformuleerd in de Participatiewet. Dit is van belang omdat we dan voor wat betreft de gerealiseerde aantallen en de gemaakte kosten vergelijkingen kunnen maken met andere gemeenten en andere participatiebedrijven in het land. Het is ook van belang omdat we dan een verbinding kunnen maken met de aantallen en rekenprijzen die worden gehanteerd door het ministerie van SZW, met name bij het beschikbaar stellen van budgetten. We kunnen nagaan hoe de kosten voor de verschillende doelgroepen zich verhouden tot de budgetten die voor deze groepen beschikbaar worden gesteld.

	Aantal 2026	Re-integratie	Beschut	Begeleiding	Wsw	Overig
Doelgroep						
Nieuw beschut	25	25				
Banenaafpraak	350	350				
Statushouders	400	400				
Jongeren 27-min	130	130				
Overige MKBA	400	400				
Langdurige begeleiding	200			200		
P-wetters	95	95				
Totaal	1.600	1400	0	200	0	0
Doelgroep in dienst						
Ambtenaren	5					5
Banenaafpraak	37			37		
PW met DV	4					4
Nieuw beschut	131		131			
Begeleid werken	56				56	
WSW	334				334	
WEP*	149					149
Totaal formatie	715	0	131	37	390	158

(*) zit al in het totaal van de doelgroep = re-integratie

In de tabel hiervoor laten we de indeling van de doelgroepen door Werkom zien (de rijen). We vertalen die naar de indeling die door de Rijksoverheid en bij veel andere participatiebedrijven en gemeenten worden gehanteerd.

De doelgroepindeling van Werkom (de rijen) lichtten we hiervoor reeds toe. In de kolommen staan de groepen die we herkennen in de Participatiewet:

- Re-integratie: mensen die deelnemen aan een re-integratietraject en vallen onder de Participatiewet.
- Beschut werk: mensen met een indicatie beschut van het UWV die aan de slag zijn bij Werkom.
- Begeleiding: mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag zijn met een loonkostensubsidie en/of jobcoaching (of een andere werkgevers-/werknemersvergoeding), anders dan de doelgroep Beschut. In de Participatiewet wordt deze groep de 'nieuwe doelgroep regulier' genoemd (zie onder andere TK 33 161 nr.107). Het gaat om mensen die (in principe) bij reguliere werkgevers aan de slag geholpen moeten worden. Zolang ze nog niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, mag het werkbedrijf deze mensen ook in dienst nemen. Hierna splitsen we deze groep derhalve uit in een deel 'begeleiding intern' (de mensen die vanuit de Participatiewet, zonder indicatie beschut, in dienst zijn bij Werkom) en 'begeleiding extern' (de mensen die vanuit de Participatiewet in dienst zijn bij derden en worden begeleid door Werkom).
- Wsw: mensen die een dienstbetrekking hebben bij Werkom op grond van de Wsw of bij een reguliere werkgever aan de slag zijn (begeleid werken).

We zien dat de doelgroep uit de eerste categorie – niet verrassend - vrijwel volledig wordt toegedeeld aan de categorie re-integratie. Een uitzondering is de groep 'langdurige begeleiding'. Deze groep is bij een reguliere werkgever aan de slag en wordt begeleid door Werkom. De aantallen betreffen de aantallen zoals geraamd door Werkom voor 2026.

4.6.2 Meerjarig

In de vorige subparagraaf vertaalden we de doelgroepen van Werkom in landelijke termen voor 2026. Hierna tonen we de meerjarige vertaling van de doelgroepen die zijn opgenomen in het koersdocument. Het gaat zowel om de re-integratietrajecten als om de dienstbetrekkingen bij Werkom. De meerjarige aantallen in het koersdocument vertaald naar de landelijk gehanteerde definities zien er als volgt uit.

	2022	2023	2024	2025	2026
Re-integratie	1.500	1.450	1.400	1.400	1.400
Wsw	448	430	415	400	390
Beschut	70	105	131	131	131
Begeleiding intern	37	37	37	37	37
Begeleiding extern	100	150	200	200	200
Overige	81	34	9	9	9

HOOFDSTUK 5.

Benchmark

We geven een globale beschrijving van de uitkomst van de benchmark. De meer specifieke uitkomsten en aanbevelingen staan in een afzonderlijke vertrouwelijke bijlage, omdat het bedrijfsgegevens en financiële gegevens betreft die vertrouwelijk zijn verstrekt door Werkom.

Hiervoor beschreven we Werkom. We brachten de ambities in het koersdocument in beeld in termen van aantallen personen die aan de slag worden geholpen en aan de slag worden gehouden. Tevens brachten we de meerjarig begrote kosten en opbrengsten in beeld. Onderdeel van dit onderzoek is een analyse op de begroting. In dit hoofdstuk leest u de bevindingen samengevat op het niveau van de hele organisatie waarmee we onderzoeksvragen 1 en 2 beantwoorden. Gezien het feit dat financiële cijfers en analyses op werksoort niveau vertrouwelijke informatie bevatten staan deze in de vertrouwelijke bijlage. In de bijlage gaan we verder in op onze aanpak, zetten we het operationeel resultaat en de netto toegevoegde waarde per werksoort af tegen de benchmark en analyseren we de kosten en opbrengsten per werksoort.

5.1 Benchmark 2021

Om inzicht te krijgen in hoe het financieel resultaat van de verschillende werksoorten zich verhoudt tot het financieel resultaat bij andere werkbedrijven, is een analyse uitgevoerd waarbij het operationeel resultaat (OR), de netto toegevoegde waarde (NTW) en de kosten zijn berekend. Deze kunnen vervolgens worden afgezet tegen de benchmark. Het belangrijkste daarbij is het benchmarken van het operationeel resultaat. Dat geeft inzicht in hoe de opbrengsten en kosten zich tot elkaar verhouden. De benchmark van de NTW en de kosten afzonderlijk geeft inzicht in hoe verschillen kunnen worden verklaard. In de genoemde bijlage is deze benchmark te zien per werksoort. In de volgende passage geven we een samenvatting van de bevindingen.

5.1.1 Operationeel resultaat

Uit de analyse van het operationeel resultaat (OR) valt op te maken dat het OR van Werkom gemiddeld lager is dan de benchmark. Werkom heeft een aantal werksoorten waarvan het OR hoger is dan de benchmark, en een aantal werksoorten met een lager OR dan de benchmark, die dit gemiddelde naar beneden halen.

5.1.2 Opbrengsten: Netto toegevoegde waarde

Werkom kent een relatief hoge opbrengst als we deze vergelijken met de benchmark. De netto toegevoegde waarde (NTW) van de meeste werksoorten van Werkom ligt hoger dan, of dicht bij de benchmark. Het feit dat het operationeel resultaat lager is dan de benchmark, geeft aan dat de kosten van de meeste werksoorten relatief hoog zijn, dat drukt op het operationeel resultaat.

5.1.2.1 Aandeel omzet vanuit gemeenten

We hebben ook gekeken naar het aandeel van de gemeenten in de omzet van Werkom. De omzet wordt voor 34% gerealiseerd door de gemeenten Zaanstad en Purmerend. Landelijk is dat percentage gelijk aan 38%.

5.1.3 Kosten

Ter verdieping is ook een benchmark gemaakt van de kosten per FTE doelgroep per werksoort. Deze analyse bevestigt dat voor een aantal werksoorten van Werkom de kosten hoger zijn dan gemiddeld, waardoor het operationeel resultaat van de gehele organisatie lager komt te liggen dan de benchmark. Een uitsplitsing van de kosten, naar de verschillende werksoorten staat in de vertrouwelijke bijlage. In deze analyse wordt ook gekeken naar de span of control per werksoort en wordt de overhead van Werkom afgezet tegen het gemiddelde bij andere SW-bedrijven.

5.1.4 Algemeen beeld

In algemene zin laat de analyse zien dat het OR van Werkom lager is dan de benchmark. Waar sommige werksoorten een hoger OR hebben dan de benchmark, halen andere werksoorten het gemiddelde voor Werkom naar beneden. Over het algemeen heeft Werkom hoge opbrengsten. Maar daar staan relatief hogere kosten tegenover.

5.2 Benchmark meerjarenbegroting

We hebben de meerjarenbegroting van Werkom vergeleken met de benchmarkcijfers. Daartoe hebben we een meerjarenbenchmark opgesteld. De meerjarenbenchmark stelden we op aan de hand van de aantallen werkplekken voor de doelgroep en het aantal re-integratieplekken dat meerjarig is opgenomen in het koersdocument. Deze aantallen vermenigvuldigden we met de corresponderende benchmarkprijzen. De benchmarkprijzen zijn algemeen geaccepteerde rekenprijzen¹⁵. We hanteerden de volgende rekenprijzen:

- **Re-integratiekosten:** We geven hier een globale toelichting. De rekenprijs staat in de geheime bijlage. Het betreft de kosten per traject per jaar om mensen te ontwikkelen, te bemiddelen en te plaatsen op een arbeidsplek. We berekenen de prijs voor re-integratie door de totale re-integratiekosten in 2021 te delen door het aantal beschikbare re-integratieplekken in 2021. We hanteren dit bedrag als rekenprijs voor het opstellen van de meerjarige benchmark. De hoogte van het voor Werkom berekende bedrag is plausibel. De kosten van re-integratie lopen landelijk sterk uiteen. Deze zijn sterk afhankelijk van het doel van het re-integratietraject en de benodigde dienstverlening van de kandidaat. Op de private re-integratiemarkt is een bedrag tussen de 3.000 en 4.000 euro gebruikelijk. Echter, deze trajecten duren veelal korter dan één jaar. De kosten die Berenschot berekent voor re-integratietrajecten lopen uiteen van 2.500 euro tot 12.000 euro per traject, afhankelijk van de inhoud van het traject (zie onder andere 'Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden', Berenschot, 2021). Voor een adequate beoordeling van de hoogte van de re-integratiekosten van Werkom is nader onderzoek nodig.
- **Wsw:** De relevante rekenprijs voor de Wsw is het operationeel resultaat per fte. Het gemiddelde operationeel resultaat is nul euro per fte. We nemen de loonkosten van de Wsw niet mee in de benchmark. De loonkosten zijn nauwelijks of niet door Werkom beïnvloedbaar. Werkom heeft met de gemeenten afgesproken dat de loonkosten zonder meer worden gecompenseerd. Het operationeel resultaat wordt vaak gehanteerd als financiële prestatie-indicator. Landelijk gemiddeld is het operationeel resultaat van Wsw-ers rond de nul (bron sectorinformatie Cedris 2021). Met andere woorden, als de gemeenten de loonkosten vergoeden – zoals het geval is bij Werkom - hoeft er geen aanvullende bijdrage betaald te worden om de Wsw-ers aan de slag te houden.

¹⁵ Let op dat de algemeen geaccepteerde rekenprijzen er niet per se toe leiden dat de uitvoering plaatsvindt binnen de budgettaire kaders. De algemeen geaccepteerde rekenprijzen zijn hoger dan de prijzen waarmee het ministerie van SZW rekende bij het opstellen van de budgetten.

- Beschut: Voor beschutte arbeid hanteren we een rekenprijs van €13.750,- per fte per jaar. Het gaat om de extra kosten, bovenop de loonkostensubsidie, voor het realiseren van beschutte werkplekken. We gaan uit van 11.000 euro per persoon per jaar. Eén persoon is gelijk aan 0,8 fte. 11.000 gedeeld door 0,8 is gelijk aan 13.750 euro per fte per jaar. Bron: Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten, Robert Capel, 2020
- Begeleiding intern: Voor mensen vanuit de doelgroep van de Participatiewet, zonder een indicatie beschut, hanteren we een rekenprijs van €10.000,- per fte per jaar. Het gaat om de extra kosten, bovenop de loonkostensubsidie, voor het realiseren van werkplekken voor mensen vanuit de doelgroep van de Participatiewet. We gaan uit van 8.000 euro per persoon per jaar. Eén persoon is gelijk aan 0,8 fte. 8.000 gedeeld door 0,8 is gelijk aan 10.000 euro per fte per jaar. Bron: Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten, Robert Capel, 2020.
- Begeleiding extern: We hanteren als rekenprijs voor de begeleiding van mensen die extern aan de slag zijn bij reguliere werkgevers het gerealiseerde bedrag van Werkom in 2021. Bij Werkom valt dit onder de langdurige begeleiding. Het gaat om een plausibel bedrag. Als referentiewaarden zien wij in de praktijk verschillende bedragen. Uitgaand van een caseload van de jobcoach, van 40 personen, bedragen de begeleidingskosten circa 2.500 euro per persoon per jaar. SZW ging bij de invoering van de Participatiewet uit van een bedrag van 4.000 euro per jaar. Dat komt neer op een caseload van 25 personen per jaar. In de publicatie 'Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten' (Robert Capel, 2020) wordt uitgegaan van een bedrag van 5.000 euro per jaar.

Op basis van onze analyse concluderen we dat de meerjarenbegroting op een hoger niveau ligt dan de meerjarenbenchmark. Het verschil loopt elk jaar op. In het volgende hoofdstuk presenteren we mogelijke maatregelen waaraan gedacht kan worden voor een hoger financieel resultaat. Als het financieel resultaat zich bevindt op het niveau van de benchmark, gaat het meerjarig tekort omlaag. Om het meerjarig verwachte tekort volledig weg te werken, is een financieel resultaat nodig dat hoger is dan de benchmark. De kwantitatieve uitwerking staat in de bijlage.

De gemiddelde financiële resultaten bij andere werkbedrijven kunnen van jaar tot jaar verschillen. De resultaten kunnen zowel omhoog als omlaag gaan. Op de langere termijn gaat het operationeel resultaat van de doelgroep Wsw mogelijk omlaag, doordat de doelgroep vergrijst. Jaarlijks publiceert Cedris (de landelijke vereniging van sociaal werkbedrijven) de landelijk gemiddelde financiële resultaten van de werkbedrijven. In 2021 (Sectorinformatie 2021, Cedris, 20 september 2022) was het resultaat Wsw gelijk aan 600 euro per fte positief. Het resultaat beschutte arbeid was 14.700 euro per fte negatief en het resultaat 'begeleiding intern' was gelijk aan 13.000 euro negatief. Dat zijn thans de meest actuele benchmarkcijfer. Bij toepassing van deze bedragen is de meerjarenbenchmark op totaalniveau vrijwel gelijk aan de meerjarenbenchmark die resulteert bij de door ons gehanteerde rekenprijzen.

5.3 Maatregelen voor de kortere termijn

In de eerder genoemde bijlage bespreken wij voor een aantal werksoorten uitgewerkte maatregelen die Werkom zou kunnen verkennen. Omdat deze maatregelen bedrijfsgevoelige financiële informatie bevatten die te herleiden is naar losse werksoorten.

HOOFDSTUK 6.

Structurele maatregelen

Hiervoor hebben we een analyse uitgevoerd op de gerealiseerde en begrote kosten en opbrengsten van Werkom. We hebben laten zien dat Werkom het operationeel resultaat van sommige werksoorten hoger en van andere werksoorten lager is dan in de benchmark. Meerjarig hebben we laten zien dat de begrote meerjarige (netto) kosten hoger zijn dan de benchmark. Eerder lieten de gemeenten Purmerend en Zaanstad al een meerjarig tekort zien op de begroting van Werkom, oplopend tot 2,9 mln euro in 2026. We hebben in onze analyse laten zien dat dat bedrag omlaag gebracht kan worden als het financieel resultaat van Werkom gelijk is aan de benchmark. Om het tekort door maatregelen helemaal weg te werken, is een hoger financieel resultaat nodig dan de benchmark. In het vorige hoofdstuk lieten we maatregelen zien voor de kortere termijn. In dit hoofdstuk werken we meer structurele maatregelen uit voor de langere termijn. Deze maatregelen zijn niet doorgerekend. Wij bevelen aan om deze maatregelen eerst te wegen op wenselijkheid en deze vervolgens nader uit te werken.

Hierna gaan we eerst in op mogelijke koersontwikkelingen voor werkbedrijven en verbinden dat aan de koers van Werkom. Vervolgens presenteren we structurele maatregelen die kunnen leiden tot doelmatigheidswinst voor Werkom. We gaan mede aan de hand van de ingezette koers, na welke maatregelen meer of minder passend zijn voor Werkom.

6.1 Koers

Grofweg zijn er voor het klassieke sw-bedrijf drie hoofdrichtingen mogelijk voor de ontwikkeling:

1. *Bemiddelen, plaatsen en begeleiden*: In deze koers is de focus van de organisatie volledig naar buiten gericht. Er vindt intensief contact plaats met reguliere werkgevers. Mensen worden maximaal aan de slag geholpen bij reguliere werkgevers. Voor zover dat (nog) niet lukt komen mensen in een (individuele dan wel groeps)detacheringsconstructie. De groepen in een detacheringsconstructie zijn relatief klein. Het aantal eigen werkplekken is minimaal.
2. *Hybride vorm*: Deze vorm is zowel gericht op het zo goed en zo snel mogelijk mensen aan de slag helpen bij reguliere werkgevers als het realiseren van eigen werksoorten, die de doelgroep interessant werk moeten bieden en die een zo hoog mogelijk financieel resultaat moeten realiseren. Naast de eigen productie, worden mensen ook gedetacheerd bij derden en worden mensen begeleid die een dienstbetrekking hebben bij reguliere werkgevers. Het bedrijf fungeert tevens als vangnet. Als mensen (tijdelijk) geen werk hebben bij reguliere werkgevers, dan kunnen ze aan de slag in de eigen werksoorten van het werkbedrijf.
3. *Social firm*: De social firm is primair gericht op het realiseren van producten of diensten waar marktvraag naar is. De productie moet plaatsvinden in een financieel gezonde omgeving. De nevensdoelstelling van de social firm is dat er een substantieel aantal mensen vanuit kwetsbare groepen aan de slag is. In de primaire processen werken zowel reguliere medewerkers als medewerkers vanuit de doelgroep. Het bedrijf is er in principe niet op gericht om mensen te begeleiden en/of te detacheren bij derden. Feitelijk is de social firm een regulier bedrijf waarin de doelgroep werkzaam is. De inclusie-doelstelling in de Participatiewet wordt gerealiseerd, niet door mensen te plaatsen bij reguliere werkgevers, maar door het werkbedrijf zo regulier mogelijk te maken.

Werkom heeft momenteel een hybride vorm. De organisatie heeft een ontwikkelfunctie en heeft daarnaast verschillende werkvormen, waarin mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag zijn. De organisatie is wel is waar aan het krimpen, maar is tegelijkertijd gericht op een zekere mate van continuïteit en het realiseren van zo goed mogelijke prestaties van de verschillende werksoorten. De eigen werksoorten worden ingezet voor werkervaringsplaatsen voor mensen die worden toegeleid naar betaald werk. Doordat de organisatie steeds meer van binnen naar buiten werkt, schuift Werkom op richting de variant 'bemiddelen, plaatsen en begeleiden'. Deze beweging is een van de uitgangspunten van de Participatiewet en is nodig om het oplopend tekort te reduceren. De beweging komt in de koersnota vooral tot uitdrukking in het aantal mensen dat langdurig/extern wordt begeleid. Het doel is om ultimo 2022 100 mensen in begeleiding te hebben. In 2023 gaat het om 150 personen. In 2024 om 200 personen. In de meerjarenbegroting blijft het aantal constant op 200 personen per jaar.

De gemeenteraden hebben in februari 2022 de koers voor Werkom herijkt waarbij is besloten dat Werkom wordt doorontwikkeld naar een sociaal ontwikkelbedrijf. De werkzaamheden worden gedifferentieerd. De interne werkomgeving gaat krimpen en het organisatieonderdeel gericht op arbeidsmobiliteit zal verder groeien. Doordat meer mensen naar buiten gaan, zal het aantal plekken bij het werkleerbedrijf dalen en zal de langdurige begeleiding bij externe werkgevers toenemen. Werkom behoudt een zeker hybride karakter. De ontwikkeling van Werkom sluit daarbij aan bij de ambities die zijn neergelegd in de Participatiewet, waarbij mensen met een arbeidsbeperking zoveel en zo regulier mogelijk aan de slag gaan bij reguliere werkgevers.

6.2 Integratie van taken en regiefunctie

De hiervoor beschreven koersontwikkelingen 'bemiddelen, plaatsen en begeleiden', hybride vorm en social firm beschreven de kerntaken van het werkbedrijf. Ze gingen vooral in op de kerntaken van het werkbedrijf. De vraag kan ook gesteld worden welke plek en positie het werkbedrijf zou moeten hebben binnen het uitvoeringsarrangement van de Participatiewet.

Werkom heeft de taak om mensen aan de slag te helpen en te houden, zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers. Werkom heeft de eigen infrastructuur beschikbaar om mensen zelf aan de slag te helpen als dat (nog) niet mogelijk is bij reguliere werkgevers. Werkom is voor het aantal mensen dat wordt aangemeld afhankelijk van de gemeenten. Mensen die een uitkering aanvragen of ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen, melden zich bij het loket van de gemeente. De gemeente gaat in overleg met betrokkenen na welke vorm van ondersteuning wordt ingezet. Indien zinvol en gewenst worden zij doorverwezen naar Werkom. Daarnaast werken gemeenten en Werkom samen met UWV in het werkgeversservicepunt. Voorts beschikt de gemeente Zaanstad nog over een eigen jongerenloket waarin jongeren op grond van de Participatiewet worden ondersteund bij het vinden van werk.

De verschillende organisaties hebben hun eigen taken, maar er is in de regio geen duidelijke regierol belegd. Er is voor werkzoekenden vanuit de doelgroep van de Participatiewet en werkgevers in de arbeidsmarktregio geen eenduidig aanspreekpunt. Processen en verantwoordelijkheden zijn opgeknapt. Het risico is groot dat zaken dubbel worden gedaan en processen niet altijd goed op elkaar aansluiten. De integrale afweging voor het bereiken van een zo groot mogelijke doelmatigheid en effectiviteit wordt belemmerd.

Doordat er verschillende organisaties zijn, die tot op zekere hoogte vergelijkbare taken uitvoeren en doordat er geen (duidelijke) centrale regierol is, vraagt dat een grote inspanning van de verschillende partijen – zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau – om tot een optimaal resultaat te komen. De doelmatigheid wordt mogelijk belemmerd.

Wij zien in de praktijk dat de integratie van taken bijdraagt aan de doelmatigheid. Voorbeelden zijn Werkzaak Rivierenland, Weener XL, Orionis Walcheren en Werksaam. De regio Alkmaar besloot eveneens

om toe te werken naar deze variant. In deze organisaties is ervoor gekozen om de klassieke sociale dienst(en) volledig te integreren met het klassieke sw-bedrijf. Vaak hebben deze organisaties ook een belangrijke stem in het werkgeversservicepunt, waarin wordt samengewerkt met UWV, werkgevers en werknemers. Bestuurders hebben één duidelijk aanspreekpunt en hebben de onderlinge afstemming voor een belangrijk deel ambtelijk belegd.

Overwogen kan worden om de klantprocessen en de verhouding tussen de verschillende partijen in de arbeidsmarktregio rond Werkom te onderzoeken en na te gaan of vanuit de doelstellingen van de Participatiewet meer resultaat en doelmatigheid kan worden gerealiseerd door een andere inrichting van taken en verantwoordelijkheden, door meer integratie en afstemming.

6.3 Detacheren en begeleiden

Een belangrijke doelstelling van de Participatiewet is dat mensen met een beperking grotendeels bij reguliere werkgevers aan de slag worden geholpen. De kosten van begeleiding bij reguliere werkgevers zijn lager dan de kosten van mensen die in eigen werksoorten van het werkbedrijf aan de slag zijn. De kosten van detachering – waarbij mensen wel in dienst zijn bij het werkbedrijf, maar bij derden zijn gedetacheerd en worden begeleid – zijn vaak lager dan de (netto) kosten van de eigen werksoorten. De bezuinigingen die door de Rijksoverheid zijn doorgevoerd bij de invoering van de Participatiewet zijn gebaseerd op een substantieel groter aantal mensen met een beperking dat aan de slag is bij reguliere werkgevers, dan nu het geval is met de Wsw. Dat laat onverlet dat een deel van de mensen afhankelijk is van interne werksoorten en niet aan de slag kan bij reguliere werkgevers. Met andere woorden, het werkbedrijf zal altijd eigen werksoorten moeten realiseren.

Er zijn voorbeelden van werkbedrijven waar maximaal wordt ingezet op begeleid werken en detachering. In dat geval is de focus van de organisatie volledig naar buiten gericht. Er vindt intensief contact plaats met reguliere werkgevers en mensen worden maximaal aan de slag geholpen bij reguliere werkgevers. Bij voorkeur gaan ze daar in dienst. Als dat nog niet gaat, gaan ze aan de slag in een (individuele dan wel groeps)detacheringsconstructie.

Een voorbeeld waar de variant maximaal wordt ingezet op detacheren en begeleiden is AM Match (Amstelland en Meerlanden). Ook mensen met een indicatie beschut kunnen aan de slag in een detacheringsconstructie. AM Match begon reeds ruim voor de invoering van de Participatiewet met de ombouw van het bedrijf. Bij de invoering van de Participatiewet waren de medewerkers (vooral Wsw) aan de slag bij reguliere werkgevers, veelal in de vorm van een detachering. De klassieke infrastructuur is grotendeels afgebouwd. AM Match beschikt nog over een beperkt aantal eigen werksoorten. De (netto) kosten voor de uitvoering zijn drastisch omlaag gebracht.

Deze maatregel past sterk bij de variant ‘bemiddelen, plaatsen en begeleiden’. Feitelijk is deze koers voor AM Match gerealiseerd, zowel voor de klassieke groep Wsw-ers als de nieuwe doelgroep in de Participatiewet. Echter, voor een meer hybride variant is een sterke(re) nadruk op detacheren en begeleiden ook passend. Verkend kan worden of en zo ja welke werksoorten zich ervoor lenen dat vaker gewerkt wordt met detacheringen. Detacheren kan ook geleidelijk worden ingevoerd en met name worden ingezet voor nieuwe doelgroepen. Deze maatregel past minder bij de variant social firm.

6.4 Zorggelden verbinden met middelen werkbedrijf

Het werkbedrijf is verantwoordelijk om mensen te ondersteunen die het zelfstandig niet redden op de reguliere arbeidsmarkt. De participatieladder voor Werkom begint feitelijk op het niveau van beschutte arbeid. Er is echter nog een trede tussen ‘niets doen’ en beschut werk. Mensen kunnen ook participeren als er geen loonvormende arbeid mogelijk is, bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk of arbeidsmatige

dagbesteding. Vrijwilligerswerk en arbeidsmatige dagbesteding kunnen worden ingezet op grond van de WMO. De gemeente ontvangt hiervoor financiële middelen.

Overwogen kan worden om taken voor arbeidsmatige dagbesteding en participatietaken op grond van de WMO in het algemeen onder te brengen bij het werkbedrijf. Een voordeel kan zijn dat er voor inwoners een meer sluitende aanpak wordt gerealiseerd. Ze kunnen sneller doorstromen naar een hogere trede op de participatieladder, zodra ze daaraan toe zijn. Een nadeel kan zijn dat de bestaande middelenstroom moet worden verlegd van de huidige instanties die nu arbeidsmatige dagbesteding uitvoeren naar het werkbedrijf. Een nadeel kan ook zijn dat de doelgroep speciale ondersteuning nodig heeft waarvoor het werkbedrijf nog onvoldoende is geëquipeerd.

De ervaring leert dat het in gemeenten en regio's slechts beperkt voorkomt dat vanuit het gemeentebestuur de opdracht voor arbeidsmatige dagbesteding en andere participatie-taken op grond van de WMO wordt verlegd naar het voormalig sw-bedrijf. Het komt vaker voor dat een zorginstelling er zelf voor kiest om de arbeidsmatige dagbesteding (deels) onder te brengen bij het voormalig sw-bedrijf.

Een mooi voorbeeld is de gemeente Tilburg die ervoor koos om de regiefunctie voor arbeidsmatige dagbesteding onder te brengen bij het werkbedrijf Diamantgroep. Het werkbedrijf krijgt de mogelijkheid om de functie arbeidsmatige dagbesteding optimaal af te stemmen op de eigen voorzieningen en in het bijzonder beschutte arbeid. Het werkbedrijf kan ook ervoor kiezen om de arbeidsmatige dagbesteding (deels) zelf uit te voeren. Het werkbedrijf heeft hierdoor een extra financieringsbron en kan de bestaande infrastructuur inzetten voor en optimaal aansluiten op de arbeidsmatige dagbesteding.

Deze variant past het beste bij de hiervoor beschreven hybride variant. Hij past minder bij de ondernemende variant, omdat de ondernemende variant gericht is op voldoende rendement. Het kenmerk van arbeidsmatige dagbesteding is juist dat er geen loonvormende arbeid mogelijk is en dat betrokken beperkt of geen loonwaarde hebben. Arbeidsmatige dagbesteding past ook minder bij de variant bemiddelen, plaatsen en begeleiden. Mensen in de arbeidsmatige dagbesteding gaan in principe intern aan de slag.

6.5 SROI

Bij SROI (social return on investment) stelt de gemeente eisen aan opdrachtnemers bij inkoop. Vaak is het een voorwaarde bij de aanbesteding. Meestal houdt de SROI-voorwaarde in dat een deel van de opdrachtsom moet worden ingezet voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Zo kan als eis gelden dat 5% van de totale opdrachtsom dient te worden besteed aan social return. Vaak is het inhoudelijk geen gunningscriteria en wordt er pas bij gunning nader invulling aan gegeven.

In de gemeente Rotterdam wordt SROI uitgevoerd door het werkgeversservicepunt. Hiervoor is een aparte afdeling ingericht. Na gunning gaan de betrokken medewerkers met opdrachtnemer in gesprek over de invulling van SROI. Rotterdam stelt relatief strenge SROI-voorwaarden. In de groenbestekken geldt bijvoorbeeld een SROI-voorwaarde van 8,75%. Groenaannemers moeten 8,75% van de aanneemsom besteden aan SROI door middel van het inlenen van mensen uit de doelgroep op een detachingsconstructie. Bij detachering betaalt de werkgever een vaste inleenvergoeding per fte. Op deze manier is een grote groep mensen vanuit de doelgroep aan de slag in het Groen en wordt door de uitvoeringsorganisatie een hoge omzet gerealiseerd tegen relatief lage kosten.

Er is een positieve relatie tussen het financieel rendement van het werkbedrijf en de omzet die wordt gerealiseerd bij de eigen gemeenten. We zagen hiervoor dat de omzet bij gemeenten voor Werkom lager is dan de gemiddelde omzet van Werkbedrijven bij hun eigen gemeenten. Met name de omzet vanuit Zaanstad is relatief laag. De gemeenten kunnen ervoor kiezen om een groter deel van de opdrachten te plaatsen bij hun eigen werkbedrijf in plaats van bij derden. De verwachting is dat dat leidt tot een hoger financieel resultaat van het werkbedrijf. Het SROI-voorbeeld in de gemeente Rotterdam laat zien dat de

uitvoering niet per se door het werkbedrijf hoeft plaats te vinden. Het werkbedrijf kan zich beperken tot het plaatsen cq detacheren van geschikte medewerkers en de begeleiding. De uitvoering kan plaatsvinden door derden, waaraan de gewenste SROI-eisen worden gesteld.

Deze werkwijze past met name bij de koers 'bemiddelen, plaatsen en begeleiden' en de hybride variant. Deze variant past mogelijk minder bij de social firm.

6.6 Schaalvoordeel door samenwerking

Schaalvergroting kan leiden tot doelmatigheidsvoordeel. De flexibiliteit van de organisatie kan in sommige situaties worden vergroot door het aantal medewerkers uit te breiden en de overhead kan worden ingezet voor een groter aantal medewerkers, waardoor de kosten per product of dienst omlaag gaan.

Een bekend voorbeeld van schaalvergroting is de Schoonmaak Coöperatie. Dat is een initiatief van een aantal werkbedrijven in Noord-Brabant (Diamant-groep, Weener XL en de WSD). Naast de drie oprichters zijn ook andere organisaties lid van de coöperatie, zoals de provincie Noord-Brabant en een koepel van ROC's. Een voordeel van het samenwerkingsverband is het schaalvoordeel dat is gerealiseerd.

Schoonmaak Coöperatie is een relatief groot en professioneel schoonmaakbedrijf dat werkt onder de eigen naam en logo. Het bedrijf hoeft voor de deelnemende partijen niet aan te besteden. Omdat het werk verricht wordt binnen de coöperatie is feitelijk sprake van investering.

De loonwaarde van de medewerkers is tussen de 30% en 80%. Het aandeel beschutte arbeid neemt elk jaar toe. Het operationeel resultaat van de medewerkers vanuit de doelgroep is gemiddeld €5.000,- per fte per jaar. Het operationeel resultaat is gelijk aan het landelijk gemiddeld operationeel resultaat van de werksoorten schoonmaak.

De ervaring leert dat het aantal samenwerkingsverbanden tussen werkbedrijven in Nederland, gericht op schaalvergroting, relatief beperkt is. De Schoonmaak Coöperatie is een uitzondering. Samenwerking blijkt in de praktijk veel tijd en energie te kosten.

Werkom participeert ook in een samenwerkingsverband. Business Post is een organisatie van samenwerkende postbedrijven in heel Nederland. Het is begonnen als een samenwerking tussen SW-bedrijven, maar inmiddels zijn er ook commerciële postbedrijven actief binnen Business Post.

Samenwerking met andere werkbedrijven kan in de regio worden verkend. We merken op dat het realiseren van goede samenwerkingsverbanden in de praktijk veel tijd en energie kost. Het financieel resultaat van de Schoonmaak Coöperatie ligt op het niveau van de benchmark. Met andere woorden, als samenwerking met andere bedrijven wordt verkend, moeten de doelen goed worden geformuleerd. Dat zou ons inziens verder moeten gaan dan alleen het financieel voordeel. Als alleen een financieel voordeel wordt nagestreefd moet het bedrijf zich afvragen of de inspanningen om goed samen te werken opwegen tegen het te realiseren financieel voordeel.

Samenwerking past vooral bij de koers van de hybride variant en mogelijk in de koers van de social firm. Ons inziens past een dergelijk samenwerkingsverband minder bij het model van 'bemiddelen, plaatsen en begeleiden'.

6.7 Uitbesteden

Veel werkbedrijven voeren hun werksoorten zelf uit. Het is voor verschillende werksoorten ook mogelijk om deze uit te besteden. Het voordeel in dat geval is dat het werkbedrijf zich dan niet meer bezig hoeft te houden met de producten en productie als zodanig. Het specialisme is aanwezig bij het bedrijf aan wie het werk wordt uitbesteed. Daarnaast profiteert het werkbedrijf impliciet van schaalvoordelen, omdat het werk vaak wordt uitbesteed aan bedrijven die zijn gespecialiseerd in bepaalde activiteiten en die op

grotere schaal werken. Deze opdrachtnemende bedrijven zijn niet alleen uitvoerend. Ze halen ook het werk zelf binnen.

Voorbeelden van bedrijven die werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en die in opdracht van werkbedrijven produceren zijn BlueView, Confed en Balanz Facilitair. BlueView is een commercieel productiebedrijf dat productie- en assemblageactiviteiten uitvoert. Confed is actief op het gebied van ontwerp, assemblage en onderhoud van elektronische en elektrotechnische modules en systemen. Balanz Facilitair is een sociale ondernemer in facilitaire dienstverlening. Meer dan 70% procent van het personeelsbestand heeft een afstand tot de arbeidsmarkt.

Deze aanpak kan in alle koersrichtingen worden toegepast. In het geval van 'bemiddelen, plaatsen en begeleiden' is het voordeel van deze variant dat het werkbedrijf zich niet bezig hoeft te houden met de werkzaamheden zelf. Het beperkte aantal eigen werksoorten kan eventueel op deze manier worden uitbesteed. Maar ook in de hybride variant en in de social firm kan het uitbesteden van werk voordelig zijn, vooral als het opdrachtnemende bedrijf het werk beter en efficiënter kan uitvoeren dan het werkbedrijf zelf.

6.8 Ondernemen op de vrije markt

Werkbedrijven richten zich voor hun werkzaamheden vaak op het gebied van de eigen gemeenten. Vaak wordt het door andere werkbedrijven niet gewaardeerd als zij zich op hun grondgebied gaan begeven. Elk werkbedrijf is op zoek naar goed renderend werk voor de eigen medewerkers. Sommige werkbedrijven hebben wel ervoor gekozen om buiten hun grondgebied activiteiten te verrichten. Een voorbeeld is Larcom. Larcom is een voormalig sw-bedrijf in het oosten van het land. Larcom voert buiten het eigen grondgebied voor diverse gemeenten administratieve taken uit, zoals de personeelsadministratie, HR en salarisverwerking. Maar ze bieden ook re-integratiebedrijf taken aan, die ze in opdracht van enkele gemeenten uitvoeren. In dat opzicht functioneert Larcom feitelijk als 'privaat' re-integratiebedrijf. Larcom heeft de juridische vormgeving van een stichting.

Er kan voor deze strategie gekozen worden om het financieel resultaat te vergroten. De focus van het bedrijf komt dan sterk op het financieel resultaat. Het geld wordt niet verdiend binnen de eigen regio en met mensen vanuit de eigen regio. Deze aanpak past vooral als ervoor wordt gekozen om het bedrijf neer te zetten als social firm. Het past eventueel ook bij de hybride variant. Het lijkt minder te passen bij het model van 'bemiddelen, plaatsen en begeleiden'. Dat laat onverlet dat in het laatste model, de organisatie ervoor kan kiezen om mensen te plaatsen en detacheren buiten het eigen grondgebied. Er wordt dan zaken gedaan met werkgevers buiten de eigen regio, dat door andere werkbedrijven ook als ongewenst kan worden gezien.

6.9 Samenvattend

Hierna vatten we kort samen wat de kansen en risico's zijn van de hiervoor beschreven maatregelen, voor Werkom. Eerst noemen we vier maatregelen waarvan wij inschatten dat deze – op basis van onze expertise – meer kansrijk zijn dan de drie maatregelen die we daarna noemen. Dat laat onverlet dat verder verdiepingsonderzoek tot de conclusie kan leiden dat maatregelen die wij nu zien als kansrijk, feitelijk niet kansrijk zijn en andersom.

Mogelijk kansrijke maatregelen

- *Integratie van taken en regiefunctie:* Het verdient aanbeveling om de rol en positie van Werkom binnen de regio te onderzoeken en na te gaan of doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn. De klantprocessen zouden daartoe op metaniveau in beeld moeten worden gebracht (op arbeidsmarktniveau, tussen de verschillende uitvoerende partijen). Op basis daarvan kan worden nagegaan of doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn.

- *Detacheren en begeleiden:* Detacheren en begeleiden kan leiden tot relatief grote kostenreductie. Vanuit dat opzicht is het de moeite waard om de mogelijkheden binnen de organisatie te bezien. Detacheren en begeleiden past goed bij de uitgangspunten van de Participatiewet en past goed bij de vorm van sociaal ontwikkelbedrijf waarvoor is gekozen voor Werkom in het koersdocument.
- *SROI:* SROI kan een interessante vorm zijn om de omzet voor Werkom te verhogen en de kosten te verlagen. Aan de ene kant heeft de gemeente de handen vrij om zaken te doen met verschillende private partijen. Via de SROI worden er voorwaarden gesteld (door de gemeente) aan de opdrachtnemer (van de gemeente). Aan de andere kant worden mensen vanuit het werkbedrijf gedetacheerd. Dat leidt tot een extra kostenvoordeel, als de detachering efficiënter is dan het – door het werkbedrijf – zelf realiseren van de dienstverlening.
- *Uitbesteden:* Uitbesteden kan mogelijk resulteren in een hoger operationeel resultaat. De activiteit kan worden overgenomen door derden, die meer expertise hebben ten aanzien van en gespecialiseerd zijn in het betreffende werk dan het werkbedrijf. Op die manier kan een kostenvoordeel voor Werkom ontstaan. De werksoorten van Werkom zouden hierop kunnen worden bezien.

Maatregelen met een zeker risico

- *Zorggelden verbinden:* Het verbinden van zorgtaken aan de taken van Werkom past bij de hybride vorm van Werkom. Het kan leiden tot een nieuwe inkomstenbron voor Werkom. Maar, de kosten van zorg zijn ook relatief hoog. En mogelijk moet het werkbedrijf extra investeringen doen om goede plekken voor arbeidsmatige dagbesteding te realiseren. Verschillende werkbedrijven schrikken ervoor terug om arbeidsmatige dagbesteding te realiseren, omdat het (voor een belangrijk deel) gaat om een andere doelgroep, die een specifieke aanpak nodig heeft. Het risico kan bestaan dat de focus op de (oorspronkelijke) kerntaken van het werkbedrijf, verwatert
- *Samenwerken:* Samenwerking op bijvoorbeeld het terrein van schoonmaak of groen leidt tot schaalvoordeel en meer doelmatigheid. De ervaring leert dat samenwerking vaak lastig van de grond te krijgen is en veel tijd en energie kost om deze in de lucht te houden. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk. Kortom, er zijn risico's verbonden aan deze variant. Er moet veel vertrouwen zijn in het succes van het samenwerkingsproject.
- *Ondernemen buiten het eigen werkgebied:* Voor deze variant – ondernemen buiten het eigen werkgebied – kies je vooral al voor de variant social firm is gekozen. Het werkbedrijf opereert dan als 'echt' bedrijf en probeert maximale winst te realiseren. Werkom is geen social firm. Het ligt minder voor de hand dat hier sterk op wordt ingezet.

HOOFDSTUK 7.

Gemeentelijke bekostigingssystematiek

7.1 Opdracht

Ons is gevraagd om – mede op basis van ervaringen elders in het land – expertmatig advies te geven over mogelijke, vernieuwende en toekomstbestendige gemeentelijke bekostigingssystematieken voor Werkom, die Werkom stimuleren tot een doelmatige inzet van middelen, waarbij zoveel mogelijk mensen aan de slag worden geholpen en gehouden.

Hierna werken we een bekostigingssystematiek uit die volgens ons past bij de huidige inrichting van de uitvoering van de taken van Werkom. Indien er gekozen zou worden voor een andere koers en/of inrichting kan dat leiden tot aanpassingen in de geadviseerde bekostigingsmethodiek.

7.2 Kosten en opbrengsten

De kosten van het werkbedrijf bestaan uit de zogenoemde bedrijfskosten en de loonkosten van de doelgroep die een dienstbetrekking heeft bij het werkbedrijf. De bedrijfskosten kunnen in het geval van Werkom worden opgesplitst in kosten die samenhangen met de productieactiviteiten van de eigen werksoorten en de kosten die samenhangen met de re-integratie van werkzoekenden.

De opbrengsten bestaan grotendeels uit een vergoeding voor de loonkosten van de doelgroep, een (aanvullende) gemeentelijke bijdrage voor de participatieactiviteiten en de netto toegevoegde waarde ofwel de omzet op de geleverde producten en diensten. De gemeentelijke bekostiging heeft met name betrekking op de vergoeding die betaald wordt voor de loonkosten van de doelgroep en de gemeentelijke bijdrage voor de participatieactiviteiten.

Daarnaast merken we op dat een gemeenschappelijke regeling op grond van de wet op de gemeenschappelijke regelingen niet failliet kan gaan, omdat de deelnemende gemeenten verantwoordelijk zijn voor het tekort. Met andere woorden, ongeacht de kosten die Werkom maakt, de gemeente betaalt altijd de rekening. In de bekostiging moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop een eventueel tekort of een besparing worden verdeeld over de gemeenten.

7.3 Governance

Om Werkom maximaal te stimuleren tot doelmatig handelen is met name de governance van belang. In de governance moet scherp zijn welke taken aan Werkom zijn opgedragen, welke doelstellingen zijn geformuleerd en welke beïnvloedingsmogelijkheden Werkom heeft. De gewenste doelmatigheid moeten worden verwerkt in de te hanteren normprijzen. Voor wat betreft de financiën moet en kan Werkom alleen worden afgerekend op de hoogte van de kosten die beïnvloedbaar zijn en niet op kosten die niet beïnvloedbaar zijn. De bekostigingssystematiek moet ons inziens ondersteunend zijn aan de sturing van de gemeenten op Werkom.

Wij gaan daarvoor uit van de PDCA-cyclus (plan, do, check, act). In de plan-fase wordt een begroting opgesteld op basis van volumeramingen en afgesproken en onderbouwde normbedragen. De uitvoering vindt plaats in het begrotingsjaar (do-fase). Tijdens het begrotingsjaar worden de uitvoering en de

realisaties gevolgd (check). Dat kan leiden tot begrotingsbijstellingen (act). De kengetallen die in de begrotingssystematiek zijn gebruikt zouden ons inziens telkens in de verschillende fases van de PDCA-cyclus moeten terugkomen. Op die manier ontstaat een sluitend systeem van monitoring en verantwoording, waarbij Werkom en gemeenten steeds zo actueel mogelijk in beeld hebben wat de ontwikkelingen zijn, hoe die zich verhouden tot de gemaakte afspraken en wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke bekostiging. Verrassingen achteraf worden op deze manier zoveel mogelijk voorkomen.

Een ander aspect van de bekostiging is de verdeling over de gemeenten. Deze verdeling is de vertaling van het afgesproken gebruik dat de gemeenten maken van de dienstverlening van Werkom en het gerealiseerde gebruik. Bij voorkeur vloeit de verdeling automatisch voort uit de afgesproken bekostigingssystematiek.

7.4 Bekostiging

Wij adviseren een gemeentelijke bekostiging van het participatiedeel van Werkom (= het saldo van totale kosten en de netto toegevoegde waarde) op basis van de door Werkom gegenereerde producten. Voor de te hanteren producten adviseren wij om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de productindeling die door de Rijksoverheid wordt gehanteerd en die wordt gehanteerd voor de Rijksfinanciering van de gemeenten voor de uitvoering van de Participatiewet.

Op deze manier wordt een gezonde basis gelegd voor overleg tussen gemeenten en Werkom. Er is een heldere definitie van de verschillende producten alsmede een duidelijke kostenberekenningsmethodiek, met een landelijke grondslag. Tevens is er landelijk referentiemateriaal beschikbaar, wat behulpzaam is bij de discussie over de hoogte van de vergoedingen. Aan de hand van deze uitgangspunten komen wij tot het volgende advies voor de bekostiging.

Kostensoort	Gemeentelijke bijdrage	Opmerkingen
Loonkosten Wsw	Volledige vergoeding van de werkelijke kosten	Saldo met Rijksbijdrage blijft bij de gemeenten
Loonkosten nieuwe doelgroep	Loonkostensubsidie op basis van de vastgestelde loonwaarde	Saldo is altijd negatief. Het negatief saldo telt mee in de berekening van de begeleidingsvergoeding
Operationeel resultaat Wsw	Normprijs maal het gerealiseerde aantal	Bij een positief operationeel resultaat gaat het bedrag terug naar de gemeenten
Begeleiding beschut	idem	Gemeenten betalen minimaal het begrote aantal maal de afgesproken normprijs
Begeleiding regulier intern	idem	idem
Begeleiding regulier extern	idem	idem
Re-integratie	idem	idem
Tekort/saldo	Aandeel in totale bijdrage exclusief bijdrage voor loonkosten maal het saldo	Gaat ten laste van eigen vermogen of gemeenten betalen een aanvullende bijdrage

Hierna lichten we de afzonderlijke posten toe.

7.4.1 Loonkosten Wsw

Werkom maakt kosten voor het betalen van de salarissen van de doelgroep Wsw. Voor de Wsw hebben Purmerend en Zaanstad ervoor gekozen om de loonkosten voor eigen rekening te nemen. De loonkosten worden volledig door de gemeenten vergoed. Dat is een goede keuze. Werkom kan de loonkosten nauwelijks¹⁶ of niet beïnvloeden. Als er een tekort ontstaat doordat de Rijksbijdrage lager is dan de loonkosten, blijft het tekort bij de gemeenten en wordt het tekort niet doorvertaald naar Werkom. Hiermee wordt voorkomen dat de samenwerking in Werkom onnodig wordt belast door discussies over eventuele tekorten, die veroorzaakt worden door een te lage Rijksbijdrage.

7.4.2 Loonkosten nieuwe doelgroep

Werkom maakt naast de Wsw, kosten voor het betalen van de salarissen van de nieuwe doelgroep. Grotendeels gaat het om de doelgroep nieuw beschut. Werkom heeft ook (beperkt) mensen in dienst zonder indicatie beschut, die nog niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen.

Voor de nieuwe doelgroepen met een dienstbetrekking bij Werkom, betalen de gemeenten een loonkostensubsidie. De hoogte van de loonkostensubsidie is gebaseerd op de berekende loonwaarde. De loonwaarde wordt objectief vastgesteld. Gemeenten krijgen de loonkostensubsidie in principe met één jaar vertraging vergoed vanuit het Rijk. Vanaf 2022 wordt het budget voor de loonkostensubsidies verdeeld op basis van de historische uitgaven. De gemeentelijke tekorten of besparingen op het LKS-budget zijn naar verwachting beperkt. Wij adviseren om geen wijziging aan te brengen in de huidige systematiek die voor de bekostiging van Werkom wordt gehanteerd (gemeenten betalen ten laste van het BUIG-budget de loonkostensubsidie aan de werkgever).

7.4.3 Operationeel resultaat Wsw

Het operationeel resultaat betreft de netto toegevoegde waarde die Werkom realiseert met de Wsw-ers minus de bedrijfskosten die aan deze groep kunnen worden toegerekend. Vanuit financieel perspectief is het doel dat het operationeel resultaat zo hoog mogelijk is. Het operationeel resultaat is een belangrijke prestatie-indicator. Gemeenten en Werkom moeten afspraken maken over het te behalen operationeel resultaat. De hoogte van het te realiseren operationeel resultaat bevat de financiële ambitie op dit onderdeel. Als referentiewaarde kan het landelijk gemiddelde worden genomen, dat jaarlijks wordt gepubliceerd in de sectorinformatie van Cedris.

Als wordt uitgegaan van een positief operationeel resultaat, dan betekent dat dat gemeenten op dit onderdeel geld terugontvangen cq sprake is van een negatieve gemeentelijke bijdrage.

Gemeenten en Werkom spreken een voor Werkom realistisch, maar ambitieus normbedrag af. Het afgesproken normbedrag wordt vermenigvuldigd met het werkelijk aantal Wsw-ers. Werkom kan nauwelijks of niet sturen op het aantal Wsw-ers. Werkom wordt op deze manier gestimuleerd om tenminste het in de begroting gehanteerde normbedrag voor het operationeel resultaat te realiseren.

7.4.4 Begeleiding beschut

De begeleidingskosten voor de nieuwe doelgroep beschut betreft de totale kosten die Werkom maakt voor deze groep minus de ontvangen loonkostensubsidie en minus de netto toegevoegde waarde die deze groep realiseert.

¹⁶ De salarissen volgen in principe de CAO Wsw en zijn daarom in de praktijk lastig door Werkom te beïnvloeden. Dat laat onverlet dat er goede afspraken tussen gemeenten en Werkom moeten worden gemaakt over de loonontwikkeling van de klassieke Wsw-ers.

Er is landelijk referentiemateriaal beschikbaar voor de begeleidingskosten van deze groep. Zo hanteert het ministerie van SZW kengetallen voor de hoogte van de kosten van begeleiding. Ook zijn binnen de sector van werkbedrijven kengetallen beschikbaar. Hier geldt evenals bij de Wsw, dat de begeleidingskosten – uitgaand van een goed begeleidingsniveau - zo laag mogelijk zouden moeten zijn en dat de referentiewaarden niet het uitgangspunt zouden moeten zijn. Uitgangspunt is de onderbouwing door Werkom zelf. Werkom en gemeenten zouden tot overeenstemming moeten komen over een passende begeleidingsvergoeding, met voldoende ambitie, per persoon per jaar.

Naast het normbedrag is ook het volume relevant. Gemeenten en Werkom maken afspraken over het volume. De doelgroep beschut is naar verwachting voor langere tijd afhankelijk van een beschutte werkplek. Werkom richt de organisatie in op basis van de afgesproken aantallen. De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om voldoende mensen met (potentieel) de indicatie beschut door te verwijzen naar Werkom. Het volume geldt feitelijk als streefwaarde. Gemeenten en Werkom blijven met elkaar in gesprek om het geraamde aantal te realiseren. Het ligt voor de hand om af te spreken dat als er meer mensen worden geplaatst dan verwacht, dat de betreffende gemeente het gerealiseerde volume maal de afgesproken normprijs betaalt. Als het aantal lager is dan verwacht, betaalt de gemeente het begrote aantal maal de normprijs. Op die manier is gewaarborgd dat de betreffende plekken waarmee rekening is gehouden, worden gefinancierd.

7.4.5 Begeleiding regulier intern

De begeleidingskosten voor de nieuwe doelgroep zonder indicatie beschut, op een dienstbetrekking bij Werkom, betreft de totale kosten die Werkom maakt voor deze groep minus de ontvangen loonkostensubsidie en minus de netto toegevoegde waarde die deze groep realiseert.

Ook voor deze groep is landelijk referentiemateriaal beschikbaar. Gemeenten en Werkom maken een realistische inschatting van de gemiddelde begeleidingskosten en verwerken hierin een zekere ambitie ten aanzien van de doelmatigheid.

Het totaalbedrag wordt berekend door het verwachte gemiddelde volume per jaar te vermenigvuldigen met een normbedrag. Het volume is voor deze groep een belangrijk aandachtspunt. Belangrijk is dat deze groep zo snel mogelijk doorstroomt naar een reguliere werkplek. Voor het maken van de volumeraming moeten dus ook ambities worden geformuleerd ten aanzien van de door- en uitstroom. Op basis daarvan worden in de begroting volumeramingen opgenomen. Op basis daarvan kan ook worden berekend hoeveel mensen door de gemeenten moeten worden doorverwezen. Gemeenten en Werkom maken hierover afspraken. Tijdens de uitvoering worden de gerealiseerde aantallen, waaronder de instroom, doorstroom en uitstroom, gevolgd. Werkom stuurt op het realiseren van de in de begroting opgenomen ambities.

7.4.6 Begeleiding regulier extern

Werkom heeft als taak om mensen te begeleiden die bij reguliere werkgevers aan de slag zijn en die het zonder begeleiding niet redden. Soms organiseren werkgevers de begeleiding zelf. In dat geval kan Werkom een vergoeding betalen aan de betreffende werkgevers. Gemeenten en Werkom maken afspraken over de gemiddelde kosten, tarieven en de duur van de begeleiding. Deze worden vertaald in een gemiddeld normbedrag dat wordt gehanteerd in de begroting en voor de bekostiging vanuit de gemeenten. Voor de begeleiding van deze groep is landelijk referentiemateriaal beschikbaar. Het totaalbedrag wordt berekend door het verwachte gemiddelde volume per jaar te vermenigvuldigen met een normbedrag.

Het volume is voor deze groep eveneens een belangrijk aandachtspunt. Bij voorkeur ontwikkelt deze groep zich en is de begeleiding tijdelijk, waarna betrokkene zich zelfstandig kan redden op de arbeidsmarkt. Voor het maken van de volumeraming moeten dus ambities worden geformuleerd ten

aanzien van de in-, door- en uitstroom. Op basis daarvan worden in de begroting volumeramingen opgenomen. Op basis daarvan kan ook worden berekend hoeveel mensen door de gemeenten moeten worden doorverwezen. Gemeenten en Werkom maken afspraken over het aantal personen dat jaarlijks wordt doorverwezen. Tijdens de uitvoering worden de gerealiseerde aantallen, waaronder de instroom, doorstroom en uitstroom, gevolgd. Werkom stuurt op het tenminste realiseren van de in de begroting opgenomen ambities.

7.4.7 Re-integratie

Naast het bieden van werk en het begeleiden van mensen met een beperking heeft Werkom als taak om mensen te ontwikkelen, te bemiddelen en te plaatsen. Het gaat om de re-integratie. Het advies is om voor re-integratie eveneens een normbedrag per jaar af te spreken (de kosten van een beschikbare plek per jaar). Hiervoor gaven we al aan dat voor re-integratie een grote hoeveel referentiemateriaal beschikbaar is, maar dat dat divers is. Dat betekent dat er goede afspraken moeten worden gemaakt over hoe de re-integratie er uitziet en wat er precies wordt gedaan. Op basis hiervan kan een kostenraming worden gemaakt. De kostenraming leidt tot de te hanteren normbedragen.

Over het volume maken gemeenten en Werkom ook jaarlijkse afspraken. Werkom en gemeenten spreken af hoeveel re-integratietrajecten worden uitgevoerd en hoeveel mensen daarvoor worden doorverwezen van de gemeenten naar Werkom. Dat leidt tot het benodigde aantal plekken per jaar. Het benodigd aantal plekken maal het normbedrag leidt tot de jaarlijkse vergoeding.

Naast het aantal trajecten zouden gemeenten ook afspraken moeten maken over de prestaties, met name over de duur van het traject en het aantal mensen dat jaarlijks aan de slag wordt geholpen. Deze prestaties staan los van de bekostiging.

7.4.8 Saldo

Uitgaand van de huidige taken van Werkom en de verhouding tot de gemeenten hebben we een toekomstbestendige bekostigingssystematiek uitgewerkt. Het dwingt zowel gemeenten als Werkom telkens goed inzicht te hebben in het aantal personen dat wordt ondersteund en in de kosten die worden gemaakt voor de producten en diensten die worden geleverd. Het krachtige aan dit systeem is dat het volledig Participatiewet-proof is. De Wsw verdwijnt geleidelijk. Daar komt een nieuwe doelgroep voor in de plaats. Deze transitie is jaarlijks in beeld evenals de kosten en opbrengsten die samenhangen met de klassieke doelgroep Wsw en de kosten en opbrengsten die samenhangen met de nieuwe doelgroep in het kader van de Participatiewet.

De bekostiging op de verschillende onderdelen is niet per se gelijk aan de werkelijke netto kosten. Er kan een verschil ontstaan tussen de bijdragen van de gemeenten en de totale netto kosten van Werkom. Het verschil kan positief en negatief zijn. In het geval van een positief saldo krijgen gemeenten geld terug. In het geval van een negatief saldo moeten gemeenten bijbetalen. Er kunnen en moeten eveneens afspraken worden gemaakt over een weerstandsvermogen, waarmee eventuele tekorten kunnen worden opgevangen, zodat dat niet direct leidt tot extra betalingen voor de gemeenten. Dat leidt tot meer rust in het bestuurlijk proces. Ons advies is om goede afspraken te maken over de gewenste hoogte van het eigen vermogen cq het weerstandsvermogen.

Ten aanzien van het saldo is ons advies om dat te verdelen op basis van de verhouding van de gemeentelijke bijdragen, exclusief de bijdragen voor de loonkosten Wsw en de loonkostensubsidie voor de nieuwe doelgroep.

7.5 Tot slot: begrotingsinrichting

Zoals we hiervoor aangaven verdient het aanbeveling dat de bekostiging van Werkom zoveel mogelijk aansluit bij de Rijksbekostiging van de gemeenten voor de Participatiewet. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de bekostigingssystematiek aansluit bij de begroting van Werkom. Ons advies is om de begroting in te richten op basis van de hiervoor beschreven productindeling.

HOOFDSTUK 8.

Aanbevelingen

De voorgaande analyse leidt tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht op het realiseren van een hoger financieel resultaat en passen binnen de in de herijking gekozen koers.

1. We hebben de financiële resultaten van de verschillende werksoorten in beeld gebracht en vergeleken met de benchmark. De conclusie is dat het operationeel resultaat van Werkom bij sommige onderdelen hoger en bij andere onderdelen lager is dan de benchmark. Het negatieve verschil tussen de benchmark en de begroting wordt zonder maatregelen elk jaar groter. Voor een deel kan dat verklaard worden door relatief lage opbrengsten. Voor een ander deel zijn de kosten hoger dan gemiddeld. Aan de hand van de benchmark hebben we zoekrichtingen voor mogelijke oplossingen in beeld gebracht. Een benchmark geeft nooit het definitieve antwoord. Nader onderzoek is nodig. **Ons advies is om op basis van de uitkomst van onze benchmark een verdiepende analyse te doen en aan de hand daarvan na te gaan op welke wijze het financieel resultaat omhoog gebracht kan worden.**
2. De maatregelen kunnen betrekking hebben op de **kortere termijn** (resultaat is binnen drie jaar zichtbaar) of op de langere termijn. Bij de kortere termijn maatregelen gaat het om maatregelen binnen de werksoorten. Deze maatregelen hebben bijvoorbeeld betrekking op doelmatiger werken of op het verhogen van bestaande tarieven of het uitbreiden van het bestaande klantenbestand. Daarnaast kan gekeken worden naar **meer structurele maatregelen**. Het gaat dan om meer fundamentele aanpassingen. We hebben verschillende maatregelen verkend. Op basis van onze ervaringen en gegeven de gekozen koers voor Werkom (mild hybride) adviseren wij om de volgende maatregelen in de eerste plaats verder te verkennen:
 - a. Plek en positie van Werkom in de arbeidsmarktregio
 - b. Meer inzetten op detacheren en begeleiden
 - c. SROI-voorwaarden die de gemeente stelt aan opdrachtnemers.
 - d. Uitbesteden waarbij wordt gezien of de uitvoering van werksoorten efficiënter kan worden belegd bij derden.
3. Daarnaast kan overwogen worden om **andere maatregelen te verkennen**. Belangrijk is dat daar op voorhand het vertrouwen bestaat cq aanknopingspunten bestaan dat deze maatregelen kansrijk zouden kunnen zijn. Het gaat in het bijzonder om het verbinden van Werkom met zorgactiviteiten, zoals arbeidsmatige dagbesteding en het samenwerken in de regio met andere sociaal ontwikkelbedrijven gericht op het realiseren van schaalvoordelen.
4. De te nemen maatregelen zouden ons inziens verbonden moeten worden aan een breder initiatief om de organisatie door te lichten en klaar te stomen voor de toekomst. Landelijk wordt er discussie gevoerd over een steviger rol voor de sociaal ontwikkelbedrijven. Werkom maakt momenteel de beweging van binnen naar buiten. Er is echter geen transitieplan dat een duidelijke schets geeft van het perspectief en de wijze waarop daar naartoe wordt bewogen. **Ons advies is om een dergelijk strategisch plan op te stellen, waarin rekening wordt gehouden met de landelijke ontwikkelingen en waarin de suggesties om tot een hoger financieel resultaat te komen, worden meegenomen.** Dat laat onverlet dat sommige acties direct kunnen worden opgepakt en niet hoeven te wachten totdat het strategisch plan is afgerond.
5. Tot slot is ons advies om **een productgerichte begroting** te maken. De verschillende begrotingsposten worden bepaald door de (werk- en inkomen)producten die door Werkom worden

gerealiseerd. Ons advies is om daarvoor aan te sluiten bij de productindeling van de Rijksoverheid: re-integratie, Wsw, beschut werk, begeleiding intern en begeleiding extern.

6. Voorts is ons advies om hier de gemeentelijke bekostiging aan te koppelen. **Gemeenten dragen bij op basis van de begrote (product)aantallen maal de afgesproken normprijzen.** Er worden **meerjarenafspraken en een meerjarenbegroting** opgesteld. Deze gelden als kader voor de jaarlijks te maken afspraken.
7. Ons advies is de hiervoor besproken acties gezamenlijk (Werkom en gemeenten) op te pakken. Deze acties kunnen gelijktijdig worden ingezet:
 - Opstellen strategisch plan voor de organisatie van Werkom – voorafgegaan door een verdiepende analyse - met een duidelijk stip op de horizon waarin de meer structurele maatregelen zijn verwerkt.
 - Opstellen productgerichte begroting.
 - Gemeentelijke bekostiging op basis van de productbegroting.
 - Kortere termijn acties die direct kunnen worden opgepakt. Dit vraagt om een verkenning waarin wordt nagegaan welke quick wins mogelijk zijn.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl