

Leerwerkstructuur Zuidoost-Drenthe

Uitvoeringvarianten gewogen: een nieuwe uitvoeringsstructuur voor werk en participatie

Eindrapportage

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Inleiding	2
1.1 Opdracht.....	2
1.2 Werkwijze en wat vooraf ging	2
1.3 Opbouw van dit rapport.....	3
Hoofdstuk 2 Visie en beleidsuitgangspunten.....	4
2.1 Brede opgave Participatiewet, minder budget.....	4
2.2 Visie op werk en werkzoekenden.....	5
2.3 Doelgroepen en dienstverlening	5
Hoofdstuk 3 Uitvoeringsvarianten gewogen	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Wegingscriteria	9
3.3 Consequenties uitvoeringsvarianten op de wegingsfactoren.....	9
3.4 Samenvattend beeld.....	11
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen.....	13
4.1 Conclusies.....	13
4.2 Aanbevelingen.....	13
Bijlage 1 Aandachtspunten consultatierondes	15

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Opdracht

De opdracht is aan zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werk of participatie bieden. De BOCE-gemeenten in Zuidoost-Drenthe werken hierin al nauw samen. De invoering van de Participatiewet vraagt om een hernieuwde visie op toekomstige samenwerking. Met de komst van deze wet is de instroom in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) per januari 2015 gestopt, waardoor de Gemeenschappelijke regeling (GR) EMCO-groep op termijn een sterfhuisconstructie wordt. Dit is een belangrijke aanleiding voor het inrichten van een nieuwe leerwerkstructuur.

De gemeenten zoeken naar een uitvoeringsvariant waarin deze nieuwe leerwerkstructuur vorm kan krijgen. Enerzijds moet het ruimte bieden voor lokale keuzes en uitvoeringsvoorkeuren. Anderzijds wordt gezocht naar mogelijkheden waarin expertises, netwerken en infrastructuren van de EMCO-Groep en de gemeenten elkaar versterken. Is integrale samenwerking de juiste route of gaat elke gemeente haar eigen weg? Welke variant draagt het beste bij aan de behoefte tot flexibiliteit en sturing? Dat zijn vraagstukken die nader onderzocht zijn in deze opdracht.

1.2 Werkwijze en wat vooraf ging

Het proces om tot een nieuwe leerwerkstructuur te komen kent een lange voorgeschiedenis. Zo hebben de BOCE-gemeenten, gezamenlijk eigenaar van het Wsw-bedrijf EMCO, in 2009 het besluit genomen de GR EMCO-groep op te heffen. Vanuit dit uitgangspunt is in 2012 een transitieplan gemaakt. Door het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen door de Tweede Kamer in 2012, als gevolg van de val van het kabinet, is het opheffingsbesluit en het transitieplan niet tot uitvoering gebracht. Desondanks bleef de herstructurering Wsw o.a. door de komst van de Participatiewet per 1 januari 2015 een belangrijk onderwerp, ook op de BOCE-uitvoeringsagenda. In 2014 is daarom de notitie "Participatiewet en sociale werkvoorziening in Zuidoost-Drenthe" opgesteld en is door het College van Emmen besloten uiterlijk 1 januari 2015 een implementatieplan op te stellen. In Borger-Odoorn en Coevorden is de notitie ter kennisname aan de raden aangeboden. Naderhand is besloten meer tijd te nemen voor een zorgvuldige analyse van de positie en opvattingen van de gemeenten en keuzemogelijkheden en scenario's te verkennen. Voor de uitvoering hiervan is een projectgroep ingericht met de opdracht voorstellen te doen over mogelijke uitvoeringsvarianten. De plussen en minnen van mogelijke uitvoeringvarianten moeten in beeld komen, zodat een gewogen keuze mogelijk is.

De gemeenten hebben in de projectgroep de projectleider 'Participatiewet' afgevaardigd. De directeur Personeelszaken en Arbeidsintegratie van de EMCO is adviserend lid. De projectgroep wordt ondersteund door een extern procesbegeleider/adviseur. De projectopdracht is geknipt in twee deelopdrachten:

- A. Inventariseren, verkennen en kiezen;
- B. Uitwerken voorkeursvarianten.

Als afronding van deelopdracht A is in de zomer 2015 een tussenrapportage opgeleverd waarin vier uitvoeringsvarianten op hoofdlijnen zijn uitgewerkt.

De Colleges hebben in samenspraak met de raden in het najaar van 2015 besloten om twee varianten nader uit te werken: het integratiemodel en het centrummodel.

- In het **integratiemodel** worden Wsw en Participatiewet (onderdeel participatie en re-integratie) door één organisatie uitgevoerd. Uitvoeringsonderdelen van gemeentelijke afdelingen gaan samen met (delen van) de EMCO-Groep op in één Leerwerkbedrijf. Er ontstaat één regionale uitvoerder en partner in de Arbeidsmarktregio Drenthe (AMRD). De uitvoering voor alle doelgroepen vindt plaats onder één strategische en operationele directievoering, onder één gedeelde bestuurlijke (BOCE) aansturing en verantwoordelijkheid.
- In het **centrummodel** nemen Borger-Odoorn en Coevorden niet deel in het Leerwerkbedrijf en geven zelf vorm aan de uitvoering aan hun re-integratie- en participatietaken¹. In dit model wordt de gemeente Emmen volledig eigenaar en bestuurlijk verantwoordelijk voor een privaatrechtelijk Leerwerkbedrijf dat de re-integratie- en participatietaken uitvoert voor de gemeente Emmen. De gezamenlijke uitvoering van de Wsw via de GR EMCO blijft ongewijzigd. De leerwerkstructuur in het centrummodel bestaat derhalve uit twee afzonderlijke organisaties die in de uitvoering nauw samenwerken.

In het proces zijn diverse externe en interne stakeholders geïnformeerd en/of geconsulteerd over deze uitvoeringsvarianten. De opbrengsten hiervan zijn opgenomen als bijlage.

1.3 Opbouw van dit rapport

De opbouw van deze rapportage is als volgt.

- Hoofdstuk 2 gaat nader in op de aanleiding voor deze opdracht. Dit doen we vanuit de visie op klanten; vanuit hoe de gemeenten kijken naar mensen die een beroep doen op een uitkering en die aan het werk moeten, en op mensen die een arbeidsbeperking hebben en welke ondersteuning gemeenten kunnen bieden gericht op een passende werkplek en goede begeleiding.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de beide uitvoeringsvarianten, schetst een wegingskader met zes toetsingscriteria, brengt de consequenties voor beide varianten in beeld en zet de plussen en minnen op een rij. Omwille van de leesbaarheid beperkt deze tekst zich tot de belangrijkste bevindingen.
- Hoofdstuk 4 beschrijft ten slotte de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het verdere vervolg. Per gemeente wordt in beeld gebracht welke besluiten genomen dienen te worden en welke vraagstukken na deze besluitvorming verder uitgewerkt dienen te worden.

¹ Middels een deelovereenkomst voert Emmen de re-integratie- en participatietaken uit voor Borger-Odoorn

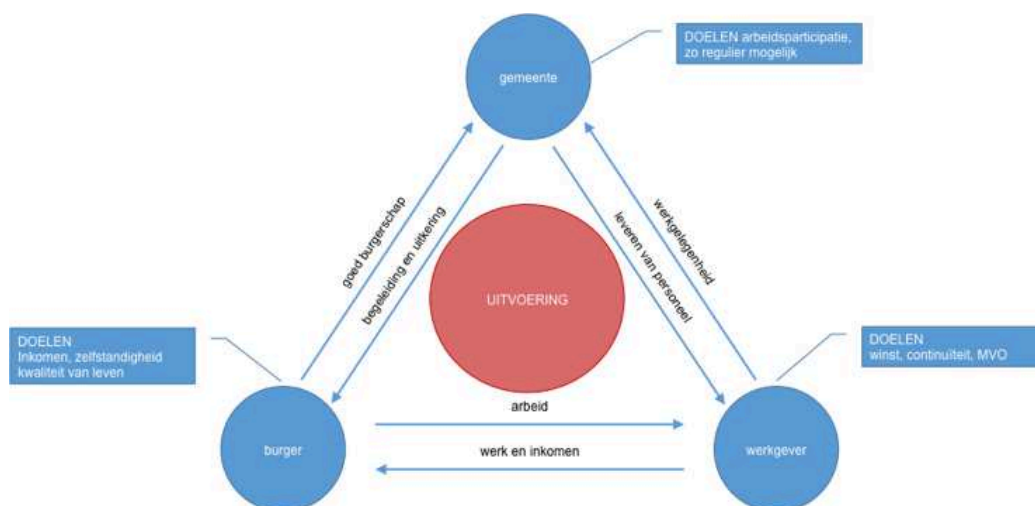
Hoofdstuk 2 Visie en beleidsuitgangspunten

2.1 Brede opgave Participatiewet, minder budget

Met de Participatiewet staan de BOCE-gemeenten voor een stevige opgave. Ruim 7600 mensen² in Zuidoost-Drenthe doen een beroep op de Participatiewet en rekenen op ondersteuning van de gemeente bij de begeleiding en toeleiding naar werk of andere vormen van participatie. Tegelijk zijn de budgetten die de gemeenten van het Rijk ontvangen voor deze ondersteuningstaken sterk teruggebracht. Om meer te doen met minder, moet de uitvoering van de Participatiewet kosten besparen en waarde creëren.

Meerwaarde van arbeidsontwikkeling

Dat kan door de meerwaarde van arbeidsontwikkeling voor de doelgroep, werkgevers en de gemeenten centraal te stellen in de aanpak, de krachten van de gemeenten en de EMCO-Groep optimaal te benutten en de uitvoering zo te organiseren dat uitvoeringskosten beheersbaar blijven.



De gemeenten willen dat zo min mogelijk mensen afhankelijk zijn van een uitkering; dat mensen met een beperking zo regulier mogelijk deelnemen op de arbeidsmarkt en daarvoor een reële loonwaarde krijgen; en dat mensen met een grote afstand tot werk structuur wordt geboden in de vorm van maatschappelijk zinvolle activiteiten zodat de negatieve effecten (en kosten) van het ontbreken van een dergelijke structuur worden geminimaliseerd.

Voor werkgevers is een flexibele personeelsvoorziening belangrijk. Werkgevers zijn bereid om werkplekken beschikbaar te stellen voor (de arbeidsontwikkeling van) de doelgroep als zij maar worden ontzorgd. Als zij op maat en eenvoudig zakelijke afspraken kunnen maken met bij voorkeur één organisatie over (potentiële) werknemers, het wegnemen van risico's, en de benodigde begeleiding, zo bleek ook uit de consultatieronde. Samen met het UWV zetten we vanuit de arbeidsmarktregio Drenthe (AMRD) in op één uniforme werkgeversdienstverlening.

² Totaal BOCE peildatum 1-12-2015 (Emmen 5710, Borger-Odoorn 658, Coevorden 1300). Dit aantal is inclusief de Wsw. Niet de gehele groep rekenen we tot de doelgroep van de nieuwe leerwerkstructuur.

2.2 Visie op werk en werkzoekenden

Gewerkt wordt vanuit de volgende visie op werk en werkzoekende: Elke werkzoekende werkt naar zijn of haar vermogen, waarbij uitstroom naar werk (uitkeringsonafhankelijk worden) altijd voorop staat. Werk moet zo regulier mogelijk zijn, voor mensen met en zonder arbeidsbeperking. Mensen hebben behoefte aan individueel maatwerk en aandacht. Voor mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt vraagt duurzame arbeidsdeelname om het gericht investeren in kansen en begeleiding op de werkplek. Dit kan tijdelijk zijn binnen de nieuwe leerwerkstructuur als opstap naar werk in een reguliere omgeving.

Mensen waarvoor de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is, vragen steun bij vrijwilligerswerk, zijn in beeld voor een participatieplaats of sociale activering. Of zij ontvangen een vorm van (arbeidsmatige) dagbesteding. Dit maatwerk is te organiseren als de nieuwe zienswijzen in het sociaal domein zoals eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid ook de basis zijn voor de aanpak van arbeidsontwikkeling binnen de nieuwe leerwerkstructuur. Een actieve rol van de werkzoekende zelf (en hun netwerk) in het vinden en behouden van een passende werkplek is essentieel.

2.3 Doelgroepen en dienstverlening

Focus op alle groepen die kunnen werken

Meer mensen aan het werk krijgen. In de breedte van de doelgroep die onder de Participatiewet valt. In de geest van Participatiewet richten we ons op *alle* klantgroepen die in staat zijn tot enige vorm van arbeid. Die met andere woorden *kunnen* werken, ondanks eventuele arbeidsbeperkingen die men heeft. Voor de groep die (nog) niet in staat is tot werken zetten we geen re-integratiemiddelen in. Voor deze groep is het aanbod gericht op participatie en meedoen. We leggen relaties met afdelingen WMO, met de sociale (wijk)teams, met onderwijsinstellingen en met andere maatschappelijke partners. Op deze wijze zijn we in staat deze doelgroep op de juiste manier door te verwijzen naar vrijwilligerswerk, sociale activering binnen dorpen en wijken of arbeidsmatige dagbesteding.

Zo regulier mogelijk werken is de inzet

De opdracht is zoveel mogelijk werkzoekenden bij een reguliere werkgever aan het werk te helpen. En het blijven garanderen van werkgelegenheid voor sw'ers. Dat is de inzet. Als regulier werk (nog) niet mogelijk is, dan kan werk binnen de nieuwe leerwerkstructuur of bij partners, zoals Buurtsupport of via de sociale teams aan de orde zijn. Voor mensen met een zeer grote begeleidingsbehoefte heeft werken in een beschutte omgeving een meer permanent karakter. Hetgeen overigens niet betekent dat deze beschutte omgeving niet bij een reguliere werkgever kan worden gecreëerd.

Eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid zijn leidende principes. Maar het ontslaat ons niet van de wettelijke aanspraak van klanten op ondersteuning. De mate van ondersteuning is omgekeerd evenredig aan de mate van arbeidsmogelijkheden. Een werkzoekende die altijd heeft gewerkt is primair zelf verantwoordelijk om weer aan het werk te komen. Een werkzoekende met een arbeidshandicap of een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, zal meer begeleiding en ondersteuning nodig hebben.

Beschut Werken (Participatiewet) en arbeidsmatige dagbesteding

Met de Participatiewet zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor mensen met een arbeidsbeperking³. Een deel van deze groep mensen heeft enkel in een beschutte werkomgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. Uit de inventarisatie van de BOCE-gemeenten blijkt een voorkeur om Beschut Werken bovenlokaal te organiseren. Dat het verstandig lijkt de invulling van beschut werk in gezamenlijk verband te organiseren wil niet zeggen dat de praktische uitvoering niet op lokaal niveau gestalte krijgt. Integendeel, de inzet is daar waar mogelijk mensen met een grote beperking juist dichtbij huis passend werk te bieden. De concrete invulling van beschut werk dient nog gestalte te krijgen. Dit correspondeert met het landelijke beeld.⁴

De sociale werkvoorziening kent ook overeenkomsten met de arbeidsmatige dagbesteding. De werksoorten die passend zijn, het werkritme en -tempo, de begeleiding van deze specifieke groep, het lijkt erg op elkaar. Vanuit de inhoud, maar ook gelet op kostenbeheersing willen de gemeenten verkennen hoe de sociale werkvoorziening meer in verbinding met arbeidsmatige dagbesteding kan worden georganiseerd. Op welke wijze dit concreet vorm kan krijgen vereist nader onderzoek en nemen we niet mee in dit rapport.

³ Groepen die voorheen onder het UWV (Wajong) of de AWBZ (dagbesteding) vielen.

⁴ Zie rapport 'Beschut werk, nota van bevindingen', inspectie SZW, oktober 2015

Hoofdstuk 3 *Uitvoeringsvarianten gewogen*

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk typeert de twee uitvoeringsvarianten en geeft een inschatting van de consequenties op een aantal wegingscriteria. We volstaan met de belangrijkste bevindingen.

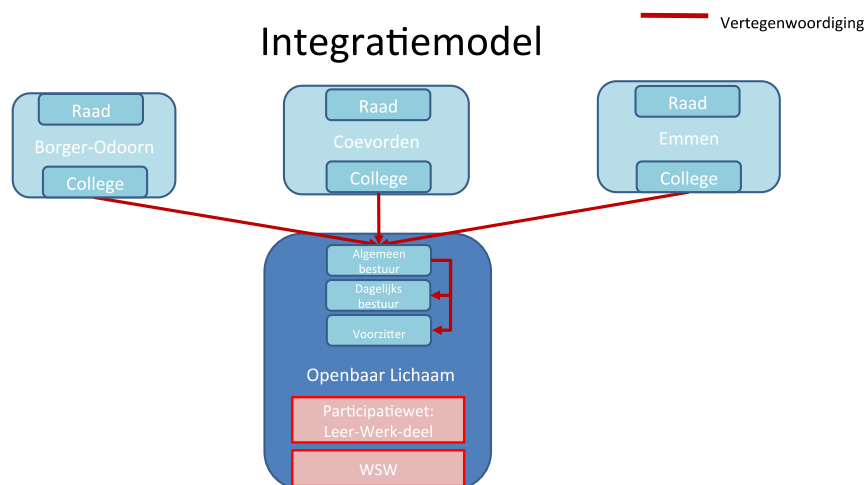
Integratiemodel en centrummodel

De BOCE-gemeenten voelen een verantwoordelijkheid om de samenwerking in de uitvoering van de Wsw te blijven continueren. In beide modellen blijft de uitvoering van de Wsw dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De essentie van de keuze ligt op hoe de gemeenten de re-integratie- en/of participatietaken die voortvloeien uit de Participatiewet willen uitvoeren.

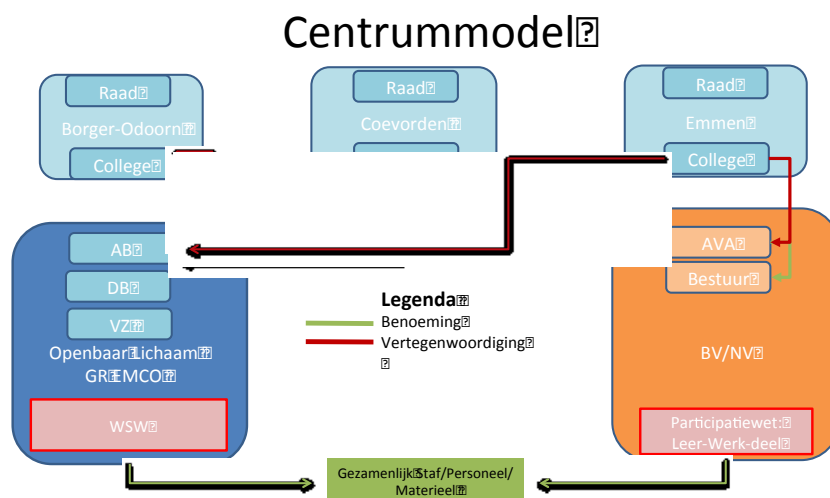
In het **integratiemodel** wordt de huidige samenwerking in de uitvoering van de Wsw via de GR EMCO uitgebreid met de opdracht ook de Participatiewet uit te voeren. Dat wil zeggen: het re-integratie- en participatiedeel. De gemeenten brengen personeel en budget in waardoor er door integratie met de afdeling Personeel en Arbeidsintegratie van de EMCO-Groep één publiekrechtelijk vormgegeven uitvoeringsbedrijf voor de gemeenten in Zuidoost-Drenthe ontstaat, onder één strategische en operationele directievoering en onder verantwoordelijkheid van een gezamenlijk BOCE-bestuur.

In het **centrummodel** blijft de gezamenlijke uitvoering van de Wsw via de GR EMCO bestaan. De overige activiteiten die vallen onder de Participatiewet worden ondergebracht in een door Emmen op te richten Leerwerkbedrijf. Coevorden en Borger-Odoorn kunnen desgewenst diensten inkopen. De essentie van het centrummodel is dat het op te richten Leerwerkbedrijf en de EMCO-Groep twee zelfstandige bestuurlijk-juridische entiteiten zijn, *die omwille van de effectiviteit in de realisatie van de beleidsopdracht en de efficiency in de bedrijfsvoering in de praktijk zeer nauw samenwerken*. Op uitvoeringsniveau is de facto sprake van materiële en functionele integratie in de begeleiding en ondersteuning van werkzoekenden en werknemers met een arbeidsbeperking. Hierdoor kunnen beide organisaties in de praktijk zo goed als één functioneren. De GR EMCO blijft bestaan als zelfstandige publiekrechtelijk orgaan van de drie deelnemers, en het Leerwerkbedrijf is een zelfstandige privaatrechtelijk vormgegeven organisatie met als enig aandeelhouder Emmen.

De uitvoeringsvarianten zien er schematisch als volgt uit:



Bij het integratiemodel staat voorop dat er één organisatorisch geïntegreerd Leerwerkbedrijf tot stand komt dat zowel de Wsw als het leerwerkdeel van de Participatiewet uitvoert en die onder eigenaarschap en aansturing staat van de BOCE-gemeenten gezamenlijk.



Bij het centrummodel staat voorop dat Emmen eigenaar is van het Leerwerkbedrijf en dat Borger-Odoorn en Coevorden via inkoop diensten kunnen afnemen. De kern van het centrummodel is dat uitvoering van de Wsw als gezamenlijke taak van de BOCE-gemeenten afzonderlijk is georganiseerd van de uitvoering van de Participatiewet in het Leerwerkbedrijf. Coevorden en Borger-Odoorn nemen in het Leerwerkbedrijf geen aandelen. Omwille van de effectiviteit en efficiency delen de twee organisaties bepaalde diensten, personeel en materieel. Er ontstaan met het centrummodel twee bestuurlijke entiteiten met ieder een eigen begroting, terwijl integratie op uitvoeringsniveau kan plaatsvinden.

3.2 Wegingscriteria

Om tot een keuze voor voorkeursvariant te komen is een wegingskader opgesteld. De uitvoeringsvarianten zijn getoetst op het ingeschatte effect op de volgende punten:

1. Participatie: komen meer mensen aan het werk?
2. Financieel: zijn de uitvoeringskosten (op termijn) structureel lager?
3. Personeel: zijn reorganisaties nodig?
4. Juridisch: zijn aanpassingen in juridische afspraken en/of structuren nodig?
5. Effect op invloed, zeggenschap en sturing voor de gemeenten?
6. Effect op lokale beleidsruimte en democratische legitimatie?

3.3 Consequenties uitvoeringsvarianten op de wegingsfactoren

Hieronder volgen op bovengenoemde wegingscriteria samenvattend de belangrijkste consequenties van het centrummodel en het integratiemodel.

Participatie: komen meer mensen aan het werk?

De constatering is dat de vorm of structuur van het Leerwerkbedrijf niet bepalend is voor het effect op de participatieopgave. Of meer mensen aan het werk komen staat los van het te kiezen model. De veronderstelling is dat, door het verbinden van de expertise en netwerken van de gemeente(n) aan die van de EMCO-Groep en door de samenwerking verder te intensiveren, dit een positief effect heeft op de participatieopgave.

Het **integratiemodel** levert op de wegingscriteria het volgende beeld:

- *Financieel: zijn de uitvoeringskosten (op termijn) lager?*
Alle gemeenten brengen het Participatiebudget in. Voor de sociale werkvoorziening blijven de gemeenten de rijksbijdrage Wsw volledig ter beschikking stellen. De BOCE-gemeenten staan financieel garant en zijn samen eigenaar van het Leerwerkbedrijf waardoor het tekort op de uitvoering van de sociale werkvoorziening (subsidietekort) deels gecompenseerd wordt door het bedrijfsresultaat. Dit bedrijfsresultaat zal positief worden beïnvloed door het investeren van opdrachten (zoals o.a. onderhoud openbare ruimte) voor de werkgelegenheid van de medewerkers en door in opdracht van de gemeenten re-integratieactiviteiten uit te voeren die worden gefinancierd uit het Participatiebudget. Alle BOCE-gemeenten hebben (naar rato van het aandeel) voor- of nadeel van het bedrijfsresultaat van het gezamenlijke bedrijf. Door het delen van overhead en het integreren van primaire functies is efficiencyvoordeel te realiseren. Met het integratiemodel is het mogelijk de frictiekosten die gaan ontstaan op de sociale werkvoorziening omdat dit (op termijn) een sterfhuisconstructie is, te dempen. Samenwerking in een volledig geïntegreerde uitvoeringsorganisatie heeft hierdoor een positief effect op de uitvoeringskosten.
- *Personeel: zijn reorganisaties nodig?*
Doordat personeel overgaat van de gemeenten naar het Leerwerkbedrijf en voor EMCO-Groep een reorganisatie nodig is, zijn medezeggenschapstrajecten en sociale plannen aan de orde. Door functionele integratie van begeleidende functies (klantmanagement en trajectbegeleiding) kan de gehele klantgroep worden bediend met vaste formatie.

- *Juridisch: zijn aanpassingen in juridische afspraken en/of structuren nodig?*
De Gemeenschappelijke Regeling dient te worden aangepast zodat de bevoegdheid van het bestuur niet alleen toeziet op de Wsw maar op een bredere taakopdracht volgend uit de Participatiewet. Doordat in het integratiemodel het Leerwerkbedrijf een publiekrechtelijke organisatie is voor alle BOCE-gemeenten gezamenlijk, is er geen aanbestedingsrisico en blijft inbesteden mogelijk.
- *Sturing: wat is het effect op invloed, zeggenschap en sturing voor de gemeenten?*
Invloed, zeggenschap en sturing vindt plaats via het bestuur van de GR. De bestuurlijke verantwoordelijkheid, ook in de relatie naar de raden, is wettelijk geregeld in de Wgr. Gezien het verschil in schaalgrootte is de zeggenschap via de stemverhoudingen in het bestuur zodanig te regelen dat nooit één van de deelnemers alleen kan besluiten. De GR voert het beleid uit dat de gemeenten formuleren en zet hiervoor het Participatiebudget en de rijksbijdrage Wsw in. Voor de gemeenten is maatwerk in re-integratie/participatiediensten mogelijk door afspraken over afname en volume (cafetariamodel).
- *Effect op lokale beleidsruimte en democratische legitimatie?*
De lokale beleidsruimte blijft ongewijzigd. Het verdient aanbeveling gemeentelijk beleid zoveel mogelijk te harmoniseren. Democratische legitimatie en verantwoording verloopt, zoals nu bij de uitvoering van de Wsw via de GR EMCO, conform de regels en procedures die de Wgr stelt.

Het **centrummodel** levert op de wegingscriteria het volgende beeld:

- *Financieel: zijn de uitvoeringskosten (op termijn) lager?*
In de financiering van de sociale werkvoorziening via de GR EMCO verandert niets. Dit blijft een gezamenlijke BOCE-verantwoordelijkheid. Als overheidsvennootschap is het Leerwerkbedrijf zelf verantwoordelijk voor de bedrijfscontinuïteit. Emmen draagt als enig aandeelhouder uiteindelijk het financiële risico. Het Leerwerkbedrijf moet in beginsel alleen op opdrachten (inkoop) van Emmen budgetneutraal kunnen functioneren. Uitwerking in een business case moet dit nader onderbouwen. Omdat het Leerwerkbedrijf van Emmen en de EMCO-Groep nauw samenwerken en in de praktijk in de begeleiding en ondersteuning van klantgroepen als één organisatie functioneren, zijn kostenvoordelen te realiseren. Omdat het Leerwerkbedrijf gebruik maakt van faciliteiten van de EMCO-Groep genereert dit inkomsten die ten goede komen aan alle gemeenten als eigenaar van de GR EMCO.

Coevorden en Borger-Odoorn behouden volledige vrijheid ten aanzien van de inzet van hun Participatiebudget. Door (eventuele) inkoop bij het Leerwerkbedrijf van Emmen kan aan deze gemeenten flexibiliteit in hun taakopdracht worden geboden. Borger-Odoorn en Coevorden zijn vrij te beslissen over de inzet van het Participatiebudget. Er is een financieel belang om in te kopen bij het Leerwerkbedrijf van Emmen omdat deze gebruik maakt van voorzieningen, materieel en personeel van de EMCO-Groep.

- *Personeel: zijn reorganisaties nodig?*
In het centrummodel is sprake van reorganisaties in het kader van de WOR en zijn medezeggenschapstrajecten en sociale plannen voor de EMCO-Groep en Emmen aan de orde. Dit geldt niet voor Borger-Odoorn en Coevorden omdat er geen personeel overgaat. Voor de sw-werknemers verandert er met het centrummodel niets. De GR EMCO blijft werkgever en de Wsw uitvoering blijft in BOCE-verband georganiseerd bestaan naast het Leerwerkbedrijf van Emmen

Het onderscheidende punt ten aanzien van personeel heeft te maken met de arbeidsrechtelijke positie van medewerkers van het Leerwerkbedrijf. De afdeling personeel en arbeidsintegratie van de EMCO-Groep integreert met de afdeling Leren en Werken van de gemeente Emmen. Dit betekent zowel voor de afdeling Leren en Werken als voor de EMCO-Groep een reorganisatie. In een privaat Leerwerkbedrijf behouden medewerkers materieel hun arbeidsvoorwaarden, maar verliezen zij bij in diensttreden van de vennootschap de ambtelijke status. Op grond van een wetswijziging⁵ is het niet langer mogelijk om aan een rechtspersoon de zogenoemde B3-status toe te kennen op grond waarvan medewerkers bij het ABP kunnen deelnemen. Dit nadeel kan worden omzeild door de ambtenaren van de afdeling Leren en Werken in dienst te houden bij de gemeente Emmen en te detacheren naar het Leerwerkbedrijf. Voor het personeel van EMCO-Groep geldt hetzelfde: de GR EMCO blijft de werkgever en het kaderpersoneel wordt bij het Leerwerkbedrijf gedetacheerd.

- Juridisch: zijn aanpassingen in juridische afspraken en/of structuren nodig?*

De huidige GR EMCO kan ongewijzigd blijven omdat de Wsw uitvoering en de uitvoering van de Participatiewet (juridisch) afzonderlijk van elkaar worden georganiseerd in twee zelfstandige entiteiten. Inbesteden van re-integratie/participatieactiviteiten door Borger-Odoorn en Coevorden bij het Leerwerkbedrijf van Emmen is niet mogelijk. Het aanbestedingsrecht is van toepassing. De gemeenten Emmen kan zich als eigenaar van het Leerwerkbedrijf op inbesteden beroepen voor zover tenminste 80% van dienstverlening voor haar plaatsvindt.
- Sturing: wat is het effect op invloed, zeggenschap en sturing voor de gemeenten?*

In de sturing op de Wsw verandert niets. Ten aanzien van de sturing op re-integratie en/of participatiediensten is via inkoopcontracten maximale invloed en sturing mogelijk. Als *opdrachtgever* stuurt Emmen via inkoopcontracten. Coevorden en Borger-Odoorn zijn vrij in de keuze om als eventuele klant van het Leerwerkbedrijf te sturen via inkoopcontracten. Emmen voert als *eigenaar* invloed uit op het Leerwerkbedrijf via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Gezien het feit dat in het centrummodel twee uitvoeringsorganisaties (GR EMCO en Leerwerkbedrijf) weliswaar bestuurlijk-juridisch gescheiden zijn maar in de praktijk nauw met elkaar zijn verbonden, is nader uit te werken hoe afstemmings- of samenwerkingsrisico's voorkomen worden én efficiencyvoordelen gemaximeerd kunnen worden.
- Effect op lokale beleidsruimte en democratische legitimatie?*

Dit is in het centrummodel maximaal omdat de BOCE-gemeenten alle ruimte hebben zelf beleidsafwegingen te maken en zelf blijven besluiten over de inzet van het Participatiebudget.

3.4 Samenvattend beeld

Uit toetsing op de wegingscriteria volgt samenvattend het volgende beeld voor de twee uitvoeringvarianten:

- Door integratie van primaire functies is het in **beide** modellen mogelijk de gehele klantgroep Participatiewet (inclusief de Wsw) te bedienen met vaste formatie.

⁵ Wet van 1 maart 2014, *Stb.* 2014, 143. Deze wet is per 1 juli 2014 in werking getreden.

- In de uitvoeringvariant **integratiemodel** is het mogelijk één klantproces te organiseren door integratie in de begeleiding en ondersteuning van werkzoekenden en mensen met een arbeidsbeperking; in het centrummodel geldt dit alleen voor Emmen en EMCO-Groep.
- In het **centrummodel** is integratie van primaire functies en overhead voor de gemeenten Coevorden en Borger-Odoorn niet aan de orde omdat personeel niet overgaat. Dit geldt wel voor Emmen doordat de afdeling Leren en Werken integreert met de afdeling Personeel en Arbeidsintegratie van de EMCO-Groep.
- Ook in het **centrummodel** is echter efficiencyvoordeel mogelijk doordat het Leerwerkbedrijf en EMCO gezamenlijk materieel en personeel (over en weer) kunnen inzetten.
- Met het stoppen van de instroom in de Wsw per 1-1-2015 ontstaat op termijn boventaligheid van kaderpersoneel bij de EMCO-Groep. De frictiekosten die dit voor de BOCE-gemeenten tot gevolg heeft kunnen deels worden beperkt. In het **integratiemodel** door organisatorische integratie in één regionaal uitvoeringsbedrijf. In het **centrummodel** doordat de mogelijkheid ontstaat (een deel van) het personeel van de EMCO-Groep in te zetten in het Leerwerkbedrijf van Emmen, en andersom.

Het **centrummodel** kent vanuit het oogpunt van zeggenschap, invloed, gemeentelijke sturing en democratische legitimatie een aantal voordelen en is flexibeler dan het **integratiemodel**. Tegelijk blijkt uit de weging op met name juridische en financiële consequenties dat een publiekrechtelijk vormgegeven uitvoeringsvariant relatief eenvoudiger is te realiseren dan een privaatrechtelijke uitvoeringsvariant waarin het Leerwerkbedrijf van Emmen als aparte entiteit bestaat naast de EMCO-Groep van de BOCE-gemeenten gezamenlijk.

De nadelen van het centrummodel als ook het integratiemodel zijn grotendeels te ondervangen. Naast juridische en financiële consequenties zijn politiek-bestuurlijke afwegingen over flexibiliteit, zeggenschap, verantwoording en de behoefte van de gemeenten om zelf beleidsafwegingen te maken mogelijk doorslaggevend in een keuze voor een uitvoeringsmodel. Op basis van de analyse van de twee modellen, voldoet het **centrummodel** hieraan het beste, en komt dit model het meest tegemoet aan de wensen van de gemeenten.

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Na weging van beide uitvoeringsmodellen is de constatering dat zowel het integratiemodel als het centrummodel voordelen maar ook een aantal nadelen kent:

Ten aanzien van het **integratiemodel** is de conclusie dat:

- sprake is van gedeeld eigenaarschap en dat risico's op basis van afname te verdelen zijn;
- rechtposities van alle (ambtelijke)⁶ functionarissen behouden blijven;
- toekomstbestendigheid geborgd is door financiële garantstelling door de BOCE-gemeenten;
- Wsw-uitvoering geleidelijk kan worden afgebouwd door transformatie naar uitvoering P-wet;
- frictiekosten die gepaard gaan met deze afbouw beheerst kunnen worden doordat de EMCO transformeert naar het gezamenlijke Leerwerkbedrijf dat zich richt op de Participatiewet;
- transitiekosten beperkt blijven omdat de GR EMCO niet hoeft te worden geliquideerd;
- investeren mogelijk is waardoor aanbestedingsrisico's uitblijven;
- zich geen kostenverhogende btw en Vpb voordoet.

In lijn met bestuurlijke uitspraken is de constatering dat intensivering van de samenwerking tussen de EMCO-Groep en het Leerwerkbedrijf dat Emmen opricht (centrummodel) en waarvan Coevorden en Borger-Odoorn klant (kunnen) zijn, vanuit het oogpunt van zeggenschap, invloed, gemeentelijke sturing en democratische legitimatie voordelen kent ten opzichte van het integratiemodel.

Ten aanzien van het **centrummodel** is de conclusie dat:

- sprake is van gescheiden verantwoordelijkheden voor de Wsw en de Participatiewet;
- via de GR EMCO de uitvoering van de Wsw gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft;
- gemeenten (individueel) zeggenschap behouden over de inzet van het Participatiebudget;
- gemeenten alle ruimte behouden voor het maken van (eigen) beleidsafwegingen;
- voor Borger-Odoorn en Coevorden er maximale sturingsruimte is via inkoopcontracten;
- hierdoor flexibiliteit mogelijk is;
- inkoop bij het Leerwerkbedrijf in beginsel niet aanbestedingsproof is;
- de democratisch legitimatie en verantwoording via het College naar de raad is gewaarborgd;
- efficiencyvoordeel voor Emmen mogelijk is doordat het Leerwerkbedrijf en EMCO personeel en materieel kunnen delen;
- dit voordeel zich doorvertaalt naar mede-eigenaren Borger-Odoorn en Coevorden van EMCO;
- frictie die bij EMCO ontstaat door het stoppen van de Wsw kan worden beperkt door personele inzet bij het Leerwerkbedrijf, hetgeen positief is voor alle BOCE-gemeenten;
- deelname (op termijn) van derden in het Leerwerkbedrijf van Emmen mogelijk is.

4.2 Aanbevelingen

Naast juridische en financiële consequenties zijn politiek-bestuurlijke afwegingen over flexibiliteit, zeggenschap, invloed, verantwoording en de behoefte om eigenstandig beleidsafwegingen te maken

⁶ Voor sw-werknemers is dit in beide modellen gewaarborgd en geldt de cao Wsw.

doorslaggevender in een keuze voor een uitvoeringsvariant. Op basis van de analyse van de twee uitvoeringsvarianten, voldoet het **centrummodel** hieraan het beste. Dit model komt het meest tegemoet aan de wensen van de gemeenten.

Vervolg vragen

Indien gekozen wordt voor het **integratiemodel** dan vraagt besluitvorming in *alle gemeenten* om het aanpassen van de Gemeenschappelijke Regeling conform de procedure die de Wgr voorschrijft. Voor Coevorden, Emmen en voor de EMCO-Groep is dan tevens een reorganisatie met medezeggenschap van de OR aan de orde⁷. Indien gekozen wordt voor het **centrummodel** dan dienen een aantal vervolgvragen om nadere uitwerking.

Het **centrummodel** vraagt om een nadere uitwerking op:

1. de gevolgen van de samenwerking tussen EMCO-Groep en het Leerwerkbedrijf Emmen en de consequenties voor de gezamenlijk uitvoering van de Wsw;
2. hoe de transformatie van het Wsw-bedrijf als gevolg van het stoppen van de instroom gecontroleerd vorm kan krijgen en wat dit betekent voor de bedrijfsvoering en begroting van de EMCO-Groep. Dit is in het *gezamenlijk belang* van alle BOCE-gemeenten;
3. hoe de (financiële) verhoudingen, geldstromen en afhankelijkheden precies liggen tussen het gezamenlijke publieke bedrijf de EMCO-Groep en het Leerwerkbedrijf van Emmen;
4. welke waarborgen zijn er nodig om de EMCO-Groep en het Leerwerkbedrijf van Emmen in de praktijk als één uitvoeringsbedrijf te laten opereren en ook als “communicerende vaten” te kunnen laten functioneren;
5. wat fiscaalrechtelijk de consequenties zijn voor de gemeente Emmen bij het oprichten van een overheidsvennootschap en wat dit betekent voor de (eventuele) inkoop door Coevorden en/of Borger-Odoorn;
6. hoe aanbestedingsrisico's in het geval van inkoop bij het Leerwerkbedrijf voor Coevorden en Borger-Odoorn kunnen worden voorkomen en inbesteden mogelijk wordt;
7. wat eventuele consequenties zijn voor het Leerwerkbedrijf van de gedragsregels markt en overheid uit de Mededingingswet;
8. of er sprake is van naar verwachting kostenverhogende btw en Vpb voor Emmen⁸ als de uitvoering van re-integratie- en participatietaken in een overheidsvennootschap wordt vormgegeven.

Besluitvorming

De Colleges van de BOCE-gemeenten besluiten:

1. de eindrapportage ‘*Leerwerkstructuur Zuidoost-Drenthe*’ vast te stellen;
2. de raden voor te stellen in te stemmen met de keuze voor het centrummodel;
3. de raden voor te stellen het besluit van xxx 2009 om de gemeenschappelijke regeling EMCO-groep op te heffen in te trekken;
4. de vervolgvragen die in de eindrapportage zijn opgenomen nader uit te werken waar nodig in samenspraak met de andere gemeenten in Zuidoost-Drenthe.

Aanvullend besluit de gemeente Emmen tot het op- en inrichten van een Leerwerkbedrijf in de vorm van een overheidsvennootschap.

⁷ Dit geldt niet voor de gemeente Borger-Odoorn omdat deze gemeente via een deelovereenkomst de re-integratie en participatietaken aan Emmen heeft uitbesteed. Er gaat anders gezegd geen personeel over.

⁸ Voor Coevorden geldt dit niet omdat zij de uitvoering zelf via het team Actief voor Werk blijft uitvoeren. Indien Coevorden diensten wenst in te kopen bij het Leerwerkbedrijf van Emmen, dan moet het Leerwerkbedrijf in beginsel (net als andere private aanbieders) btw rekenen over deze dienstverlening.

Bijlage 1 Aandachtspunten consultatierondes

Consultatieronde met externe stakeholders:

- Werkgevers willen een passende werknemer. De dienstverlening van het leerwerkbedrijf moet gericht zijn op deze vraag, waarbij de werkgever geen last moet krijgen van bureaucratische rompslomp. Daarnaast vragen werkgevers om één duidelijk aanspreekpunt;
- Ketenpartners, zoals Veiligheidszorg en Buurtsupport, willen vroegtijdig aanhaken bij de ontwikkelingen van het leerwerkbedrijf. Geef deze ketenpartners de ruimte om mee te denken voordat besluitvorming heeft plaatsgevonden;
- Van belang is dat het toekomstige leerwerkbedrijf gebruik maakt van de aanwezige expertise en kennis van de aanwezige ketenpartners. Actieve verbinding zoeken met externe stakeholders draagt bij tot een optimale bediening van de doelgroep;
- Vanuit de Sociale Teams Borger-Odoorn geeft men de voorkeur aan een integrale benadering en een brede voorziening.
- De voorgestelde doelgroepindeling wekt bij sommige stakeholders de beleving op dat verkokering plaatsvindt. Het is belangrijk goed uit te leggen dat de doelgroepindeling bedoeld is om focus aan te brengen in de verdeling van het beschikbare Participatiebudget. Hierbij is het principe dat voor doelgroep 4 (zorg) geen middelen uit het Participatiebudget worden ingezet. Het leerwerkbedrijf maakt gebruik van de netwerken binnen het sociale domein om deze doelgroep, bijvoorbeeld via WMO/ABWZ voorzieningen, te laten participeren in de samenleving.

Consultatieronde met cliëntenraden:

- Bij de te maken keuze voor een uitvoeringsvariant is het cruciaal dat de belangen van de cliënten van het leerwerkbedrijf meegenomen worden in de afweging;
- De doelen van het leerwerkbedrijf en de doelen voor de individuele cliënten van het leerwerkbedrijf zijn voor de deelnemers van de consultatieronde nog niet helder. In de verdere uitwerking en inrichting van het leerwerkbedrijf dient aandacht te zijn voor een heldere uitleg over deze aspecten naar de cliënten(raden);
- Met de beoogde vernieuwing en innovatie binnen het leerwerkbedrijf moet ervoor worden gewaakt dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid. De pluspunten van de huidige Wsw-uitvoering moeten worden geborgd;
- De vraag wordt gesteld of het leerwerkbedrijf, gezien de kwetsbare arbeidsmarkt in onze regio, in staat is voldoende reguliere arbeidsplekken te vinden. Voorkomen moet worden dat verdringing op de arbeidsmarkt plaatsvindt.

Consultatieronde met uitvoerende medewerkers:

- De vraag is welke diensten ingekocht gaan worden door Coevorden en Borger-Odoorn als gekozen wordt voor het centrummodel;
- Op dit moment is het nog onduidelijk hoe het nieuwe leerwerkbedrijf er precies uit komt te zien. Nadat gekozen is voor een uitvoeringsvariant, wordt dit verder ingevuld. Belangrijk is de uitvoerende medewerkers mee te nemen in dit verdere inrichtingsproces.

Consultatieronde met interne stakeholders:

- Tijdens de presentatie is gesteld dat het leerwerkbedrijf niet te comfortabel mag voelen. De idee hierachter wordt begrepen, maar het leerwerkbedrijf moet wel een basis van veiligheid bieden. De prikkel richting arbeidsmarkt dient aanwezig te zijn;

- Bij het ontwikkelen van het leerwerkbedrijf moet ook de verbinding met het UWV worden aangegaan;
- De wens wordt geuit om bij de verdere uitwerking van het leerwerkbedrijf aandacht te schenken aan de verbinding met het brede sociale domein (en de sociale agenda). Het idee is geopperd een werkgroep te formeren die zich bezig houdt met integraliteit en verbinding binnen het brede sociale domein.
- Het nieuw te ontwikkelen leerwerkbedrijf zou ook oog moeten hebben voor de uitstroom van jongeren met een beperking, zoals VSO/PRO jongeren. Ook voor dit soort jongeren zou een plek moeten zijn binnen het leerwerkbedrijf.