

RAPPORT

Een duurzame toekomst voor Spaarne Werkt

Onderzoek uitgevoerd in opdracht
van het bestuur van Spaarne Werkt

69630 - vertrouwelijk - 4 december 2023

Martin Heekelaar, Dorien van Duivenboden, Wouter Verbeek

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Hoofdstuk 1.....	9
Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Doel van het onderzoek	9
1.3 Aanpak	10
1.4 Gefaseerde aanpak: Berenschot Ruitmodel.....	11
1.5 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2.....	12
Beschrijving van de huidige situatie.....	12
2.1 Landelijke ontwikkelingen	12
2.2 Meerjaren kaderprogramma (MJK)	14
2.3 Verhouding tot landelijke organisatievormen?	16
2.4 Governance.....	17
Hoofdstuk 3.....	18
Analyse van de huidige situatie.....	18
3.1 Bijstand	18
3.2 Loonkostensubsidies.....	19
3.3 Aantal kandidaten bij Spaarne Werkt	20
3.4 Benchmark financiën	23
3.5 Overhead	27
3.6 Succesvolle verandering	28
3.7 Sterke punten en verbeterpunten	29
3.8 Conclusies.....	30
Hoofdstuk 4.....	32
Scenario's voor de toekomst	32
4.1 Uitgangspunten	32
4.2 Scenario 0. Huidige situatie	33
4.3 Scenario 1. Kostenmaatregelen	35
4.4 Scenario 2. Actieve ondersteuning voor mensen die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen.....	37
4.5 Scenario 3. Maximaal naar buiten	39
4.6 Scenario 4. Bedrijf voor beschut werk	41
4.7 Beschikbare middelen voor gemeenten	43
4.8 Beoordelingscriteria	43
4.9 Weging van de scenario's	44
4.10 Tot slot	46
Hoofdstuk 5.....	47
Conclusies en advies	47
5.1 Conclusies.....	47

5.2	Aanbevelingen	48
Bijlage 1.	Geïnterviewde personen	49
Bijlage 2.	Begeleiding onderzoek.....	50
Bijlage 3.	Literatuurlijst.....	51
Bijlage 4.	Kosten gespecificeerd	52

Samenvatting

Berenschot heeft in opdracht van het bestuur van Spaarne Werkt onderzoek verricht naar de manier waarop Spaarne Werkt een duurzame toekomst kan verwezenlijken. Dit rapport dient ter ondersteuning van het bestuur van Spaarne Werkt om een gedegen en onderbouwde keuze te maken over de duurzame toekomst van Spaarne Werkt.

Algemeen

In het onderzoek is eerst gekeken naar de huidige situatie op basis van de gegevens die door Spaarne Werkt zijn verstrekt. Deze gegevens zijn afgezet tegen de benchmark sociaal ontwikkelbedrijven van Berenschot. Vervolgens is op basis van de onderzoeksbevindingen een aantal toekomstscenario's uitgewerkt.

Aanleiding en context

Voor Spaarne Werkt is in oktober 2021 een meerjaren kaderprogramma (MJK) opgesteld. In deze nota werd de samenwerking tussen Spaarne Werkt en de gemeenten (2022- 2026) uitgewerkt. Het MJK bevat ambities en een koers voor de toekomst, alsook een richting voor de ontwikkelopgave voor het bedrijf voor de komende jaren. Dit onderzoek bouwt voort op de plannen die in het MJK zijn vastgelegd.

Het maken van een duidelijke keuze voor de toekomst van Spaarne Werkt en de doelgroep is noodzakelijk. Deze noodzaak komt voort uit de Participatiewet, waarbij de groep Wsw'ers steeds kleiner wordt en de werkplekken van de Wsw'ers bij Spaarne Werkt vrijvallen. Daar komt een nieuwe, steeds grotere doelgroep van mensen die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zouden zijn terechtgekomen voor in de plaats. De bedoeling is dat deze groep zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag wordt geholpen. De beschikbare middelen worden steeds minder. Gemeenten moeten zich dus steeds afvragen hoe mensen die zichzelf niet op de arbeidsmarkt kunnen redden het beste ondersteund kunnen worden en op welke wijze de beschikbare capaciteit van het werkbedrijf daarop afgestemd moet en kan worden. Het gaat daarbij zowel om de fysieke infrastructuur als de kennis en ervaring van de beschikbare medewerkers.

De Participatiewet moet in het licht worden gezien van het streven om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt voor jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Het is essentieel om mensen tot hun recht te laten komen en ze in staat te stellen zoveel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie. In zo'n samenleving kan iedereen bijdragen aan het versterken van de economische en sociale kracht van Nederland en in het bijzonder Zuid-Kennemerland.

De doelstelling van de Participatiewet is om mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt zoveel en zo regulier mogelijk aan de slag te helpen. Mensen die voorheen terechtkonden in de

Wsw en/of de Wajong – die wordt uitgevoerd door het UWV – vallen nu onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten in het kader van de Participatiewet.

In dit onderzoek beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke doelgroepen zijn er en welke werksoorten moeten beschikbaar blijven of bieden kansen voor de doelgroepen?
2. Staat de overhead bij Spaarne Werkt in verhouding tot de doelgroepen en werksoorten en hoe verhoudt zich dat tot het toekomstperspectief van Spaarne Werkt? Wat is minimaal nodig om de voorzieningen in stand te houden en waar kan efficiënter georganiseerd worden?
3. Welke mogelijkheden in brede zin zijn er om het resultaat van Spaarne Werkt te optimaliseren, met het oog op een duurzame toekomst voor Spaarne Werkt?

Huidige stand van zaken

- Er wordt door gemeenten en Spaarne Werkt actief gewerkt aan het steeds verder verbeteren van de onderlinge samenwerking, gericht op een optimale ondersteuning van kandidaten. Er liggen kansen om gezamenlijk meer mensen in beeld te krijgen die geholpen kunnen worden met het beschikbare aanbod van Spaarne Werkt.
- Het aantal bijstandsgerechtigden in de regio Zuid-Kennemerland is in vergelijking met de referentiegemeenten relatief laag.
- Deze gemeenten hebben een relatief laag aantal mensen aan het werk met een loonkostensubsidie. Afgaand op het aantal mensen in de bijstand en afgaand op het oorspronkelijk aantal Wsw'ers wijst dat erop dat er kansen liggen om meer mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt, aan de slag te helpen met een loonkostensubsidie. Het aantal mensen op een beschutte werkplek is daarentegen, in vergelijking met andere gemeenten, relatief hoog.
- Het aantal Wsw'ers en het aantal mensen op een beschutte werkplek is conform de verwachte aantallen in het MJK. Het aantal re-integratietrajecten blijft achter bij de aantallen in het MJK.
- De kosten van de re-integratie zijn relatief hoog. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat de capaciteit van de organisatie, conform het MJK, is ingericht op 407 re-integratietrajecten per jaar, maar dat het aantal doorverwijzingen achterblijft waardoor het gerealiseerde aantal gelijk is aan 270.
- Spaarne Werkt heeft een breed en divers aanbod van werksoorten. In financieel opzicht zijn bij een aantal werksoorten de prestaties goed te noemen. Bij andere werksoorten liggen de prestaties onder het niveau van de benchmark. Per saldo ligt het operationeel resultaat iets boven het gemiddelde in de benchmark.
- Er is bij gemeenten en Spaarne Werkt geen gedeeld beeld van hoe Spaarne Werkt er in de toekomst uit moet zien en wat dat betekent voor de verschillende werksoorten. Ook is de rol en positie van Spaarne Werkt op het gebied van kandidaten met een arbeidsbeperking die in aanmerking komen voor een garantiebaan nog niet volledig duidelijk. Dat vraagt om een duidelijke, meer principiële keuze van het bestuur.

Duidelijke keuzes noodzakelijk

De vraag is wat gemeenten moeten doen met de bestaande infrastructuur voor de doelgroep Wsw. Het aantal mensen in de Wsw wordt elk jaar minder. Daar komt een kleinere, nieuwe doelgroep beschut werk voor in de plaats. De mensen in deze groep zijn vaak zwakker dan de mensen in de Wsw. Daarnaast kan Spaarne Werkt de vrijkomende plekken inzetten voor de ontwikkeling van mensen met perspectief op werk. De bedoeling is dat de nieuwe doelgroep in de Participatiewet zoveel en zo regulier mogelijk aan de slag wordt geholpen. Het is niet de bedoeling dat zij langer dan nodig werkzaam blijven op de plekken van Spaarne Werkt. De middelen die gemeenten

ontvangen voor de Wsw zijn hoger dan de middelen die gemeenten ontvangen voor de nieuwe doelgroep.

Het is noodzakelijk dat gemeenten keuzes maken over de toekomst van de werkinfrastructuur van Spaarne Werkt. Nu is er geen gedeeld beeld. Spaarne Werkt mist koers en richting. Er zijn geen keuzes gemaakt over hoe de infrastructuur en in het bijzonder de werksoorten moeten meebewegen met de ontwikkeling van de doelgroepen. Wat is de stip op de horizon? In hoeverre willen gemeenten beschikken over eigen werkinfrastructuur en op welke wijze wordt die ingezet om mensen uit de nieuwe doelgroep aan de slag te helpen en te houden? Hoe verhoudt die infrastructuur zich tot de huidige infrastructuur? En hoe wordt van de huidige naar de toekomstige werkinfrastructuur toe bewogen?

Zonder duidelijke, meerjarige en gedeelde koers zullen er met het krimpen en verandering van de samenstelling van de doelgroep, telkens knelpunten ontstaan die vragen om adhoc-oplossingen. Er ontstaan financiële tekorten en medewerkers uit de doelgroep komen terecht in een steeds verder verschromelende werkomgeving. De totaalsom van maatschappelijke kosten van adhoc-oplossingen zal hoger zijn dan de gerichte en planbare kosten van interventies om toe te bewegen naar een vooraf bepaald eindperspectief. De vraagstukken die ontstonden rond de begroting voor 2024 en de daaropvolgende taakstelling zijn hiervan een voorbeeld. Kortom, voor een gezonde bedrijfsvoering, werkomgeving en onderling vertrouwen en harmonie is een duidelijk perspectief nodig, met concrete meerjarige afspraken die telkens worden gemonitord en waarbij bijsturing plaatsvindt indien nodig.

Saldo met meerjarenbegroting

Hierna volgen de verschillen van de kosten van de verschillende scenario's met de huidige meerjarenbegroting van Spaarne Werkt. Een min duidt erop dat de kosten hoger zijn dan het bedrag in de meerjarenbegroting. Een plus duidt erop dat de kosten lager zijn dan het bedrag in de meerjarenbegroting.

x€1.000,-	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct.
Scenario 0	0	0	435	235	-435	-335	-318	-155
Scenario 1	0	0	1.094	1.387	1.187	1.261	1.253	1.211
Scenario 2	0	0	1.444	913	434	261	6	-931
Scenario 3	0	0	986	1.426	1.525	1.472	1.337	1.213
Scenario 4	0	0	3.360	3.337	2.849	3.007	3.099	3.965

Vanaf 2024 geldt een financiële taakstelling waarin de begroting van 2024 teruggaat naar het kostenniveau van 2022. De voorgenomen kostendaling wordt in alle scenario's gerealiseerd. In 2023 gingen de kosten door verschillende oorzaken omhoog. Er zijn door Spaarne Werkt maatregelen genomen die leiden tot lagere kosten. De formatie van staf- en leidinggevend personeel is bevroren. Inhuur en in het bijzonder formatie van werksoorten waar Spaarne Werkt regulier personeel voor inhuurt wordt teruggedrongen. Verdere besparingsmogelijkheden worden door Spaarne Werkt onderzocht.

Toekomstscenario's

De scenario's zijn bedoeld om te komen tot een duidelijke richting voor het bedrijf: de strategische koers. Nadat die keuze door het bestuur is gemaakt, zullen vervolgstappen moeten worden gezet om te komen tot een nadere uitwerking. Zodra de koers is uitgezet (een keuze is gemaakt uit de scenario's) kan gekomen worden tot een meer concrete en operationele uitwerking. De kernvraag die volgens ons beantwoord moet worden om te komen tot een keuze is: naar wat voor soort

bedrijf moet Spaarne Werkt toegroeien in de komende jaren? Daar zijn de volgende scenario's bij bedacht.

- Een werkbedrijf waarbij je enkele belangrijke werksoorten goed inricht en beheert en verder focust op de reguliere werkgevers (scenario 0 en 1).
- Een werkbedrijf met een stevige eigen (werk)infrastructuur gericht op het ondersteunen van mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt (scenario 2)
- Een werkbedrijf dat vooral aan de slag gaat met reguliere werkgevers om daar mensen met een beperking te plaatsen en te begeleiden (scenario 3).
- Een werkbedrijf alleen voor beschutte arbeid (scenario 4).

Het is belangrijk is om ervoor te zorgen dat de huidige werkinfrastructuur in alle scenario's gaat krimpen. Dat komt door de trend dat steeds meer mensen met een beperking terecht komen bij reguliere werkgevers. Voor de manier waarop de krimp gaat plaatsvinden, zou een keuze uit een van de scenario's gemaakt moeten worden. De volgende tabel (tabel 1) bevat een samenvattend overzicht van de scenario's.

De scenario's zijn niet absoluut. Deze geven vooral richting. De scenario's zijn vooral bedoeld als houvast voor het maken van keuzes omtrent de inrichting van de werkinfrastructuur. Belangrijk is nu dat er richting wordt gegeven. Op basis daarvan kunnen (in een volgende fase) nadere keuzes worden gemaakte over de inrichting van de infrastructuur van Spaarne Werkt. Ook geven de berekeningen die wij hebben gemaakt aan in hoeverre de scenario's betaalbaar zijn voor de gemeenten. In de volgende tabel staat een verdere uitwerking van de scenario's.

	Scenario 0. Huidige situatie	Scenario 1. Kostenmaatregelen	Scenario 2. Actieve ondersteuning groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen,	Scenario 3. Maximaal naar buiten	Scenario 4. Bedrijf voor beschut werk
Algemeen	Doorgaan op de huidige weg, binnen de huidige meerjarenkaders. Spaarne Werkt voert de Wsw uit en realiseert beschutte werkplekken. Daarnaast voert Spaarne Werkt re-integratietrajecten uit en realiseert in beperkte mate dienstbetrekkingen voor mensen zonder indicatie beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan.	Als scenario 0, waarbij maatregelen worden genomen gericht op kostenreductie, zodat de kans op begrotingsoverschrijdingen wordt verkleind.	Actieve ondersteuning van de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen. Naast beschut werk, houdt Spaarne Werk fysieke werkinfrastructuur in stand om deze groep te ondersteunen. Deze groep neemt in omvang toe.	De infrastructuur is maximaal gericht op het buiten plaatsen, ontwikkelen en begeleiden van medewerkers bij reguliere werkgevers, tegen zo laag mogelijke kosten. In dit scenario wordt de bestaande werk-infrastructuur meer dan in de andere scenario's, afgebouwd.	Spaarne Werkt beperkt zich – naast de Wsw - tot het realiseren van werkplekken voor mensen met een indicatie Beschut Werk. Voor de andere doelgroepen biedt Spaarne Werkt geen diensten (meer) aan.
Voordelen	Weinig verandering.	Weinig verandering en besparing op de kosten	Meer perspectief voor mensen waarvoor (nog) geen werkplek wordt gevonden. Zij kunnen in een betaalde baan aan de slag. Er zijn veel eigen werkplekken, waardoor er snel geschakeld kan worden. als er behoefte is aan werkplekken in het kader van re-integratie.	Sterke focus op reguliere werkgevers, relatief lage kosten, financiële risico's zijn beperkt, geen lock-in-risico.	Duidelijke afbakening van taken, specialisatie op specifiek de doelgroep 'beschut'.
Nadelen	Geen duidelijke keuze en richting voor hoe om te gaan met de ontwikkelingen die samenhangen met de Participatiewet.	Geen duidelijke keuze; financiële risico's blijven ondanks bezuiniging	Relatief duur, lock-in-effect en financiële risico's.	Mensen die meer hulp nodig hebben vallen terug in de uitkering, geen betaalde werkplekken binnen handbereik om mensen snel te kunnen plaatsen	Kennis en infrastructuur van de sw wordt afgebouwd en niet meer ingezet voor nieuwe doelgroepen.

	Scenario 0. Huidige situatie	Scenario 1. Kostenmaatregelen	Scenario 2. Actieve ondersteuning groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen,	Scenario 3. Maximaal naar buiten	Scenario 4. Bedrijf voor beschut werk
Kostenmaatregelen bij Spaarne Werkt	Geen nieuwe kostenmaatregelen.	Er worden kostenmaatregelen genomen bij de verschillende werksoorten. Werk wordt verplaatst naar meer kosteneffectieve werksoorten.	Er worden kostenmaatregelen genomen, maar minder dan in scenario 1.	Kosten gaan met name omlaag doordat mensen vooral buiten worden geplaatst en doordat gekozen wordt voor meer gestandaardiseerde re-integratietrajecten.	Kosten gaan omlaag, vooral doordat de taken van Spaarne Werkt minder worden. Deel van de taken (re-integratie en begeleiding) gaat naar de gemeenten.
Aantal dienstbetrekkingen van kandidaten bij Spaarne Werkt	De komende jaren verdwijnen circa 30 eigen werkplekken per jaar. Het aantal eigen werkplekken is in de structurele situatie circa 40% van het huidige aantal.	Idem	De komende jaren verdwijnen circa 20 eigen werkplekken per jaar. Het aantal werkplekken is in de structurele situatie circa 60% van het huidige aantal.	De komende jaren verdwijnen circa 30 eigen werkplekken per jaar. Het aantal werkplekken is in de structurele situatie circa 40% van het huidige aantal.	Idem
Personen in begeleiding/ jobcoaching bij derden	Naar een verdubbeling in 2028 en verviervoudiging op de langere termijn	Idem	Idem	Naar meer dan een verdubbeling in 2028 en verviervoudiging op de langere termijn	Verdwijnt in dit scenario
Aantal re-integratietrajecten	Blijft gelijk op het huidige aantal	idem	Gaat met circa 40% omhoog.	Gaat met circa 50% omhoog naar niveau in het MJK	Verdwijnt in dit scenario.
Financieel saldo ten opzichte van huidige meerjarenbegroting	Totale kosten van Spaarne Werkt komen vanaf 2026 jaarlijks boven de vastgestelde meerjarenbegroting.	De jaarlijkse totale kosten zijn lager dan de vastgestelde meerjarenbegroting.	De totale kosten liggen jaarlijks onder de vastgestelde meerjarenbegroting.	De kosten liggen onder de vastgestelde meerjarenbegroting.	De kosten van Spaarne Werkt liggen ruim onder de vastgestelde meerjarenbegroting. De kosten verplaatsen zich naar elders.

Aanbevelingen

Op basis van onze analyse komen we tot de volgende aanbevelingen.

1. Maak een keuze uit één van de scenario's die wij in afstemming met Spaarne Werkt en de gemeenten hebben geformuleerd. Ga daarvoor in gesprek met elkaar over de geformuleerde beoordelingscriteria en geef een weging aan de verschillende criteria. Bepaal op basis daarvan het voorkeursscenario.
2. Spaarne Werkt en de deelnemende gemeenten hebben een gezamenlijke ambitie. We zien dat Spaarne Werkt en de gemeenten stappen zetten in het gezamenlijk zoeken en vinden van kandidaten. Wij adviseren deze samenwerking verder te intensiveren. Wij adviseren dat Spaarne Werkt nadrukkelijker betrokken wordt bij het zoeken en vinden van kandidaten.
3. Ons advies is om te komen tot een duidelijk protocol op basis waarvan kandidaten worden gediagnosticeerd en geïndiceerd.
4. Volg de marsroute van het Berenschot Ruitmodel:
 - a. Stel een businessplan op nadat een keuze is gemaakt uit de verschillende scenario's. In het businessplan wordt uitgewerkt hoe de organisatie van Spaarne Werkt er op de langere termijn uit komt te zien en hoe de weg daarnaar toe eruit ziet (de transitie). Een belangrijk onderdeel is, wat dit concreet betekent voor de verschillende werksoorten. Onderdeel hiervan is ook de samenwerking tussen Spaarne Werkt en de afdelingen Werk en Inkomen en hoe het realiseren van de doelstellingen wordt gewaarborgd. Op basis van het businessplan nemen de bestuurders een definitief besluit.
 - a. Vervolgens wordt een organisatie- en implementatieplan uitgewerkt. Daarin staan de concrete stappen die worden ondernomen om tot het uiteindelijke doel te komen en op welke wijze die worden gemonitord (door Spaarne Werkt en de deelnemende gemeenten) en hoe eventuele bijsturing plaatsvindt.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2022 vormen de gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Zandvoort gezamenlijk het Participatiebedrijf Zuid-Kennemerland. Met de vorming van het Participatiebedrijf borgen de gemeenten de organisatie van betaald werk voor de doelgroepen Wet sociale werkvoorziening en (nieuw) beschermt werk. Daarnaast wordt de focus gelegd op de toeleiding naar betaald werk voor kandidaten met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, de doelgroep banenafpraak en leerwerktrajecten voor jongeren zonder beroeps- of startkwalificatie (voortijdige schoolverlaters en jongeren in kwetsbare posities).

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is een gestage afbouw voorzien van medewerkers in de sw en de Wajong. Daartegenover staat een stijging van nieuwe doelgroepen, met name 'beschermt nieuw' en de doelgroep met loonkostensubsidie. Zij moeten zo regulier mogelijk aan de slag worden geholpen. Deze landelijke ontwikkelingen spelen ook een rol bij Spaarne Werkt en de deelnemende gemeenten. De vraag doet zich voor hoe werksoorten moeten worden afgebouwd of gesloten dan wel moeten worden omgebouwd, zodanig dat ze ondersteunend zijn aan de nieuwe uitgangspunten in de Participatiewet.

De krimp van de sw-doelgroep en de lagere rijksbudgetten leidt tot zorgen over de financiële toekomst van Spaarne Werkt. Dit geeft aanleiding om te onderzoeken welke toekomstscenario's passend zijn voor Spaarne Werkt.

In opdracht van het bestuur van Spaarne Werkt heeft Berenschot dit onderzoek uitgevoerd. De volgende wensen zijn door het bestuur van Spaarne Werkt geformuleerd.

- Het bestuur wil dat de continuïteit van werk voor de mensen in de sociale werkvoorziening en 'nieuw beschermt' werk wordt gewaarborgd en wil daarom inzicht in het toekomstperspectief van het bedrijf.
- Het bestuur wil zicht hebben op de door gemeenten te maken beleidskeuzen en de financiële effecten daarvan op het bedrijf.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de huidige financiële situatie van Spaarne Werkt en het opstellen van verschillende scenario's voor het realiseren van een duurzame toekomst. Daartoe is onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het resultaat van het werkbedrijf te optimaliseren en wat de mogelijkheden zijn om door inzet van het werkbedrijf het (financiële) resultaat van de Participatiewet te optimaliseren. De scenario's zijn bedoeld om te komen tot een duidelijke richting voor het bedrijf: de strategische koers. Nadat die keuze door de bestuurders is gemaakt, zullen vervolgstappen moeten worden gezet. Zodra de koers is uitgezet, (er een keuze is gemaakt uit de verschillende scenario's) kan gekomen worden tot een meer concrete en operationele uitwerking.

In dit onderzoek beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke doelgroepen zijn er en welke werksoorten moeten beschikbaar blijven of bieden kansen voor de doelgroepen?
2. Is de overhead Spaarne Werkt in verhouding tot de doelgroepen en werksoorten en hoe verhoudt zich dat tot het toekomstperspectief van Spaarne Werkt? Wat is minimaal nodig om de voorzieningen in stand te houden en waar kan efficiënter georganiseerd worden?
3. Welke mogelijkheden in brede zin zijn er om het resultaat van Spaarne Werkt te optimaliseren, met oog op een duurzame toekomst voor Spaarne Werkt?

1.3 Aanpak

We hebben in het onderzoek de volgende stappen gezet:

Stap 1. Afwegingskader

We zijn gestart met een aantal gesprekken met elk van de wethouders verantwoordelijk voor de Participatiewet van de vier gemeenten, directeuren en managers van de sociale diensten en de directeur van Spaarne Werkt. Hierin is besproken wat de huidige situatie is en welke wensen er zijn voor de toekomst. De uitkomsten van deze gesprekken zijn meegenomen in het opstellen van een afwegingskader dat de belangrijke criteria bevat voor de gemeenten waaraan de scenario's moeten voldoen. Daarnaast zijn de toekomstscenario's ontwikkeld.

Stap 2. Nulmeting

Vervolgens zijn we gestart met de analyse van de resultaten en personele ontwikkeling van Spaarne Werkt en van de sociale werkvoorziening van de vier gemeenten, mede met gebruikmaking van onze benchmark databases en informatie van het ministerie van SZW en Cedris. Ook brachten we de beschikbare middelen in beeld voor de Participatiewet in: (a) BUIG-budget, (b) Participatiebudget en (c) fictief budget Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Ook is gekeken naar de ontwikkeling van het aantal mensen in de banenafpraak en 'beschut'.

Stap 3. Uitwerken scenario's

In dit onderzoek hebben we in totaal vijf scenario's beschreven. Deze scenario's zijn gebaseerd op de resultaten van de nulmeting uit stap 2. In scenario 0 laten we zien wat er gebeurt binnen Spaarne Werkt als er niets verandert. Dit scenario onderschrijft de noodzaak om veranderingen door te voeren. In scenario 1 hanteren we dezelfde taken en aantallen als in scenario 0, alleen worden er in dit scenario maatregelen genomen gericht op kostenreductie. Scenario 2 focust op het moderniseren van de klassieke infrastructuur waarin ook mensen, anders dan de doelgroep 'beschut', een plek krijgen, die het nog niet lukken om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen. Scenario 3 is een minimalisatie van de eigen werk-infrastructuur en heeft de focus op werk bij reguliere werkgevers. In scenario 4 schetsen we de toekomst voor een bedrijf met alleen beschutte arbeid.

Stap 4. Scenario's afgezet tegen het afwegingskader en geplaatst binnen de landelijke context

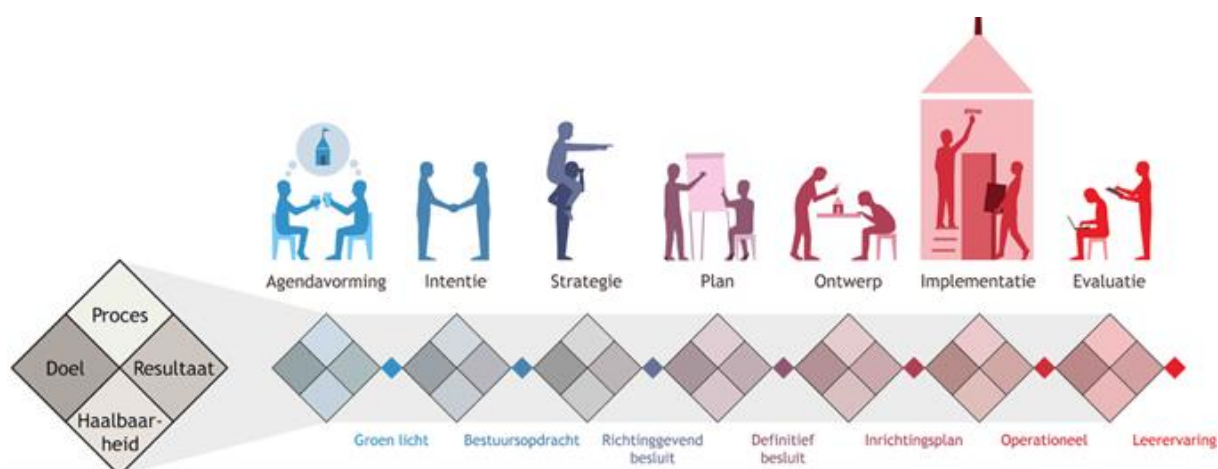
Deze vijf scenario's zijn afgezet tegen het afwegingskader. De finale afweging tussen scenario's is een keuze van het bestuur van Spaarne Werkt. Daarnaast plaatsten we de scenario's binnen de landelijke context, die we verkregen in het project dat we uitvoerden in opdracht van het ministerie van SZW.

Stap 5. Rapportage

Ten slotte hebben we dit eindrapport opgesteld, waarin de consequenties van de keuzes zijn onderbouwd, zodat het voor de diverse stakeholders inzichtelijk wordt waarom dit logische keuzes zijn die voortvloeien uit het afwegingskader en analyse.

1.4 Gefaseerde aanpak: Berenschot Ruitmodel

Berenschot ziet het nu uitgevoerde onderzoek als stap in een uitgebreider proces. In onze visie nemen bestuurders na oplevering van dit rapport een voorgenomen besluit over het voorkeursscenario en worden afspraken gemaakt over de wijze waarop colleges en raden worden betrokken. Voor een zorgvuldige procedure is het van belang dat de betrokkenen bij het besluitvormingsproces weten wat er met dit scenario wel en niet besloten wordt. Om deze vraag te beantwoorden is een doorkijkje naar het vervolgproces nuttig. Voor dergelijke besluitvormingsprocessen heeft Berenschot het zogenoemde Ruitmodel ontwikkeld (zie de navolgende figuur).



Het onderhavige onderzoek betreft de voorbereiding van het richtinggevend besluit. In dit stadium van het besluitvormingsproces staat de inhoudelijke inrichting van het scenario centraal; welke Participatiewettaken worden door Spaarne Werkt op welke wijze uitgevoerd; wat wordt de koers van de organisatie? In dit stadium van het besluitvormingsproces wordt nog niet besloten over de transitie en inrichting van de organisatie. De richting die nu wordt gekozen betreft een omkeerbaar besluit, gericht op de flexibiliteit die nodig is bij het opstellen van het business- en organisatieplan. In de volgende fase van het traject wordt het business- en organisatieplan opgesteld. Dan wordt meer concreet hoe binnen de kaders van het gekozen scenario, de organisatie eruit gaat zien. De besluitvorming hierover is onomkeerbaar, gericht op een stabiele basis voor het organisatieontwerp en het ontwerp voor het dienstverleningsproces.

1.5 Leeswijzer

U leest in dit rapport in hoofdstuk 2 de beschrijving van de huidige situatie. Hierbij wordt eerst het kader geschetst vanuit het landelijk onderzoek naar de Participatiewet dat Berenschot uitvoerde in opdracht van het ministerie van SZW. Vervolgens leest u in dit hoofdstuk wat de huidige processen en governance structuur is bij Spaarne Werkt. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van de huidige situatie op basis van de gegevens die door Spaarne Werkt zijn verstrekt afgezet tegen de gegevens uit de benchmark sociaal ontwikkelbedrijven van Berenschot. In hoofdstuk vier leest u een uitwerking van de toekomstscenario's. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en adviezen voor het vervolg.

Beschrijving van de huidige situatie

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. Er zijn nog veel gemeenten op zoek naar een optimale invulling van het beleid en de uitvoering van de Participatiewet. De kernvraag die beantwoord moet worden, is hoe vanuit het perspectief van de Participatiewet ondersteuning wordt geboden aan de steeds grotere, nieuwe doelgroep met beperkte loonwaarde, die in de plaats komt van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en waarvoor gemeenten minder middelen tot hun beschikking hebben dan voorheen onder de Wsw.

2.1 Landelijke ontwikkelingen

2.1.1 Visie Berenschot op Participatiewet

Als gevolg van de Participatiewet zitten we in een transitie die decennia gaat duren. Er is geen blauwdruk van 'het beste beleid' of 'de beste uitvoering'. Het is met elkaar zoeken naar steeds weer de beste oplossingen en daarbij gebruik te maken van de best practices in het land, die er op onderdelen wel zijn. Ook op de langere termijn zal niet sprake zijn van één beste oplossing. De te maken keuzes zijn mede afhankelijk van de voorkeuren die in gemeenten en regio's leven en afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

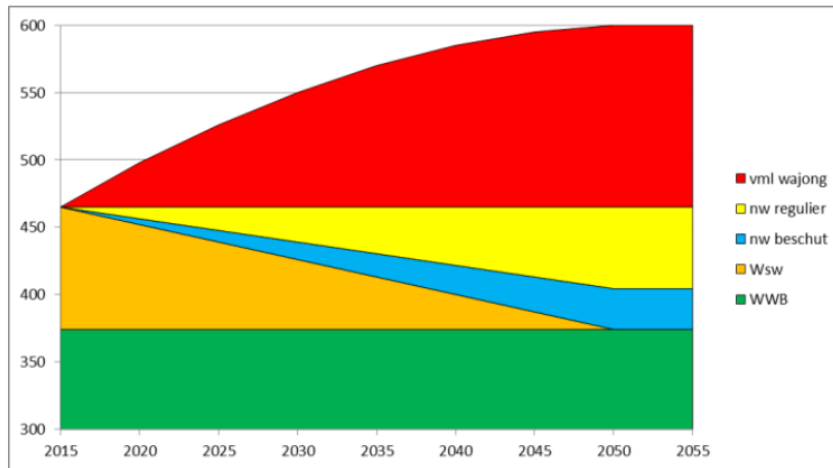
2.1.2 Doelgroep ontwikkeling

De hoofddoelgroep van de Participatiewet zijn mensen met arbeidsvermogen die tijdelijke of permanente ondersteuning nodig hebben om in hun basisbehoeften te voorzien of aan het werk te kunnen gaan.¹ Hieronder vallen degenen die voorheen onder andere regelingen, zoals de Wet werk en bijstand (WWB), Wsw en de Wajong,² vielen.

De volgende figuur maakt inzichtelijk voor welke doelgroepen gemeenten verantwoordelijk zijn. Deze aantallen zijn ontleend aan de memorie van toelichting bij de Participatiewet en bewerkt door Berenschot. Op de verticale as staan de landelijke aantallen personen in de verschillende doelgroepen (x 1000), op de horizontale as de betreffende jaren. Deze ontwikkelingen doen zich in alle gemeenten voor. Maar de verhoudingen tussen de aantallen kunnen tussen gemeenten verschillen.

¹ SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet.

² De Wajong blijft wel bestaan voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen (Wajong 2015).



- **Groen:** gemeenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. In de werkelijkheid zal de omvang van deze groep fluctueren. Maar, we houden hem in deze grafiek constant, omdat de feitelijke verandering met de Participatiewet vooral betrekking heeft op de andere doelgroepen. We willen in het diagram vooral de (trendmatige) ontwikkeling van deze (andere) groepen in beeld brengen.
- **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 januari 2015 is afgesloten.
- **Blauw:** het ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten op landelijk niveau gemiddeld voor drie Wsw'ers die uitstromen één 'beschutte' arbeidsplek creëren. Op lokaal niveau kan deze verhouding verschillen. Voor Spaarne Werkt werken we dat hierna uit.
- **Geel:** het ministerie gaat ervan uit dat twee derde 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.
- **Rood:** gemeenten zijn sinds 2015 ook verantwoordelijk voor de groeiende groep mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en die voorheen in de Wajong (en niet in de Wsw) terechtgekomen zou zijn. In principe gaat het om mensen die vergelijkbaar zijn met de groepen 'begeleiding regulier' en 'beschut'. Maar, in de memorie van toelichting bij de Participatiewet worden voor deze groep geen specifieke voorzieningen ingezet. Er komen wel middelen beschikbaar. De vrijvallende re-integratiemiddelen bij het UWV (doordat de te re-integreren en begeleiden groep Wajongers bij het UWV steeds kleiner wordt) worden overgeheveld naar de gemeenten en komen in de algemene uitkering in het gemeentefonds. De middelen per hoofd zijn relatief beperkt en onvoldoende om mensen adequaat te ondersteunen.

2.1.3 Risico's bij ontwikkelingen Participatiewet

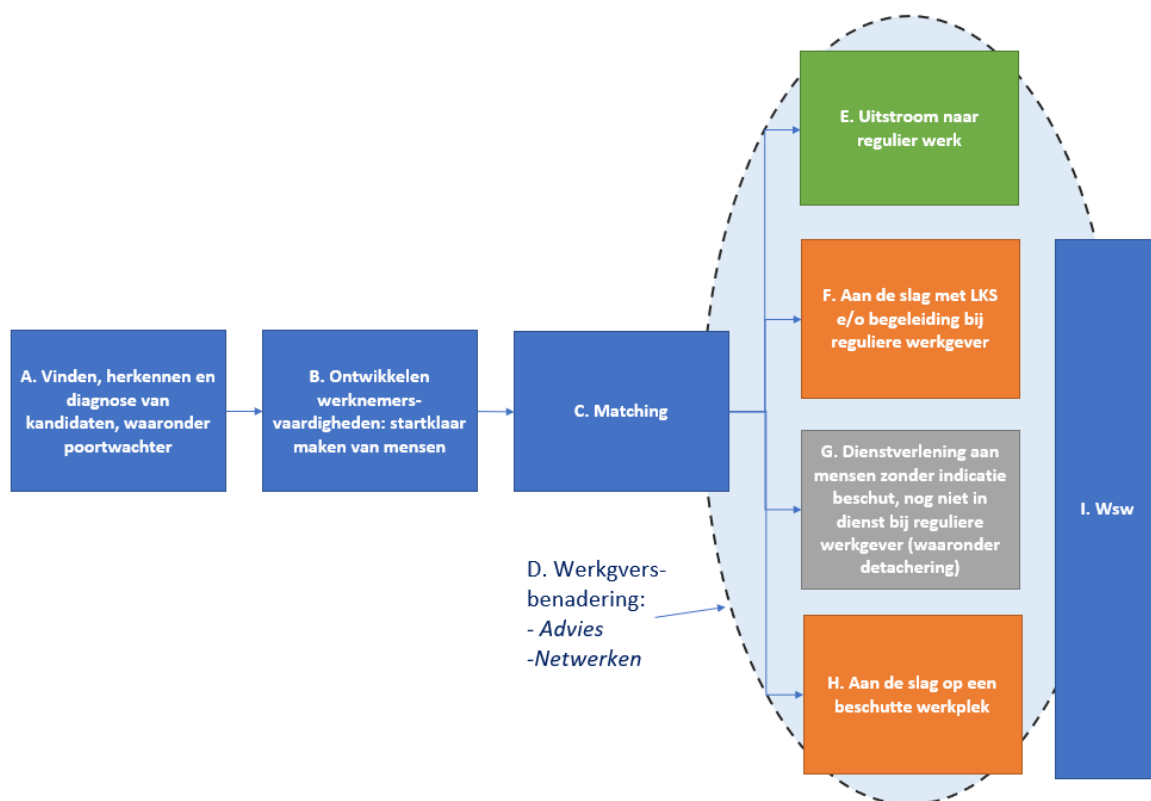
- Gemeenten zitten in een permanente staat van transitie, waarbij de huidige doelgroep van de Wsw geleidelijk vervangen wordt door een (uiteindelijk) grotere, nieuwe doelgroep met verminderde loonwaarde. Er treedt dus jaarlijks verandering op in de omvang en samenstelling van de doelgroep in de Participatiewet. De gemeentelijke uitvoering moet zich daar telkens op aanpassen. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. In de praktijk is dat lastig om te realiseren.

- De doelgroep van de Wsw krimpt. Gemeenten moeten de vraag beantwoorden wat ze doen met de vrijvallende Wsw-plekken. De plekken die vrijkomen een-op-een invullen door mensen uit de nieuwe doelgroep is niet in lijn met de Participatiewet. Doel van de Participatiewet is dat mensen zo veel mogelijk geplaatst worden bij reguliere werkgevers, al dan niet met een loonkostensubsidie en/of begeleiding. Daarbij komt dat het zonder meer invullen van de vrijgekomen plekken door mensen vanuit de nieuwe doelgroep, binnen de middelen die vanuit het Rijk voor gemeenten beschikbaar zijn, niet betaalbaar is. De gemiddelde kosten van een klassieke werkplek bij het voormalige sw-bedrijf zijn hoger dan het budget vanuit de rijksoverheid. Ook daarom moeten mensen zoveel mogelijk bij een reguliere werkgever geplaatst worden. De kosten (en de risico's) van het plaatsen van mensen bij reguliere werkgevers zijn in het algemeen lager dan de kosten van het realiseren van eigen werkplekken.
- Bij sw-bedrijven is sprake van krimp van de doelgroep en krimp van de budgetten. Krimp is lastig te managen. Het werk moet gedaan worden met een steeds, kleinere, vergrijzende groep Wsw'ers. De ondersteuning van deze nieuwe doelgroep wordt door gemeenten niet als vanzelfsprekend ondergebracht bij het werkbedrijf. De krimp van de Wsw kan door sw-bedrijven dus niet altijd worden gecompenseerd met nieuwe taken voor de nieuwe doelgroep.

2.2 Meerjaren kaderprogramma (MJK)

2.2.1 Korte beschrijving van het dienstverleningsproces

De volgende figuur geeft een schematisch en generiek overzicht van het dienstverleningsproces van gemeenten voor de Participatiewet. Het schema is opgenomen in het rapport dat Berenschot in 2023 schreef in opdracht van het ministerie van SZW over sociaal ontwikkelbedrijven. Aan de hand van dit figuur schetsen we het dienstverleningsproces van de vier gemeenten en Spaarne Werkt op basis van het MJK.



Figuur. Schema klantreis sociaal ontwikkelbedrijf. Afkomstig uit het landelijk onderzoek dat Berenschot uitvoerde in opdracht van het ministerie van SZW.

Een inwoner meldt zich bij één van de vier gemeenten dan wel komt in beeld bij de klantmanager van de gemeente. Dat betreft de eerste stap (A) het vinden, herkennen en eventueel diagnosticeren van kandidaten. Van daaruit kunnen mensen, indien mogelijk, direct aan het werk geholpen worden (om bijgaand figuur leesbaar te houden hebben we deze stroom niet met een pijl van A naar E weergegeven).

Als blijkt dat de betrokkenen nog niet startklaar zijn om direct aan de slag te gaan, gaan ze door naar een traject (B) om ze wel startklaar te maken. Uit het MJK blijkt dat de klantmanagers (Haarlem en Zandvoort) en de consultants (Heemstede en Bloemendaal) de afstand tot de arbeidsmarkt bij de kandidaten zelf inschatten en zorgen dat de kandidaat wordt aangemeld bij Spaarne Werkt voor ondersteuning. Het gaat om groepen met een overbrugbare afstand tot werk die binnen achttien maanden aan de slag kunnen gaan. De betrokken klantmanagers en consultants maken zelf die inschatting. Als kandidaten volgens Spaarne Werkt niet aan het profiel voldoen, worden ze soms, in overleg met de klantmanager, terugverwezen. De groep kandidaten die meer dan achttien maanden nodig heeft om aan de slag te kunnen gaan, gaat eerst vrijwilligerswerk of een andere vorm van participatie doen en wordt door de klantmanager gemonitord op een overstap naar een traject bij Spaarne Werkt. Spaarne Werkt verzorgt in opdracht van de gemeenten de re-integratie van betrokkenen, waaronder beschut werk. De trajecten worden bij alle gemeenten uitgevoerd op basis van maatwerk.

Tijdens de uitvoering van de trajecten behoudt de klantmanager of consultant van de gemeente de regierol. Daarnaast heeft een kandidaat bij Spaarne Werkt altijd één arbeidscoach als aanspreekpunt over de voortgang van het ontwikkelplan. De klantmanager wordt via het systeem INIO (Inzicht in Ontwikkeling) op de hoogte gehouden van de voortgang van het traject. Ook als er extra ondersteuning nodig is op andere leefgebieden wordt dat door de klantmanager georganiseerd. De klantmanagers werken daarin samen met andere afdelingen binnen de gemeenten zoals schulddienstverlening, maatschappelijke ondersteuning en jeugd en met de sociaal wijkteams.

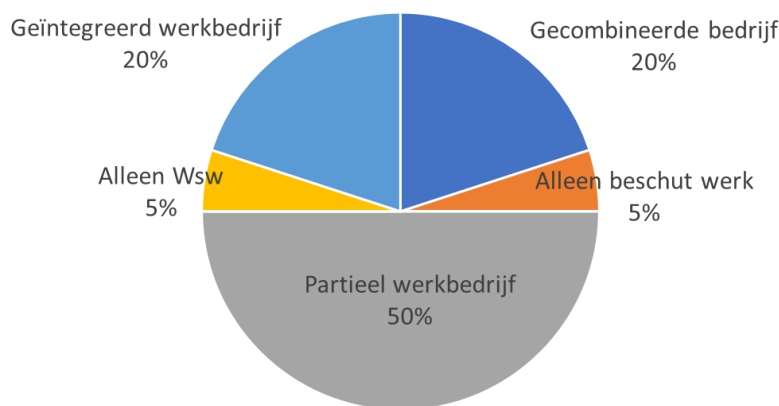
Bij het ontwikkelen van werknemersvaardigheden kan het gaan om een taaltraining, een vakopleiding, het vinden van een werkervaringsplek, en dergelijke. Het traject is bedoeld om mensen startklaar te maken voor de arbeidsmarkt. Zodra de kandidaat startklaar wordt, is hij of zij bemiddeld en geplaatst op een werkplek (C).

In de werkgeversbenadering (D) gaan de uitvoerders van de Participatiewet en de medewerkers van het WSP op zoek naar baanopeningen en werkkansen. Zij gaan in gesprek met werkgevers, om afspraken te maken over op welke wijze mensen zo goed mogelijk geplaatst kunnen worden. Het hoogst haalbare doel is om mensen zo regulier mogelijk te plaatsen (E). Voor zover mensen niet volledig regulier aan de slag kunnen, heeft de gemeente de mogelijkheid om een loonkostensubsidie in te zetten, om het gebrek aan loonwaarde te compenseren. Daarnaast is vaak nog een andere vorm van ondersteuning of begeleiding nodig (F). Hier zit een grote wijziging ten opzichte van de Wsw. Voorheen werd vaak binnen de muren van het sw-bedrijf gezocht naar oplossingen voor deze groep, terwijl daar nu naar wordt gezocht bij de reguliere werkgevers. Werkgevers hebben met de banenafpraak toegezegd om landelijk 125.000 werkplekken te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking.

Zolang mensen niet bij een reguliere werkgever in dienst kunnen komen, kan de gemeente of het sociaal ontwikkelbedrijf ervoor kiezen om mensen (tijdelijk) zelf in dienst te nemen (G). Indien mensen door de aard/zwaarte van hun beperkingen niet via een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen en van het UWV een positief Advies Indicatie beschut werk hebben, kunnen ze aan de slag op een zogenaamde beschutte werkplek. De gemeente heeft voor deze doelgroep de verplichting om het in de ministeriële regeling benoemde aantal werkplekken³ te realiseren (H). Gemeenten zijn en blijven daarnaast verantwoordelijk voor de huidige groep Wsw'ers. Deze groep moet aan de slag geholpen blijven worden, voor zover mogelijk in een zo regulier mogelijke baan (I).

2.3 Verhouding tot landelijke organisatievormen?

Bij Spaarne Werkt is gekozen voor een partieel model. Dit betekent dat het bedrijf naast de Wsw andere re-integratietaken uitvoert. Dit model komt in de praktijk het meeste voor. Uit het landelijke onderzoek dat Berenschot uitvoerde voor het ministerie van SZW naar de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, blijkt dat circa de helft van de gemeenten een partieel werkbedrijf heeft.



Figuur. Typering huidige sociaal ontwikkelbedrijven. Afkomstig uit het landelijk onderzoek dat Berenschot uitvoerde in opdracht van het ministerie van SZW.

In bijgaande diagram worden de volgende vijf type bedrijven weergegeven.

1. Gecombineerd bedrijf: het bedrijf voert de gehele Participatiewet uit en verzorgt zowel de uitkeringsverstrekking aan mensen met een bijstandsuitkering als het aan de slag helpen en houden van mensen.
2. Geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf: het bedrijf is door de gemeente(n) aangewezen om de volledige re-integratie in het kader van de Participatiewet en de Wsw uit te voeren.
3. Partieel sociaal ontwikkelbedrijf: het bedrijf voert naast de Wsw andere re-integratietaken uit.
4. Alleen beschut werk: in dit bedrijf is de traditionele werkplaats de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf. Deze bedrijven verrichten naast de Wsw en beschut werk geen of beperkte andere re-integratietaken.
5. Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf: dit bedrijf voert hoofdzakelijk alleen (nog) de Wsw uit.

³ Meestal wordt in dat verband gesproken over 'de taakstelling'. Strikt genomen gaat het niet om een taakstelling. Gemeenten zijn verplicht om mensen met een indicatie 'beschut werk' en werkplek aan te bieden zo lang zij voor het benoemde aantal werkplekken in de ministeriële regeling een beroep doen op ondersteuning. Het gaat dus feitelijk om een minimaal aantal te realiseren plekken, voor zover er een beroep gedaan wordt door betrokkenen op de gemeente.

2.4 Governance

De governancestructuur van Spaarne Werkt is sinds 1 januari 2022 vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling van de vier gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Zandvoort. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat Spaarne Werkt verantwoordelijk is voor vier hoofdtaken:

- de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)
- re-integratie voor kandidaten met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt
- (Participatiewet)
- beschut werk op grond van de Participatiewet
- leerwerktrajecten voor jongeren zonder start- of beroepskwalificatie (Wet voortijdig schoolverlaten)

Zoals in het MJK staat beschreven is er sinds 1 januari één bestuur, dat bestaat uit de vier wethouders met de Participatiewet in de portefeuille, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de hoofdtaken. Deze taken zijn vastgesteld door de raden. Naast het bestuur is er een directeur, die leiding geeft aan de uitvoeringsorganisatie van Spaarne Werkt. De directeur is verantwoording verschuldigd aan het bestuur.

In de gemeenschappelijke regeling worden afspraken gemaakt over samenwerking, zeggenschap en bevoegdheden van de bestuurders en de directeur, verantwoording en informatieverstrekking en hoe om te gaan met (grote) besluiten.

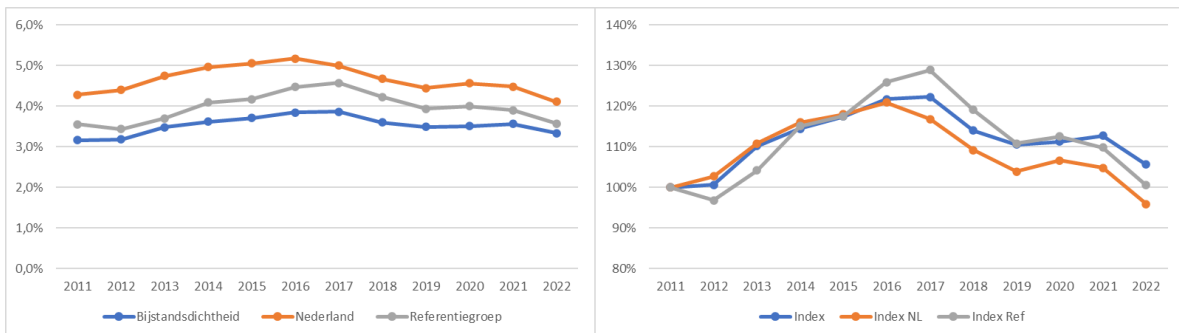
De governance is geen onderwerp van onderzoek in onze analyse.

Analyse van de huidige situatie

Spaarne Werkt vervult een belangrijke rol bij het realiseren van de doelstellingen van de Participatiewet. In dit hoofdstuk analyseren we de huidige resultaten van de gemeenten en Spaarne Werkt. Daarbij zetten we de resultaten onder meer af tegen benchmarkgegevens van Berenschot.

3.1 Bijstand

In de volgende grafieken voeren we een benchmark uit van het bijstandsvolume. We kijken naar het aantal bijstandsuitkeringen als percentage van het totaal aantal huishoudens in de gemeenten die participeren in Spaarne Werkt.



In de grafiek links, laten we zien hoe de bijstandsdichtheid zich in de gemeenten van Spaarne Werkt ontwikkelt (blauw). We vergelijken de bijstandsdichtheid met het landelijk niveau van de bijstandsdichtheid (oranje) en de bijstandsdichtheid in een groep van elf referentiegemeenten⁴ (grijs). Als referentiegemeenten nemen we de gemeenten die volgens het objectief verdeelmodel een vergelijkbare verwachte bijstandsdichtheid hebben als het totaal van de gemeenten van Spaarne Werkt. De bijstandsdichtheid van de gemeenten van Spaarne Werkt zit structureel op een lager niveau dan de referentiegemeenten. Qua bijstandsdichtheid scoren de gemeenten van Spaarne Werkt dus relatief goed.

⁴ Harderwijk, Nieuwegein, Weert, Noordoostpolder, Oosterhout, Leiden, Amersfoort, Zeist, Utrecht, Hilversum, Veenendaal.

De rechtergrafiek toont de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid, waarbij de bijstandsdichtheid in 2011 op 100% is gesteld. Hieruit volgt dat het bijstandsniveau zich in de gemeenten van Spaarne Werkt per saldo iets minder gunstig ontwikkelt dan in de referentiegemeenten en dan op landelijk niveau. In 2022 ligt het bijstandsniveau 6% hoger dan in 2011, terwijl op landelijk niveau het bijstandsniveau 4% lager is dan in 2011 en bij de referentiegemeenten is de bijstandsafhankelijkheid in 2022 gelijk aan het niveau in 2011. Het valt op dat de ontwikkeling in de gemeenten van Spaarne Werkt na 2017 min of meer gelijke tred houdt met de landelijke ontwikkeling, terwijl in de referentiegemeenten, het volume tot in 2017 sterker steeg dan in de Spaarne Werkt-gemeenten, maar dat daarna in de referentiegemeenten sprake was van een sterkere daling.

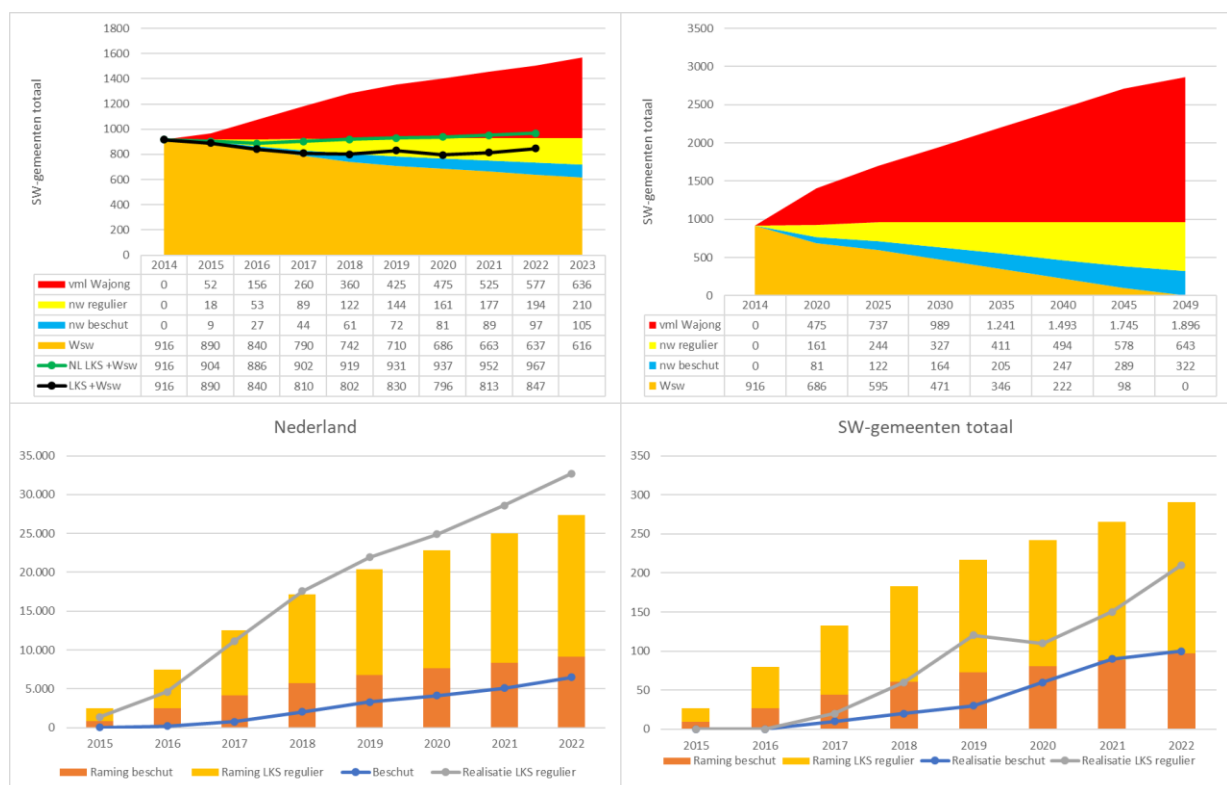
De conclusie is dat het bijstandsniveau relatief laag is in de Spaarne Werkt-gemeenten. Tegelijkertijd zien we dat bijstandsafhankelijkheid in de afgelopen jaren minder snel daalde dan in de referentiegemeenten, maar min of meer gelijk was aan daling op landelijke niveau.

3.2 Loonkostensubsidies

De diagrammen hierna tonen de verwachte en gerealiseerde ontwikkeling van de mensen in de Participatiewet op landelijk niveau en in de Spaarne Werkt-gemeenten. De aantallen staan weergegeven op de verticale assen en de jaren op de horizontale assen.⁵

De bovenste twee grafieken gaan over het totaal van de Spaarne Werkt-gemeenten, maar over verschillende perioden: de Spaarne Werkt-gemeenten tot nu (realisatie in het verleden) en de verwachte ontwikkeling voor de Spaarne Werkt-gemeenten (toekomstverwachting).

De onderste twee grafieken gaan over Nederland respectievelijk de Spaarne Werkt -gemeenten.



⁵ Bronnen: CBS Statline, ministerie van SZW, bewerking Berenschot.

In de grafiek linksboven laten we de ramingen zien (van het ministerie van SZW) voor het totaal van de Spaarne Werkt -gemeenten voor de groepen Wsw, beschut, begeleiding regulier en voormalig Wajong (de gekleurde vlakken op de achtergrond). De lijn met bolletjes laat het aantal Loonkostensubsidies (LKS) zien ten opzichte van het aantal Wsw. We zien dat het aantal LKS in de Spaarne Werkt-gemeenten (zwart) minder hard gegroeid is dan landelijk (groen).⁶ In de afgelopen jaren lijkt sprake van een lichte versnelling, waardoor het niveau in de Spaarne Werkt-gemeenten dichterbij het landelijk niveau komt te liggen.

De grafiek rechtsboven toont de (door SZW) verwachte ontwikkeling van de mensen met beperkte loonwaarde in de Participatiewet bij de gemeenten van Spaarne Werkt.⁷

Linksonder zien we naast het totaal aantal LKS het totaal aantal beschutte werkplekken op landelijk niveau. Landelijk zit het aantal LKS iets boven de verwachting. Het aantal beschutte werkplekken zit op twee derde van de landelijke taakstelling. Rechtsonder zien we dezelfde variabelen voor de gemeenten van Spaarne Werkt gezamenlijk.

Onze conclusie is dat het aantal LKS in de Spaarne Werkt-gemeenten achterblijft bij de landelijke verwachtingen en achterblijft bij de landelijke ontwikkeling. We zien sinds 2020 echter wel dat het verschil met de verwachtingen steeds kleiner wordt. Het aantal beschutte werkplekken zit daarentegen op het niveau van de taakstelling.

Wij merken op dat wij ons baseren op de ramingen van het ministerie van SZW bij de invoering van de Participatiewet (2015). Sindsdien zijn deze ramingen door de landelijke overheid niet herijkt.

De gemeenten geven aan dat ze de groeiende groep in de Participatiewet, die voorheen in de Wsw en/of de Wajong kwam, in praktijk niet volledig in beeld hebben. Ze herkennen wel de groeiende groep opgeleide mensen met psychische problemen (voormalig Wajong), die een ander aanbod nodig hebben dan wat Spaarne Werkt momenteel biedt (bijvoorbeeld IPS of dagbesteding plus). Dat ziet de gemeente onder andere terug in het aantal terugmeldingen.

3.3 Aantal kandidaten bij Spaarne Werkt

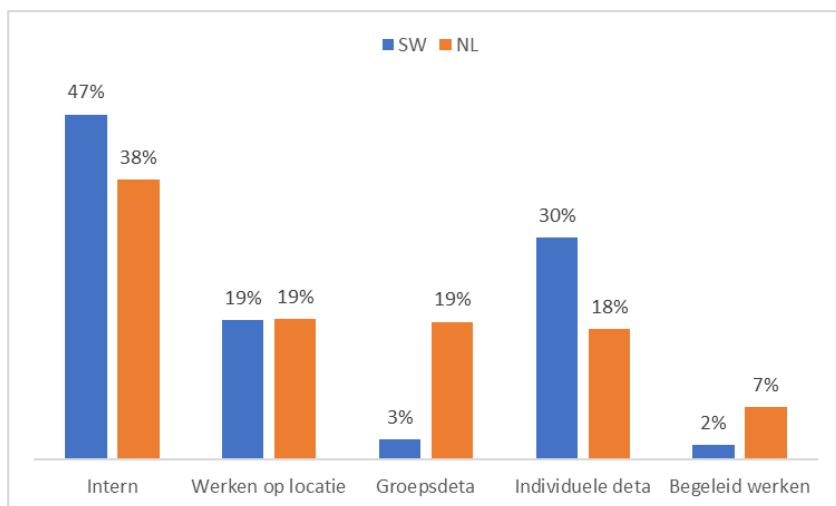
3.3.1 Wsw

In 2022 waren er bij Spaarne Werkt 651 personen met een indicatie Wsw in dienst. In het MJK werd verwacht dat er ultimo 2022 647 personen aan de slag zouden zijn. De verwachting is dat het aantal de komende jaren sneller gaat dalen dan eerder verwacht. In het MJK was de verwachting dat er in 2026 530 personen met een Wsw-indicatie bij Spaarne Werkt werkzaam zouden zijn. De huidige verwachting is dat dat 494 personen zullen zijn.

De volgende grafiek toont de wijze waarop de Wsw'ers zijn verdeeld over de verschillende typen werksoorten.

⁶ Landelijke aantallen zijn geschaald naar het niveau van de gemeenten van Spaarne Werkt.

⁷ Gebaseerd op de landelijke raming zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij de Participatiewet en de door SZW verwachte verdeling over het land, die zijn vertaling vond in de verdeling van de rijksbudgetten voor de nieuwe doelgroepen.



Onder intern werk wordt verstaan het werk van mensen die een dienstbetrekking hebben bij het sociaal werkbedrijf en intern (binnen de muren van het bedrijf) werkzaamheden verrichten (zoals montage en verpakken). Werken op locatie betreft werk waarbij betrokkenen een dienstbetrekking hebben bij het sociaal werkbedrijf, maar waarbij het werk buiten de muren van het bedrijf plaatsvindt, zoals groen en schoonmaak. Bij detacheringen zijn mensen werkzaam bij derden op groepsbasis of op individuele basis. Begeleid werken houdt in dat betrokkenen een dienstbetrekking hebben bij derden. Spaarne Werkt betaalt in dat geval een loonkostensubsidie en biedt eventuele begeleiding.

Het doel van de Participatiewet is om mensen zo regulier mogelijk aan de slag te krijgen. Dat betekent dat een werksoort die in de grafiek meer naar rechts ligt, uitgaand van één werknemer, hoger gewaardeerd wordt dan een werksoort die in de grafiek meer naar links ligt.

Uit de grafiek blijkt dat er relatief veel Wsw'ers aan de slag zijn op een interne werksoort (in- en ompak, post en grafisch, technische fabricage (fietsdepot en techniek) en winkel/restaurant) en er zijn veel Wsw'ers bij reguliere werkgevers aan de slag via een individuele detachering. Aan de andere kant zijn er relatief weinig personen aan de slag via een groepsdetachering, waar met name de werksoort 'parkeerbeheer & fietswerk' onder valt - en de werksoort 'begeleid werken'.

3.3.2 Beschut werk

Voor wat betreft de nieuwe doelgroep werd in het MJK voor 2022 uitgegaan van 87 personen en in 2026 van 153 personen op een beschutte werkplek. De realisatie in 2022 was gelijk aan 95 personen. Mede op basis van de huidige volume-ontwikkeling is de verwachting in de begroting van Spaarne Werkt dat het aantal oploopt naar 136 in 2026. Voorts heeft Spaarne Werkt enkele personen (circa 4 fte) vanuit de doelgroep van de Participatiewet met een loonkostensubsidie in dienst op een vorm van beschut werk, zonder dat zij een indicatie beschut hebben.

3.3.3 Begeleiding bij reguliere werkgevers

Verder worden er door Spaarne Werkt 65 personen met verminderde loonwaarde door een jobcoach begeleid bij reguliere werkgevers. In het MJK staat wel het aantal personen vermeld dat vanuit het doelgroepregister aan de slag is gegaan. Deze doelgroep is breder dan de doelgroep van de Participatiewet. Daar zitten ook mensen in die vallen onder de doelgroep van de Wajong. Het aantal personen dat begeleiding nodig heeft om te kunnen werken, zal de komende jaren steeds verder toenemen. De kerndoelstelling van de Participatiewet is dat mensen zo regulier mogelijk aan de slag zijn. Voor de mensen die daar zelfstandig niet toe in staat zijn, kan dat bereikt worden door de inzet van loonkostensubsidies en door het bieden van begeleiding/jobcoaching bij mensen die zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag zijn. Dat is een belangrijk verschil met de Wsw, waarbij mensen met een beperking veelal in dienst kwamen bij het sw-bedrijf en binnen het bedrijf of via een detachering elders aan de slag gingen.

3.3.4 Re-integratietrajecten

Het totaal aantal mensen in een ondersteuningstraject gedurende een jaar bestaat uit het aantal nieuwe aanmeldingen (nieuwe instroom) plus het aantal mensen in een lopend traject in het begin van het jaar (stand op 1 januari van het betreffende jaar).

In het MJK werd uitgegaan van een gemiddelde bezetting op de trajecten van 407 personen per jaar. De realisatie is gemiddeld 270 personen per jaar. De realisatie blijft dus sterk achter bij de aantallen waarvan werd uitgegaan in het MJK⁸.

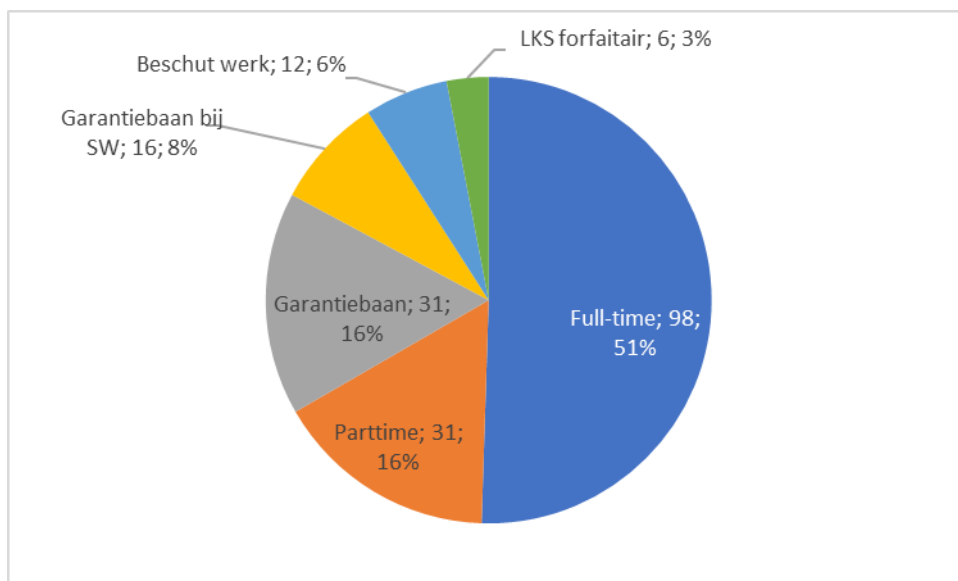
Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat de klantmanagers inschatten dat er te weinig mensen zijn met een bijstandsuitkering waarvoor de trajecten van Spaarne Werkt passend zijn. Hiervoor gaven wij echter al aan dat het door de krapte op de arbeidsmarkt voor de hand ligt dat de klassieke instroom in de bijstand en daarmee het bijstandsvolume is afgenomen. Aan de andere kant is er een steeds grotere nieuwe doelgroep, is circa 50% van de mensen in het doelgroepregister nog niet aan de slag en is het aantal LKS in Zuid-Kennemerland aan de lage kant.

De klantmanagers en consulenten van de gemeenten kunnen bij aanmelding bij Spaarne Werkt vermoedens van verminderde loonwaarde vermelden. Spaarne Werkt kan ook aangeven dat het een verminderde loonwaarde verwacht dus de DGR route inzetten. De samenwerking tussen klantmanagers en arbeidscoaches van Spaarne Werkt kan verder worden versterkt, met name bij het zoeken en vinden van kandidaten en bij de diagnosestelling. Ondanks de lage instroom in de bijstand, staan er nog steeds mensen aan de kant.

Doel was dat per jaar 45% tot 60% van de beëindigde trajecten uitstroomt naar werk. In totaal zijn er 336 trajecten beëindigd. Daarvan gingen 194 personen duurzaam aan het werk⁹. Dat is 58% van het totaal aantal mensen waarvan het traject in 2022 is beëindigd. De doelstelling is in 2022 gehaald. De verdeling naar de verschillende soorten werk (aantallen en aandeel in de totale uitstroom naar werk) staat weergegeven in het volgende diagram.

⁸ In het MJK werd uitgegaan van structureel 950 trajecten per jaar. In 2022 zaten er op 1 januari 279 personen op traject. De instroom was 317. Het totaal aantal mensen op traject bedroeg dus 596. Wij kijken naar de gemiddelde bezetting op de trajecten per jaar, waarbij we naast het aantal personen dat per jaar op een traject zit ook kijken naar de gemiddelde trajectduur. Op die manier zijn de realisatiecijfers beter vergelijkbaar met de cijfers in het MJK.

⁹ Er is sprake van een duurzame plaatsing naar werk als mensen inkomsten hebben uit werk voor minimaal drie maanden voor ten minste vijftien uur per week (bron: MJK).



Figuur 1. Verdeling naar de verschillende soorten werk (aantallen en aandeel in de totale uitstroom naar werk)

Een deel van de mensen slaagt er niet in om naar werk door en uit te stromen. Er is sprake van een sluitende aanpak, waarbij het streven is om iedereen die het zelf niet redt in beweging te houden. Spaarne Werkt zoekt dan in overleg met de klantmanager van de gemeente naar wat op dit moment wél mogelijk is voor de kandidaat. Dat kan een traject zijn bij een andere partner in de stad of bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.

3.4 Benchmark financiën

We hebben een benchmark uitgevoerd op de belangrijkste financiële kengetallen van Spaarne Werkt. Eerst voerden we een benchmark uit op het totaal-niveau van Spaarne Werkt. Vervolgens zijn we specifiek op de verschillende werksoorten in gegaan. Tot slot voerden we een benchmark uit op de kosten van de overhead.

3.4.1 Totaalniveau

De benchmark op totaalniveau ziet er als volgt uit.

	Aantal	Spaarne Werkt	Benchmark	Norm SZW
1 Wsw	568 fte	-€ 33.163	-€ 32.839	-€ 31.681
1a Wv beïnvloedbaar		€ 724	€ 400	--
1b Wv niet-beïnvloedbaar		-€ 32.439	-€ 32.439	--
2 Beschut werk	62 fte	-€ 24.919	-€ 25.862	-€ 22.687
2a Wv beïnvloedbaar		-€ 1.738	-€ 2.681	-€ 87
2b Wv niet-beïnvloedbaar		-€ 23.181	-€ 23.181	-€ 22.600
3 LKS in dienst bij SW (LKS-bij)	4 fte	-€ 26.015	-€ 25.968	--
3a Wv beïnvloedbaar		€ 1.653	€ 1.700	--
3b Wv niet-beïnvloedbaar		-€ 27.668	-€ 27.668	--
4 Begeleiding garantiebanen (LKS-via)	65 personen	-€ 4.300	-€ 4.300	-€ 4.600
5a Re-integratie (realisatie)	270 plekken	-€ 9.674	-€ 5.637	--
5b Re-integratie (MJK)	407 plekken	-€ 6.418	-€ 5.637	--

Toelichting:

- Wsw: in totaal zijn er 568 fte Wsw'ers aan de slag bij Spaarne Werkt. De totale kosten bedragen in 2022 € 33.163,- per fte. In de benchmark bedragen deze kosten € 32.839,-. Dat ligt in de buurt van het bedrag bij Spaarne Werkt. Als de 'norm' van het ministerie van SZW hanteren we het bedrag dat per Wsw'er in de rijksbijdrage is opgenomen. Dat bedrag is gelijk aan € 31.681,-. De komende jaren gaat dat bedrag (in prijzen van vandaag) door de gehanteerde financieringsystematiek van het ministerie van SZW, hoogstwaarschijnlijk omhoog. Nu ligt de rijksbijdrage nog onder de werkelijke kosten. In de komende jaren wordt de rijksbijdrage hoger dan de werkelijke kosten.
 - Waarvan beïnvloedbaar: het operationeel resultaat is de zogenoemde knop waar gemeenten aan kunnen draaien. Het betreft het saldo van bedrijfskosten (kosten anders dan de Wsw-loonkosten) en de bedrijfsopbrengsten (netto toegevoegde waarde). Doel is om een zo positief mogelijk saldo te realiseren. Het operationeel resultaat van Spaarne Werkt ligt (iets) hoger dan het landelijk gemiddelde. Het ministerie van SZW hanteert hiervoor geen normen. Het ministerie verstrekt een budget waarvan de gemeenten alle kosten van de Wsw moeten betalen.
 - Waarvan niet-beïnvloedbaar: Het niet (of beter: nauwelijks) beïnvloedbare deel van de kosten betreft de loonkosten van de Wsw. De loonkosten worden vooral beïnvloed door de landelijk afgesloten cao.
- Beschut werk: de kosten voor een beschutte werkplek worden bepaald door de loonkosten van mensen op een beschutte werkplek, de bedrijfskosten gesaldeerd met de bedrijfsopbrengsten. De kosten liggen op een lager niveau dan in de benchmark, maar zijn hoger dan de kosten waar het ministerie van SZW vanuit gaat.
 - Waarvan beïnvloedbaar: het operationeel resultaat is (conform verwachting) negatief, maar minder negatief dan landelijk gemiddeld. Het ministerie van SZW gaat er de facto van uit dat het operationeel resultaat per beschutte werkplek rond de nul is. Dat betekent dat de bedrijfsopbrengsten (NTW) en de bedrijfskosten aan elkaar gelijk zijn. Het ministerie gaat ervan uit dat gemeenten erin slagen dat voor de groep van beschut werk min of meer eenzelfde operationeel resultaat bereikt wordt als voor de huidige Wsw. De praktijk is dat dat niet lukt. De groep nieuw beschut heeft een lagere feitelijke loonwaarde dan de groep Wsw'ers. Daarnaast zien we in de praktijk dat de berekende loonwaarde van mensen op een beschutte werkplek lager is dan de werkelijke loonwaarde. Een en ander is bij het ministerie bekend. Daarom wordt er per 2024 extra geld beschikbaar gesteld in het rijksbudget. In de voorgaande tabel is daar reeds rekening mee gehouden.
 - Waarvan niet-beïnvloedbaar: de loonkosten zijn niet (naar beneden) beïnvloedbaar. Deze worden vooral bepaald door de cao 'Aan de Slag'. Het ministerie van SZW gaat er in de financiering vanuit dat gemeenten het minimumloon betalen aan mensen op een beschutte werkplek.
- LKS in dienst bij Spaarne Werkt (LKS-bij): Spaarne Werkt heeft een beperkt aantal mensen in dienst met een beperkte loonwaarde, anders dan de doelgroep 'beschut' en de doelgroep 'Wsw'. De kosten zijn (iets) hoger dan de kosten in de benchmark. Het ministerie van SZW hanteert voor deze groep geen normen. De kosten zijn eveneens hoger dan de gemiddelde (netto) kosten van de doelgroep 'beschut'. Dat komt doordat het operationeel resultaat van deze beperkte groep lager is dan het operationeel resultaat van de groep beschut.
- Waarvan beïnvloedbaar: het operationeel resultaat van deze groep is bij Spaarne Werkt € 1.653,- per fte. Landelijk is het operationeel resultaat € 1.700,- per fte.
- Waarvan niet-beïnvloedbaar: de loonkosten zijn afhankelijk van de cao Aan de Slag. Deze komen overeen met de loonkosten bij andere werkbedrijven.

- Begeleiding garantiebanen (LKS-via): mensen met een beperking die bij reguliere werkgevers aan de slag zijn, kunnen worden begeleid door een jobcoach. In 2022 worden bij Spaarne Werkt 65 personen begeleid door een jobcoach. De kosten komen overeen met de landelijke kosten. Deze liggen lager dan het bedrag waarvan het ministerie van SZW uitgaat.
- Re-integratie (realisatie): in 2022 waren er steeds circa 270 personen die gebruik maakten van een re-integratietraject. Dat aantal is lager dan het aantal waarmee in het MJK rekening werd gehouden (407)¹⁰. De organisatie van Spaarne Werkt is ingericht op het aantal dat is afgesproken in het MJK. Dat leidt ertoe dat de kosten per re-integratieplek € 9.674,- per jaar bedragen en daarmee fors hoger liggen dan het bedrag van de benchmark (landelijk budget voor re-integratie gedeeld door het aantal personen met een of meerdere re-integratievoorzieningen, zoals gepubliceerd op CBS Statline). In de praktijk leidt dat ertoe dat sprake is van overcapaciteit ten opzichte van de capaciteit waarvan is uitgegaan bij het opstellen van het MJK. Spaarne Werkt geeft aan dat als het aantal re-integratietrajecten omhoog gaat naar MJK-niveau, dat zonder verlies van kwaliteit kan worden opgevangen binnen de huidige capaciteit.
- Re-integratie (MJK): de kosten per re-integratieplek in het MJK zijn lager dan de werkelijke kosten. Uitgaand van het aantal re-integratieplekken in het MJK en de gerealiseerde kosten in 2022, zijn de kosten per plek circa € 900,- per jaar hoger dan de kosten vermeld in de benchmark.

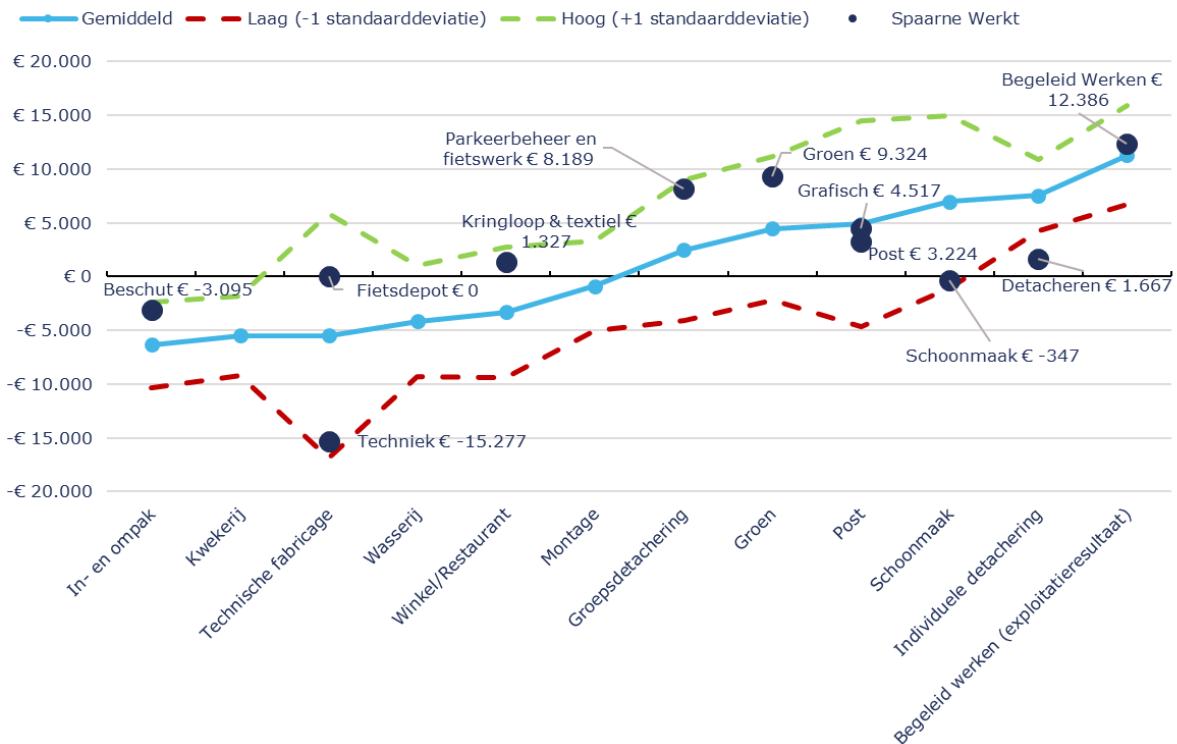
Voor wat betreft de (netto) kosten van de Wsw en beschut werk, presteert Spaarne Werkt beter dan landelijk. De kosten voor LKS-bij liggen boven het gemiddelde. Daarbij merken we op dat het gaat om een beperkt aantal personen, waardoor de bruikbaarheid van dat cijfer beperkt is. De kosten voor re-integratie zijn fors hoger dan gemiddeld. De verklaring daarvoor is vooral dat de organisatie op basis van het MJK rekening houdt met grotere aantallen dan er worden gerealiseerd.

De zoektocht is hoe de beste prestaties tegen zo laag mogelijke kosten gerealiseerd kunnen worden. Ons advies is om niet sec te focussen op de hoogte van de kosten. Het gaat feitelijk om een momentopname c.q. een vertrekpunt. Kostentargets zouden moeten worden geformuleerd in combinatie met de langere termijnkeuze en de dynamische omgeving waarin Spaarne Werkt zich bevindt. De bedragen in de tabel zijn zowel bij Spaarne Werkt als in de benchmark aan verandering onderhevig.

3.4.2 Uitvoering benchmark aan de hand van de afzonderlijke werksoorten

Het volgende diagram toont de benchmark van het operationeel resultaat per fte binnen de afzonderlijke werksoorten van Spaarne Werkt. Zoals hiervoor aangegeven is het operationeel resultaat gelijk aan de bedrijfsopbrengsten (netto toegevoegde waarde) minus de bedrijfskosten, exclusief de loonkosten van de doelgroep met een beperking.

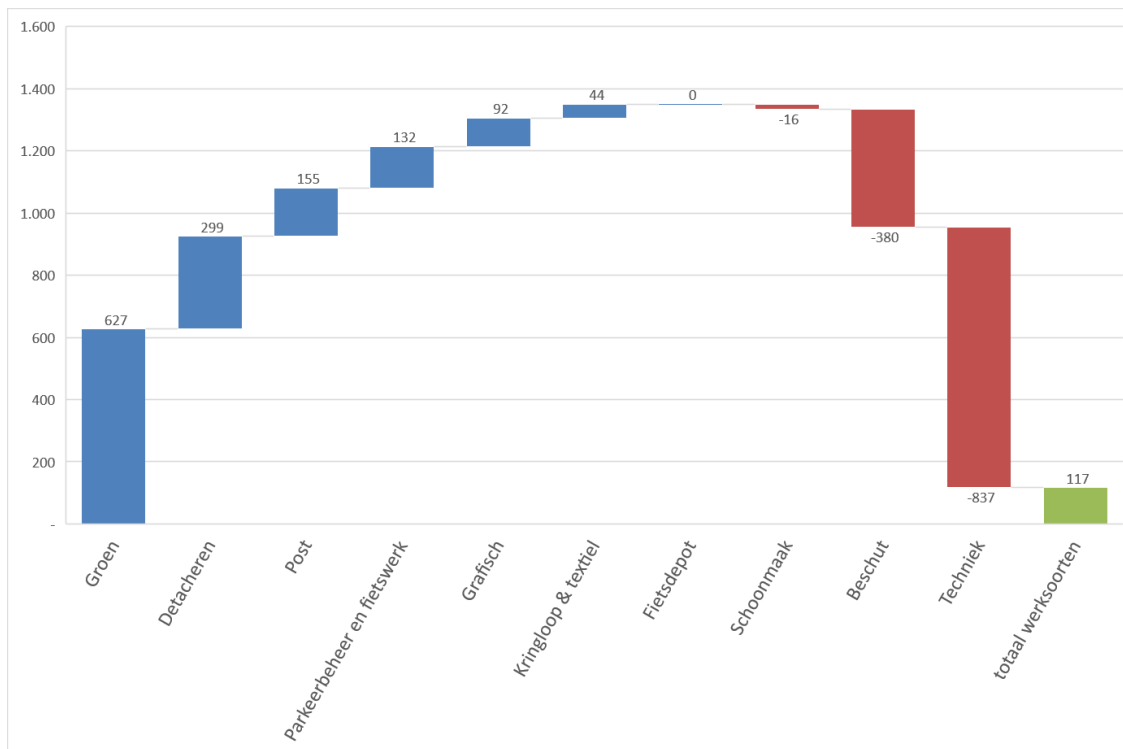
¹⁰ Deze aantallen betreffen het gemiddeld aantal personen dat telkens cq op een bepaald moment participeert in een traject. Feitelijk gaat het om de gemiddelde bezetting van de beschikbare plekken. In deze variabele is zowel de maandelijkse instroom als de gemiddelde duur van de trajecten verwerkt. Op deze manier kunnen de variabelen goed met elkaar kunnen worden vergeleken.



Toelichting

- De werksoorten 'beschut', 'kringloop & textiel', 'parkeerbeheer en fietswerk', 'groen én begeleid werken' scoren goed en liggen ten opzichte van de referentiegroep bijna één standaarddeviatie boven het gemiddelde. 'Beschut', 'kringloop & textiel', 'parkeerbeheer en fietswerk' realiseren hun goede prestaties door een hoge toegevoegde waarde. Groen presteert vooral goed vanwege de relatief lage kosten.
- 'Individuele detachering' wijkt meer dan één standaarddeviatie naar beneden af. Verder liggen ook 'techniek' en 'schoonmaak' beneden het referentiegemiddelde. 'Schoonmaak' en 'techniek' hebben een lage toegevoegde waarde. Daarnaast is bij 'schoonmaak' tevens sprake van relatief hoge kosten.
- Tot slot liggen 'grafisch' en 'post' op het referentiegemiddelde.
- De exploitatiekosten van het Fietsdepot worden gedekt door de gemeente en komen daarom op 0 uit.

Onze conclusie is dat het operationeel resultaat per fte van 'detacheren', 'schoonmaak' en 'techniek' relatief laag is ten opzichte van de benchmark en dat het operationeel resultaat van 'beschut', 'kringloop & textiel', 'parkeerbeheer en fietswerk' en 'groen' relatief hoog is ten opzichte van de benchmark. De volgende grafiek brengt het totale operationeel resultaat (dus niet per fte) per werksoort in beeld. Deze grafiek is belangrijk, omdat het een indicatie geeft wat de impact is van veranderingen in het operationeel resultaat op werksoortniveau.

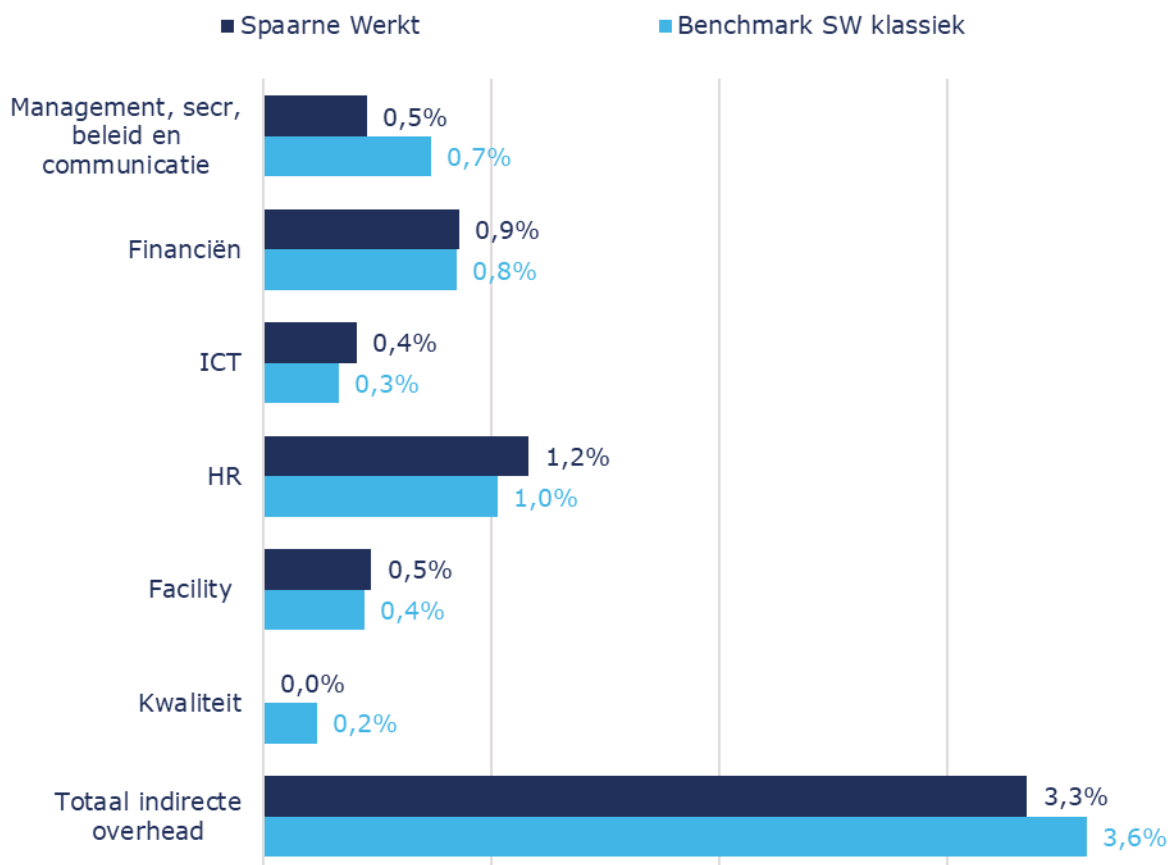


We zien bijvoorbeeld dat het totale operationeel resultaat van 'schoonmaak' beperkt is. Dat betekent dat als Spaarne Werkt erin slaagt om het operationeel resultaat van 'schoonmaak' te verbeteren, de impact op het totale operationeel resultaat (en daarmee het bedrijfsresultaat) beperkt is. Aan de andere kant blijkt uit de voorgaande grafiek dat het aandeel in het totale operationeel resultaat van 'techniek' groot is. Dat betekent dat als Spaarne Werkt erin slaagt om het operationeel resultaat van 'techniek' te verbeteren, de impact op het totale resultaat van de organisatie relatief groot is.

3.5 Overhead

3.5.1 Benchmark

Het volgende diagram toont de overheadformatie als percentage van de totale formatie en vergelijkt deze voor Spaarne Werkt met de benchmark klassieke sw-bedrijven. Daarbij zijn de fte's vanuit die doelgroep die op een overheadsafdeling werken voor 50% meegerekend.



De totale indirecte overhead komt uit op 3,3% en ligt onder het benchmarkgemiddelde van 3,6% voor sw-bedrijven.

3.6 Succesvolle verandering

Hiervoor gingen we in op de noodzakelijke transitie die voormalige sw-bedrijven moeten doormaken met het oog op de Participatiewet. Deze noodzakelijke transitie gaat over de gevolgen van de gestage afbouw van medewerkers Wsw en daartegenover een stijging van nieuwe doelgroepen, met name 'beschut nieuw' en de doelgroep met loonkostensubsidie (begeleiding regulier). Om deze (noodzakelijke) veranderingen goed te kunnen doorvoeren, moet aan een aantal kritische succesfactoren worden voldaan. Volgens ons moet tenminste aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- *Competent management*: aan de basis van duurzame veranderingen ligt een geëquipeerd, competent management dat systemen overziet en in staat is om de organisatie te benaderen als één geheel. Zo kunnen de processen worden overzien en aangestuurd.
- *People management*: dan is het van belang dat niet alleen bij de directie en het bestuur, maar ook bij de or en alle betrokken medewerkers een duidelijke 'sense of urgency' wordt gevoeld. Met andere woorden om duurzame verandering te bewerkstelligen moeten medewerkers binnen de organisatie goed de noodzaak van verandering begrijpen, zodat zij bereidwillig zijn om de dingen anders aan te pakken. Hiervoor is een relatie-georiënteerde managementstijl van belang.
- *Politieke belangen*: bij veranderingen spelen verschillende belangen een rol. Dat kan leiden tot conflicten. Dat kan worden voorkomen door tegenstanders te betrekken en hun belangen serieus te nemen om hun committent te verkrijgen.

- *Veranderplan*: vervolgens is een gedeelde visie en strakke planvorming met tussentijdse resultaatmetingen nodig om te zorgen dat de organisatie van situatie A naar B kan worden gebracht. Hierbij is het van belang dat deze visie ook wordt gedragen binnen de hele organisatie en dat eventueel andere overtuigingen van medewerkers bespreekbaar worden gemaakt.
- *Organisatiestructuur*: bij het veranderplan hoort een goed georganiseerde structuur. Bij voorkeur wordt de organisatie niet centraal, maar decentraal aangestuurd wat de motivatie van medewerkers verhoogt.
- *Organisatiecultuur*: tijdens de verandering is het van belang dat er een positieve cultuur in het bedrijf heerst, waarbij goed teamwork en een proactieve houding van medewerkers om te blijven leren wordt aangemoedigd.
- *Leiderschap*: er dient een duidelijke aangewezen projectleider op directieniveau te zijn die verantwoordelijk is voor de verandering.

Eerst moeten duidelijke keuzes worden gemaakt over de omvang en inrichting van het ondersteuningsaanbod van Spaarne Werkt (de scenarioanalyse hierna biedt daarvoor een basis). Wat wordt de strategische koers? Dat vraagt om een zorgvuldig besluitvormingstraject van gemeenten en Spaarne Werkt. Het Berenschot Ruitmodel kan houvast bieden voor het proces van besluitvorming, implementatie, uitvoering, monitoring en sturing. Gemeenten en Spaarne Werkt zijn verantwoordelijk voor het meenemen van de verschillende stakeholders. Zodra plannen zijn gemaakt moeten deze worden geïmplementeerd en uitgevoerd en op basis van doelstellingen, mijlpalen en ijkpunten vervolgens worden gemonitord en worden bijgestuurd waar nodig. Dat is een gezamenlijk proces van gemeenten en Spaarne Werkt dat verder vorm moet worden gegeven.

3.7 Sterke punten en verbeterpunten

Op basis van voorgaande analyse komen we tot een aantal sterke en verbeterpunten.

3.7.1 Sterke punten

- Spaarne Werkt heeft de werkinfrastructuur goed op orde. En heeft een relatief breed en gevarieerd aanbod beschikbaar voor de doelgroep.
- Het operationeel resultaat van het onderdeel Wsw van Spaarne Werkt ligt (iets) boven de benchmark.
- Het aantal mensen dat duurzaam aan de slag wordt geholpen, ligt boven het niveau van de benchmark.
- Er worden relatief veel mensen met een indicatie beschut werk aan de slag geholpen.
- Spaarne werkt wordt gezien als een veilige thuishaven en er is veel *goodwill* voor Spaarne Werkt.
- Voor de Wsw, beschut werk en re-integratietrajecten zijn duidelijke afspraken gemaakt over de omvang en de inhoud van de taken van Spaarne Werkt. Ook de verhouding tot de gemeenten is duidelijk. Afsproken is dat Spaarne Werkt toe moet bewegen naar een flexibele en wendbare organisatie, die goed kan inspelen op veranderende omstandigheden.
- Er zijn stappen gezet met het voornemen uit het MJK om garantiebanen bij het Participatiebedrijf in te zetten als instrument. Kandidaten werken daarbij voor een periode van maximaal twee keer zes maanden onder begeleiding van een jobcoach bij het Participatiebedrijf en worden klaargestoomd voor een plaatsing bij een reguliere werkgever.
- Er wordt actief gewerkt aan het steeds verder verbeteren van de samenwerking tussen de afdelingen Werk en Inkomen en Spaarne Werkt, gericht op een optimale ondersteuning van kandidaten.

3.7.2 Verbeterpunten

- Er ontbreekt een gemeenschappelijk beeld (gemeenten, bestuur, Spaarne Werkt) c.q. er is onduidelijkheid over wat moet worden verstaan onder een flexibele en wendbare organisatie en in het bijzonder wat daarvan de betekenis is voor het toekomstige dienstverleningspakket van Spaarne Werkt en de verschillende werksoorten. Het besef dat de organisatie moet veranderen en moet meebewegen met de eisen van de Participatiewet en de veranderende omvang en samenstelling van de doelgroep moet nog breed indalen.
- De rol en positie van Spaarne Werkt ten aanzien van de doelgroep van de garantiebanen is nu nog niet duidelijk. Er zijn na de afronding van de pilot forfaitaire LKS afspraken gemaakt dat mensen uit de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen aan de slag geholpen kunnen worden, waarvan de financiering plaatsvindt vanuit de middelen die voor re-integratie beschikbaar zijn gesteld. Onduidelijk is om hoeveel mensen in de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen, het gaat (er wordt nu uitgegaan van honderd), wat het mag kosten en wat dat betekent voor de afspraken die in het MJK over re-integratie zijn gemaakt.
- Ondanks het beeld van een veilige thuishaven en de goodwill die Spaarne Werkt heeft, is ook sprake van een imago-vraagstuk. Verschillende kandidaten voelen zich ondergewaardeerd als wordt voorgesteld om ze door te verwijzen naar Spaarne Werkt. Bovendien geven de gemeenten aan dat kandidaten de locatie als probleem ervaren.
- De lage instroom in trajecten kan enerzijds worden verklaard door de krappe arbeidsmarkt. Anderzijds is er nog een groep voormalig Wajong e/o Wsw, zonder indicatie beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen. Deze groep komt nu nauwelijks of niet aan de slag, maar is geholpen met een (tijdelijke) dienstbetrekking bij Spaarne Werkt, totdat uitstroom naar regulier werk wel mogelijk is. Op deze manier kunnen meer mensen dan nu aan de slag geholpen worden.
- Het aantal personen op de re-integratietrajecten blijft achter bij de verwachtingen. Er is sprake van overcapaciteit, waardoor de uitgaven per traject hoger zijn dan de landelijk gemiddelde kosten en het bedrag waarvan is uitgegaan bij de vaststelling van het MJK. De aantallen – door de instroom te verhogen - en de beschikbare middelen – door te herprioriteren - kunnen beter met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

3.8 Conclusies

Op basis van onze analyse trekken we de volgende conclusies:

- Het aantal bijstandsgerechtigden is in vergelijking met de referentiegemeenten relatief laag.
- De Spaarne Werkt-gemeenten hebben een relatief laag aantal mensen aan de slag met een loonkostensubsidie, maar het verschil met het landelijk gemiddelde wordt steeds kleiner.
- Het aantal mensen op een beschutte werkplek is relatief hoog.
- Het aantal Wsw'ers en het aantal mensen op een beschutte werkplek is conform de verwachte aantallen in het MJK. Het aantal trajecten blijft achter bij de aantallen in het MJK.
- Het operationeel resultaat van Spaarne Werkt (saldo van bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten) ligt op een hoger niveau dan gemiddeld. In financieel opzicht presteert Spaarne Werkt dus goed.
- De kosten van de re-integratie zijn relatief hoog. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat de organisatie conform het MJK is ingericht op 407 trajecten per jaar, maar dat het aantal doorverwijzingen achterblijft waardoor het gerealiseerde aantal trajecten gelijk is aan 270.
- Spaarne Werkt heeft een breed en divers aanbod van werksoorten. In financieel opzicht presteert een aantal werksoorten goed. Andere werksoorten presteren onder het niveau van de benchmark.

- In de uitvoeringspraktijk zijn er nog meer mogelijkheden om gezamenlijk kandidaten te vinden, onder andere door gezamenlijk op zoek te gaan naar kandidaten en mensen sneller door te verwijzen naar Spaarne Werkt en gezamenlijk te kijken naar wat de mogelijkheden zijn van mensen.
- Er is geen gedeeld beeld van hoe Spaarne Werkt er in de toekomst uit moet zien en wat dat betekent voor de verschillende werksoorten. Ook is de rol en positie van Spaarne Werkt ten aanzien van kandidaten met een arbeidsbeperking die in aanmerking komen voor een garantiebaan nog niet volledig duidelijk. Dat vraagt om een duidelijke, meer principiële keuze van het bestuur.

Scenario's voor de toekomst

De Participatiewet gaat gepaard met een geleidelijke verandering van de omvang en samenstelling van de doelgroep. Het beleid en de uitvoering moeten daarop worden afgestemd. Gemeenten moeten daarom strategische keuzes maken. De vraag is welke rol en positie het voormalige sw-bedrijf heeft in de toekomst. Er zijn verschillende scenario's mogelijk. Het in beeld brengen van de scenario's kan gemeenten helpen bij het maken van keuzes.

4.1 Uitgangspunten

Voor de verschillende scenario's hanteren we de volgende uitgangspunten:

- De huidige omstandigheden maken het noodzakelijk dat er een duidelijk en gedeeld perspectief komt voor Spaarne Werkt.
- In alle scenario's worden meer mensen bij reguliere werkgevers aan de slag geholpen. Dat leidt tot aanpassing van de fysieke infrastructuur van Spaarne Werkt.
- De huidige inrichting en positionering en de gemeentelijke verhoudingen veranderen niet.
- Spaarne Werkt opereert in een netwerk van: aanbieders van ondersteuning aan mensen die zich moeilijk kunnen redden in de samenleving, zorginstellingen, afdelingen werk en inkomen, andere partners van de afdelingen werk en inkomen en de wijkaanpak binnen gemeenten.
- Spaarne Werkt en de afdelingen W&I van de gemeenten werken samen op basis van partnerschap en spannen zich gezamenlijk in bij het realiseren van de doelstellingen.
- De aantallen en bedragen werken we uit voor het totaal van Spaarne Werkt.
- De daling van het kosten niveau in de afgesproken taakstelling waarbij de begroting van 2024 teruggaat naar het kostenniveau van 2022¹¹ wordt in alle scenario's gerealiseerd.

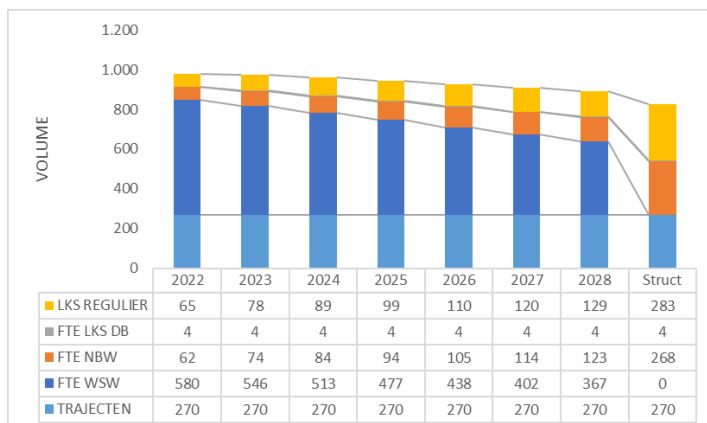
¹¹ Hierbij gaat het om de taakstelling personeelskosten niet-regeling gebonden (NRG) personeel. Deze taakstelling is opgelegd nadat bij de ontwerpbegroting 2024 het tekort te ver was opgelopen door de toename van de personeelskosten NRG. Het doel van de taakstelling is om de personeelskosten met € 1,4 miljoen terug te brengen. Deze taakstelling is in de begroting 2024 financieel verwerkt en daarna is de begroting 2024 goedgekeurd. De taakstelling om het aantal fte terug te brengen blijft staan.

4.2 Scenario 0. Huidige situatie

Scenario 0 beschrijft de huidige meerjarige situatie. Het beschrijft de ontwikkeling van het aantal kandidaten waarvoor Spaarne Werkt jaarlijks verantwoordelijk is conform de huidige meerjarenramingen in de begroting van Spaarne Werkt. Het beschrijft tevens de huidige, meerjarige kostenraming in de begroting van Spaarne Werkt. Dit scenario laat ook (nogmaals) duidelijk zien welke uitdagingen Spaarne Werkt in de toekomst tegenkomt als er niets zal veranderen. Dit scenario onderschrijft dus ook de noodzaak voor verandering.

4.2.1 Aantallen

De ontwikkeling van de aantallen staat in de volgende grafiek. Let op dat de laatste kolom de aantallen aangeeft in de structurele situatie (ongeveer vanaf 2048). Er zit dus twintig jaar verschil tussen de laatste en een na laatste kolom.



Toelichting:

- LKS-regulier: aantal personen dat door Spaarne Werkt wordt begeleid bij reguliere werkgevers. Het aantal wordt elk jaar groter, doordat steeds meer mensen met een arbeidsbeperking een beroep doen op ondersteuning. Mede op basis van de huidige aantallen gaan we ervan uit dat deze groep in de structurele situatie even groot is als het aantal beschutte werkplekken.
- Fte LKS DB¹²: aantal fte met een arbeidsbeperking, zonder indicatie 'bescht', dat een dienstbetrekking heeft bij Spaarne Werkt. Momenteel is de groep nog klein en groeit beperkt. ¹³
- Fte NBW: betreft het aantal fte op een nieuw beschutte werkplek. Deze groep zal in de komende jaren in omvang toenemen. We gaan ervan uit dat het aantal in de structurele situatie gelijk is aan de verwachte taakstelling.
- Fte Wsw: de omvang van deze groep neemt jaarlijks af naar nul in de structurele situatie.

¹² In het MJK wordt deze groep aangeduid als de doelgroep van de banenafpraak. De doelgroep van de banenafpraak staat of kan worden ingeschreven in het doelgroepregister. Wij gebruiken de term doelgroep banenafpraak bij voorkeur niet, omdat het de suggestie kan wekken dat mensen eerst een inschrijving moeten hebben in het doelgroepregister voordat zij geholpen worden met een baan. Het risico bestaat dan dat mensen die (nog) niet staan ingeschreven in het doelgroepregister buiten beeld blijven en niet de hulp krijgen die ze nodig hebben.

¹³ Het jaarlijkse aantal is klein. Daardoor is het aantal nauwelijks zichtbaar in de grafiek. De sw gaat in de meerjarenbegroting nu nog uit van een beperkt aantal. Nadere afspraken zijn nodig om meer inzicht te krijgen in de aantallen en de verwachte kosten.

- Trajecten: betreft het aantal jaarlijkse plekken voor re-integratie. In 2022 ging het om 270 plekken¹⁴. We gaan er in scenario nul van uit dat dat aantal jaarlijks gelijk blijft. Eerder zagen we al dat het aantal mensen met een traject achterblijft bij het verwachte aantal in het MJK. In het MJK werd uitgegaan van structureel 403 trajecten per jaar.

We zien nu dus een situatie waarbij de organisatie is ingericht op basis van een groter aantal trajecten dan nu wordt gerealiseerd. Het benodigde aantal werkplekken (voor met name Wsw'ers en beschut) wordt elk jaar minder. Er zullen jaarlijks wel steeds meer mensen begeleid worden bij reguliere werkgevers. We merken daarbij op dat er geen plan is voor hoe enerzijds de krimp van het aantal mensen dat intern aan de slag is en de groei van het aantal mensen met begeleiding wordt gerealiseerd. Wat zijn de gevolgen voor de werksoorten? Worden alle werksoorten kleiner? Of krimpt de ene werksoort meer dan de andere werksoort? Of komen er misschien wel werksoorten bij, terwijl andere worden opgeheven?

4.2.2 Kosten

De totale kostenraming voor de programma's Werk en Re-integratie bij Spaarne Werkt ziet er als volgt uit.¹⁵

x €1.000,-	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Scenario 0.0	22.355	25.132	23.042	22.337	20.657	19.668

Voor 2022 presenteren we de gerealiseerde kosten van de programma's Werk en Re-integratie. Voor 2023 presenteren we de begrote kosten. Voor de jaren daarna presenteren we de in de meerjarenbegroting van Spaarne Werkt opgenomen kosten op basis van de prijzen van 2023. In 2023 gaan de kosten sterk omhoog. In 2024 gaan deze sterk omlaag. Dat heeft te maken met de extra toegezegde middelen voor 2023 en de financiële taakstelling die geldt vanaf 2024.

In 2023 zijn maatregelen genomen die leiden tot lagere kosten. De formatie van staf- en leidinggevend personeel is bevroren. Inhuur en in het bijzonder formatie van werksoorten waar Spaarne Werkt regulier personeel voor inhuurt wordt teruggedrongen. Verdere besparingsmogelijkheden worden door Spaarne Werkt onderzocht.

4.2.3 Gelijke kostprijzen

De vraag is of gemeenten in de huidige begroting per voorziening meerjarig min of meer dezelfde prijs betalen. We gingen na hoe het financieel beeld eruit ziet als voor de verschillende voorzieningen elk jaar een gelijke kostprijs wordt gehanteerd (afgezien van inflatie en exogene factoren, zoals het verdwijnen van de LIV). In die situatie blijft het operationeel resultaat van beschut werk elk jaar gelijk en de kosten van één re-integratietraject zijn in de structurele situatie gelijk aan de huidige kosten van re-integratie. Gegeven de afspraken die door het bestuur zijn gemaakt, beschouwen we 2023 als uitzonderlijk jaar. De kostprijzen die wij hanteren in de jaren 2024 zijn gelijk aan de kostprijzen in 2022 met een opslag voor inflatie. Daarnaast houden we apart rekening met de kosten van de krimp van de fysieke infrastructuur. Eerder onderzoek van Cedris liet zien dat bij krimp rekening moet worden gehouden met circa € 32.000,- per werkplek waarmee de organisatie kleiner wordt.

¹⁴ Let op dat het bij het aantal plekken niet gaat om het totaal aantal personen op een traject in een jaar. In één jaar kunnen meerdere personen op één plek komen. Het aantal personen op een plek per jaar is afhankelijk van de gemiddelde trajectduur.

¹⁵ De kosten bestaan uit de loonkosten van de doelgroepen, de loonkosten van reguliere medewerkers en overige bedrijfskosten, gesaldeerd met de netto toegevoegde waarde die door Spaarne Werkt wordt gerealiseerd. De loonkosten van de nieuwe doelgroep zijn gelijk aan de bruto loonkosten minus de door Spaarne Werkt ontvangen loonkostensubsidies.

x€1.000,-	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
Huidige MJB	22.355	25.132	23.042	22.337	20.657	19.668	18.664	9.108
Gelijke kostprijzen	22.355	25.132	22.607	22.101	21.093	20.003	18.982	9.263
Vershil	0	0	435	235	-435	-335	-318	-155

De begrotingen in 2022 en 2023 zijn aan elkaar gelijk. In de jaren daarna ontstaan verschillen. We zien dat in 2024 een hogere begroting wordt gehanteerd dan als zou worden uitgegaan van dezelfde kostprijzen als in 2022 (in prijzen van 2023). Vanaf 2026 zien we echter een omslag. De vastgestelde meerjarenbegroting is jaarlijks lager dan de kosten berekend op basis van de kostprijzen in 2022. De verschillen zijn echter beperkt (enkele procentpunten). Met andere woorden, bij het hanteren van jaarlijkse gelijke kostprijzen wordt min of meer een gelijke meerjarenbegroting gerealiseerd als bij de huidige ramingssystematiek. Gemeenten betalen meerjarig dus impliciet gelijke prijzen voor de diensten die ze afnemen van Spaarne Werkt. Zoals eerder aangegeven, zitten de meerkosten in 2023 niet in de meerjarenbegroting vanaf 2024.

Het realiseren van dezelfde kostprijzen voor de werksoorten als in 2022 is een uitdaging. Het aantal plekken wordt minder (minder schaalvoordeel), er moeten telkens veranderingen worden doorgevoerd (waarmee we in onze berekeningen rekening hebben gehouden) en er moet in aanmerking worden genomen dat de toegevoegde waarde van de groep Wsw'ers op termijn minder wordt als gevolg van de vergrijzing en doordat de jongere Wsw'ers gemiddeld een lagere loonwaarde hebben dan de oudere Wsw'ers (door aanscherping van de indicatiecriteria in 1998).

4.2.4 Kortom

Het nulscenario beschrijft de huidige situatie en de huidige meerjarenbegroting. Hierna onderzoeken we alternatieve scenario's. Als we de kosten van de alternatieve scenario's vergelijken met de kosten in het nulscenario, gaan we voor wat betreft het nulscenario uit van de huidige, vastgestelde, meerjarenbegroting. Zoals we lieten zien corresponderen de bedragen in de meerjarenbegroting min of meer met de bedragen die worden berekend als wordt uitgegaan van jaarlijks gelijke kostprijzen (per eenheid voorziening).

Op dit moment is er geen gedeeld beeld over wat een flexibele en wendbare organisatie is en wat dat betekent voor de verschillende werksoorten. Zolang er geen duidelijke, gedeelde koers en meerjarig perspectief is, zullen er in de praktijk telkens knelpunten ontstaan die vragen om ad-hoc oplossingen. De vraagstukken die ontstonden rond de begroting voor 2024 en de daaropvolgende taakstelling zijn hiervan een voorbeeld. Kortom, voor een gezonde bedrijfsvoering en onderling vertrouwen en harmonie is een duidelijk perspectief nodig, met duidelijke meerjarige afspraken die telkens worden gemonitord en waarbij bijsturing plaatsvindt indien nodig. Hiervoor gaven we al aan wat de kritische succesfactoren zijn voor een goedlopende transitie.

4.3 Scenario 1. Kostenmaatregelen

In scenario 1 staat kostenreductie centraal, terwijl de aanpak en werkwijze zoveel mogelijk in lijn blijven met de voorgenomen aanpak en werkwijze. In scenario 1 houden we de aantallen meerjarig gelijk. Er worden wel maatregelen genomen gericht op kostenreductie. We nemen zowel maatregelen bij de werksoorten als maatregelen bij de re-integratie. We grijpen vooral in op werksoorten waar het operationeel resultaat achterblijft bij de benchmark. De maatregelen tellen op tot in totaal € 1.075,- per fte. Het besparingspotentieel baseren we op de benchmarkgegevens.

De opdrachtgever heeft ons gevraagd een concrete set maatregelen te benoemen, gegeven de huidige structuur, die het financiële resultaat kunnen verbeteren. Uiteraard zijn er bij elk van de gekozen maatregelen afwegingen te maken of het financiële effect opweegt tegen de andere consequenties.

Voor het realiseren van een besparing van € 1.075,- per fte kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende maatregelen:

- De werksoort 'techniek' wordt (bijvoorbeeld) in drie jaar afgebouwd. Medewerkers stappen over naar de werksoort 'beschut'. Besparing: € 450,- per fte doelgroep. Het gaat om in totaal veertig medewerkers (fte's) vanuit de doelgroep die worden overgeplaatst naar de werksoort 'beschut'. De sector 'techniek' is één van de drie regionale focussectoren in de regionale arbeidsmarktagenda. Mocht Spaarne Werkt daarom 'techniek' niet willen afbouwen, dan kan Spaarne Werkt proberen dezelfde besparing te realiseren door deze werksoort op een andere manier in te richten.
- Het aantal reguliere medewerkers bij de werksoort 'schoonmaak' wordt omlaag gebracht en waar mogelijk kunnen de vrijgekomen plaatsen worden ingevuld door nieuwe mensen vanuit de doelgroep. Besparing € 100,- per fte per jaar.
- Het aantal reguliere medewerkers bij de werksoort 'kringloop en textiel' wordt omlaag gebracht en waar mogelijk kunnen de vrijgekomen plaatsen worden ingevuld door nieuwe mensen vanuit de doelgroep. De besparing is € 75,- per fte per jaar.
- Het aantal reguliere medewerkers bij de werksoorten 'post' en 'grafisch' wordt omlaag gebracht en waar mogelijk kunnen de vrijgekomen plaatsen worden ingevuld door nieuwe mensen vanuit de doelgroep. De besparing is € 250,- per fte per jaar.
- De vrije ruimte in gebouwen wordt verhuurd. De verwachte besparing is € 200,- per fte per jaar.
- Voorts kan gedacht worden aan het op zoek gaan naar andere werksoorten of het ombouwen van huidige werksoorten naar werksoorten met een hoger operationeel resultaat. Deze optie is alleen mogelijk als er een meer stabiele omgeving voor de sw ontstaat, waarbij meer zekerheid bestaat over het aantal en het profiel van de kandidaten en over de beschikbare middelen. Op basis daarvan kan gezocht worden naar meer passende werksoorten met bijbehorende operationeel resultaat. In het huidige scenario (scenario 0 en 1) zien wij alleen de optie van beheerste krimp als reëel.

Op het terrein van de re-integratie gaan de kosten per traject naar het niveau waarmee rekening is gehouden in het MJK. In 2022 bedroegen de kosten € 9.674,- per ontwikkelplek. De kosten gaan omlaag naar € 6.418,- per plek per jaar vanaf 2026. De kostprijs van een ontwikkelplek blijft daarmee hoger dan in de benchmark.

De ontwikkeling van de aantallen is gelijk aan de aantallen in scenario 0, aangezien er alleen sprake is van een reductie van het aantal fte 'regulier personeel' en niet van het aantal fte 'doelgroep'. Zodoende is in dit scenario geen grafiek opgenomen met de aantallen.

In de volgende tabel brengen we meerjarig de kosten van dit scenario en de kosten van het nul-scenario in beeld.

x€1.000,-	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct.
Scenario 0.0	22.355	25.132	23.042	22.337	20.657	19.668	18.664	9.108
Scenario 1	22.355	25.132	21.948	20.949	19.470	18.407	17.410	7.897
<i>Vershil</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1.094</i>	<i>1.387</i>	<i>1.187</i>	<i>1.261</i>	<i>1.253</i>	<i>1.211</i>

De maatregelen leiden tot een besparing van € 1,094 miljoen in 2024 en € 1,211 miljoen structureel. Daarvoor zijn stevige ingrepen nodig en er is een risico dat de besparingen niet worden gerealiseerd.

Het afbouwen van de werksoort 'techniek' leidt tot een forse besparing, maar 'techniek' voegt ook waarde toe aan de variatie in de werksoorten en de mogelijkheid voor mensen om zich te ontwikkelen. Het werkaanbod bij Spaarne Werkt kan door deze maatregel leiden tot verschraling. De ambitie kan ook naar beneden worden bijgesteld, bijvoorbeeld door in te zetten op een verlaging van de kosten en/of het verhogen van de toegevoegde waarde van deze werksoort. De werksoort 'techniek' kan mogelijk ook kansen bieden, bijvoorbeeld door op specifieke niches te focussen of samen met een klant de werksoort te exploiteren, maar de besparingen zijn in dat geval mogelijk minder hoog dan wanneer gekozen wordt voor afbouw.

De risico's hebben te maken met de reguliere medewerkers bij de werksoorten 'schoonmaak' en 'kringloop & textiel' en de span of control bij de werksoorten 'post' en 'grafisch'. Als hierin wordt gesneden, kan dat negatieve gevolgen hebben voor de toegevoegde waarde. Concreet betekent dit dat het risico bestaat dat door reguliere krachten bij de afdeling weg te halen, de productiviteit (van de doelgroep medewerkers) kan dalen. Dergelijke maatregelen vragen derhalve om duidelijke doelstellingen en strakke sturing.

Naast het realiseren van deze besparingen blijft de noodzaak bestaan om de vaste infrastructuur in totaliteit te laten krimpen. Evenals in het nulscenario gaat het aantal dienstbetrekking bij Spaarne Werkt omlaag van 646 ultimo 2022 naar circa 272 in de structurele situatie. Dat betekent dat beide veranderingen (kostenreductie en noodzakelijke krimp van de vaste infrastructuur) tegelijk gerealiseerd moeten worden.

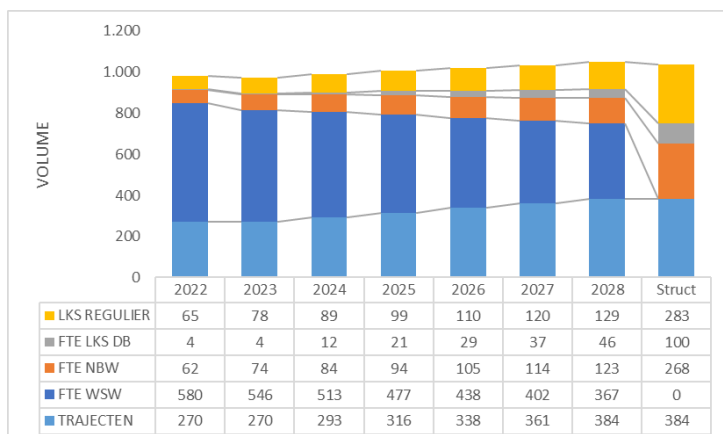
Tot slot merken we op dat het zonder meer verlagen van het budget voor re-integratie impact kan hebben op de mate van ondersteuning en de mate van uitstroom naar werk. Een dergelijke maatregel moet gepaard gaan met een heroriëntatie op de huidige aanpak en de ontwikkeling van een nieuwe, efficiëntere aanpak, die leidt tot hetzelfde resultaat.

4.4 Scenario 2. Actieve ondersteuning voor mensen die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen

Er is een groep mensen anders dan de groep 'beschut', die loonvormende arbeid kan verrichten, maar (nog) niet aan de slag komt bij reguliere werkgevers. Deze mensen kunnen vaak wel aan de slag worden geholpen binnen de werkinfrastructuur van het voormalige sw-bedrijf. Maar uit het landelijk onderzoek naar de sociaal ontwikkelbedrijven dat door Berenschot werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW, VNG en Cedris, blijkt dat ze vaak nog aan de kant staan.

4.4.1 Aantallen

In scenario 2 wordt het belang onderkend van de vaste, eigen werksoorten voor een deel van de doelgroep. In scenario 2 komt een groeiend aantal plekken beschikbaar voor de groep (anders dan 'beschut') die het niet lukt om binnen achttien maanden bij een reguliere werkgever aan de slag te komen. Dat betekent dat mensen tot de doelgroep van Spaarne Werkt gaan behoren – anders dan de doelgroep beschut – die het niet lukt om binnen achttien maanden uit te stromen naar werk, maar wel geholpen zijn met een tijdelijke dienstbetrekking bij Spaarne Werkt. De meerjarige omvang van de doelgroep schatten wij als volgt in (zie volgende figuur). Daarbij baseren wij ons op de inschattingen van Spaarne Werkt en gemeenten van wat het potentieel is aan kandidaten dat op de verschillende manieren aan de slag wordt geholpen.



Ten opzichte van de vorige scenario's (waarin de aantallen telkens meerjarig gelijk waren) verandert een aantal zaken:

- LKS regulier: in dit scenario verandert het aantal personen dat bij reguliere werkgevers met begeleiding aan de slag kan niet.
- Fte LKS DB: het aantal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, anders dan de groep 'beschut' die tijdelijk in dienst komt bij Spaarne Werkt, neemt in deze variant toe. Uitgangspunt is dat mensen een tijdelijk contract krijgen van maximaal twee maal zes maanden. Op basis van de inschattingen van Spaarne Werkt en de gemeenten gaan we ervan uit dat de groep in de structurele situatie toegroeit naar 100 fte. Het aantal fte in een dienstbetrekking groeit met 8 tot 9 fte per jaar. Het gaat om de nieuwe instroom in de Participatiewet, waaronder jongeren die de arbeidsmarkt betreden. Het kan ook gaan om mensen vanuit het zittend bestand in de Participatiewet. Het gaat om zowel mensen met (de zogenoemde nuggers) als mensen zonder bijstandsuitkering.
- Fte NBW: we veronderstellen dat het aantal beschutte werkplekken gelijk is aan de aantallen in de vorige scenario's.
- Fte Wsw: dit aantal is eveneens gelijk aan het aantal in de vorige scenario's.
- Trajecten: het aantal trajecten gaat in dit scenario omhoog, omdat naast beschut werk en uitstroom naar regulier werk, een groep geholpen gaat worden die na een tijdelijk dienstverband bij reguliere werkgevers aan de slag kan.

Kortom, de totale doelgroep bij Spaarne Werkt wordt groter. Er wordt een groter aantal mensen doorverwezen door de gemeenten en er worden meer mensen aan de slag geholpen binnen de werkinfrastructuur van Spaarne Werkt. Dat laat onverlet dat het totaal aantal dienstbetrekkingen bij Spaarne Werkt omlaag gaat. Het aantal van 646 in 2022 gaat in dit scenario omlaag naar 368 (268 beschut + 100 LKS-dienstbetrekkingen) in de structurele situatie. In de vorige scenario's ging het aantal dienstbetrekkingen nog omlaag naar 272 dienstbetrekkingen.

4.4.2 Kosten

De kosten van scenario 2 laten we zien in de volgende tabel. We gaan er in dit scenario van uit dat dezelfde kostenbesparingsmaatregelen worden doorgevoerd als in scenario 1, met uitzondering van de afbouw van de werksoort 'techniek'. Het operationeel resultaat wordt daardoor niet met € 1.075,- per fte verbeterd, maar met € 625,- per fte.

×€1.000,-	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct.
Scenario 0	22.355	25.132	23.042	22.337	20.657	19.668	18.664	9.108
Scenario 2	22.355	25.132	21.597	21.424	20.223	19.407	18.658	10.039
Vershil	0	0	1.444	913	434	261	6	-931

We zien dat de kosten tot en met 2028 lager zijn dan de kosten in scenario 0. Na 2028 zien we echter een omslag. De kosten van scenario 2 worden hoger dan de kosten van scenario 0. Op de langere termijn neemt het verschil toe tot € 931.000,- per jaar. De hogere totale kosten worden vooral veroorzaakt doordat er een grotere groep een dienstbetrekking krijgt bij Spaarne Werkt.

Daarnaast gaan de totale kosten omlaag, omdat het aantal dienstbetrekkingen bij Spaarne Werkt minder daalt dan in de vorige scenario's. De kosten voor het afbouwen van de organisatie zijn daardoor lager dan in de vorige varianten. Een vuistregel is dat de kosten van het afbouwen van de organisatie met 1 fte gelijk zijn aan een jaarsalaris van één Wsw'er. In scenario 2 is echter niet alleen sprake van afbouw, maar ook van ombouw. De (eventueel) extra kosten van ombouw laten zich nu niet inschatten. Deze kunnen pas worden ingeschat in een volgende fase als nadere keuzes worden gemaakt over de huidige en toekomstige werksoorten.

Verder moet er in dit scenario rekening mee worden gehouden dat er uitkeringen worden bespaard en dat er sprake is van bredere maatschappelijke baten. Het kwantificeren van deze effecten is lastig. Ten aanzien van de bespaarde uitkering treedt een breed scala van effecten op, zoals de doorwerking in het BUIG-budget en verdringingseffecten, waardoor het begrotingseffect niet (goed) kan worden ingeschat. Ten aanzien van de brede(re) maatschappelijke baten berekendend het SCP en het CPB dat rekening gehouden moet worden met een besparing van circa € 5.000,- per kandidaat die aan de slag is geholpen en waarvan de uitkering vervalt.

Het realiseren van de kostenstructuur in dit scenario blijft evenals in de vorige scenario's een uitdaging. De argumenten bij scenario 1 blijven van kracht. Echter, de eigen werkinfrastructuur krimpt minder sterk dan in de scenario's hiervoor. Maar, de werksoorten moeten voor wat betreft de groep anders dan beschut meer gericht worden op door- en uitstroom. De uitdaging in scenario 2 is meer gericht op de transitie, terwijl die in scenario 1 meer gericht is op de krimp.

De kosten van scenario 2 zijn hoger dan de kosten van de andere scenario's. De hogere kosten worden vooral verklaard door het aan de slag helpen van de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen,. Daarnaast vinden in deze variant bij Spaarne Werkt ook meer re-integratieactiviteiten plaats om betrokkenen te ontwikkelen en geplaatst te krijgen op de betreffende werkplekken voor de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen,. Ten opzichte van de andere scenario's worden er in dit scenario meer mensen aan de slag geholpen. Enerzijds op de extra werkplekken, die in deze variant bij Spaarne Werkt worden ingericht, en anderzijds doordat er meer mensen bij reguliere werkgevers aan de slag worden geholpen, nadat zij een ontwikkeltraject hebben doorlopen en werkervaring hebben opgedaan bij Spaarne Werkt.

Kortom, scenario 2, waarbij de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen, aan de slag wordt geholpen binnen de werkinfrastructuur van Spaarne Werkt, is binnen de huidige meerjarenperiode (tot en met 2028) financieel haalbaar binnen de afgesproken kaders. Dat vraagt om verschillende maatregelen waarbij de kosten omlaag worden gebracht en om (gedeeltelijke) omvorming van de werksoorten, zodat deze een (tijdelijke) plek bieden aan de mensen zonder indicatie beschut, die (nog) niet aan de slag komen bij reguliere werkgevers.

4.5 Scenario 3. Maximaal naar buiten

In dit scenario wordt er maximaal op gestuurd om mensen zoveel mogelijk aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers en wordt de eigen werkinfrastructuur tot een zo minimaal mogelijke omvang beperkt. Voor de doelgroep 'beschut' evenals de klassieke groep Wsw'ers wordt er eveneens op gestuurd om hen zoveel mogelijk aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers. Hoewel meer mensen geholpen worden, beperkt de re-integratie zich (inhoudelijk) tot het minimaal

noodzakelijke. Er komen geen andere mensen in aanmerking voor een dienstbetrekking bij Spaarne Werkt anders dan de klassieke groep Wsw'ers en de doelgroep 'beschut werk'.

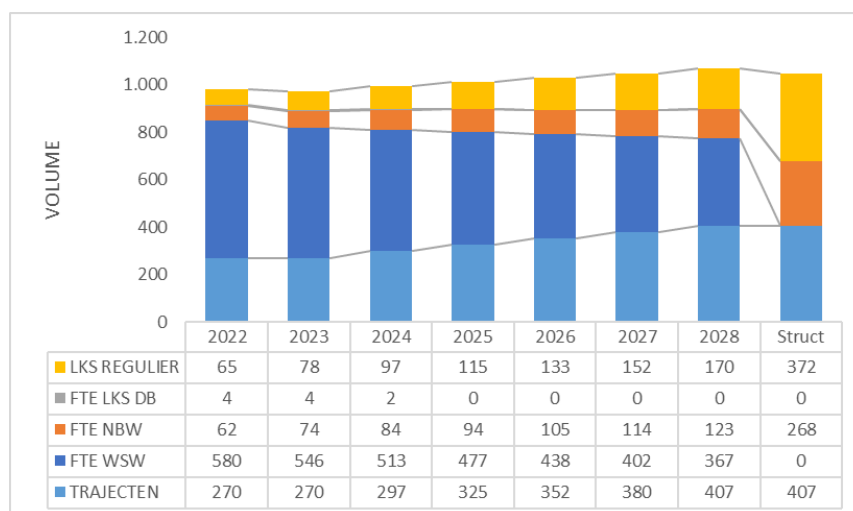
Een belangrijk verschil met scenario 2 is dat er in scenario 2 actief een eigen werkinfrastructuur in stand gehouden wordt met als doel om mensen binnen de eigen werkinfrastructuur te ontwikkelen en om een vangnet te hebben als mensen uitvallen bij reguliere werkgevers. Dat stelt eisen aan de aard en de omvang van het aantal werkplekken. Spaarne Werkt heeft altijd eigen werkplekken beschikbaar. De huidige werk-infrastructuur wordt verkleind (vanwege de krimp van het aantal kandidaten) en deels omgebouwd om te kunnen voldoen aan de eisen van doelgroepen Wsw, 'nieuw beschut' en de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen,.

In scenario 3 is het uitgangspunt dat er geen eigen werkinfrastructuur is en dat mensen bij reguliere werkgevers geplaatst en ontwikkeld worden. Indien voor dit scenario gekozen wordt, worden de bestaande en nieuwe medewerkers zoveel en zo snel mogelijk geplaatst bij reguliere werkgevers. De werk-infrastructuur wordt grotendeels afgebouwd. Dat laat onverlet dat voor de mensen uit de doelgroep 'nieuw beschut' en de Wsw waarvoor het niet lukt om hen aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers, er eigen werkplekken nodig blijven. Het gaat dan om eenvoudig werk waarvoor Spaarne Werkt beperkt ondernemersrisico loopt.

Voor beide scenario's geldt dat een deel van de mensen begeleidt wordt door een jobcoach. Voor een ander deel geldt, dat als een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever (nog) niet mogelijk is, zij op detachingsbasis bij reguliere werkgevers aan de slag gaan. De groep die met begeleiding of op detachingsbasis aan de slag is bij reguliere werkgevers zal in scenario 3 groter zijn dan in scenario 2.

4.5.1 Aantallen

Meerjarig gaan we uit van de volgende aantallen.



Toelichting:

- LKS regulier: deze groep is groter dan in de vorige scenario's en gaat van 283 naar 372 per jaar in dit scenario. Er wordt op gestuurd om zoveel mogelijk mensen met een beperkte loonwaarde bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen. Wij schatten op basis van de ramingen van het ministerie van SZW en op basis van de realisaties in andere regio's, in dat deze aantallen via Spaarne Werkt gerealiseerd moeten kunnen worden. Het totaal aantal personen met begeleiding bij reguliere werkgevers en het totaal aantal mensen op een beschutte werkplek is even groot als het huidige aantal Wsw'ers plus het aantal beschutte werkplekken.

- Fte LKS DB: het aantal dienstbetrekkingen van de groep anders dan beschut, gaat in dit scenario naar nul.
- Fte NBW: het aantal beschutte werkplekken blijft gelijk aan het aantal beschutte werkplekken in de vorige scenario's.
- Fte Wsw: het aantal Wsw'ers verandert niet.
- Trajecten: Om de hogere aantallen LKS-regulier (zie hiervoor) te realiseren gaat het aantal trajecten evenals het aantal doorverwijzingen vanuit de gemeenten, omhoog. We gaan vanaf 2028 structureel uit van het aantal trajecten waarmee rekening werd gehouden in het MJK.

Kortom, in scenario 3 gaat het aantal mensen omhoog dat met begeleiding vanuit Spaarne Werkt bij reguliere werkgevers aan de slag is. Tevens gaat het aantal trajecten omhoog naar het aantal in het MJK. Het aantal beschutte werkplekken blijft gelijk.

4.5.2 Kosten

We gaan er in deze variant van uit dat dezelfde maatregelen worden genomen als in scenario 1 'het maatregelen-scenario'. De kosten per ontwikkelplek gaan nog verder omlaag, onder andere door te kiezen voor een meer gestandaardiseerde aanpak en groepsaanpak. We gaan uit van € 4.000,- per plek per jaar en komen daarmee onder het bedrag in de benchmark. Gegeven onze ervaringen in andere gemeenten en regio's is het mogelijk om de taken voor deze kosten uit te voeren.

x€1.000,-	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct.
Scenario 0.0	22.355	25.132	23.042	22.337	20.657	19.668	18.664	9.108
Scenario 3	22.355	25.132	22.079	20.957	19.202	18.290	17.444	8.152
<i>Vershil</i>	0	0	963	1.379	1.455	1.378	1.220	957

Dit scenario vraagt om een reorganisatie van Spaarne Werkt. De werk-infrastructuur wordt grotendeels afgebouwd. De focus komt vrijwel geheel te liggen op reguliere werkgevers. Kostenreductie is mogelijk doordat sterk geleund wordt op werk bij reguliere werkgevers.

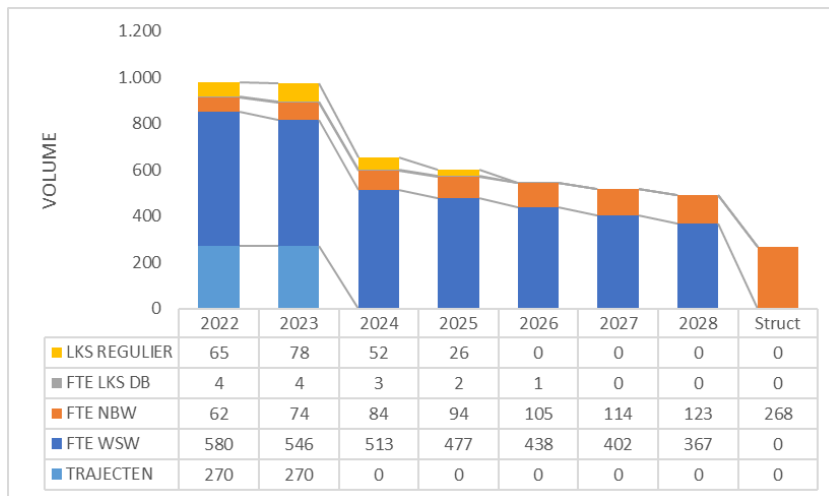
Feitelijk komt deze aanpak overeen met de uitvoering van de Participatiewet zoals die is voorzien door het ministerie van SZW. Er komen meer mensen met een beperking aan het werk bij reguliere werkgevers dan in scenario 2 (372 in plaats van 283). Echter, in scenario 2 gaan er in totaal meer mensen aan het werk dan in scenario 3 (774 respectievelijk 640). Er komen in scenario 2 meer mensen in dienst bij Spaarne Werkt dan in scenario 3.

4.6 Scenario 4. Bedrijf voor beschut werk

In deze variant wordt Spaarne Werkt omgevormd naar een bedrijf voor beschut werk. Dat betekent dat Spaarne Werkt wordt omgevormd van een werkvoorzieningsschap voor de groep Wsw'ers naar een werkvoorzieningsschap voor de doelgroep nieuw beschut. De focus komt dus te liggen op het realiseren van beschut werk. Spaarne Werkt richt zich alleen nog op de Wsw en nieuw beschut werk en niet meer op re-integratie.

4.6.1 Aantallen

Deze keuze heeft het volgende effect voor de meerjarige aantallen.



Toelichting:

- LKS-regulier: het huidige aantal wordt stapsgewijs afgebouwd naar nul. Het gevolg is dat gemeenten zelf oplossingen moeten vinden voor de begeleiding van deze groep.
- Fte LKS DB: het aantal dienstbetrekkingen voor mensen anders dan de doelgroep beschut, gaat eveneens naar nul.
- Fte NBW: de meerjarenreeks voor beschut werk, is gelijk aan de meerjarenreeks in de andere scenario's.
- Fte Wsw: deze reeks is eveneens gelijk aan de reeksen hiervoor.
- Trajecten: in 2024 stopt Spaarne Werkt in dit scenario met het aanbieden van trajecten. Gemeenten moeten zelf oplossingen vinden voor de re-integratie van de betreffende doelgroep.

4.6.2 Kosten

De kosten staan in de volgende tabel.

x€1.000,-	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct.
Scenario 0.0	22.355	25.132	23.042	22.337	20.657	19.668	18.664	9.108
Scenario 4	22.355	25.132	19.682	18.999	17.808	16.661	15.565	5.143
Verschil	0	0	3.360	3.337	2.849	3.007	3.099	3.965

We zien dat de kosten van Spaarne Werkt flink lager zijn dan in de vorige scenario's. Dat komt doordat er bij Spaarne Werkt minder taken worden uitgevoerd. In deze variant worden er geen taken meer uitgevoerd voor mensen met een beperking anders dan de doelgroep 'beschut' en voert Spaarne Werkt geen re-integratie meer uit. Let op dat de kosten bij Spaarne Werkt weliswaar omlaag gaan, maar elders ontstaan meer kosten, omdat de taken door de gemeenten verplaatst zullen moeten worden naar andere organisaties. Voor de gemeenten verdwijnen de kosten niet. Ze worden mogelijk wel anders (hoger of lager). Voorts gaan we ervan uit dat het Spaarne Werkt in deze situatie niet zal lukken om het operationeel resultaat te verbeteren.

Spaarne Werkt moet als organisatie krimpen. Werksoorten worden kleiner en sommige werksoorten moeten mogelijk volledig worden afgebouwd. Het aantal medewerkers gaat omlaag evenals de fysieke infrastructuur. Het werk moet gedaan worden met een zwakkere doelgroep dan nu. De uitdaging is om deze krimp te realiseren met een gemiddeld steeds zwakkere doelgroep en tegelijkertijd het operationeel resultaat niet te veel te laten verslechteren.

Een voordeel van deze variant is dat Spaarne Werkt zich sterk kan focussen op het werk zelf. Feitelijk is het een klassiek sw-bedrijf voor een wat zwakkere groep mensen. Een nadeel is dat de infrastructuur nog maar beperkt beschikbaar is voor arbeidsontwikkeling en dergelijke.

4.7 Beschikbare middelen voor gemeenten

Gemeenten krijgen geld van de rijksoverheid voor de uitvoering van de Participatiewet. Er zijn drie geldstromen:

- BUIG-budget: middelen voor het betalen van de uitkeringen en de loonkostensubsidies.
- Integratie-uitkering Participatie: budget voor de Wsw en middelen voor begeleiding van de doelgroep 'nieuw beschut werk'.
- Algemene uitkering in het gemeentefonds: in de algemene uitkering zit het cluster Participatie. Daarin zitten middelen voor de uitvoering, minimabeleid, re-integratie en begeleiding van mensen bij reguliere werkgevers.

We hebben per scenario berekend welke budgetten aan de taken van Spaarne Werkt kunnen worden toegerekend. Het blijkt dat de meerjarig berekende kosten voor de deelnemende gemeenten lager zijn dan de middelen die vanuit het rijk beschikbaar zijn. Met andere woorden, gemeenten beschikken over de middelen om de verschillende scenario's te realiseren. Echter, de middelen voor de Participatiewet zijn vrij besteedbaar. Dat betekent dat deze middelen mogelijk al belegd zijn en niet per se beschikbaar zijn voor het uitvoeren van de verschillende scenario's. Met andere woorden als gekozen wordt voor een scenario waarvan de kosten meerjarig hoger zijn dan het nulscenario, dan vraagt dat om bredere herprioritering.

4.8 Beoordelingscriteria

Op basis van de doelstellingen van de Participatiewet, in het bijzonder om zoveel mogelijk mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt, zo regulier mogelijk aan de slag te helpen, en de wensen van de gemeenten die wij spraken komen wij tot de volgende criteria voor de beoordeling van de verschillende scenario's.

1. Totaal aantal mensen duurzaam aan de slag: betreft het aantal mensen dat in de verschillende scenario's duurzaam aan de slag¹⁶ wordt geholpen. Hoe meer mensen duurzaam aan de slag worden geholpen, hoe hoger het scenario wordt gewaardeerd.
2. Totaal aantal mensen regulier aan de slag: betreft de mate waarin mensen regulier aan de slag worden geholpen. Zo regulier mogelijk betekent met zo min mogelijk ondersteuning vanuit Spaarne Werkt dan wel de gemeenten. Scenario's worden hoger gewaardeerd naarmate meer mensen zo regulier mogelijk aan de slag worden geholpen.
3. Scope-voordelen: betreft de mate waarin de werkinfrastructuur die primair gericht is op werk voor mensen die elders (nog) niet aan de slag komen, leidt tot het efficiënt kunnen realiseren van andere voorzieningen, zoals mensen snel of per direct kunnen plaatsen, opzetten en inrichten van passende leerwerktrajecten als opstap naar regulier werk, het kunnen realiseren van diversiteit in het werkaanbod en als vangnet voor als mensen die het bij reguliere werkgevers niet redden.
4. Doelmatigheid: bij de doelmatigheid gaat het om de (netto!)kosten die moeten worden gemaakt om de doelen te realiseren.
5. Budgettaire inpasbaarheid: gaat over de mate waarin de scenario's betaalbaar zijn voor de gemeente. De betaalbaarheid zetten we af tegen (a) de reeds op de begroting voor Spaarne Werkt gereserveerde gelden en (b) de middelen die vanuit de rijksoverheid beschikbaar worden gesteld vanwege de Participatiewet.

¹⁶ Zie voor wat betreft duurzaamheid, de definitie hiervoor.

6. Beheersbaarheid: het gaat hier om de mogelijke sturing op de organisatie en het te bereiken resultaat. Bij een goede beheersbaarheid is het uiteindelijke doel relatief eenvoudig te bereiken en is er naar verwachting weinig bijsturing nodig. Bij een lastige beheersbaarheid is het einddoel minder gemakkelijk bereikbaar en is bijsturing, om het doel toch te bereiken, minder gemakkelijk realiseerbaar.

4.9 Weging van de scenario's

Voor de weging van de verschillende scenario's komen we tot het volgende oordeel.

	Scenario 0	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
	Blijft zoals het is	Maatregelen	Actieve ondersteuning middengroep	Maximaal naar buiten	Alleen beschut werk
Totaal aantal mensen duurzaam aan de slag	0	0	++	+	0
Totaal aantal mensen regulier aan de slag	0	0	0	++	0
Scope-voordelen	+	+	++	-	-
Doelmatigheid	-	0	0	+	-
Budgettaire inpasbaarheid	0	++	-	+	+
Beheersbaarheid	+	0	0	++	0

Let op dat de voorkeursvariant niet kan worden geselecteerd door slechts het aantal plusjes, minnetjes en nulletjes bij elkaar op te tellen. Essentieel is dat de gemeenten gewichten toekennen aan de beoordelingscriteria op basis van hun eigen voorkeuren. Berenschot kan dat niet doen voor de gemeenten. Op basis van deze weging kunnen gemeenten komen tot een besluit.

Toelichting:

- Totaal aantal mensen duurzaam aan de slag¹⁷: in scenario 2 wordt het grootste aantal mensen duurzaam aan de slag geholpen. Naast het regulier aan de slag helpen van mensen, wordt de eigen werkinfrastructuur ook ingezet om mensen aan de slag te helpen die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag komen. Mensen krijgen dan een betaalde baan. Mensen blijven daardoor, indien zinvol en nodig, langer in de caseload van Spaarne Werkt en worden daardoor minder snel opgevangen in participatie- of vrijwilligerstrajectgen. Aandachtspunt is dat voorkomen moet worden dat mensen feitelijk te laag worden ingeschaald, waardoor ze langer dan nodig op een dienstbetrekking bij Spaarne Werkt blijven, terwijl ze zouden kunnen doorstromen naar ene dienstbetrekking bij een reguliere werkgever. Het stelsel moet hier goed op worden ingericht. In scenario 3 gaat eveneens een groter aantal aan de slag dan in het nulscenario. Bij scenario 4 voert Spaarne Werkt alleen nog beschut werk uit. Gemeenten moeten zelf de ondersteuning regelen van de andere mensen uit de doelgroep. We gaan ervan uit dat de resultaten van de gemeenten gelijk zijn aan de resultaten die Spaarne Werkt thans realiseert in het nulscenario.
- Totaal aantal mensen regulier aan de slag: in scenario 3 is de verwachting dat door de sterke focus op het bij reguliere werkgevers aan de slag krijgen van mensen en het zo min mogelijk

¹⁷ Zie de definitie van duurzaamheid hiervoor.

inzetten van eigen infrastructuur, de meeste mensen bij reguliere werkgevers aan de slag worden geholpen.

- Scope-voordelen: de scope-voordelen zijn in scenario 2 het grootst. Dit scenario is er uitdrukkelijk op gericht om een eigen werkinfrastructuur in stand te houden voor de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen, en om direct over werkplekken te kunnen beschikken, om leerwerkplekken te realiseren in de eigen infrastructuur en om over een vangnet te beschikken. In de scenario's 0 en 1 blijft er tot op zekere hoogte ook een eigen werkinfrastructuur bestaan. In scenario 3 wordt de focus geheel gelegd op externe werkgevers. In Scenario 4 is de werkinfrastructuur alleen beschikbaar voor de doelgroep beschut.
- Doelmatigheid: de doelmatigheid van scenario 3 is het grootst. In dat scenario worden mensen ondersteund tegen de laagst mogelijke kosten. De besparingen zijn relatief groot, doordat een relatief grote groep vanuit de uitkering aan de slag geholpen wordt. De doelmatigheid van scenario 2 is minder groot. Hoewel er een grote groep aan de slag wordt geholpen, staan daar hoge(re) kosten tegenover. In scenario 1 zijn de kosten lager, maar daar staat tegenover dat er minder mensen aan de slag worden geholpen. In scenario 0 gaat het om het zelfde aantal mensen, maar de kosten zijn hoger. De doelmatigheid van scenario 4 beoordelen wij negatief, omdat het bij beschut werk gaat om een relatief dure voorziening die alleen voor deze doelgroep wordt ingezet, terwijl de werkinfrastructuur in de andere varianten breder wordt ingezet.
- Budgettaire inpasbaarheid: de budgettaire inpasbaarheid beoordelen we op basis van de huidige middelen die meerjarig in de begroting van Spaarne Werkt zijn vastgesteld. De score in de voorgaande tabel geeft een indicatie van de mate waarin de verwachte kosten binnen de huidige meerjarenraming blijven. We zien dat de kosten in scenario 2 hoger zijn dan de huidige meerjarenbegroting. De andere scenario's blijven binnen de huidige meerjarenbegroting.
- Beheersbaarheid: in alle scenario's moet een omvangrijke transitie worden doorgevoerd. De beheersbaarheid van scenario 3 is het beste. In dat scenario wordt de werkinfrastructuur voor een belangrijk deel afgebouwd en kan de focus gelegd worden op de reguliere werkgevers. Er hoeft niet een uitgebreide, betaalbare infrastructuur in de lucht gehouden te worden. De ombouw van de huidige organisatie naar scenario 3 vraagt wel om een grote verandering. Maar, in de andere varianten is ook sprake van een significante ombouw. In alle varianten moet de huidige werkinfrastructuur deels worden afgebouwd en deels worden omgebouwd naar de eisen die door de Participatiewet worden gesteld. Wij schatten de beheersbaarheid van de scenario's 1 (er moeten stevige besparingen worden gerealiseerd), 2 (totale ombouw naar een nieuwe werkinfrastructuur en tegelijkertijd focus op regulier werk moet tegelijk/geïntegreerd worden uitgevoerd) en 4 (naast de afbouw van de infrastructuur van Spaarne Werkt moeten gemeenten voorzieningen opbouwen voor doelgroepen die Spaarne Werkt niet meer zal bedienen) minder groot in.

We merken op dat de organisatie en inrichting van Spaarne Werkt in alle scenario's moet veranderen en moet meebewegen met de veranderende doelgroep en de eisen van de Participatiewet. Los van de verschillende scenario's moeten gemeenten en Spaarne Werkt hierin stappen zetten. Vasthouden aan de huidige structuur is geen optie.

4.10 Tot slot

Berenschot kan geen uitspraak doen over het voorkeursscenario. De verschillende criteria moeten worden gewogen. Welk criterium weegt bijvoorbeeld zwaarder: de maatschappelijke effecten of de doelmatigheid? Gemeenten moeten met elkaar in gesprek over deze weging. Op basis daarvan kan een voorkeursscenario worden geselecteerd en kunnen meer concrete plannen voor de toekomst worden gemaakt.

Conclusies en advies

Op basis van ons onderzoek trekken we enkele conclusies en doen wij aanbevelingen voor de toekomst.

5.1 Conclusies

Op basis van ons onderzoek trekken we de volgende conclusies.

1. In de regio Zuid-Kennemerland is het aantal loonkostensubsidies nog relatief laag, maar groeit toe naar het gemiddelde. Het aantal mensen dat wordt doorverwezen naar Spaarne Werkt is lager dan verwacht. Gemeenten geven aan dat dit kan worden verklaard doordat de mensen die voorheen in de Wajong en/of de Wsw kwamen nu zelfstandig bij reguliere werkgevers aan de slag zijn of doordat zij niet in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten en daarom niet onder de doelgroep van Spaarne Werkt valt.
2. Spaarne Werkt beschikt over een goede klassieke infrastructuur om mensen die het zelf niet redden aan de slag te helpen en te houden. Het aanbod is relatief breed en gevarieerd. De jaarlijkse kosten zitten onder het niveau van de benchmark.
3. Daarnaast slaagt de afdeling Re-integratie van Spaarne Werkt erin om conform de afspraken in het MJK mensen duurzaam aan de slag te krijgen. De aantallen mensen die worden ondersteund bij het zoeken naar werk, blijven achter bij de verwachting. Mede daardoor zijn de kosten voor re-integratie aan de hoge kant (capaciteit van Spaarne Werkt is ingesteld op hogere aantallen dan gerealiseerd).
4. Op dit moment ontbreekt een gedeeld beeld waar de organisatie van Spaarne Werkt naartoe moet bewegen. Spaarne Werkt mist koers en richting en anticipeert op de toekomstige ontwikkelingen met het door ons uitgevoerde onderzoek. Er zijn geen keuzes gemaakt over hoe de infrastructuur en in het bijzonder de werksoorten moeten meebewegen met de ontwikkeling van de doelgroepen. Daardoor worden noodzakelijke veranderingen niet of onvoldoende doorgevoerd, wat in de toekomst zal leiden tot knelpunten en problemen waardoor ad hoc-maatregelen moeten worden genomen. Voor een aantrekkelijke werkomgeving voor de doelgroep en een gezonde bedrijfsvoering en het onderhouden van het onderling vertrouwen en harmonie is een duidelijk perspectief nodig, met gedeelde, meerjarige afspraken die telkens worden gemonitord en waarbij bijsturing plaatsvindt, indien nodig.
5. Het realiseren van de doelstellingen van Spaarne Werkt is een gezamenlijke ambitie van gemeenten/afdelingen Werk en Inkomen en Spaarne Werkt. Het meer gezamenlijk optrekken en integreren van de processen kan meer mensen met een beperking aan een baan helpen. Hier is al hard aan gewerkt, maar er is ruimte voor verbetering.
6. Wij zien voor Spaarne Werkt de volgende toekomstscenario's:

- Nulscenario: doorgaan op de huidige weg, binnen de huidige meerjarencaders.
- Scenario 1: doorgaan op de huidige weg, waarbij maatregelen worden genomen op kostenreductie, zodat de kans op begrotingsoverschrijdingen wordt verkleind.
- Scenario 2: actieve ondersteuning van de groep anders dan beschut, die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan de slag te komen,, waarbij Spaarne Werkt de werkinfrastructuur deels ook in stand houdt voor mensen, anders dan de doelgroep 'beschut', die nog niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen komen. De werkinfrastructuur fungeert hier nadrukkelijker als hub naar de reguliere arbeidsmarkt.
- Scenario 3: maximaal naar buiten, waarbij de ondersteuning maximaal gericht is op het plaatsen, ontwikkelen en ondersteunen van medewerkers bij reguliere werkgevers, tegen zo laag mogelijke kosten. In dit scenario wordt de bestaande infrastructuur voor een groot deel (groter dan in de andere scenario's) afgebouwd en is de focus gericht op het realiseren van plekken bij reguliere werkgevers.
- Scenario 4: bedrijf voor beschutte arbeid: in deze variant beperkt Spaarne Werkt zich tot het realiseren van werkplekken voor mensen met een indicatie Beschut Werk. De nadruk ligt op het realiseren van een adequate werkinfrastructuur voor deze groep. Het bedrijf is daarmee vergelijkbaar met een klassiek sw-bedrijf, maar dan een stuk kleiner dan het oorspronkelijke sw-bedrijf van de regio.

Berenschot kan aangeven hoe de scenario's scoren op de gehanteerde beoordelingscriteria.

Berenschot kan geen voorkeursvariant benoemen. Daarvoor moeten de gemeenten hun voorkeuren kenbaar maken aan de hand van de verschillende criteria.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van onze analyse komen we tot de volgende aanbevelingen.

1. Maak een keuze uit één van de scenario's die wij in afstemming met Spaarne Werkt en de gemeenten hebben geformuleerd. Ga daarvoor in gesprek met elkaar over de geformuleerde beoordelingscriteria en geef een weging aan de verschillende criteria. Bepaal op basis daarvan het voorkeursscenario.
2. Spaarne Werkt en de deelnemende gemeenten hebben een gezamenlijke ambitie. We zien dat Spaarne Werkt en de gemeenten stappen zetten in het gezamenlijk zoeken en vinden van kandidaten. Wij adviseren deze samenwerking verder te intensiveren. Wij adviseren dat Spaarne Werkt nadrukkelijker betrokken wordt bij het zoeken en vinden van kandidaten.
3. Ons advies is om te komen tot een duidelijk protocol op basis waarvan kandidaten worden gediagnosticeerd en geïndiceerd.
4. Volg de marsroute van het Berenschot Ruitmodel:
 - b. Stel een businessplan op nadat een keuze is gemaakt uit de verschillende scenario's. In het businessplan wordt uitgewerkt hoe de organisatie van Spaarne Werkt er op de langere termijn uit komt te zien en hoe de weg daarnaar toe eruit ziet (de transitie). Een belangrijk onderdeel is, wat dit concreet betekent voor de verschillende werksoorten. Onderdeel hiervan is ook de samenwerking tussen Spaarne Werkt en de afdelingen Werk en Inkomen en hoe het realiseren van de doelstellingen wordt gewaarborgd. Op basis van het businessplan nemen de bestuurders een definitief besluit.
 - b. Vervolgens wordt een organisatie- en implementatieplan uitgewerkt. Daarin staan de concrete stappen die worden ondernomen om tot het uiteindelijke doel te komen en op welke wijze die worden gemonitord (door Spaarne Werkt en de deelnemende gemeenten) en hoe eventuele bijsturing plaatsvindt.

Bijlage 1. Geïnterviewde personen

- Attiya Gamri, wethouder gemeente Bloemendaal
- Diana Van Loenen, wethouder gemeente Haarlem
- Erwin van Hardeveld, directeur IJmondwerkt
- Eva van Duffelen, manager Arbeidsontwikkeling, Spaarne Werkt
- Gert Jan Bluijs, wethouder gemeente Zandvoort
- Ivo Evers, controller gemeente Haarlem
- Jeroen Coops, directeur Spaarne Werkt
- Karin Meulenbelt, hoofd werk en inkomen gemeente Haarlem
- Lex Vonk, directeur AM-match
- Marc van der Zalm, afdelingshoofd Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken gemeente Heemstede en Bloemendaal
- Mark Rozekrans, manager Werkgeversdiensten, WSP Zuid-Kennemerland en IJmond
- Sam Meerhoff, wethouder gemeente Heemstede

Bijlage 2. Begeleiding onderzoek

- **Stuurgroep** bestaande uit het bestuur van de GR Spaarne Werkt aangevuld met de ambtelijke opdrachtgever Nanda Hagedoorn (directeur Sociaal Domein) en directeur Spaarne Werkt
- **Ambtelijk opdrachtgever:** de directeur Spaarne Werkt en de directeur Sociaal domein van de gemeente Haarlem. Zij sluiten beiden als ambtelijk opdrachtgever aan bij de stuurgroepvergaderingen.
- **Ambtelijk opdrachtgeversoverleg:** In de voorbereiding van iedere stuurgroepvergadering worden stukken/voorstellen besproken in een voorbereidend opdrachtgeversoverleg. Deelnemers aan het opdrachtgeversoverleg zijn de projectleider, de ambtelijk opdrachtgevers Nanda Hagedoorn en Jeroen Coops en als adviseurs Karin Meulenbelt (W&I Haarlem/Zandvoort, Marc van der Zalm (IASZ) en een concerncontroller van Haarlem/Zandvoort of Heemstede/Bloemendaal.
- **Projectleiding:** de projectleiding van het project is belegd bij Berenschot.

Bijlage 3. Literatuurlijst

- Bijlage - Werkwijze Banenafspraken intern Spaarne Werkt Haarlem 2022 221024
- Directiestatuut 31 maart 2005
- Gem. Haarlem opdrachtbrief 2022 verdieping MJK SpW 2022-05-10
- Gem. Zandvoort opdrachtbrief 2022 verdieping MJK SpW 2022-05-10
- Gemeenschappelijke Regeling betreffende het Participatiebedrijf Zuid Kennemerland 01-01-2022 t/m heden
- Jaarrapportage Haarlem en Zandvoort 2022
- Jaarrekening 2022 SPAARNE WERKT 2023-3-15
- Jaarrekening Spaarne Werkt 2022
- Meerjaren kaderprogramma Participatiebedrijf Zuid Kennemerland, Kaders voor samenwerking 2022-2026.
- Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven, Berenschot, juli 2023
- Organisatie Inrichtingsplan Participatiebedrijf Zuid-Kennemerland – 18 oktober 2021
- Overzicht bruto marge 2022 2023-3-15
- Overzicht m2 locatie Qruquius 2023-3-15
- Prognose afschrijvingen 2023-2027 per 31-12-2022 - 2023-3-15
- Samenvatting re-integratie 2022
- Spaarne Werkt - Beschut Werkt werkafspraken (nieuw) bijlage 2 2022-05-10
- Spaarne Werkt - Brief banenafspraken interne plaatsingen 221024
- Spaarne Werkt - Opdrachtbrief MJK 2022 Haarlem 220419
- Spaarne Werkt - Startbanen- Project uitgevoerd door Spaarne Werkt bijlage 3 220419
- Succesfactoren voor organisatieverandering, Arnoud van der Maas, 2016
- 2023 PB BEGROTING Participatiebedrijf definitief 8 april 2022
- 4a. 2023 BEGROTING HERZIEN concept 28-2-2022
- 4b. 2024 BEGROTING concept 28-2-2022

Bijlage 4. Kosten gespecificeerd

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struct
--	------	------	------	------	------	------	------	--------

SCENARIO 0: Huidige situatie

Wsw	18.395	20.199	17.161	16.310	14.966	13.739	12.551	0
NBW	1.021	1.688	1.468	1.686	1.871	2.031	2.191	4.793
LKS in dienst	48	70	51	52	52	52	52	52
LKS regulier	280	356	404	454	504	547	590	1.291
Re-integratie	2.612	2.819	2.773	2.773	2.773	2.773	2.773	2.773
Krimp	0	0	749	825	926	861	825	354
Totaal	22.355	25.132	22.607	22.101	21.093	20.003	18.982	9.263

SCENARIO 1: Kostenmaatregelen

Wsw	18.395	20.199	16.998	15.987	14.513	13.323	12.171	0
NBW	1.021	1.688	1.428	1.606	1.745	1.894	2.043	4.470
LKS in dienst	48	70	50	50	49	49	49	49
LKS regulier	280	356	404	454	504	547	590	1.291
Re-integratie	2.612	2.819	2.319	2.026	1.733	1.733	1.733	1.733
Krimp	0	0	749	825	926	861	825	354
Totaal	22.355	25.132	21.948	20.949	19.470	18.407	17.410	7.897

SCENARIO 2: Actieve ondersteuning middengroep

Wsw	18.395	20.199	17.075	16.130	14.710	13.504	12.336	0
NBW	1.021	1.688	1.440	1.635	1.792	1.945	2.098	4.591
LKS in dienst	48	70	163	279	387	499	611	1.338
LKS regulier	280	356	404	454	504	547	590	1.291
Re-integratie	2.612	2.819	2.515	2.368	2.172	2.319	2.465	2.465
Krimp	0	0	0	557	658	593	556	354
Totaal	22.355	25.132	21.597	21.424	20.223	19.407	18.658	10.039

SCENARIO 3: Maximaal naar buiten

Wsw	18.395	20.199	16.998	15.987	14.513	13.323	12.171	0
NBW	1.021	1.688	1.428	1.606	1.745	1.894	2.043	4.470
LKS in dienst	48	70	27	0	0	0	0	0
LKS regulier	280	356	442	525	609	693	777	1.699
Re-integratie	2.612	2.819	2.379	1.949	1.409	1.518	1.628	1.628
Krimp	0	0	806	889	926	861	825	354
Totaal	22.355	25.132	22.079	20.957	19.202	18.290	17.444	8.152

SCENARIO 4: Bedrijf voor beschutte arbeid

Wsw	18.395	20.199	17.161	16.310	14.966	13.739	12.551	0
NBW	1.021	1.688	1.467	1.685	1.869	2.029	2.189	4.790
LKS in dienst	48	70	41	28	14	0	0	0
LKS regulier	280	356	239	119	0	0	0	0
Re-integratie	2.612	2.819	0	0	0	0	0	0
Krimp	0	0	774	857	958	893	825	354
Totaal	22.355	25.132	19.682	18.999	17.808	16.661	15.565	5.143



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 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 B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl