

Bijlage 1 Verkenning Participatiebedrijf Haarlem

1. Inleiding

De gemeenteraad van Haarlem heeft in 2016 in het Koersdocument werk en inkomen haar visie op de uitvoering van de Participatiewet geschetst. Kern van de nieuwe koers is dat de gemeente er op inzet dat iedereen die een beroep doet op de Participatiewet ondersteund wordt om te participeren in betaald werk of op een andere wijze maatschappelijk actief is. Om deze ambitie te realiseren wil de gemeente alle werkzoekenden in haar bestand spreken om een goed beeld te krijgen van hun wensen, talenten en mogelijkheden en wil zij de mogelijkheden in de stad om mensen te laten participeren optimaal benutten. In de nota effectief ondersteuningsaanbod die in juli 2017 door het college is vastgesteld heeft de gemeente beschreven welke ondersteuning zij verschillende groepen werkzoekenden wil bieden en op welke wijze zij deze ondersteuning in de toekomst wil organiseren. De gemeente maakt in haar aanbod een onderscheid in werkzoekenden zonder afstand tot de arbeidsmarkt, werkzoekenden met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt en werkzoekenden met een (tijdelijk) onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. De uitvoeringsorganisatie die de gemeente zou willen inrichten bestaat uit:

- De afdeling werk en inkomen die voor werkzoekenden als toegangspoort fungeert voor inkomen en ondersteuning bij het vinden van betaald werk of maatschappelijke participatie;
- Een Participatiebedrijf dat werkzoekenden met een overbrugbare afstand tot werk ondersteuning biedt gericht op betaald werk;
- Sociale wijkteams die werkzoekenden met een (tijdelijk) onoverbrugbare afstand tot werk¹ ondersteuning bieden bij maatschappelijke participatie en zorg in de buurt.

De gemeente heeft in de periode september- november een eerste verkenning gedaan naar de inrichting van een Participatiebedrijf voor de doelgroep met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. In de verkenning is de dienstverlening en de inrichting van het Participatiebedrijf uitgewerkt en is een eerste verkenning gedaan van de financiële en bestuurlijke aspecten van de vorming van een Participatiebedrijf. Daarbij is bij interne en externe stakeholders getoetst of er draagvlak is voor de vorming van een Participatiebedrijf. In deze notitie presenteren we de uitkomsten van de verkenning en doen we een voorstel voor het vervolg. De notitie is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 2 beschrijven we kort een aantal ontwikkelingen die aanleiding zijn voor de verkenning van een Participatiebedrijf;
- in paragraaf 3 presenteren we een eerste schets van het Participatiebedrijf;
- in paragraaf 4 gaan we in op de meerwaarde en het draagvlak voor het Participatiebedrijf;
- in paragraaf 5 formuleren we een aantal financiële en bestuurlijke uitgangspunten;
- in paragraaf 6 doen we een voorstel voor een vervolg.

2. Aanleiding verkenning Participatiebedrijf

Toename beroep op ondersteuning door mensen met (grote) afstand tot de arbeidsmarkt

Op dit moment doen zo'n 4000 Haarlemmers een beroep op de gemeente om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Een eerste analyse van het bestand laat de volgende kenmerken zien:

- 68% is alleenstaand, 5% is alleenstaand met kinderen;
- 45% van de groep is 45 jaar of ouder;
- 80% van de bijstandsontvangers hebben deze ondersteuning al langer dan een jaar;
- 32% van de bijstandsontvangers hebben deze ondersteuning al langer dan vijf jaar.

¹ Het gaat hier naar verwachting vooral om de groep met meervoudige problematiek en/of (tijdelijk) regieverlies

Haarlem kijkt daarmee niet erg af van de landelijke cijfers van de G32 gemeenten. Op basis van deze landelijke cijfers weten we ook dat:

- Het merendeel van de mensen met een bijstandsuitkering een niet westerse achtergrond heeft
- Twee derde van de mensen met een bijstandsuitkering geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt heeft.

Het bestand is niet statisch. Landelijk stroomt jaarlijks zo'n 32% in en 27% uit. De laatste paar jaar zien we hierdoor een groei van het bijstandsbestand. De belangrijkste instroomreden voor mensen in de bijstand is:

- Werkloosheid (geen WW-rechten)
- Doorstroom vanuit WW naar Participatiewet
- Immigratie

De meeste werkzoekenden die nu een beroep doen op de Participatiewet hebben een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt². Een eerste inventarisatie van de huidige samenstelling van het bestand van de gemeentelijke sociale dienst Haarlem laat het volgende beeld zien:

- Voor circa 10 procent van de werkzoekenden geldt naar verwachting dat zij in grote mate zelfredzaam zijn en in staat zijn om hun (korte) afstand tot werk te overbruggen.
- Verwacht mag worden dat voor circa 30 procent (minimaal) geldt dat voor hun de afstand naar werk als onoverbrugbaar moet worden gekwalificeerd.
- Voor ca 60 procent geldt dat zij een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt hebben die alleen met meer of minder intensieve ondersteuning vanuit de gemeente kan worden overbrugd.

De verwachting is dat de ondersteuningsbehoefte van de groep werkzoekenden die een beroep op de gemeente doen de komende jaren toeneemt. Sinds 1 januari 2015 zijn de gemeenten immers ook verantwoordelijk voor de participatie van mensen met een fysieke, psychische of verstandelijke arbeidsbeperking.

Druk op uitvoering bedrijfsactiviteiten SW

De groep die voor 1 januari 2015 een SW- indicatie had behoudt deze. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor het aan het werk houden van deze groep. Haarlem heeft deze opdracht samen met de regiogemeenten in Zuid Kennemerland belegd bij de GR Paswerk. De groep met een SW- indicatie neemt jaarlijks af als gevolg van natuurlijk verloop. Door vergrijzing van de groep gaat ook het verdienvermogen van de SW-groep als totaal achteruit. Dit leidt ertoe dat bedrijfsactiviteiten die binnen de GR georganiseerd worden door een steeds kleinere groep moeten worden uitgevoerd. Het bestuur van de GR heeft in een verkenning naar de huisvestingsstrategie van de GR uitgerekend dat bij onveranderd beleid de uitvoering van bedrijfsactiviteiten voor de SW-doelgroep binnen 5-10 jaar niet meer op het huidige niveau gehandhaafd kan blijven³. Dit betekent dat naar alternatieve oplossingen gezocht moet worden.

Grotere taakstelling nieuw beschut werk

Medio 2016 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeenten een taakstelling opgelegd om voor de groep werkzoekenden met een arbeidsbeperking die niet bij een reguliere werkgever aan het werk kunnen, nieuw beschutte werkplekken te creëren. Voor Haarlem gaat het in 2017 en 2018 in totaal om 44 plekken. De kosten voor deze werkplekken drukken op het Participatiebudget. In het nieuwe regeerakkoord geeft het kabinet aan te streven naar uitbreiding van het aantal nieuw beschutte werkplekken van 30.000 naar 50.000. De verwachting is dat de taakstelling voor gemeenten en dus ook voor Haarlem nog zal toenemen de komende jaren. Om deze taakstelling zo efficiënt en effectief mogelijk te realiseren wil Haarlem optimaal gebruik maken van de kennis en infrastructuur van Paswerk.

² Regionale arbeidsmarktanalyse Zuid Kennemerland en IJmond, BEA, 2017

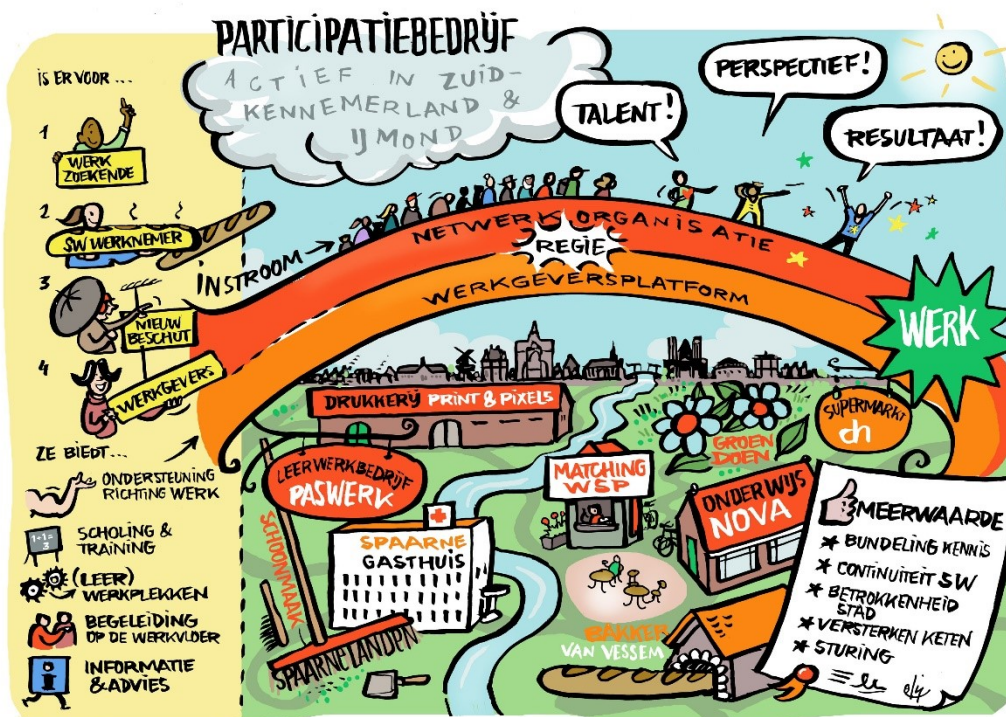
³ Zie rapport projectgroep toekomst SW

Ontwikkeling Participatiebedrijven

De ondersteuningsbehoefte van werkzoekenden die een beroep op de gemeenten voor ondersteuning richting werk of participatie neemt gelet op de hiervoor geschetste ontwikkelingen de komende jaren toe terwijl de budgetten krimpen. Dit leidt ertoe dat gemeenten zoeken naar alternatieve strategieën om de uitvoering van het ondersteuningsaanbod zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. Een toenemend aantal gemeenten zoekt de oplossing in het inrichten van Participatiebedrijven voor de brede doelgroep van de Participatiewet. In deze bedrijven wordt de kennis over de ondersteuning van de doelgroep en de uitvoering van re-integratie instrumenten gebundeld. En worden de bedrijfsactiviteiten van de SW optimaal ingezet voor de arbeidsontwikkeling van andere doelgroepen. Uitgangspunt bij de vorming van een dergelijk participatiebedrijf is dat bij het realiseren van leerwerkplekken en bij het realiseren van beschut werk ook gebruik wordt gemaakt de kansen en mogelijkheden die samenwerking met partners in de stad biedt. Verder wordt bij het realiseren van garantiebannen en regulier werk voor werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt nauw worden samengewerkt met het UWV in het Werkgeversservicepunt (WSP). Voorbeelden zijn de ontwikkeling van Werkom in Zaanstreek Waterland, DZB in Leiden en Wezo in Zwolle. In het recent verschenen rapport over de huisvestingsstrategie van Paswerk wordt ook verwezen naar het vormen van een Participatiebedrijf als oplossing voor de houdbaarheid van de bedrijfsactiviteiten voor de SW doelgroep op langere termijn. De landelijke ontwikkelingen hebben de gemeente Haarlem geïnspireerd om de mogelijkheid van een breed Participatiebedrijf te verkennen.

3. Eerste schets Participatiebedrijf

Onderstaande figuur bevat een eerste schets van hoe een Haarlems Participatiebedrijf eruit zou kunnen zien.



We lichten de verschillende aspecten van het bedrijf hieronder kort toe.

Voor wie is het Participatiebedrijf?

Het Participatiebedrijf is er voor:

- Iedereen die een beroep doet op de Participatiewet en een overbrugbare afstand heeft tot de arbeidsmarkt;

- Werknemers met een SW-indicatie;
- Werknemers die in aanmerking komen voor nieuw beschut werk;
- Werkgevers die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kansen willen bieden en werk hebben.

Het Participatiebedrijf zou dan actief zijn in de regio Zuid Kennemerland en IJmond.

Dienstverlening aan werkzoekenden met een overbrugbare afstand tot werk

Het Participatiebedrijf ondersteunt werkzoekenden met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. De klantmanager werk en inkomen van Haarlem voert het eerste gesprek met een werkzoekende over inkomen en participatie. Op basis van dit gesprek maakt de klantmanager een plan van aanpak waarin de Participatiedoelen en de afspraken hierover worden vastgelegd. De klantmanager schat in of iemand een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt heeft en verwijst vervolgens naar het Participatiebedrijf. Het Participatiebedrijf stelt vervolgens samen met de werkzoekende een individueel werkplan op. Dit plan is een uitwerking van het plan van aanpak van de klantmanager. Over de voortgang van dit werkplan overlegt het Participatiebedrijf met de werkzoekende en de klantmanager. Bij knelpunten vindt een driegesprek plaats. De klantmanager bewaakt op individueel niveau de voortgang van het traject en het behalen van de doelen.

Het Participatiebedrijf organiseert op maat van de werkzoekenden een passend traject waarmee iemand de stap naar werk kan maken. Dit traject kan kort (3-6 maanden) of lang zijn (maximaal 2 jaar). Het traject is primair gericht op het ontwikkelen van werknemersvaardigheden en het wegnemen van belemmeringen op andere leefdoelgebieden. Als training of een opleiding nodig zijn zoekt het participatiebedrijf samenwerking met een partner in de stad of ontwikkelt dit zelf. Een deel van de werkzoekenden zal daarnaast ook werkervaring op moeten doen om werknemersvaardigheden te versterken. Het Participatiebedrijf biedt deels zelf leerwerkplekken aan binnen de eigen werkinfrastructuur zoals die al ontwikkeld is voor de uitvoering van de SW en maakt daarnaast optimaal gebruik van de Participatiemogelijkheden die Haarlem en de regio Zuid Kennemerland voor deze doelgroep bieden.

Wanneer werkzoekenden klaar zijn om de stap naar regulier betaald werk te maken, worden zij door het Participatiebedrijf actief bemiddeld. Het bedrijf kan daarbij indien nodig (tijdelijke) loonkostensubsidies of loondispensatie inzetten om de drempel voor werkgevers te verlagen en jobcoaching of werkbegeleiding organiseren om de werkzoekenden tijdelijk te begeleiden in zijn of haar nieuwe baan. Het Participatiebedrijf speelt in op de sterk veranderende definitie en waardering van werk: ieder gewerkt uur telt, ook als dit tijdelijk is of op deeltijd basis. Het bedrijf zoekt naar nieuwe wegen om werk zo te organiseren dat mensen die een beroep doen op de Participatiewet zinvol werk kunnen doen en geheel of gedeeltelijk, langdurig of tijdelijk in hun eigen inkomen kunnen voorzien.

Beschut werk en uitvoering SW oud

Voor werkzoekenden die in aanmerking komen voor beschut werk organiseert het Participatiebedrijf beschut werk. Voor een deel organiseert het bedrijf hiertoe zelf werk en voor een deel maakt het gebruik van de mogelijkheden die partners in de stad bieden. Daarnaast blijft het Participatiebedrijf ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de oude SW-regeling en een goede tewerkstelling van deze werknemers. Omdat er geen instroom meer is in de SW-regeling zal de benodigde omvang van de eigen werkinfrastructuur de komende jaren afnemen en de behoefte aan leerwerkplekken buiten het bedrijf toenemen.

Dienstverlening aan werkgevers

Naast diensten aan werkzoekenden biedt het Participatiebedrijf ook diensten aan werkgevers en bedrijven aan. Het gaat dan om werkgevers die vacatures hebben en kansen willen bieden aan werkzoekenden met een afstand tot werk. Het bedrijf ontzorgt werkgevers die werkzoekenden een leerwerkplek of reguliere baan willen bieden. Dat doet het bedrijf door informatie en advies, ondersteuning op de werkvloer en (financiële) risico's daar waar mogelijk weg te nemen. Het

Participatiebedrijf werkt in de ondersteuning van werkgevers samen met het UWV en de regiogemeenten in het Werkgeversservicepunt (WSP).

Ook bedrijven die werkzaamheden willen uitbesteden aan derden kunnen hiervoor terecht bij het Participatiebedrijf. Het Participatiebedrijf organiseert dat het werk wordt uitgevoerd op locatie van de werkgever of op een eigen locatie. Het Participatiebedrijf richt zich met name op MKB werkgevers in de regio Zuid Kennemerland en de MRA. De ervaring leert dat het vaak lokaal en regionaal gewortelde midden- en kleinbedrijf meer open staat voor opname in het werkproces van mensen met afstand tot regulier werk en waarbij de werknemersvaardigheden nog verbetering behoeven dan het grootbedrijf. Het laat onverlet dat het nieuwe participatiebedrijf zich ook op het grootbedrijf richt, onder meer binnen het samenwerkingsverband Locus waarmee SW-bedrijven zich gezamenlijk profileren bij grotere werkgevers als IKEA, NS of PostNL.

Participatiebedrijf als netwerkorganisatie

Het nieuw te vormen Participatiebedrijf kent straks drie hoofdprocessen:

- een *werkbedrijf* waar werk aangenomen en uitgevoerd wordt, mensen aangepast werk kunnen doen en onder begeleiding werkervaring kunnen opdoen. Het werkbedrijf heeft zijn focus vooral op het goed uitvoeren van de aangenomen opdrachten en heeft vanuit dit oogpunt belang bij het inzetten van werkzoekenden in de eigen werkprocessen.
- een *re-integratiebedrijf* waarin de intake en diagnose wordt gedaan, het werkplan wordt opgesteld en van waaruit mensen worden begeleid in de uitvoering van dit plan. Het re-integratiebedrijf heeft zijn focus het organiseren van een maatwerkwerktraject voor werkzoekenden en een divers aanbod aan activiteiten en werksoorten hiervoor
- een *matchingsbedrijf* waarin mensen bemiddeld worden naar regulier werk en werkgevers geadviseerd en ondersteund worden om mensen in dienst te nemen en te houden. Het matchingsbedrijf heeft zijn focus vooral op de vraag van de werkgever. Hierbij werkt het Participatiebedrijf intensief samen met het UWV in het WSP.

Tussen deze drie hoofdprocessen bestaat een natuurlijke 'spanning'. Het werkbedrijf heeft belang bij het 'vasthouden' van goede werknemers terwijl het re-integratiebedrijf zoveel mogelijk werknemers uit wil laten stromen naar reguliere werkgevers. En het re-integratiebedrijf heeft belang bij het plaatsen van de werkzoekenden waarvoor het verantwoordelijk is terwijl het matchingsbedrijf de vraag van de werkgever leidend wil laten zijn. Deze 'spanning' moet in het besturingsmodel van het nieuwe bedrijf goed uitgewerkt worden. De hoofdpoging van het bedrijf is uitstroom en het bedrijf wordt door de gemeente Haarlem primair op het realiseren van deze doelstelling gestuurd en beoordeeld. De gemeente moet daarnaast in de opdrachtverlening borgen dat er zo min mogelijk perverse financiële prikkels ingebouwd worden.

De ondersteuning van werkzoekenden met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt gericht op betaald werk wordt nu uitgevoerd door Werkpas Holding BV (Werkpas), door Agros en, op kleinere schaal, door zorg- en maatschappelijke organisaties in de stad. De uitvoering van de oude SW-regeling is ondergebracht in de GR Paswerk. Het bedrijf wordt in eerste instantie gevormd door het samenvoegen van de huidige GR Paswerk en (onderdelen van) de Paswerk Holding. Dat betekent dat kritisch gekeken moet worden hoe de verschillende onderdelen van de holding zich verhouden tot het nieuw te vormen Participatiebedrijf. De huidige GR Paswerk bestaat uit de vijf gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede & Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort. De consequenties voor de gemeenschappelijke regeling en voor de individuele gemeenten in de regio moeten goed in kaart worden gebracht. Daarnaast kan ook een aantal partners participeren in het Participatiebedrijf door bijvoorbeeld een aantal trajectbegeleiders of jobcoaches te laten participeren in de uitvoerende teams. Op deze manier wordt zowel specifieke kennis over de doelgroep als kennis over het aanbod in de stad in het nieuwe bedrijf geborgd. Voor de werkgeversbenadering gaat het bedrijf zoals gezegd intensief samenwerken met UWV en IJmond werkt in integrale teams binnen het WSP.

Samenwerking is een kerncompetentie van het bedrijf, evenals het bouwen en onderhouden van verschillende relevante netwerken. Daarnaast is het bedrijf een kennisorganisatie die op de hoogte is van de relevante arbeidsmarktontwikkelingen, kennis heeft van de doelgroep en van (nieuwe) instrumenten om de afstand tot werk te verkleinen. Het bedrijf is in staat om deze kennis te vertalen naar slimme, innovatieve ondersteuningsarrangementen die het samen met haar partners uitvoert.

In de kern ontwikkelt het Participatiebedrijf zich de komende jaren van een groot bedrijf op een centrale locatie dat veel werk en ondersteuningsaanbod in eigen beheer uitvoert naar een publieke netwerkorganisatie. Een netwerkorganisatie die als strategische partner van de gemeenten in het sociaal domein vooral regie voert op het ondersteuningsaanbod en minder zelf uitvoert. In het eindmodel c.q. in 2025 behoudt het bedrijf een compacte eigen, efficiënte werkorganisatie, waarin kwetsbare groepen in een beschermde omgeving zinvol werk kunnen doen en ligt de focus op het re-integratiebedrijf en de werkgeversdienstverlening.

4. Meerwaarde en draagvlak Participatiebedrijf

Samengevat biedt het Participatiebedrijf zoals hiervoor geschetst de volgende meerwaarde voor Haarlem:

1. Bundeling kennis van werkzoekenden;
2. Continuïteit bedrijfsactiviteiten voor doelgroep SW
3. Benutten van de mogelijkheden in de stad;
4. Versterken van de ketensamenwerking;
5. Vergroten van de sturingsmogelijkheden

Deze meerwaarde hebben we getoetst bij verschillende stakeholders binnen en buiten de gemeente. We lichten deze meerwaarde en het draagvlak voor het nieuwe bedrijf hieronder toe.

Bundeling kennis van werkzoekenden

De kennis over werkzoekenden die een beroep doen op ondersteuning van de gemeente zit deels bij de klantmanagers van de gemeente Haarlem en voor een groot deel bij Paswerk en Werkpas Holding (re-integratie naar betaald werk) en bij de zorg- en maatschappelijke partners (maatschappelijke ondersteuning en zorg) in de stad. Paswerk en Werkpas hebben vooral kennis over mogelijkheden en beperkingen van mensen met een afstand tot werk, de ondersteuning die verschillende groepen werkzoekenden nodig hebben om deze afstand te overbruggen en hoe werk voor deze groepen het beste georganiseerd en begeleid kan worden. Ook de kennis over de arbeidsmarkt en over de ondersteuning die werkgevers nodig hebben om werkzoekenden met een afstand tot werk in dienst te nemen zit voornamelijk bij Paswerk en Werkpas. Zij hebben deze kennis ontwikkeld omdat zij al jaren werk organiseren voor mensen met een arbeidsbeperking en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt waar mogelijk begeleiden naar regulier werk. Organisaties als bijvoorbeeld De Hartekamp Groep, Ecosol, RIBW K/AM, Voorzet, Ingeest, Roads, ActiefTalent, SIG en Stichting Vluchtelingenwerk hebben kennis van de begeleiding van specifieke doelgroepen zoals mensen met een verstandelijke beperking, mensen met een psychische beperking, mensen met een verslavingsachtergrond of statushouders. Door de kennis over de begeleiding van verschillende groepen werkzoekenden en kennis over werk te bundelen in een Participatiebedrijf en de samenwerking tussen dit Participatiebedrijf en de afdeling werk en inkomen te intensiveren kan de gemeente haar ambitie zoals gesteld in het koersdocument realiseren om alle werkzoekenden in beeld te brengen en in beeld te houden en op maat van hun behoefte een traject naar werk in te richten.

Borging continuïteit voor de doelgroep SW

Zoals hiervoor aangegeven biedt het vormen van een Participatiebedrijf een antwoord op de voorziene afbouw van de oude SW-regeling. Door nieuwe doelgroepen gebruik te laten maken van de infrastructuur van Paswerk blijft het draagvlak voor dekking van de overheadkosten overeind en kunnen ook de bedrijfsactiviteiten blijvend rendabel geëxploiteerd worden. Het onderzoek naar de toekomstige huisvestingstrategie van Paswerk bevat een aanzet tot kwantitatieve onderbouwing

hiervan en ook bij de vorming van andere Participatiebedrijven blijkt dit een belangrijke meerwaarde te zijn. Dat laat onverlet dat de huidige bedrijfsactiviteiten van Paswerk de komende jaren geleidelijk afgebouwd worden en dat de benodigde (leer)werkplekken de komende jaren steeds meer samen met partners in de stad ontwikkeld zullen worden.

Benutten mogelijkheden in de stad

In het koersdocument is geformuleerd dat de al beschikbare basisinfrastructuur, vrijwilligersorganisaties en allerlei (buurt)initiatieven veel kansen bieden om actief te zijn. Deze infrastructuur en de door verschillende partners vanuit zorg en welzijn opgezette initiatieven op het snijvlak van zorg en werk kunnen naar verwachting nog meer worden benut om mensen te activeren richting betaald werk. Bijvoorbeeld door mensen met een grote maar wel overbrugbare afstand tot werk de kans te bieden op een laagdrempelige manier te participeren, sociale vaardigheden te versterken, het zelfvertrouwen te vergroten of een werkritme op te bouwen. Het nieuwe Participatiebedrijf kan op uitvoeringsniveau regie voeren over de inzet van deze participatiemogelijkheden in de stad. Omdat de begeleiders van het nieuwe Participatiebedrijf de klant kennen en een traject op maat maken, zijn zij in de positie om het gehele spectrum van voorzieningen (van voorzieningen gericht op vrijwilligerswerk en dagbesteding zonder perspectief op werk tot en met initiatieven gericht op re-integratie naar werk) te overzien en optimaal in te zetten om de afstand tot werk te verkleinen. Voorwaarde hiervoor is dat het bedrijf scherp in beeld heeft welke organisatie welke faciliteiten biedt. Naast de mogelijkheden die maatschappelijke partners bieden om (stappen) richting betaald werk te zetten, moet het Participatiebedrijf ook de mogelijkheden van reguliere bedrijven in Haarlem optimaal benutten. Ook hier gaat het om werkervaringsplekken, taalstages en uiteindelijk betaald werk. Een groot en actief werkgeversnetwerk en een gerichte en herkenbaar loket waar werkgevers met hun vragen over werk terecht kunnen is hiervoor een voorwaarde.

Versterken ketensamenwerking

Het Participatiebedrijf realiseert dus een meerwaarde doordat het kennis bundelt over de doelgroep en over werk, intensief samen werkt met maatschappelijke partners in de stad en met reguliere werkgevers en doordat het bedrijf de samenwerking in de keten actief bevordert. Hierdoor kan voor werkzoekenden een echt sluitende aanpak ontwikkeld worden en kan ondersteuning op meerder leefdomeinen integraal aangeboden worden. Deze intensievere samenwerking kan tot stand komen op basis van vrijwilligheid, vanuit de gezamenlijke constatering dat er zowel kwaliteitswinst als doelmatigheidswinst te behalen is als partijen elkaar meer opzoeken. Het Participatiebedrijf vervult zelf een actieve rol in deze samenwerking en kan als opdracht hebben om deze samenwerking in brede zin ook te bevorderen. De gemeente kan op haar beurt vanuit haar regierol op beleid en inzet van middelen deze samenwerking bevorderen door in haar opdrachten en subsidieverstrekking aan het Participatiebedrijf en de verschillende ketenpartners samenwerking expliciet als opdracht op te nemen. Op de langere termijn kan op basis van de kennis van de doelgroep en de opgedane ervaring met trajecten richting betaald werk ook besloten worden tot een andere inzet van middelen. Zo kunnen de kansen die de decentralisatie in het sociaal domein de gemeente biedt optimaal benut worden.

Verbeteren sturingsmogelijkheden

In 2014 is een splitsing aangebracht in de GR Paswerk en de Holding Werkpas. In de GR is alleen de uitvoering van de oude SW-regeling ondergebracht. De GR wordt bestuurd door de 5 deelnemende gemeenten. Alhoewel de gemeente Haarlem een groot inhoudelijk belang heeft in de GR, meer dan 80% van de SW-werknemers valt onder de verantwoordelijkheid van Haarlem, heeft zij nog niet de helft van de stemmen in de GR. In de Holding zijn de re-integratie activiteiten ondergebracht. Haarlem (90%) en Zandvoort (10%) zijn eigenaar van de holding. In de praktijk is sprake van een personele unie van het bestuur van beide organisaties en wordt over en weer veel gebruik gemaakt van de mensen, kennis en infrastructuur van beide bedrijven. De splitsing maakt het lastig om integraal te sturen op de ontwikkeling van het bedrijf als geheel. Kleinere gemeenten hebben een ander belang bij de ontwikkeling van Paswerk en Werkpas holding dan Haarlem. De vorming van een integraal participatiebedrijf verbetert de sturingsmogelijkheden voor Haarlem op het bedrijf als geheel en het realiseren van de meerwaarde van een Participatiebedrijf.

Draagvlak onder stakeholders maar voorwaarde is wel ‘open houding’ en bereidheid tot samenwerking door het participatiebedrijf

Bij de verkenning van het Participatiebedrijf is bij een aantal stakeholders getoetst hoe zij tegen de vorming van een dergelijk bedrijf voor Haarlem aankijken³. De reacties waren vrijwel allemaal positief. De stakeholders zien meerwaarde in het bundelen van kennis over de doelgroepen, het organiseren van een sluitende keten voor werkzoekenden, het vormen van een aanspreekpunt voor werkgevers en het bundelen van het werkgeversnetwerk. De stakeholders onderstrepen het uitgangspunt van de netwerkorganisatie en benadrukken dat het Participatiebedrijf dan ook echt open moet staan voor samenwerking met partners in de stad en kritisch moet zijn op de activiteiten die het in eigen huis gaat organiseren.

5. Bestuurlijke en financiële uitgangspunten

Haarlem stuurt integraal op het Participatiebedrijf

De gemeente Haarlem wil in de nieuwe situatie integraal kunnen sturen op de integrale ontwikkeling van het bedrijf. Dat wil zeggen dat de gemeente doorslaggevende invloed heeft op de strategische koers van het bedrijf en de financiering. Daarnaast wil de gemeente gericht opdrachten verstrekken voor het uitvoeren van werk en re-integratieopdrachten aan het participatiebedrijf. Als opdrachtgever stuurt de gemeente Haarlem op effectiviteit en doelmatigheid van de in te zetten middelen. Daarbij is het uitgangspunt zo veel mogelijk sturen op beoogde maatschappelijke effecten en op met het Participatiebedrijf overeengekomen resultaten. Primair stuurt de gemeente op de ‘wat-vraag’ en laat de uitvoering (de ‘hoe-vraag’) aan de professionaliteit van het Participatiebedrijf. Dit uitgangspunt stelt eisen aan de bedrijfsvoering van het Participatiebedrijf en de wijze waarop het bedrijf zich verantwoordt. De aansturing en verantwoording zal nog meer dan momenteel het geval is gericht moeten zijn op de vraag wat de gemeente precies ontvangt voor de door haar ingezette middelen. De nieuwe organisatie heeft een open houding en is bereid tot samenwerken met de maatschappelijke stad. Het nieuw besturingsmodel voor het Participatiebedrijf moet in een vervolgonderzoek naar de vorming van een Participatiebedrijf nader uitgewerkt worden en alle bovengenoemde elementen worden daarin meegenomen.

Positie regiogemeenten

De bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten in de regio is verankerd in het BOA en het Regionaal Werkbedrijf. De regiogemeenten zijn op de hoogte van de verkenning van het Participatiebedrijf door Haarlem maar hebben zich nog niet uitgesproken over hun positie daarin. Uitgangspunt voor Haarlem bij de vorming van een Participatiebedrijf is dat de regiogemeenten de uitvoering van de oude SW-regeling blijven voortzetten bij het nieuwe Participatiebedrijf. Ook gaan we ervan uit dat de regiogemeenten werkzaamheden als groen of schoonmaak blijven uitbesteden aan het nieuwe Participatiebedrijf zodat het werk voor de doelgroep gegarandeerd blijft. De GR wordt in de nieuwe situatie mogelijk opgeheven of omgevormd. De regiogemeenten kunnen bijvoorbeeld een zuivere inkooprelatie met het Participatiebedrijf aangaan en betalen dan een kostendekkend tarief voor de ingekochte dienstverlening. Daarnaast kunnen de regiogemeenten ook de uitvoering van nieuw beschut of andere re-integratietrajecten inkopen. Al deze elementen worden bij de uitwerking van het onderzoek betrokken en getoetst.

Samenvoegen GR Paswerk en Holding Werkpas heeft klein positief effect op overheadkosten

Het samenvoegen van de GR Paswerk en de Holding Werkpas heeft naar verwachting een beperkt positief effect op de bedrijfsvoering van beide organisaties en op de overhead. In de huidige situatie is

³ Het participatiebedrijf is besproken met Haarlemse keten, stuurgroep sociaal wijkteam, RIBW Kam, Hartekamp groep, Spaarnelanden, overleg schoolverlaters, Leerplein, Participatieraad, UWV

reeds sprake van intensieve samenwerking tussen beide organisaties waarbij de overhead gedeeld wordt en door Werkpas intensief gebruik wordt gemaakt van de bedrijfsactiviteiten van de GR Paswerk. Ook als onderdelen van de holding niet meegaan bij de vorming van een Participatiebedrijf heeft dat naar verwachting een beperkt effect op de overheadkosten.

Synergie-effecten en maatschappelijke effecten vorming Participatiebedrijf nog nader te bepalen

Het belangrijkste financiële effect van de vorming van een Participatiebedrijf zit in de synergie-effecten van het samenvoegen van verschillende activiteiten. Daarbij gaat het enerzijds om het samenvoegen van activiteiten van de GR Paswerk en Holding Werkpas op het gebied van trajectbegeleiding en leren en werken en anderzijds ook over het samenvoegen van vergelijkbare activiteiten van maatschappelijke partners van bijvoorbeeld de Haarlemse Keten. Naast directe synergie-effecten voor de bedrijfsvoering heeft het Participatiebedrijf naar verwachting ook positieve maatschappelijke effecten doordat het bedrijf bijdraagt aan het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt en meer mensen kunnen participeren in betaald werk. Deze synergie-effecten en maatschappelijke effecten moeten in een verdiepend onderzoek als vervolg op deze verkenning in kaart gebracht worden.

6.Conclusie en vervolg

De gemeente Haarlem concludeert op basis van deze verkenning dat het vormen van een Participatiebedrijf een meerwaarde kan hebben voor de stad en dat een Participatiebedrijf op draagvlak kan rekenen onder de belangrijkste interne en externe stakeholders. De gemeente wil daarom een volgende stap zetten en een onderzoek starten naar de financiële en maatschappelijke effecten van de vorming van een Participatiebedrijf en naar een passend besturingsmodel voor een Haarlems Participatiebedrijf. In het onderzoek moeten de volgende vragen beantwoord worden:

- a. Welke activiteiten van de GR Paswerk, de Holding Werkpas en de partners in de Haarlemse keten worden ondergebracht in het nieuwe Participatiebedrijf en waarom? Wat betekent dit voor de samenwerkende organisaties?
- b. Wat zijn de verwachte synergie-effecten van het samenvoegen van activiteiten en bedrijfsonderdelen? En wat zijn de effecten van het mogelijk ontvlechten van activiteiten of bedrijfsonderdelen?
- c. Hoe ziet de overhead van het nieuwe bedrijf eruit? Wat zijn de mogelijke frictiekosten en hoe worden die opgevangen?
- d. Wat zijn de verwachte maatschappelijke effecten van de vorming van het nieuwe Participatiebedrijf? Hoe verhouden die zich tot de verwachte kosten?
- e. Wat zijn de mogelijke scenario's voor de organisatie en besturing van het Participatiebedrijf? Welk model past het best bij de wensen en behoeften van de gemeente Haarlem, de regiogemeenten, het Participatiebedrijf en de samenwerkingspartners? Wat betekent dit voor de huidige organisatie van de GR Paswerk en de Holding Werkpas?

Na besluitvorming in het college en bespreking met de raad, wordt het vervolgonderzoek gestart.