

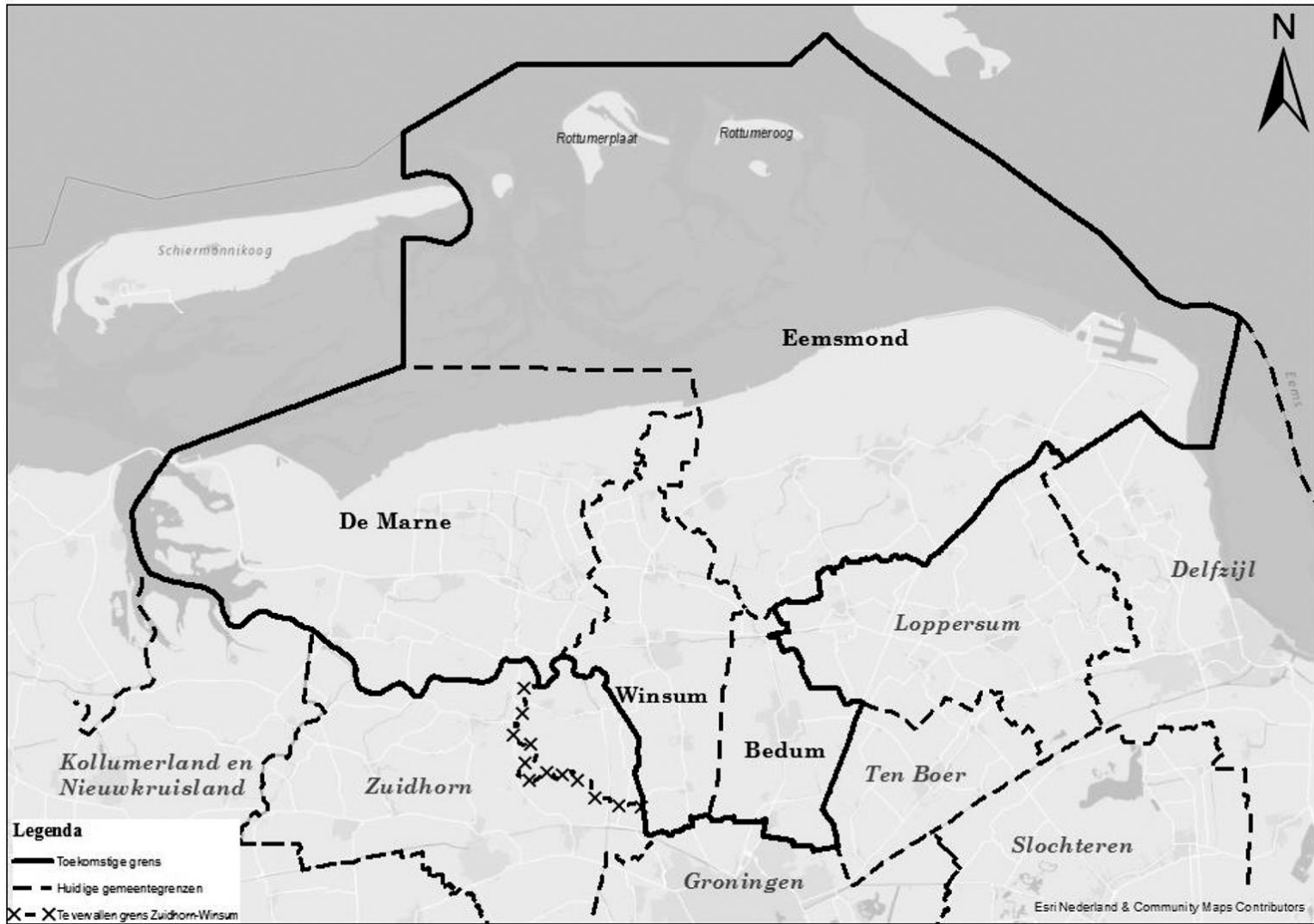
A photograph of a middle-aged man with a beard and wet hair, smiling while standing in the ocean. The water is dark blue with small waves. The sky is a pale, overcast blue.

# Onderzoekers van mensen

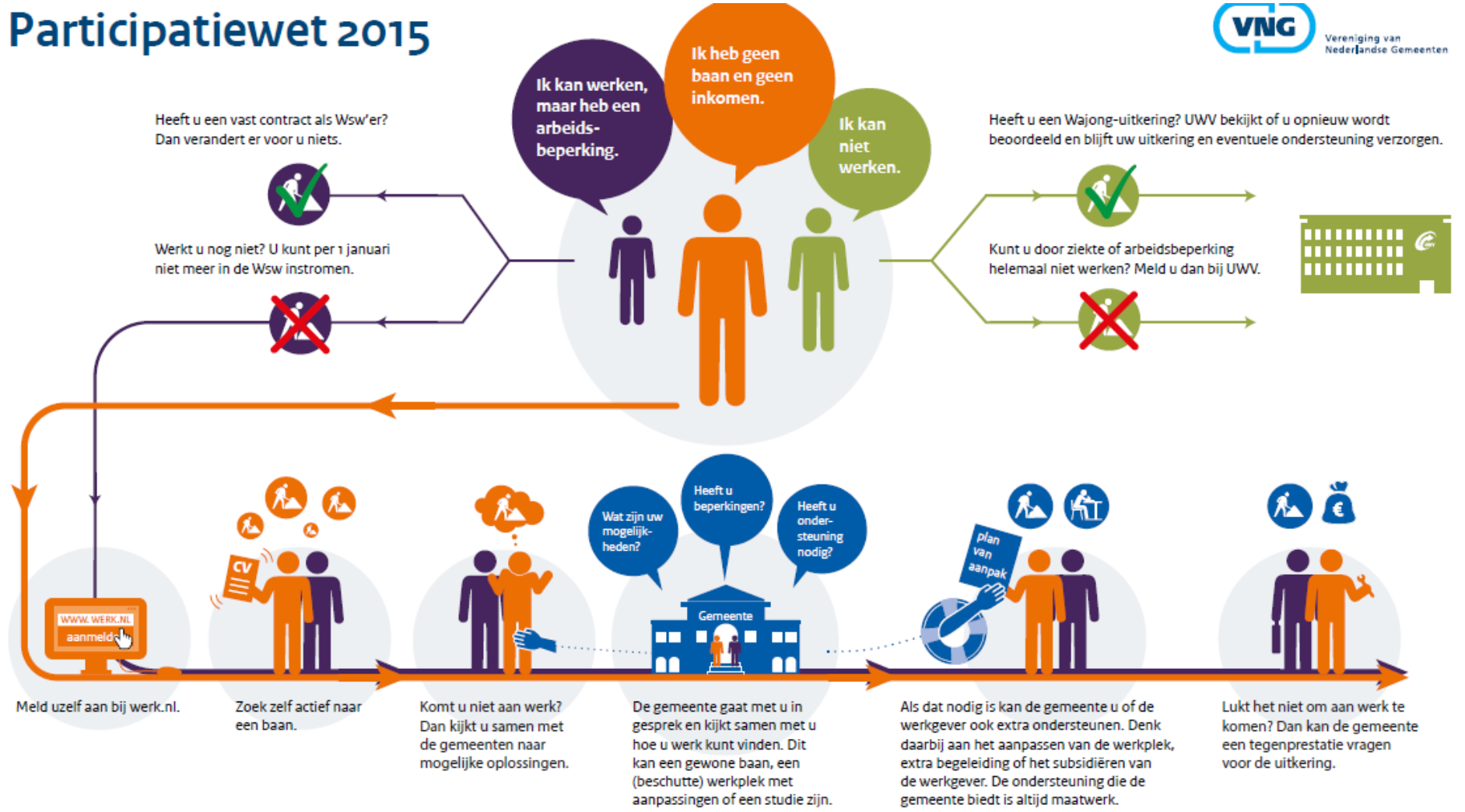
# Restanten van de sociale werkvoorziening

een casestudy naar de gevolgen van de participatiewet voor  
sturing van de raad op het sociaal domein

presentatie NVRR Noord  
20 juni 2019 Groningen



# Participatiewet 2015



# opdracht in 2 rondes

## **1e ronde februari 2018**

een onderzoek naar de gemeentelijke invloed op het functioneren van Ability.

eind februari nemen de raden het besluit over de Positionering Werkplein Ability in de herindelingsgemeente Het Hogeland. waar de verschillende activiteiten van Werkplein Ability worden ondergebracht de positioneringsvraag), de wijze waarop deze taken worden uitgevoerd (de vraag naar aard en integraliteit van dienstverlening).

## **2e ronde maart 2018**

op basis van het besluit 'positionering Werkplein Ability' vooruit (ex-ante) kijken naar de consequenties

### **centrale vraag:**

“kunnen de BMW-E-raden en de Hogelandster raad het participatiebeleid ten aanzien van het werkplein effectief sturen?”

welke kant kijkt de rekenkamer op?

evaluatief: achteruit



# ex-ante onderzoek

Een ex-ante onderzoek is een vooruitdenken naar de gevolgen van keuzes. Het is dus geen second opinion op het besluit **Positionering Werkplein/Ability**

- **consistentie**, is het voorstel niet innerlijk tegenstrijdig?
- **consequenties**, wat zijn de gevolgen van de voorgestelde structuur en voldoet deze aan de wettelijke eisen en verantwoordelijkheden van de gemeente in de participatiewet?
- **risico's**, wat zijn de risico's, zijn deze beheersbaar, zo ja, hoe? In de voorgestelde structuur worden alle activiteiten volledig ingebed in de gemeentelijke organisatie. Dat heeft een aantal voordelen, maar ook als nadeel dat de uitvoering 'versnipperd' wordt, waardoor het risico bestaat van minder samenhang
- **sturingsmogelijkheden** van de raad, is er voldoende governance. De raad hoeft niet de dagelijkse uitvoering van de participatiewet te kunnen overzien, maar moet wel in staat zijn kaders en doelen te stellen en op een aantal momenten kunnen controleren en vaststellen of deze gehaald zijn. Bij afwijkingen moet duidelijk zijn of en hoe de raad kan (bij)sturen.
- **informatie en monitoring**, wat wil de raad kunnen volgen en wat zou de raad daarvoor aan informatie moeten hebben om de uitvoering van het beleid goed te kunnen controleren.

# aanloop en aanleiding besluit positionering

1. strategische heroriëntatie 2012 Werk aan de Winkel
2. invoering Participatiewet 2015 (samenvoegen sociale dienst en SW-bedrijf)
3. gemeentelijke herindeling 2019 (wet Arhi)
4. notitie ruimte
5. strategisch beleidskader (is al langer in bespreking met de raden, maar is later vastgesteld)



# beleidstheorie → normenkader

de beleidstheorie = de redenering en veronderstellingen waarom met de gekozen oplossing het gewenste doel wordt bereikt. Dat kan bestaan uit theorie, ervaring, overtuiging etc.

Beleidstheorie is basis waaruit normenkader voortvloeit. Het normenkader kan worden uitgewerkt vanuit de volgende drie punten:

- a. wettelijke opdracht (is heel expliciet en leidend)
- b. maatschappelijke effecten (impliciet, worden verondersteld, vooral beschreven in onderliggende documenten (ruimte))
- c. financiële gevolgen (monitoring en gevolgen keuzes lopen door elkaar in de argumentatie van de raad)

# Argumentatie/overwegingen in Raad

Deels (zeer) kritisch over proces en relatief veel vragen, ook lovende woorden over prestaties SW bedrijf. Dat debat verloopt deels langs politiek-ideologische lijnen (coalitie versus oppositie)

Veel nadruk op financiële component en sturing. Inzichtelijkheid kosten (en toerekening) bij nieuwe positionering SW bedrijf is terugkerend item.

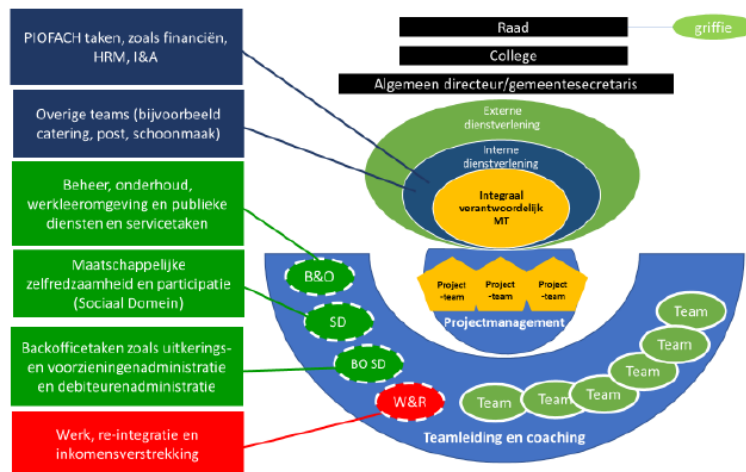
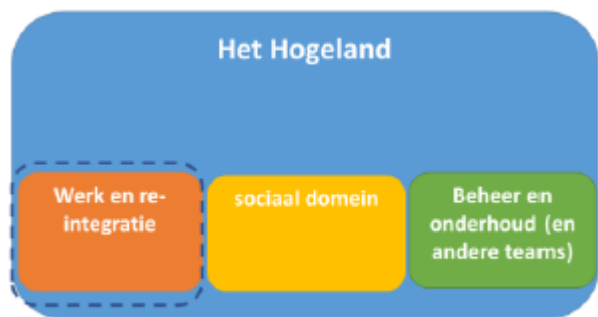
Verwachtingen en opvattingen raad over (controlerende) rol varieert van 'micro-management (zoals bij toerekening) tot bredere kaderstelling. Discussie over rol overheid versus markt is daarbij leidend.

Verschillende invulling van begrip inclusiviteit/integraliteit: Is mede afhankelijk van opvattingen over (maximale) inzet gemeente en in de reguliere markt plaatsen ja, of nee.

Loslaten budgetneutraliteit wordt vrij breed gedragen maar tekorten Wsw blijft zorgpunt en is van invloed op takendiscussie en inzet middelen.

# het gekozen scenario

1. Breng activiteiten van Werkplein Ability onder in de gemeentelijke organisatie en wijs ze op basis van (maatschappelijke) opgave toe aan de verschillende onderdelen.
2. Maak een apart onderdeel in de vorm van een Werkmaatschappij waarin taken zijn opgenomen op het gebied van werk, bijstandsverstrekking, re-integratie en werkgeversdiensten. Breng ook de commerciële activiteiten van Werkplein Ability hierin onder. Zorg daarbij voor: a. Een eigen profiel van dit onderdeel (ten behoeve van opdrachtgevers en werkgevers) b. Een uitgebreider mandaat (zodat bedrijfsmatig kan worden gewerkt).
3. Neem alle medewerkers van Werkplein Ability mee in de professionaliseringsprogramma's.
4. Biedt alle Wsw-medewerkers een dienstverband bij de gemeente in het kader van de cao-Wsw.



# interpretaties van het gekozen scenario

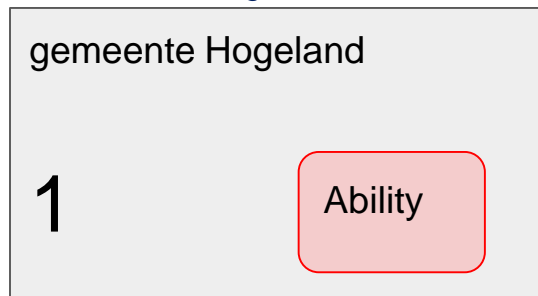
Uit de gesprekken en de stukken blijkt dat de keuze nog op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Dat heeft gevolgen voor hoe het wordt uitgevoerd en daarmee ook voor de beantwoording van de vragen.

Het blijkt dat er minder vastligt dan soms wordt verondersteld (door de raadsklankbordgroep en de vier raden).

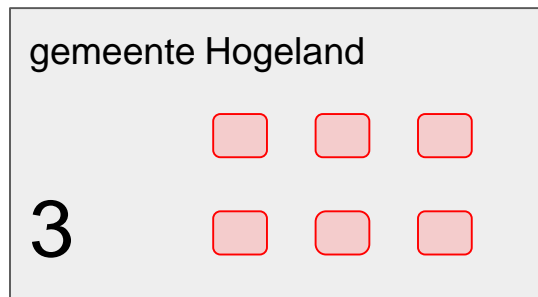
Dat geeft **anderzijds** de mogelijkheid **aan** de nieuwe raad om mede met het advies van de rekenkamers de kaders verder aan te vullen en voorstellen/besluiten te doen die de positie van de raad (informatie en sturing) beter kunnen borgen.

# 4 interpretaties

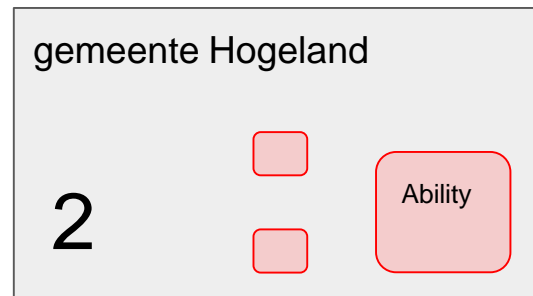
Ability blijft min of meer 'zelfstandige eenheid' binnen de nieuwe gemeente



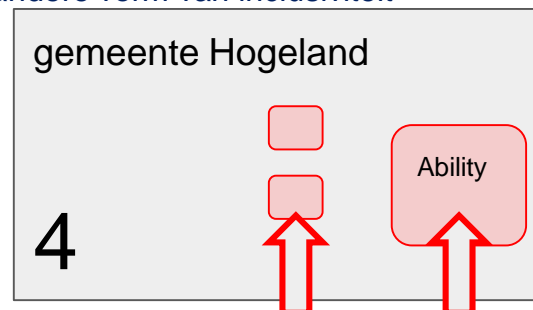
Ability gaat helemaal op in de nieuwe gemeente, alle activiteiten worden in andere teams ondergebracht of worden een eigen team (bijv. industrie)



Ability gaat deels organisatorisch op in de nieuwe gemeente, voor zover mogelijk worden activiteiten in andere teams ondergebracht



Ability gaat deels op in nieuwe organisatie, maar kan ook activiteiten blijven doen of ontwikkelen door mensen aan te trekken van buiten, bijv. catering, andere vorm van inclusiviteit



# maatschappelijke effecten, sturing en monitoring

Er is wel een besluit genomen, maar er ligt minder vast dan verondersteld: de raad (oppositie) heeft een principiële argument gebruikt (doorberekening en budgetneutraliteit), maar heeft niet een punt gemaakt van het benoemen van **maatschappelijke effecten**.

Daarmee is ook het punt van sturing gereduceerd tot een mogelijkheid tot ingrijpen bij tegenvallende resultaten of ongunstige consequenties van **inclusief werkgeverschap** (mensen met SW-achtergrond plaatsen bij andere teams).

Er is nog niets duidelijk over **monitoring**, behalve dat hierover na wordt gedacht door beoogde directie en programmamanager.

# maatschappelijke effecten - sturing - monitoring

omgekeerd is er:

1. pas een **monitoring** in te richten als duidelijk is waarop gestuurd moet worden.
2. sturing heeft pas zin en betekenis als duidelijk is wat men wil bereiken, wat de **maatschappelijke effecten** zijn.
3. de maatschappelijke effecten zijn deels vastgelegd in de Participatiewet: iedereen zoveel mogelijk (naar) regulier werk, als dat niet mogelijk is zijn er de middelen loonkostensubsidie, dispensatie of beschut werk. **Maar de gemeente kan ook zelf doelen toevoegen.** Dat is nu niet duidelijk geformuleerd. Daar heeft de nieuwe raad nog mogelijkheden.

# Verhouding Ability, gemeente en burgers

## 1. Positie Ability

Nog veel verschillende modellen gehanteerd over hoe Ability zich verhoudt tot de gemeente.

### 1. Positie raad

Is sterk verdeeld en heeft geen gezamenlijke kaders waarop het functioneren van Ability kan worden beoordeeld.

### 1. Positie burgers

Het plan lijkt voornamelijk gericht op de huidige SW-groep terwijl we nu met de participatiewet te maken hebben. De structurele werkplekken lijken alleen voor SW-ers te zijn. Niet voor de groep die beschut werkt en over mensen in het doelgroepregister wordt gezegd: 'Het gaat dan niet om de invulling van een structurele werkplek, maar om een re-integratievoorziening'.



# Conclusie

Deze vraag veronderstelde een duidelijk **keuze in de positionering van Werkplein Ability** en de **herijking van het strategisch beleidskader**.

In het ex-ante onderzoek, om te kijken naar de consequenties van het besluit op de vragen van de rekenkamercommissies bleek de keuze veel minder duidelijkheid op te leveren. De documenten zijn veel minder expliciet dan verwacht en dan werd gesuggereerd. Vooral omdat bleek dat er alleen nog een **keuze op hoofdlijnen** is gemaakt over positie van Werkplein Ability in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Een aantal belangrijke keuzes in het vervolg daarop moeten nog worden gemaakt: de beoogde maatschappelijke effecten, een duidelijke uitwerking van de activiteiten van Werkplein Ability binnen de nieuwe gemeente en de monitoring zijn nog niet uitgewerkt. Daarom is ook nog niet goed aan te geven wat de mogelijkheden voor sturing zijn van de nieuwe raad op het participatiebeleid.

De oude raden hebben niet meer de mogelijkheid om het participatiebeleid van het werkplein effectief te sturen, maar de nieuwe raad wel.

# conclusies en aanbevelingen

1. in samenhang met de visie en hun eigen uitgangspunten duidelijker vastleggen welke maatschappelijke effecten worden beoogd.
2. de raden moeten zich realiseren dat sturing alleen zin heeft als er zich onvoorziene zaken voordoen. In andere gevallen besluit de lijn, de raden lijken nu nog te veel te denken in management-achtige sturing.
3. een keuze maken over de doelgroep, voor wie wil de nieuwe gemeente Het Hogeland een inclusief werkgever zijn, en hoe kan men goed rekening houden met de veranderingen in de populatie die onder de participatiewet vallen, welke activiteiten en werksoorten passen daar het beste bij.
4. de raden doen er goed aan om zo snel mogelijk aansluiting te zoeken bij het beoogd management om mee te denken/werken aan een monitoringsysteem.

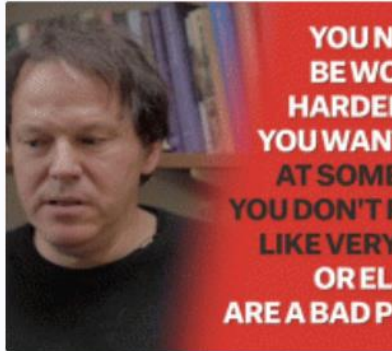
[www.cabgroningen.nl](http://www.cabgroningen.nl)  
Onderzoekers van Mensen

Jan Dirk Gardenier

directeur

06 5232 5952

[gardenier@cabgroningen.nl](mailto:gardenier@cabgroningen.nl)



## Antropologie van de bijstand

Een antropologisch onderzoek naar de bijstand geeft inzicht in hoe mensen leven zonder werk. Veel beleid en ook veel geld wordt ingezet op mensen zonder werk. Met het idee dat 'werk' beter is dan 'geen werk'. Voor veel mensen is dat ook zo, maar er is een groep die al heel lang zonder werk leeft. [...]



## Het sprookje van gemengde wijken?

Op 22 maart 2018 organiseerde Kroeg & Roem een sessie over de (on)zin van gemengde wijken. De vraag was: Hoe maakbaar is de gemengde wijk eigenlijk? Buurtcafé en buurthuis de Molleboon was de plaats van actie. Als eerste gaf historicus en Amerikanist Maarten Zwiers een bijzonder interessante lezing over '



## Van sociale werkvoorziening naar sociale onderneming

Met de introductie van de participatiewet in 2015 is er veel veranderd. Dat heeft grote gevolgen gehad voor groepen mensen die zoals dat wordt genoemd 'een afstand tot de arbeidsmarkt hebben'. Dat zijn mensen die wel kunnen