

Analyse toekomst GR Stark

van de

Gemeenten Hoogeveen, Midden Drenthe en De Wolden



Versie 1

7 oktober 2024

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Leeswijzer.....	3
Deel 1.....		4
2.	Gemeentelijke taken m.b.t. participatie en re-integratie.....	5
2.1	Wettelijke taak en maatschappelijke verantwoordelijkheid.....	5
2.2	Doelgroepen.....	5
2.3	Aantal inwoners per gemeente met een bijstandsuitkering.....	6
2.4	Gemeentelijke visie op re-integratie.....	6
2.5	Re-integratie en participatiedienstverlening door gemeenten.....	7
2.6	Beschikbare middelen voor uitvoering, begeleiding en re-integratie.....	8
2.7	Regionale samenwerking.....	10
Deel 2.....		11
3.	Stark.....	12
3.1	Inleiding.....	12
3.2	Prognose verloop Wsw.....	12
3.3	Beschut Werk (artikel 10B Participatiewet).....	12
3.4	Diensten en werkaanbod.....	13
3.5	Locatie.....	14
3.6	Financiën.....	14
3.7	Kwaliteit dienstverlening.....	16
3.8	Governance en sturing.....	17
4.	Conclusie: Volop uitdagingen!.....	18
4.1	Kansen.....	19
Deel 3.....		20
5.	De keuze van het bestuur.....	20
5.1	Bestuurlijke opdracht.....	20
5.2	Ontwerpfase.....	21
5.3	Implementatiefase.....	21
5.4	Evaluatiefase.....	22
5.5	Tijdpad.....	22
5.6	Verantwoordelijkheden.....	22
5.7	Risico's en maatregelen.....	22

1. Inleiding

De gemeenten Hoogeveen, De Wolden en Midden-Drenthe zijn gezamenlijk deelnemer in de gemeenschappelijke regeling Stark. Stark biedt werkgelegenheid en ondersteuning aan mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt, hoofdzakelijk op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Participatiewet.

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 worden er geen nieuwe indicaties sociale werkvoorziening (Wsw) meer afgegeven. De bestaande groep Wsw-medewerkers krimpt door natuurlijk verloop. Rond 2050 zal de laatste Wsw-medewerker met pensioen gaan. De gemeenten hebben tot die tijd zorgplicht voor deze mensen. Het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers is aan Stark gemandateerd.

De gemeenten hebben besloten om beschutte werkplekken vanuit de Participatiewet (voor inwoners met een indicatie beschut werk) primair door Stark te laten organiseren. De instroom van nieuwe werknemers die bij Stark een arbeidsovereenkomst krijgen is in omvang ongeveer een derde van de uitstroom vanuit de Wsw. Het gevolg is dat het totale personeelsbestand van Stark krimpt. De gemeenten krijgen vanuit het rijk jaarlijks een taakstelling en -beperkte- financiering om beschutte werkplekken te organiseren.

De indicatie beschut werk valt in de praktijk zwaarder uit dan de vroegere indicatie Wsw. De begeleidingsbehoefte van deze mensen is groter en hun arbeidsproductiviteit is gemiddeld lager.

Mensen die eerder voor de Wsw een indicatie zouden krijgen worden sinds 2015 opgenomen in het doelgroepenregister van het UWV en vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het doel hiervan is om deze mensen zo regulier mogelijk te laten deelnemen aan het arbeidsproces in zogeheten baanafsprakenbanen (BAB). In de praktijk blijkt het lastig om deze groep bij reguliere werkgevers te laten werken waardoor ze in veel gevallen aangewezen zijn op de bijstand.

Voor Stark is het steeds moeilijker om bestaande opdrachten uit te voeren. De complexiteit van begeleiding en daarmee de kosten nemen toe. De infrastructuur¹ die door de krimp vrijkomt wordt in beperkte mate ingezet om inwoners met een bijstandsuitkering trajecten naar betaald werk aan te bieden.

Bij de start van Stark in 2018 waren de langjarige effecten van de Participatiewet nog niet duidelijk. Inmiddels is dat wel het geval. Ook kijken we terug op vijf jaar samenwerking. Daarom is besloten te onderzoeken in hoeverre de dienstverlening en de koers van Stark aansluit bij de visie en het beleid van de deelnemende gemeenten en deze vast te leggen in een nieuwe toekomstvisie.

Op basis van een analyse van de huidige situatie en de wensen en randvoorwaarden van de drie gemeenten heeft het bestuur van Stark een richting bepaald voor de toekomst van Stark.

1.1 Leeswijzer

De notitie is verdeeld in drie delen:

1. Analyse en bevindingen, een feitelijke weergave van de huidige situatie
2. Interpretatie van de bevindingen, wat betekent de huidige situatie, welke kansen en uitdagingen zijn er?
3. Keuze van het bestuur en vervolgstappen

¹ Het geheel van de fysieke, organisatorische en sociale infrastructuur, Definitie Berenschot

Deel 1

ANALYSE EN BEVINDINGEN



2. Gemeentelijke taken m.b.t. participatie en re-integratie

2.1 Wettelijke taak en maatschappelijke verantwoordelijkheid

De gemeenten voeren verschillende wetten uit zoals de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw), de Participatiewet (P-wet), Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) (arbeidsmarktregio) en de wet Inburgering.

Er zijn binnen het sociaal domein verschillende taken met een link met bovenstaande onderwerpen. Voorbeelden hiervan zijn WMO, Jeugd en Onderwijs.

Naast de wettelijke taak voelen de gemeenten een sterke maatschappelijke verantwoordelijkheid voor alle kwetsbare inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.

2.2 Doelgroepen

De gemeenten geven ondersteuning aan verschillende doelgroepen, afhankelijk van eventuele arbeidsbeperking, economische situatie, enz. Hiervoor worden diensten specifiek voor ingekocht of georganiseerd. De uitvoering van de Wsw en beschut werk is belegd bij Stark. De volgende doelgroepen kunnen worden onderscheiden:

Arbeidsmatige dagbesteding	Personen met een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt als gevolg van medische/psychische gronden dat voorzieningen in het kader van de WMO noodzakelijk zijn.
Beschut Werk	Werknemers met een Beschut Werk dienstverband in het kader van de Participatiewet (artikel 10b)
Wsw	Werknemers met een Wsw-dienstverband
Baanafpraak /Loonkostensubsidie (LKS)	Werknemers met doelgroepindicatie (BAB) met loonkostensubsidie (P-wet artikel 10d)
Bijstandsgerechtigden	Personen met een uitkering op grond van de Participatiewet
Statushouders	Vluchtelingen met een (tijdelijke) verblijfsvergunning, vallend onder de Wet Inburgering
WW, WIA, Wajong etc	Inwoners met een uitkering van het UWV
NUG-ers	Inwoners zonder recht op een uitkering, maar mogelijk wel recht op ondersteuning vanuit de Participatiewet
Pro-VSO	Jongeren met een kwetsbare startpositie op de arbeidsmarkt

De mensen in deze doelgroepen hebben in meer of mindere mate een afstand tot de arbeidsmarkt. De laatste jaren groeien met name de groepen met een doelgroepindicatie, de statushouders en jongeren. Daarbij groeit ook de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt, waardoor meer ondersteuning en/of begeleiding gevraagd wordt.

2.3 Aantal inwoners per gemeente met een bijstandsuitkering

In onderstaande tabellen is een indicatie gegeven van het aantal bijstandsgerechtigden per gemeente. Dit is een momentopname, maar ervaring leert dat de aantallen geen grote fluctuaties kennen.

De Wolden

Bijstandsgerechtigden	Aantal
Bijstandsgerechtigden totaal	215
Uitgesplitste doelgroepen	
(ex) Statushouders	42
Inburgering	61
BAB	50
Potentiële doelgroep	
Dagbesteding WMO	43

Hoogeveen

Bijstandsgerechtigden	Aantal
Bijstandsgerechtigden totaal	1138
Uitgesplitste doelgroepen	
(ex) Statushouders	270
Inburgering	166
BAB	302
Potentiële doelgroep	
Dagbesteding WMO	450

Midden-Drenthe

Bijstandsgerechtigden	Aantal
Bijstandsgerechtigden totaal	545
Uitgesplitste doelgroepen	
(ex) Statushouders	102
Inburgering	50
BAB	157
Potentiële doelgroep	
Dagbesteding WMO	~100

2.4 Gemeentelijke visie op re-integratie

Uit het re-integratiebeleid van de drie gemeenten kan de volgende algemene doelstelling worden gedestilleerd: “We dragen er zorg voor dat zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden re-integreren, dan wel participeren in de maatschappij om zo te komen tot een inclusieve samenleving waarin eenieder meedoet. Ons doel is het vergroten van de zelfredzaamheid, participatie en economische zelfstandigheid van onze inwoners. Wij ondersteunen hen hierbij en leveren maatwerk waar nodig. Wij houden rekening met de mogelijkheden en belemmeringen van de uitkeringsgerechtigden.”

Het belang van de inwoners, en met name kwetsbare inwoners, staat voorop. Dit betekent dat voorzieningen voor de wettelijke en maatschappelijke taken in het kader van re-integratie en maatschappelijke participatie goed bereikbaar en toegankelijk moeten zijn.

Waar mogelijk worden mensen ondersteund of begeleid naar zo regulier mogelijk werk. Voor degenen waarvoor dat niet mogelijk is zorgt de gemeenten binnen de taakstelling van het rijk en de financiële mogelijkheden voor een (beschutte) werkplek.

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is het centrale beleid van de wetgever dat mensen met een beperking zoveel mogelijk begeleid moeten worden naar een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever.

De afgelopen jaren is gebleken dat het landelijke beleid hier faalt². Het blijkt in de praktijk weerbarstig om een kwetsbare groep aan het reguliere arbeidsproces te laten deelnemen. De consequenties zijn dat deze mensen nu thuis zitten. Het gevolg is dat de problematiek groeit en dat op grote schaal het gevoel van perspectief en vertrouwen in de overheid afneemt.

Er is een aanpak nodig waarbij vanuit persoonlijke aandacht, de oprechte verbinding een relatie wordt aangaan met de inwoner. Vanuit deze vertrouwensrelatie wordt geïntervenieerd en ondersteund. Per persoon wordt gekeken wat iemand nodig heeft, maatwerk. Er is sprake van een persoonsgerichte benadering. Als er sprake is van multiproblematiek, wordt dit direct opgepakt en niet volgtijdelijk.

Dat vraagt een goede samenwerking binnen het maatschappelijk veld, onderwijs en werkgevers.

2.5 Re-integratie en participatiedienstverlening door gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een breed scala aan dienstverlening aan inwoners. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld:

- Organisatie van beschutte werkplekken
- Creëren van arbeidsplaatsen voor personen met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt
- Bemiddeling naar arbeidsplaatsen op de reguliere arbeidsmarkt
- Ondersteuning en bemiddeling naar reguliere werkgevers
- Maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en sociale activering
- Inburgering (werk, maatschappelijk en taal)
- Preventieve begeleiding kwetsbare jongeren vanuit Pro-VSO.
- Arbeidsmatige dagbesteding
- Ontmoetingsplek voor vragen met betrekking tot arbeid en/of maatschappelijke participatie

Voor de uitvoering van deze diensten worden verschillende instrumenten ingezet. Hoe en op welke schaal dit gebeurt is afhankelijk van meerdere factoren, zoals kosten, locatie en bijvoorbeeld de kwaliteit van de aanbieder.

Stark is door de gemeenten aangewezen als preferred supplier voor re-integratiediensten, maar het is geen vanzelfsprekendheid dat de diensten daar worden afgenomen. Prijs/kwaliteit-afwegingen, bereikbaarheid of gevraagde specialiseerde dienstverlening kunnen leiden tot andere keuzes.

² Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau, november 2019

2.6 Beschikbare middelen voor uitvoering, begeleiding en re-integratie

De meeste financiële middelen voor de uitvoering van bovengenoemde dienstverlening worden gedekt uit de rijksmiddelen die via het gemeentefonds worden ontvangen (zie tabel hieronder)³. Voor deze middelen geldt dat het budgetrecht – via de gemeentelijke begroting - bij de gemeenteraden ligt. Incidenteel ontvangen gemeenten middelen via de arbeidsmarktregio.

De Wolden

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Uitvoering	€ 1.022.700	€ 1.021.960	€ 1.046.566	€ 1.076.831	€ 1.102.952	€ 1.128.317
Begeleiding	€ 181.376	€ 211.017	€ 240.658	€ 256.591	€ 272.523	€ 288.837
Re-integratie	€ 432.648	€ 436.401	€ 450.619	€ 469.909	€ 487.368	€ 505.986
Minimabeleid	€ 1.122.516	€ 1.125.943	€ 1.137.225	€ 1.152.188	€ 1.165.332	€ 1.177.848
Marge	--	€ 178.857	€ 310.145	€ 230.764	€ 366.363	€ 460.766
<i>Totaal cluster participatie</i>	<i>€ 2.759.239</i>	<i>€ 2.974.177</i>	<i>€ 3.185.214</i>	<i>€ 3.186.282</i>	<i>€ 3.394.538</i>	<i>€ 3.561.754</i>

Hoogeveen

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Uitvoering	€ 5.205.265	€ 5.187.199	€ 5.300.302	€ 5.449.266	€ 5.576.788	€ 5.700.216
Begeleiding	€ 710.796	€ 826.958	€ 943.120	€ 1.005.558	€ 1.067.996	€ 1.131.929
Re-integratie	€ 2.300.876	€ 2.323.861	€ 2.402.161	€ 2.507.473	€ 2.603.068	€ 2.705.339
Minimabeleid	€ 4.671.902	€ 4.678.167	€ 4.727.094	€ 4.795.488	€ 4.854.925	€ 4.911.553
Marge	--	€ 832.858	€ 1.442.578	€ 1.074.219	€ 1.706.237	€ 2.146.950
<i>Totaal cluster participatie</i>	<i>€ 12.888.839</i>	<i>€ 13.849.042</i>	<i>€ 14.815.255</i>	<i>€ 14.832.004</i>	<i>€ 15.809.013</i>	<i>€ 16.595.986</i>

Midden Drenthe

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Uitvoering	€ 2.074.211	€ 2.060.154	€ 2.099.400	€ 2.156.326	€ 2.204.539	€ 2.251.001
Begeleiding	€ 181.376	€ 211.017	€ 240.658	€ 256.591	€ 272.523	€ 288.837
Re-integratie	€ 993.614	€ 1.006.323	€ 1.042.607	€ 1.090.593	€ 1.134.398	€ 1.181.559
Minimabeleid	€ 1.965.351	€ 1.968.570	€ 1.989.009	€ 2.017.334	€ 2.041.991	€ 2.065.482
Marge	--	€ 335.674	€ 579.469	€ 431.070	€ 683.986	€ 859.857
<i>Totaal cluster participatie</i>	<i>€ 5.214.551</i>	<i>€ 5.581.738</i>	<i>€ 5.951.143</i>	<i>€ 5.951.913</i>	<i>€ 6.337.437</i>	<i>€ 6.646.736</i>

Besteedbare middelen

Het grootste deel van het budget van de gemeenten heeft al een vaste bestemming. Het nog vrij te besteden budget wordt ingezet bij die leveranciers die qua aanbod het beste aansluiten op de vraag van de betreffende inwoners. Daarbij gaan deze middelen dus niet automatisch richting Stark

De Wolden	Bedrag	Toelichting
Re-integratiebudget 2024	€ 214.313	-
Re-integratiebudget met een vastgelegde bestemming	€ 150.000	Wordt o.a. besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> • Trajecten bijstand regulier • Trajecten jongeren • Trajecten BAB • Trajecten statushouders • Wet Inburgering
Potentieel voor Stark beschikbaar re-integratiebudget	€ 64.313	-
Opmerking	De Wolden kent een relatief laag bijstandspercentage dat zowel onder het provinciaal als ook het landelijk gemiddelde ligt. Inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen hebben regelmatig problematiek op één of meerdere leefdoelgebieden	

³ Bron: Rekentool Berenschot in opdracht van Divosa maart 2024

Hoogeveen	Bedrag	Toelichting
Re-integratiebudget 2024	€ 525.000	Onderverdeeld in diverse kostenplaatsen met een specifieke bestemming.
Re-integratiebudget met een vastgelegde bestemming	€ 380.000	Wordt o.a. besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> • Begeleidingskosten Beschut Werk • Bedrijfsarts • Trajecten bijstand regulier • Trajecten jongeren • Trajecten BAB • Trajecten statushouders • Wet Inburgering
Potentieel voor Stark beschikbaar budget	€ 145.000	-
Opmerking	De partij die kwalitatief het beste product biedt voor de laagste prijs wordt gekozen. Een deel van de doelgroep BAB gaat vanuit de gemeente naar Stark, maar niet in de aantallen die de gemeente graag zou zien. Voor de doelgroep jongeren heeft Stark geen aanbod, en voor de doelgroep statushouders is het aanbod beperkt.	

Midden-Drenthe	Bedrag	Toelichting
Re-integratiebudget 2024	€ 474.756	-
Re-integratiebudget met een vastgelegde bestemming	€ 116.600	-
Potentieel voor Stark beschikbaar budget	€ 358.156	Een substantieel deel gaat naar Stark. Het overige wordt besteed aan maatwerktrajecten.
Opmerking	Midden-Drenthe verwijst inwoners waarvoor het een acceptabele reisafstand is en waarvoor de geschikte dienstverlening wordt aangeboden altijd door naar Stark. In de praktijk betekent dit dat ongeveer een derde van de inwoners die een uitkering aanvraagt een traject bij Stark doorloopt.	

Beschikbare middelen Wsw en beschut werk

Wsw : 33.113 euro per jaar per SE (2023), 37.945 euro per jaar per SE (2024)

Beschut werk : 70% loonkostensubsidie per FTE (gemiddeld 14.000 euro)

8.600 euro (2023) begeleidingskosten; 2024 : 11.300 euro (2024)

De beschikbare middelen voor Wsw en beschut werk zijn in de Meicirculaire van 2024 op basis van de voorjaarsnota fors gestegen. De bijdrage aan gemeenten voor beschut werk wordt structureel verhoogd met 23 miljoen euro in 2024 oplopend naar 32 miljoen euro in 2029 (65,3 miljoen euro in 2048)

Onderzocht wordt of de taakstelling wordt gekoppeld aan de realisatie (T-1 systematiek). Hierdoor kunnen gemeenten ook een vergoeding voor begeleidingskosten boven de taakstelling ontvangen.

2.7 Regionale samenwerking⁴

Het demissionaire kabinet wil de arbeidsmarktdienstverlening structureel verbeteren door hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. De focus hierbij is op de knelpunten in de samenwerking van de betrokken partijen binnen de arbeidsmarktregio's. Er zijn kansen in de samenwerking tussen partijen om de dienstverlening aan mensen te verbeteren. Daarbij wordt gezorgd voor een sterkere verbinding tussen het sociale, economische en onderwijs domein. Op vier samenhangende maatregelen worden acties ontwikkeld:

1. het creëren van één regionaal loket: het Werkcentrum
2. het versterken van het van-werk-naar-werk-stelsel
3. het meer centraal zetten van de ondersteuningsbehoefte
4. het structureel borgen van een gezamenlijke publiek-private governance

Dit vraagstuk ligt binnen de arbeidsmarktregio Drenthe. Stark maakt deel uit van de infrastructuur van de arbeidsmarktregio. De hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur bepaalt mede de toekomst van Stark.

⁴ Kamerbrief Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur, 29 april 2024

Deel 2

INTERPRETATIE VAN DE BEVINDINGEN



3. Stark

3.1 Inleiding

In 2018 is de GR Stark opgericht. In het bedrijfsplan dat destijds is opgesteld is beschreven dat Stark verandert van klassiek Wsw productiebedrijf naar ontwikkelbedrijf. In de periode tot 2024 is het aantal Wsw dienstverbanden met ruim 30% gekrompen, en heeft tegelijkertijd de omvorming naar ontwikkelbedrijf zeer beperkt plaatsgevonden. In dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

3.2 Prognose verloop Wsw

In 2024 zijn er ca. 471 medewerkers met een Wsw indicatie werkzaam in dienst bij Stark. Door natuurlijk verloop daalt dat aantal totdat de laatste medewerker medio 2050 met pensioen gaat. Gemiddeld is de jaarlijkse afname 7 a 8%. De doorrekening in deze notitie is gebaseerd op een afname van 7% jaarlijks.

Gemeente De Wolden heeft in Stichting Werkgelegenheidsinitiatieven De Wolden (SWiDW) in 2024 nog 25 personen met een Wsw-dienstverband. De Wolden brengt deze arbeidsovereenkomsten graag onder in de GR Stark. In dat geval wijzigen de onderlinge verhoudingen.

Onderstaande tabellen toont een doorrekening van het aantal medewerkers voor de komende tien jaar, exclusief de inbreng van SWiDW en inclusief.

Verdeling Excl SWiDW	op basis 7% krimp				Verdeling Incl SWiDW				
	2020	2025	2030	2035		2020	2025	2030	2035
Hoogeveen	483	339	236	164	483	339	236	164	
Midden Drenthe	105	78	54	38	105	78	54	38	
De Wolden	35	21	15	10	35	45	33	22	
Deelnemende gemeenten	623	438	305	212	623	462	323	224	
Overige gemeenten	71	41	15	10	71	41	15	10	
Totaal GR Stark	694	479	320	222	694	503	338	234	
Hoogeveen	78%	77%	77%	77%	78%	73%	73%	73%	
Midden Drenthe	17%	18%	18%	18%	17%	17%	17%	17%	
De Wolden	6%	5%	5%	5%	6%	10%	10%	10%	

3.3 Beschut Werk (artikel 10B Participatiewet)

De prognose van het aantal medewerkers in Beschut Werk (landelijk) is gebaseerd op de historische instroom in de Wajong werkregeling en de Wsw in de periode 2012-2014. Er is becijferd dat er in 2050 landelijk ca. 30.000 beschutte werkplekken zullen zijn.

De gemeenten krijgen vanuit het rijk een taakstelling, met bijbehorende financiële middelen. Voor één beschutte werkplek is uitgegaan van een gemiddeld dienstverband van 31 uur per week. Dit betekent dat gemeenten evenredig meer plekken moeten realiseren bij dienstverbanden van minder dan 31 uur per week. Ze hoeven logischerwijs ook evenredig minder plekken te realiseren bij dienstverbanden van meer dan 31 uur per week.

De gemeenten De Wolden, Hoogeveen en Midden Drenthe hebben de volgende aantallen beschutte werk bij Stark gerealiseerd:

Gemeente	2020	2021	2022	2023	2024
De Wolden	4	5	6	6	7
Hoogeveen	32	37	41	44	48
Midden Drenthe	11	13	15	16	17
Totaal	47	55	62	66	72

De prognose voor de drie gemeenten is een groei van gemiddeld 5 á 6 beschutte werkplekken per jaar. Volgens dat uitgangspunt werken binnen Stark over 10 jaar zo'n 125 inwoners op basis van de Participatiewet artikel 10b.

3.4 Diensten en werkaanbod

Het bedrijfsplan dat bij de oprichting van Stark is geschreven beschrijft het concept van een sociaal ontwikkelbedrijf waarin een beschutte werkomgeving wordt geboden en de infrastructuur wordt ingezet voor een bredere doelgroep. De dienstverlening van Stark is de volgende:

- Wsw dienstverbanden
 - o Beschutte werkplekken
 - o Detacheren van Wsw-medewerkers
 - o Begeleid Werken (extern dienstverband)
- Beschut werk dienstverbanden
 - o Beschutte werkplekken
- Leerwerkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt
- Trajecten
 - o Baanafspraakbanen
 - o Werkinzicht- en analysetrajecten
 - o Inburgeringstrajecten
 - o Jobcoaching

Bij Stark kunnen medewerkers werkritme, kennis en ervaring opdoen in een groot scala aan werksoorten met bijbehorende competenties.

De werksoorten zijn in de afgelopen jaren afgenomen en deze trend lijkt door te zetten. In de praktijk is Stark vooral een traditionele sociale werkplaats voor mensen met een Wsw of een beschut werken dienstverband waar het hoofdzakelijk eenvoudig werk zoals inpakwerk wordt gedaan, binnen de eigen organisatie of op locatie van de opdrachtgever.

Werkzaamheden die aan opdrachtgevers worden aangeboden zijn:

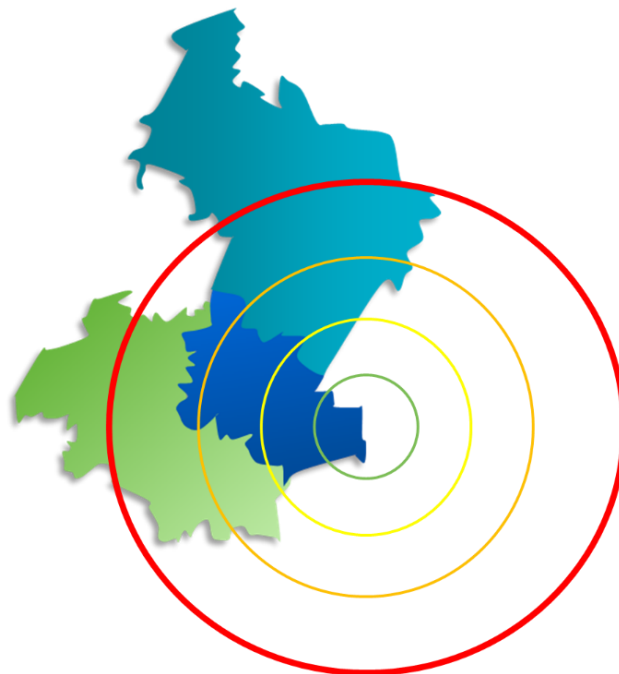
- Postbezorging
- Digitalisering van het archief
- Handmatig en machinaal productiewerk
- Beheer openbare ruimte (groenvoorziening)
- Schoonmaakwerkzaamheden
- Logistieke diensten

3.5 Locatie

Stark is in 2018 gevormd na de splitsing van Alescon in een noord- en een zuidgedeelte. De splitsing was een bestuurlijk complex proces. De doorslag bij de geografische verdeling was de grens tussen arbeidsmarktregio Drenthe en Arbeidsmarktregio Groningen-Noord-Drenthe.

Het gevolg is dat veel mensen (met name inwoners uit De Wijk, Ruinerwold, omgeving Smilde) aangewezen zijn op een voorziening in Hoogeveen, terwijl dat praktisch én emotioneel niet voor de hand ligt. Dat heeft weerstand en meer organisatie- en vervoerskosten tot gevolg. Vanuit De Wolden wordt daarom al samengewerkt met Reestmond.

In de afbeelding hieronder valt te zien dat de locatie waar momenteel gebouwd wordt voor een groot gedeelte van Midden-Drenthe en De Wolden zeer slecht bereikbaar is, danwel dat de afstand onacceptabel groot wordt. Wonen in de buitengebieden buiten de rode ring in onderstaande afbeelding betekent dat de reistijd met het openbaar vervoer op kan lopen tot meer dan twee uur.



Figuur 1 Schematisch, afstand tot Stark

3.6 Financiën

Gemeentelijke bijdrage

De loonkosten voor de Wsw worden niet volledig gedekt door de rijksbijdrage.

Het werk dat voor gemeenten en derden wordt uitgevoerd geeft een opbrengst. Hoe meer werk en hoe rendabeler de werksoorten, des te hoger de inkomsten en hoe kleiner het tekort op de exploitatie. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een sluitende begroting. In de praktijk betekent dat de gemeenten gezamenlijk een gemeentelijke bijdrage doen ter dekking van het exploitatietekort. Gestreefd wordt deze bijdrage onder de 2 miljoen te houden. Verwacht wordt dat in 2024 het tekort voor het eerst groter zal zijn. In onderstaande tabel staat de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage.

Overzicht jaarrekeningen 2019 – 2023

Na vier relatief stabiele jaren, daalt de omzet in het vijfde jaar significant. Deze daling zet zich – afgaand op meerjarenbegroting – de komende jaren door. De omzet per medewerker steeg wel in deze periode. Verondersteld wordt dat de coronacompensatie vanuit het rijk ervoor heeft gezorgd dat gemeentelijke bijdrage niet hard is gestegen.

	Jaarrekening	Jaarrekening	Jaarrekening	Jaarrekening	Jaarrekening	Beleids begroting	Beleids begroting
Omschrijving	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Omzet	7870000	7598000	7591000	7896000	7288000	7624000	6777000
Inkoopwaarde omzet	859000	911000	963000	823000	639000	563000	364000
Brutomarge	7011000	6687000	6628000	7073000	6649000	7061000	6413000
Brutomarge in %	89%	88%	87%	90%	91%	93%	95%

Aantal medewerkers ultimo	802,00	776,00	727	623,00	583,00	582,00	564,00
---------------------------------	--------	--------	-----	--------	--------	--------	--------

Gemeentelijke bijdrage	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Hoogeveen	1632011	1431207	1222356	1625589	1070597	1602000	1304000
Midden Drenthe	255385	208732	179416	272596	155613	283000	206000
De Wolden	112604	95596	79053	101815	67790	96000	88000
Totaal	2000000	1735535	1480825	2000000	1294000	1981000	1598000

Financiële beheersing

Een gedetailleerde analyse van de financiële resultaten is lastig omdat de effecten van commerciële en strategische keuzes niet of nauwelijks worden toegelicht. Voorbeelden hiervan zijn de afbouw van de groenopdrachten, het verzelfstandigen van Business Post en het opvangen van de verloren Defensieopdracht. De kwartaalrapportages zijn financieel ingestoken en er is onvoldoende duiding van hoe de resultaten tot stand zijn gekomen. De rapportages voegen aan de beheersing niet veel toe: afwijkingen worden niet of nauwelijks verklaard, de consequenties zijn niet altijd even inzichtelijk en concrete beheersmaatregelen en acties ontbreken.

Afgesproken is om de rapportages te verbeteren als onderdeel van het visietraject.

De inkomsten van Stark hebben een beïnvloedbare component (bijv. commerciële omzet bij private opdrachtgevers of groendiensten en trajecten voor gemeenten), en een niet-beïnvloedbare component zoals de rijkssubsidie Wsw.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat jaren op rij de niet-beïnvloedbare inkomsten meevallen en dat de beïnvloedbare resultaten lager dan begroot uitpakken. De omzetbijdrage van gemeenten is geen afspiegeling van de aandelenverhouding. Jaarlijks wordt een gemeentelijke omzet begroot die veel hoger is dan de werkelijk gerealiseerde omzet. De reden daarvoor wordt in de volgende paragraaf besproken.

De realisatie laat ten opzichte van de begroting grote fluctuaties zien. Dat roept de vraag op in hoeverre de cijfers betrouwbaar zijn en of de bedrijfsvoering van GR Stark in control is.

3.7 Kwaliteit dienstverlening

Jaarlijks worden DVO's opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over de dienstverlening die Stark aan de gemeenten levert. Hierin worden aantallen en omzetten genoemd, maar er worden geen kwaliteits- of resultaatafspraken gemaakt.

De afgesproken aantallen en omzetten blijven structureel achter. Tijdens de evaluatie zijn daarvoor verschillende redenen genoemd. De conclusies van de evaluatie op hoofdlijnen:

- Vervoer van inwoners die verder weg wonen blijft organisatorisch en financieel (te) ingewikkeld
- Het diensten- en werkaanbod is te eenzijdig voor de bijstandspopulatie
- Er is onvoldoende geschikt personeel voor het werk dat bij de gemeente wordt aangeboden (m.n. groen)
- Stark redeneert bij de ontwikkeling van nieuwe initiatieven vanuit het eigen voortbestaan en plannen worden niet of te laat afgestemd met de gemeenten
- Het contact op de werkvloer verloopt overigens plezierig

Een alternatieve aanpak kan zijn via een lumpsum bekostiging samen met de gemeente de dienstverlening door te ontwikkelen. Daarmee wordt als partners samengewerkt en minder vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Dit versterkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid.

De mensen die in de huidige arbeidsmarkt langdurig niet actief zijn op de arbeidsmarkt vragen meer dan observatie of een traject om werknemersvaardigheden op te doen. Vanuit vertrouwen en het aangaan van een relatie zal de ondersteuningsbehoefte alle leefgebieden in kaart moeten worden gebracht. Dat vraagt een verschuiving in het dienstenpallet, en vooral, in een verandering van methodiek en houding en gedrag.

De benadering van Stark voor de dienstverlening aan mensen vanuit de Participatiewet is klassiek. Dat betekent dat het aanbod vooral bestaat uit trajecten, gericht op mensen -al dan niet tijdelijk- aan het werk zetten en vandaaruit ervaring en vaardigheden te laten opdoen. De vraag vanuit de gemeenten wordt overigens op dezelfde klassieke manier gesteld. Er is behoefte aan meer integrale en innovatieve ideeën voor het ondersteunen van kwetsbare groepen.

Van de 142 aanmeldingen voor trajecten in 2023 worden in het jaarverslag en in de bestuursverslagen geen inhoudelijke resultaten vermeld. Het is niet duidelijk wat de resultaten zijn en hoe lang trajecten duren. De gemeentelijke opdrachtgevers zijn hierover niet tevreden. De samenwerking om tot nieuwe diensten te komen is onvoldoende. Zo werden de gemeenten recent verrast met een nieuw instroomportaal, zonder dat de gemeenten in het voortraject zijn betrokken.

In het jaarverslag 2023 van Stark staat hierover : *“Trajecten verschillen inhoudelijk van elkaar, het einddoel is altijd duurzame (arbeids-) participatie. Het is belangrijk voor deelnemers dat ze zichzelf leren kennen en daardoor meer aankunnen. Hiervoor volgen ze een passend traject binnen Stark. Er worden in gezamenlijkheid met gemeenten en het bedrijfsleven successen geboekt, waardoor individuele medewerkers een mooie ontwikkeling doormaken naar werkfit en duurzaam inzetbaar zijn op een passende werkplek.”* Of de 142 aanmeldingen tot duurzame (arbeids-) participatie hebben geleid is dus niet bekend.

3.8 Governance en sturing

Stark is een gemeenschappelijke regeling van drie gemeenten. De onderlinge verhouding tussen deze gemeenten is statutair bepaald op basis van de volume verhouding van Wsw-dienstverbanden. Momenteel is dat 77% Hogeveen, 18% Midden-Drenthe en 5% De Wolden (zie 3.2). Deze percentages fluctueren nauwelijks.

De gemeenschappelijke regeling kent een enkelvoudig bestuur (geen Dagelijks en Algemeen Bestuur) met een groot mandaat voor de directie. Hierdoor is er geen sprake van een directe aansturing van de organisatie door de gemeenten.

De bedrijfsvoering wordt door het bestuur als weinig transparant ervaren. Er is onvoldoende inhoudelijke afstemming tussen GR Stark en de gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn de outsourcing Business Post, de kostenopbouw groendienstverlening, de nieuwbouw en de kwartaalrapportages.

4. Conclusie: Volop uitdagingen!

Het bedrijfsplan dat bij de oprichting van Stark is geschreven, is tot op heden onvoldoende uit de verf gekomen. Uit de gesprekken met bestuurders, de ambtelijke organisaties en de verschillende rapportages komt het volgende beeld naar voren:

Financiële vooruitzichten:

- De omvang van de Wsw en nieuw beschut werk krimpt en het niveau van de opdrachten neemt af. De verdien capaciteit neemt af en de begeleidingsbehoefte -en daarmee de kosten- nemen toe. Gemeentelijke opdrachten in het groen worden de komende jaren om die reden afgebouwd. De verwachting is dat financiële exploitatie steeds meer negatief zal worden. De ontwikkeling van het bedrijfsresultaat is zorgelijk, zo blijkt uit de meerjarenbegroting en dat wordt bevestigd in de kwartaalrapportage Q1 en Q2 2024.
- Stark heeft als gemeenschappelijke regeling een eigenstandige staf en leiding, inmiddels met een minimale omvang. Met de afname van het aantal medewerkers worden de overheadkosten per medewerkers hoger.

Teveel inwoners die vanuit de P-wet een beroep doen op de gemeenten worden om een veelheid van redenen niet ondersteund door Stark:

- Stark is onvoldoende in staat om voldoende en uitdagende opdrachten te vinden en te houden om een aantrekkelijke omgeving voor P-wetters te bieden.
- De kostprijs van de diensten van Stark zijn voor de gemeenten niet concurrerend. Vaak is het voor gemeenten aantrekkelijker om diensten elders in te kopen.
- Gemeenten hebben onvoldoende re-integratiemiddelen beschikbaar om alle aanvragers een traject te bieden.
- De mobiliteit van veel kwetsbare inwoners is beperkt. De locatie van de nieuwbouw is niet passend voor inwoners aan de randen van het verzorgingsgebied van met name Midden-Drenthe en De Wolden.
- De dienstverlening van Stark is gestoeld op klassieke principes, gericht op mensen met werkvermogen of die dat op korte termijn kunnen ontwikkelen. De huidige ondersteuningsbehoefte is meer een mengvorm van welzijn en werk, in een gecombineerde aanpak over verschillende levensgebieden.

Besturing, afstemming en samenwerking:

- Stark wordt bestuurd op basis van financiële criteria, zoals blijkt uit de taakstelling om de gezamenlijke gemeentelijke bijdrage binnen 2 miljoen euro te houden. De rapportages zijn daarbij onvoldoende transparant en roepen vragen op. Hierdoor wordt het vertrouwen ondermijnd.
- Er wordt niet gerapporteerd op maatschappelijk resultaat of rendement.
- Afstemming tussen Stark en gemeenten en de gemeenten onderling ontbreekt met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening.

Kortom, in de huidige vorm is Stark financieel niet toekomstbestendig, sluit de dienstverlening zowel inhoudelijk als qua fysieke locatie onvoldoende aan op de behoefte en is de afstemming en het vertrouwen tussen partijen onvoldoende.

4.1 Kansen

De infrastructuur van Stark kan mogelijk effectief worden ingezet voor andere taken binnen het sociaal domein. Stark heeft expertise op het gebied van begeleiding, training en jobcoaching, en heeft een netwerk van samenwerkingspartners. Dit kan samen met de gemeentelijke organisaties worden benut met re-integratieprogramma's, en mogelijk worden uitgebreid met andere taken. Met name voor de groeiende groepen statushouders en Pro-VSO jongeren. Hierdoor wordt niet alleen de dienstverlening verbreed, maar kunnen mogelijk ook synergiën en efficiëntievoordelen worden gerealiseerd binnen het sociaal domein.

Deel 3

STARK ALS INTEGRAAL ONTWIKKELBEDRIJF

5. De keuze van het bestuur

Structuur volgt strategie. De organisatiestructuur van een bedrijf moet worden ontworpen en aangepast op basis van de strategie van het bedrijf. Met andere woorden, de manier waarop een Stark wordt georganiseerd, inclusief de verdeling van verantwoordelijkheden, afdelingen en hiërarchieën, moet in lijn zijn met de doelen en plannen van het bedrijf om die doelen te bereiken.

Hiervoor is gekeken naar voorbeelden in het land, onderbouwd met hoofdlijns scenario's die in Nederland worden onderscheiden⁵:

Tijdens de bestuurlijke heidag van 12 juli jl. heeft het bestuur van Stark de contouren van de toekomstvisie voor de komende jaren besproken.

De in het bestuur breed gedragen visie op Stark luidt als volgt:

Stark wordt een integraal sociaal ontwikkelbedrijf van de drie gemeenten voor beschut werk en re-integratie, exclusief inkomensvoorziening. Hiertoe worden via een groeimodel (onderdelen van) de gemeentelijke sociale diensten en Stark dicht bij elkaar en samen georganiseerd. Stark biedt met voldoende en voldoende gevarieerd werk, waar nodig dichtbij de inwoners georganiseerd.

Hierbij is een aantal harde uitgangspunten genoemd:

- Alle drie de gemeenten zijn gecommitteerd om Stark preferred supplier te maken van beschut werk en re-integratie en diensten als arbeidsmatige dagbesteding, groenvoorziening, catering, schoonmaak, enz.
- Voor de in de GR deelnemende gemeenten gelden voor dezelfde dienstverlening dezelfde prijzen en condities
- Waar de dienstverlening aan de inwoners dat vereist wordt een dislocatie georganiseerd.

De uitvoering van de P-wet door gemeenten en de beschutte werkomgeving van Stark worden samengevoegd tot één geïntegreerde aanpak, waarbij gemeenten zich committeren hieraan bij te dragen en in te investeren. Mensen en middelen worden samengevoegd om synergie en kostenvoordeel te halen. De uitvoering vindt plaats op meerdere locaties om de bereikbaarheid voor alle inwoners te garanderen.

Het bestuur heeft de volgende doelstellingen genoemd:

- Het verbeteren van de samenwerking en het vertrouwen tussen Stark en de gemeenten.
- Verkennen van de mogelijkheden voor verdere integratie van diensten en werkzaamheden.
- Het stimuleren van een visie gericht op maatschappelijke waarde en betrokkenheid voor de brede doelgroep.

5.1 Bestuurlijke opdracht

- a. Het bestuur van GR Stark geeft de directeur van Stark opdracht om een businesscase op te stellen, samen met en op basis van input van de gemeenten. Hierin worden de

⁵ RAPPORT Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven, Berenschot 2023

organisatie-inrichting, de dienstverlening en de financiële effecten uitgewerkt, evenals de gevolgen als gemeenten onderpresteren ten opzichte van de toezeggingen (het preferred supplierschap).

- b. De colleges geven elk hun ambtelijke organisatie opdracht om samen met Stark vorm te geven aan de toekomstige organisatie en dienstverlening van Stark.
- c. Colleges informeren hun raden over de voortgang.

In deze opdrachten staan de contouren van het integraal ontwikkelbedrijf geschetst.

5.2 Ontwerpfase

Activiteiten die in deze fase aan bod komen:

- Uitwerking en concretisering van de visie, definitie sociaal ontwikkelbedrijf: Wat is de 'stip aan de horizon' die aansluit bij de behoeften van de deelnemende gemeenten en Stark.
- Opstellen communicatie 'routeboek': Wie is wanneer aan zet in de besluitvorming, waarover dient een besluit genomen te worden, enz. Via de P&C cyclus worden sowieso de raden geïnformeerd.
- Gemeenschappelijke behoeften: Identificeer en formuleer de behoeften en prioriteiten van Hogeveen, Midden-Drenthe en De Wolden in relatie tot Stark.
- Communicatie aan alle stakeholders, zoals het regeling-gebonden personeel (Wsw, P-wet), staf en leiding Stark, bestuur, colleges, raden, ondernemingsraden, betrokken gemeentelijk personeel, klanten.

Concreet betekent dat o.a. uitwerking en beschrijving van:

- Diensten van het integraal ontwikkelbedrijf
- Bezetting, kwalitatief en kwantitatief
- Locatiebehoeften
- Rollen en taken binnen de samenwerking gemeenten vs Stark
- Overlegstructuur
- Businesscase en effecten op begroting
- Ontwikkeling stuurinformatie die aansluit bij de behoefte
- Definitie 'preferred supplier', met bijbehorende vrijheden en verplichtingen

Hierin ligt zowel een taak bij de directeur van Stark (de businesscase) als bij de gemeenten (kader stellend, doorontwikkeling visie).

De opbrengst van de ontwerpfase wordt door bestuur en colleges vastgesteld. De eventuele effecten op de begroting dienen aan de raad te worden voorgelegd.

5.3 Implementatiefase

- Bezetting Stark op orde brengen.
- Pilot projecten: Start kleinschalige projecten om de voorgestelde integraties en samenwerkingen te ervaren.
- Projectmatig creëren van verbeterinitiatieven, zoals de sturingsinformatie en rapportage.
- Fysieke samenwerking: Bevorder de fysieke samenwerking tussen de gemeenten en Stark, mogelijk door het delen van werkplekken en het organiseren van gezamenlijke werksessies.

5.4 Evaluatiefase

- Implementeer een gestructureerde overlegstructuur met concrete KPI's voor voortdurende verbetering, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
- Voer periodieke evaluatiemomenten in om de effectiviteit van het integrale ontwikkelbedrijf te evalueren.

5.5 Tijdpad

- | | |
|---------------------------|------------------------------|
| - Bestuurlijke opdrachten | Eind oktober 2024 |
| . Businesscase directeur | |
| . Ambtelijke organisatie | |
| - Ontwerpfase | Q4 2024 en Q1 2025 |
| - Implementatiefase | Q2 en verder |
| - Evaluatiefase | Start in Q3 2025, doorlopend |

5.6 Verantwoordelijkheden

- Bestuurders: Opdrachtgever van directeur, monitoren en evalueren voortgang
- Portefeuilleouders: Zorgen voor de afstemming van de visie en strategie met hun colleges.
- Directeur Stark: Stelt in afstemming met gemeenten de businesscase op.
- Stark Management: Implementeert de overeengekomen veranderingen en rapporteert over de voortgang.
- Ambtelijke Werkgroep: Leidt de ontwikkeling van het procesvoorstel en onderhoudt de communicatie met de bestuurders en Stark via begeleidingsgroep (momenten en rollen bepalen), scherpt de visie aan.
- BCO: voorbereiden bestuursvergaderingen en advisering portefeuillehouders
- Teammanagers gemeenten en Stark: Dienstverlening P-wet, Inburgering, dagbesteding, overige dienstverlening (Groen, detachering, catering etc. etc.)

5.7 Risico's en maatregelen

- Een onderbezet managementteam binnen Stark (asap werving interimdirecteur)
- Onvoldoende capaciteit binnen Stark (onderkennen probleem, vlotte werving, interimcapaciteit inzetten, samenwerking intensiveren met gemeenten)
- Onvoldoende capaciteit en betrokkenheid binnen de gemeenten
- Gebrek aan vertrouwen binnen en tussen gemeenten en Stark (Verbeter de communicatie en betrokkenheid tussen alle stakeholders om vertrouwen te herstellen, goede overlegstructuur inbouwen)
- Budgettaire beperkingen (Zoek naar creatieve oplossingen en eventueel tijdelijke financieringen). Inzet van de in de voorjaarsnota (15 april 2024) aangekondigde middelen. Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten middelen om de financiële druk te verlagen en te werken aan een stabiele toekomst van ontwikkelbedrijven. Het gaat om een bedrag van bijna € 600 miljoen voor de periode 2025-2034.