

Conclusies en advies rapportage toekomstverkenning Permar

drs. Dirk Langedijk
mr. Eugene Lobry MMC CMC

Langedijk Samen Werken aan Oplossingen (Langedijk SWO)

4 maart 2016

SWO

Conclusies en advies rapportage toekomstverkenning Permar

Individuele keuzes, gemeenschappelijk doel

Elke gemeente heeft haar eigen afwegingen om te komen tot de wijze waarop zij haar taken wil uitvoeren. Afwegingen die daarbij een rol spelen, zijn bijvoorbeeld de wens om zelf te kunnen sturen, zo veel mogelijk de infrastructuur in de eigen gemeente benutten etc.

Als het gaat om de uitvoering van de Participatiewet in het algemeen, en de Wsw in het bijzonder, verschilt de uitkomst van die afwegingen voor de vijf Permar-gemeenten eigenlijk niet of nauwelijks. Voor elke gemeente staat de zorg voor, en het benutten van de eigen kracht van de (kwetsbare) burger centraal. De professionaliteit van de medewerker is doorslaggevend voor het bereiken van dat doel. Werk in het sociale domein is people's business, mensenwerk. Instituties zijn daarbij ondergeschikt. Het gaat juist om integraliteit, en dan staan instituties juist vaak in de weg.

Een andere door iedereen gedeelde notie is dat het de bedoeling is dat deze burgers zo regulier mogelijk moet werken, of dat nu in het (oude) Wsw-dienstverband is of in een garantiebanaan. De wet heet ook niet voor niets Participatiewet. Het denken hierover is de afgelopen jaren snel veranderd: beschut werk is niet meer het separaat organiseren van werk op een aparte locatie, afgeschermd van reguliere medewerkers. Beschut werk kan ook heel goed bij een gewone werkgever, mits goed begeleid en waar nodig met aanpassing aan de werkplek. Ervaringen elders (bijvoorbeeld bij de Atlantgroep in Helmond) hebben geleerd dat tot wel 80% van de Wsw-medewerkers kan werken bij een regulier bedrijf. Mits voldaan wordt aan de voorwaarden begeleiding en aanpassing.

Wsw, Participatiewet en Permar

De Wsw is "op slot", het is een wet die uitsluitend nog gericht is op de huidige medewerkers. Voor hen is het dienstverband gegarandeerd tot hun pensioen. Dus er zullen door gemeenten nog lang werkplekken geregeld moeten worden. Tegelijkertijd neemt de groep met zo'n 5-6% jaarlijks af. Door pensionering, arbeidsongeschiktheid en andere regelingen. Dat geeft druk op de begeleidende organisatie Permar om in kosten 'mee te bewegen'. Met een uitstroom van 5-6% per jaar moet de organisatie constant aangepast worden. Dat gaat met zo'n snelheid niet langs natuurlijke weg. Reorganisaties zijn noodzakelijk. In feite komt het Wsw-bedrijf daarmee in een permanente staat van reorganisatie. Een situatie die om meerdere redenen onwenselijk is.

Het onderbrengen van andere onderdelen van de Participatiewet bij Permar, biedt zo op het eerste gezicht soelaas als compensatie van wegvallende activiteiten van de Wsw. Zo is de kennis en ervaring met het detacheren van medewerkers bij reguliere werkgevers iets wat gemeenten goed kunnen gebruiken. Het gaat hierbij echter niet om de fysieke infrastructuur van Permar, maar juist de dienstverlenende infrastructuur. Krimp van het fysieke bedrijf is dan ook onontkoombaar.

GR en eigen uitvoering

Wie door de oogharen kijkt naar de situatie, de GR Permar en de individuele gemeenten, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de GR in de toekomst niet meer het verband zal zijn waarin Wsw en eventueel andere delen van de Participatiewet worden uitgevoerd. De GR is sinds de invoering van het dualisme voor veel gemeenten een lastig construct. Voor bestuurders vanwege de dubbele petten, bestuurlijke drukte en gebrek aan mogelijkheden tot individuele sturing, voor raadsleden vanwege de grote afstand en de drempels om het bestuur van de GR ter verantwoording te roepen.

Barneveld heeft al besloten de Wsw zelf te willen uitvoeren door ontmanteling van Permar of uittreding en het lijkt erop dat ook de andere gemeenten daarnaar tenderen. Dat roept de vraag op wat dat betekent voor Permar. Eerst even een tussenstap.

Zelf uitvoeren en realisme

De vijf gemeenten verschillen nogal van elkaar in aard en omvang. Scherpenzeel met nog geen tien Wsw'ers en Ede met 400. Onvergelijkbare grootheden. Hoe realistisch is het om als gemeente zelf de Wsw uit te voeren? Elke gemeente zal keuzes moeten maken ten aanzien van de gewenste 'bouwstenen' in sociale werkvoorziening.

Voor Scherpenzeel is het relatief eenvoudig. Op twee na al hun medewerkers werken reeds bij de gemeente. Er zijn natuurlijk praktische zaken te regelen, maar uitvoerbaar is het. Overigens geldt dat niet voor de secundaire processen zoals personeels- en salarisadministratie. Dat is specifiek en vraagt om massa. Maar dat is via inkoop goed te regelen.

Voor de andere vier gemeenten geldt de volgende overweging. Bij een goed functionerend Werkgeversservicepunt kan het onderdeel detachering door de gemeenten zelf worden uitgevoerd. Door eigen jobcoaches en acquisiteurs in een netwerk van gezamenlijke afspraken over hoe om te gaan met grensoverschrijding en grote accounts. Vermijden moet worden dat meerdere gemeenten bij één werkgever over de vloer komen. Een kwestie van goede afspraken over 'partiële' samenwerking. Dan is de benodigde capaciteit te overzien, zeker omdat het voor een groot deel gaat om reeds bestaande detacheringen. En voor de Wsw-medewerkers verandert er weinig. Ze blijven werken waar ze waren.

Het onderdeel groen van Permar wordt vooral ingekocht door de deelnemende gemeenten. Overgang naar de gemeenten betekent dan dat er voor de Wsw-medewerkers niet veel verandert. Ook hier geldt dat dit (veel) praktische consequenties heeft die goed geregeld moeten worden. En er moet nog wel wat geregeld worden voor de groen medewerkers die elders werken. Gaan die mee met de gemeenten (omdat de vraag naar groen medewerkers nu soms al hoger is dan het aanbod en de groep door uitstroom kleiner wordt) of blijven ze werken waar ze nu ook werken? In dat laatste geval moet dit onderdeel vervreemd worden.

Beschut werk is een ander verhaal. Daarvoor is noodzakelijk dat er binnen de gemeente een infrastructuur is die plaats biedt aan tientallen (en in het geval van Ede veel meer) medewerkers. Bij voorkeur tegen een redelijke (gemiddelde) prijs per subgroep op de werkladder. Voor Barneveld staat die infrastructuur in feite al klaar. Voor de andere drie gemeenten niet. Het is zeer de vraag of die infrastructuur in een paar jaar tijd te realiseren is. Het lijkt dan ook niet verstandig om oude schoenen weg te gooien voor je nieuwe hebt. Te meer daar Permar nu klanten heeft voor dit onderdeel. Er wordt nu werk voor derden verricht.

Van Permar naar een netwerk van werkbedrijven

Bedenkend dat gemeenten veel zelf willen doen maar dat niet alles op korte termijn te realiseren valt, kan dat voor Permar het volgende betekenen.

- In de eerste plaats dat Permar de koers van vervreemding en (groeps)detachering maximaal in zet. Het gaat dan met name om schoonmaak en beschutte activiteiten. De Wsw'ers gaan mee en gaan in een groepsdetachering bij de nieuwe 'werkplekeigenaar' werken. In de komende twee jaar moet daarin veel gerealiseerd kunnen zijn. De directie van Permar schat in dat binnen een jaar door vervreemdingen de groep beschut terug gaat van circa 350 naar maximaal 200. Er blijft dan een veel kleinere groep over die terug gaat naar de gemeente. Ook heeft dit een groot effect op de exploitatie. Zij zal gunstiger uitkomen dan nu in de begroting van Permar én in dit rapport geschetst is.
- In dezelfde twee jaar kan het groen reeds geleidelijk over naar de gemeenten. Zo lang de GR bestaat in een detachingsrelatie tot Permar.
- De GR wordt per 1 januari 2018 ontbonden. De arbeidscontracten gaan over naar de individuele gemeenten. Barneveld zal in principe alles over kunnen nemen, Scherpenzeel ook, al dan niet door inkoop bij derden. De andere drie gemeenten zullen zeker beschut werk op dat moment nog niet zelf kunnen organiseren. Maar het beschut werk bestaat nog steeds bij Permar zelf en kan daar samen met de back office taken worden uitgevoerd. Optie is om beschut uit te voeren voor de drie gemeenten en de back office voor drie of meer. Een tweede optie is om Permar te splitsen in tweeën: werkbedrijf Ede en werkbedrijf Renkum/Wageningen waarbij de back office taken en het management vanuit een gezamenlijk shared service center gedaan kunnen worden. De gemeenten kunnen er voor kiezen deze werkbedrijven zo breed te benutten als ze zelf willen, voor de Participatiewet, maar wellicht ook voor dagbesteding, aansluiting speciaal- en praktijkonderwijs etc.
- In de jaren daarna kunnen Ede, Wageningen en Renkum hun werkbedrijven verder uitbouwen tot een netwerkorganisatie met zorg- en andere instellingen voor een groot deel van de 3D.

Gezien het feit dat ook na opheffing van GR Permar bij de meeste gemeenten een gedeelde behoefte aan een serviceorganisatie waar backoffice, beschut werk en vangnet is ondergebracht ligt het voor de hand om te kiezen voor doorontwikkeling van enkele Permaronderdelen. Een veranderstrategie die voor de Wsw-medewerkers zo min mogelijk onrust met zich mee brengt is van belang om (tijdelijke) vermindering van loonwaarde vermindering en uitval wegens ziekte te voorkomen.

Frictie

Bovenstaande transitie zal altijd frictie opleveren. Maar dat geldt ook voor de situatie dat de huidige samenwerking blijft zoals die nu is. Dat komt door de uitstroom uit de Wsw. De frictie zal evenredig over de gemeenten verdeeld moeten worden, waarbij elke gemeente haar frictie kan reduceren door regulier personeel, materieel, voertuigen en verplichtingen over te nemen wanneer gekozen wordt voor een andere inrichting van werkvoorzieningen voor eigen Wsw-werknemers. Ter voorbereiding van de transitie en verlaging van frictiekosten kan door Permar alvast gewerkt worden aan het neerzetten van een (publieke) serviceorganisatie waarmee waardevolle organisatieonderdelen ontstaan met een nieuw perspectief op het duurzaam voorzien in behoeften van gemeenten, wie daarvan ook eigenaar zal worden na opheffing van GR Permar. Met een doordachte veranderstrategie kan kennis en ervaring worden behouden en het risico op frictiekosten en loonwaardeverlies/uitval worden verminderd.

Voorwaarden

Met de overgang van Permar naar een (gemeenschappelijk) netwerk, dient een aantal zaken goed geregeld te worden:

- Klanten blijven ook na transitie een voorwaarde voor werk en dus voor succes. Bestaande klanten moeten vroegtijdig geïnformeerd worden en er moeten afspraken gemaakt worden over continuïteit.
- Gemeenschappelijkheid blijft, in ieder geval als het gaat om de werkgeversbenadering. De werkgelegenheid houdt niet op bij de gemeentegrenzen. Afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van account over de gemeenten, jobcoaching bij groepsdetachering etc. Een goed functionerend WSP is nodig in welke variant dan ook.
- Deskundigheid met betrekking tot de Wsw moet worden georganiseerd en geborgd. Dat kan door dat over te nemen van het huidige Permar. Dat geldt zeker voor de afdelingen beheer en onderhoud. Hun primaire taak is de openbare ruimte, niet het begeleiden van Wsw'ers. Dat kan als taak toegevoegd worden (en dat gebeurt op veel plaatsen in Nederland) maar de werkzaamheden mogen niet onderschat worden.
- Een terugvaloptie moet worden georganiseerd. Dat kan in combinatie met de beschutte werkzaamheden. Dit moet dan wel gericht zijn op weer terug naar zo regulier mogelijk werk. Het moet een tijdelijk karakter hebben.

Advies met betrekking tot het proces

Neem als gemeenten nu het principebesluit om GR Permar met ingang van 1 januari 2018 op te heffen, de verantwoordelijkheid voor voortzetting van het Wsw-werkgeverschap naar de individuele gemeenten terug te leggen en verzoek het bestuur van Permar om een plan van aanpak op te stellen met maatregelen om:

- beschut werk, backoffice en vangnet voor de Wsw-groep zoveel als mogelijk in een (of meerdere) samenwerkingsverband(en) met gemeenten vorm te geven (voor zover gemeenten voor deze taken individueel geen doelmatiger oplossing kunnen vinden);
- de eigen personeelsformatie en activa af te bouwen (deels door overname door gemeenten, derden of sanering) voor zover deze niet meer nodig zijn ten behoeve van intergemeentelijke samenwerking (na eventueel overdracht aan een meer doelmatiger rechtsvorm);
- de overdracht van de Wsw-werkgeverstaken aan gemeenten zodanig voor te bereiden dat voor de betrokken Wsw-werknemers zo min mogelijk onzekerheid of onduidelijkheid bestaat over voortzetting van hun werkverband. Hier horen goede afspraken bij in WSP-verband over bijvoorbeeld werkgeversbenadering, verdeling accounts bij groepsdetachering, jobcoaching etc.

Het is daarbij aan te bevelen dat de gemeentebesturen een gezamenlijk communiqué opstellen om hun gemeenteraden alsook de betrokken cliëntenraad en ondernemingsraden te informeren over de momenten waarop deze raden geconsulteerd worden over de inhoud van het door Permar voorgestelde plan van aanpak, zodat de wensen en bedenkingen vanuit deze organen van invloed zijn op het door bestuur GR Permar definitief vast te stellen plan van aanpak en goedkeuring daarvan door de afzonderlijke gemeentebesturen.