

KADERNOTA 2021 GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING STARK

Kadernota

Voor u ligt de kadernota 2021 met de kaders voor de meerjarenbegroting tot en met 2024. Op basis van de WGR (Wet Gemeenschappelijke Regelingen) is bepaald dat Stark jaarlijks een kadernota opstelt (vóór 1 februari) en op basis daarvan een ontwerpbeleidsbegroting (vóór 1 mei). Een beknopte kadernota met kaders voor de meerjarenraming is opgesteld voor 2021 en volgend.

Deze kadernota bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Inleiding en algemene stand van zaken
2. Beleidsmatige kaders
3. Financiële kaders
4. Risico's en kansen

1. Inleiding en algemene stand van zaken

Inleiding

Stark is opgericht op 8 oktober 2018 en operationeel vanaf 1 januari 2019 en bestaat één jaar.

De gemeenteraden van Hoogeveen, Midden-Drenthe en De Wolden hebben in het najaar van 2018 het Bedrijfsplan van Stark vastgesteld. Dit bedrijfsplan vormt de basis voor Stark als BVO (Bedrijfsvoeringsorganisatie) namens de drie gemeenten. Het beleid voor Stark wordt gemaakt door de drie gemeenteraden. Omdat Stark een BVO is, mag zij niet zelf het beleid bepalen. Voor de begroting van 2021 vormt dit ongewijzigde bedrijfsplan de basis, inclusief de daarin opgenomen meerjarenraming tot en met 2022 (hoofdstuk 5.2), inclusief onder andere de wijzigingen van wet- en regelgeving die ingegaan zijn op 01 januari 2020 (Wet Arbeidsmarkt in Balans, Wet Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren, diverse heffingen en (milieu-)belastingen en stopzetting van de bonus Beschut Werk). Rekening wordt gehouden met aanpassingen van lonen en prijzen. Verder wordt begroot op basis van de uitkomsten van de septembercirculaire 2019 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor het aantal Beschut Werk plaatsingen wordt uitgegaan van de taakstelling per gemeente uit het besluit van het Ministerie van 22 november 2019, gepubliceerd in de Staatscourant van 2 december 2019.

Daarnaast sloten de colleges van burgemeester en wethouders van de in Stark deelnemende gemeenten en het bestuur van Stark de volgende overeenkomsten op 14 december 2018:

- Raamovereenkomst Stark 2019 tot en met 2022;
- Uitvoeringsovereenkomst Stark 2019 tot en met 2022.

Stark startte in 2019 met de uitvoering van het bedrijfsplan en de genoemde overeenkomsten. In 2020 en 2021 wordt verder gewerkt aan de realisering van de doelstellingen uit dit bedrijfsplan. In 2019 is gestart met de voorbereiding, de invoering en de uitvoering van dit beleid.

In het bedrijfsplan staat dat de drie gemeenten in de toekomst zelf de regie op de klant behouden vanuit de sociale diensten. De legitimatie hiervoor ligt in de drie decentralisaties en het belang van de integrale klantbenadering door de gemeenten.

Samen met de gemeenten werken we aan een optimale integrale aanpak en ondersteuning van de inwoners die zijn aangewezen op het Sociaal Domein.

Stark ontwikkelt zich op basis van het vastgestelde bedrijfsplan en bedient nieuwe doelgroepen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet of nog niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Dit vindt plaats naast de opdracht om de voormalige Wet Sociale Werkvoorziening, vanaf 1 januari 2015 onderdeel van de Participatiewet, uit te voeren voor de gemeenten. Stark voert in het kader van de Participatiewet Beschut Werk uit voor de drie gemeenten. Stark voert, als leerwerkbedrijf trajecten uit voor diagnose, het opdoen van werkervaring en het bekomen in algemene werknemersvaardigheden en functievaardigheden.

Voor alle doelgroepen is het uiteindelijke doel van het werken binnen Stark om de kansen op uitstroom naar een reguliere werkgever te vergroten. Ofwel werken op de inclusieve arbeidsmarkt.

Stark bedient onder andere de volgende doelgroepen:

- Reguliere bijstand
- Wet sociale werkvoorziening
- Beschut Werk Participatiewet
- UWV-cliënten
- Baanafspraakbanen (BAB)
- Praktijkonderwijs (PRO)
- Voortgezet speciaal onderwijs(VSO)
- Statushouders
- Reclassering
- 2^{de} spoortrajecten voor werkgevers.

Algemene stand van zaken

Leerwerkroutes die Stark aanbiedt op verzoek van de gemeenten zijn, onder andere:

- Schoonmaak
- Techniek
- Horeca
- Groen
- Productie
- Magazijn
- Administratie
- Post

Nieuwe leerwerkroutes ontwikkelt Stark in nauw overleg met gemeenten, marktpartijen en onderwijsinstellingen, zoals bijvoorbeeld:

- Binnen-beplanting
- Pakketbezorging
- Bomenkappen

Sinds het moment van de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 bleef de instroom in het kader van Beschut Werk achter bij de rijkstaakstelling. Dit wordt nu ingelopen. De ervaringen, sinds de start van de Participatiewet, geven aan dat deze doelgroep doorgaans meer beperkt is en meer

ondersteuning en begeleiding nodig heeft tijdens het werken. Dit is ook in 2019 opnieuw gebleken. In november 2019 verscheen de eindevaluatie van de Participatiewet van het Sociaal Cultureel Planbureau¹

Stark voert naast Beschut Werk Participatiewet ook trajecten namens de drie gemeenten uit. Het accent daarbij ligt op het opdoen van arbeidsritme, het arbeidsfit maken, het aanleren van werknemersvaardigheden en in beperkte mate vakvaardigheden door het aanbieden van verschillende leerwerkroutes voor banen waaraan de regionale arbeidsmarkt behoefte heeft. Op basis van het bedrijfsplan ligt de verantwoordelijkheid voor de plaatsing van deze personen bij werkgevers, instellingen en overheden bij de drie gemeenten (Sociaal Domein), nadat de mensen het traject bij Stark hebben doorlopen en afgerond.

De verdeling van de doelgroep SW over de drie gemeenten is als volgt, gerekend in Arbeidsjaren (Aja) en in procenten.

Aantal verwachte arbeidsjaren per gemeente	Aja	%
	2021	
Hoogeveen	473	77
Midden-Drenthe	104	17
De Wolden	34	6
Totaal	612	100

Daarnaast zijn er vanuit zogeheten “buitengemeenten” 70 Aja actief bij Stark.

Voor de doelgroep SW geldt dat deze doelgroep per jaar gemiddeld één jaar ouder wordt, omdat er sinds 2015 geen instroom meer is.

De doelgroep SW in de leeftijdscategorie 60 jaar en ouder bedraagt op 1 december 2019 24%. En rekenen we vanaf 50 jaar dan is dit totaal 61%. Dit betekent dat circa 39% zich bevindt in de leeftijdscategorie van 27 tot en met 49 jaar.

Bij Beschut Werk Participatiewet zien we een andere leeftijdsopbouw. Per 1 december 2019 is het aantal jongeren tot 27 jaar 62%.

Bij de doelgroep SW nemen de beperkingen toe, mede door het langer doorwerken tot aan de (verhoogde) pensioengerechtigde leeftijd. Hierdoor komen ook mensen terug binnen Stark vanuit Detachering en Begeleid Werken. We hebben de plicht om deze personen blijvend van passend werk te blijven voorzien. De verdiencapaciteit neemt af door toenemende beperkingen en in combinatie met de aard van de uit te voeren werkzaamheden. We proberen via het instrument groepsdetachering zo veel als mogelijk medewerkers bij werkgevers te plaatsen, als groep, gelet op de opdracht die we als Stark van onze gemeenten hebben. Uiteraard zorgen we voor passende voorbereiding van deze medewerkers op deze plaatsen en tijdens hun detachering.

Binnen Stark hebben we te maken met een relatief hoog ziekteverzuim. Het is vergelijkbaar met de ontwikkeling in onze branche. De verwachting is dat dit percentage verder zal stijgen. De reden is dat het middellang en lang verzuim steeds hoger wordt. Dit verzuim valt niet of nauwelijks meer door Stark te beïnvloeden vanwege de aard en omvang van de ziektebeelden.

Het kort verzuim is relatief gezien laag. Stark heeft hierop ook de grootste invloed in combinatie met de Arbodienst.

De verwachting is dat de trend voor middellang en lang verzuim zich de komende jaren helaas voortzet.

Dit in combinatie met de verdere verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd.

Deze ontwikkelingen maken het voor Stark nodig om een duurzaam inzetbaarheidsprogramma voor de medewerkers te ontwikkelen. Dit is in voorbereiding.

¹ Eindevaluatie van de Participatiewet van het SCP. SCP-publicatie 2019-17. ISBN 978 90 377 0931 5 NUR 740. Verschenen in november 2019.

“Verstarkingsproces”

Dit proces houdt in dat Stark bezig is op alle beleidsterreinen de processen aan te passen bij de huidige en gewenste situatie van Stark, inclusief de bijbehorende organisatiestructuur en de invulling daarvan. De feitelijke splitsing van Alescon in een noordelijk en een zuidelijk deel (Stark) is, qua bedrijfsvoering, feitelijk binnen drie maanden voorbereid en uitgevoerd in het laatste kwartaal van 2018.

Het “verstarkingsproces” loopt ook door in 2021. De splitsing heeft onder andere gevolgen voor de ondersteunende organisatie binnen Stark in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Door de splitsing mist Stark bepaalde expertise omdat deze overgegaan is naar Noord. Stark mist daardoor bepaalde kwaliteiten, kennis en kunde. Vanaf 2020 worden medewerkers - in de gelegenheid gesteld zich verder te bekwamen en te scholen en ontwikkelen in hun functie waardoor zij optimaler binnen Stark ingezet kunnen worden, zodat kan worden toegewerkt naar de “ideaal-formatie” genoemd in het bedrijfsplan vanuit “startformatie op 1 januari 2019”. Ook de verandering van werkleerbedrijf naar leerwerkbedrijf maakt het noodzakelijk dat begeleidende en leidinggevende medewerkers geschoold en getraind worden om met deze opdracht te kunnen omgaan en met de nieuwe doelgroepen die Stark volgens het bedrijfsplan bedient. Onder andere meer mensen met psychische problematiek.

In sommige gevallen zal externe kennis en kunde worden ingehuurd van tijdelijke aard en project gerelateerd en soms is het een bewust keuze om alleen externe kennis in te huren vanwege onze schaalgrootte. Ook voor de komende jaren ziet Stark dat aanpassingen van de organisatie nodig blijven vanwege zich wijzigende omstandigheden, onder andere door de zich wijzigende verdeling tussen doelgroepen qua aantallen en benodigde specifieke ondersteuning en begeleiding. Een belangrijk kenmerk is dat de begeleidingsbehoefte van medewerkers en mensen in trajecten verder zal toenemen, omdat Stark gezien kan worden als een vangnet voor doelgroepen met een grote en zeer grote afstand tot de gewone arbeidsmarkt.

Financiële stand van zaken

Om de bedrijfsdoelen van Stark te realiseren is bij het opstellen van de beheersbegroting 2020 gebleken dat de vaste personele kosten en overige (vaste) bedrijfskosten van Stark mede worden gedekt door het inzetten van de algemene reserve. De reden van deze structurele stijging vindt voornamelijk zijn oorzaak in de gestegen kosten voor het begeleidende en ondersteunende personeel door de cao-loonkostenstijging 2019/2020.

Daarnaast is in de afgelopen jaren, voor de totstandkoming van Stark, niet optimaal geïnvesteerd in bedrijfsmiddelen. Alleen noodzakelijke investeringen werden gedaan. Beperkt werden middelen besteed aan noodzakelijke reparaties en onderhoud van diverse bedrijfsmiddelen.

Het is daardoor waarschijnlijk, dat, bij gelijkblijvende omstandigheden, de gemeentelijke bijdrage van € 2.000.000 daarvoor niet meer toereikend zal zijn.

Bij het opstellen van de beleidsbegroting voor 2021 en de meerjarenbegroting 2021-2024 wordt opnieuw naar de inrichting van de bedrijfsvoering van Stark gekeken.

2. Beleidsmatige kaders

De beleidsmatige kaders voor Stark zijn vastgelegd in de hiervoor al genoemde documenten:

- het bedrijfsplan
- de raamovereenkomst 2019-2022
- de uitvoeringsovereenkomst 2019-2022

Deze documenten vormen de kaders voor het opstellen van de beleidsbegroting voor 2021 met bijbehorende meerjarenraming.

Hierbij wordt het volgende opgemerkt.

In het bedrijfsplan staat dat het voor de hand ligt om te onderzoeken of de werkzaamheden voor de Stichting Werkgelegenheids-Initiatieven De Wolden geïntegreerd kunnen worden met Stark. Deze stichting ontstond op 1 januari 2019, omdat de gemeente De Wolden uit de Gemeenschappelijke Regeling Reestmond per die datum is getreden.

Op dit moment wordt bij het opstellen van de begroting 2021 daar geen rekening mee gehouden. Stark wacht nadere initiatieven van de gemeente De Wolden af.

Door een intensievere samenwerking met de accountmanagers van de drie gemeenten en Stark ontstaat er een vorm van een regionaal mobiliteitscentrum. Dit centrum moet niet alleen gericht zijn op werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook op het voorkomen van werkloosheid (van werk naar werk trajecten) en bij werkloosheid het weer zo snel mogelijk oplossen hiervan. Natuurlijk blijven we speciale aandacht houden voor de werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en zeker voor de meest kwetsbare groepen.

Naast de aandacht voor de werkzoekenden is het een taak van de accountmanagers om de vragen van werkgevers te beantwoorden en in overleg met de werkgevers te komen tot oplossingen voor hun personeelsprobleem en het vervullen van hun vacatures.

Vanuit Stark zal er, naast de bestaande trajecten, steeds meer maatwerk worden geleverd. Dit betekent individuele trajecten, zowel binnen Stark als daarbuiten, die moeten leiden tot de (her)-inschakeling van de deelnemer op de inclusieve arbeidsmarkt.

3. Financiële kaders

De uitgangspunten voor de beleidsbegroting 2021 zijn:

1. Het volume SW 2021 in arbeidsjaren (Aja) wordt gebaseerd op de verwachte eindstand SW voor het jaar 2020, geen nieuwe instroom vanaf 2020 en een uitstroom van circa 5% per jaar vanwege natuurlijk verloop.
2. Het volume Beschut Werk Participatiewet is gebaseerd op taakstellingen en prognoses van het rijk.
3. Er wordt voor 2021 rekening gehouden met een nagenoeg gelijkblijvend opdrachtevolumen aan Stark van de aangesloten GR-gemeenten als in de jaren 2019 en verwacht voor 2020. Dit betreft opdrachten voor uit te voeren werkzaamheden door Wsw-medewerkers in bijvoorbeeld Beheer Openbare Ruimte en postbezorging. Ervan uitgaande dat de krimp van de SW-populatie opgevangen kan worden door nieuwe instroom uit onder andere de Participatiewet. De drie gemeenten hebben in het vastgestelde bedrijfsplan aangegeven zich hiervoor zo veel als mogelijk te willen inspannen om dit te kunnen realiseren.
4. Adviesrapportage Beheer Groen en Openbare Ruimte
Dit rapport is in behandeling bij de drie gemeenten. Er vinden enkele aanvullende vervolgonderzoeken plaats in opdracht van de gemeenten. Op dit moment wordt met eventuele consequenties van besluiten van de gemeenten geen rekening gehouden voor het jaar 2021 in de begroting van Stark.
Voor alle partijen is het van belang om tot keuzes te komen voor definitieve vormen van samenwerking tussen de gemeenten als opdrachtgever voor werkzaamheden in het groen / openbare ruimte en waarbij rollen en verantwoordelijkheden voor alle partijen helder zijn.
5. De rijksbijdrage voor de jaren 2021-2024 stijgt telkens met circa € 325 per jaar per Aja. Op basis van het huidige, voorlopige tarief voor 2020 van € 25.290 gemiddeld per Aja oplopend tot het bedrag van € 26.590 per Aja in 2024. De prognose bedragen zijn ontleend aan de september-circulaire 2019 van het ministerie (versie 17 september 2019). De definitieve bedragen per Aja worden - bekend gemaakt in de mei-circulaire van het lopende kalenderboekjaar.
6. In 2020 en 2021 worden, naar verwachting, de loon- prijscompensatie omgezet in een salarisverhoging voor de Wsw. De toezegging is dat de rijksbijdrage wordt verhoogd met hetzelfde bedrag, zodat deze salarisverhoging geen consequenties heeft voor de gemeentelijke bijdrage.

7. De eventuele uitbreiding van de beschutte werkplaats met arbeidsmatige dagbesteding uit de huidige AWBZ wordt – vooralsnog - niet meegenomen in de begroting, ook vanwege de verwachtingen die de gemeenten daarover hebben gemeld medio 2019.
8. Er is een krimp van het volume SW in de jaren 2022-2024.
De verwachting is dat deze krimp niet geheel gecompenseerd kan worden door instroom van nieuwe doelgroepen. Mocht dit het geval zijn, dan zal naar een passende krimp van de organisatie voor het ondersteunende en begeleidend personeel worden gekeken.
9. De effecten van de Wab (Wet Arbeidsmarkt in Balans) en de Wnra (Wet normalisering rechtspositie Ambtenaren worden verwerkt in de begroting voor 2021, omdat deze wijzigingen ingegaan zijn op 1 januari 2020 en structureel doorwerken.
10. De raamovereenkomst Stark geeft aan dat de gemeentelijke bijdrage wordt samengesteld uit het exploitatietekort minus de verwachte rijksbijdrage gebaseerd op de taakstelling. Voor de verdeling van het hiervoor genoemde exploitatietekort hanteert Stark het solidariteitsprincipe.

4. Risico's en kansen

Risico's

- De op te stellen begroting is gebaseerd op de huidige opdrachtenportefeuille, het te verwachten opdrachterniveau dat past bij de marktomstandigheden, de actuele personele bezetting en de mate waarin bepaalde werksoorten voor Stark geschikt blijven vanwege de toenemende vergrijzing van het huidige personeelsbestand oud-SW en de toenemende beperkingen. Wanneer zich significante wijzigingen voordoen, heeft dat eventueel effect op het opdrachterniveau van Stark en daarmee op de brutomarge en het nettoresultaat;
- Niet bekend is op dit moment welke keuzes de gemeenten maken naar aanleiding van het Adviesrapport Beheer Groen en Openbare Ruimte dat momenteel in behandeling is bij de drie gemeenten en welke effecten dit heeft op de organisatie en de exploitatie van Stark;
- De krimp van de SW-populatie kan zich manifesteren bij Beheer Openbare Ruimte. Het is mogelijk dat Stark dan niet aan de verplichtingen van de gemeenten kan blijven voldoen voor het uitvoeren van de onderhoudsbestekken;
- In de paragraaf 'brutomarge gemeenten' zal gerekend worden met een opdrachterniveau (diensten en re-integratie) dat aansluit op het niveau van 2020 en wat in de meerjarenraming is opgenomen in het vastgestelde bedrijfsplan door de gemeenten. Wanneer het opdrachten-niveau significant wijzigt, heeft dat invloed op de hoogte van de brutomarge en het nettoresultaat van Stark;
- Naar aanleiding van de invoering van de WAB vindt de verloning van de doelgroep Beschut Werk Participatiewet plaats conform de cao waar deze feitelijk werkzaam zijn (cao WSW), terwijl ze bij een andere partij in dienst zijn (Stark-Flex BV.) De verwachting is dat hierdoor de loonkosten stijgen met 20% tot 25%. Stark en Stark-Flex BV willen op dit punt compliant handelen;
- Er wordt gerekend met het landelijk gemiddeld bedrag per Aja. Definitieve vaststelling daarvan vindt in juni 2021 plaats op basis van de meicirculaire;
- Er wordt gerekend met een plaatsing van nieuw beschut op basis van de rijkstaakstelling / prognose per gemeente;
- Het eventueel achterblijven van het aantal trajecten van gemeenten en andere opdrachtgevers;
- Per 30 juni 2020 loopt de huidige huurovereenkomst van de Dieselstraat 3 in Hoogeveen af. Met de verhuurder worden afspraken gemaakt over tijdelijke verlenging met telkens één jaar in afwachting van de huisvestingsonderzoeken die momenteel lopen in overleg met de drie gemeenten;

Kansen

- Opdrachtenstroom vanuit het bedrijfsleven vanwege de economische omstandigheden en krapte aan personeel in bepaalde sectoren;
- Toepassen van functiecreatie door Stark om werkzaamheden geschikt te maken voor de medewerkers passend bij de aard van hun mogelijkheden en capaciteiten;
- Het inzetten op groepsdetacheringen voor de doelgroep SW;

- Het kunnen inzetten van de huidige infrastructuur en expertise van Stark voor andere doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zowel gebouwen, werkmogelijkheden als ook de capaciteiten van het begeleidend personeel van Stark.

Vaststelling kaders en beleidsbegroting 2021

De kaders en bijbehorende beleidsbegroting 2021 en meerjarenraming worden definitief vastgesteld en goedgekeurd in de vergadering van het bestuur op 3 juli 2020. Hiermee wordt voldaan aan de voorschriften van de (W)GR.

Hoogeveen, 17 januari 2020.