

Uitvoeringsstructuur werk en inkomen

Scenario's voor een nieuwe uitvoeringsstructuur Werk en Inkom-
men voor de Participatiewet in de BMW-gemeenten

Ter attentie van

Stuurgroep TIS

Auteur

Projectgroep Participatiewet

Documentnaam

Scenario's_Uitvoeringsstructuur_BMW.pdf

Datum

14 oktober 2014

Betreft

Scenario's voor een nieuwe uitvoeringsstructuur Participatiewet.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	7
1. Externe context	9
1.1. De decentralisaties	9
1.2. De arbeidsmarkt	9
2. De interne context	13
2.1. De Participatiewet	13
2.2. Uitvoeringsorganisaties	17
3. Uitgangspunten uitvoering Participatiewet	23
3.1. Keuze: één klantgroep	23
3.2. Keuze: focussen in doelgroepen	23
3.3. Keuze: inzet van middelen	25
3.4. Keuze: Verschuivingen in het eigen budget	26
3.5. Keuze: arbeidsmarkt breed benutten	27
3.6. Naar één uitvoeringsstructuur	28
4. Dienstverleningsconcept	30
4.1. Drie sporen in de uitvoering	30
4.2. Taakgerichte uitvoering	31
5. Strategisch perspectief	33
5.1. Gemeentelijke herindeling	33
5.2. Ontwikkeling in doelgroepen	33
5.3. Publieke verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt en de rol van Ability	33
5.4. Naar een uitvoeringsstructuur voor het totale sociale domein	39
6. Drie varianten	40
6.1. Van dienstverleningsconcept naar uitvoeringsstructuur	40
6.2. Kernkeuzes: willen we de uitvoering van de Participatiewet onderbrengen in één uitvoeringsorganisatie?	40
6.3. Gevolgen gemeentelijke herindeling	42
7. Beoordeling van de varianten	44
7.1. Dienstverlening aan doelgroepen	44
7.2. Financiën	51
7.3. Regie en sturing	58
7.4. Personeel	64
7.5. Huisvesting	69
7.6. Integraliteit	71
8. Advies	73
8.1. Advies	75

Bijlage 1	Een korte beschrijving van de Participatiewet.....	80
-----------	--	----

Managementsamenvatting

Met deze nota geven de gemeenten Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond uitvoering aan de opdracht van de colleges om inzicht te geven in de wijze waarop de samenhangende uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen in BMW-E kan worden vormgegeven. In de nota wordt inzicht gegeven in de volgende onderwerpen:

- Waarom een nieuwe uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen?
- Wat dient deze uitvoeringsstructuur te doen?
- Hoe kan de uitvoeringsstructuur hiervoor het best worden ingericht?

Waarom een nieuwe uitvoeringsstructuur?

Op 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd. Deze wet beoogt een integrale aanpak van het hele terrein van Werk en Inkomen. Met de komst van de Participatiewet wordt de instroom in Wajong aangescherpt en is er geen nieuwe instroom in de Wsw meer mogelijk. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal het aantal personen dat op een bijstandsuitkering is aangewezen de komende jaren stijgen en het aantal Wsw-ers via natuurlijk verloop dalen. De totale doelgroep voor de Participatiewet groeit licht (4%).

De BMW-E gemeenten hebben de ambitie om iedereen als volwaardig burger deel te laten nemen aan de samenleving. Geheel in lijn met de Participatiewet wil zij hierbij werken aan een inclusieve arbeidsmarkt. Dit is een arbeidsmarkt die plaats biedt voor alle mensen, of ze nu oud of jong zijn of wel of geen arbeidsbeperking hebben. Deze ambitie dient gestalte te krijgen in een arbeidsmarkt die in deze regio een beperkt absorptievermogen heeft: er zijn relatief weinig banen en het aandeel werkzoekenden ligt vele malen hoger dan het aantal vacatures.

Terwijl de doelgroep voor de Participatiewet groeit neemt het budget dat gemeenten ontvangen voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden en de uitvoering van de Wsw voor de huidige doelgroep af. Gemeenten ontvangen hiervoor een ontschot Participatiebudget. Dit budget bestaat uit een gedeelte voor de uitvoering van re-integratie van bijstandsgerechtigden en de uitvoering van de Wsw. Het budget neemt de komende jaren met 20% af. Een belangrijk deel van het budget is vastgelegd in de vorm van verplichtingen die de gemeente heeft richting de uitvoering Wsw. Hierdoor wordt de vrije bestedingsruimte beperkt. Wanneer uitgegaan wordt van ongewijzigd beleid neemt het besteedbaar budget per bijstandsgerechtigde tussen 2014 en 2020 af met 85% van ruim €1.200 minder dan € 200.

De arbeidsmarkt, de invoering van de Participatiewet en bijgaande financiële kaders, stelt de gemeente voor keuzes en beheersing van de risico's. En daarmee een heroverweging van de huidige situatie.

Wat dient de uitvoeringsstructuur te doen?

De genoemde heroverweging leidt tot een aantal keuzes voor de gemeenten. Vanuit deze keuzes zijn een aantal uitgangspunten voor uitvoering geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn:

- Eén klantgroep;
- Focussen in doelgroepen;
- Budgetneutrale uitvoering;
- Wsw zoveel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt;
- Eén werkgeversbenadering;
- Naar één uitvoeringsstructuur.

Op basis van en ter ondersteuning van genoemde uitgangspunten is een nieuw dienstverleningsconcept ontwikkeld. In het dienstverleningsconcept, dat centraal komt te staan in de nieuwe uitvoeringsstructuur, wordt uitgaan van een benadering van de klanten in drie sporen: het werk-, leerwerk- en participatiespoor.

Wijzigingen in de uitvoeringsstructuur worden ingezet voor een langere periode, daarom spelen hierbij ook toekomstige ontwikkelingen een rol. In de toekomst neemt de doelgroep van de Wsw af. Dit vraagt om keuzes hoe om te gaan met de huidige dienstverlening en infrastructuur van Ability. Wanneer de doelgroep krimpt en er geen aanvulling plaatsvindt verkleint de productiecapaciteit en komt de omzet onder druk te staan. Ability heeft toekomstscenario's uitgewerkt met de gevolgen voor het bedrijf. Zij komt tot het advies om Ability om te bouwen tot een breed leerwerkbedrijf, waar zowel het werkspoor als de re-integratietaken voor bijstandsgerechtigden in het leerwerkspoor worden uitgevoerd.

Daarnaast is er onzekerheid over de gemeentelijke herindeling er zullen daarom geen onomkeerbare keuzes gemaakt worden.

Hoe kan de uitvoeringsstructuur hiervoor het best worden ingericht?

Op basis van de uitgangspunten kunnen verschillende varianten voor een uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen worden ontwikkeld. In deze nota zijn drie varianten voor een uitvoeringsstructuur onderzocht, te weten:

1. Eén uitvoeringsorganisatie voor alle taken vanuit de Participatiewet;
2. Twee uitvoeringsorganisaties: één voor de Wsw (afbouw) en één voor de overige taken in het kader van de Participatiewet (een regionale sociale dienst);
3. Twee uitvoeringsorganisaties: één voor de werktaken (werkbedrijf) en één voor de inkomenstaken (inkomenstaken).

Deze varianten zijn op een zevental thema's onderzocht en beoordeeld. In de onderstaande tabel is deze beoordeling weergegeven:

	Eén uitvoeringsorganisatie	RSD en Wsw-/werkbedrijf	Werk en Inkomen
Sturing en regie	+	-	-
Financiën & risico's	+/-	?	?
Personeel	+	+	-
Dienstverlening	+	+/-	-
Huisvesting	?	?	?
Integraliteit	+	+/-	-

Op basis van de beoordeling van de varianten en met het toekomstperspectief in het achterhoofd wordt geadviseerd te komen tot krachtenbundeling met als doel om mensen naar vermogen te laten deelnemen aan de samenleving. Dit levert betere dienstverlening en efficiencyvoordelen op maar vraagt sterk opdrachtgeverschap van gemeenten en een passende juridische structuur.

Dit kan samengevat worden in het volgende advies:

- Richt de dienstverlening in op het perspectief dat mensen uiteindelijk een plek moeten krijgen op de reguliere arbeidsmarkt. Organiseer de uitvoering in een drietal resultaatgebieden: werk, leerwerk of participatie).
- Organiseer de uitvoering zodanig dat een antwoord wordt gevonden op de bezuinigingsopgave waar gemeenten voor staan. Dit kan door de in potentie aanwezige efficiencyvoordelen te benutten om de uitvoeringskosten te drukken en het beroep op uitkerings- en re-integratiemiddelen terug te dringen;
- Breng de huidige uitvoerende taken van de huidige organisaties onder in één uitvoeringsorganisatie, (exclusief de WMO). Dit betekent dat uit de scenario's voor Ability gekozen wordt voor het scenario 'breed leerwerkbedrijf'.
- Richt de aansturing op de uitvoeringsorganisatie in met inachtneming van de opdrachtgevende rol van gemeenten ("wat") en de opdrachtnemende rol van de uitvoeringsorganisatie ("hoe");
- Ontwikkel een sturingsarrangement dat recht doet aan de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Gebruik de huidige gemeenschappelijke regeling als juridische structuur voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie en pas deze zodanig aan dat gemeenten sturing kunnen geven aan en grip kunnen houden op de uitvoering en de daarmee gepaard gaande risico's.

Inleiding

Het sociale domein is volop in beweging. Vanaf 2015 worden de AWBZ en de Jeugdzorg gedecentraliseerd en wordt daarnaast de Participatiewet ingevoerd. Met deze decentralisaties krijgen gemeenten steeds meer verantwoordelijkheid voor burgers, die ondersteuning nodig hebben. Zij worden verantwoordelijk voor de zorg van hun burgers en krijgen met de Participatiewet een grotere verantwoordelijkheid voor de re-integratie van werklozen en arbeidsgehandicapten.

Om deze decentralisaties goed te kunnen uitvoeren, worden ook de budgetten vanuit het Rijk overgeheveld naar de gemeenten. De budgetten voor de WMO/AWBZ, Jeugdzorg en de Participatiewet worden als integratie-uitkering toegevoegd aan het gemeentefonds. Gemeenten kunnen deze middelen inzetten voor de doelgroepen waar zij met deze decentralisaties verantwoordelijk voor zijn. Dit maakt een brede inzet mogelijk en op deze wijze kunnen de verschillende beleidsvelden met elkaar verbonden worden.

De BMWE-gemeenten hebben voor de verbinding van de beleidsvelden een gezamenlijke visie op het sociaal domein ontwikkeld. Deze visie kent een aantal uitgangspunten:

- **Zelfredzame burgers, ingebed in een sociale omgeving:** Uitgangspunt van de BMWE-gemeenten is dat de inwoners zelfstandig en zelfredzaam zijn. Hierbij doet iedereen op zijn eigen manier mee aan het maatschappelijk leven en draagt bij naar vermogen. Niet iedereen kan zelfstandig deelnemen. Voor burgers die dit niet lukt, wordt in eerste instantie gekeken naar wat familie en het sociale netwerk hierin kunnen betekenen. De overheid draagt zorg voor hen die het ook met hulp van het sociale netwerk niet lukt zelfredzaam te zijn.
- **Integrale ondersteuning door (maatschappelijke) instellingen:** Wanneer het noodzakelijk is dat de gemeente ondersteuning biedt naast het sociale netwerk, dan is deze er primair op gericht om mensen weer zelfstandig/zelfredzaam te maken. Deze mate van ondersteuning is afhankelijk van de eigen kracht en kan daardoor van persoon tot persoon verschillen. In de ondersteuning wordt door de verschillende instellingen en hulpverleners integraal samengewerkt. Dit houdt in dat er naar het gehele probleem van de burger gekeken wordt en schotten verdwijnen. Er komt daarmee één integraal plan.
- **Gemeenten in de regierol:** De gemeenten bieden maatwerk wat inhoudt dat de rol van de gemeente sterk afhankelijk is van de situatie die zich voordoet. De gemeenten nemen in het proces een flexibele rol in. Waar nodig is zij sturend en waar kan alleen faciliterend. De uitvoering kan bij de gemeenten belegd worden, maar indien mogelijk wordt deze ingekocht. Bij de inkoop worden heldere opdrachten meegegeven.

De overheveling van de budgetten voor de decentralisaties gaat gepaard met een fikse korting. De gemeenten staan daarmee voor de uitdaging om de zorg voor hun burgers goed in te richten met minder middelen. Het is daarom voor gemeenten van cruciaal belang om goed inzicht te hebben in de effecten die op de verschillende terreinen verwacht kunnen worden. Het gaat hierbij zowel op de effecten in volumes als in te verwachten kosten op korte en op lagere termijn. Dit geeft gemeenten de kans om gefundeerd nieuw beleid te ontwikkelen.

In april 2012 is door de gemeenteraden van de BMWE-gemeenten de visie Werk aan de Winkel vastgesteld. Deze visie geeft een eerste aanzet voor een sociaal-publieke infrastructuur in Noordwest-Groningen op het terrein van Werk en inkomen. In de visie staan de volgende uitgangspunten benoemd:

- Iedereen doet er toe en iedereen kan wat
- Basis voor de dienstverlening is eigen verantwoordelijkheid van de burger
- De burger draagt naar vermogen bij (= tegenprestatie)
- Overheid is een vangnet
- Eén beleid voor vier gemeenten
- Niet alleen inzet op betaald werk maar ook preventie en handhaving
- Gemeenten hebben een voorbeeldfunctie/voortrekkersrol.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten wordt in de visie een aantal keuzes gemaakt, zoals één uitvoeringsstructuur, één uitvoeringsbeleid, één arbeidsmarkt en één werkgeversbenadering. Bij de uitwerking van de uitgangspunten wordt in de visie een driedeling gehanteerd aan de hand waarvan de klant geholpen kan worden. Niet elke klant heeft immers dezelfde dienstverlening nodig. In de visie wordt de onderstaande indeling gehanteerd:

- **Werk:** Mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt die voldoende startkwalificatie hebben om direct naar regulier werk of naar school uit te stromen.
- **Werken en Leren:** Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt maar die wel de mogelijkheid hebben om op termijn (0,5 tot 2 jaar) uit te stromen naar regulier werk
- **Leefbaarheid:** Klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en vaak meervoudige problematiek, waarvan niet verwacht wordt dat zij op termijn kunnen uitstromen.

De visie Werk aan de Winkel is door de gemeenteraden van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond aangenomen, maar is nog niet ten uitvoer gebracht.

Doel van deze nota

Met deze nota wordt dit inzicht verschaft en worden op basis hiervan de eerste keuzes binnen de Participatiewet in de vorm van uitgangspunten weergegeven. Op basis van deze uitgangspunten worden drie varianten voor een nieuwe uitvoeringsstructuur uitgewerkt. Deze nota legt daarmee de eerste fundamenten voor een nieuwe uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen in het kader van de Participatiewet voor de gezamenlijke BMWG-gemeenten.

Het doel van deze nota is daarmee vijfledig, te weten:

1. Het in beeld brengen van de gevolgen die de Participatiewet heeft voor de gemeenten.
2. Het in kaart brengen van risico's en keuzes, waarbij de colleges hun voorkeuren benoemen.
3. Het bieden van een toetsingskader voor toekomstige beleidskeuzes op de (midden)lange termijn.
4. Het ontwerp van een dienstverleningsconcept.
5. Een beoordeling van varianten voor een nieuwe uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen.

Deze nota is daarmee een nadere uitwerking en herijking van de visie Werk aan de Winkel.

1. Externe context

1.1. De decentralisaties

Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de doelstelling dat jeugd en mensen die (tijdelijk) verminderd zelfredzaam zijn zo veel mogelijk mee kunnen doen in de maatschappij en zo veilig en zelfstandig mogelijk blijven wonen. Aanleiding hiervoor is dat de bestaande systemen dreigen vast te lopen. De huidige wijze van indiceren, verantwoorden en bekostigen heeft geleid tot fragmentatie, medicalisering, institutionalisering en jaarlijks stijgende kosten. De kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning staan hierdoor onder druk.

Het Rijk heeft er in dit kader voor gekozen om een groot aantal taken binnen het sociaal domein te decentraliseren. De gedachte hierachter is dat gemeenten dichter bij de burger staan en op deze wijze beter in staat zijn om de burger te ondersteunen. Zij kan maatwerk bieden op meerdere vlakken en daarmee de verminderde zelfredzaamheid oplossen of te verzachten.

Naast de invoering van de Participatiewet zijn er daarom ook decentralisaties op het terrein van de zorg en jeugd. Met de nieuwe Wmo 2015 wordt de gemeente verantwoordelijk voor begeleiding en ondersteuning. Deze vormen van zorg worden geschrappt uit de Algemene Wet Bijzonder Ziektekosten (AWBZ) en overgeheveld naar de Wmo 2015. Tegelijkertijd wordt er fors gekort op de huidige Wmo-taken (huishoudelijke hulp). Daarnaast is in de Jeugdwet bepaald dat de gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor alle vormen van jeugdhulp voor jeugdigen van 0 tot 18 jaar. Dit betekent dat de huidige provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren, zorg voor jeugd met een verstandelijke, zintuiglijke, lichamelijke of somatische beperking, jeugdbescherming (voogdij en gezinsvoogdij) en jeugdreclassering vanaf 2015 onder de taken van de gemeente vallen.

De decentralisaties in het sociaal domein gaan gepaard met fikse efficiencykortingen. Het Rijk gaat er hierbij vanuit dat gemeenten door de kennis van hun burgers beter in staat zijn de juiste dienstverlening te geven en de noodzakelijkheid daarvan in te schatten. Daarnaast verwacht het Rijk dat door de integrale verantwoordelijkheid voor het gehele sociale domein efficiency kan worden behaald om dat bepaalde belemmeringen bij burgers met elkaar samenhangen en nu integraal kunnen worden opgepakt.

De integrale verantwoordelijkheid die bij gemeenten wordt neergelegd vraagt om een brede blik vanuit alle werkvelden en om een goede afstemming tussen de verschillende uitvoerders van wetten.

1.2. De arbeidsmarkt

De BMWG-gemeenten hebben de ambitie om iedereen als volwaardig burger mee te laten doen en bij te dragen aan de samenleving. Veel mensen hebben een baan en zijn daarmee economisch zelfstandig. Er is echter ook een groep mensen voor wie volwaardig meedoen een grotere opgave is. De gemeenten willen ook aan deze mensen perspectief blijven bieden op volwaardige deelname aan de samenleving.

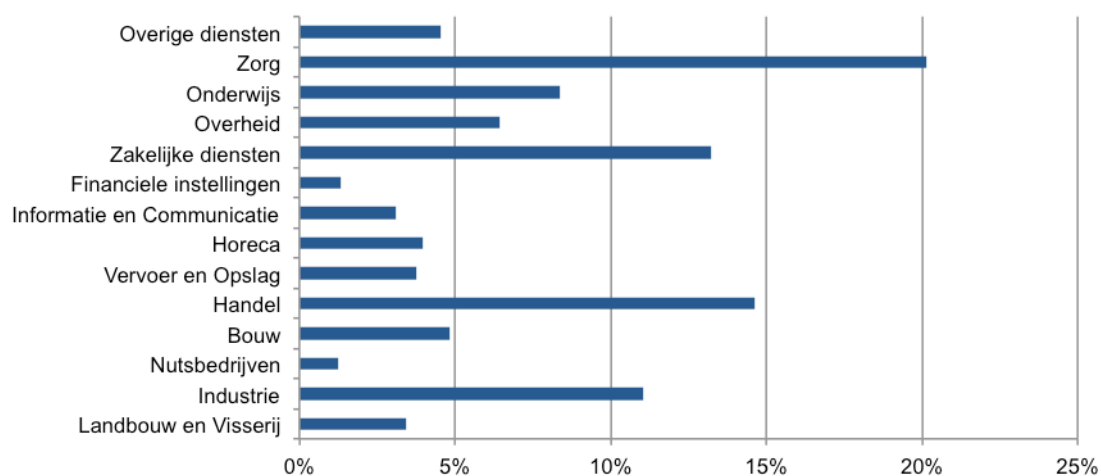
De gemeenten willen werken aan het toekomstbeeld van een inclusieve arbeidsmarkt. Dit is een arbeidsmarkt die plaats biedt voor alle mensen, of ze nou oud of jong zijn of wel of geen arbeidsbeperking hebben. Ze zetten in op maximale ontplooiing om mensen in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. Participatie, bij voorkeur via regulier werk, zorgt voor sociale, economische en financiële

zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale samenhang en economische groei.

De gemeenten hebben via gedecentraliseerde wetgeving instrumenten in handen gekregen om te werken aan dit perspectief. Als het gaat om toeleiding tot de arbeidsmarkt is de Participatiewet daarbij het belangrijkste instrument. De Participatiewet is sterk gericht op het aan het werk brengen van uitkeringsgerechtigden. De arbeidsmarkt in de regio Noord-Groningen heeft echter een beperkt absorptievermogen. Er zijn relatief weinig banen ten opzichte van de beroepsbevolking en het aandeel werkzoekenden ligt vele malen hoger dan het aantal beschikbare vacatures. In de gehele provincie Groningen waren in 2013 ruim 270.000 banen, waarvan 17.000 in de BMW-gemeenten. Tegenover deze banen staat in de BMW-gemeenten een beroepsbevolking van ruim 22.000 personen. Dit is van directe invloed op de mogelijkheden die het Werkplein en Ability hebben om de doelgroep uit te plaatsen op de arbeidsmarkt. Doordat de beroepsbevolking in de BMW-gemeenten groter is dan het aantal banen zijn de kansen op uitplaatsing in de regio beperkt.

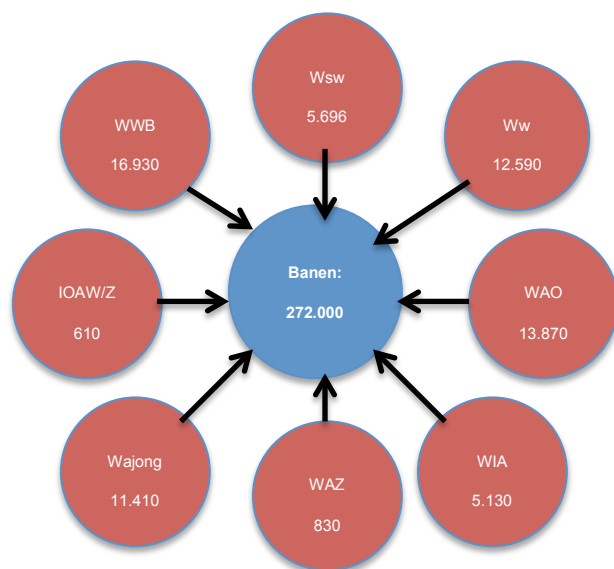
1.2.1. Korte schets

Wanneer we de arbeidsmarkt in de regio nader bekijken dan valt op in de provincie Groningen met name de zorgsector, de industrie en zakelijke dienstverlening en handel relatief sterk vertegenwoordigd zijn. Deze sectoren bevatten gezamenlijk meer dan de 60% van de werkgelegenheid in de provincie. Een groot deel van deze werkgelegenheid bevindt zich echter niet in de BMW-gemeenten, maar in de gemeente Groningen en het gebied rondom Delfzijl en Hoogezand-Sappemeer. De werkgelegenheid in de BMW-gemeenten kenmerkt zich door veel kleine MKB-bedrijven en zogenaamde eenmanszaken.



Tabel: aandeel van de sectoren in de werkgelegenheid in de provincie Groningen

Tegenover het aantal banen staan in de totale provincie Groningen ruim 67.000 personen die een uitkering ontvangen of zijn aangewezen op additioneel werk zoals de Wsw.



Figuur: Vraag een aanbod op de arbeidsmarkt december 2012, bron: CBS en UWV-WERKbedrijf.

1.2.2 Toekomst

Ook de komende jaren zal de arbeidsmarkt onder druk blijven staan. Het CPB verwacht dat het arbeidsvolume vanaf 2014 weliswaar enigszins toeneemt, maar dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de huidige werkzame beroepsbevolking meer uren gaat werken. Pas vanaf 2015 wordt een lichte groei van de werkgelegenheid verwacht.

Ook UWV is somber over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Uit de arbeidsmarktprognose voor 2014 komt naar voren dat de werkgelegenheid wederom af zal nemen. Pas vanaf 2015 verwacht UWV een lichte groei van de werkgelegenheid. Een toegenomen beroepsbevolking en een groter aanbod van werklozen zal volgens UWV overigens een beperkte invloed hebben op het aantal niet-werkende werkzoekenden. Meer in detail voorziet UWV de volgende ontwikkelingen¹:

- Uitzendbureaus kunnen in 2014 profiteren van het aanstaande economisch herstel. Immers, het bedrijfsleven dat te maken heeft met meer afzet, zal in eerste instantie vooral tijdelijk personeel inzetten om hun hogere productie te realiseren.
- De werkgelegenheid in de export georiënteerde marktsectoren (zoals de industrie en de groothandel) ontwikkelt zich relatief gunstig in 2014. Weliswaar neemt in de industrie de werkgelegenheid al jaren af, maar in 2014 is het beeld gunstiger en de werkgelegenheidsafname kleiner onder invloed van het verwachte economisch herstel.
- De werkgelegenheid in binnenlands georiënteerde sectoren (zoals zakelijk dienstverlening, detailhandel, en cultuur) blijft min of meer stabiel in 2014. Aan de herstructurering in de financiële dienstverlening is nog geen einde gekomen: de werkgelegenheid krimpt in 2014 gewoon verder. Er lijkt wel een einde te komen aan de sterke daling van de werkgelegenheid in de bouw: de werkgelegenheid krimpt in 2014 bij

¹ UWV (2014) UWV Landelijke arbeidsmarktprognose 2014, Amsterdam

de bouw zeer gering.

- De werkgelegenheid in zorg en welzijn laat net als in 2013 een krimp zien. Deels vooruitlopend op het ingaan van overheidsmaatregelen, passen zorgaanbieders namelijk het zorgaanbod aan en hun werkgelegenheid. Vooral in de ouderenzorg, de thuiszorg en de kinderopvang krimpt de werkgelegenheid.
- Gezien de bezuinigingen bij de overheid, moet ook in 2014 gerekend worden op een forse werkgelegenheidskrimp bij het openbaar bestuur.

Wanneer we dit vertalen naar de regio Groningen dan blijkt dat de werkgelegenheid in de regio ook de komende jaren onder druk blijft staan. De sectoren waar UWV een krimp van de werkgelegenheid voorziet zijn relatief sterk vertegenwoordigd. Zo beslaat de zorg 20% van de totale werkgelegenheid in de regio en zijn ook de industrie (11%) en de handel (15%) sterk vertegenwoordigd. Daarnaast geldt dat Noord-Nederland over het algemeen achterloopt bij de landelijke ontwikkelingen. Wanneer de economie in Nederland als geheel aantrekt zal het effect hiervan in Noord-Nederland pas later zichtbaar zijn.

2. De interne context

2.1. De Participatiewet

Op 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt²:

- De WWB heet vanaf 1 januari 2015 'Participatiewet'.
- De huidige basis van de WWB blijft in stand. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het vangnet van de sociale zekerheid. De gemeente ontvangt een budget van het Rijk voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen (Buigbudget). Dit budget blijft een open-einde regeling waarbij de gemeente risico loopt. Er komt daarnaast een nieuw Participatiebudget waarin alle middelen bedoeld voor bevordering van arbeidsdeelname en terugdringing van uitkeringslasten worden gebundeld.
- De toegang tot de Wajong wordt aangescherpt, alleen personen met een volledige arbeidshandicap worden nog toegelaten tot de Wajong. De uitvoering blijft bij het UWV. De bestaande populatie (landelijk meer dan 200.000) zal worden herkeurd door het UWV, maar blijven in tegenstelling tot het eerdere voorstel bij het UWV. Personen die beschikken over arbeidsvermogen vallen vanaf 1 januari 2015 onder de Participatiewet.
- De Wet sociale werkvoorziening wordt afgeschaft per 1 januari 2015. Instroom in de Wsw is vanaf die datum niet meer mogelijk. De rechten en plichten van huidige Wsw-werknemers blijven in stand (onder andere de rechtspositie en de CAO). De wachtlijst voor de Wsw vervalt. Deze groep heeft straks geen rechten en plichten meer in het kader van de Wsw maar houdt recht op ondersteuning van de gemeente bij het vinden van een baan buiten de Wsw. Met de afschaffing van de Wsw vervalt ook de Rijksbijdrage Wsw. Deze middelen worden overgeheveld naar het gebundelde re-integratiebudget. Bij die overheveling wordt rekening gehouden met het natuurlijk verloop onder de Wsw-werknemers. Daarbovenop wordt een 'efficiencykorting' doorgevoerd door het Rijk.

Deze wijzigingen heeft een aantal gevolgen voor gemeenten. In de onderstaande paragrafen worden de ontwikkelingen op het terrein van de doelgroep en de financiën weergegeven.

2.1.1 Doelgroepen

Bij de uitvoering van de Participatiewet kan er onderscheid gemaakt worden in twee verschillende doelgroepen, bijstandsgerechtigden en personen met een Wsw-indicatie en dienstverband in de Wsw. In deze paragraaf wordt van beide groepen de toekomstige ontwikkeling geschetst.

Bijstand

Op basis van CBS-cijfers zal het volume bijstandsuitkeringen in de BMWG-gemeenten zal naar verwachting in de komende jaren met ongeveer 14% toenemen tot het aantal van 1187 uitkeringen³. Deze toename is het gevolg van aanscherping van de Wajong en de stop op de instroom in de Wsw vanaf 2015. Bij het berekenen van deze toename is uitgegaan van stabilisatie van de toename van het aantal bijstandsuitkeringen als gevolg van

² In de bijlage is een uitgebreidere beschrijving van de Participatiewet opgenomen.

³ Het CBS publiceert maandelijks cijfers over de bijstand, deze zijn gebaseerd op aanleveringen van de gemeenten. Toch kunnen de cijfers afwijken de gemeentelijke cijfers, zo blijkt het aantal bijstandsgerechtigden op basis van de gegevens van het Werkplein in juni 2014 al op 1.126 te liggen (inclusief IOAW, IOAZ en BBZ). Er kan uitgaan worden van een stijging van 14%.

economische en overige ontwikkelingen met ingang van 2016 (conform de begroting van het Rijk). Uitgaande van een gemiddelde bijstandsuitkering betekent dit een toename van ruim €600.000 van de uitkeringskosten.

Hoewel bij het berekenen van het bijstandsvolume in 2018 aansluiting is gezocht bij door het Rijk gehanteerde cijfers, bestaat er de kans dat het aantal bijstandsuitkeringen meer toeneemt dan hier is geschetst. Er wordt door het Rijk van uitgegaan dat een aantrekkende economie ook vrij snel gunstige effecten heeft op het aantal bijstandsuitkeringen, terwijl de ervaring leert dat eerst andere groepen profiteren, zoals zelfstandigen zonder personeel, WW-ers en schoolverlaters. Daarnaast trekt de werkgelegenheid in Noord-Groningen historisch gezien pas later aan dan in de rest van Nederland.

	2014	2015	2016	2017	2018
BMWE	1.044	1.085	1.118	1.151	1.187

Tabel: prognose gemiddeld aantal WWB-ers per jaar op basis van CBS.

De Wsw-oud

Met de invoering van de Participatiewet stopt de instroom in de Wsw. De huidige Wsw-ers met een dienstverband (in het vervolg Wsw-oud genoemd) vallen vanaf 2015 onder de Participatiewet. Deze groep behoudt haar rechten en plichten. Dit houdt in dat de gemeente verantwoordelijk blijft om deze groep een arbeidsplek te bieden. De doelgroep Wsw-oud daalt in omvang, omdat de Wsw per 1 januari 2015 wordt afgeschaft en er geen instroom meer mogelijk is. Het onderzoeksbureau SEO heeft in opdracht van het Ministerie SZW berekend wat de kans is dat een iemand in Wsw-oud ook het komende jaren nog werkzaam blijft. Dit wordt blijfkans van de huidige populatie genoemd⁴. SEO gaat hierbij uit van de landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen over de afgelopen jaren. De basis hiervoor zijn de gegevens die door de SW-bedrijven zelf geleverd worden. Deze berekening wordt hier gebruikt omdat deze ook het uitgangspunt voor de financiering wordt. Bij ongewijzigd beleid zal op basis van deze aanname het aantal arbeidsplekken binnen de Wsw de komende jaren met 83 afnemen (-20%).

Ability geeft aan dat de cijfers van SEO uitgaan van een te hoge uitstroom. In haar begroting gaat zij uit van een eigen berekening op basis van de verwachte uitstroom van Wsw-oud door pensionering en mogelijk extra te realiseren uitstroom. Uit de gegevens van Ability blijkt dat door het natuurlijk verloop tussen 2014 en 2018 het aantal Wsw-plekken met 65 plekken zal afnemen. Dit komt neer op een daling van 16%. In de onderstaande tabel zijn beide prognoses weergegeven.

	2014	2015	2016	2017	2018
BMWE volgens Ability	418	412	396	376	353
Volgens het Ministerie	418	412	391	361	335

Tabel: Ontwikkeling aantal SE binnen de Wsw-oud op basis van natuurlijk verloop

Omdat er geen instroom meer kan plaatsvinden in de Wsw zullen personen, die in het verleden een Wsw-dienstverband konden krijgen, vanaf 2015 aangewezen zijn op een WWB-uitkering of terugvallen op hun

⁴ SEO, Afbouw van het Wsw-bestand, Actualisatie op basis van Wsw-gegevens eind 2013 Gecorrigeerd voor instroom in de Wsw tot eind 2014, Amsterdam, september 2014

Wajong-uitkering. Een deel zal geen beroep kunnen doen op een uitkering omdat zij vermogen of een verdienende partner hebben.

Prognoses gehele nieuwe doelgroep

Nu alle groepen die onder de Participatiewet gaan vallen in beeld zijn gebracht, is het mogelijk om een inschatting te geven van de omvang van de gehele nieuwe gemeentelijke doelgroep. Bij ongewijzigd beleid zal de doelgroep van de BMW-gemeenten met zo'n 4% groeien tot en met 2018, uitgaande van de prognoses van het Rijk. Dit kan hoger uitkomen wanneer we de prognose van Ability meenemen.

Daarnaast zal de instroom door de afschaffing van de Wsw en de aanscherping van de Wajong steeds vaker uit mensen met een arbeidsbeperking bestaan en daarmee moeilijker te re-integreren.

	2014	2015	2016	2017	2018
BMW	1.462	1.497	1.509	1.512	1.522

Tabel: Prognose omvang gemeentelijke doelgroep Participatiewet)

2.1.2. Budgetten

Net als in de huidige WWB heeft de gemeente straks ook een Participatiebudget beschikbaar om in te zetten op het bevorderen van arbeidsdeelname en het beperken van de uitkeringslasten. Dat budget wordt uitgebreid met de middelen die nu nog voor Wsw en voor een klein gedeelte voor de Wajong beschikbaar zijn. Er ontstaat dan een 'nieuw en ontschot Participatiebudget'. De komende jaren wordt er door het Rijk bezuinigd op het budget.

De baten

Het nieuwe Participatiebudget gaat bestaan uit drie verschillende componenten:

1. Budget Klassieke doelgroep: in de huidige WWB krijgt de gemeente middelen voor de re-integratie en participatie van bijstandsgerechtigden. Dit budget blijft bestaan, maar er vindt wel een korting op plaats.
2. Budget Wsw: Voor de uitvoering van de Wsw ontvangt de gemeente nu nog een geoormerkte Rijksbijdrage. Deze Rijksbijdrage wordt component binnen het participatiebudget, dat de komende jaren zal afnemen. In de eerste plaats doet het Rijk dat door op termijn (afbouw in 6 jaar) uit te gaan van een vergoeding per Wsw-plek die niet hoger is dan het wettelijk minimumloon inclusief werkgeverslasten. De vergoeding per plek loopt hierbij terug van circa € 25.900 in 2014 tot circa € 22.700 in 2020. In de tweede plaats door er van uit te gaan dat het stopzetten van de instroom geleidelijk resulteert in een lager volume en dus minder kosten. Het budget is bedoeld voor de loonkosten en de begeleiding van Wsw-ers. (in de rest van deze nota wordt deze component Wsw-oud genoemd)
3. Budget nieuwe doelgroep: De *nieuwe doelgroep* bestaat uit personen die voorheen in de Wsw of Wajong zouden zijn ingestroomd, maar vanaf 2015 onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaan vallen. Voor deze nieuwe doelgroep zijn op grond van de Participatiewet middelen aan het Participatiebudget toegevoegd voor re-integratie.

De uitvoeringskosten voor de klassieke doelgroep en de nieuwe instroom, zowel op het terrein van re-integratie als inkomensverstrekking kunnen vanuit twee bronnen gefinancierd worden. In eerste instantie zijn daar de

middelen via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het is echter ook mogelijk om uitvoeringskosten die samenhangen met re-integratie-activiteiten en trajectbegeleiding te financieren uit het Participatiebudget.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van het nieuwe Participatiebudget. Dit is een prognose gebaseerd op de ontwikkeling van het macrobudget per component. In het budget voor de klassieke doelgroep is ook het budget voor de nieuwe instroom opgenomen. De uitvoeringskosten die via algemene middelen beschikbaar zijn, zijn hier niet in meegenomen.

	2014	2015	2016	2017	2018
Klassieke doelgroep	€ 1.558.000	€ 1.600.000	€ 1.559.000	€ 1.569.000	€ 1.627.000
WSW-oud	€ 10.870.000	€ 10.689.000	€ 9.871.000	€ 9.208.000	€ 8.315.000
<i>Totaal nieuw</i>	€ 12.428.000	€ 12.289.000	€ 11.430.000	€ 10.778.000	€ 9.942.000
<i>Ontwikkeling t.o.v. 2014</i>		-1%	-8%	-13%	-20%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het nieuwe Participatiebudget na invoering van de Participatiewet zal gaan afnemen. Voor de BMW-gemeenten wordt een afname voorzien van 20%.

De lasten

Het nieuwe Participatiebudget wordt een ontschot budget, dat de gemeente naar eigen inzicht kan besteden binnen de kaders van de Participatiewet. Een belangrijk deel van het budget is vastgelegd in de vorm van verplichtingen die de gemeente heeft richting de uitvoering Wsw. Hierdoor wordt de vrije bestedingsruimte beperkt.

In de onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt welk effect de huidige verplichtingen kunnen hebben op het vrij besteedbare Participatiebudget. Hierbij is uitgegaan van ongewijzigd beleid en zijn zowel de loonkosten als de uitvoeringskosten voor de Wsw meegenomen. Het natuurlijk verloop van de Wsw-ers is hierin verwerkt. De uitvoeringskosten voor de overige doelgroepen zijn niet opgenomen, omdat deze vanuit algemene middelen gefinancierd kunnen worden.

Besteedbaar budget	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nieuw Participatiebudget</i>	€ 12.428.000	€ 12.289.000	€ 11.430.000	€ 10.778.000	€ 9.942.000
Af: kosten uitvoering Wsw	€ 11.151.000	€ 11.048.000	€ 10.689.000	€ 10.175.000	€ 9.730.000
<i>Besteedbaar deel re-integratie</i>	€ 1.277.000	€ 1.241.000	€ 741.000	€ 603.000	€ 212.000

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, daalt het beschikbare budget voor re-integratie van bijstandsgerechtigden bij ongewijzigd beleid in de BMW-gemeenten met meer dan 80% zodat er nog € 212.000 overblijft. Rekening houdend met de prognose van het aantal bijstandsuitkeringen daalt het gemiddelde budget per bijstandsuitkering voor re-integratie van € 1.200 in 2014 naar € 200 in 2018.

Wanneer we uitgaan van de daling van het Wsw-volume zoals Ability deze prognosticeert, dan ontstaat een negatiever beeld. Dit staat in de onderstaande tabel weergegeven:

Besteedbaar budget	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nieuw Participatiebudget</i>	€ 12.428.000	€ 12.289.000	€ 11.430.000	€ 10.778.000	€ 9.942.000
Af: kosten uitvoering Wsw	€ 11.151.00	€ 11.048.000	€ 10.775.000	€ 10.432.000	€ 10.039.000
<i>Besteedbaar deel re-integratie</i>	€ 1.277.000	€ 1.241.000	€ 655.000	€ 346.000	€ -96.000

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, daalt het beschikbare budget voor re-integratie van bijstandsgerechtigden bij ongewijzigd beleid in de BMW-gemeenten op basis van de prognoses van Ability met meer dan 100%, zodat geen budget overblijft. Rekening houdend met de prognose van het aantal bijstandsuitkeringen daalt het gemiddelde budget per bijstandsuitkering voor re-integratie van € 1.200 in 2014 naar € 0 in 2018 en zullen de gemeenten vanaf 2018 uit de algemene middelen moeten bijdragen in de kosten van de uitvoering van de WSW.

2.2. Uitvoeringsorganisaties

De taken die vanaf 1 januari 2015 onder de Participatiewet gaan vallen worden op dit moment uitgevoerd door vier verschillende organisaties. Het gaat hier om SOZAWE BMW, SoZa Eemsmond, Werkplein BMW en Ability. Vanaf 1 januari 2015 zal SoZa Eemsmond samengaan met SOZAWE BMW. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de huidige functies en taken van deze organisaties.

2.2.1 Functies en taken

De afdelingen SOZAWE BMW en SoZa Eemsmond zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de inkomenstaken die voortvloeien uit de WWB. Het gaat hier om de intake, uitkeringsverstrekking, uitkeringsadministratie en handhaving en verhaal.

Het Werkplein BMW richt zich om de re-integratietaken die voortvloeien uit de WWB. Het gaat hierom het begeleiden van klanten naar werk, het uitvoeren van re-integratietaken of het inzetten van re-integratietrajecten, de werkgeversbenadering en de inzet van loonkostensubsidie. Daarnaast behoort het uitvoeren van taken op het terrein van participatie en activering tot de werkzaamheden.

Er is veel afstemming op het terrein van Inkomenstaken en re-integratietaken, bijvoorbeeld vanwege de samenhang tussen taken op het terrein van instroompreventie en handhaving.

Het Werkvoorzieningsschap Ability is belast met de integrale uitvoering van de Wsw. Ability is een Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de vier BMW-gemeenten. Ability verzorgt de begeleiding en

bemiddeling van de doelgroep en organiseert diverse bedrijfsactiviteiten (zoals inpakken, postverwerking, catering, metaal, houtbewerking en groenvoorziening). Een deel van de doelgroep is binnen deze eigen bedrijfsactiviteiten ondergebracht. Een ander deel wordt elders geplaatst via detacheringsconstructies of Begeleid Werken.

Het werkplein BMW en Ability werken samen in het test- en trainingscentrum en het werkbedrijf. In het test- en trainingscentrum worden activiteiten uitgevoerd gericht op de diagnose van het arbeidsvermogen van bijstandsgerechtigden, het bieden mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring en het bieden van re-integratietrajecten.

2.2.2 Prestaties

Bij het inrichten van een nieuwe uitvoeringsorganisatie is het van belang om inzicht te hebben wat de huidige prestaties van de verschillende organisaties zijn. Dit geeft zicht op zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de huidige uitvoering. In deze paragraaf worden voor de WWB en de Wsw de resultaten in volumes van de doelgroep het financiële resultaat weergegeven.

WWB

Wanneer we kijken naar de bestandsontwikkeling dan blijkt dat in de BMW-gemeenten het bijstandsbestand tussen 2010 en 2013 met 26% is toegenomen. Landelijk was er in de periode een stijging van 19% zichtbaar.

	2010	2011	2012	2013	Ontwikkeling (%)
BMW	790	860	860	997	26%
Nederland	301.460	318.570	330.210	358.800	19%

De sterkere ontwikkeling van de bijstand laat zich ook zien in het percentage instroom van de BMW-gemeenten ten opzicht van het landelijk gemiddelde.

Instroom	2010	2011	2012	2013
BMW	42%	42%	33%	52%
Nederland	41%	38%	35%	43%

Wanneer we kijken naar de resultaten van het Werkplein BMW dan blijkt dat de uitstroom in de BMW gemeenten structureel boven het landelijk gemiddelde ligt. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel.

Uitstroom	2010	2011	2012	2013
BMW	25%	27%	28%	25%
Nederland	23%	25%	22%	23%

De uitstroom in de BMW wordt in 35% van de gevallen gerealiseerd door uitstroom naar een betaalde baan. Uit de Divosa-monitor 2013 blijkt dat de landelijk 31% van de uitstroom betaald werk vindt.

Het bovenstaande duidt er op dat de BMW gemeenten er weliswaar in slagen om een hoge uitstroom te realiseren, maar omdat het aantal nieuwe uitkeringen hoger ligt het bestand toch blijft groeien. Dit is ook te zien

in de financiële resultaten. Met betrekking tot de inkomenstaken blijkt dat SOZawe BMW en SoZa Eemsmond de afgelopen jaren geld hebben moeten bijleggen op de door het Rijk verstrekte Buigbudgetten voor de bijstandsuitkeringen. Wanneer we de gemeentegrootte meenemen dan blijkt dat kleinere gemeenten in 2013 vaker een tekort hadden dan landelijk, 72% van de kleinere gemeenten had een tekort van gemiddeld 6%⁵.

	2010	2011	2012	2013
Beschikbaar Buigbudget	€ 10.449.656	€ 10.211.573	€ 11.674.012	€ 13.032.800
Uitgaven Buig	€ 10.955.230	€ 11.597.450	€ 12.051.359	€ 13.896.269
Saldo Buigbudget	€ -505.574	€ -1.385.877	€ -377.347	€ -863.469
% Saldo	-5%	-14%	-3,2%	-6,6%
Gemiddeld saldo Nederland	-9%	-19%	-0,6 %	+2,7

Ook op het vlak van re-integratie blijken de BMW-gemeenten gezamenlijk meer budget uit te geven dan zij hiervoor van het Rijk ontvangen. Ook landelijk wordt er meer budget uitgegeven aan re-integratie dan er door het Rijk wordt verstrekt. In 2013 werd 11% meer uitgegeven dan door het Rijk werd verstrekt⁶.

	2010	2011	2012	2013
Toegekend Participatiebudget	€ 4.386.687	€ 3.870.585	€ 2.208.529	€ 2.175.242
Uitgaven Participatiebudget	€ 4.310.728	€ 3.546.773	€ 2.355.582	€ 2.411.429
Saldo Participatiebudget	€ 75.959	€ 323.812	€ -147.053	€ -236.187
% Saldo	2%	8%	-7%	-11%
Gemiddeld saldo Nederland	-9%	1%	-25%	-2%

Het Participatiebudget wordt voor een groot gedeelte besteed aan kosten voor het Werkplein. Hierbij gaat het om de financiering van zowel vast als flexibele personeel, maar ook om facilitaire kosten. Hiermee ligt een deel van de kosten vast. In de tabel op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van de uitgaven uit het Participatiebudget voor de BMW-gemeenten.

⁵ Bron: Divosa (2014) Divosa-monitor factsheet: bijstands- en participatiebudgetten 2013.

⁶ De gemeente Eemsmond heeft er voor gekozen om de gesubsidieerde arbeid (WIW en ID) te blijven financieren. De kosten hiervan dragen bij aan de tekorten op het Participatiebudget. Het bestuur heeft voor de WIW/ID extra middelen beschikbaar gesteld.

	2013
Inzet eigen personeel en facilitaire kosten	€ 559.883
Inzet extern (flexibel) personeel	€ 444.584
Werkleeromgeving (trajecten)	€ 177.870
Test & trainingscentrum	€ 115.580
Individuele trajecten	€ 210.602
Loonkostensubsidies	€ 54.338
WIW/ID	€ 149.143
Activerings/leerbaarheidsprojecten	€ 247.403
Flankerend beleid	€ 81.147
Totaal	€ 2.040.549

Tabel: begroting uitgaven Participatiebudget 2013.

Uit de tabel blijkt dat ruim € 550.000 van het Participatiebudget wordt besteed aan vaste kosten in de vorm van inzet eigen personeel en facilitaire kosten.

Wsw

Ten behoeve van de uitvoering van de Wsw ontvangen de gemeenten een budget van het Rijk: de rijksbijdrage Wsw. Aan dit budget is een taakstelling gekoppeld voor het realiseren van een minimumaantal Wsw-plekken. Als de gemeente minder Wsw-plekken realiseert dan de taakstelling, dan wordt de rijksbijdrage naar beneden bijgesteld. Een hoger aantal Wsw-plekken is toegestaan, maar dat resulteert niet in een hogere rijksbijdrage. In dat geval is plaatsing van mensen voor eigen rekening. De rijksbijdrage is bestemd voor zowel de loonkosten als begeleidingskosten van de Wsw-doelgroep.

In de afgelopen jaren heeft Ability voor de BMW-gemeenten het volgende aantal Wsw-plekken gerealiseerd:

BMW	Dec 2008	De c2009	Dec 2010	Dec 2011	Dec 2012	Jun 2013
Taakstelling	415	422	416	417	417	405
Realisatie	420	423	418	417	414	406

Tabel: taakstelling en realisatie Wsw-plekken, bron: POR Wsw.

De omvang van de Wsw is in de BMW-gemeenten relatief groot ten opzichte van het Nederlands gemiddelde: ongeveer 0,8% van de bevolking in de BMW-gemeenten werkt in de Wsw, tegenover 0,5% landelijk. De BMW-gemeenten blijven hiermee wel onder het gemiddelde in de provincie Groningen (1%). De Wsw is een relatief grote werkgever in het gebied: in de BMW gemeenten omvat de Wsw 4% van de volledige werkgelegenheid, tegenover een landelijk gemiddelde van 1%.

Uit de financiële stukken blijkt dat Ability de afgelopen jaren een negatief exploitatieresultaat heeft geboekt. De deelnemende gemeenten zuiveren dit tekort aan. Naast de ontstane tekorten dragen de gemeenten via voorfinanciering middels een vaste gemeentelijke bijdrage bij aan het financiële resultaat van Ability, waardoor het tekort op voorhand wordt gedempt. Een belangrijk deel van het tekort wordt veroorzaakt doordat de

loonkosten, die cao-afhankelijk zijn, hoger liggen dan de rijksbijdrage Wsw. De bedrijfsinkomsten bij Ability zijn de afgelopen jaren gestegen. De hoogte van het exploitatietekort bedraagt in de periode van 2010 – 2013 gemiddeld zo'n € 200.000. In 2013 is het tekort hoger; in dit resultaat is € 130.000 aan eenmalige tegenvallers verwerkt die geen verband houden met het bedrijfsresultaat van Ability. De begroting 2014 gaat nog uit van een negatief exploitatieresultaat. De laatste prognoses (oktober 2014) zijn dat er voor 2014 rekening wordt gehouden met een positief exploitatieresultaat van € 250.000.

Bedragen * 1.000	2010	2011	2012	2013	Begroting 2014
Bedrijfsinkomsten	€ 4.320	€ 4.757	€ 5.084	€ 5.072	€ 4.782
Loonkosten Wsw	€ 11.513	€ 11.386	€ 11.458	€ 11.333	€ 11.499
Overige kosten	€ 4.019	€ 3.960	€ 4.163	€ 4.194	€ 3.942
Rijksbijdrage	€ 10.802	€ 10.095	€ 10.128	€ 9.814	€ 9.952
Gemeentelijke Bijdrage	€ 243	€ 243	€ 243	€ 243	€ 243
Resultaat Sw-bedrijf Ability	€ -168	€ -251	€ -166	€ -398	€ -741

Bron: Jaarrekeningen en begrotingen Ability (incl. wijzigingen)

Doel van de Wsw is om mensen met een arbeidsbeperking te laten deelnemen op de arbeidsmarkt. De toegang tot de Wsw wordt middels een indicatie bepaald door het UWV. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het organiseren van een Wsw-plek. De gemeente is in principe vrij in de wijze waarop die Wsw-plek wordt georganiseerd. Vanuit het Rijk wordt sterk benadrukt dat arbeidsontwikkeling in de Wsw een kerntaak is en dat, waar mogelijk, werken op de reguliere arbeidsmarkt het einddoel is. Hiervoor kunnen werkvormen als detachering of begeleid werken worden ingezet.

Het aandeel detacheringen of Begeleid Werken in het personeelsbestand is een maat voor de mate waarin de Wsw-doelgroep extern is geplaatst. Wanneer we kijken naar het aandeel van het Wsw-personeel van Ability dat gedetacheerd is of in begeleid werken zit, dan is dit tussen 2010 en juni 2013 licht afgenomen. Landelijk is de laatste jaren een stijging waarneembaar. Het aandeel mensen dat gedetacheerd is of via Begeleid werken werkt ligt bij Ability onder het landelijk gemiddelde.

Gedetacheerd of BW (%)	2010	2011	2012	Jun 2013
BMWE	14	16	16	14
Nederland	31	31	35	37

Bron: POR Wsw, ministerie SZW

2.2.3 Uitvoeringskosten

Naast de doeluitkeringen die gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de WWB en Wsw, worden er ook kosten gemaakt die in beginsel gefinancierd worden vanuit de algemene middelen. Het gaat hier om de kosten voor bijvoorbeeld beleid, de uitkeringsverstrekking, handhaving, het Werkplein en de overhead. Zoals eerder gemeld wordt een deel van deze kosten gefinancierd vanuit het Participatiebudget. In de onderstaande tabel zijn

de uitvoeringskosten van het Werkplein Noord-Groningen, Sociale Zaken en Werk BMW en de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Eemsmond gezamenlijk weergegeven voor 2013. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze uitvoeringskosten niet alleen voor de uitvoering van de WWB zijn: ook de uitvoering van het armoedebelief, de gemeentelijke beleids capaciteit met betrekking tot de Wsw, een deel van de schuld hulpverlening en inburgering vallen hier onder.

	Uitvoeringskosten 2013
Sociale Zaken en Werk BMW	€ 1.892.000
Sociale Zaken Eemsmond	€ 1.810.000
Werkplein	€ 63.000
Totaal	€ 3.765.000

Voor de Wsw geldt dat de uitvoeringskosten integraal onderdeel uitmaken van de bedrijfsvoering. De omzet en de inzet van personeel zijn aan elkaar gekoppeld zijn waardoor de uitvoeringskosten een integraal onderdeel zijn van de financiële resultaten en prestaties.

3. Uitgangspunten uitvoering Participatiewet

Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, vraagt een doorzetting van het huidige beleid in relatie tot de invoering van de Participatiewet en bijgaande financiële kaders van het Rijk, om beheersing van de financiële risico's. Deze risico's stelt de gemeente voor keuzes. In dit hoofdstuk worden de risico's en keuzemogelijkheden voor de gemeente nader toegelicht. Op basis hiervan worden de bestuurlijke uitgangspunten voor de Participatiewet beschreven.

3.1. Keuze: één klantgroep

Met de invoering van de Participatiewet worden de WWB en de Wsw samengevoegd. Hierdoor wordt de gemeente verantwoordelijk voor één grote groep burgers die ofwel werkloos is ofwel werkt met ondersteuning. De Participatiewet biedt de kans deze groep burgers als één groep te gaan bedienen. In het beleid wordt daarom geen onderscheid gemaakt tussen bijstandsgerechtigden en Wsw-oud. Dit houdt in bij iedereen gekeken wordt naar de kansen en voor elke klant het uiteindelijke doel duurzame uitstroom en reguliere arbeidsparticipatie dient te zijn. Het gaat hierbij om zo regulier mogelijke arbeidsparticipatie, waarbij rekening wordt gehouden met de afstand van een persoon tot de arbeidsmarkt. Dit kan, naast een reguliere baan zonder voorzieningen, ook een baan met loonkostensubsidie zijn. Binnen de Wsw betekent een zo regulier mogelijke baan bijvoorbeeld een detachering of een begeleid werken-plek.. Hiermee sluiten we aan op visie op het sociale domein van de BMWG-gemeenten, waarin centraal staat dat iedereen naar vermogen deelneemt aan de samenleving. Uiteraard geldt dat met betrekking tot de doelgroep Wsw-oud dat de gemeenten verplicht blijven een dienstbetrekking aan te bieden, maar ook hier geldt dat reguliere arbeidsparticipatie voorop staat.

Uitgangspunt: Eén klantgroep

De Participatiewet biedt de kans om een nieuwe start te maken, de schotten verdwijnen en de beleidsvrijheid wordt vergroot. In beleid wordt daarom geen verschil gemaakt tussen bijstandsgerechtigden en Wsw-oud. Voor iedereen in de doelgroep geldt dat maximale participatie op de arbeidsmarkt het uitgangspunt wordt (met respect voor de rechten en plichten van de doelgroep Wsw-oud).

3.2. Keuze: focussen in doelgroepen

Gezien de groeiende omvang van het bestand lijkt het budget onvoldoende om iedereen te kunnen te begeleiden naar werk of om ze te activeren. Daarom dienen keuzes gemaakt te worden in de verschillende doelgroepen. Er wordt er hierbij vanuit gegaan dat de uitkeringsgerechtigden grofweg in drie categorieën in te delen zijn:

- Uitkeringsgerechtigden die dicht bij de arbeidsmarkt staan (kansrijk) en in principe zelf in staat moeten zijn om (weer) aan het werk te komen (*in Werk aan de Winkel de groep Werk*);
- Uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen, maar die (nog) niet in staat zijn dit om dit zelfstandig op de arbeidsmarkt te benutten (*in Werk aan de Winkel de groep Leren en Werken*); en
- Uitkeringsgerechtigden die (nog) geen arbeidsvermogen hebben (*in Werk aan de Winkel de groep Leefbaarheid*).

Bij de inzet van de beschikbare middelen word primair gekozen voor de doelgroep die (op termijn) kan werken (de zogenaamde “potentiële” werknemers), maar hiervoor/hierbij ondersteuning nodig heeft. Klanten die een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt hebben worden aangesproken op hun op eigen kracht om een plek op die arbeidsmarkt veroveren.

Kortgezegd komt dit op het volgende neer:

- *We doen **minder***
Voor mensen die in staat worden geacht om zelf aan het werk te komen, worden minder middelen en personeel ingezet. Deze groep kan niet meer rekenen op individuele ondersteuning. Collectieve ondersteuning op het terrein van trainingen, coaching en matching blijft mogelijk. Verwacht wordt dat deze groep op eigen kracht inkomen verwerft. Hierover worden bij de intake prestatieafspraken gemaakt die gemonitord worden. Handhaving staat hierbij centraal. Doel is zo snel mogelijke uitstroom, waarbij ook tijdelijke uitstroom gestimuleerd wordt.
- *We doen **meer***
Voor mensen die wel over arbeidsvermogen beschikken, maar dit niet direct kunnen inzetten om een volwaardig inkomen op de arbeidsmarkt te verwerven, worden meer middelen en personeel ingezet. Zij worden in staat gesteld het arbeidsvermogen zodanig te ontwikkelen dat zij er op termijn een inkomen mee kunnen verdienen. Deze groep kan rekenen op individuele ondersteuning en de inzet van middelen en instrumenten, zoals scholing of een werkervaringsplaats. De te overbruggen afstand bepaalt de mate waarin de inzet van middelen geoorloofd is.
- *We doen het **anders***
Voor burgers die hun arbeidsvermogen niet om kunnen zetten in een inkomen, worden activiteiten aangeboden waarmee zij invulling kunnen geven aan hun verplichting om een maatschappelijke bijdrage te leveren. Deze groep maakt geen aanspraak op middelen vanuit het nieuwe Participatiebudget. Er wordt afgestapt van het idee deze mensen individueel te ondersteunen vanuit deze middelen. Van belang is dat deze groep niet wordt afgeschreven en wel op een andere wijze geactiveerd en in beeld gehouden wordt. De activiteiten voor deze groep klanten worden daarom in samenhang met de overige transities in het sociale domein en leefbaarheid georganiseerd. De algemene middelen die nu besteed worden aan de uitvoering van de WWB kunnen hier wel ingezet worden, zoals de middelen voor het steunpunt vrijwilligerswerk, subsidies en dergelijke.

De indeling op de participatieladder kan een eerste inschatting geven van de omvang van deze drie groepen. Dit is indicatief en sterk aan verandering onderhevig door de constante in- en- uitstroom in het bijstandsbestand. Daarnaast zal na invoering van de Participatiewet de instroom verder van de arbeidsmarkt staan vanwege de instroomstop bij de Wsw en afschaffing van de Wajong voor deels arbeidsongeschikten. De groep Leerwerk is daarmee erg groot. Dit neemt niet weg dat een deel van deze groep mogelijk wel in staat is om uit te stromen naar regulier werk of regulier werk met ondersteuning. Bij de doelgroep Wsw-oud gaat het altijd om personen die via een arbeidscontract werken (in sommige gevallen in een beschermde werkomgeving).

	Aandeel bijstandsgerechtigden
<u>Werk</u> : Uitkeringsgerechtigden die dicht bij de arbeidsmarkt staan	27%
<u>Leerwerk</u> : Uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen (leerwerk)	28%
<u>Leefbaarheid</u> Uitkeringsgerechtigden die (nog) geen arbeidsvermogen hebben.	45%

Tabel: aandeel groepen bijstandsgerechtigden op basis van participatieladder

Uitgangspunt: Focussen

De financiële mogelijkheden voor ondersteuning, begeleiding en re-integratie zijn beperkt. We kiezen bij de inzet van de wel beschikbare middelen expliciet voor de groep klanten die wel over arbeidsvermogen beschikt, maar dit niet direct kan inzetten om te voorzien in een volwaardig inkomen op de arbeidsmarkt. Deze groep kan rekenen op individuele ondersteuning en de inzet van middelen en instrumenten.

3.3. Keuze: inzet van middelen

Ook wanneer de focus wordt gelegd op specifieke doelgroepen binnen de Participatiewet dringt zich, gezien de groeiende doelgroep en de afnemende budgetten, nog steeds de vraag op of de gemeente nog wel voldoende werk kan maken van de re-integratie van mensen. Om de uitkeringslasten zo laag mogelijk te houden is dit echter wel noodzakelijk. Het is daarom van belang te bepalen welk uitgangspunt gehanteerd wordt bij de inzet van re-integratie middelen in de toekomst. Met andere woorden: welke middelen zijn noodzakelijk om een goede re-integratie te kunnen bieden? Hiervoor zijn diverse mogelijkheden:

- A. Er wordt uitgegaan van de beschikbare middelen vanuit het Rijk. Inzet op handhaving, correcte verstrekking van uitkeringen en beroep op eigen kracht is voldoende om solide resultaten te bereiken.
- B. Het Rijksbudget van 2013 is bepalend. Dat het volume stijgt met 4% moet worden opgevangen door keuzes te maken, of door over de hele linie minder in te zetten.
- C. Het budget per klant van 2013 is bepalend. De verwachte volumestijging van 4% betekent een evenredige groei van het budget via de inzet van algemene middelen (kortom, inzet van meer geld).
- D. Er is een hoger budget nodig dan in 2013, want niet alleen stijgt het volume, het gaat om een doelgroep met meer beperkingen. Daarbinnen moeten wel keuzes worden gemaakt.
- E. Er is een vergelijkbaar budget nodig voor de re-integratie binnen de WWB als voor de "oude" WSW.

Elk alternatief heeft zijn eigen kostenplaatje. Uitgaande van de situatie in 2018 laat de tabel op de volgende pagina zien welke consequenties de verschillende alternatieven hebben. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat het beleid voor de WSW ongewijzigd blijft.

	Budget re-integratie WWB	Budget per klant Werk	Budget per klant Leerwerk	Tekort nieuwe Participatiebudget

A. Restant (ongewijzigd)	€ 212.000	€ 197	€ 379	
B. Huidig budgetniveau handhaven	€ 1.276.422	€ 1.185	€ 2.285	€ 1.064.422-
C. Budget stijgt mee met volume	€ 1.327.479	€ 1.232	€ 2.376	€ 1.115.479-
D. Hoger budgetniveau	€ 1.914.633	€ 1.777	€ 3.427	€ 1.702.633-
E. Evenredig over hele doelgroep	€ 10.038.535	€ 9.316	€ 17.967	€ 9.826.535-

Tabel. Overzicht kosten verschillende scenario's re-integratie bijstandsgerechtigden in 2018 op basis van SEO-prognoses

Zoals ook uit de visie op het sociaal domein blijkt dient iedereen naar vermogen deel te kunnen nemen aan de maatschappij. Daarbij geldt dat mensen die in staat zijn om te werken niet afhankelijk horen te zijn van een uitkering. Hier vloeit uit voort dat er geld voor re-integratie beschikbaar moet blijven voor andere uitkeringsgerechtigden dan de doelgroep binnen de Wsw. In alle scenario's is dit het geval. Wanneer alleen het restant beschikbaar blijft is dit budget per klant echter beperkt, waardoor de kansen op een succesvolle re-integratie van andere doelgroepen binnen de Participatiewet beperkt zijn. Om deze kansen reëel te laten zijn wordt hier gesteld dat het budget voor re-integratie van bijstandsgerechtigden binnen de Participatiewet minimaal gelijk moet zijn aan de budgetten die in 2014 beschikbaar waren (scenario B).

Gezien de grote bezuinigingsstaken die de gemeenten al hebben is het niet wenselijk dat het tekort dat bij deze keuze ontstaat afgewenteld worden op een extra inzet van de algemene middelen. Dit past ook niet in het uitgangspunt dat de transities in het sociale domein budgetneutraal moeten worden uitgevoerd. Om de gewenste ruimte te creëren die noodzakelijk is om uitkeringsgerechtigden in de WWB te kunnen begeleiden naar werk dient dit opgevangen te worden in binnen het totale budget voor de Participatiewet en de daarbij behorende uitvoeringskosten. Het gaat hier om alle door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten. Daar waar mogelijk zullen de gemeenten ook andere budgetten moeten aantrekken, zoals ESF, sectorfondsen of middelen vanuit de provincie.

Uitgangspunt: De Participatiewet moet budgetneutraal worden uitgevoerd

Er wordt voor gekozen om de nieuwe Participatiewet budgetneutraal uit te voeren. Dit houdt in dat het nieuwe Participatiebudget hard is. Keuzes voor een hoger budget voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden moeten daarom gefinancierd worden binnen de middelen die beschikbaar zijn voor de gehele Participatiewet, of uit aanvullende andere budgetten zoals ESF, sectorfondsen of provinciale middelen.

Naast het Participatiebudget blijven het Buigbudget (incl. 10% tekort) en de uitvoeringskosten van 2013 beschikbaar voor de uitvoering van de Participatiewet. Voor de Wsw blijft ook de gemeentelijke bijdrage in stand.

3.4. Keuze: Verschuivingen in het eigen budget

De keus voor voldoende middelen voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden in de toekomst, brengt zonder beleidswijzingen op basis van de huidige inzichten een tekort met zich mee. Een budgetneutrale uitvoering vraagt daarom om keuzes binnen de Participatiewet zelf. Bij ongewijzigd beleid zal een op groot deel van de het

budget beslag gelegd worden doordat de huidige Wsw-ers met het ingaan van de Participatiewet hun oude rechten en plichten houden. Dit houdt in dat gemeenten verantwoordelijk blijven om deze mensen werk en eventueel aangepaste werkomstandigheden en begeleiding te bieden. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor hun loonkosten, conform cao. Het beschikbare budget daarvoor daalt.

Door de bezuinigingen op het budget nemen de komende jaren de tekorten toe. Binnen de doelstellingen van Participatiewet zullen, door een zo effectief en efficiënt mogelijke bedrijfsvoering, de bezuinigingen maximaal moeten worden opgevangen. De doelstelling is mensen een zo regulier mogelijke werkplek te bieden. Waar dat niet kan bieden de gemeente zelf een zo regulier mogelijke arbeidsplaats binnen de bestaande infrastructuur. Op termijn zijn ook wijzigingen in de bedrijfsactiviteiten en het vervreemden van bedrijfsonderdelen mogelijke instrumenten.

Uitgangspunt: Wsw zoveel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt

Ook voor de huidige Wsw populatie geldt het leidend principe dat werk voorop staat. In dit specifieke geval willen we benadrukken dat het hier gaat om werk bij een reguliere werkgever (niet-zijnde de sociale werkvoorziening). De Wsw-populatie dient waar mogelijk te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Dit kan door een normaal dienstverband, detachering, begeleid werken of met een vorm van subsidie. Ook kan gedacht worden aan het inkopen van diensten (regulier werk) door de gemeenten bij het Sw-bedrijf, zoals groen of schoonmaak of het vervreemden van bedrijfsonderdelen.

Een andere mogelijkheid tot het besparen van de uitgaven op het Participatiebudget ligt binnen het Werkplein. Op dit moment wordt een deel van het vast personeel van het Werkplein en een deel van de facilitaire kosten gefinancierd vanuit het Participatiebudget. Het betreft hier gezamenlijk ruim € 550.000. Wanneer ook de kosten vanuit het Participatiebudget voor flexibel personeel worden meegenomen bedragen de totale kosten ruim één miljoen euro. Deze vaste kosten maakt het Werkplein kwetsbaar bij een teruglopend budget. Er kan overwogen worden om een deel van deze kosten op een andere wijze te financieren, bijvoorbeeld uit algemene middelen of de vaste kosten terug te brengen.

3.5. Keuze: arbeidsmarkt breed benutten

Om uitkeringsgerechtigden aan het werk krijgen, dient de gemeente grip te krijgen op de kansen en mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Doel is werkzoekenden (en dan vooral degenen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt) zo regulier mogelijk aan de slag krijgen. Om dit te bewerkstelligen is het wenselijk een sterkere verbinding met het bedrijfsleven in onze regio te onderhouden. Dit vraagt om duurzame en goede relaties, om ondersteuning waarmee bedrijven worden “ontzorgd” en worden gestimuleerd om mee te werken aan oplossingen voor burgers in een kwetsbare (arbeidsmarkt-)positie. Het faciliteren van de werkgever staat voorop. Dit past in de visie die gepaard gaat met de transities: er wordt gekozen voor één benadering van werkgevers voor de gehele doelgroep van de Participatiewet. Dit resulteert in één werkgeversbenadering voor de gehele doelgroep met een eenduidige benadering van werkgevers. Dit sluit ook aan bij de visie van Werk aan de Winkel.

Door één werkgeversbenadering in te richten ontstaat er één gemeentelijke partner voor de werkgever, met een uniform instrumentarium. Daarmee verdwijnt overlap in dienstverlening.

De daadwerkelijke uitvoering van de trajecten, zoals werkervaringsplaatsen, een arbeidstrainingstraject en de daadwerkelijke begeleiding van klanten, kan eventueel bij andere partijen belegd worden. We zien de organisatie voor de werkgeversbenadering als een dienstverlener die opereert als intermediair tussen werkgever en uitkeringsgerechtigde of tussen uitkeringsgerechtigde en trajectuitvoerder.

Uitgangspunt: Een werkgeversbenadering

De Participatiewet vraagt naast een gerichte inzet op middelen ook om een gerichte inzet van personeel. Het is niet de bedoeling dat meerdere organisaties dezelfde werkgevers benaderen, streven is toe te groeien naar één werkgeversbenadering die aansluit bij de gedachte van de wet dat er één klantgroep ontstaat. Deze klantgroep kent wel onderlinge verschillen, hierop kan met een divers instrumentarium worden ingespeeld.

Het is van belang te kijken naar een brede arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt in de regio is te klein om de grote doelgroep van de Participatiewet op te vangen. Hoe groot deze is hangt af van de vraag in de arbeidsmarkt en de situatie van de klant. Soms kan dit zelfs tot in Duitsland zijn, soms is alleen de eigen regio. Daarnaast wordt aangesloten bij de kansen die de arbeidsmarkt nog wel biedt. In de regio groeit bijvoorbeeld het toerisme nog. In het geheel geldt echter dat de arbeidsmarkt broos blijft. Een flexibele inzet van personeel in uitzendwerk, tijdelijk werk en seizoenswerk wordt essentieel om de doelgroep die nu buiten de arbeidsmarkt staat aan het werk te krijgen.

Er wordt uitgegaan van het principe dat klanten die dicht bij de arbeidsmarkt staan breed zoeken naar regulier betaald werk. Hierbij mag afstand geen belemmering vormen. Een reistijd van een uur wordt als acceptabel gezien, hiermee beslaat het zoekgebied voor deze groep vrijwel geheel Noord-Nederland. Uiteraard wordt hierbij rekening gehouden met reële eisen. Meer dan een uur reistijd kan acceptabel zijn, evenals verhuizing, maar alleen wanneer dit geen andere belemmeringen of problemen met zich mee brengt. Dit houdt in dat er een afweging per individu wordt gemaakt. Hier worden op voorhand nog geen keuzes in gemaakt. Ook gemeenten hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het in dienst nemen van de doelgroep van de Participatiewet, onder meer door de creatie van banen voor arbeidsgehandicapten.

3.6. Naar één uitvoeringsstructuur

De voorgaande uitgangspunten benadrukken het feit dat de Participatiewet uitgaat van één klantgroep en een wisselwerking in een ontschot budget. Het ligt hierbij voor de hand dat er in de toekomst voor deze gehele doelgroep gewerkt zal worden vanuit één uitvoeringsstructuur.

De gemeenten zullen hierbij als opdrachtgever fungeren. Dit houdt in dat de gemeenten bepalen hiermee wat de opdracht aan de uitvoerende partijen is. Anders gezegd: gemeenten benoemen wat het verwachte resultaat is in termen van beleidsdoelen en ambities en stuurt de nieuwe samenwerkingsstructuur hierop aan. Aan de gemeentekant zullen we de expertise bundelen die nodig is voor een goede inhoudelijke aansturing op de Participatiewet. De uitvoering bepaalt vervolgens hoe de door de gemeente gestelde opdracht het best kan worden uitgevoerd binnen de gestelde kaders (uitvoeringsregie).

Hierbij is van belang dat in 2018 een herindeling van gemeenten in Groningen verwacht wordt. Keuzes aangaande een nieuwe uitvoeringsstructuur mogen er niet toe leiden dat dit in de toekomst beperkingen met zich mee brengt bij het vormen van een nieuwe gemeente. Keuzes moeten daarom niet onomkeerbaar zijn of een verdere integratie met andere gemeenten in de weg staan.

Uitgangspunt: naar één uitvoeringsstructuur

De Participatiewet gaat uit van één doelgroep en één budget. Het ligt daarom voor de hand dat de uitvoering in de toekomst door één uitvoeringsstructuur opgepakt gaat worden. Deze uitvoeringsstructuur is leidend in het gehele beleid ten aanzien van Werk en Inkomen vanaf 2015. Hierbij fungeren de gemeenten als opdrachtgever en de uitvoeringsstructuur als opdrachtnemer.

4. Dienstverleningsconcept

Een nieuwe wet met nieuwe verantwoordelijkheden en kansen zorgt voor beweging op allerlei terreinen. Naast wijzigingen in beleid zullen de organisatie en het speelveld moeten meebewegen.

4.1. Drie sporen in de uitvoering

De samenvoeging van verschillende doelgroepen in de Participatiewet en de nieuwe benadering voor de inzet van middelen vraagt om een andere aanpak in de uitvoering. Binnen de uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen zullen daarin drie routes ingericht worden. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de uitkeringsgerechtigden die (op termijn) hun arbeidsvermogen kunnen benutten (Werk- en/of Leerwerkspoor) en klanten waarvoor dit niet in lijn der verwachting ligt (Participatiespoor). In alle sporen staat het aanpakken van het probleem van de klant centraal. De klant krijgt een consulent die zich primair richt op werk, terugkeer naar school of participatie. Uitkeringsverstrekking wordt via de backoffice geregeld. Doel van alle sporen blijft om een klant zo kort mogelijk in een uitkeringssituatie te houden. Het verstrekken van een uitkering is van belang maar onderschikt aan het laten participeren van mensen in de samenleving. De drie sporen kunnen als volgt beschreven worden:

Werkspoor

Het Werkspoor richt zich op klanten die in staat zijn om te werken. Hierbij gaat het zowel om regulier werk als werk met ondersteuning of zogenaamd georganiseerd werk. De doelgroep Wsw-oud valt onder het Werkspoor: zij hebben geen uitkering en hebben een dienstverband. Vanuit de bijstand vallen de bijstandsgerechtigden die direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt onder het werkspoor. We wijken voor wat betreft Wsw-oud af van de visie Werk een de Winkel waar de Wsw onder het Leerwerkspoor werd geplaatst. Vanuit het Participatiebudget zijn middelen voor deze doelgroep beschikbaar, waarbij het op het vlak van bijstandsgerechtigden gaat om de inzet van collectieve instrumenten. Doel voor alle klanten in dit spoor is uitstroom.

Leerwerkspoor

Het Leerwerkspoor richt zich op klanten die weliswaar arbeidsvermogen hebben maar nog niet in staat zijn om dit direct om te zetten in betaalde arbeid. Binnen het Leerwerkspoor worden klanten via onder meer scholing, leerwerkplekken en/of projecten voorbereid op een betaalde baan. Wanneer zij hier klaar voor zijn kunnen zij doorstromen naar het Werkspoor. Vanuit het Participatiebudget zijn middelen voor deze groep beschikbaar, zowel in de vorm van collectieve als individuele trajecten.

Participatiespoor

Het Participatiespoor richt zich op de klanten die beschikken over een zeer beperkt arbeidsvermogen en klanten die vanwege een meervoudige problematiek niet in staat zijn om het arbeidsvermogen dat aanwezig is in te zetten. Voor deze doelgroep wordt ingezet op activering, vrijwilligerswerk, een tegenprestatie en/of dagbesteding. Het participatiespoor wordt dan ook nadrukkelijk verbonden aan de nieuwe Wmo, het wijk- en buurtgericht werken, het georganiseerd vrijwilligerswerk en de projecten op het terrein van leefbaarheid. Uiteraard blijft ook voor deze groep op langere termijn het doorstromen naar werk of het in elk geval benutten van het arbeidsvermogen het doel. Op het moment dat een klant daar klaar voor is kan deze doorstromen naar het Werk- of Leerwerkspoor. Vanuit het Participatiebudget zijn geen middelen beschikbaar voor deze doelgroep. Waar mogelijk worden wel middelen vanuit de uitvoeringskosten ingezet voor deze doelgroep. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de inzet van de huidige participatiecoaches van het Werkplein.

4.2. Taakgerichte uitvoering

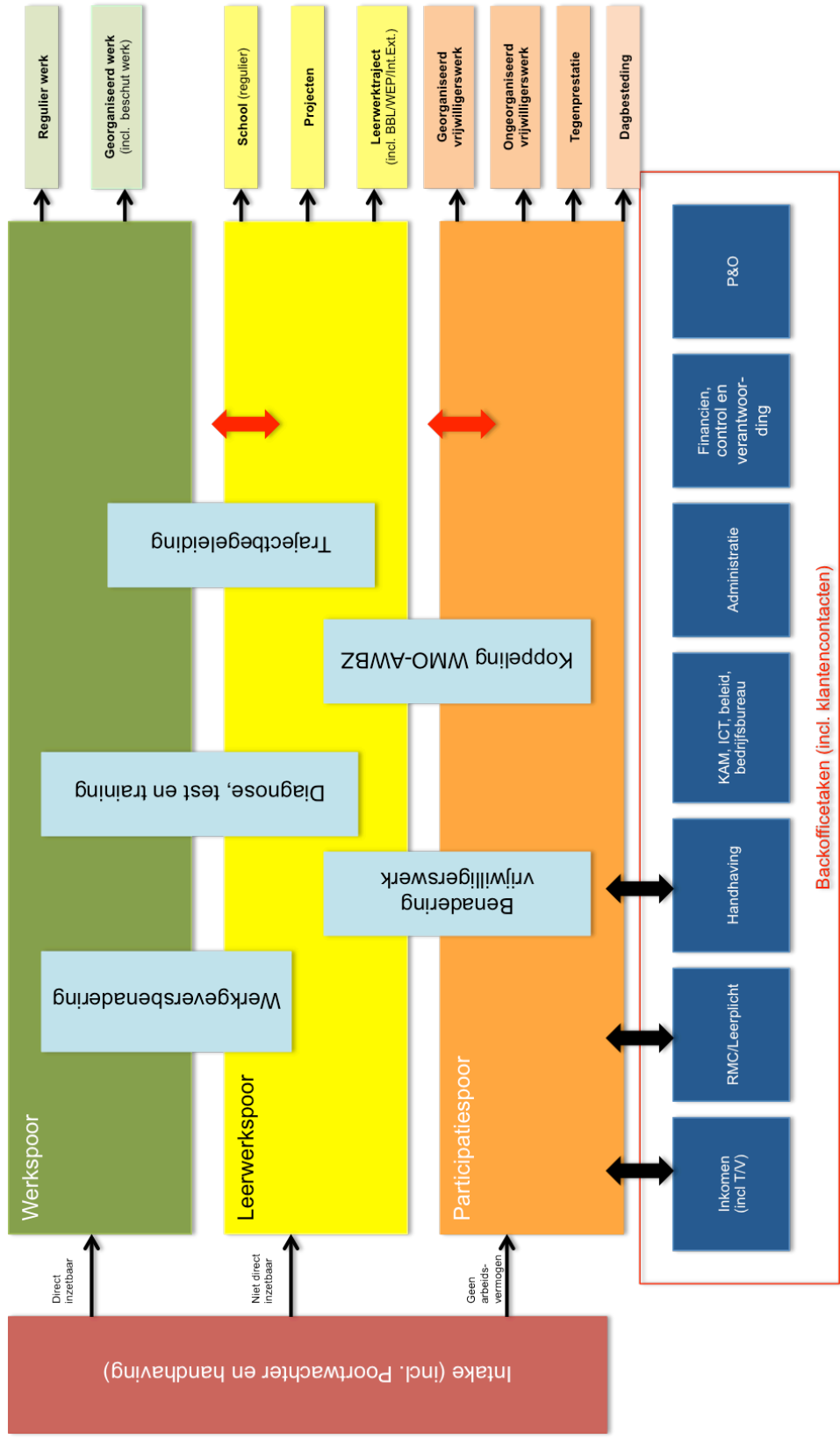
De uitvoering van de Participatiewet wordt met de drie sporen taakgericht ingericht. Elk spoor krijgt zijn eigen deel van de klantgroep en eigen taken. Om de juiste taken in te zetten op doelgroepen gaan we uit van een integrale intake voor de drie sporen. Bij de ontwikkeling van een integrale intake wordt aansluiting gezocht bij de andere transities in het sociale domein. Afhankelijk van de uitkomst van deze intake wordt de klant of in het Werk-, Leerwerk- of in het Participatiespoor gezet.

Regie en specialismen

Elke klant krijgt een consulent die zich primair richt op werk, leerwerk of participatie. In de uitvoering wordt gewerkt met specialismen. De consulent kan deze specialismen inschakelen wanneer dit noodzakelijk is en kan zich hierdoor blijven focussen op werk of participatie. Zo wordt handhaving als een losstaand specialisme gezien, dat ingeschakeld kan worden door de consultants van de verschillende sporen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor medische indicaties. Uitgangspunt is dat de consulent als regisseur bepaalt welke instrumenten, diensten en specialismen worden ingezet. Het recht op inzet van een instrument voor de uitkeringsgerechtigde vervalt. Wanneer het volgens de consulent noodzakelijk is, worden bepaalde instrumenten en/of diensten ingezet. De specialismen worden niet uitgevoerd door de regisseur zelf.

Het Participatiespoor dient in de bredere benadering binnen het sociale domein nog nader uitgewerkt te worden. Deze groep klanten kent vaak een meervoudige problematiek waardoor ook aandacht nodig is voor participatie op andere vlakken dan werk en het aanpakken van problemen. Deze problemen kunnen op verschillende vlakken liggen, bijvoorbeeld op het terrein van schulden, verslaving of psychische belemmeringen. We sluiten hierbij aan op de brede visie op het sociaal domein van de BMWG-gemeenten. Hierbij wordt zoals aangegeven ook aansluiting gezocht bij de brede integrale intake, die op dit moment ontwikkeld wordt.

In het schema op de volgende pagina is een eerste schets van de nieuwe aanpak in de uitvoering weergegeven als een dienstverleningsconcept.



5. Strategisch perspectief

De uitvoeringsstructuur wordt neergezet voor een langere periode. Het is daarom van belang om ook de ontwikkelingen in de toekomst te betrekken bij de inrichting van een dergelijke structuur. In dit hoofdstuk wordt daarom weergegeven hoe het strategisch perspectief voor een nieuwe uitvoeringsstructuur er uit kan zien. We kijken hierbij naar de volgende onderwerpen:

- gemeentelijke herindeling;
- de ontwikkeling van de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet;
- verbreding van het takenpakket naar het brede sociale domein.

5.1. Gemeentelijke herindeling

De provincie Groningen staat aan de vooravond van een grote herindelingsoperatie. De verwachting is dat met ingang van 2018 er nieuwe gemeenten zullen ontstaan. Op dit moment is nog onduidelijk hoe deze gemeenten eruit zullen gaan zien. Er wordt gesproken over een variant met de BMW-gemeenten, maar ook over een variant waarbij de zeven gemeenten in Noord-Groningen⁷ samengevoegd zullen worden tot één grote gemeente. Andere varianten zijn echter ook nog mogelijk. De onzekerheid over de gemeentelijke herindeling brengt ook onzekerheid over de toekomst van de uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen met zich mee. Om de onzekerheid zoveel mogelijk in te perken wordt er bij het inrichten van een nieuwe uitvoeringsstructuur als uitgangspunt gehanteerd dat er geen keuzes gemaakt mogen worden die onomkeerbaar zijn en nieuwe belemmeringen opwerpen bij een gemeentelijke herindeling.

Herindeling, in welke vorm dan ook, heeft een effect op de samenstelling van de verschillende doeluitkeringen (Buigbudget, Participatiebudget). De schaalvergroting die het gevolg is van herindeling heeft een financieel effect op de budgetverdeling. Hierbij geldt dat voor grotere gemeenten andere verdeelmodellen gelden dan voor kleinere.

5.2. Ontwikkeling in doelgroepen

Zoals in hoofdstuk 2 van deze nota is beschreven zal de doelgroep waarvoor de uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen verantwoordelijk wordt in omvang en samenstelling veranderen. Hierbij geldt dat het aantal bijstandsgerechtigden als gevolg van de aanscherping van de Wajong en de instroomstop bij de Wsw zal groeien. De doelgroep Wsw-oud zal door dezelfde instroomstop afnemen. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal de complexiteit van de doelgroep toenemen. Mensen die voorheen op de Wajong of Wsw waren aangewezen vallen straks onder de bijstandspopulatie en zullen door de gemeenten via het dienstverleningsconcept worden opgepakt.

5.3. Publieke verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt en de rol van Ability

De moderne verzorgingsstaat gaat grondig op de schop en vormt zich om tot een participatiemaatschappij. Hierbij geldt het bieden van sociale bescherming niet altijd meer als enige of hoogste beleidsdoel. Steeds meer waarde wordt gehecht aan het activeren van mensen via hierop toegesneden maatschappelijke investeringen. Dergelijke inhoudelijke wijzigingen vragen andere verantwoordelijkheden van gemeenten en het bedrijfsleven.

⁷ Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum en Winsum

Van bedrijven en maatschappelijke organisaties wordt gevraagd dat zij ook mensen met arbeidsbeperkingen kansen bieden op een baan. Een deel van de bedrijven neemt deze verantwoordelijkheid. De arbeidsmarkt is op dit moment echter ongunstig voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de regio Noord-Groningen is momenteel onvoldoende werkgelegenheid om iedere werkzoekende een plek op de reguliere arbeidsmarkt te kunnen bieden. Daarbij komt dat werkgevers vaak nog huiverig zijn om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Er is echter ook een lichtpuntje. In het sociaal akkoord tussen het Kabinet en de sociale partners is afgesproken dat er de komende jaren landelijk 100.000 extra banen voor deze doelgroep in het bedrijfsleven worden gecreëerd en 25.000 bij de overheid. Naar verwachting zal dit echter onvoldoende zijn om de mismatch tussen vraag en aanbod in het gebied op te lossen. Gemeenten hebben, samen met het UWV, een publieke verantwoordelijkheid om hiermee aan de slag te gaan.

Gemeenten voeren met ingang van 2015 de Participatiewet uit. Het kerndoel van deze wet is om mensen naar vermogen te laten meedoen in de samenleving, als het kan via een zo regulier mogelijke werkomgeving. De BMW-gemeenten kunnen via hun contacten met werkgevers werken aan het bevorderen van de arbeidsmarktkansen voor mensen met arbeidsbeperkingen, bijvoorbeeld door het bijstellen van de beelden die werkgevers momenteel vaak hebben bij de doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Instrumenten als Social Return On Investment (SROI) kunnen verder bijdragen aan het bevorderen van kansen van de doelgroep bij reguliere werkgevers.

Gemeenten zijn zelf echter ook werkgever en hebben daarmee ook een verantwoordelijkheid en voorbeeldfunctie als het gaat om mensen met een arbeidsbeperking kansen op werk te bieden.. Ook de BMW-gemeenten zullen invulling moeten geven aan de landelijke afspraak dat de overheid 25.000 garantiebannen voor de doelgroep arbeidsgehandicapten gaat bieden.

Via de Gemeenschappelijke regeling Ability zijn de BMW-gemeenten eigenaar van een uitvoeringsorganisatie, waarin (al dan niet tijdelijk) voor mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt een werkaanbod kan worden georganiseerd. Vanuit het uitgangspunt dat de gemeenten mensen bij voorkeur zo regulier mogelijk willen laten werken wordt er echter naar gestreefd de omvang van dit werkaanbod onder gemeentelijke regie zo beperkt mogelijk te laten zijn en daar waar mogelijk verbindingen te leggen met reguliere werkgevers.

Wanneer de arbeidsmarkt niet in staat is de doelgroep op te nemen kunnen gemeenten er voor kiezen om zelf reguliere arbeid aan te bieden binnen de nieuwe uitvoeringsstructuur Participatiewet. Dit kan door het organiseren van regulier werk voor en/of met de gemeenten. Daarnaast kan het ook gaan om tijdelijke banen voor mensen die (nog) geen plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. Deze kunnen met behulp van een loonkostensubsidie tijdelijk aan het werk. Er wordt iemand dan werkervaring geboden, die goed van pas kan komen wanneer er zich wel mogelijkheden op de arbeidsmarkt voordoen. Ook kan hier gedacht worden aan langere contracten zoals beschut werk.

Bestuurlijke keus:

In de regio Noord-Groningen is onvoldoende werkgelegenheid om iedere werkzoekende een plek op de reguliere arbeidsmarkt te kunnen bieden. Een deel van deze groep is bij onvoldoende opnamecapaciteit op de arbeidsmarkt geholpen met een (al dan niet tijdelijk) werkaanbod bij de bestaande uitvoeringsstructuur. De gemeenten kunnen dan reguliere arbeid aanbieden. Dit kan bij de gemeenten zelf of bij de uitvoeringsorganisatie.

De vraag hierbij is of de gemeenten extra (tijdelijke) reguliere werkgelegenheid op contractbasis wil bieden aan personen die (tijdelijk) niet op de arbeidsmarkt terecht kunnen.

Het aanbieden van werk in de uitvoeringsstructuur staat in rechtstreeks verband met de daling van de doelgroep Wsw-oud. Deze zal tot 2018 komende jaren met 20% gaan dalen. Deze daling zal zich in de latere jaren steeds verder doorzetten en vraagt om keuzes ten aanzien van de huidige dienstverlening en infrastructuur van Ability. Wanneer de doelgroep krimpt en er geen aanvulling plaatsvindt, verkleint de productiecapaciteit en komt de omzet van de huidige Wsw onder druk te staan. Deze situatie vraagt om een nieuw perspectief op hoe de gemeenten in de toekomst om willen gaan met het huidige Sw-bedrijf Ability. Hierbij staan de volgende vragen centraal:

1. *Hoe willen de gemeenten omgaan met de huidige infrastructuur van het Sw-bedrijf?*

Het huidige Sw-bedrijf beschikt over een uitgebreide infrastructuur om de huidige doelgroep werk te bieden en te ontwikkelen. Daarnaast heeft zij samen met het Werkplein een test- en trainingscentrum, waarin de bijstandsgerechtigden worden begeleid naar de arbeidsmarkt in een arbeidsmatige setting. Wanneer de Wsw-doelgroep afneemt zullen (zonder maatregelen) de kosten voor de infrastructuur relatief toenemen. Om deze verandering op te vangen hebben gemeenten de keuze om de huidige Wsw-infrastructuur te benutten voor een bredere doelgroep en zo mensen een werkplek te bieden en de open werkplekken op te vullen. Er kan ook ingezet worden op krimp van de huidige Wsw-infrastructuur door deze af te bouwen of te vervreemden. Deze krimpt in dat geval met de omvang van de Wsw-doelgroep. Tot slot is er de mogelijkheid om beide opties te combineren, waarbij op basis van de behoefte van de doelgroepen wordt bepaald welke infrastructuur noodzakelijk is voor de meest effectieve en efficiënte uitvoering van de gehele wet. Er ontstaat dan een flexibel bedrijf dat zich al naar gelang de vraag vanuit de doelgroep en de ruimte op de arbeidsmarkt aanpast in omvang. Hierbij staat het rendement van de onderdelen centraal, waarbij soms minder winstgevend onderdelen nodig zijn op de doelgroep werk te kunnen blijven bieden.

2. *Willen de gemeenten optreden als werkgever voor de doelgroep?*

De BMWG-gemeenten kunnen bijstandsgerechtigden op werkplekken binnen de Wsw-infrastructuur plaatsen met behoud van uitkering. Hiervoor moeten dan wel de juiste personen beschikbaar zijn om de werkzaamheden uit te voeren. Bij algemene werkzaamheden is dit eenvoudiger dan bij meer specialistische werkzaamheden, men hoeft immers mensen niet vooraf op te leiden. Op het moment dat mensen echter met behoud van uitkering worden geplaatst zullen zij op het moment dat ze uit kunnen stromen uit de bijstand vertrekken. De continuïteit van de dienstverlening en productie kan hierdoor onder druk komen te staan. Dat vraagt om aanpassing van de productmarktcombinaties.

Een andere mogelijkheid is om de vrijgekomen plekken in te vullen met bijstandsgerechtigden, die geen volledig arbeidsvermogen hebben, op basis van een al dan niet tijdelijk arbeidscontract. Gemeenten financieren deze plek op basis van een loonkostensubsidie naar loonwaarde. De uitvoeringsorganisatie vervult in deze optie naast werkgever van de Wsw-oud ook de werkgeversrol voor deze bijstandsgerechtigden. In deze optie wordt de infrastructuur binnen de huidige Wsw benut en kan dienstverlening/productie gecontinueerd worden. Daarmee kan de benodigde omzet om zoveel mogelijk kostendekkend te werken behaald worden.

In deze optie worden de gemeenten verantwoordelijk voor een eigen werkbedrijf waarin op termijn meer mensen op basis van een loonkostensubsidie werken dan via Wsw-oud. Vanuit de gedachte dat de overheid voor de kwetsbare doelgroep op de arbeidsmarkt buffert tussen de groei en krimp van werkgelegenheid, is het de kunst om het publiek werkgeverschap flexibel in te richten, zodat bij groei van werkgelegenheid de doelgroep weer actief naar de reguliere arbeidsmarkt begeleid kan

worden. Dit kan door voor deze doelgroep te werken met tijdelijke contracten. Ook kunnen de gemeenten via deze infrastructuur invulling geven aan de verplichting om als overheid garantiebannen te creëren. Gemeenten kunnen ook rechtstreeks werk voor de doelgroep organiseren, bijvoorbeeld op het terrein van groen en grijs.

Scenario's voor Ability

Dit voorjaar heeft Ability op verzoek van de colleges een aantal toekomstscenario's uitgewerkt waarin ook de bovenstaande vragen terugkomen. Hieronder wordt kort een beeld van de uitkomsten van de scenario's geschetst, waarbij daarnaast op hoofdlijnen de gevolgen voor de gemeenten in beeld worden gebracht.

Scenario 0: voortzetting huidige situatie

Het nul-scenario schetst wat de situatie is wanneer er geen beleidswijzigingen optreden ten aanzien van het huidige Ability. Het aantal Sw-ers zal dalen met 10% tot 2018. Zonder maatregelen daalt het bedrijfsresultaat met 0,6 miljoen euro. Ability geeft aan dat er extra maatregelen mogelijk zijn om deze daling deels op te vangen. Om dit te bereiken zal er een lichte stijging van regulier personeel (zonder Wsw-indicatie) zijn. Dit is noodzakelijk omdat het hier om essentiële functies gaat, waarvoor in de Wsw-doelgroep geen geschikte vervanging is. In dit scenario wordt verder ingeschat dat het aantal trajecten dat Ability biedt aan bijstandsgerechtigden zal afnemen. Dit scenario leidt in 2018 tot een exploitatietekort van 1,3 miljoen euro. Dit is een verslechtering van 0,7 miljoen euro ten opzichte van 2013. Dit scenario is opgenomen als referentiekader voor de overige scenario's.

Uitgangspunt is bedrijfsvoeringsverbeterslagen maken in de huidige setting. De daling van de subsidie kan in dit scenario niet worden goed gemaakt en wordt het beslag op dit middelen groter. Dit vraagt om keuzes, voor de besteding van minder beschikbare middelen voor andere doelgroepen. Deels zou dit opgevangen kunnen worden door voor het nieuw in te zetten personeel binnen Ability de groep bijstandsgerechtigden te benutten, er van uitgaande dat deze de vereiste competenties hebben. Daarnaast zal er door de BMW-gemeenten minder gebruik gemaakt kunnen worden van de infrastructuur voor de begeleiding van bijstandsgerechtigden.

Scenario 1: Uitplaatsing

In dit scenario worden door Ability zoveel mogelijk Wsw-ers uitgeplaatst naar reguliere bedrijven door middel van detachering of begeleid werken. De uitplaatsing wordt samen met het werkgeversteam van het Werkplein opgepakt. Met gemeenten en andere opdrachtgevers worden afspraken gemaakt om de taken zoveel mogelijk elders onder te brengen. De activiteiten van Ability komen volledig in het teken te staan van begeleiding en bemiddeling. Hierbij wordt samengewerkt met het Werkplein. Er blijft een zeer klein bedrijf over voor de groep Wsw-oud die niet uitplaatsbaar is. Op termijn verdwijnt het SW-bedrijf omdat er dan geen Wsw-ers meer zijn.

De gevolgen van dit scenario voor Ability zijn, dat in 2018 de infrastructuur met twee derde is afgenomen. Mede doordat het aantal detachering met 125 toeneemt⁸. De omvang van het ambtelijke personeel is dan sterk afgenomen. Het personeel dat overblijft zal zich met name focussen op begeleiding. De groenvoorziening wordt ontmanteld en gaat over naar de gemeenten of de markt. Verder vervallen er twee grote contracten met industriële opdrachtgevers omdat geen continuïteit geboden kan worden. In dit scenario zal het exploitatietekort in 2018 1,7 miljoen euro zijn. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er lagere tarieven voor detachering gehanteerd moeten worden. Het exploitatietekort verslechtert met 1,1 miljoen euro ten opzichte van 2013. Daarnaast wordt voor de periode 2015-2018 ingeschat dat er 3,8 miljoen euro aan migratiekosten noodzakelijk zijn. Deze zijn nodig voor de afvloeiing van personeel en het afstoten van de infrastructuur. Ability geeft aan dat dit scenario

⁸ Ability heeft in de afgelopen periode van alle medewerkers vastgesteld wat de mogelijkheden voor hem zijn op de regulier arbeidsmarkt via detachering.

minder realistisch is, omdat de arbeidsmarktsituatie in de regio zodanig is, dat men er niet van uitgaat dat alle betrokken medewerkers ook daadwerkelijk een plek op de arbeidsmarkt kunnen bemachtigen.

Dit scenario leidt tot een hoger beslag op de middelen dan het nulscenario en gaat meer ten koste van de inzet van middelen voor andere doelgroepen. Daarnaast zal de infrastructuur die nu gebruikt wordt voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden niet meer beschikbaar zijn en op een andere plek ingekocht moeten worden. Een bijkomend effect is dat het uitplaatsen van grote groepen Wsw-ers er toe kan leiden dat er minder uitstroombmogelijkheden zijn voor bijstandsgerechtigden vanwege het beperkte absorptievermogen van de arbeidsmarkt. Anders gezegd: tussen de Wsw-geïndiceerden en de bijstandsgerechtigden vindt concurrentie om de beperkte reguliere werkplekken plaats (verdringing).

Scenario 2: Beschut werk

In dit scenario richt Ability alleen nog op een deel van de bestaande doelgroep (sw-ers) en op de nieuwe doelgroep beschut werk. En dus niet meer op mensen die zich kunnen ontwikkelen naar regulier werk. Hiervoor worden alleen eenvoudige werkzaamheden geboden. Ability draagt alle andere taken over aan de gemeenten (zoals detachering, begeleiding en werk). Voor Wsw-ers die niet aangewezen zijn op beschut werk wordt door Ability geen werk georganiseerd. De infrastructuur wordt fors afgebouwd, evenals het ambtelijke personeelsbestand. Er worden geen activiteiten meer uitgevoerd voor bijstandsgerechtigden.

In dit scenario zal het exploitatietekort in 2018 1,5 miljoen euro zijn. Dit is een verslechtering van 0,9 miljoen euro ten opzichte van 2013. Daarnaast wordt voor de periode 2015-2018 geschat dat de migratiekosten 5,6 miljoen euro bedragen. Deze zijn nodig voor de afvloeiing van personeel en het afstoten van de infrastructuur. Ook voor dit scenario geldt dat grote opdrachtgevers geen continuïteit kan worden geboden, waardoor de contracten worden ontbonden. Op korte termijn zullen grote klanten verdwijnen, met als gevolg verlies van omzet en werk.

Voor de gemeenten heeft dit scenario naast de genoemde migratiekosten ook andere gevolgen. De gemeenten zullen zelf de begeleiding en uitplaatsing van Wsw-ers die op de arbeidsmarkt geplaatst kunnen worden moeten oppakken. In de scenarioanalyse wordt aangegeven dat de financiële gevolgen hiervan voor de gemeenten moeilijk zijn te berekenen. De vier gemeenten zullen de door Ability afgestoten activiteiten moeten gaan organiseren. Zij kan ervoor kiezen om een deel van het personeel van Ability over te nemen, om hiermee de migratiekosten te drukken. Indien de gemeente er in slaagt om de verdien capaciteit van de groep Wsw-ers die overkomt naar de gemeenten volledig te verzilveren, dan kan zij mogelijk besparingen realiseren op een deel van het budget voor deze doelgroep binnen het Participatiebudget. Ook krijgen de BMW-gemeenten de verantwoordelijkheid voor de groenvoorziening wanneer deze niet op de markt geplaatst wordt. De infrastructuur die nu gebruikt wordt voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden zal in dit scenario niet meer beschikbaar zijn. Deze zal op een andere plek ingekocht moeten worden. Alternatief is om dit (deels) over te nemen van Ability.

Scenario 3: Breed leerwerkbedrijf

In dit scenario vormt Ability zich samen met SOZAW BMW, SOZA Eemsmond en het Werkplein om tot één organisatie. In dit bedrijf worden drie typen werkzaamheden aan geboden:

- Werk voor verschillende groepen werkzoekenden. Hier gaat het om de huidige Wsw-ers maar ook leerwerkbanen voor bijstandsgerechtigden;
- Ondersteuning aan werkzoekenden, zoals diagnose activering en ontwikkeling;
- Ondersteuning aan werkgevers. Hier gaat het om de werkgeversbenadering, loonkostensubsidies en dergelijke.

In dit scenario richt het nieuwe werkleerbedrijf zich op alle werkzoekenden die over arbeidsvermogen beschikken en die (kunnen) worden voorbereid op werk. Dat kan werk zijn bij reguliere bedrijven of werk dat door het bedrijf (al dan niet samen met reguliere bedrijven) wordt georganiseerd. Een deel van de mensen is langdurig binnen dat bedrijf aan de slag: bijvoorbeeld bestaande wsw-ers en mensen in de voorziening beschut werk. De overige doelgroepen zijn grotendeels tijdelijk actief danwel aan de slag bij sociale ondernemingen. Het scenario gaat uit van een samenwerking met het bedrijfsleven en met het onderwijs voor doorstroming en het koppelen van leren en werken.

De gevolgen van dit scenario voor Ability zijn dat in 2018 25 mensen werken in een beschutte werkomgeving en gemiddeld 83 in een leerwerkomgeving. Deze mensen zorgen voor een opbrengst uit werk, maar deze lager zijn dan die van wsw-ers. De opdrachtgevers kunnen behouden blijven. Ability gaat er vanuit dat er een kleine groei van personeel noodzakelijk is vanwege de veranderende opdracht, en een beperkt aantal leidinggevenden, staf en ondersteuning in het productieproces. Zij gaat er daarnaast vanuit dat de casemanagers van de gemeente overkomen. Ook benoemt Ability de noodzaak van investering in het personeel om de benodigde professionaliseringsslag te kunnen maken. Tot slot is er een investering in de huisvesting nodig.

Ability schat in dat in dit scenario het exploitatietekort in 2018 1,1 miljoen euro zal zijn. Dit is 0,5 miljoen euro meer dan in 2013. Daarnaast wordt voor de periode 2015-2018 geschat dat er 0,5 miljoen euro aan migratiekosten noodzakelijk is.

De BMW-gemeenten krijgen in dit scenario naast extra kosten ten opzichte van 2013 ook met andere gevolgen te maken. In plaats van te werken met vier verschillende organisaties op het terrein van Werk en Inkomen, zullen zij nog met één organisatie zaken doen. Daarbij blijft de infrastructuur behouden en kan deze breed ingezet worden voor alle doelgroepen binnen de Participatiewet. De verwachte migratiekosten uit het scenario zullen echter hoger liggen dan het scenario weergeeft omdat de invlechting van de organisatie op allerlei vlakken kosten met zich mee zal brengen. De geraamde migratiekosten voor huisvesting zijn afhankelijk van de keus of de organisatie ook fysiek tot één organisatie gevormd gaat worden.

Ability heeft de bovengenoemde scenario's beoordeeld en daar komt het scenario's van een breed leerwerkbedrijf als beste scenario uit. Dit wordt dan ook door het bestuur van Ability geadviseerd.

Bestuurlijke keus:

Door de instroomstop in de Wsw zal het volume van Wsw-oud afnemen. De doelgroep voor de gehele Participatiewet neemt toe door een stijging van de bijstandsgerechtigden.

Deze ontwikkelingen vragen om keuzes ten aanzien van de huidige dienstverlening het toekomstig benutten van de Wsw-infrastructuur. Zonder keus zal dienstverlening en de omzet onder druk komen te staan.

Op basis van de keus over de uitvoeringsstructuur en de hiervoor beschreven uitwerkingen voor de toekomstige rol van de huidige Wsw-infrastructuur dient op drie vlakken een keus gemaakt te worden:

1. Willen de BMW-gemeenten de Wsw-infrastructuur afbouwen, in stand houden of flexibiliseren?
2. Willen de BMW-gemeenten de doelgroep met behoud van uitkering binnen de Wsw-infrastructuur laten werken?
3. Willen de BMW-gemeenten optreden als werkgever voor de doelgroep?

5.4. Naar een uitvoeringsstructuur voor het totale sociale domein

Zoals eerder aangegeven spelen de vier gemeenten met de gedachte om toe te groeien naar één uitvoeringsstructuur voor het totale sociale domein. Deze organisatie wordt dan verantwoordelijk voor de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet en kan hiermee een integraal dienstenaanbod naar de doelgroepen bieden.

Uit het onderzoek naar de overlap tussen doelgroepen blijkt dat deze in de praktijk vooral ligt op het grensvlak van specifieke regelingen, bijvoorbeeld op het grensvlak van arbeidsongeschiktheid en de WMO of op de AWBZ en de WMO. Het aantal multiprobleem-situaties is in kwantitatieve zin overzichtelijk⁹. Dit neemt niet weg dat voor deze groep een integrale uitvoeringsorganisatie de mogelijkheid biedt om een gecoördineerd en integraal aanbod richting de betrokken burger of het gezin kan bieden. Zo kan er via bijvoorbeeld een integrale toegang worden gewerkt vanuit de brede maatschappelijke opdracht die het sociaal domein met zich mee brengt.

Door alle taken binnen het sociale domein bij elkaar te brengen wordt het mogelijk om betere dienstverlening voor de burger en efficiencywinst te realiseren. Afstemming en coördinatie zullen zich beperken, waardoor dubbele uitvraag en tegengestelde belangen kunnen worden voorkomen. In de bemensing zal er een mogelijk een besparingspotentieel ontstaan vanwege overlap in functies.

⁹ CAB (2013) Van fragmenten naar een totaalbeeld. Inventarisatie van doelgroepen BMW-gemeenten, Groningen

6. Drie varianten

Momenteel wordt de gemeentelijke dienstverlening aan burgers op het terrein van werk en inkomen nog door meerdere organisaties uitgevoerd met een eigen werkgeversbenadering en begeleiding naar werk:

- Werkplein Noord-Groningen;
- Sociale Zaken en Werk BMW;
- De afdeling SoZa Eemsmond; en
- Ability.

Elk van de huidige uitvoeringsorganisaties heeft zijn eigen specifieke doelgroepen en taken. Op het Werkplein en binnen Ability werken de vier BMW-gemeenten al samen. In Sociale Zaken en Werk BMW werken Bedum, De Marne en Winsum samen en de gemeente Eemsmond heeft een eigen afdeling Sociale Zaken. In het licht van de komst van de Participatiewet en de in deze nota opgenomen uitgangspunten ligt het voor de hand deze uitvoeringsstructuur opnieuw tegen het licht te houden.

6.1. Van dienstverleningsconcept naar uitvoeringsstructuur

In de visie op de sociaal publieke infrastructuur in Noordwest-Groningen (Werk aan de Winkel) hebben de gemeenten gekozen voor een gezamenlijke uitvoering van taken op het gebied van werk, inkomen en zorg. Als kaders voor de samenwerking zijn de volgende punten benoemd:

- De samenwerking wordt in principe opgezet voor de vier BMW-gemeenten, maar de gemeenten geven verder aan open te staan voor samenwerking met andere buurgemeenten;
- De dienstverlening aan klanten wordt zoveel mogelijk dichtbij de klant georganiseerd;
- De gezamenlijke ondersteuning wordt zo veel mogelijk centraal georganiseerd;
- Alle activiteiten op het terrein van werk en inkomen kunnen gezamenlijk worden uitgevoerd.

De geformuleerde punten geven kaders voor de inrichting van de samenwerking, maar geven nog geen concreet antwoord op de vraag hoe de uitvoeringsstructuur er uit moet komen te zien. In het dienstverleningsconcept is weergegeven welke taken er vanuit de Participatiewet op de gemeenten afkomen. In de huidige uitvoering van het beleidsterrein werk en inkomen zijn deze taken ondergebracht in verschillende uitvoeringsorganisaties. De uitvoering van de Wsw is belegd bij Ability en de uitvoering van de WWB ligt bij het Werkplein, SoZaWe BMW en SoZa Eemsmond. Het Werkplein en Ability voeren samen het project Test- en Trainingscentrum uit. De vraag is echter of een dergelijke gefragmenteerde uitvoeringstructuur het meest passende antwoord is op de vraag hoe de Participatiewet het best in de BMW-gemeenten kan worden uitgevoerd. Aan de hand van een aantal keuzes zullen gemeenten deze vraag moeten gaan beantwoorden. Deze worden hieronder nader uitgewerkt.

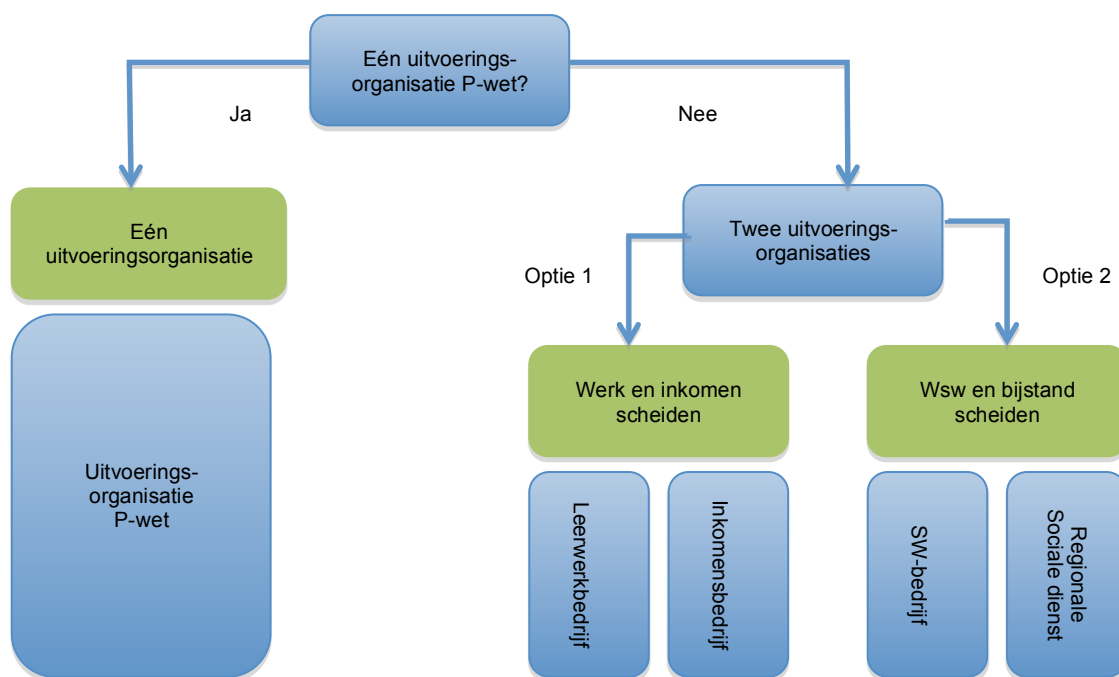
6.2. Kernkeuzes: willen we de uitvoering van de Participatiewet onderbrengen in één uitvoeringsorganisatie?

De Wsw en de bijstand zijn momenteel in verschillende organisaties ondergebracht. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om beide kerntaken samen te voegen in één uitvoeringsorganisatie. In dat geval worden alle taken ondergebracht in één organisatie die wordt gevormd door samenvoeging van de huidige organisaties. De nieuwe organisatie voert voor de BMW-gemeenten alle taken binnen de Participatiewet uit, dus zowel de re-integratietaken als de inkomenstaken.

Wanneer gemeenten er voor kiezen om de uitvoering van de Wsw en de bijstand niet onder te brengen in één uitvoeringsorganisatie, dan kan ze haar Participatiewet-taken op een tweetal manieren organiseren:

- Door de Wsw-taak en de bijstandstaak onder te brengen in twee uitvoeringsorganisaties, waarbij Ability de Wsw uitvoert en de sociale dienst (waarin het Werkplein Noord-Groningen, SoZaWe BMW en SoZa Eemsmond zijn samengevoegd) de overige taken uit de Participatiewet uitvoert. Als gevolg van het niet instromen van nieuwe Wsw-ers en het natuurlijk verloop zal de Wsw-doelgroep namelijk de komende jaren afnemen. De sociale dienst zal in dit scenario in 2018 na een eventuele gemeentelijke herindeling indalen in de gemeentelijke organisatie.
- Door de taken die samenhangen met werk onder te brengen in een 'leerwerkbedrijf' en de inkomens- en handhavingstaken onder te brengen in een 'inkomensbedrijf'. Het leerwerkbedrijf zou kunnen worden gevormd door alle werktaken uit de sociale diensten en het Werkplein samen te voegen met het SW-bedrijf Ability. Dit bedrijf is verantwoordelijk voor alle activiteiten die er voor moeten zorgen dat mensen weer actief deelnemen in de samenleving. Het inkomensbedrijf is een samenvoeging van alle inkomens taken vanuit het Werkplein, SoZaWe BMW en SoZa Eemsmond. In dit bedrijf worden alle uitkerings-, handavings- en minimabeleidstaken geconcentreerd.

Hieronder is schematisch weergegeven waar de kernkeuzes liggen:



Aan de hand van de kernkeuzes komen we zo tot een drietal varianten:

4. Eén uitvoeringsorganisatie voor alle taken vanuit de Participatiewet;
5. Twee uitvoeringsorganisaties: één voor de Wsw (afbouw) en één voor de overige taken in het kader van de Participatiewet;
6. Twee uitvoeringsorganisaties: één voor de werktaken (werkbedrijf) en één voor de inkomens taken (inkomens taken).

Elk van deze varianten treffen we ook elders in het land aan. Het meest komen varianten voor, waarbij sociale diensten en het SW-bedrijf worden geïntegreerd of apart worden gehouden. Bij de keuze om voor de één van de varianten te kiezen zijn in de praktijk de volgende overwegingen van belang:

- Schaalvoordelen, hoewel die op de korte termijn in de praktijk niet gerealiseerd zullen worden en een langere adem vragen;
- De prestaties van de uitvoeringsorganisaties op de beide uitvoeringstaken (bijstand en Wsw). Als een uitvoeringsorganisatie goed presteert, dan worden taken op het terrein van werk en inkomen daar veelal ondergebracht om de effectiviteit te verhogen. Als een uitvoeringsorganisatie daarentegen slecht presteert wordt ervoor gekozen om het takenpakket en het klantvolume in deze organisatie zo klein mogelijk te maken;
- De arbeidsmarkt: in gebieden met veel werkgelegenheid wordt minder waarde gehecht aan het in stand houden van een publieke werk-infrastructuur. De arbeidsmarkt biedt in deze gebieden meer kansen om mensen in het kader van de Participatiewet uit te plaatsen dan in regio's waar een tekort aan werkgelegenheid is.

6.3. Gevolgen gemeentelijke herindeling

Bij het strategisch perspectief is aangegeven dat als uitgangspunt gehanteerd wordt dat er geen keuzes gemaakt mogen worden die onomkeerbaar zijn en nieuwe belemmeringen opwerpen bij een gemeentelijke herindeling. Toch heeft een herindeling gevolgen voor elke variant. Deze staan hieronder weergegeven.

De keus voor één uitvoeringsorganisatie past binnen de huidige samenwerking tussen de vier gemeenten. In het geval dat er één gemeente ontstaat met de huidige BMW-gemeenten, kan de organisatie als een afdeling van de gemeente verder gaan. Wanneer er een samenvoeging met andere gemeenten plaatsvindt is het afhankelijk van de vraag welke gemeenten samengevoegd worden of de uitvoeringsorganisatie wordt omgevormd naar een gemeentelijke afdeling of dat er andere keuzes gemaakt dienen te worden. Dit is mede afhankelijk van de juridische positie van de uitvoeringsorganisatie. De mogelijkheid bestaat dat de juridische structuur opgeheven moet worden of dat gemeenten moeten uittreden of toetreden.

Voor de variant van een Regionale Sociale Dienst en een Wsw-werkbedrijf heeft een gemeentelijke herindeling beperkte gevolgen. In het geval dat er een gemeente ontstaat uit de huidige BMW-gemeenten, dan kan de uitvoeringsorganisatie voor Werk en Inkomen als een afdeling van de gemeente verder gaan. Dit kan ook in geval van een samenvoeging met andere gemeenten.

Bij een herindeling naar BMW-verband kan ook het Wsw-werkbedrijf opgaan als gemeentelijke afdeling, maar er kan ook gekozen worden voor het op afstand zetten van de activiteiten of privatisering. Dit om het ondernemingsrisico te beperken. Ook is het mogelijk om door samenvoeging met een ander SW-bedrijf de schaal te vergroten. Wanneer er wordt gekozen voor het integreren in de gemeentelijke organisatie ligt het voor de hand om alsnog over te gaan tot samenvoeging naar één afdeling vanwege de overlap in werkzaamheden, zoals de werkgeversbenadering.

Bij een samenvoeging met andere gemeenten moet afzonderlijk gekeken worden hoe de Wsw-taken samengevoegd kunnen worden. Doordat het Wsw-werkbedrijf in deze variant zelfstandig is gebleven kan hier een afzonderlijke keus over gemaakt worden.

Voor de variant van een uitvoeringsorganisatie Inkomen en een uitvoeringsorganisatie Werk heeft een gemeentelijke herindeling ongeacht de deelnemende gemeenten grote gevolgen. In het geval dat er een gemeente ontstaat met de huidige BMW-gemeenten, kunnen beide organisaties opgaan in de gemeente als afzonderlijke afdelingen. Gezien het feit dat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor het gehele budget ligt het echter voor de hand om op dit moment de beide organisaties alsnog samen te voegen. Op deze wijze kan de gemeente dan integraal sturen. Dit was eerder ook mogelijk door contractafspraken, maar deze vervallen zodra een gemeentelijke afdeling wordt gevormd. Omdat beide organisaties dan weer samengevoegd worden zou dit in feite een tweede reorganisatie betekenen.

Bij een samenvoeging met andere gemeenten is onduidelijk hoe de toekomst er uit ziet. Dit is sterk afhankelijk van de wijze waarop bij andere gemeenten de taken van de Participatiewet zijn belegd.

7. Beoordeling van de varianten

In het voorgaande hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de drie mogelijke varianten voor een uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen. In dit hoofdstuk wordt op een achttal beoordelingscriteria beschreven wat de gevolgen en voor- en nadelen zijn van de verschillende varianten. Het gaat hier om de volgende criteria:

1. Dienstverlening aan groepen: hierbij wordt ingegaan op de klantbenadering, de werkgeversbenadering en de effectiviteit.
2. Financiën en risico's: hierbij wordt ingegaan op de verschillende kosten en baten die in de uitvoeringsorganisatie worden ondergebracht en welke budgettaire effecten de Participatiewet met zich meebrengt.
3. Regie en sturing: hierbij wordt ingegaan op de invloed van de gemeenten op beleid en uitvoering en de verschillen hier tussen per variant.
4. Personeel: hierbij wordt ingegaan op de personele opbouw van de verschillende varianten en de effecten voor werkgelegenheid, functies en arbeidsverhoudingen.
5. Huisvesting: hierbij wordt ingegaan op de effecten die de varianten hebben op de huisvesting en de invloed hierop door gemeenten.
6. Integraliteit: Hierbij wordt ingegaan op de mate waarin de variant bijdraagt aan de gewenste integraliteit binnen het sociale domein.

In de onderstaande paragrafen wordt per aspect een algemene beschrijving gegeven. Hierna worden de verschillen per variant benoemd.

7.1. Dienstverlening aan doelgroepen

In hoofdstuk 4 is het dienstverleningsconcept voor de nieuwe uitvoeringstructuur voor werk en Inkomen benoemd. Hierin wordt weergegeven dat de klanten bediend worden vanuit drie sporen. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de varianten aansluiten op het dienstverleningsconcept. Ook wordt hier ingegaan op de consequenties die het uitgangspunt één centrale werkgeversbenadering heeft op de verschillende varianten.

De doelgroep waarvoor de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk wordt zal in zijn totaliteit de komende jaren licht gaan groeien. Hierbij geldt dat het aantal bijstandsgerechtigden als gevolg van de aanscherping van de Wajong en de instroomstop bij de Wsw zal groeien. De doelgroep Wsw-oud zal door dezelfde instroomstop afnemen. Door deze ontwikkeling zal de complexiteit van de doelgroep gaan toenemen. Personen die voorheen op de Wajong of Wsw waren aangewezen zullen nu onder de bijstand gaan vallen. Hierdoor zal de groep die in het Leerwerkspoor terechtkomt in omvang groeien.

Klantbenadering

In het dienstverleningsconcept staat de klant centraal. Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de dienstverlening dient aan te sluiten bij de situatie van de klant. In de praktijk kan dit gevolgen hebben voor de benadering van de drie verschillende klantgroepen:

- Voor de klanten die dicht bij de arbeidsmarkt staan wordt uitgegaan van eigen kracht, dit houdt in dat zij ook zelf initiatief dienen te nemen en gebruik kunnen maken van elektronische dienstverlening. Wanneer zij persoonlijk contact willen dan kan dit op een centrale locatie.

- De klanten in het Leerwerkspoor hebben een afstand tot de arbeidsmarkt, maar wel arbeidsvermogen. Deze klanten worden zoveel mogelijk geholpen via fysiek centrale dienstverlening. Het “werk” wordt fysiek centraal georganiseerd of bij werkgevers aangeboden.
- De klanten in het participatiespoor hebben over het algemeen te maken met belemmeringen die arbeid in de weg staan. Voor deze groep wordt indien mogelijk dan ook gebruik gemaakt van fysiek decentrale dienstverlening zo dicht mogelijk in de omgeving van de klant. Dit heeft echter wel financiële gevolgen.

In het dienstverleningsconcept staat het aanpakken van het probleem van de klant centraal. De klant krijgt een consulent die zich primair richt op werk, terugkeer naar school of participatie. Uitkeringsverstrekking wordt via de backoffice geregeld. Doel van alle sporen blijft om een klant zo kort mogelijk in een uitkeringssituatie te houden. Het verstrekken van een uitkering is van belang, maar onderschikt aan het laten participeren van mensen in de samenleving.

Werkgeversbenadering

Eén van de uitgangspunten van voor de uitvoeringsorganisatie is dat er gewerkt gaat worden met één werkgeversbenadering. Door één werkgeversbenadering in te richten ontstaat er één gemeentelijke partner voor de werkgever, met een uniform instrumentarium. Daarmee verdwijnen de dubbelingen in dienstverlening, waardoor mogelijk de overhead ten opzichte van de huidige dienstverlening omlaag kan.

Binnen de werkgeversbenadering kan onderscheid gemaakt worden tussen een zogenaamde “mensmarkt” en een zogenaamde “maakmarkt”. Met de “mensmarkt” wordt bedoeld dat er banden worden onderhouden en opgebouwd met werkgevers met als primair doel de doelgroep zo regulier mogelijk en tegen een maximale loonwaarde uit te plaatsten. Hierbij ligt de uitdaging er om de matching zo in te richten dat er een maximale loonwaarde voor iemand gerealiseerd kan worden. Voor deze benadering van werkgevers dient wel aansluiting gezocht te worden met de regio waar afspraken zijn gemaakt over het instrumentarium en de benadering van afzonderlijke werkgevers. De “maakmarkt” is er op gericht om werk binnen te halen om op deze wijze de doelgroep die werkt te kunnen bedienen en dit tevens te gebruiken voor mogelijke aanbodversterkende trajecten richting regulier werk.

Regulier werk

De uitvoeringsorganisatie(s) kunnen ook regulier werk aanbieden voor de gemeenten. Zo hebben gemeenten de keuze om de dienstverlening van allerlei uitvoerende werkzaamheden (groen, grijs, post, schoonmaak, etc.) bij de uitvoeringsorganisatie in te kopen. Dit om kosten bij de gemeenten te besparen en de doelgroepen binnen de organisatie maximaal in te zetten.

Gemeenten kunnen er echter ook voor kiezen deze taken in eigen beheer uit te gaan voeren en hier bijvoorbeeld Wsw-oud medewerkers voor in dienst te nemen. Dit heeft wel als consequentie dat ook de noodzakelijke machines en ruimten aanwezig moeten zijn of aangeschaft moeten worden. De taken kunnen door gemeenten ook worden uitbesteed aan andere partijen op de markt (bijvoorbeeld hovenier voor het groenonderhoud). Hierbij bestaat de mogelijkheid om in de aanbesteding verplichtingen over het overnemen van Wsw-ers op te nemen. Het weghalen van dergelijke werkzaamheden zal de omzet die behaald wordt door het Wsw-bedrijf drukken en het exploitatieresultaat daarmee onder druk zetten. Daar staat tegenover dat er ook minder kosten worden gemaakt.

Bestuurlijke keus

De gemeenten kunnen de uitvoeringsorganisatie ondersteunen door taken aan de organisatie uit te besteden. Hierdoor wordt financiële stabiliteit geboden. De gemeenten kunnen er andersom ook voor kiezen bepaalde taken aan de organisatie te onttrekken en hierbij zelf personen in dienst te nemen om de taken uit te voeren. Hierbij worden naast werk, ook de daarmee gepaard gaande kosten overgeheveld.

Effectiviteit

Het belangrijkste doel binnen de Participatiewet is om bijstandsgerechtigden en Wsw-oud richting werk te begeleiden. Dit kan ook werk met ondersteuning of met een loonkostensubsidie zijn. In hoofdstuk 1 is inzicht gegeven in de effectiviteit van de huidige organisaties. Hieruit blijkt dat het Werkplein er bovengemiddeld in slaagt om mensen uit te laten stromen naar werk. Voor Ability geldt dat zij goed in staat is geweest om werk binnen te halen voor de doelgroep die binnen de muren werkt, de omzet nam de afgelopen jaren namelijk toe. Ability heeft haar doelgroep minder vaak op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk te gekregen. Het aandeel dat gedetacheerd is of begeleid werk doet bij een reguliere werkgever ligt onder het landelijk gemiddelde.

Risico's dienstverlening

De gemeenten hebben met de invoering van de Participatiewet de verantwoordelijkheid voor een grote groep werklozen en werkenden met ondersteuning. Deze verantwoordelijkheid bestaat uit het voorzien in het inkomen van de doelgroep, maar ook in het zoveel mogelijk zelfredzaam maken van de burger. Deze zelfredzaamheid kan worden bevorderd door in te zetten op uitstroom naar een reguliere baan of door te zorgen voor werk met ondersteuning. De risico's die hiermee gepaard gaan liggen in het feit dat deze verantwoordelijkheid gepaard gaat met beperkte financiële middelen. De gemeente dient dus keuzes te maken wie zij wel bedient en wie niet. Vanuit de uitgangspunten uit hoofdstuk 3 wordt er voor gekozen om de beschikbare middelen in hoofdzaak te besteden aan de doelgroep met arbeidsvermogen, maar die nog wel ondersteuning nodig heeft. Voor de doelgroep die geen inzetbaar arbeidsvermogen heeft worden geen middelen vanuit het participatiebudget ingezet. Daarnaast ligt hier een risico in de arbeidsmarkt, er is in de regio een tekort aan arbeidsplaatsen en hier lijkt op korte termijn geen verbetering in te komen. Dit kan gevolgen hebben op de uitstroomresultaten van de uitvoeringsorganisatie(s).

Er liggen verder risico's in de transformatie van de uitvoeringstructuur zelf. Het risico hierbij is dat de focus op het inrichten van de nieuwe organisatie en de werkprocessen ten koste gaat van de effectiviteit van de dienstverlening en de behaalde prestaties.

Tot slot kunnen er risico's ontstaan wanneer er geen eenheid is in het gemeentelijke beleid. Veel lokale verschillen leiden tot extra uitvoeringskosten waarmee efficiëntievoordelen niet gerealiseerd worden en financiële doelen onder druk kunnen komen te staan.

7.1.1 Drie varianten

Variant 1: één uitvoeringsorganisatie

De dienstverlening van de uitvoeringsorganisatie is gericht op alle doelgroepen binnen de Participatiewet. In de uitvoeringsorganisatie worden zowel de inkomens- als de re-integratietaken en de uitvoering van de Wsw ondergebracht. De gemeente voert geen werk- en inkomens taken meer uit. Concreet betekent dit dat de consultants/begeleiders vanuit SOZawe BMW, SOZA Eemmond, het Werkplein en Ability opgaan in de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Het aantal overdrachtsmomenten wordt hiermee teruggedrongen.

Een mogelijke keuze is om met één klantvolgsysteem te gaan te werken, of de huidige systemen aan elkaar te koppelen. Hiermee kan het dienstverleningsproces efficiënter worden ingericht en kunnen kostenbesparingen worden gerealiseerd. Daarnaast biedt de integrale benadering van de doelgroep mogelijkheden om gebruik te maken van kennis, infrastructuur van de “huidige” organisaties voor de gehele doelgroep.

De doelgroep voor de uitvoeringsorganisatie bestaat in 2018 uit 1.187 bijstandsgerechtigden en 353 Wsw-ers. In de onderstaande tabel staat de verdeling naar afstand tot de arbeidsmarkt weergegeven. Voor alle bijstandsgerechtigden geldt dat ze gebruik maken van dienstverlening die samenhangt met hun uitkering. De Wsw-populatie kent weliswaar een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar omdat ze werkzaam zijn in een dienstverband vallen zij in het dienstverleningsconcept onder het werkspoor.

De variant voor één doelgroep speelt in op de veranderende doelgroep doordat de dienstverlening op het terrein van re-integratie en (leer)werkplekken binnen dezelfde organisatie is belegd. Er kan hierdoor gebruik gemaakt worden van een breed pallet aan instrumenten en plekken om de doelgroep op de arbeidsmarkt of in het onderwijs te plaatsen. Voor het inkomensgedeelte heeft de ontwikkeling van de doelgroep vrijwel geen effect behalve een toename van de werkzaamheden.

	Aandeel bijstandsgerechtigden	Aandeel in de Wsw
<u>Werk</u> : Uitkeringsgerechtigden die dicht bij de arbeidsmarkt staan	27%	0%
<u>Leerwerk</u> : Uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen (leerwerk)	28%	70%
<u>Leefbaarheid</u> Uitkeringsgerechtigden die (nog) geen arbeidsvermogen hebben.	45%	30%

Toelichting: Hoewel de afstand tot de arbeidsmarkt verschilt binnen de Wsw vallen alle personen onder het werkspoor aangezien zij werken onder een dienstverband.

Klantbenadering

Wanneer we uitgaan van het dienstverleningsconcept zoals dat in hoofdstuk 4 benoemd is, wordt de uitkeringsverstrekking op de achtergrond uitgevoerd. Dit houdt in dat de focus voor de klanten binnen de uitvoeringsorganisatie op werk of participatie ligt. Het voordeel van één uitvoeringsorganisatie is hierbij dat de budgetten voor re-integratie en werk voor alle doelgroepen in één hand liggen. Daarnaast is er een directe afstemming met het Buigbudget mogelijk wanneer er loonkostensubsidies worden ingezet. De doelgroepen voor de WSW wordt een passende werkplek bij een reguliere werkgever of intern bij de uitvoeringsorganisatie geboden.

Werkgeversbenadering

De uitvoeringsorganisatie bewerkt bij deze optie de zogenaamde ‘maakmarkt’ en de ‘mensmarkt’. Dit maakt een eenduidige werkgeversbenadering mogelijk.

Effectiviteit

Door de brede benadering van de doelgroep kan de expertise van het huidige werkplein op het terrein van uitstroom naar regulier werk, ook ingezet worden voor de doelgroep Wsw-oud. Op deze wijze zou het aandeel Wsw-oud dat werk verricht bij reguliere werkgevers toenemen. De kennis van Ability op het binnenhalen van werk voor de doelgroep Wsw-oud en leerwerkplekken kan ook breder benut worden omdat ook bijstandsgerechtigden hier voordeel van kunnen hebben.

Risico's dienstverlening

De transformatie naar één uitvoeringsorganisatie brengt veel werk en aanpassingen met zich mee. Het risico bestaat dat er teveel energie in de interne organisatie gaat zitten en de gewenste externe focus onder druk kan komen te staan.

Daarnaast wordt de gehele organisatie gefinancierd vanuit één budget. Wanneer de kosten voor een bepaalde activiteit toenemen zal ergens anders bespaard moeten worden. Dit kan er in de praktijk voor zorgen dat bepaalde doelgroepen minder of geen dienstverlening meer ontvangen. Aan de andere kant kan er vanuit één organisatie juist integraal gewerkt worden, waardoor aanwezige instrumenten en infrastructuur breed benut kunnen worden. Ook kan een goede afstemming plaatsvinden met de Wmo om op deze manier ook de inzet voor klanten in het participatiespoor te borgen.

Variant 2: Een regionale sociale dienst en een Wsw-werkorganisatie

In de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties wordt onderscheid gemaakt tussen dienstverlening aan bijstandsgerechtigden en Wsw-oud. De doelgroep voor regionale sociale dienst bestaat in 2018 uit 1.187 bijstandsgerechtigden.

De doelgroep waarvoor de Regionale Sociale Dienst verantwoordelijk wordt, zal als gevolg van de aanscherping van de Wajong en de instroomstop bij de Wsw licht groeien. Door deze ontwikkeling zal de complexiteit van de doelgroep gaan toenemen. Personen die voorheen op de Wajong of Wsw waren aangewezen zullen nu onder de bijstand gaan vallen. Hierdoor zal de groep die in het Leerwerkspoor terecht komt toenemen en zullen meer (leer)werkplekken verzorgd moeten worden.

De doelgroep voor de uitvoeringsorganisatie Wsw zal door de instroomstop de komende jaren afnemen. Hierdoor komen de dienstverlening voor deze groep en de noodzakelijke omzet onder druk te staan.

In de onderstaande tabel staat de verdeling naar afstand tot de arbeidsmarkt weergegeven. Hierbij geldt dat alle bijstandsgerechtigden worden voorzien van dienstverlening op het terrein van inkomen.

	Aandeel bijstandsgerechtigden
<u>Werk</u> : Uitkeringsgerechtigden die dicht bij de arbeidsmarkt staan	27%
<u>Leerwerk</u> : Uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen (leerwerk)	28%
<u>Leefbaarheid</u> Uitkeringsgerechtigden die (nog) geen arbeidsvermogen hebben.	45%

De uitvoeringsorganisatie voor de Wsw-oud zal volgens de begroting van Ability in 2018 werkzaam zijn voor 353 Wsw-medewerkers.

Klantbenadering

Wanneer we uitgaan van het dienstverleningsconcept zoals dat in hoofdstuk 4 benoemd is, wordt de uitkeringsverstrekking op achtergrond uitgevoerd. Dit houdt in dat de focus voor de klanten binnen de uitvoeringsorganisatie op werk ligt. Het voordeel van een regionale sociale dienst is hierbij dat de budgetten voor re-integratie voor de bijstandsgerechtigden en het budget voor uitkeringsverstrekking in één hand ligt. Binnen de

dienstverlening aan de klanten is er een directe koppeling tussen het inkomensvraagstuk en het re-integratievraagstuk mogelijk. Ook op het terrein van handhaving en instroompreventie kan een directe koppeling gelegd worden. Daarnaast kan er één intake per klant plaatsvinden omdat werk en inkomen onder één organisatie vallen.

De klantbenadering voor de Wsw is gericht op het bieden van reguliere arbeid voor de doelgroep. Hierbij staat werk bij reguliere werkgevers voorop. Een gemeente kan hierbij als een reguliere werkgevers gezien worden. Wanneer dit niet mogelijk is wordt werk binnen de beschermde omgeving van de uitvoeringsorganisatie werk aangeboden. Omdat de doelgroep voor de Wsw zich zowel op het terrein van inkomen als op het terrein van Werk binnen de zelfde organisatie bevindt ontstaan er geen belemmeringen in de klantbenadering door de splitsing.

Werkgeversbenadering

De regionale sociale dienst bewerkt bij deze optie de zogenaamde 'mensmarkt'. Voor deze benadering van werkgevers dient wel aansluiting gezocht te worden met de regio waar afspraken zijn gemaakt over het instrumentarium en de benadering van afzonderlijke werkgevers. Dit om een gelijk speelveld in de arbeidsmarktregio te creëren. De Wsw-werkorganisatie richt zich zowel op de "mensmarkt" als de "maakmarkt". Dit houdt in dat de organisatie zich zowel richt op het vergaren van werkplekken voor uitplaatsing van de doelgroep (voornamelijk door detachering) als op het binnenhalen van werk voor beschermt werken en aanbodversterkende trajecten.

De overlap tussen de werkgeversbenadering vraagt, vanuit het uitgangspunt dat er binnen de Participatiewet met één werkgeversbenadering wordt gewerkt, om een goede afstemming tussen beide uitvoeringsorganisaties. Daarnaast dienen er goede afspraken gemaakt te worden tussen de beide organisaties over de plaatsingen. De uitvoeringsorganisaties hebben immers beiden belangen bij plaatsing van de eigen doelgroep. Voor de uitvoeringsorganisatie voor de Wsw-oud kan het binnenhalen van werk daarnaast lucratiever zijn dan het plaatsen van personeel. Deze belangen kunnen botsen. Uitgangspunt hierbij dient het belang van de werkgever te zijn.

Effectiviteit

De regionale sociale dienst heeft in het verleden goede resultaten laten zien en verwacht mag worden dat zij deze kan doorzetten. Ability heeft in het verleden laten zien goed in staat te zijn om werk binnen te halen voor de doelgroep op de zogenaamde maakmarkt. Het uitgangspunt dat ook de doelgroep Wsw-oud zo regulier mogelijk te laten werken vraagt ook een actieve oriëntatie van het bedrijf op de mensmarkt.

Risico's dienstverlening

De risico's rond dienstverlening zijn in deze organisatie beperkt. De beide organisaties zijn in grote lijnen een voortzetting van de huidige situatie. Bij deze variant zal de kans op een zeer interne focus daarom relatief klein zijn.

Variant 3: Inkomen en Werk gescheiden

In de dienstverlening wordt onderscheid gemaakt tussen de dienstverlening op het terrein van Inkomen en dienstverlening op het terrein van Werk. De inkomensorganisatie biedt in 2018 dienstverlening aan 1.187 bijstandsgerechtigden. De uitvoeringsorganisatie voor Werk biedt in 2018 dienstverlening aan 1.187 bijstandsgerechtigden. In de praktijk betreft het hier meer personen omdat de re-integratietaken op alle personen in een huishouden betrekking hebben. In het geval van samenwonenden zal er daarmee sprake zijn

van dienstverlening voor 2 personen. Daarnaast zal er dienstverlening worden geboden aan 353 Wsw-medewerkers.

De doelgroep waarvoor de uitvoeringsorganisatie voor Inkomen verantwoordelijk wordt, zal als gevolg van de aanscherping van de Wajong en de instroomstop bij de Wsw groeien. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat de werkzaamheden ook licht zullen toenemen. Door in de uitvoeringsorganisatie voor Werk de gehele doelgroep samen te brengen wordt ingespeeld op de veranderende doelgroep. Er kan hierdoor gebruik gemaakt worden van een breed pallet aan instrumenten en plekken om de doelgroep op de arbeidsmarkt te plaatsen.

In de onderstaande tabel staat de verdeling naar afstand tot de arbeidsmarkt weergegeven voor de Werkorganisatie. De Wsw-populatie kent weliswaar een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar omdat zij werkzaam zijn in een dienstverband vallen zij in het dienstverleningsconcept onder het werkspoor.

	Aandeel bijstandsgerechtigden	Aandeel in de Wsw
<u>Werk</u> : Uitkeringsgerechtigden die dicht bij de arbeidsmarkt staan	27%	0%
<u>Leerwerk</u> : Uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen (leerwerk)	28%	70%
<u>Leefbaarheid</u> Uitkeringsgerechtigden die (nog) geen arbeidsvermogen hebben.	45%	30%

Toelichting: Hoewel de afstand tot de arbeidsmarkt verschilt binnen de Wsw vallen alle personen onder het werkspoor aangezien zij werken onder een dienstverband

Klantbenadering

Door de scheiding van de inkomens- en de werktaken wordt er voor bijstandsgerechtigden gewerkt vanuit twee organisaties. Voor de dienstverlening heeft dit als gevolg dat klanten te maken hebben met twee verschillende contactpersonen. De klant dient ook twee intakes te doorlopen. In de dienstverlening aan de klant zullen de organisaties op klantniveau onderling moeten afstemmen. Dit is het geval bij de handhaving en mogelijke sanctionering, maar ook bij de inzet van loonkostensubsidies. De integrale dienstverlening vanuit het perspectief van de klant komt hiermee onder druk te staan.

Werkgeversbenadering

Binnen deze variant wordt de werkgeversbenadering geheel in één uitvoeringsorganisatie belegd: de Werkorganisatie. Deze organisatie richt zich dan zowel op de “mensmarkt”, als op de “maakmarkt”.

Doordat de Werkorganisatie zowel verantwoordelijk is voor de gehele werkgeversbenadering als voor het zoveel mogelijk uitplaatsen van de doelgroep, zullen er geen tegengestelde belangen optreden. Wel geldt dat de effecten van bespaarde uitkeringen niet ten goede komen aan de Werkorganisatie, maar aan de Inkomen organisatie. Daarnaast geldt dat bij uitplaatsing op basis van loonkostensubsidie, dat deze gefinancierd dient te worden door de Inkomensorganisatie. Dit kan een beperkende werking hebben, vanwege het beperkte Buigbudget, en vergt, ondanks het feit dat de uitvoering van de werkgeversbenadering in één organisatie is belegd, een goede afstemming tussen de beide uitvoeringsorganisaties.

Effectiviteit

De inkomensorganisatie zal zich qua effectiviteit met name moeten gaan richten op instroombeperking. Doordat alle taken op het gebied van werk gebundeld zijn kunnen de expertises op het terrein van uitstroom naar werk en het binnenhalen van werk gebundeld worden.

Risico's dienstverlening

De risico's rond de dienstverlening zijn in dit scenario groot. Er zal een opsplitsing van taken moeten plaatsvinden tussen de inkomens- en werktaken en nieuwe afstemming hierover moeten worden ingericht. De splitsing van deze taken brengt ook het risico met zich mee dat inkomensprikkels en uitstroomprikkels elkaar niet versterken. Wanneer er bijvoorbeeld geen sanctie wordt opgelegd bij onvoldoende deelname aan re-integratie, wordt daarmee in principe inactiviteit beloond.

Verder dienen de taken op het terrein van werk van de verschillende organisaties moeten worden geïntegreerd. De kans is aanwezig dat hierdoor de focus voor een deel op de interne bedrijfsvoering komt te liggen. Vanuit de werkorganisatie is afstemming over de klanten in het participatiespoor met de Wmo mogelijk. Wel dient hierover afstemming plaats te vinden met de inkomensorganisatie als dit gevolgen heeft voor handhaving of andere inkomensstaken.

7.2. Financiën

De uitvoering van de Participatiewet wordt gefinancierd vanuit verschillende budgetten. Het betreft hier het Participatiebudget (incl. de component Wsw), het Buigbudget en algemene middelen. De algemene middelen worden ingezet voor de uitvoeringskosten van de inkomens- en werktaken voor bijstandsgerechtigden en voor de bekostiging van de tekorten die in de uitvoering zijn ontstaan.

In deze paragraaf worden de kosten en baten per variant in beeld gebracht en worden de risico's hierbij benoemd. Uitgangspunt voor het bepalen van de financiële kengetallen van de verschillende uitvoeringsorganisaties zijn de jaarrekeningen van 2013. Vanuit deze begroting zijn de kosten en baten die hangen aan taken vanuit de WWB en de WSW ondergebracht in de begroting van de desbetreffende uitvoeringsorganisatie. Hiermee wordt een beeld gegeven van de startpositie, van waaruit de uitvoeringsorganisatie(s) vertrekt. Deze startpositie wordt beïnvloed door de strategische keuzes die gemeenten rond de uitvoering maken. Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven zullen gemeenten bijvoorbeeld keuzes moeten maken over hoe men om wil gaan met de Wsw-infrastructuur. Deze hebben een sterk effect op de frictiekosten en de begroting van de Wsw-taak in de uitvoering.

De invoering van de Participatiewet brengt budgettaire veranderingen met zich mee:

- De Wsw-component in het Participatiebudget zal gaan dalen. Bij ongewijzigd beleid zal dit er toe leiden dat er op het terrein van de uitvoering van Wsw-oud in 2018 een extra tekort zal ontstaan van € 1,4 miljoen¹⁰. Het budget voor re-integratie van bijstandsgerechtigden zal toenemen vanwege de nieuwe instroom van arbeidsgehandicapten.
- Vanaf 2015 zullen de budgetten niet meer geoormerkt zijn. Dit betekent dat middelen als integratie-uitkering aan het gemeentefonds worden toegevoegd. Gemeenten zijn vrij om de middelen naar eigen inzicht te besteden. Wij gaan er vanuit dat de integratie-uitkering voor het Participatiebudget in zijn geheel ten goede zal komen aan de uitvoering van de Participatiewet, waarbij het budget binnen de uitvoering van de wet vrij besteedbaar zal zijn.

¹⁰ Zoals uit hoofdstuk 2 (blz 12) bleek zal het verschil tussen de kosten voor Wsw-oud en de Wsw-component in het Participatiebudget bij ongewijzigd beleid oplopen tot €1,4 miljoen in 2018

- Tot slot wordt vanaf 2015 een nieuw verdeelmodel voor het Buigbudget ingevoerd. Voor de BMW-gemeenten betekent dit geen verandering omdat zij net als in het verleden volledig op basis van historische gegevens hun budget ontvangen. Voor de gemeente Eemsmond geldt dat zij in het nieuwe model voor een klein deel onder het objectief verdeelmodel zullen vallen. Omdat dit gedeelte zeer klein is, gaan wij er hier vanuit dat de verschillen klein zullen zijn.

Financiële risico's

De financiële risico's liggen op het vlak van frictiekosten en het ondernemingsrisico in het huidige Wsw-bedrijf. Bij de vorming van een nieuwe uitvoeringsstructuur ontstaan frictiekosten. Deze kosten ontstaan doordat er veranderingen in organisaties, functies, afdelingen en werkprocessen plaatsvinden. Daarnaast zullen in sommige varianten organisaties geïntegreerd moeten worden, ook hiermee gaan frictiekosten gepaard. De mate waarin frictiekosten plaatsvinden is afhankelijk van de omvang van de transformatie.

Inherent aan het bieden van werkgelegenheid aan de doelgroep door het huidige Sw-bedrijf is het verrichten van werkzaamheden voor de particuliere markt. Hieraan zijn de normale ondernemingsrisico's verbonden. De financiële resultaten van Ability worden bepaald door opbrengsten uit opdrachten en kosten ten behoeve van begeleiding en uitvoering van de werkzaamheden. De kracht en de kwetsbaarheid wordt bepaald door enkele grote opdrachtgevers, waaronder de gemeenten

7.2.1 Varianten

Variant 1: één uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie werkt voor een steeds breder wordende doelgroep. Tegelijkertijd lopen de participatiebudgetten voor gemeenten de eerstkomende jaren fors terug. Dit betekent dat de uitvoeringsorganisatie zo efficiënt en effectief mogelijk georganiseerd zal moeten worden om een participatieaanbod voor de brede doelgroep te kunnen blijven bieden.

Bij dit model is er feitelijk sprake van integratie van de huidige afdelingen Sociale Zaken, het Werkplein en Ability. Wanneer we de afzonderlijke begrotingen samenvoegen, ontstaat de volgende geconsolideerde begroting zoals deze op de volgende pagina is weergegeven.

Kosten	€ (x 1000)	Inkomsten	€ (x 1000)
Uitkeringen	13.896	Rijksvergoedingen Bijstand	13.033
Participatie	2.411	Rijksvergoeding WSW	9.814
		Rijksbijdrage re-integratie	2.175
Personeelskosten ambtelijk (incl. Wsw)	4.020		
Inhuur	914	Eigen inkomsten uit P-budget	560
Automatisering	340	Inkomsten Wsw	241
Huisvesting	693	Omzet Wsw	8.007
Overhead	1.891		
		Bijdrage gemeenten in kosten Sozawe en werkplein	3.765
		Gemeentelijke bijdrage Wsw	243
Personeelskosten WSW	11.333		
Grondstoffen	3.177	Gemeentelijke bijdrage tekort Buig en Participatiebudget	539
Overige kosten Wsw	100	Gemeentelijke bijdrage in exploitatietekort Wsw	398
Totaal	38.775	Totaal	38.775

De geconsolideerde begroting van één uitvoeringsorganisatie laat zien dat de gemeenten in 2013 hebben voorzien in een tekort van ruim €900.000. Dit wordt veroorzaakt door een tekort op het Buig-budget en het Participatiebudget en een exploitatietekort op de Wsw. Op dit moment wordt dit tekort gedekt uit de algemene middelen.

Deze organisatie krijgt te maken met een korting op de Wsw-component in het Participatiebudget. Bij ongewijzigd beleid zal deze daling leiden tot een extra tekort van 1,4 miljoen Euro. Vanaf 2015 zullen de budgetten niet meer geoormerkt zijn. Binnen de uitvoeringsorganisatie bestaat de mogelijkheid om de budgetten daar in te zetten waar zij het meeste rendement hebben. Dit betekent dat de Wsw-component ingezet kan worden voor re-integratie van bijstandsgerechtigden en andersom. Dit biedt mogelijkheden voor besparingen op de huidige verwachte tekorten. In vergelijking met de huidige situatie wordt de beïnvloedbaarheid van de tekorten daarmee groter, omdat het budget daar ingezet kan worden waar het meeste rendement (maatschappelijk en financieel) behaald kan worden. Alle budgetten worden in deze organisatie samengevoegd waardoor synergie tussen de budgetten ontstaat.

In de uitvoeringsorganisatie zal de nodige flexibiliteit moeten worden ingebouwd om budgettaire ontwikkelingen (groei en krimp van participatiebudgetten) en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (overschot en tekort aan personeel, de broze positie van Noord-Nederland) te kunnen opvangen. Het gaat hierbij zowel om personele flexibiliteit waarmee schommelingen in werk kunnen worden opgevangen, als financiële flexibiliteit waarbij schommelingen in de beschikbare budgetten (Buig- en Participatiebudget) kunnen worden opgevangen.

Toekomstig perspectief op de Wsw-infrastructuur

Wanneer gekozen wordt voor één uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen dan wordt indirect ook gekozen voor het scenario van Ability voor een breed-leerwerkbedrijf en de samenhangende kosten. In dit scenario wordt uitgegaan van een exploitatietekort bij Ability van €1,1 miljoen in 2018 en er wordt € 0,5 miljoen aan migratiekosten

verwacht. De verwachte migratiekosten van de invlechting van de organisaties konden niet in het scenario berekend worden. De kosten hiervan zijn nog onbekend, maar moeten wel worden meegenomen. De geraamde migratiekosten voor huisvesting zijn afhankelijk van de keus of de organisatie ook fysiek tot één organisatie gevormd gaat worden.

Financiële risico's

De financiële risico's zijn in deze variant geconcentreerd in één organisatie. Doordat alle huidige uitvoeringsorganisaties zullen worden samengevoegd zullen er relatief hoge frictiekosten ontstaan. Deze worden veroorzaakt door de invlechting van de organisaties. De omvang is daarnaast afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken rond de inzet van de Wsw-infrastructuur. Daarnaast ligt het gehele ondernemingsrisico in de nieuwe organisatie dit kan een grote druk zetten op de begroting en daarmee de geboden dienstverlening. Ook het feit dat alle budgetten zijn onderbracht in één organisatie leidt tot een risico omdat een financieel probleem in dit geval moeilijk te isoleren is.

Variant 2: een regionale sociale dienst en een Wsw-werkbedrijf

De regionale sociale dienst krijgt te maken met een bredere doelgroep. Door de aanscherping van de Wajong en de instroomstop in de Wsw zal de nieuwe instroom naar verwachting een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben en wordt re-integratie naar regulier werk moeilijker. Het Wsw-werkbedrijf krijgt te maken met een krimpende doelgroep, doordat er met ingang van 1 januari 2015 geen nieuwe Wsw-ers instromen en de Wsw-doelgroep de komende jaren krimpt via uitstroom. Gemeenten zullen op grond hiervan een keuze moeten maken over de manier waarop zij met deze Wsw-infrastructuur willen omgaan. De doorrekeningen van Ability geven hierbij een beeld van de financiële effecten.

De gemeentelijke Participatiebudgetten worden in deze variant verdeeld over de beide uitvoeringsorganisaties. Tegelijkertijd lopen de Participatiebudgetten voor gemeenten de eerstkomende jaren fors terug. Gemeenten zullen in hun budgettering bij deze variant keuzes moeten maken over het aandeel dat elke uitvoeringsorganisatie van het totale Participatiebudget ontvangt. Gemeenten zouden er hierbij voor kunnen kiezen om de Wsw-component uit het Participatiebudget door te zetten naar het Wsw-werkbedrijf. Op deze component worden de komende jaren echter ook de grootste bezuinigingen doorgevoerd. Bezuinigingen die niet alleen binnen de huidige Wsw-werkbedrijf opgevangen kunnen worden omdat de loonkosten voor het Wsw-personeel (die het overgrote deel van de kostenstructuur beheersen) nauwelijks beïnvloedbaar zijn. Gemeenten zullen in deze variant dus op het totaal van het Participatiebudget moeten optimaliseren. De uitvoeringsorganisaties zullen zichzelf zo efficiënt en effectief mogelijk moeten blijven organiseren om een participatieaanbod voor de brede doelgroep te kunnen blijven bieden. Dit vraagt om opdrachtgeverschap voor twee organisaties die elkaar onderling beïnvloeden.

Bij dit model is er feitelijk sprake van integratie van de huidige afdelingen Sociale Zaken en het Werkplein. Het huidige Ability blijft bestaan. Op de volgende pagina staan voor beide nieuwe organisaties de geconsolideerde begrotingen weergegeven.

Regionale sociale dienst

Kosten	€ (x 1000)	Inkomsten	€ (x 1000)
Uitkeringen	13.896	Rijksvergoedingen Bijstand	13.033
Participatie	2.411	Rijksbijdrage re-integratie	2.175
Personeelskosten ambtelijk (incl. Wsw)	2.913	Bijdrage gemeenten in kosten Sozawe en werkplein	3.765
Automatisering	224	Eigen inkomsten uit P-budget	560
Huisvesting	272	Gemeentelijke bijdrage tekort Buig en Participatiebudget	539
Overhead	356		
Totaal	20.072	Totaal	20.072

De geconsolideerde begroting van regionale sociale dienst laat zien dat de gemeenten in 2013 hebben voorzien in een tekort van ruim €500.000. Dit wordt veroorzaakt door een tekort op het Buig-budget en het Participatiebudget. Op dit moment wordt dit tekort gedekt uit de algemene middelen.

De toenemende doelgroep en de beperkte stijging van het Participatiebudget zet een druk op de organisatie om met beperkte middelen de beste resultaten te bereiken. De mate waarin zij hierop invloed heeft is vergelijkbaar met de huidige situatie.

Wsw-Werkbedrijf

Kosten	€ (x 1000)	Inkomsten	€ (x 1000)
Loonkosten ambtelijk	1.107	Rijksbijdrage Wsw	9.814
Personeelskosten WSW	11.333	Omzet Wsw	8.007
Inhuur	914	Inkomsten Wsw	241
Automatisering	116	Gemeentelijke bijdrage Wsw	243
Huisvesting	421	Gemeentelijke bijdrage in exploitatietekort Wsw	398
Overhead	1.535		
Grondstoffen	3.177		
Overige kosten Wsw	100		
Totaal	18.703	Totaal	18.703

De geconsolideerde begroting van het Wsw-Werkbedrijf laat zien dat de gemeenten in 2013 hebben voorzien in een tekort van bijna €400.000. Dit wordt veroorzaakt door de hogere loonkosten voor Wsw-ers ten opzichte van de Rijksbijdrage. Dit tekort wordt op dit moment opgevangen uit algemene middelen vanuit de gemeente. Er wordt vanuit gegaan dat alle huidige budgetten blijven bestaan. Het gaat hier om de Wsw-component uit het participatiebudget en de aanvullende gemeentelijke bijdrage.

De invoering van de Participatiewet brengt budgettaire veranderingen met zich mee. Zo zal de Wsw-component in het Participatiebudget gaan dalen. Bij ongewijzigd beleid zal dit er toe leiden dat er op het terrein van de uitvoering van Wsw-oud in 2018 een extra tekort zal ontstaan van € 1,4 miljoen. In deze variant is de uitvoeringsorganisatie zelf verantwoordelijk om dit tekort op te pakken. Daar staat tegenover dat de eventuele inkomsten vanuit de omzet ook direct terugvloeien in de organisatie. De mate waarop de organisatie invloed heeft op het tekort is vergelijkbaar met de huidige situatie.

Toekomstig perspectief op de Wsw-infrastructuur

Wanneer gekozen wordt voor een regionale sociale dienst en een Wsw-werkbedrijf dan blijven er 3 scenario's over die Ability beschreven heeft. Alleen het brede leer -werkbedrijf valt in deze variant af. Op basis van de keuze hierin loopt het exploitatietekort in 2018 uiteen van €1,3 tot €1,7 miljoen en zullen er migratiekosten zijn tussen de 0 en 5,6 miljoen Euro.

Financiële risico's

De financiële risico's zijn voor de regionale sociale dienst in deze variant beperkt. Er hoeven vrijwel geen organisatorische veranderingen plaats te vinden in vergelijking met de huidige situatie de kans op frictiekosten is daarom laag. Daarnaast is het ondernemingsrisico belegd in een aparte organisatie, waardoor vermenging van budgetten beperkt blijft. De risico's in het Wsw-werkbedrijf zijn afhankelijk van de keuzes over de infrastructuur. Deze kunnen in bepaalde varianten hoog liggen.

Variant 3: Inkomen en Werk gescheiden

In deze variant worden de rechtmatigheids- als de doelmatigheidstaken in twee uitvoeringsorganisaties belegd. De risicobeheersing op het Buigbudget ligt bij de Inkomensorganisatie, de risicobeheersing op het Participatiebudget, waaronder de Wsw-component en de loonkosten Wsw, ligt bij de Werkorganisatie. Deze risico's werken echter wel op elkaar in doordat de budgetten met elkaar samenhangen. Dit vraagt om coördinatie op beleid en uitvoering.

De Werkorganisatie genereert inkomsten, enerzijds via het leveren van diensten en het maken van producten en anderzijds via het leveren van re-integratiediensten aan de doelgroepen vanuit de gemeenten. In de praktijk zal moeten blijken of dit genoeg is om een kostendekkende exploitatie te krijgen. Het rendement van haar activiteiten valt namelijk voor een groot deel in het inderdieneffect op het Buigbudget bij de Inkomensorganisatie.

De begroting voor de uitvoeringsorganisatie rond Inkomen is als volgt:

Kosten	€ (x 1000)	Inkomsten	€ (x 1000)
Uitkeringen	13.896	Rijksvergoedingen Bijstand	13.033
Personeelskosten ambtelijk	1.766		
Automatisering	112	Bijdrage gemeenten in kosten Sozawe	2.350
Huisvesting	168	Gemeentelijke bijdrage tekort Buig	863
Overhead	304		
Totaal	16.246	Totaal	16.246

De geconsolideerde begroting van de organisatie voor Inkomen zien dat de gemeenten in 2013 hebben voorzien in tekort bijna 900.000 euro. Dit wordt geheel veroorzaakt doordat het Buigbudget onvoldoende bleek om de uitkeringskosten uit te bekostigen.

De uitvoeringsorganisatie voor Inkomen heeft slechts een beperkte invloed op het terugdringen van eventuele tekorten. Zij kan dit alleen doen door een strenge instroompreventie en strikte handhaving. Voor de besparingen door uitstroom is zij afhankelijk van de uitvoeringsorganisatie voor werk. De uitvoeringsorganisatie voor werk kan daarnaast een beroep doen op het Buigbudget voor de inzet van loonkostensubsidies, dit heeft een direct effect op de financiële situatie van de uitvoeringsorganisatie voor inkomen.

De begroting voor de uitvoeringsorganisatie rond werk is als volgt:

Kosten	€ (x 1000)	Inkomsten	€ (x 1000)
Uitgaven participatie	2.411	Rijksbijdrage Wsw	9.814
		Rijksbijdrage Participatie	2.175
Loonkosten ambtelijk	2.254		
Loonkosten Wsw	11.333	Eigen inkomsten uit p-budget	560
Inhuur	914		
		Inkomsten Wsw	241
Automatisering	228	Omzet Wsw	8.007
huisvesting	525	Bijdrage gemeenten in kosten werkplein	1.415
overhead	1.587	Gemeentelijke bijdrage Wsw	243
		Gemeentelijke bijdrage in exploitatietekort Wsw	74
grondstoffen	3.177		
overige kosten Wsw	100		
Totaal	22.529	Totaal	22.529

De geconsolideerde begroting van de organisatie voor Werk laat zien dat de gemeenten in 2013 hebben voorzien in een tekort 74.000 euro. Dit tekort wordt veroorzaakt door een exploitatietekort op de Wsw.

De afnemende budgetten voor participatie en de toenemende doelgroep leggen een grote financiële druk op de organisatie. Het participatiebudget per klant neemt af en bij ongewijzigd beleid zal er op het terrein van de uitvoering van Wsw-oud in 2018 een extra tekort zal ontstaan van € 1,4 miljoen. In deze variant is de organisatie voor Werk verantwoordelijk om dit tekort op te pakken. Daar staat tegenover dat de eventuele inkomsten vanuit de omzet ook direct terugvloeien in de organisatie. Door de scheiding tussen werk en Inkomen zullen de besparingen die behaald worden door het beëindigen van uitkering niet ten goede komen aan deze organisatie. Dit geldt ook voor de inkomsten uit opgelegde sanctie. In vergelijking met de huidige situatie is de mate waarin de organisatie het tekort kan beïnvloeden iets kleiner.

Toekomstig perspectief op de Wsw-infrastructuur

Wanneer gekozen wordt voor een splitsing van Inkomen en Werk dan blijven alle scenario's over die Ability beschreven heeft. Op basis van de keuze hierin loopt het exploitatietekort in 2018 uiteen van €1,1 tot €1,7 miljoen en zullen er migratiekosten zijn tussen de 0 en 5,6 miljoen Euro.

Financiële risico's

De financiële risico's in dit scenario zijn groot. Dit hangt in de eerste plaats samen met de hoge frictiekosten die verwacht worden door de opsplitsing van inkomen en werktaken en de integratie van alle werktaken. Daarnaast

komt het ondernemingsrisico in de organisatie voor werk te liggen, dit kan een grote druk zetten op de begroting en daarmee op de geboden dienstverlening aan de verschillende doelgroepen.

7.3. Regie en sturing

De gemeenten hebben bij de overdracht van uitvoerende taken naar een uitvoeringsorganisatie de taak om regie te voeren op de uitvoeringsorganisaties en die aan te sturen aan de hand van geëxpliciteerde maatschappelijke en financiële doelstellingen en resultaten.

Voor de uitvoeringstructuur Werk en Inkomen wordt onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde “wat-vraag” die bij de gemeenten belegd wordt en de zogenaamde “hoe-vraag” die bij de uitvoeringsorganisatie belegd wordt. Gemeenten sturen de uitvoeringsorganisatie aan op basis van beleidsregie (de ‘wat’-vraag). Ze sturen aan op de uitkomsten van het beleid (maatschappelijke en financiële doelen) en niet op de wijze van uitvoering. In een prestatiecontract wordt jaarlijks vastgelegd welke resultaten er op de verschillende resultaatgebieden (werk, leer-werk en participatie) geleverd moeten worden. Het prestatiecontract is hiermee een belangrijk instrument voor de gemeenten om haar regierol invulling te geven. Het uitvoeringsbeleid wordt binnen de uitvoeringsorganisatie gemaakt. Dit betekent dat de uitvoeringsorganisatie bepaalt hoe de dienstverlening aan klanten wordt ingericht.

De keus voor de scheiding tussen de opdrachtgevende rol en de opdrachtnemende rol brengt met zich mee dat er aan beide kanten expertise aanwezig moet zijn. De opdrachtgever dient haalbare doelen te kunnen formuleren en te kunnen beoordelen of de behaalde resultaten voldoen. De opdrachtnemer dient expertise te hebben voor de uitvoering. Ook bij het opstellen van het contract is aan beide zijden expertise nodig. In dit proces dient er een dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te zijn. Deze dialoog is bedoeld om vanuit de verschillende verantwoordelijkheden afstemming te krijgen over reële doelen, de prestaties en de gevolgen hiervan.

Het werken met een prestatiecontract voor de uitvoeringsorganisatie maakt dat de gemeenten in de opdrachtformulering een eenduidige en samenhangende opdracht dienen te formuleren. Dit vraagt een uniform beleid tussen de gemeenten, zoals al vastgesteld in Werk aan de Winkel dat in 2012 unaniem door de gemeenteraden is vastgesteld. Binnen de algemene opdracht blijft het mogelijk om lokale keuzes te maken. In het geval van lokale keuzes dient hier afzonderlijk op gestuurd te worden. Deze keuzes kunnen daarnaast extra inspanningen van de uitvoeringsorganisatie vragen. Dit kan extra kosten met zich mee brengen die voor rekening komen voor de gemeente komen die eigen lokale keuzes heeft. Deze mogelijk extra kosten gelden ook voor de uitvoering van de aanvullende lokale opdracht.

Bestuurlijke keuze

Een gezamenlijke opdracht aan de uitvoeringsorganisatie vraagt een zo uniform mogelijk strategisch beleid (“wat”). Dit vergt dat het beleid de komende jaren zoveel mogelijk naar elkaar toe groeit.

Afwijkingen zijn mogelijk maar hier staan mogelijk extra kosten tegenover voor de uitvoering, de sturing en verantwoording.

Juridische entiteit

De samenwerking in de huidige uitvoeringsstructuur op het terrein van werk en inkomen is op verschillende manieren vormgegeven:

- een samenwerkingsovereenkomst tussen Winsum en de Marne (een lichte Gemeenschappelijke Regeling met de gemeente Winsum als Centrumgemeente), waarbij Bedum is aangehaakt (SOZawe BWM);
- een convenant tussen 4 gemeenten (Werkplein);
- een gemeenschappelijke regeling van de vier gemeenten (Ability);
- SoZa Eemsmond als gemeentelijke afdeling.

Wanneer we kijken naar de juridische structuur van de samenwerking tussen de gemeenten, dan zijn er op hoofdlijnen twee varianten zichtbaar:

1. *De samenwerkingsovereenkomst*

Deze heeft als voordeel dat de uitvoering dichtbij de gemeente is georganiseerd. Voor gemeenten is dit een belangrijk punt, omdat men, in het licht van de maatschappelijke en financiële verantwoordelijkheid als gemeente, graag grip en controle op de uitvoering wil houden.

Belangrijk nadeel van de samenwerkingsovereenkomst is dat het geen rechtspersoon is en daarom niet kan deelnemen aan het rechtsverkeer (geen contractuele verplichtingen aan kan gaan). Daarom zullen dienstverbanden en contracten bij een samenwerkingsverband moeten worden ondergebracht bij één of meerdere samenwerkingspartners of een nieuw op te richten rechtspersoon (bijvoorbeeld een GR, stichting of vennootschap). Het feit dat een samenwerkingsovereenkomst geen rechtspersoon is leidt ertoe dat de uitvoeringsorganisatie voor veel bedrijfsvoeringsaspecten terug moet naar alle deelnemende gemeenten, wat leidt tot vertraging in haar handelen en extra kosten. De organisatie kan bijvoorbeeld niet zelfstandig offreren, contracteren of factureren.

2. *De gemeenschappelijke regeling (GR)*

Belangrijk voordeel van de GR is dat het een rechtspersoon is en mensen in dienst kan nemen of contractuele verplichtingen kan aangaan. Dit geeft de uitvoeringsorganisatie ruimte om in contacten met het bedrijfsleven snel te kunnen opereren. Ook is de scheiding tussen uitvoering en sturing (bestuur) duidelijker binnen een GR. De “wat”-vraag zit bij de gemeente (regie) en de “hoe”-vraag bij de GR (uitvoering).

Het nadeel van een gemeenschappelijke regeling is de afstand die ervaren wordt tussen de GR en de gemeenten. Gemeenten hebben vaak het idee dat men geen invloed op het beleid en de prestaties van de uitvoeringsorganisatie kan uitoefenen. Dit geldt zeker in het geval dat de GR een volledig mandaat voor de uitvoering van taken heeft gekregen. Een ander nadeel is dat portefeuillehouders vaak in een dubbelrol zitten (ze zijn enerzijds wethouder in een gemeente en anderzijds eigenaar van een bedrijf) en de beperkte invloed van de gemeenteraad.

Na een gemeentelijke herindeling zullen de uitvoeringsorganisaties gaan indalen in de nieuw gevormde gemeente en houden de huidige of nieuwe regelingen op te bestaan.

Grip op de uitvoeringsorganisatie(s)

In elk van de hierboven uitgewerkte varianten zal de inrichting van de juridische structuur van de samenwerking opnieuw tegen het licht te houden en de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie scherper vorm te geven. Gemeenten hebben daarbij verschillende mogelijkheden om hun grip op de realisatie van de uitvoering te versterken:

- *Rolverdeling*

Als het gaat om de rolverdeling stellen de gemeenten als opdrachtgever concrete maatschappelijke, financiële en organisatorische doelen op en formuleren zij kaders waarbinnen dit dient te gebeuren.. Het is daarnaast mogelijk om de raad actief te betrekken bij het (vast)stellen van de inhoudelijke kaders en de doelen voor de uitvoeringsorganisatie(s) en bij de beoordeling hiervan achteraf. De gemeenteraden worden bijvoorbeeld nu wat betreft de uitvoering van de Wsw vooral betrokken op hun budgetrecht. Dit wordt dan breder getrokken, bijvoorbeeld door de vaststelling van een kadernota.

Bij de uitvoering van taken in een gemeenschappelijke regeling kan er voor gekozen worden om de bestuurlijke vertegenwoordiging uit het gehele college te laten bestaan. Hiermee wordt de dubbelrol van afzonderlijke wethouders verkleind en wordt tevens het bestuur van de uitvoeringsorganisatie(s) gedualiseerd. In het geval van een Gemeenschappelijke Regeling bestaat het AB dan uit het voltallige college; uit hun midden wordt een DB gekozen.

Op dit moment heeft Ability een volledig mandaat over de uitvoering van de Wsw. Bij de uitvoering van de Wwb is de mandatering aan SOZawe BMW beperkter. Gemeenten zullen bij de taken in het kader van de Participatiewet opnieuw moeten overwegen welke mandaten ze de uitvoeringsorganisatie(s) wil geven.

- *Proces*

Een scherpere scheiding tussen het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap vraagt ook andere 'spelregels' als het gaat om de wisselwerking tussen beide rollen. Een mogelijke uitwerking van dit proces zou er als volgt uit kunnen zien:

Processtap	Mogelijke uitwerking
Kaders	De colleges formuleren jaarlijks per dienstverleningsspoor de maatschappelijke, financiële en organisatorische doelstellingen en de kaders waarbinnen de uitvoering dient plaats te vinden. Deze worden met de uitvoeringsorganisatie besproken. De maatschappelijke doelstellingen hebben betrekking op de sociale resultaten die men per spoor wil bereiken (werk, scholing of participatie). De financiële doelstellingen gaan over het uitgangspunt van budgetneutraliteit: binnen welke budgetten moet de uitvoering worden gerealiseerd? De organisatorische doelstellingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de kwaliteit van de dienstverlening (bereikbaarheid en toegankelijkheid) en integrale dienstverlening. De gemeenteraden worden bij het vaststellen van de kaders betrokken, door het vaststellen van een kadernota.

Processtap	Mogelijke uitwerking
Uitvoeringsplan	<p>De uitvoeringsorganisatie komt op basis van de door de opdrachtgevende gemeenten geformuleerde kaders met een uitvoeringsplan, waarin ze uitwerkt op welke wijze men de doelstellingen wil gaan realiseren. Via ambtelijk overleg wordt het uitvoeringsplan afgestemd met de gemeenten (beleidsmedewerkers en gemeentesecretarissen). Deze dialoog gaat over de doelen, haalbaarheid en wenselijkheid van de voorgestelde uitvoering.</p> <p>Het uitvoeringsplan wordt afgestemd met het bestuur van de uitvoeringsorganisaties en vervolgens ter accordering aan het bestuur voorgelegd.</p>
Contract	De kaders en het uitvoeringsplan worden opgenomen in een dienstverleningsovereenkomst (contract) tussen de gemeenten en de uitvoeringsorganisatie(s). Op basis hiervan worden prestatie-indicatoren benoemd en wordt de informatievoorziening ingericht, waarbij de prestaties per spoor en de kwaliteitseisen het uitgangspunt vormen.
Informatievoorziening	Kwartaalgewijs worden de resultaten (doelrealisatie) aan gemeentesecretarissen, college en raad teruggekoppeld op basis van het dienstverleningsconcept. Alle prestatie-indicatoren komen hierin terug met een prognose voor de rest van het jaar en een toelichting op de (tussentijdse) resultaten. Indien de prognoses afwijken van de doelen worden verbetermaatregelen opgenomen. Een aansluiting bij de gemeentelijke P&C-cyclus is hierbij gewenst.
Overleg en afstemming	<p>De informatievoorziening biedt een basis voor ambtelijk vooroverleg met de uitvoeringsorganisatie(s). Ook vindt aan de hand van de aangeboden informatie een ambtelijk vooroverleg plaats met bestuurders ter voorbereiding op bestuursvergaderingen. Hierbij kunnen ook de voorgestelde verbetermaatregelen worden meegenomen.</p> <p>Vanuit de kennis en verantwoordelijkheid van de gemeentesecretarissen wordt kwartaaloverleg gevoerd met het management van de uitvoeringsorganisatie(s)</p>
Verantwoording en evaluatie	Jaarlijks worden de resultaten op de gestelde doelen teruggekoppeld en vindt er een evaluatie plaats op inhoud en proces. De raad en het college gebruiken dit als input voor een nieuwe beleidscyclus.

De herinrichting van de rolverdeling en het samenwerkingsproces biedt mogelijkheden om de grip van gemeenten op de uitvoeringsorganisaties te versterken. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat wanneer de gemeenten meer invloed nemen in de uitvoeringsorganisatie(s), zij indirect ook een grotere invloed krijgen op de resultaten die door de uitvoeringsorganisatie(s) worden behaald. De scheiding tussen de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol dient daarom goed beschreven te zijn.

7.3.1 Varianten

Variant 1: een uitvoeringsorganisatie

In de eerste variant (één uitvoeringsstructuur) zijn de taken van SOZAWE, het Werkplein en Ability ondergebracht in één organisatie. Deze organisatie houdt zich bezig met taken op het gebied van inkomen, werk en maatschappelijke participatie. Alle rechtmatigheids- en doelmatigheidstaken worden ondergebracht in één uitvoeringsorganisatie. De bestuurlijke drukte blijft beperkt, omdat er één bestuur wordt gevormd.

Binnen één organisatie liggen kansen om synergievoordelen te halen, bijvoorbeeld door WWB-ers in te zetten binnen de WSW-infrastructuur of door WSW-ers in te zetten voor reguliere taken van de uitvoeringsorganisatie of voor gemeentelijke taken rond bijvoorbeeld de WMO.

De BMWG-gemeenten zullen in deze variant een keuze moeten maken over de juridische structuur waarin men deze uitvoeringsorganisatie wil gieten. Het meest voor de hand ligt het om de uitvoeringsorganisatie onder te brengen in de bestaande samenwerkingsovereenkomst of de GR.

Indien de BMWG-gemeenten kiezen voor een samenwerkingsovereenkomst en daarmee voor het opheffen van de GR, dan zullen ze een antwoord moeten vinden op het nadeel van de samenwerkingsovereenkomst, namelijk het feit dat een overeenkomst geen rechtspersoon is en daarom geen dienstverbanden of contracten met opdrachtgevers of leveranciers kan aangaan. Dit nadeel kan worden ondervangen door een centrumgemeente aan te wijzen die namens de samenwerkende gemeenten verplichtingen aangaat of door een nieuwe rechtspersoon in het leven te roepen. In beide gevallen neemt de rechtspersoon namens de samenwerkende gemeenten de dienstverbanden, contracten en eigendommen van de huidige GR Ability over.

De andere optie is om te kiezen voor de GR Ability als juridische entiteit. In dat geval zullen de huidige samenwerkingsovereenkomsten vervallen. Bij de keuze voor het onderbrengen van de taken bij de GR zal een antwoord moeten worden gevonden op de vraag hoe gemeenten meer grip op de uitvoering kunnen krijgen, vanuit een versterkt opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden:

- samenstelling van het AB en DB: door de colleges zitting te laten nemen in het AB (in elk geval de portefeuillehouders financiën en Participatiewet) kan meer sturingsinvloed worden gecreëerd. De collegeleden worden (conform de huidige statuten) door de raad aangewezen;
- de raden kunnen kaders stellen voor de beleidsvorming en de daarvan afgeleide uitvoering. Deze kaders die opgesteld worden door de gemeenten werken dan als een opdracht richting het bestuur van de GR. Hiermee krijgen de raden meer inhoudelijke sturingsmogelijkheden, naast het budgetrecht waar ze nu voornamelijk op worden gehoord;
- er zal een prestatiecontract met de uitvoeringsorganisatie moeten worden gesloten, gekoppeld aan de door de raad gestelde kaders en de daarbij behorende maatschappelijke en financiële doelen. Dit contract moet meetbare afspraken bevatten en hierover zal periodiek informatie moeten verschaft en verantwoording over moeten worden afgelegd;
- de organisatie zal moeten worden ingericht op de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. In dit verband zal gezocht moeten worden naar een passend directie- en managementstatuut (inclusief het systeem van mandaten en volmachten);
- de informatie- en verantwoordingsstromen vanuit de uitvoeringsorganisatie naar het DB, AB, college en de raden zal ingericht moeten worden op de nieuwe situatie.

Variant 2: een regionale sociale dienst en een Wsw-werkbedrijf

In deze variant zijn de taken van SOZawe BMW, Soza Eemsmond en het Werkplein geïntegreerd. Deze organisatie houdt zich bezig met taken op het gebied van inkomen, werk en maatschappelijke participatie voor de doelgroep die aanspraak maakt op een bijstandsuitkering en de zogenaamde niet-uitkeringsgerechtigden. De Wsw taken zijn ondergebracht bij Ability.

In deze variant zullen de huidige samenwerkingsrelaties op het terrein van de bijstand in één juridische structuur moeten worden ondergebracht. De GR Ability kan blijven bestaan in haar huidige rechtsvorm. Wel zullen beide juridische entiteiten opnieuw moeten worden ingericht naar de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, waarbij de ervaren nadelen van de verschillende samenwerkingsvormen worden ondervangen.

De gemeenten dienen twee verschillende organisaties aan te sturen, waarbij er een bestuur van Ability is (GR) en een portefeuillehoudersoverleg voor de organisatie voor Werk en Inkomen (Samenwerkingsovereenkomst). Dit vraagt een goede afstemming tussen de verschillende vertegenwoordigingen, zeker omdat de financiering van beide organisaties vanuit één budget plaatsvindt. Het Participatiebudget zal verdeeld moeten worden over de beide organisaties. De bestuurlijke drukte is gelijk aan de huidige situatie.

Variant 3: Inkomen en Werk gescheiden.

In deze variant zijn er twee uitvoeringsorganisaties: de Inkomensorganisatie en de Werkorganisatie. Er zijn dan twee besturen. De bestuurlijke drukte is vergelijkbaar met de huidige situatie. Voor SOZawe BMW, Soza Eemsmond en het Werkplein betekent deze variant een beperking van de taken tot inkomensvragen.

In deze variant blijven er twee juridische entiteiten. De GR Ability kan blijven bestaan in haar huidige rechtsvorm. Voor het huidige Ability betekent dit een uitbreiding van de taken met de re-integratietaken die op dit moment nog bij het Werkplein liggen. Het bedrijf groeit door naar een werkgeverbedrijf voor een brede doelgroep. Daarnaast zal de werkgeversbenadering volledig bij de Werkorganisatie komen te liggen. Deze veranderde taak past binnen de huidige statuten van de GR Ability, waar de doelgroep breed omschreven is:

“Het samenwerkingsverband heeft tot doel, het bevorderen of uitvoeren van activiteiten welke gericht zijn op het creëren, bevorderen of in stand houden van werkgelegenheid ten behoeve van natuurlijke personen die een afstand hebben tot de reguliere arbeidsmarkt.”

De inkomensvragen kunnen in deze variant onder de bestaande samenwerkingsovereenkomst rond de uitvoering van de bijstand worden gebracht.

Beide juridische entiteiten zullen opnieuw moeten worden ingericht naar de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, waarbij de ervaren nadelen van de verschillende samenwerkingsvormen worden ondervangen. Er zal een vorm van bestuurlijke coördinatie moeten plaatsvinden om een evenwicht te vinden tussen de belangen van de verschillende uitvoeringsorganisaties. Zo is de inkomensorganisatie voor haar financiële resultaat sterk afhankelijk van de mate waarin de Werkorganisatie mensen weet uit te plaatsen in een betaalde baan (al dan niet met ondersteuning). Omgekeerd is de Werkorganisatie afhankelijk van de mate waarin de Inkomensorganisatie bijvoorbeeld haar sanctie-instrumentarium in stelling brengt op het moment dat bijstandsgerechtigden hun verplichtingen niet nakomen. De Participatiewet brengt verder met zich mee dat loonkostensubsidies die door de Werkorganisatie kunnen worden ingezet ten laste komen van het Buigbudget (dat onder de Inkomensorganisatie valt).

7.4. Personeel

Voor de personele invulling van de uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat er geen gedwongen ontslagen vallen. Iedereen die nu in dienst is gaat mee naar de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats zal de doelgroep de komende jaren gaan toenemen. Alle mensen die nu betrokken zijn bij Werk en Inkomen zijn daarom hard nodig om goede resultaten te kunnen bereiken.

Een ander uitgangspunt is dat de nieuwe uitvoeringsstructuur op competenties wordt ingericht. Hierdoor kan er frictie ontstaan tussen de aanwezige en gewenste competenties. Hoe hier mee omgegaan wordt zal in een inrichtingsplan voor de nieuwe uitvoeringsstructuur beschreven worden, waarbij een transformatieperiode wordt voorzien.

De scheiding tussen de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol heeft als gevolg dat er aan de zijde van de gemeenten beleidscapaciteit op het terrein van Werk en Inkomen georganiseerd wordt. Deze expertise biedt tegenwicht aan de uitvoeringsorganisatie, zoekt de dialoog en wordt verantwoordelijk voor het opstellen van de opdracht aan de uitvoeringsorganisatie(s), de controle en de vertaling van de verantwoording. De benodigde capaciteit kan aan de huidige organisatie onttrokken worden, maar er kan ook gekozen worden om deze nieuw aan te stellen of te beleggen bij de huidige beleidsmedewerkers bij de gemeenten. Om versnippering van expertise te voorkomen is het wenselijk dat deze rol bij één van de vier gemeenten wordt belegd.

Bestuurlijke keuze

De scheiding van de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol vergt beleidscapaciteit aan de gemeentelijke zijde. Deze capaciteit kan onttrokken worden aan de huidige organisaties, maar ook nieuw worden aangesteld. Deze beleidsfunctie wordt door de gemeenten gezamenlijk ingericht en gefinancierd.

Rol als werkgever voor andere doelgroepen

Gemeenten hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid om de eigen doelgroep op te nemen in de eigen organisaties. Er kan in dit kader gekozen worden om waar mogelijk Wsw-ers in te zetten of bijstandsgerechtigden met of zonder een loonkostensubsidie een baan aan te bieden. Hierbij kan gedacht worden aan ondersteunende functies. Mogelijk biedt ook de invulling van de garantiebanen hierbij mogelijkheden. Gemeenten bieden hiermee ook het goede voorbeeld aan werkgevers.

Omdat gemeenten deels verantwoordelijk zijn voor de loon- en/of uitkeringskosten kan er op deze manier bespaard worden op de uitvoeringskosten en uitkeringslasten.

Bestuurlijke keuze

Om het goede voorbeeld te geven en te voldoen aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen gemeenten er voor kiezen om de eigen doelgroep in de eigen organisatie of haar uitvoeringsorganisaties op te nemen. Hiermee kan deels ook worden bespaard op de kosten voor de uitvoering. Dit omdat de gemeente voor een deel van deze doelgroep al verantwoordelijk is voor de loon- en/of uitkeringskosten.

Tot slot biedt de flexibele schil mogelijkheden voor besparingen. Het aantal bijstandsgerechtigden zal toenemen, maar daar staat een daling van het aantal Wsw-ers tegenover. Wanneer de economie op termijn weer aantrekt

zal het aantal bijstandsgerechtigden dalen. Dit wordt echter niet verwacht voor 2018. Een eventuele besparing op de flexibele schil kan daardoor pas op langere termijn worden geëffectueerd.

7.4.1 Drie varianten

Variant 1: één uitvoeringorganisatie

Het personeel van SOZawe BMW, Soza Eemsmond, het Werkplein en Ability gaat over naar één nieuwe organisatie. Door op competenties te organiseren is de verwachting dat het inderdieneffect maximaal is en dat voor de overige taken meer efficiency kan worden bereikt. Dit kan leiden tot verschuivingen op competenties binnen de organisatie.

In 2013 werkten in totaal 71,42 fte binnen de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties. Dit is inclusief de inhuur van consultants die op inkomens- en werktaken zitten. Daarnaast zijn er binnen het huidige Ability 13,4 fte aan staf en ondersteunende functies ingevuld door Wsw-ers en 3,8 fte aan werk gerelateerde functies. Samengevoegd in één uitvoeringsorganisatie ziet het personele plaatje er als volgt uit:

Funciegroep	Fte
Directie/control	3,0
Uitvoeringsbeleid	2,83
Staf	17,89
Afdeling Inkomen	17,17
Afdeling Werk	20,46
Maatschappelijke activering	1,77
Totaal	63,12
Tijdelijk in fte	8,3
Totaal incl. tijdelijk	71,42

De personele consequenties van dit model zijn op hoofdlijnen als volgt:

Item	Consequenties
Werkgelegenheid	Op korte termijn zal het aantal arbeidsplaatsen gelijk blijven. Op de langere termijn ligt een krimp in het aantal arbeidsplaatsen voor de hand omdat er mogelijkheden liggen om vooral in de overheadtaken efficiencywinst te boeken. Daarnaast zal er overlap in een aantal plekken kunnen ontstaan. Bij dit model ligt het voor de hand dat een aantal overheadfuncties wordt gecentraliseerd. Voor de WSW-werknemers geldt dat zij zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers worden uitgeplaatst.
Arbeidsinhoud	Op hoofdlijnen blijft de inhoud van functies gelijk. Wel wijzigt door de omvang van de organisatie de zwaarte van de functies. Ook wordt meer gespecialiseerd binnen de dienstverleningsclusters.

Item	Consequenties
Arbeidsvoorwaarden	De rechtspositie van de medewerkers verandert niet en dat geldt ook voor de CAO. Er is sprake van detachering door de huidige organisaties. Anders gezegd de arbeidsvoorwaarden worden niet noemenswaardig geharmoniseerd. Dit betekent dat binnen dit model met verschillende arbeidsvoorwaarden (WSW en CAR UWO) wordt gewerkt.
Arbeidsverhoudingen	De arbeidsverhoudingen zijn afhankelijk van de keuze in juridische vormgeving. Wanneer er een GR gevormd wordt zal er gelet op de omvang van de organisatie (> 35 werknemers) een Ondernemingsraad worden geïnstalleerd, waarin de huidige ondernemingsraden (geheel of deels) in opgaan. Bij keuze voor een samenwerkingsovereenkomst is de inrichting van de organisatie bepalend zoals de wijze waarop detachering plaatsvindt.

Variant 2: een regionale sociale dienst en een Wsw-werkorganisatie

Het personeel van SOZawe BMW, Soza Eemsmond en het Werkplein gaan samen in één organisatie. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat de medewerkers die nu nog werken binnen de afdeling SoZa van de gemeente Eemsmond van werkplek zullen veranderen. Ability blijft in zijn huidige vorm bestaan.

Hieronder wordt per organisatie de personeelsomvang in beeld gebracht.

Regionale sociale dienst

Uitgaande van de huidige formatie werkten er in 2013 in totaal 47,73 fte binnen de regionale sociale dienst. Dit is inclusief de inhuur van consultants die op inkomens- en werktaken zitten. De samenvoeging van de afdelingen zal niet leiden tot een grote overlap aan functies. Met de overgang gaan immers ook de klanten mee. Wel kan er bespaard worden op de overheadskosten aan de kant van de gemeente Eemsmond. Hier wordt nu nog € 252.000 aan overhead toegekend aan de afdeling SoZa. Deze kosten zouden door samenvoeging en de daarmee gepaard gaande overlap in ondersteunende functies omlaag kunnen. Dit is wel afhankelijk van de wijze waarop de organisatie wordt ingericht en de huisvesting.

Functiegroep	Fte
Directie	1
Beleid	2,83
Staf	8,69
Afdeling Inkomen	17,17
Afdeling Werk	7,97
Maatschappelijke activering	1,77
Totaal	39,43
Tijdelijk in fte	8,3
totaal incl. Inhuur	47,73

Er zijn in eerste aanleg geen personele consequenties. Het gaat hier om een voortzetting van de huidige situatie waarbij Soza Eemsmond is aangesloten. Het personeel zal gedetacheerd worden.

Wsw-werkbedrijf

Uitgaande van de huidige formatie werkten er in 2013 in totaal 23,69 fte binnen het Wsw-werkbedrijf. Daarnaast zijn er binnen de huidige organisatie 13,4 fte aan staf- en ondersteunende functies ingevuld door Wsw-ers en 3,8 fte aan werk gerelateerde functies.

In dit scenario zal er feitelijk niets veranderen voor de organisatie voor Wsw-oud, er is op korte termijn dan ook geen besparingspotentieel.

Omdat de toekomstige doelgroep voor deze organisatie zal afnemen ligt het voor de hand dat er ook in personele zin een afname zal plaatsvinden. De omvang hiervan is nu echter niet te bepalen. Dit is ook afhankelijk van de bestuurlijke keuze hoe met het Wsw-werkbedrijf en de infrastructuur zal worden omgegaan.

Funcatiegroep	Fte
Directie	2
Beleid	0
Staf	9,2
Afdeling Werk	12,49
Totaal	23,69

Op termijn zullen als gevolg van de krimpende doelgroep zich mogelijk (afhankelijk van strategische keuzes door gemeenten over het toekomstperspectief op de Wsw-infrastructuur) personele consequenties voordoen. Van de scenario's die Ability geschetst heeft past het scenario van een breed leerwerkbedrijf niet in deze optie. De overige scenario's gaan uit van een krimp van het personeel.

Deze variant kent een aantal aspecten waarop afstemming noodzakelijk is tussen de beide uitvoeringsorganisaties. De belangrijkste is de afstemming rondom de werkgeversbenadering. De regionale sociale dienst richt zich vanuit de werkgeversbenadering op de zogenaamde "mensmarkt". Dit houdt in dat zij banden onderhoudt met werkgevers met als primair doel om mensen zo regulier mogelijk en tegen een zo hoog mogelijke loonwaarde uit te plaatsen. Het Wsw-werkbedrijf richt zich naast de "mensmarkt" ook op de zogenaamde "maakmarkt", wat inhoudt dat men werk binnenhaalt voor beschut werken en mogelijke leerwerkplekken. De overlap tussen de beide organisaties op de "mensmarkt" vereist afstemming tussen beide organisaties. Daarnaast vergt dit kennis bij iedereen over de mogelijkheden van de doelgroep en de gehanteerde instrumenten. Dit vormt een extra inspanning voor de organisaties waar extra personele inzet voor noodzakelijk kan zijn.

De personele consequenties van dit model zijn op hoofdlijnen als volgt:

Item	Consequenties
------	---------------

Item	Consequenties
Werkgelegenheid	<p>Op termijn ligt een krimp in het aantal arbeidsplaatsen voor de hand omdat er mogelijkheden liggen om vooral in de overheadtaken efficiencywinst te boeken. Daarnaast zal er overlap in een aantal plekken kunnen ontstaan.</p> <p>Ook zal er tijd (en dus capaciteit) nodig zijn om de afstemming op het terrein van de werkgeversbenadering vorm te geven.</p> <p>Het Sw-bedrijf zal op termijn krimpen, zoals in de scenario's van Ability is beschreven. Dit houdt in dat het aantal ambtelijke medewerkers zal afnemen. Voor de WSW-werknemers geldt dat zij zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers worden uitgeplaatst. Voor de groep waarvoor dit niet mogelijk is houdt dit mogelijk in dat zij ander werk krijgen.</p>
Arbeidsinhoud	Op hoofdlijnen blijft de inhoud van functies gelijk.
Arbeidsvoorwaarden	De rechtspositie van de medewerkers verandert niet en dat geldt ook voor de CAO. Anders gezegd de arbeidsvoorwaarden worden niet noemenswaardig geharmoniseerd. Dit betekent dat binnen dit model met verschillende arbeidsvoorwaarden (WSW en CAR UWO) wordt gewerkt. Voor de ambtelijke medewerkers van het Sw-bedrijf zal een sociaal plan moeten worden opgesteld
Arbeidsverhoudingen	De huidige GR Ability kent een Ondernemingsraad. Hierin komt geen verandering.

Variant 3: Inkomen en Werk gescheiden.

De personele consequenties zijn in dit model beperkt. Medewerkers van SOZawe die betrokken zijn op de doeltreffendheidstaken zullen worden overgeplaatst naar de Werkorganisatie. De medewerkers die betrokken zijn op de uitkeringstaken blijven bij Inkomensorganisatie. Bij de beslissing om mensen al dan niet over te plaatsen wordt gekeken naar hun competenties: het toeleiden naar werk is nu eenmaal een andere discipline dan het rechtmatig vertrekken van een uitkering. Door op competenties te organiseren is de verwachting dat het invenienseffect maximaal is en dat voor de overige taken meer efficiency kan worden bereikt.

Bij dit model wordt al het personeel in twee uitvoeringsorganisaties ondergebracht. Uitgaande van de huidige formatie werken in totaal 21,5 fte bij de Inkomensorganisatie, Daarnaast is er 3,2 fte ingevuld met flexibel personeel in de vorm van inkomensconsulenten. De Werkorganisatie telt 41,61 fte, daarnaast zijn er 5,1 fte ingevuld met flexibel personeel. Vanuit de Wsw is 13,4 fte aan staf- en ondersteunende functies ingevuld door Wsw-ers en 3,8 fte aan werk gerelateerde functies.

Functiegroep	Inkomen	Werk
Directie	0,5	2,5
Beleid	1,4	1,4
Staf	4,3	13,5
Afdeling Inkomens	17,2	
Afdeling Werk		20,5
Maatschappelijke activering		1,8
Totaal	22,9	39,7
Tijdelijk in fte	3,2	5,1
Totaal	26,1	44,79

Omdat de taken op het terrein van Werk en Inkomen gescheiden worden is er afstemming noodzakelijk tussen beide organisaties. Dit gaat om afstemming op managementniveau over de budgetten die elkaar beïnvloeden, maar ook om afstemming op klantniveau over bijvoorbeeld handhaving en de inzet van loonkostensubsidie. Deze afstemming gaat gepaard met extra taken die op het personeel afkomen, er zal daarom in extra personele ruimte geïnvesteerd moeten worden.

De personele consequenties zijn op hoofdlijnen als volgt:

Item	Consequenties
Werkgelegenheid	Op korte termijn zal het aantal arbeidsplaatsen gelijk blijven. Bestaande arbeidsplaatsen worden over beide organisaties verdeeld op basis van competenties. Op termijn ligt een krimp in het aantal arbeidsplaatsen voor de hand omdat er mogelijkheden liggen om vooral in de overheadtaken efficiencywinst te boeken binnen de werkorganisatie. Daarnaast zal er overlap in een aantal plekken kunnen ontstaan. Ook zal er uitbreiding nodig zijn omdat er veel afstemming tussen de organisaties moet plaatsvinden. Voor de WSW-werknemers geldt dat zij zo regulier mogelijk worden geplaatst.
Arbeidsinhoud	Op hoofdlijnen blijft de inhoud van functies gelijk. Er wordt binnen de beide uitvoeringsorganisaties meer gespecialiseerd. Wel kunnen functies opgesplitst worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de combinatie van inkomen en participatie die straks over twee organisaties worden verdeeld. Bij de gemeente Eemsmond is deze functie nu deels gecombineerd.
Arbeidsvoorwaarden	De rechtspositie van de medewerkers verandert niet en dat geldt ook voor de CAO. Anders gezegd de arbeidsvoorwaarden worden niet of nauwelijks geharmoniseerd. Dit betekent dat binnen dit model met verschillende arbeidsvoorwaarden (WSW en CAR UWO) wordt gewerkt.
Arbeidsverhoudingen	Gelet op de omvang van de organisatie zal er in het geval van een GR de werkorganisatie een Ondernemingsraad worden behouden. De omvang van de inkomensorganisatie verplicht een dergelijke medezeggenschap niet. Bij een dienstverleningsovereenkomst is het afhankelijk van de gekozen inrichting van de organisatie, de wijze waarop personeel gedetacheerd wordt en de rechtspositie.

7.5. Huisvesting

Wanneer ervoor wordt gekozen om de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden gaan in te vullen dan ontstaat de situatie waarin de uitvoeringsorganisatie de ruimte krijgen “hoe” de dienstverlening wordt ingevuld. De gemeenten kunnen in de dienstverleningsovereenkomst en het prestatiecontract wel keuzes maken die van invloed zijn op de huisvesting.

Rond huisvesting speelt nog een groot aantal keuzes. Afhankelijk van de keuze voor een uitvoeringsstructuur kan er door de betreffende uitvoeringsorganisatie in meer of mindere mate bespaard worden op de huisvestingskosten. Het huisvestingsvraagstuk hangt echter niet alleen aan de structuur vast. Ook de vraag in hoeverre men bestuurlijk hecht aan een lokaal aanbod of aan centralisatie is hierbij van belang. Verder speelt hier de keuze of men de staffuncties in een zogenaamd Shared Service Center wil onderbrengen. Bij deze beschrijving worden eventuele investeringen die noodzakelijk zijn in de huisvesting buiten beschouwing gelaten.

Mogelijkheden om op termijn te besparen op huisvestingskosten zijn onder meer:

- Centrale huisvesting voor alle taken;
- Integratie bij lokale loketten binnen de gemeentehuizen;
- Digitale dienstverlening op alle taken;
- Huisbezoeken in het geval van inkomenstaken.

Er kunnen op termijn in meer of mindere mate besparingen behaald worden op het terrein van huisvesting. In principe zou men op termijn toe kunnen werken tot het centraliseren van de dienstverlening in zo weinig mogelijk gebouwen. Kosten voor de andere gebouwen komen hiermee te vervallen. Beide organisaties houden zich bezig met vergelijkbare doelgroepen en vergelijkbare activiteiten. Door dit op één plek te organiseren kan de organisatie efficiënter opereren. Ook principes van Het Nieuwe Werken kunnen besparingen in de huisvesting opleveren. Voorwaarde daarbij zijn uitstekende ICT-voorzieningen.

Er kan echter ook worden gekozen voor twee uitvoeringslocaties. Eén van waaruit de directe dienstverlening aan klanten wordt geboden, zoals de intake, begeleiding bij het zoeken naar werk en diagnose. En een locatie waar werk aangeboden wordt, zoals werkplekken voor de Wsw en mogelijke leerwerkplekken voor bijstandsgerechtigden. De besparing van deze keuze is kleiner doordat er minimaal twee locaties noodzakelijk zijn.

Tot slot zou de inkomensdienstverlening aan de klanten decentraal ingericht kunnen worden, bijvoorbeeld door loketten in elke afzonderlijke gemeente in te richten of aan te sluiten bij de huisbezoeken zoals deze vanuit de Wmo worden ingezet. Dit vergt wel dat er ruimte is binnen de gemeentehuizen. Daarnaast zal er een backoffice georganiseerd dienen te worden. Deze optie leidt tot de minste besparing en mogelijk tot extra investeringen in werkplekken, ICT op locaties noodzakelijk. Dit is afhankelijk van de mate van decentralisering.

Hoewel de keus voor de inrichting van de huisvesting tot de “hoe-vraag” behoort, die door de uitvoeringsorganisaties beantwoord moet worden, kunnen de gemeenten in de opdrachtformulering wel eisen stellen aan de uitvoering waardoor zij invloed heeft op het huisvestingsvraagstuk. Hierbij kan gedacht worden aan eisen ten aanzien van de bereikbaarheid van de dienstverlening voor de verschillende doelgroepen, maar ook aan andere kwaliteitseisen zoals een fysieke scheiding van dienstverlening voor de verschillende sporen. De mate waarin deze eisen worden gesteld is een bestuurlijke keuze.

Bestuurlijke keuze

De kosten voor huisvesting zijn sterk afhankelijk van de keus voor het aantal locaties en de mate waarin de dienstverlening centraal of decentraal wordt georganiseerd. Ook heeft de huisvesting een directe invloed op de dienstverlening die geboden wordt, zoals bijvoorbeeld de bereikbaarheid. Hoewel de inrichting van het huisvestingsvraagstuk aan de uitvoeringsorganisatie is, kan het bestuur eisen stellen in de opdrachtformulering en hierdoor invloed uitoefenen op het huisvestingsvraagstuk.

Omdat het huisvestingsvraagstuk afhankelijk is van de opdrachtformulering en de uitwerking daarvan door de uitvoeringsorganisatie(s) kan op voorhand geen overzicht gegeven worden van de verschillen tussen de varianten.

7.6. Integraliteit

Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven maakt de Participatiewet uit van een bredere decentralisatie binnen het sociale domein. Deze bredere decentralisatie betreft deels een overlappende doelgroep. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de varianten kunnen inspelen op de overlap tussen doelgroepen. Omdat de vier gemeenten met de gedachte spelen om de gemeentelijke taken op het terrein van de Wmo 2015 in de toekomst onder te brengen bij de uitvoeringsstructuur voor Werk en Inkomen wordt in deze paragraaf beschreven in hoeverre dit mogelijk is. Op nog wat langere termijn wordt mogelijk toegegroeid naar een uitvoeringsstructuur voor het totale sociale domein.

Overlap in doelgroep

De verschillende decentralisaties in het sociale domein hebben als overeenkomst dat zij gericht zijn op burgers die (tijdelijk) verminderd zelfredzaam zijn. Dit kan komen door problemen op het terrein van inkomen, participatie, gezondheid of de situatie in het huishouden. In de praktijk is het goed mogelijk dat inwoners van de gemeenten te maken hebben met problemen die zowel op het vlak van inkomen en participatie als op het vlak van gezondheid liggen. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van werkloosheid en fysieke beperkingen of verslaving. Met de brede decentralisatie in het sociale domein wil het Rijk bevorderen dat deze problematiek integraal wordt opgepakt. Op het terrein van de Participatiewet wordt vooral een overlap in doelgroep met de Wmo 2015 voorzien.

7.6.1 Drie varianten

Variant 1: één uitvoeringsorganisatie

Omdat de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk is voor de gehele doelgroep kan er een goede afstemming plaatsvinden met uitvoering van de overige decentralisaties. Er is wat dat betreft één centraal aanspreekpunt. De organisatie dient overigens op het terrein van participatie volgens het dienstverleningsconcept sowieso al afstemming te zoeken met de Wmo. Binnen de uitvoeringsorganisatie vindt een integrale intake plaats op werk en inkomen. Deze intake zou uitgebreid kunnen worden met een verkenning van mogelijke belemmeringen op andere terreinen.

Ook het toevoegen van de taken op het terrein van de Wmo is goed mogelijk. De organisatie bedient al de gehele doelgroep voor de Participatiewet op alle taken en kan dit in principe goed uitbreiden. Op deze wijze kan de integrale benadering van de doelgroep binnen het sociale domein goed voortgezet worden.

Met het toevoegen van de Wmo-taken wordt de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. Afhankelijk van de gekozen juridische vorm kan de uitvoeringsorganisatie op afstand van de gemeenteraad komen te staan. Om hier toch bestuurlijke grip op te houden moeten er goede afspraken gemaakt worden over de gemeentelijke sturing en invloed op beleid en uitvoering. Dit sluit aan bij de aspecten die bij sturing en regie in paragraaf 7.1 benoemd zijn.

Daarnaast zijn de uitvoeringsbudgetten voor de verschillende regelingen niet geormerkt er dienen daarom goede afspraken gemaakt te worden over de inzet van budgetten voor doelgroepen en taken. Hiermee wordt voorkomen dat tekorten op het ene taakveld worden opgevuld met budgetten uit het andere taakveld waardoor de dienstverlening aan burgers in het geding komt. Andere risico's kunnen spelen in de huisvesting en bereikbaarheid van de dienstverlening, maar hier kunnen contractuele afspraken tussen gemeenten en de uitvoeringsorganisatie over gemaakt worden.

Variant 2: Een regionale sociale dienst en een Wsw-werkbedrijf

Ook in deze variant is een afstemming met de uitvoeringsorganisaties mogelijk. Deze afstemming zal met name plaatsvinden met de regionale sociale dienst. Vanuit deze organisatie vindt afstemming plaats over de inzet van participatie. Binnen de regionale sociale dienst vindt een integrale intake plaats op het terrein van werk en inkomen. Deze intake zou uitgebreid kunnen worden met een verkenning van mogelijke belemmeringen op andere terreinen. In de praktijk kan de Wsw-oud echter ook te maken hebben met belemmeringen op andere terreinen dan alleen werk. Hiervoor zal een aparte afstemming dienen plaats te vinden met de overige taakvelden binnen het sociale domein, waardoor de coördinatie en afstemming zal toenemen.

Het toevoegen van de Wmo-taken kan ook in deze variant plaatsvinden. Het ligt hierbij voor de hand om de taken in dit geval onder te brengen bij de regionale sociale dienst omdat hier al een koppeling ligt. Er dient dan nog wel een afstemming met het Wsw-werkbedrijf georganiseerd te worden. Overigens dient dit ook in de huidige situatie aanwezig te zijn. Ook hier geldt dat er het toevoegen van de taken risico's met zich mee brengt. De financiële risico's zijn ook hier groot, maar omdat ongeveer 80% van het participatiebudget bij de Wsw-werkorganisatie wordt belegd zal het risico kleiner zijn. Andere risico's kunnen spelen in de huisvesting en bereikbaarheid van de dienstverlening, maar hier kunnen contractuele afspraken over gemaakt worden.

Variant 3: Inkomen en Werk gescheiden

Net als bij variant 2 geldt dat afstemming tussen de verschillende taakvelden is te organiseren. Door de scheiding tussen inkomen en werk vergt dit wel een extra investering. Dit komt omdat de beide organisaties en deels dezelfde doelgroep bedienen en omdat de taakvelden op elkaar inspelen. Een integrale klantbenadering vanuit het gehele sociale domein wordt daarom in deze variant het lastigst.

Het bovenstaande geldt ook voor de toevoeging van Wmo taken aan één van de organisaties. De taken van de beide uitvoeringsorganisaties liggen in elkaars verlengde en spelen deels op elkaar in. Het is daarom geen logische natuurlijke keuze om de taken bij een van de beide partijen te leggen. De toevoeging is aan één van de partijen is in principe mogelijk maar vergt een dusdanige afstemming tussen de Inkomens- en Werk organisatie dat het de vraag is of dit in de praktijk werkbaar is.

8. Advies

De afgelopen maanden zijn gebruikt om op zoek te gaan naar de meest geschikte organisatiestructuur om te werken aan de realisatie van het strategisch perspectief, zoals dat in hoofdstuk 5 is beschreven. Hiervoor zijn drie scenario's uitgewerkt

1. Eén uitvoeringsorganisatie voor Werk en Inkomen.;
2. Een Regionale sociale dienst en een Wsw-werkorganisatie;
3. Werk en Inkomen gescheiden (een inkomensorganisatie en een werkorganisatie).

Ook Ability heeft een aantal scenario's opgesteld. De afgelopen maanden zijn gebruikt om te bezien welke verbinding er aangebracht kan worden tussen de scenario's van Ability en de drie scenario's zoals die hiervoor zijn weergegeven:

1. Uitplaatsing;
2. Beschut werk;
3. Breed leer werkbedrijf.

Ons advies is dat de krachtenbundeling het best vormgegeven kan worden door de uitvoering in handen te leggen van één uitvoeringsorganisatie. Hiermee laten de gemeenten de kernkwaliteiten van de huidige uitvoeringsorganisaties elkaar versterken, waarbij mensen met een gemeentelijke uitkering gebruik kunnen maken van de infrastructuur met als uiteindelijk doel zo regulier mogelijk aan het werk te komen. Dit houdt in dat hiermee ook gekozen wordt voor het door Ability beschreven scenario van een breed leerwerkbedrijf.

Om inzicht te geven in onze afweging om te kiezen voor één uitvoeringsorganisatie, geven wij een overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende scenario's. In de onderstaande tabel zijn de beoordelingen per aspect weergegeven.

	Eén uitvoeringsorganisatie	RSD en Wsw-/werkbedrijf	Werk en Inkomen
Sturing en regie	+	-	-
Financiën & risico's	+/-	?	?
Personeel	+	+	-
Dienstverlening	+	+/-	-
Huisvesting	?	?	?
Integraliteit	+	+/-	-

De scores in de tabel zijn een samenvatting van het voorgaande hoofdstuk waarbij de volgende afwegingen zijn gemaakt:

Sturing en regie

In het geval van twee uitvoeringsorganisaties zal er meer bestuurlijke drukte zijn omdat er in dit geval twee besturen zullen blijven bestaan. Daarnaast dient er bij deze varianten afstemming plaats te vinden tussen de beide organisaties en binnen de gemeenten omdat de prestatieafspraken op elkaar inwerken. Verder dienen er in

een degelijke situatie twee keer afspraken gemaakt te worden. Wanneer gekozen wordt voor één uitvoeringsorganisatie vervallen deze aspecten. In alle varianten is een sterke regie- beleids- en bestuurskracht van uit de gemeenten noodzakelijk. Dit vraagt herinrichting van de bestaande juridische structuren.

Financiën en risico's

Alleen voor de variant van één uitvoeringsorganisatie zijn de gehele financiële consequenties te overzien. Dit wordt veroorzaakt doordat in de twee andere varianten een keus over de toekomstige invulling van de Wsw-infrastructuur sterk uiteenlopende financiële gevolgen heeft. Waar in de eerste variant alleen het scenario van een breed-leerwerkbedrijf overblijft kunnen in de andere varianten meerdere toekomstscenario's geplaatst worden. Het eerste scenario wordt als positief beoordeeld omdat hier een goed perspectief ligt op het gezamenlijk opvangen van de bezuinigen door de integrale aanpak binnen de uitvoeringsorganisatie.

Personeel

In de eerste twee varianten zullen de huidige functies veelal in de huidige vorm blijven bestaan. De splitsing van Werk en Inkomen vraagt een splitsing van de huidige functies. Daarnaast valt in de derde variant door de verweving van budgetten en taken een kleiner besparingspotentieel te verwachten.

Dienstverlening aan groepen

De variant één uitvoeringsorganisatie biedt naar onze mening de beste dienstverlening aan groepen. Dit wordt veroorzaakt doordat de dienstverlening integraal aangeboden kan worden aan klanten en werkgevers. Zo is er slechts één intake nodig en kan de werkgever geholpen worden op het terrein van werk en werkzoekenden. Daarnaast versterken de beide organisatie elkaar doordat expertise op realiseren van uitstroom en het vergaren van werk in één hand liggen. Zo kan gewerkt worden aan de uitstroom van iedereen, maar kan er ook in werk voorzien worden voor hen die geen plek op de arbeidsmarkt kunnen veroveren of een leerwerkplek nodig hebben.

De variant van een regionale sociale dienst laat op het vlak van dienstverlening aan klanten een positief beeld zien. Er zijn echter wel aanvullende afspraken nodig over gebruik van een infrastructuur voor leren en werken. Daarnaast kan de expertise over uitstroom van het huidige werkplein voor de doelgroep van het Wsw-werkbedrijf minder goed benut worden.

Een scheiding van Inkomen en Werk biedt het minst goede perspectief. De klant heeft op dit aspect te maken met twee organisaties, twee intakes en twee contactpersonen. Daarnaast is er op klantniveau veel afstemming noodzakelijk omdat de uitvoering van handhaving en sanctionering in een andere organisatie belegd is dan de werktaken. De inkomensprikkels en uitstroomprikkels zullen elkaar niet automatisch versterken.

Huisvesting

Wanneer ervoor wordt gekozen om de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden in te vullen, dan ontstaat de situatie waarin de uitvoeringsorganisatie de ruimte krijgen "hoe" de dienstverlening wordt ingevuld. De gemeenten kunnen in de dienstverleningsovereenkomst en het prestatiecontract wel kaders stellen die van invloed zijn op de huisvesting (bijvoorbeeld bereikbaarheid en toegankelijkheid). Omdat het huisvestingsvraagstuk afhankelijk is van de opdrachtformulering door gemeenten en de uitwerking daarvan door de uitvoeringsorganisatie(s) wordt op voorhand geen overzicht gegeven van de verschillen tussen de varianten.

Integraliteit

Omdat in de eerste variant één uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk is voor de gehele doelgroep kan er een centraal goede afstemming plaatsvinden met uitvoering van de overige decentralisaties. Dat geldt in elk geval op het terrein van participatie, waarin volgens het dienstverleningsconcept sowieso al afstemming wordt gezocht met de Wmo. Met het toevoegen van de Wmo-taken wordt de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. Afhankelijk van de gekozen juridische vorm kan de uitvoeringsorganisatie op afstand van de gemeenteraad komen te staan. Om hier toch bestuurlijke grip op te houden moeten er goede afspraken gemaakt worden over de gemeentelijke sturing en invloed op de uitvoering.

Ook bij de variant van een Regionale sociale dienst en een Wsw-werkbedrijf is een integrale benadering mogelijk. Er is in een dergelijk geval wel een goede afstemming noodzakelijk met beide organisaties omdat ze een doelgroep bedienen die mogelijk een problematiek heeft die breder is dan alleen Inkomen en Werk. Het toevoegen van de Wmo-taken kan ook in deze variant plaatsvinden. Het ligt hierbij voor de hand om de taken in dit geval onder te brengen bij de regionale sociale dienst, omdat hier al een koppeling met het participatiespoor ligt. Er dient dan nog wel een afstemming met het Wsw-werkbedrijf georganiseerd te worden. Ook in deze variant geldt dat er het toevoegen van de taken risico's met zich meebrengt.

Bij het scheiden van Inkomen en Werk geldt dat afstemming tussen de verschillende taakvelden een extra investering vraagt. Dit komt omdat de beide organisaties deels dezelfde doelgroep bedienen (de bijstandsgerechtigden moeten zowel op het terrein van een uitkering als op participatie geholpen worden) en omdat de taakvelden op elkaar inspelen. Een integrale klantbenadering vanuit het gehele sociale domein wordt daarom in deze variant het lastigst. Dit geldt ook voor de toevoeging van Wmo-taken aan één van beide organisaties. De taken van de beide uitvoeringsorganisaties liggen in elkaars verlengde en spelen deels op elkaar in. Het is daarom geen logische natuurlijke keuze om de taken bij een van de beide partijen te leggen. De toevoeging aan één van de partijen is in principe mogelijk, maar vraagt een dusdanige afstemming tussen de Inkomens- en Werk organisatie dat het de vraag is of dit in de praktijk werkbaar is en leidt tot goede dienstverlening aan de burger.

8.1. Advies

Op basis van de bovenstaande beoordeling en de vertaling van het strategisch perspectief komen wij tot het volgende advies:

Krachtenbundeling, met als doel om mensen naar vermogen te laten deelnemen aan de samenleving. Dit levert betere dienstverlening en efficiencyvoordelen op maar vraagt sterk opdrachtgeverschap van gemeenten en een passende juridische structuur.

Krachtenbundeling.....

Op dit moment is de uitvoering van het beleidsterrein van werk en inkomen in handen gelegd van vier uitvoeringsorganisaties. Drie organisaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke regelingen op het terrein van Werk en Inkomen, zoals taken op het terrein van de bijstand, armoedebeleid en de schuldhulpverlening (Werkplein BMW, SOZAW BMW en SoZa Eemsmond) en één organisatie, een gemeenschappelijke regeling, voert namens de gemeenten primair de sociale werkvoorziening uit (Ability).

De afgelopen jaren hebben laten zien dat de uitvoeringsorganisaties op het terrein van de bijstand, ondanks het negatieve economisch tij, in staat zijn geweest om mensen naar regulier werk te leiden. Zij scoren hierop beter

dan het landelijk gemiddelde. Deze kwaliteit is de komende jaren nodig om (bij een naar verwachting op termijn aantrekkende economie) zoveel mogelijk mensen naar een plek op de reguliere arbeidsmarkt te leiden.

Ability heeft laten zien dat zij in staat is om werk te genereren en organiseren voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Mensen met een arbeidsbeperking, voor wie op dat moment geen plek was op de reguliere arbeidsmarkt in Noord-Nederland. Tot het moment dat een inclusieve arbeidsmarkt is gerealiseerd zullen we naar verwachting een publieke verantwoordelijkheid moeten nemen voor het organiseren van werk voor mensen die geen kans krijgen op een plek op de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren heeft Ability laten zien dat het kan: de omzet van het bedrijf is de laatste jaren gestegen.

Door het bundelen van de krachten van de huidige uitvoeringsorganisaties creëren we de voorwaarden om iedereen die regulier kan werken naar een plek op de arbeidsmarkt te begeleiden.

...met als doel om mensen naar vermogen te laten deelnemen aan de samenleving.

Het perspectief is een inclusieve arbeidsmarkt, waarbij mensen met een kleine en grotere afstand tot de arbeidsmarkt zo regulier mogelijk aan het werk zijn. Dit is als één van de uitgangspunten voor het beleid geformuleerd. Dit betekent dat mensen, waar mogelijk, naar de reguliere arbeidsmarkt worden geleid of met ondersteuning werk geboden wordt (eerste spoor). Voor mensen voor wie dit een brug te ver is bieden de gemeenten werk in een werk-leerwerk omgeving (tweede spoor) met als doel om ze naar werk of scholing te leiden. Mensen die ook hier nog niet aan toe zijn wordt andere vormen van participatie geboden, zoals vrijwilligerswerk, dagbesteding of taken in het kader van een tegenprestatie (derde spoor).

Waar mogelijk wordt aansluiting gezocht bij de overige decentralisaties in het sociale domein. Bij de vorming van de uitvoeringsorganisatie is bewust voor gekozen om eerst in te steken op de uitvoering van de Participatiewet (transitie). Op termijn is het perspectief één uitvoeringsorganisatie voor het sociaal domein, waarbij de uitvoering Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet worden samengevoegd (transformatie). Dit ligt ook in lijn met het dienstverleningsconcept zoals dit eerder benoemd is. Is hier bestuurlijk geen draagvlak voor dan zal de uitvoeringsorganisatie zich alleen richten op de uitvoering van de Participatiewet.

Uitgangspunt is de eigen kracht van mensen. De mate van zelfredzaamheid wordt vastgesteld op het moment dat mensen zich voor ondersteuning melden bij de gemeente. Op dat moment wordt onderzocht welke en hoeveel ondersteuning mensen nodig hebben. Dat kan ook ondersteuning zijn op andere terreinen dan werk en inkomen. Voor mensen die dicht bij de reguliere arbeidsmarkt staan hanteren de gemeenten het principe dat maximaal een beroep gedaan wordt op het eigen vermogen van mensen om een baan op de arbeidsmarkt te bemachtigen (werkspoor). Mensen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben worden ondersteund met een voorziening om ze weer aan het werk te krijgen of weer naar school te leiden (leerwerkspoor) of met een participatieplek (participatiespoor). Voor iedereen blijft regulier werk het ultieme doel, doorstroom naar een hoger spoor wordt dan ook gestimuleerd.

De arbeidsmarkt is op dit moment ongunstig voor mensen die kampen met arbeidsbeperkingen. Daarbij komt dat er in de regio Noord-Groningen onvoldoende werkgelegenheid is om iedere werkzoekende een plek op de reguliere arbeidsmarkt te kunnen bieden. Een deel van deze groep is bij onvoldoende opnamecapaciteit op de arbeidsmarkt geholpen met een (al dan niet tijdelijk) werkaanbod bij de uitvoeringsorganisatie of de gemeenten. Vanuit het uitgangspunt dat de gemeenten mensen bij voorkeur zo regulier mogelijk willen laten werken wordt er echter naar gestreefd de omvang van dit werkaanbod onder gemeentelijke regie zo beperkt en flexibel mogelijk te laten zijn en daar waar mogelijk verbindingen te leggen met reguliere werkgevers, waarvan ook de gemeenten

als de uitvoeringsorganisatie deel van uit maken. Voor een deel is dit aanbod van regulier werk al gebundeld, zoals bijvoorbeeld de groenvoorziening. Ons advies is om deze krachtenbundeling voort te zetten en onder te brengen in de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Dit levert een betere dienstverlening en efficiencyvoordelen op....

De komende jaren worden de gemeenten geconfronteerd met een groeiende doelgroep en krimpende budgetten. De doelgroep groeit met 4%, terwijl de middelen voor werk, re-integratie en participatie met 20% zullen dalen. Dit vraagt een antwoord in termen van efficiencywinst en een krimpend beroep op voorzieningen.

Door integraal te gaan werken kan, zeker voor de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, de dienstverlening beter aangesloten worden bij de behoeften van de burger. Door schaalvergroting in een uitvoeringsorganisatie wordt het mogelijk om te specialiseren op doelgroepen en taken, met als doel om het rendement op de inspanningen te verhogen en de dienstverlening aan burgers verder te verbeteren.

Het totale volume van de bijstand kan worden beperkt door de instroom in te dammen en de uitstroom te bevorderen. Instrumenten als diagnose, testen en trainen, terugleiding naar school, handhaving en trajectbegeleiding blijven belangrijk om het bijstandsvolume zo laag mogelijk te houden. Nog belangrijker dan het indammen van de instroom is het voorkomen van instroom in de bijstand. Dit kan door bijvoorbeeld breed in het sociale domein in te zetten op bijvoorbeeld gezondheidsbevordering en het voorkomen van schooluitval. Vanuit de dienstverlening van de uitvoeringsorganisatie liggen hier raakvlakken met de Wmo en de Jeugdzorg.

Om de kosten per bijstandsuitkering terug te dringen worden mensen gemotiveerd om aan de slag te gaan, ook al is het tijdelijk werk, een parttime baan of een baan met loonkostensubsidie. Met als doel de bijstandslasten te beperken.

Gemeenten hebben de beschikking over geld voor het verstrekken van uitkeringen en geld voor participatietrajecten voor de doelgroep. Door participatiemiddelen in te zetten kunnen besparingen worden gerealiseerd op de uitkeringsgelden. Het bundelen van beide budgetten in één organisatie creëert synergiemogelijkheden en voorkomt afstemmingsvraagstukken over de inzet van de middelen.

De komende periode zullen de doelgroep groeien en de budgetten dalen. Iedereen die nu helpt om mensen ondersteuning te bieden zal nodig zijn om toch de gewenste resultaten te kunnen halen. Eén uitvoeringsorganisatie in combinatie met de andere benadering van doelgroepen biedt door efficiencywinst de bezuinigingen op het Participatiebudget beter op te vangen.

...maar vraagt sterk opdrachtgeverschap van gemeenten....

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de Participatiewet. In de kern willen de gemeenten (binnen de financiële kaders) zoveel mogelijk mensen laten participeren; als het kan via regulier werk. Op deze centrale doelstelling willen de gemeenten de uitvoering aansturen. Dit vraagt een sterk en op resultaat gericht opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Gemeenten definiëren hierbij gezamenlijk als opdrachtgever welke maatschappelijke en financiële doelen gerealiseerd moeten worden. De uitvoeringsorganisatie bepaalt als opdrachtnemer binnen de gestelde kaders op welke wijze de doelen het best gerealiseerd kunnen worden. Als basis voor de resultaatsturing gelden de drie sporen in het dienstverleningsconcept.

Om het gezamenlijk opdrachtgeverschap van de gemeenten te versterken zal aan de zijde van de gemeenten gezamenlijk beleidscapaciteit ingezet moeten worden om reële doelen te formuleren, het contractmanagement

over de dienstverlening van de uitvoeringsorganisatie invulling te geven en het bestuur van de gemeenten hierover te adviseren. Dit vereist bundeling van de huidige strategische beleids capaciteit binnen de gemeenten. Belangrijk hierbij is dat er een dialoog op gang komt, waarbij er aan de gemeentekant een tegenkracht tegen de kennis- en informatievoorsprong van de uitvoeringsorganisatie wordt georganiseerd.

Bij deze nieuwe rol gaat een groot deel van de bedrijfsvoering over van de gemeenten naar de uitvoeringsorganisatie. Om de komende periode de transformatie van de eigen organisatie naar de uitvoeringsorganisaties en de veranderingen in het brede sociale domein in goede banen te leiden, zal in de transformatieperiode gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring van de gemeentesecretarissen. Zij zullen frequent vanuit hun werkgevers- en opdrachtgevende rol overleg voeren met het management van de uitvoeringsorganisatie.

Op dit moment is het bestuur van de huidige uitvoeringsorganisaties gedifferentieerd naar de deeltaken in de uitvoering. Het onderbrengen van de uitvoering van de Participatiewet in één uitvoeringsorganisatie maakt het mogelijk om één bestuur in te stellen. Hiermee worden coördinatievraagstukken in de aansturing van verschillende uitvoeringsorganisaties voorkomen.

...en een passende juridische structuur.

Zolang de BMWG-gemeenten nog niet zijn opgegaan in een nieuwe gemeente zal de samenwerking tussen gemeenten moeten worden georganiseerd in een passende juridische structuur. Passend bij de behoefte van de gemeente om grip te houden op de uitvoering van door de gemeenten geformuleerde opdracht.

Op dit moment vindt samenwerking plaats via

- een samenwerkingsovereenkomst tussen Winsum en de Marne (lichte GR), waarbij Bedum is aangehaakt (SOZAWG BWM);
- een convenant tussen 4 gemeenten (Werkplein);
- een gemeenschappelijke regeling van de vier gemeenten (Ability);
- SoZa Eemsmond als gemeentelijke afdeling.

Het ligt het meest voor de hand om de uitvoeringsorganisatie onder te brengen in de gemeenschappelijke regeling. Wordt de uitvoeringsorganisatie onder een samenwerkingsovereenkomst gebracht, dan houdt dit namelijk in dat de gemeenschappelijke regeling moet worden ontmanteld. Hierbij zullen bestaande arbeidscontracten met werknemers en contracten met opdrachtgevers moeten worden overgeheveld naar de centrumgemeente of een nieuwe juridische entiteit.

Wanneer de uitvoeringsorganisatie onder de gemeenschappelijke regeling wordt gebracht, dan zal de inrichting hiervan op een aantal punten moeten worden heroverwogen of aangepast. Dit heeft betrekking op een aantal zaken. Zo heeft de huidige regeling een volledig mandaat voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Vanuit het feit dat de gemeente financieel en beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van Participatiewet en daarmee ook de bijbehorende risico's draagt zal hier naar gekeken moeten worden. Een ander aandachtspunt is de bemensing van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Door de voltallige colleges zitting te laten nemen in het Algemeen Bestuur kunnen de vier gemeenten hun bestuurlijke invloed maximaal inzetten. Hiermee wordt ook beter voldaan aan duale stelsel. Verder is het bij een gemeenschappelijke regeling van belang dat de gemeenteraden niet alleen financieel

(via de begroting en de jaarrekening) worden betrokken, maar ook een rol krijgen als het gaat om het stellen van beleidsmatige kaders voor zowel het beleid als de uitvoering.

Na een gemeentelijke herindeling waarbij de vier gemeenten opgaan in één gemeente gaat de uitvoeringsorganisatie in zijn geheel op in de nieuwe gemeentelijke organisatie en komt er van rechtswege een einde aan de gemeenschappelijke regeling.

Zoals eerder gesteld zijn de gemeenten en haar uitvoeringsorganisaties ook aanbieders van regulier werk. Voor een deel is dit aanbod van regulier werk al gebundeld. Ons advies is om deze krachtenbundeling voort te zetten en onder te brengen in de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

ADVIES

Op grond van het voorgaande komen we tot het volgende advies:

- Richt de dienstverlening in op het perspectief dat mensen uiteindelijk een plek moeten krijgen op de reguliere arbeidsmarkt. Organiseer de uitvoering in een drietal resultaatgebieden: werk, leerwerk of participatie).
- Organiseer de uitvoering zodanig dat een antwoord wordt gevonden op de bezuinigingsopgave waar gemeenten voor staan. Dit kan door de in potentie aanwezige efficiencyvoordelen te benutten om de uitvoeringskosten te drukken en het beroep op uitkerings- en re-integratiemiddelen terug te dringen;
- Breng de huidige uitvoerende taken van de huidige organisaties onder in één uitvoeringsorganisatie die in eerste instantie wordt ingericht op de uitvoering van de Participatiewet, maar als perspectief heeft dat zij doorgroeit naar een organisatie voor de uitvoering van taken op het brede sociale domein. Dit betekent dat uit de scenario's voor Ability gekozen wordt voor het scenario 'breed leerwerkbedrijf'.
- Richt de aansturing op de uitvoeringsorganisatie in met inachtneming van de opdrachtgevende rol van gemeenten ("wat") en de opdrachtnemende rol van de uitvoeringsorganisatie ("hoe");
- Ontwikkel een sturingsarrangement dat recht doet aan de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Gebruik de huidige gemeenschappelijke regeling als juridische structuur voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie en pas deze zodanig aan dat gemeenten sturing kunnen geven aan en grip kunnen houden op de uitvoering en de daarmee gepaard gaande risico's.

Bijlage 1 Een korte beschrijving van de Participatiewet

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Participatiewet blijkt dat de regering van mening is dat een te grote groep burgers op dit moment niet deelneemt aan de arbeidsmarkt. Het bestaande stelsel is volgens de regering nog steeds te weinig activerend. Het zorgt ervoor dat een grote groep mensen die al dan niet met begeleiding wel kan werken in een reguliere baan, niet aan de slag komt of uitsluitend in een beschutte werkomgeving actief is. De eigen kracht en de mogelijkheden van mensen worden zo onvoldoende benut, waardoor een te grote groep mensen onnodig niet werkt of niet in een reguliere baan werkt. De regering ziet dit als sociaal ongewenst, maar ook als economisch en financieel onhoudbaar.

De regering wil daarom de Participatiewet invoeren om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. In de huidige situatie bestaan er voor mensen met arbeidsvermogen verschillende regelingen: de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en bijstand (WWB). Deze regelingen kennen verschillende rechten en plichten en zijn te weinig activerend. De regering vindt deze situatie ongewenst.

Het wetsvoorstel is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen. Als het wetsvoorstel wordt in juni 2014 door de Eerste Kamer wordt aangenomen, dan wordt op 1 januari 2015 de Participatiewet van kracht. Met de invoering van de Participatiewet gaan een aantal wijzigingen gepaard. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste wijzigingen weergegeven.

Wijzigingen als gevolg van de Participatiewet

De WWB wordt Participatiewet

De WWB heet vanaf 1 januari 2015 'Participatiewet'. Voor de WWB blijven in de Participatiewet de financieringssystematiek en de verantwoordelijkheden gehandhaafd. De gemeente ontvangt een budget van het Rijk voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen (BUIG). Op dat budget loopt de gemeente een financieel risico. Hogere uitkeringslasten (dan het budget) komen voor eigen rekening. Daarnaast ontvangt de gemeente een re-integratiebudget, dat bedoeld is voor bevordering van arbeidsdeelname en terugdringing van uitkeringslasten.

De Wsw wordt afgeschaft

De Wsw wordt per 1 januari 2015 afgeschaft. Nieuwe instroom is daarmee vanaf 2015 niet meer mogelijk en de wachtlijsten vervallen per 2015. Er worden met ingang van 1 september 2014 geen indicaties meer afgegeven door het UWV. De mensen die al een Wsw-plek hebben, houden recht op een (door de gemeente te organiseren) dienstbetrekking. Voor de mensen die op de peildatum geen Wsw-plek hebben vervallen de rechten. Zij kunnen niet meer instromen. Voor ondersteuning bij arbeidsdeelname valt deze groep terug op de aangewezen instantie. Dat kan de gemeente zijn, als er aanspraak bestaat op de Participatiewet. Een deel heeft die aanspraak niet en heeft bijvoorbeeld een Wajong-uitkering van het UWV, een verdienende partner of ander inkomen.

De Wajong wordt aangescherpt

De criteria voor toegang tot de Wajong worden sterk aangescherpt. Alleen wie volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, komt in het vervolg in aanmerking voor een Wajong-uitkering. Wie niet meer voor de Wajong in aanmerking komt, kan een beroep doen op de Participatiewet. Een uitzondering wordt gemaakt voor

de zittende populatie Wajong. Zij worden herkeurd en krijgen bij aanwezigheid van arbeidsvermogen een lagere uitkering, maar blijven wel in de Wajong. Het UWV blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wajong.

Twee budgetten

Net als in de WWB worden gemeenten binnen de Participatiewet financieel verantwoordelijk. Hiervoor komen er twee budgetten beschikbaar. Het huidige Buigbudget zal aangevuld worden met middelen voor de nieuwe instroom.

Daarnaast komt er een zogenaamd nieuw Participatiebudget. In dit budget worden de middelen voor de re-integratie en participatie voor alle (nieuwe) gemeentelijke doelgroepen gebundeld. Op dit budget wordt een korting toegepast. Met de afschaffing van de Wsw vervalt ook de Rijksbijdrage Wsw en de taakstelling voor het realiseren van een minimaal aantal Wsw-plekken. De middelen van de voormalige Rijksbijdrage Wsw worden overgeheveld naar het re-integratiebudget. Hierop wordt jaarlijks bezuinigd in verband met het stoppen van de instroom. Ook wordt er in een periode van 6 jaar een 'efficiencykorting' doorgevoerd. Met ingang van 2015 moeten gemeenten de kosten die samenhangen met Wsw-oud dekken uit het re-integratiebudget.

Beschut werk

Voor degenen die onder de Participatiewet gaan vallen en door lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperkingen extra begeleiding en werkplekaanpassing nodig hebben, richten gemeenten beschut werk in. Landelijk komen er 30.000 plaatsen binnen het beschut werk. Voor mensen die in het beschut werk geplaatst worden, gaat de cao van de gemeente gelden. Beschut werk kan ook bij reguliere werkgevers worden ondergebracht, in dat geval geldt de cao van de werkgever.

Aandacht voor re-integratie van arbeidsgehandicapten

Om te zorgen voor voldoende werkplekken voor arbeidsgehandicapten komt er een garantstelling van werkgevers. Werkgevers stellen zich garant voor 100.000 extra banen (oplopend tot 2026) voor mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat hier om mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimum loon (WML) kunnen verdienen of om mensen met een arbeidsbeperking die minimaal het WML kunnen verdienen door gebruik te maken van een voorziening gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek (van een jobcoach). Daarnaast stelt de overheid zich garant voor 25.000 extra banen voor deze groep. Wanneer werkgevers deze garantstelling niet nakomen, komt er per 2016 een arbeidsgehandicaptenquotum, waarmee de werkplekken worden afgedwongen. De zogenaamde garantiebanen komen, vanaf 2015, met voorrang beschikbaar voor Wajongers en personen op de wachtlijst voor de Wsw.

Regionale samenwerking

In het sociaal akkoord is ook afgesproken dat er 35 regionale platforms komen ('Werkbedrijven') die de schakel vormen tussen werkgevers, de gemeenten en de mensen met een arbeidsbeperking. Hiermee wordt voorkomen dat werkgevers zaken moeten doen met meer dan 400 gemeenten. De gemeenten worden geacht de lead te nemen in die platforms en instrumenten en dienstverlening richting werkgevers zoveel mogelijk regionaal te stroomlijnen, in samenwerking met de sociale partners en UWV. Er moet 1 aanspreekpunt zijn waar werkgevers terecht kunnen voor informatie en advies. De invulling is aan de regio, maar er komen wel landelijke eisen.

Overige invloeden in komende jaren

Van belang is te onderkennen dat er ook naast de Participatiewet veranderingen zijn die van invloed zijn voor gemeenten en de uitkomsten van de Participatiewet.

Zo zullen de gevolgen van de crisis de komende jaren nog doorwerken in de omvang van de bijstand. Hoewel de werkgelegenheid naar verwachting vanaf 2015 weer licht zal aantrekken zal de bijstand nog toenemen. Dit wordt veroorzaakt doordat de nieuwe banen in eerste instantie ingenomen zullen worden door schoolverlaters en mensen die nog niet zo lang werkloos zijn. De doorstroom van de Ww in de bijstand zal naar verwachting nog doorlopen.

Daarnaast vinden ook op ander terreinen aanpassingen plaats. De Ww zal worden aangescherpt en teruggebracht worden van 36 naar 24 maanden. Ook heeft het kabinet plannen om voor nieuwe instroom de Algemene Nabestaanden Wet (ANW) aan te scherpen en de duur te verkorten naar maximaal één jaar.