

Raadsvoorstel



Raadsvergadering d.d. : 28 april 2015
Agendapunt : 8
Portefeuillehouder : mw. M.A. de Visser
Onderwerp : Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018
B&W besluit d.d. : 7 april 2015

Leens, 14 april 2015

Aan de raad.

Voorstel

In te stemmen met:
het strategische beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018 (nieuwe uitvoeringsstructuur); en

Kennis te nemen van:
de zienswijzen van alle gemeenteraden van Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond
alsmede het algemeen bestuur van Ability, op de nota 'Scenario's voor een nieuwe
uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen'.

Aanleiding

Voor u ligt het Strategisch beleidskader Werk en Inkomen. Het betreft een beleidsnota waarin staat wat de gemeenteraden van de vier gemeenten Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond willen bereiken op het terrein van Werk en Inkomen voor de komende drie jaren.

In april 2012 is gestart met een Visie Werk aan de Winkel. Deze visie is opgesteld in de voorbereidingsfase van de Wet Werken naar Vermogen waarin de samenvoeging van de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening, samen met de Wajong voor het eerst werd aangekondigd door het rijk. Deze visie gaf een eerste aanzet voor een sociaal-publieke infrastructuur in Noord Groningen op het terrein van Werk en Inkomen.

Deze visie is vervolgens uitgewerkt in een nota "Scenario's voor een nieuwe uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen voor de Participatiewet in de BMWWE gemeenten". De colleges van de vier gemeenten hebben in november 2014 op grond van laatstgenoemde nota besloten om te kiezen voor de inrichting van één nieuwe uitvoeringsorganisatie door de samenvoeging van de afdelingen Sociale zaken van Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond, het WERKplein Noord-Groningen en het Sw-bedrijf Ability.

Zienswijzen gemeenteraden BMWWE en AB Ability op de nota uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen

De colleges van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond hebben de gemeenteraden en het Algemeen Bestuur van Ability om een zienswijze gevraagd over de nota uitvoeringsstructuur

Werk en Inkomen.

Uit deze zienswijzen komen een aantal belangrijke gedeelde aandachtspunten naar voren:

- Er dient een goed sturingsarrangement ingericht te worden waarbij de rollen van de opdrachtnemer en opdrachtgever helder zijn en waarbij aandacht is voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
- Er dient aandacht te zijn voor kwetsbare groepen.
- De uitvoering dienst plaats te vinden binnen de financiële kaders.
- Houdt rekening met de kracht, specialismen en cultuur van de huidige organisatie en geef deze een plek in de nieuwe organisatie.

De gemeenteraad van Winsum heeft tijdens de raadsvergadering specifiek aandacht gevraagd voor de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenteraad en college in de besluitvorming. Verder geeft zij in haar zienswijze aan dat de kaderstellende rol van de raad onvoldoende tot haar recht komt bij de indiening van een zienswijze. Daarnaast is zij niet overtuigd van het oprichten van één uitvoeringsorganisatie.

Met het voorliggende Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018 wordt invulling gegeven aan zowel de uitgangspunten uit de nota met scenario's als aan de zienswijzen van de gemeenteraden en het algemeen bestuur van Ability. De volledige zienswijzen zijn als bijlage opgenomen.

1. Strategisch beleidskader 2015-2018

1.1 Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

In dit strategische beleidskader zijn de rollen en posities van de verschillende partijen vastgelegd. Hierbij wordt benoemd dat de gemeenteraden vanuit haar kaderstellende rol jaarlijks de kaders vaststellen waarbinnen door het college een opdracht voor de uitvoeringsorganisatie opgesteld dient te worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- de maatschappelijke opgave met kaders.
- de financiële opgave met kaders.
- de organisatorische opgave met kaders.

De kaders geven richting voor een efficiënte en effectieve uitvoering. De kaders zijn in de nota uitgewerkt naar concrete doelen. Om de doelen meetbaar en de bereikte resultaten inzichtelijk te maken zijn op basis van de doelen prestatie-indicatoren bepaald. Bij een aantal indicatoren ontbreken de meetgegevens nog omdat de historie daarvan nog opgebouwd moet worden. Deze gegevens zullen pas na verloop van tijd kunnen worden ingevuld.

De uitvoeringsorganisatie dient als opdrachtnemer jaarlijks een uitvoeringsplan en een begroting op te stellen op basis waarvan de opdracht wordt uitgevoerd. Dit plan wordt voorgelegd aan de opdrachtgever (de colleges). Elk kwartaal wordt via een rapportage inzicht gegeven in de behaalde resultaten met eventuele maatregelen.

De uitvoeringsorganisatie dient periodiek over de uitvoering te rapporteren onder meer via de prestatie-indicatoren. Daartoe brengt zij verslag uit aan de colleges. De prestatie-indicatoren zijn hierbij aanknopingspunten voor een gesprek over de resultaten en eventuele bijsturing. De colleges verstrekken informatie omtrent deze rapportages aan de gemeenteraden. Op deze

wijze kunnen de gemeenteraden hun controlerende rol invullen. De colleges zijn immers verantwoordelijk voor de uitvoering.

Behalve de vaststelling van het strategisch beleidskader Werk en Inkomen, worden de raden in de gelegenheid gesteld om hun opvatting te geven over de begroting (financiële vertaling beleidskader) en de jaarrekening (financiële verantwoording beleidskader) van de Gemeenschappelijke Regeling. Uiteraard blijven de raden hun budgetrecht houden over de in de afzonderlijke gemeentebegrotingen opgenomen budgetten.

1.2 Aandacht voor alle klantgroepen(maatschappelijke opgave).

In de maatschappelijke opgave die in het strategisch beleidskader is opgenomen, wordt benoemd dat het doel voor gemeenten is om met een steeds moeilijker wordende doelgroep en een zwakke arbeidsmarkt zo veel mogelijk mensen actief deel te laten nemen aan de samenleving, waar mogelijk in (regulier) werk.

Bij deze opgaven wordt uitgegaan van een doelgroep met een financiële focus op de groep klanten die wel over arbeidsvermogen beschikt, maar dit niet direct kan inzetten om te voorzien in een volwaardig inkomen op de arbeidsmarkt. Dit houdt echter niet in dat andere groepen buiten de boot vallen. Voor elke groep klanten (werk, leerwerk en participatie) dient aandacht te zijn, indien mogelijk in samenhang met de overige taken in het Sociaal domein. Om dit te verzekeren zijn ook voor deze groepen doelen geformuleerd.

De kaders waarbinnen de maatschappelijke opgave tot uitdrukking wordt gebracht, zijn de volgende:

Kader 1: Eén doelgroep met als doel maximale participatie

De Participatiewet biedt de kans om een nieuwe start te maken, de schotten te laten verdwijnen en de geboden beleidsvrijheid te pakken. In het 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). Regulier werk staat voorop; waar dit in de regio niet voor handen is kan ook buiten de regio gekeken worden.

Kader 2: Focussen

De financiële mogelijkheden voor ondersteuning, begeleiding en re-integratie zijn beperkt. We kiezen bij de inzet van de beschikbare middelen primair 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. De groep die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staat, kan aanspraak maken op groepsgewijze ondersteuning.

Kader 3: 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 door de gemeenten bij het Sw-bedrijf, zoals groen of schoonmaak of het vervreemden van bedrijfsonderdelen. Voorbeeld hierbij kunnen zijn het onderbrengen van alle activiteiten (incl. Wsw-ers) van de groenvoorziening bij een hovenier. De zogenaamde

beweging “van binnen naar buiten” moet centraal staan.

Kader 4: Beschut werk is onderdeel van taken uitvoeringsorganisatie

Door de uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen wordt Beschut werk ingericht voor de daarvoor bestemde doelgroep. Dit kan zowel worden uitgevoerd bij de uitvoeringsorganisatie zelf als bij reguliere werkgevers. De omvang van Beschut werk is afhankelijk van de doelgroep en de beschikbare middelen. Het college maakt over de omvang en inzet afspraken met de uitvoeringsorganisaties. De uitvoering van Beschut werk dient binnen de gestelde financiële kaders plaats te vinden.

1.3 Budgetneutraal (de financiële opgave)

De financiële opgave bestaat er voor gemeenten uit om met minder participatie-middelen er in te slagen meer mensen actief te krijgen. Uitgangspunt hierbij is dat de uitvoeringsorganisatie de taken budgetneutraal dient uit te voeren. Dat wil zeggen binnen het participatiebudget en de huidige uitvoeringskosten (incl. de jaarlijkse bijdrage aan de Wsw).

Een budgetneutrale uitvoering is een zware opgave die meegegeven wordt aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Zeker gezien de al eerder geraamde tekorten van Ability in de meerjarenbegroting. Deze opgave dwingt dan ook tot het maken van keuzes.

De kaders waarbinnen de financiële opgave tot uitdrukking wordt gebracht, zijn de volgende:

Kader 5: 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. De inzet van een hoger budget voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden moet daarom gefinancierd worden binnen de middelen die beschikbaar zijn voor de gehele Participatiewet, of uit aanvullende andere budgetten zoals ESF, sectorfondsen of provinciale middelen.

Kader 6: Buig en specifieke regelingen blijven buiten uitvoeringsbudget

Gezien de onzekerheid van de omvang van de middelen en de specifieke gelabelde inzet van het budget zullen het Buigbudget en de middelen voor minimabeleid en andere specifieke taken geen deel uit maken van het integrale uitvoeringsbudget aan de uitvoeringsorganisatie. De budgetten worden gelabeld beschikbaar gesteld. Eventuele overschotten en tekorten zijn een gemeentelijke aangelegenheid en vallen buiten de uitvoeringsorganisatie.

1.4 Efficiënt met een bundeling van krachten (de organisatorische kaders)

De organisatorische opgave bestaat er voor gemeenten uit de taken rondom de Participatiewet zo te organiseren dat de gemeenten de nieuwe taken effectief en efficiënt kunnen uitvoeren.

Voor de invulling van de organisatorische opgave wordt gebruik gemaakt van een dienstverleningsconcept op basis van de drie sporen: werk, werk-leer en participatie. Het dienstverleningsconcept komt het beste tegemoet aan een efficiënte en effectieve uitvoering van de Participatiewet. Met aandacht voor de kracht en specialismen van de huidige organisaties biedt het dienstverleningsconcept de kans om elkaar hierin te versterken binnen één organisatie.

De kaders waarbinnen de organisatorische opgave tot uitdrukking wordt gebracht, zijn de

volgende:

Kader 7: Van binnen naar buiten en de SW-infrastructuur.

Werkzaamheden waarvoor in de regio (en daar buiten) ook op de reguliere markt aanbod is, kunnen buiten de uitvoeringsstructuur worden georganiseerd met het doel om de Wsw-ers op deze manier buiten de muren van de Wsw aan het werk te helpen. Op deze wijze wordt de beweging van binnen naar buiten gestimuleerd. Bij de herinrichting van werkzaamheden zal gekeken moeten worden op welke wijze het werk moet worden uitgevoerd:

- bij de gemeenten zelf, waarbij mensen vanuit de GR worden gedetacheerd naar de gemeenten;
- bij reguliere werkgevers, waarbij mensen vanuit de GR worden gedetacheerd naar de werkgever;
- bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie, waarbij mensen niet worden gedetacheerd en in dienst zijn van de GR.

De eerste twee vormen verdienen de voorkeur aangezien ze bijdragen aan het realiseren van de doelstelling om mensen zoveel mogelijk aan zo regulier mogelijk werk te helpen.

Kader 8: Uitvoering van de Participatiewet dient rechtmatig te gebeuren

De uitvoeringsorganisatie dient de taken die samenhangen met de Participatiewet rechtmatig uit te voeren. Voldaan dient te worden aan de wettelijke eisen rondom uitkeringsverstrekking, handhaving en maatregelen.

Kader 9: aanbod van werk in uitvoeringsorganisatie dient flexibel te zijn

De uitvoeringsorganisatie biedt werk voor de doelgroep die (nog) niet terecht kan op de reguliere arbeidsmarkt en voor de doelgroep waarvoor op de arbeidsmarkt tijdelijk geen ruimte is. Deze doelgroep fluctueert sterk. Het aanbod van werk binnen de uitvoeringsorganisatie zal daarom flexibel moeten zijn en meebewegen met de omvang van de doelgroep. Daarnaast dient het werk en een opleiding aan te sluiten op de vraag in de markt.

Kader 10: PIOFACH-functies (Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting) in samenwerking met gemeenten als het kan

Om kosten te besparen wordt per functie bekeken of dit in samenwerking met de gemeenten kan worden uitgevoerd. Hierbij geldt dat de functie alleen zelfstandig binnen de uitvoeringsorganisatie wordt ingericht, als dit niet bij de gemeenten kan.

Kader 11: De dienstverlening aan de klant wordt per spoor ingericht

De uitvoeringsorganisatie werkt met een dienstverleningsconcept. Elk spoor kent hierbinnen zijn eigen aanpak. Hierbij geldt dat hoe verder de klant van de arbeidsmarkt staat, hoe fysiek dichterbij de klant de dienstverlening wordt aangeboden.

Kader 12: Dienstverlening digitaal waar mogelijk

Daar waar mogelijk wordt de dienstverlening gedigitaliseerd. Alleen wanneer dit echt noodzakelijk is blijft fysiek contact mogelijk. Bij verdere digitalisering wordt onder meer gedacht aan het door de klant aanvragen van een uitkering of minimaregelingen via het internet.

Kader 13: één 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.

Het streven is om 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.

2 Kwartiermaker Uitvoeringsorganisatie

Na vaststelling van het beleidsplan “Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018 door de gemeenteraden, liggen ook de kaders voor de vorming van de uitvoeringsorganisatie vast. Daarbij is het college voornemens om voor de vorming van de uitvoeringsorganisatie een tijdelijke kwartiermaker aan te trekken die samen met het huidige hoofd SoZaWe BMWWE en de huidige directeur van Ability een implementatieplan opstelt. Door de directeur van Ability mede te belasten met het opstellen van het implementatieplan, wordt tegemoetgekomen aan de zienswijze van het AB van Ability. Het plan dient in juli/augustus 2015 gereed te zijn. Vervolgens kan de invulling van de uitvoeringsorganisatie starten.

3 Organisatiestructuur en juridische vormgeving uitvoeringsorganisatie

Zoals eerder benoemd wordt de uitvoeringsorganisatie vormgegeven aan de hand van het dienstverleningsconcept op basis van de drie sporen: werk, werk-leer en participatie. De meest passende juridische vorm voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie is een Gemeenschappelijke Regeling op basis van de wet Gemeenschappelijke Regeling. Dit zou kunnen in de vorm van een zogenaamde collegeregeling. Dit doet meer recht aan kaderstellende rol van de gemeenteraden.

Vanwege de stringenter scheiding tussen kaderstelling, beleid en uitvoering en de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regeling per 1 januari 2015, is de huidige GR Ability tegen het licht gehouden. De voorlopige conclusie is dat de huidige GR gebruikt kan worden, maar wel ingrijpend gewijzigd dient te worden. Op dit moment wordt door de juristen van de gemeenten onderzocht wat de meest geschikte juridische vorm zou kunnen zijn. Het advies over de juridische vorm van de uitvoeringsorganisatie zal in een afzonderlijk voorstel aan u worden voorgelegd.

Financiële gevolgen

Hierboven onder 1.3 is al aangegeven dat de Participatiewet budgetneutraal uitgevoerd moet gaan worden. Daarbij is wel aangegeven dat een budgetneutrale uitvoering een zware opgave is die meegegeven wordt aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Zeker gezien de al eerder geraamde tekorten van Ability in de meerjarenbegroting. Deze opgave dwingt dan ook tot het maken van keuzes.

Bijlagen:

- Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018
- Bijlage 1 Zienswijzen van de gemeenteraden BMWWE en het bestuur van Ability
- Concept Raadsbesluit

**Het college van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente De Marne,**

de gemeentesecretaris,

dhr. B.W. Verwey

de burgemeester,

dhr. F.H. Wiersma