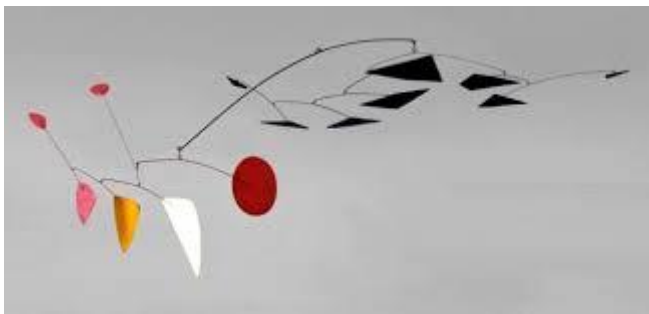




Omvormingsplan uitvoeringsorganisatie Participatiewet

Voor de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum

[17 december 2014]

Inhoud

Inleiding	3
1. De opdracht	3
2. De beleidskaders	3
3. De financiële kaders	4
4. De stand van zaken: doelgroepen	7
5. De stand van zaken: financiën, huisvesting en personeel	8
6. Conclusie: de kaders en de stand van zaken.....	9
7. Nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet:	10
de dienstverlening	10
8. Het beeld van de organisatie	14
9. Welke stappen gaan we zetten	15
10. De rol van beleid	16

Inleiding

Vanaf 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. Tegelijkertijd krijgen gemeenten op andere terreinen binnen het sociale domein extra taken. In de afgelopen periode hebben de colleges en de raden daarover een aantal keuzes gemaakt. Zo is er een inhoudelijke koers op het terrein van werk en inkomen vastgelegd in de documenten 'Doen wat werkt' en 'Participatie in de Eemsdelta'. Daarnaast hebben de colleges zich gebogen over de *uitvoering* van de Participatiewet en de rol van de bestaande organisaties daarbinnen. Zij hebben besloten om te komen tot één uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet (inclusief sociale werkvoorziening). De huidige directeur van de ISD Noordoost is benoemd als kwartiermaker voor deze nieuwe organisatie. De eerste fase van de opdracht betreft het opstellen van een omvormingsplan op hoofdlijnen. De tweede fase is de uitwerking van dat plan, waarna in fase 3 tot de feitelijke implementatie wordt overgegaan. De nieuwe organisatie moet op 1 januari 2016 een feit zijn. Deze notitie is het eindproduct van fase I: het omvormingsplan op hoofdlijnen. Dit plan is een gezamenlijk product van de ISD Noordoost en Fivelingo. Hierin schetsen we een beeld van de doelgroepen en de dienstverlening van de toekomstige organisatie en laten we zien welke stappen we de komende periode gaan zetten om tot die organisatie te komen.

1. De opdracht

De opdracht van de colleges is om een omvormingsplan op hoofdlijnen vast te stellen voor de realisatie van één organisatie waarin de ISD en Fivelingo zijn geïntegreerd en die bestaat uit 3 onderdelen:

- 1) Afdeling uitkeringen en verstrekkingen
- 2) Beschut werken (centraal en decentraal) en maatschappelijke bijdrage
- 3) Re-integratie en arbeidsbemiddeling

Dat plan moet aansluiten op het beleid van de gemeenten en de doelen van de Participatiewet, zoals vastgelegd in de nota's 'Doen wat werkt' en 'Participatie in de Eemsdelta'. Het plan kent in ieder geval de volgende elementen:

- Organisatorisch en financieel passende en adequate voorstellen. De kosten moeten passen binnen de beschikbare financiële kaders;
- Een stappenplan naar een fusie op 1 januari 2016 (waarin is opgenomen dat er voor 2016 een gezamenlijke begroting wordt opgesteld)
- Een voorstel voor de positionering van beleid (strategisch, tactisch en operationeel)

2. De beleidskaders

Met de nota "Participatie in de Eemsdelta" hebben de gemeenteraden van Delfzijl, Appingedam en Loppersum vastgelegd binnen welke kaders de Participatiewet moet worden uitgevoerd. Die kaders hebben betrekking op de doelgroepen die we bedienen, de dienstverlening die we bieden, de doelen die we willen realiseren en de werkwijze die we hanteren.

Doelgroepen

Er zijn twee doelgroepen voor de dienstverlening vanuit de Participatiewet: burgers en bedrijven. Binnen de groep burgers maken we onderscheid tussen mensen wél en mensen die niet de mogelijkheden hebben om (op termijn) regulier aan het werk te gaan.

Dienstverlening

De dienstverlening aan bedrijven bestaat uit de ondersteuning en facilitering bij het bieden van kansen aan mensen met een beperking of een afstand tot werk. De dienstverlening aan burgers bestaat uit het verschillen activiteiten die erop gericht zijn dat zoveel mogelijk mensen bij reguliere bedrijven aan de slag gaan en het arbeidsvermogen van mensen zoveel mogelijk wordt benut. Voor mensen met weinig groeipotentieel worden participatieactiviteiten ingezet. Bij het bieden van de dienstverlening gaan we duurzame relaties aan met partners in onderwijs en bedrijfsleven en maken we gebruik van de mogelijkheden van Social Return.

Doelstellingen

De doelstellingen die we met een nieuwe uitvoering van de Participatiewet willen halen, zijn (in 2020):

- Een reductie van het uitkeringsbestand met 25% (bij herstel van de economie);
- 300 mensen met een beperkte loonwaarde zijn (met ondersteuning) bij een bedrijf aan het werk;
- [250] mensen zijn in een beschutte werkomgeving aan de slag
- Bij 75% van het aanbestede werk wordt Social Return toegepast, waarbij ter waarde van 5% van de aanneemsom mensen met een afstand tot werk aan de slag kunnen.

Werkwijze

Onze werkwijze baseren we op drie pijlers: integrale intake, werk en maatschappelijke bijdrage.

Integrale intake

Er komt een nieuw loket voor integrale intake. In eerste instantie voor de Participatiewet, later is een opbouw met andere onderdelen van het sociale domein mogelijk. Na de intake worden klanten in groepen ingedeeld en krijgen zij een op de uitstroomkansen toegesneden programma gericht op (begeleid) werk of het leveren van een maatschappelijke bijdrage.

Werk, werk, werk

We zetten vol in op arbeidsbemiddeling. We doen dat door goede relaties met bedrijven (één contactpersoon voor alle zaken die gemeenten kunnen regelen en de samenwerking met het EZ-bureau) en door expertise in de bemiddeling. We maken gebruik van uitzendbureaus en een aantal ondersteunende instrumenten (werkervaringsplaatsen, leren en werken, loonkostensubsidie, detachering)

Maatschappelijke bijdrage

Voor mensen die niet op de arbeidsmarkt terecht kunnen zoeken we naar betaalbare vormen van beschut werk en naar maatschappelijk nuttige activiteiten. We bieden waar nodig programma's om mensen uit hun isolement te laten komen.

3. De financiële kaders

De uitvoering van de Participatiewet moet plaatsvinden binnen de beschikbare financiële kaders. Deze kaders worden in eerste instantie bepaald door de middelen die beschikbaar zijn voor de ondersteuning van werkzoekenden (het "Participatiebudget"), voor de bekostiging van uitkeringen (het "BUIG"-budget) en inkomensondersteuning (deel van het gemeentefonds voor armoede en schulden) en voor de uitvoeringskosten van werk en inkomen (deel van het gemeentefonds voor uitvoering). Daarnaast kan de uitvoeringsorganisatie (veelal samen met partners in de arbeidsmarktregio) zorgen voor aanvullende middelen (vanuit ESF, de versnellingsagenda van de Provincie of andere

subsidies). Afhankelijk van de opdracht van de uitvoeringsorganisatie kan ook een deel van het WMO-budget worden ingezet voor activiteiten die door deze organisatie worden verricht. Hieronder schetsen we kort hoe deze budgetten eruit zien en welke ontwikkelingen we daarin verwachten. Een nadere uitwerking komt in de fase van de uitwerking aan de orde.

Het Participatiebudget

Het Participatiebudget bestaat uit middelen voor de bestaande Wsw, de re-integratie van bijstandsgerechtigden en voor nieuwe doelgroepen. Het macrobudget wordt door het Ministerie vastgesteld. De verdeling van de middelen is onder andere afhankelijk van het aantal Wsw-ers, het aantal bijstandsgerechtigden en het aantal mensen dat in eerdere jaren instroomde in de Wsw en de Wajong-werkregeling. Met dit budget kan de gemeente de huidige Wsw-ers (deels) bekostigen, de ondersteuning van bijstandsgerechtigden en de ondersteuning en instrumenten van nieuwe doelgroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de begeleiding van mensen op een afspraakbaan of een baan in het kader van beschut werk. Hieronder geven we een globaal beeld van de ontwikkeling van dit budget. Het re-integratiebudget blijft in de komende jaren globaal gelijk. Daar liggen echter twee bewegingen onder: een afname van het budget voor de "klassieke" Wwb-doelgroep (het oude re-integratiebudget) vanwege een bezuiniging en een toename van het budget voor nieuwe doelgroepen (door overdrachten vanuit de middelen voor de Wsw en de Wajong). Het totale R-budget neemt na 2018 daarom toe.

Het budget voor de bestaande Wsw-groep neemt af vanwege twee bewegingen: in de eerste plaats omdat het aantal Wsw-ers afneemt omdat er geen nieuwe instroom meer mogelijk is. In de tweede plaats omdat het bedrag per Wsw-er afneemt vanwege een bezuiniging. Het beeld dat hieronder wordt geschetst, is een globale schatting.

FIGUUR 1 OVERZICHT ONTWIKKELING PARTICIPATIEBUDGET

	2015	2016	2017	2018
R-budget Delfzijl	€ 1.535.085	€ 1.512.266	€ 1.522.483	€ 1.578.248
R-budget Appingedam	€ 635.534	€ 623.518	€ 627.731	€ 650.723
R-budget Loppersum	€ 347.827	€ 362.943	€ 365.396	€ 378.779
Totaal	€ 2.518.446	€ 2.498.727	€ 2.515.610	€ 2.607.750
SW-budget Delfzijl	€ 5.836.606	€ 5.470.519	€ 5.223.670	€ 4.724.474
Sw-budget Appingedam	€ 5.162.933	€ 4.516.125	€ 4.191.648	€ 3.714.295
SW-budget Loppersum	€ 1.597.547	€ 1.427.685	€ 1.322.312	€ 1.168.766
Totaal	€ 12.597.086	€ 11.414.329	€ 10.737.630	€ 9.607.535
P-budget totaal Delfzijl	€ 7.371.691	€ 6.982.784	€ 6.746.153	€ 6.302.721
P-budget totaal Appingedam	€ 5.798.467	€ 5.139.643	€ 4.819.379	€ 4.365.018
P-budget totaal Loppersum	€ 1.945.374	€ 1.790.629	€ 1.687.708	€ 1.547.545
Totaal	€ 15.115.532	€ 13.913.056	€ 13.253.240	€ 12.215.285

BUIG-budget

Het BUIG budget bestaat uit middelen voor het bekostigen van bijstandsuitkeringen en van loonkostensubsidies voor mensen met een beperking (afspraakbanen). Het macrobudget wordt landelijk vastgesteld op basis van het aantal bijstandsgerechtigden en de (verwachte) effecten van Rijksbeleid en conjunctuur. De middelen worden verdeeld volgens een (nieuw) model waarbij op basis van een aantal objectieve kenmerken van de

(samenstelling van de) bevolking en van de lokale en regionale arbeidsmarkt een berekening wordt gemaakt van de verwachte behoefte aan bijstandsmiddelen. De hoogte van het macrobudget wordt definitief in september van het lopende jaar vastgesteld. Het aandeel van de gemeente in dat budget ligt wel vooraf vast. Het nieuwe verdeelmodel leidt ertoe dat Delfzijl een iets hoger aandeel van het landelijke budget ontvangt (0,23% in plaats van 0,22%). Het aandeel van Appingedam en Loppersum wordt gebaseerd op het aantal bijstandsgerechtigden in het verleden (twee jaar eerder). Voor kleine gemeenten geldt namelijk een andere verdeelsystematiek.

Ook de ontwikkeling van dit budget kent een aantal verschillende bewegingen: zo is er sprake van een toename van het budget vanwege de toevoeging van middelen voor loonkostensubsidies en nieuwe doelgroepen. Tevens is er sprake van een afname vanwege een verwachte werkgelegenheidsontwikkeling. De toename in Delfzijl heeft daarnaast te maken met veranderingen in de verdeelsystematiek. Overigens geldt dat in de afgelopen jaren steeds een overschrijding van meer dan 10% van het budget heeft plaatsgevonden en er (met succes) een beroep is gedaan op de landelijke vangnetregeling. Het eigen risico van 10% is opgenomen in de meerjarenbegroting van de ISD Noordoost.

FIGUUR 2 ONTWIKKELING BUIG¹

	2015	2016	2017	2018
BUIG-budget Delfzijl	12.463	12.710	13.237	13.623
BUIG-budget Appingedam	5.078	5.166	5.302	5.457
BUIG-budget Loppersum	2.797	2.846	2.920	3.006
Totaal	20.338	20.722	21.459	22.085

Uitvoeringskosten

Om de uitvoering van uitkeringsverstrekking en re-integratie te kunnen betalen, heeft de gemeente de beschikking over (het cluster werk en inkomen in) het gemeentefonds. Een groot deel van die middelen wordt (volgens een vastgestelde verdeelsleutel) doorgesluisd naar de ISD. Voor 2015 gaat dat om een bedrag van € 4 miljoen.

Het budget is voor een belangrijk deel gebaseerd op het aantal bijstandsgerechtigden. Naar verwachting neemt dat de komende jaren toe vanwege de komst van nieuwe doelgroepen.

Voor Fivelingo kunnen we stellen dat de uitvoeringskosten worden verdiend uit opbrengsten uit het werk dat Wsw-ers verrichten.

Wanneer een nieuwe organisatie wordt gevormd, zullen deze verschillende uitvoeringskosten en uitvoeringsbudgetten worden geïntegreerd.

Naast uitvoeringskosten zijn in het cluster werk en inkomen van het gemeentefonds ook middelen beschikbaar voor de bestrijding van armoede en schulden.

WMO-middelen

Het budget voor de WMO maakt (net als het Participatiebudget) onderdeel uit van het gemeentefonds. Het voert te ver om hier de ontwikkeling van dat budget te schetsen. Van belang is veel meer de vraag of de nieuwe uitvoeringsorganisatie taken uit moet voeren die liggen op het terrein van de WMO en of hiervoor (programma- of uitvoeringskosten) meekomen.

¹ Schatting wijkt af van de bedragen in de meerjarenbegroting omdat rekening is gehouden met de ontwikkelingen in het macrobudget en een toename van het aandeel van Delfzijl in dat budget. De onzekerheden blijven overigens onverminderd groot.

Aanvullende budgetten

De ISD zorgt (samen met andere partners) voor aanvullende inkomsten, veelal ten behoeve van de ondersteuning van specifieke doelgroepen. Zo wordt er gebruik gemaakt van ESF-subsidies voor de ondersteuning van jongeren en werkzoekenden met een grote afstand tot werk. Ook zijn er bij de provincie middelen aangevraagd en gekregen voor de voortzetting en doorontwikkeling van de werkschool zodat de aansluiting tussen PrO scholen en arbeidsmarkt soepeler verloopt. Het gaat in veel gevallen om incidentele budgetten waarvan de omvang deels afhankelijk is van de geleverde inspanningen en/of resultaten.

4. De stand van zaken: doelgroepen

We hebben met een drietal doelgroepen te maken (op basis van bestaande indelingen):

Mensen die nu in de Wwb zitten

Er zijn 1600 personen die nu een beroep doen op een vorm van bijstand². Hiervan is een deel:

- rechtstreeks naar werk te bemiddelen (600) wanneer dat werk beschikbaar is;
- naar werk te bemiddelen met ondersteuning. Het gaat dan om mensen die niet het minimumloon kunnen verdienen (600);
- niet te bemiddelen (400).

Mensen die nu in de Wsw zitten

Op dit moment zijn er 584 personen die een baan hebben in het kader van de Wsw. In de loop van het jaar neemt dat aantal af vanwege natuurlijk verloop en het aflopen van contracten. Eind 2015 gaat het dan nog om 519 personen. Hiervan is een deel:

- aangewezen op een vorm van beschut werk (143);
- aangewezen op beschut georganiseerd werk buiten (211);
- via een detachering of begeleid werken aan de slag (130)
- eventueel wel naar "buiten" te brengen in de vorm van detachering of begeleid werken (35), waarbij voor een deel geldt dat dit gezien de sleutelpositie die zij in het bedrijf innemen, niet wenselijk is (15)³.

De komende jaren gaat deze groep door natuurlijk verloop verder afnemen.

Nieuwe doelgroepen

Naast de "normale" instroom in de bijstand, komen straks extra groepen in de Participatiewet. Het gaat om mensen die vóór 2015 een beroep zouden doen op de Wsw of de Wajong. In vrijwel alle gevallen gaat het om mensen die niet het minimumloon kunnen verdienen. Het grootste deel bestaat naar verwachting uit jongeren vanuit het Praktijkonderwijs en de cluster 3 en 4 scholen. Op basis van landelijke aannames zou de omvang van die extra doelgroep er (naar verwachting) als volgt uitzien:

² Wwb, Ioaw/z, Bbz

³ Dit aantal is exclusief tijdelijke contracten die in 2015 aflopen

FIGUUR 3 SCHATTING OMVANG NIEUWE DOELGROEPEN

nieuwe doelgroepen	2015	2016	2017	2018 structureel	
Delfzijl	8	22	34	51	273
Appingedam	6	18	28	42	224
Loppersum	4	10	16	23	125
Totaal	18	49	78	116	622

Deze groep mensen zal naar verwachting structureel een beroep op de bijstand doen of gebruik maken van een loonkostensubsidie uit het BUIG-budget. De komst van deze groepen leiden dus tot een structureel hoger aantal bijstandsgerechtigden. Naast deze groepen zal er eenmalig een extra aantal mensen met een beperkte loonwaarde in de bijstand komen. Het gaat om een deel van de huidige Wsw-ers van wie het arbeidscontract afloopt.

5. De stand van zaken: financiën, huisvesting en personeel

Financiën

De gemeenten dragen op verschillende manieren bij aan de bekostiging van de ISD en Fivelingo. Voor 2015 geldt dat de gemeenten:

- een bijdrage leveren aan het tekort op het inkomensbudget van €1,9 miljoen. Voor de jaren erna wordt een vergelijkbaar bedrag begroot.
- een bijdrage leveren aan de uitvoeringskosten van de ISD van €4,2 miljoen. Voor de jaren erna wordt een gelijk bedrag begroot.
- een vaste bijdrage leveren aan de uitvoering van de Wsw van €0,4 miljoen. Voor de jaren erna wordt een hoger bedrag begroot (€1,2 miljoen in 2016⁴ oplopend tot € 3,6 miljoen in 2020). Dat wordt vooral veroorzaakt door de afname van de subsidie per Wsw-er.

Huisvesting

Het gebouw van Fivelingo drukt zwaar op de begroting. Voor 2015 liggen de totale kosten op € 1,5 miljoen. Gezamenlijk zoeken ISD en Fivelingo naar mogelijkheden om de activiteiten te herhuisvesten om op die manier de jaarlijkse kosten te verlagen. Dit kan gezien de vastgoedmarkt overigens wel leiden tot (hoge) eenmalige kosten voor het afstoten van het pand.

Personeel

Bij Fivelingo is 25,7 FTE aan ambtelijk personeel in dienst. Daarnaast is er een aantal Sw-medewerkers binnen de organisatie aan het werk. De ISD kent een basis formatieomvang van 42,84 FTE. Daarnaast doet de ISD voor personeel een beroep op het Participatiebudget tot een maximum van € 1.105.000 voor het team Werk en Inkomen. Tijdelijk personeel wordt gefinancierd door tijdelijke geldstromen.

⁴ Gebaseerd op de vastgestelde begroting. Op basis van informatie na vaststelling kan dit beeld mogelijk iets gunstiger uitvallen.

6. Conclusie: de kaders en de stand van zaken

Tot nu toe hebben we te maken met twee organisaties met eigen doelgroepen, personeel en huisvesting. Met de komst van de Participatiewet neemt de huidige doelgroep van Fivelingo af en die van de ISD toe. Daarbij is de aard en samenstelling van de nieuwe doelgroep van de ISD voor een deel gelijk aan de groep die nu door Fivelingo wordt ondersteund. In zijn geheel neemt de doelgroep toe, vooral door de extra instroom van mensen met een beperkte loonwaarde. Met het vervallen van de afzonderlijke regelingen wordt het onderscheid tussen doelgroepen veel meer bepaald door het verdienvermogen en de loonwaarde van mensen. Dat betekent dat we daarop onze dienstverlening gaan organiseren. Doelstelling van de Participatiewet is om zoveel mogelijk werk op de reguliere arbeidsmarkt uit te voeren. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop we nu nog uitvoering geven aan het bieden van werk aan mensen met een beperkte loonwaarde. We gaan op zoek naar manieren om reguliere bedrijven daarin een grotere rol te laten spelen. Bijvoorbeeld door sociale ondernemingen aan te jagen en joint ventures aan te gaan. Maar ook door onze ondersteuning bijvoorbeeld te richten op het zodanig inrichten van werkprocessen binnen bedrijven dat er ruimte ontstaat om mensen met een beperkte loonwaarde kansen te bieden.

De financiële situatie zal zonder maatregelen verslechteren. De hoge huisvestingskosten en de bezuinigingen op de Wsw-subsidie leiden tot een hoger tekort op de uitvoering van de Wsw in de komende jaren. Het overige budget voor ondersteuning van werkzoekenden neemt gedeeltelijk af (bezuiniging) en gedeeltelijk toe (vanwege middelen voor nieuwe doelgroepen). De kosten voor uitvoering nemen toe vanwege de extra instroom. Het aanvullende bedrag is naar verwachting echter lager dan we voor de uitvoeringskosten van de bestaande bijstandsgerechtigden krijgen.

Daarnaast brengt de participatiewet nog een aantal andere taken met zich mee die van invloed kunnen zijn op de omvang van het werk dat door de uitvoeringsorganisatie moet worden gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- de intensivering van handhavingsinspanningen
- de individualisering van de bijzondere bijstand
- de uitbreiding van de doelgroep vanwege de kortere Ww en wijzigingen in de pensioenwet

Alle reden dus om te komen tot een nieuwe uitvoeringsorganisatie waarin de kennis over verschillende doelgroepen is gebundeld en waarin zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoering kan worden gegeven aan de verschillende taken in de Participatiewet.

7. Nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet: de dienstverlening

Vanaf 1 januari 2016 vormen we een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet. In die organisatie worden bestaande en nieuwe doelgroepen ondersteund naar regulier werk of gestimuleerd om op andere manieren maatschappelijk actief te worden. De ambities zijn al geformuleerd in de nota "Participatie in de Eemsdelta": zorgen voor een afname van het aantal bijstandsgerechtigden, vormgeven van een hoeveelheid beschutte werkplekken, realiseren van afspraakbanen voor mensen met een beperkte loonwaarde en het benutten van de mogelijkheden van social return. Daarnaast willen we een organisatie vormen die:

- een volwaardige partner is voor werkgevers, onderwijsinstellingen, UWV en andere gemeenten en die een bijdrage levert aan de doelen en activiteiten in de arbeidsmarktregio;
- ontwikkelingen aanjaagt en ondersteunt op het gebied van:
 - a. aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt
 - b. sociale ondernemingen
 - c. een integrale werkwijze binnen het sociale domein
- goede dienstverlening biedt op het gebied van inkomensvoorziening en inkomensondersteuning en ervoor zorgt dat degenen die recht hebben op ondersteuning deze tijdig en juist ontvangen

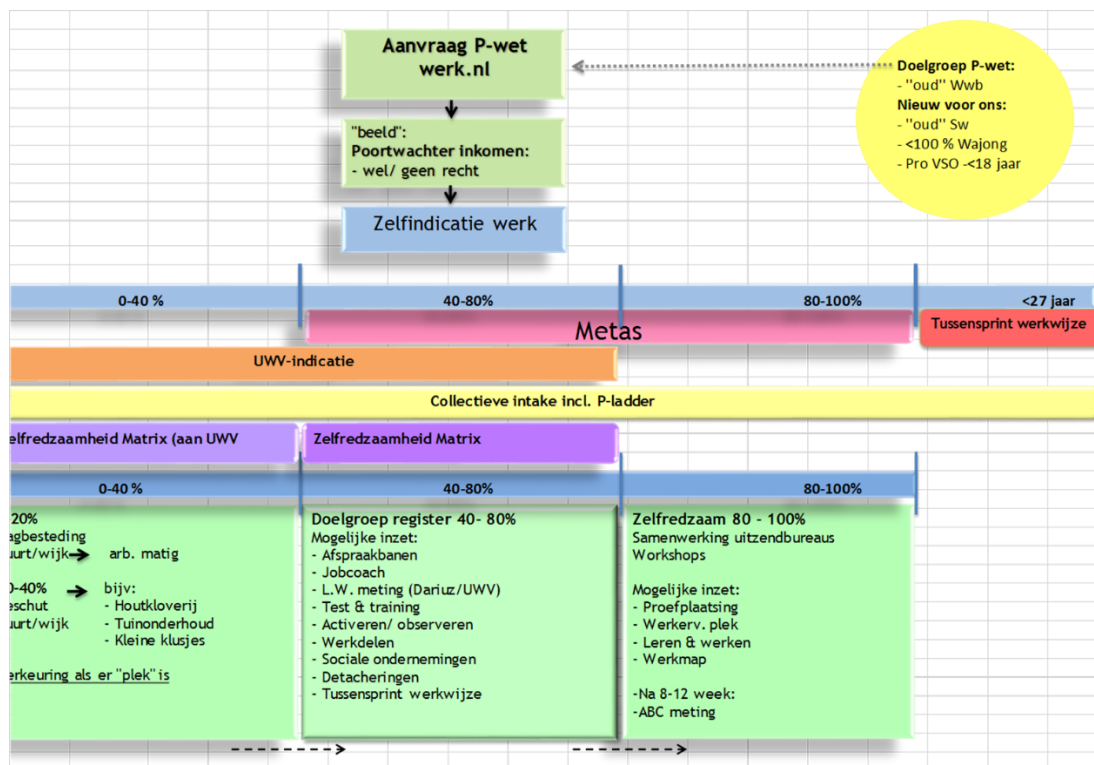
We gaan mensen niet meer indelen op basis van de regeling waar ze gebruik van maken. We kiezen er in plaats daarvan voor om alle (bestaande en nieuwe) doelgroepen in te delen op basis van belastbaarheid voor werk en de geschatte loonwaarde. Per categorie zien de belangrijkste doelen er als volgt uit.

TABEL 1 DOELGROEP EN DOELSTELLING

Loonwaarde	Doelstelling
0-20%	Arbeidsmatige dagbesteding Maatschappelijke participatie Leveren van een maatschappelijke bijdrage
20-40%	Beschut werk Maatschappelijke participatie Leveren van een maatschappelijke bijdrage
40-80%	Werk met ondersteuning (bijvoorbeeld door middel van een afspraakbaan)
>80%	Regulier werk

Voor de nieuwe doelgroepen doen we dat vanaf 1 januari 2015 al volgens ons al eerder gezamenlijk vastgestelde werkproces. We organiseren onze dienstverlening op basis van wat de burgers zelf kunnen en wat zij daarbij van ons aan ondersteuning of facilitering nodig hebben. De organisatorische vormgeving komt daarna aan de orde.

TABEL 2 WERKPROCES



De stappen die we zetten, zijn:

- 1) het vaststellen van het recht op uitkering: een poortwachter inkomen stelt globaal vast of iemand die een aanvraag doet voor een uitkering hier recht op heeft en wat daarvan de hoogte moet zijn;
- 2) mensen brengen vervolgens zelf (op basis van een instrument dat we aan het ontwikkelen zijn) in beeld wat hun mogelijkheden en hun belastbaarheid zijn. Dit leidt tot een globale inschatting van de verwachte loonwaarde. Voor jongeren geldt nu nog een specifieke werkwijze waarin we (met andere organisaties in het sociale domein) een integrale afweging maken voor de noodzakelijke ondersteuning op alle leefgebieden. Afhankelijk van de problematiek wordt een regievoerder benoemd. Wanneer jongeren kunnen worden voorbereid op werk, ligt de regierol bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie. We zijn voornemens om deze werkwijze op termijn uit te breiden naar andere doelgroepen;
- 3) Voor mensen met een beperkte loonwaarde wordt een participatieadvies uitgebracht door het UWV. Hierin wordt aangegeven wat de mogelijkheden van mensen zijn om maatschappelijke actief te worden;
- 4) Voor alle personen is er een groepsgewijze intake. Gedurende een dagdeel stellen we definitief vast of en zo ja welke uitkering men ontvangt en of en zo ja welke ondersteuning men krijgt. Tevens maken we een inschatting van het groeipotentieel (op basis van de Participatieladder). Mensen worden ingedeeld op basis van hun loonwaarde.
- 5) Vervolgens worden mensen ondersteund op basis van de verwachte doelstellingen. Gedurende het proces kijken we of mensen tot de doelgroep van de afspraakbanen of beschut werk horen. Wanneer mensen naar ons idee zelfstandig aan het werk zouden kunnen en wanneer dat na een periode niet is gelukt, kijken we (door middel van een zogenaamde ABC-meting) of onze inschatting juist is geweest.

De ondersteuning ziet er per categorie globaal als volgt uit:

0-20% arbeidsmatige dagbesteding & maatschappelijke bijdrage

Van de personen met een zeer beperkt arbeidsvermogen is een deel aangewezen op een vorm van arbeidsmatige dagbesteding waar men in een beschermde omgeving dagstructuur geboden krijgt. Een ander deel is aangewezen op andere vormen van maatschappelijke participatie. We kunnen nog niet vaststellen hoe groot de groep is. We brengen dat nu in kaart. Ook onderzoeken we waar en hoe deze ondersteuning kan worden geboden.

20-40% beschut werk & maatschappelijke bijdrage

Er is een groep mensen die wel in staat is om te werken, maar waarvan de belastbaarheid laag is en die vanwege medische of psychische oorzaken niet in staat is om zonder intensief toezicht en/of aanpassingen in de werkomgeving aan de slag te kunnen. Zij zijn aangewezen op vormen van beschut werk. Deze doelgroep bestaat uit een deel van de mensen die nu binnen de Wsw bij Fivelingo aan het werk is. Het gaat daarbij om een groep van 200 personen. Zij kunnen ook in de toekomst gebruik blijven maken van deze voorziening.

Het aantal van 200 plekken blijft ook de komende jaren beschikbaar. Dat betekent dat waar er ruimte ontstaat, deze kan worden ingevuld door leden van de nieuwe doelgroep. De dienstverlening bestaat uit de begeleiding op en tijdens het werk. De komende periode onderzoeken we waar deze plekken worden uitgevoerd: bijvoorbeeld binnen de huidige werkplekken van Fivelingo, bij op te richten sociale ondernemingen of in samenhang met arbeidsmatige dagbesteding dichtbij de woonplek van de deelnemers. Deze groep ontvangt loon. Om voor deze plek in aanmerking te komen is een indicatie door het UWV noodzakelijk.

Het aantal plekken is beperkt. Voor andere leden van deze doelgroep geldt dat zij aangewezen zijn op andere vormen van maatschappelijke participatie.

40-80% werk met ondersteuning

Deze groep zal naar verwachting de grootste groep zijn waar we als uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet mee te maken krijgen. Het gaat om de groep die niet zelfstandig in staat is om het minimumloon te verdienen, maar die wel over arbeidsvermogen beschikt. Daarmee is het een groep mensen voor wie kabinet en sociale partners zogenaamde afspraakbanen zijn overeengekomen. De dienstverlening voor deze groep bestaat uit het (via werkervaring en scholing) voorbereiden van mensen op werk en de ontwikkeling van hun competenties. Vormen van begeleiding en bemiddeling zijn hierbij een belangrijk onderdeel. Daarnaast worden verschillende instrumenten ingezet die het voor werkgevers mogelijk moet maken om hen in dienst te nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om loonkostensubsidie (op basis van de uitkomsten van een loonwaardemeting), no risk polis, begeleiding, training en eventuele werknemersvoorzieningen. Ook bestaat de dienstverlening (aan werkgevers) uit het ondersteunen bij het creëren van specifieke functies voor mensen met een beperking, bijvoorbeeld door elementen uit andere banen te halen en samen te voegen.

Onze dienstverlening bestaat naast het werven van banen en het ondersteunen van medewerkers ook uit het stimuleren en het opzetten van sociale ondernemingen, bijvoorbeeld door onderdelen van Fivelingo te verzelfstandigen.

Een belangrijk deel van deze doelgroep bestaat uit jongeren die afkomstig zijn van het Praktijkonderwijs en de cluster 3 en 4 scholen. De ondersteuning van deze groep loopt door van school naar werk onder de naam "Route Arbeid". Deze werkwijze ("Werkschool") wordt door gemeenten gezamenlijk uitgevoerd binnen de arbeidsmarktregio Groningen. Van elke jongere is er een Werkprofiel gemaakt, een soort

gebruiksaanwijzing die hij of zij mee kan nemen naar de werkplek, zodat een werkgever weet wat hij van de jongere kan verwachten.

Om in aanmerking te komen voor een afspraakbaan (en het bijbehorende instrumentarium) moeten mensen een indicatie hebben van het UWV. Deze beoordeling vindt zoveel mogelijk plaats binnen ons intake- en diagnoseproces. Waar mensen een indicatie hebben, worden zij vastgelegd in een doelgroepenregister.

Van de huidige groep Wsw-ers behoort het grootste deel (384) tot deze categorie. Deze groep blijven we ondersteuning bieden bij de uitvoering van hun werk. De begeleiding is er daarbij op gericht dat degenen die dat kunnen in een zo regulier mogelijk omgeving aan de slag gaan, bij voorkeur via detachering of begeleid werk. Gezien de samenstelling van de doelgroep en de situatie op de arbeidsmarkt weten we echter ook dat dat slechts voor een beperkt deel van deze groep mogelijk is.

Van de huidige groep bijstandsgerechtigden zijn er naar verwachting 600 mensen die tot deze doelgroep behoren. De nieuwe doelgroepen (mensen met een beperkte loonwaarde) behoren naar verwachting volledig tot deze categorie. Naar verwachting neemt deze groep op termijn dus structureel met ruim 600 personen toe.

We zullen er niet in slagen om iedereen die tot deze doelgroep behoort werk met ondersteuning te realiseren. Dat betekent dat ook een deel van deze groep op een andere manier maatschappelijk actief moet zijn.

>80% regulier werk

Deze groep is in staat om zelfstandig en/of met enige ondersteuning een baan te vinden. Het is de groep die voornamelijk tot de "oude" Wwb-doelgroep behoort. Bij een aantrekkende economie zijn er circa 600 personen uit het huidige bestand die tot deze groep behoren. De dienstverlening voor deze groep bestaat uit:

- Vormen van informatie en advies (over banen, sectoren en functies)
- Scholing, training en werkervaring
- Workshops, banenbeurzen, speeddates en andere vormen van (ondersteuning bij) bemiddeling

We hebben voor hen verschillende instrumenten beschikbaar, zoals proefplaatsingen, BBL-plekken enzovoort. Mensen kunnen de kennis van branche-experts benutten die naast kennis van de arbeidsmarkt ook op de hoogte zijn van specifieke subsidies en (sector-)plannen. Tevens zijn er nauwe vormen van samenwerking met uitzendbureaus.

Deze werkzoekenden en alle werkgevers in de regio zijn klanten van onze werkgeversdienstverlening. Die dienstverlening is enerzijds gericht op het ondersteunen van werkgevers bij hun personeelsvraagstukken en anderzijds op het onder de aandacht brengen van potentiële werknemers uit onze doelgroepen (>80% en 40-80%).

0-100% leveren van een maatschappelijke bijdrage/tegenprestatie

Doelstelling van de Participatiewet is ook om mensen naar vermogen een maatschappelijke bijdrage te laten leveren. De nieuwe uitvoeringsorganisatie kan mensen die daartoe gestimuleerd of verplicht worden, ondersteunen bij het vinden en behouden van maatschappelijke activiteiten ("tegenprestatie"). Voor de groep jongeren (tot 27) hebben de gemeenten inmiddels bepaald dat er een verplichting bestaat om deze tegenprestatie te leveren. Voor de overige groepen is dit vrijwillig. De vraag welke rol de gemeenten voor de uitvoeringsorganisatie op dit onderdeel voor zich zien, moet nog nader worden bepaald.

0-100% uitkeringen en verstrekkingen

Naast en ondersteunend aan de dienstverlening op het gebied van Werk en Participatie is de dienstverlening aan burgers en werkgevers op het gebied van uitkeringen en verstrekkingen. Diensten die hieronder vallen zijn:

- De claimbeoordeling en uitkeringsintake (als onderdeel van het integrale intakeproces)
- De uitkeringsverstrekking (het vaststellen van de hoogte en de uitbetaling)
- Het vaststellen en verstrekken van (andere) vormen van inkomensondersteuning (bijzondere bijstand en minimaregelingen)
- Het verstrekken van loonkostensubsidies, no risk polissen en kostenvergoedingen
- Terugvordering en verhaal
- Fraudecontrole en sociale recherche
- Bezwaar en beroep
- Kwaliteit (van rechtmatige en doelmatige verstrekkingen, van voorgeschreven processen/audits)
- Loonbetaling

8. Het beeld van de organisatie

Een exact organisatieschema willen we nog niet voorleggen. Dit is wat ons betreft de uitkomst van de verkenningen die we momenteel uitvoeren. Wel kunnen we schetsen uit welke elementen de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet bestaat.



Zoals de gemeenten in de opdrachtomschrijving hebben aangegeven, bestaat de organisatie in ieder geval uit de afdelingen beschut werk en maatschappelijke bijdrage, re-integratie en arbeidsontwikkeling en uitkeringen en verstrekkingen. De eerste twee afdelingen bieden ondersteuning aan de groepen mensen die worden voorbereid op werk of op andere vormen van maatschappelijke deelname. Om ervoor te zorgen dat mensen zich kunnen ontwikkelen en om zoveel mogelijk (extra) werkgelegenheid tot stand te brengen voor mensen met een beperkte loonwaarde en/of een afstand tot de arbeidsmarkt, streven we naar de vorming van sociale ondernemingen en/of Joint Ventures met reguliere bedrijven. Daarmee kunnen we ervoor zorgen dat het werk dat nu wordt geworven voor mensen in de Wsw beschikbaar blijft voor nieuwe doelgroepen en dat we tegelijkertijd het bieden van werk zoveel mogelijk over willen laten aan reguliere ondernemers in onze regio. Daarnaast willen we werkgevers die kansen willen bieden aan mensen met een beperkte loonwaarde waar mogelijk ontzorgen. Dat kan

onder andere door binnen de nieuwe organisatie een onderdeel op te nemen van waaruit deze werknemers kunnen worden gedetacheerd.

Binnen de afdeling uitkeringen en verstrekkingen worden voor alle groepen de uitkeringen, lonen en loonkostensubsidies verstrekt. Ook worden daarin de minimaregelingen uitgevoerd.

Tenslotte is er een afdeling met overige staf- en ondersteunende functies.

9. Welke stappen gaan we zetten

Om te komen tot een nieuwe organisatie, gaan we de komende periode een aantal stappen zetten.

- We stellen vast hoe de dienstverlening per groep er in de nieuwe organisatie uit gaat zien.
- We stellen vast hoe we dat gaan organiseren. Daarbij spelen twee zaken een rol:
 - a. De vormgeving van de eigen organisatie: hoe is de organisatie opgebouwd, welke taken hebben de verschillende afdelingen.
 - b. De uitvoering van werk: hierbij gaat het vooral om de wijze waarop het verrichten van werk (zoals dat nu bij Fivelingo gebeurt) in de toekomst wordt uitgevoerd. Dat betekent dat we met voorstellen komen over de wijze waarop beschut werk wordt georganiseerd en over de manier waarop wij werkgevers willen stimuleren om sociale ondernemingen te starten en/of met ons Joint Ventures aan te gaan.
- Vaststellen van de manier waarop we dat gaan faciliteren en ondersteunen
 - a. Ondersteunende afdelingen: we komen met voorstellen hoe in de nieuwe organisatie ondersteunende afdelingen eruit moeten zien. Het gaat dan bijvoorbeeld om ICT, P&O en (financiële) administratie en facilitaire zaken.
 - b. Huisvesting: een belangrijk element bij de uitwerking van het omvormingsplan is het bepalen van de noodzakelijke huisvesting. Het afstoten van de bestaande huisvesting van Fivelingo maakt in ieder geval onderdeel uit van dit onderdeel.
 - c. Omvang en aard personeel: we komen met een schatting van de noodzakelijke aard en omvang van het personeel. Daarbij betrekken we in ieder geval ook de positie van huidige SW-medewerkers en toekomstige medewerkers met een beperkte loonwaarde die werkzaamheden verrichten die vallen binnen de taken van de uitvoeringsorganisatie. Uitgangspunt is dat deze groep binnen de uitvoeringsorganisatie wordt beschouwd als regulier personeel.
- Doorrekening van de financiële gevolgen: we rekenen door wat de nieuwe dienstverlening en ondersteunende taken van de nieuwe organisatie zijn. Daarbij maken we een vergelijking tussen de voorzetting van de huidige situatie (wat zijn de kosten wanneer we als twee afzonderlijke organisaties doorgaan) en die van een nieuwe uitvoeringsorganisatie.
- Het opstellen van een begroting van de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het jaar 2016.

Op dit moment zijn er acht werkgroepen gevormd die zich met de uitwerking van deze vragen bezighouden. De opdrachten voor deze werkgroepen vindt u in de bijlage. Medio januari worden de eerste resultaten opgeleverd. In maart worden de eindvoorstellen opgeleverd, zodat de tweede fase van de opdracht op 1 april kan worden afgerond.

10. De rol van beleid

Ook het vaststellen van de rol van beleid willen we de komende maanden uitwerken. We doen dat graag in samenspraak met de beleidsmedewerkers van de drie gemeenten. Ons uitgangspunt daarbij is dat wij (als uitvoeringsorganisatie) met de beleidsafdelingen van de gemeenten ervoor zorgen dat de gemeente in staat is om haar kaderstellende rol op een goede manier in te kunnen vullen. Dat kan bijvoorbeeld door:

- Een gezamenlijke opdracht van de drie gemeenten aan de uitvoeringsorganisaties en afspraken over de wijze van verantwoording van de resultaten;
- Een adviserende rol van de (directie van de) uitvoeringsorganisatie over de (gevolgen van) ontwikkelingen in regelgeving en werkgelegenheid voor de keuzes die de gemeenteraad moet maken.

Onze voorkeur gaat daarbij uit naar een partnership tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie waarbij de gemeenten kaderstellend zijn en de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk is voor de manier waarop de gestelde doelen binnen de gegeven kaders worden behaald.