

**HERONTWERP DIENSTVERLENING VANUIT DE
PARTICIPATIEWET
re-integratie en (voormalig) SW**

Probleemanalyse februari 2024



**GEMEENTE
VELSEN**

INHOUD

SAMENVATTING	1
1. ALGEMEEN	7
1.1 De opdracht	7
1.2 De sleutel voor verbetering ligt in de regio	9
1.3 Opbouw regionale probleemanalyse	9
1.4 Informatiebronnen	9
2. HET WERKVELD	11
2.1 De Participatiewet pakt anders uit dan voorzien	11
2.2 Een intensievere ondersteuningsbehoefte	14
2.3 Paradox van de krappe arbeidsmarkt	16
2.4 Dienstverlening in een dynamisch en complex werkveld	17
2.5 Financieel	18
3. ORGANISATIE VAN DE DIENSTVERLENING	21
3.1 Schotten belemmeren maatwerk	21
3.2 Onvoldoende passend werk voor de doelgroepen	23
3.3 Positionering van werk in brede sociale domein	23
3.4 Autonomie en beleidsvrijheid per gemeente	24
3.5 Uitdagingen voor gemeenten	25
3.6 IJmond Werkt: belemmeringen in de transitie	26
4. VERVOLG	28
4.1 Aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen	28
4.2 Werken vanuit draagvlak	29
4.3 De opmaat naar scenario's	29

SAMENVATTING

Veel gemeenten in Nederland kampen met grote uitdagingen in de uitvoering van de Participatiewet en met de rol en positie van de sociaal ontwikkelbedrijven daarin. Dat geldt ook voor de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen, die een deel van hun dienstverlening hebben ondergebracht in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) IJmond Werkt.

Financiële en inhoudelijke vraagstukken waren de afgelopen jaren aanleiding voor aanpassingen in de werkwijze en rolverdeling tussen de drie gemeenten en IJmond Werkt. Deze leidden echter slechts deels en ook maar tijdelijk tot het gewenste resultaat.

Inmiddels blijkt uit landelijke onderzoeken dat een belangrijk deel van de knelpunten voortkomt uit de opzet van de Participatiewet zelf en de financiële middelen die gemeenten ontvangen voor deze taak. Maar ook de intensivering van de ondersteuningsbehoefte bij werkzoekenden en de snel veranderende en krappe arbeidsmarkt maken dat de ‘traditionele’ aanpak niet meer volstaat. Toekomstige economische ontwikkelingen kunnen nog steeds zorgen voor veranderingen op de arbeidsmarkt, maar de krapte blijft de komende decennia, evenals de steeds hogere eisen die worden gesteld aan werkenden.

Kortom: toekomstbestendige dienstverlening in de IJmond is niet meer haalbaar door aanpassingen op de huidige werkwijze. Het vraagt om een frisse blik op de regio en een analyse van wat op langere termijn nodig is. De drie colleges van Beverwijk, Heemskerk en Velsen hebben daarom opdracht gegeven om te komen tot herontwerp van de dienstverlening vanuit de Participatiewet op het gebied van re-integratie en (voormalig) Wet sociale werkvoorziening (Wsw).

Deze opdracht heeft een andere insteek dan voorgaande onderzoeken in de regio. In dit geval is de organisatiestructuur niet het vertrekpunt, maar de uitkomst van het proces. Dit zorgt voor een andere vraagstelling en een ruimere benadering van oplossingen dan voorheen. De wens is te komen tot een werkwijze die aansluit bij de behoefte van de inwoners in de regio, werkbaar is voor medewerkers en op langere termijn financieel houdbaar is.

Doel van de regionale probleemanalyse

Voordat kan worden gesproken over oplossingsrichtingen moet eerst overeenstemming zijn over de problemen, behoeften, kansen en risico's in de IJmond. Om die reden start het proces met deze regionale probleemanalyse. Het gaat om een ‘foto’ van de situatie van dit moment. In deze analyse zijn nog geen oplossingen benoemd, maar de knelpunten laten wel duidelijk zien waar aanknopingspunten liggen voor oplossingen.

Uitkomsten analyse

De analyse valt uiteen in twee delen:

1. Het werkveld: wat zijn de uitdagingen bij de uitvoering van de Participatiewet en in welke mate spelen deze ook in de IJmond?
2. Organisatie van de dienstverlening: hoe is de dienstverlening in de regio IJmond georganiseerd en in welke mate sluit dit aan op actuele en toekomstige uitdagingen?

1.Het werkveld

Dankzij de krapte op de arbeidsmarkt is de werkloosheid lager dan ooit. Meer mensen dan voorheen werken. Dat is positief, maar het betekent ook dat de samenstelling van de groep

werklozen verandert: de werkzoekenden van dit moment hebben een grotere afstand tot betaald werk dan gemiddeld een aantal jaar geleden.

Die grotere afstand heeft niet alleen te maken met de werkzoekende zelf: werk verandert snel en wordt onder andere onder invloed van digitalisering complexer. Daarmee schuift de lat van werkgevers omhoog. Verder zorgt personele krapte voor een hogere werkdruk bij bedrijven. Werkgevers willen/kunnen daardoor minder ruimte maken voor de rustige opbouw en begeleiding die de huidige werkzoekenden nodig hebben en het aantal laagdrempelige (leer)werkplekken en stageplaatsen neemt gaandeweg af.

De verzwaring van de ondersteuningsbehoefte en de attitude van werkgevers heeft ook gevolgen voor beschut werk-bedrijven van IJmond Werkt. Het aantal detacheringen naar reguliere werkgevers neemt af en de bedrijven van IJmond Werkt hebben steeds meer moeite om kostendekkend te kunnen werken.

Knelpunten in een re-integratietraject liggen steeds vaker op het gebied van schulden, psychische problemen, taal en cultuur, dakloosheid en de gezinssituatie. Een deel van de oplossingen voor inwoners valt daarmee buiten de invloedssfeer van de Participatiewet.

Re-integratiedienstverlening wordt dus steeds specialistischer en complexer zowel op het niveau van beleid als in de uitvoering. In een krappe arbeidsmarkt is het vinden en borgen van die kennis niet eenvoudig. Daarnaast kost de begeleiding per inwoner meer tijd. Dit vraagt om een kleinere caseload, tijd en ruimte om de verbinding te maken met nieuwe netwerken en om nieuwe instrumenten en interventies te ontsluiten.

Tot slot staan gemeenten voor een enorme financiële uitdaging: de huidige en toekomstige financiële middelen die gemeenten ontvangen sluiten niet meer aan op de complexe participatieopgave en op toekomstige kostenstijgingen.

2.Organisatie van de dienstverlening

Voor een deel vallen de hierboven geschetste ontwikkelingen in het werkveld buiten de invloedssfeer van gemeenten die invulling geven aan de Participatiewet. Gemeenten hebben echter wél invloed op hoe de dienstverlening wordt georganiseerd en in welke mate wordt geïnvesteerd in de mensen en middelen die hierbij nodig zijn.

Beverwijk, Heemskerk en Velsen hebben door de jaren heen keuzes gemaakt ten aanzien van de re-integratiedienstverlening en de (voormalig) Wsw-bedrijven. Deze keuzes waren op dat moment legitiem, maar leiden inmiddels tot suboptimale dienstverlening aan inwoners en tot inefficiënte en ineffectieve inzet van capaciteit en financiële middelen.

Het gaat daarbij op hoofdlijnen om:

- Schotten binnen de re-integratiedienstverlening tussen gemeenten en IJmond Werk
- De infrastructuur rondom passende werk- en leerwerkplekken
- Onvoldoende verbinding tussen werk en andere onderdelen van het brede sociale domein
- Autonomie en beleidsvrijheid per gemeente
- Autonomie van gemeenten op het gebied van kennis en capaciteit
- De hybride opzet en financiering van IJmond Werkt

Schotten belemmeren maatwerk

In de IJmond is de re-integratiedienstverlening vrij strak georganiseerd rond het onderscheid tussen werk en activering. Door de organisatorische, inhoudelijke en budgettaire knip tussen gemeente en IJmond Werkt ontstaat een 'binaire' benadering van de re-integratiedienstverlening (klant van jou/klant van mij) met onvoldoende ruimte om instrumenten en interventies op maat in te zetten naar behoefte van de inwoner.

Door keuzes in het verleden is de opdracht aan IJmond Werkt steeds meer toegespitst op de meer werkfitte en kansrijke werkzoekenden. Vanuit deze rolverdeling heeft IJmond Werkt haar dienstverlening opgebouwd rond trainingen en groepsaanbod: het estafettemodel. Dit model volstaat niet meer voor de huidige complexe ondersteuningsvraag. IJmond Werkt werkt aan vertaling van het estafettemodel naar individueel inzetbaar aanbod, maar dit kost tijd en vraagt om een cultuuromslag binnen IJmond Werkt.

De regie, maar ook de toegang en het budget, voor complexere klanten ligt bij de gemeentelijke teams. IJmond Werkt heeft zelf geen toegang tot activeringsaanbod of het brede sociale domein. Wanneer naast re-integratie ondersteuning nodig is op het vlak van activering of andere leefgebieden gaat een klant 'terug' naar de gemeente en stopt het re-integratietraject.

Door de huidige rolverdeling én doordat interventies en instrumenten niet in combinatie worden ingezet, ontstaat een verschuiving van caseload naar gemeentelijke teams Werk en Inkomen. Daarnaast is een steeds groter deel van de nieuwe instroom nog niet toe aan de dienstverlening van IJmond Werkt. De werkdruk bij gemeentelijke teams stijgt, terwijl de tijd en ruimte die nodig is voor intensief contact met de inwoner ontbreekt.

Onvoldoende passend werk voor de doelgroepen

Uitstroom naar werk blijft achter doordat er te weinig gevarieerde en geschikte leer- en ontwikkelplekken zijn. Er is behoefte aan vrijwilligerswerk en laagdrempelige werkervaringsplekken. Het WSP beschikt onvoldoende over dit soort plekken.

De bedrijven van IJmond Werkt bieden qua infrastructuur kansen, bijvoorbeeld om arbeidsritme op te doen. Maar zij zijn op dit moment onvoldoende toegerust op het begeleiden van uiteenlopende doelgroepen. Daarnaast kampt IJmond Werkt wegens haar herkomst als sociaal werkbedrijf met een imago probleem bij een deel van de werkzoekenden.

Door het ontbreken van passende werkplekken wordt soms gebruik gemaakt van aanbieders van activering, die door gemeenten worden ingezet. Zij beschikken vaak over een eigen netwerk bij werkgevers, wat zorgt voor een parallelle route naar werk buiten IJmond Werkt en het Werkgevers Service Punt (WSP).

Met de krimpende financiële middelen is het belangrijk om weloverwogen keuzes te maken ten aanzien van investeringen in alternatieve netwerken naast IJmond Werkt en het WSP. Op dit moment ontstaat deze route echter organisch.

Positionering van werk in brede sociale domein

Passende re-integratiedienstverlening vraagt om het kunnen combineren van re-integratie met ondersteuning op het gebied van activering, schulden, gezinsvraagstukken en psychische hulp. En om het benutten van alternatieve vormen van participatie- en leerwerkplekken binnen de infrastructuur van arbeidsmatige dagbesteding en vrijwilligerswerk.

Bij de drie gemeenten is het combineren van deze interventies niet vanzelfsprekend door schotten binnen het brede sociale domein. Medewerkers missen overzicht in de sociale kaart en andersom zijn werk en re-integratie niet als vanzelfsprekend geborgd in bijvoorbeeld wijkteams of bij aanbieders van dagbesteding. Dit komt onder andere doordat de Participatiewet, wmo, de Jeugdwet en het onderwijs verschillende uitgangspunten en mensbeelden hanteren. Dit resulteert in cultuur- en visieverschillen in het sociale domein, naast de financiële schotten.

De krimp van financiële ruimte geldt niet alleen voor de Participatiewet, maar ook voor de andere onderdelen in het sociaal domein en in het onderwijs. Naast inhoudelijke urgentie is er dus ook een financiële urgentie om te zorgen dat instrumenten, interventies en netwerken rondom de inwoner in het brede sociale domein elkaar niet overlappen, maar aanvullen en versterken.

Autonomie en beleidsvrijheid per gemeente

Een deel van de re-integratiedienstverlening is gezamenlijk georganiseerd binnen IJmond Werkt, maar de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen zijn elk autonoom in de inrichting van de uitvoering van de Participatiewet. In de praktijk krijgt de re-integratiedienstverlening in de IJmond invulling vanuit vier organisaties.

De autonomie en beleidsvrijheid per gemeente leidt tot uiteenlopende visies, interpretaties en definities per organisatie. Op dit moment wordt beleid in elke gemeente vertaald naar de eigen uitvoering. Waar mogelijk wordt gezamenlijk opgetrokken, maar doordat besluitvormingsprocessen nog steeds individueel verlopen, ontstaan visie- en nuanceverschillen. Dit leidt tot uiteenlopende werkprocessen per gemeente, waartoe IJmond Werkt zich moet verhouden.

Uitdagingen voor gemeenten: capaciteit

De drie gemeenten maken elk eigen keuzes ten aanzien van de samenstelling en capaciteit in hun uitvoerende teams. De teamsamenstelling is bepalend voor omvang van de caseload, specialisatie, kennisbevordering en daarmee voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoner. Ook neemt met het complexere werkveld de druk op beleidscapaciteit toe.

Een aantal uitvoerende teams heeft enige tijd geworsteld met verloop. Dit is tijdelijk opgevangen met inhuur. Inmiddels is de bezetting op de meeste plekken op orde en worden inhaalslagen gemaakt. Maar de gemiddelde caseload per medewerker is bij de drie gemeenten nog steeds hoog. Voldoende capaciteit en specialisme per team blijft een wankel evenwicht. Bovendien is de volgende reeks veranderingen alweer op komst met de herziening van de Participatiewet. Duidelijk is dat deze veranderingen niet alleen specialistische kennis en zicht op het werkveld vergen, maar ook een andere werkwijze en cultuur vragen.

In een krappe arbeidsmarkt wordt het steeds ingewikkelder om dit voor elke gemeente individueel op orde te houden. Het vraagt om strategisch personeelsbeleid om medewerkers aan de IJmond te binden en boeien.

Tot slot wordt in de IJmond met verschillende klantsystemen gewerkt die niet met elkaar communiceren. Hierdoor gaat waardevolle informatie verloren bij overdracht van klanten van de ene partij naar de andere en vergt afstemming tussen medewerkers de nodige tijd. Dit geldt overigens soms ook binnen gemeenten tussen de onderdelen van het sociaal domein.

De afstemming en relatie tussen de vier organisaties is op elk niveau (bestuurlijk, beleid en management) het laatste jaar enorm verbeterd. Deze afstemming is echter vrijblijvend en momenteel vooral gericht op informeren en leren van elkaar.

IJmond Werkt: belemmeringen in de transitie

IJmond Werkt is een zogeheten *Partieel sociaal ontwikkelbedrijf*: het is verantwoordelijk voor uitvoering van de Wsw en daarnaast voor een aantal re-integratietaken binnen de Participatiewet.

De huidige infrastructuur voor (leren) werken bestaat uit een kleinschalige beschutte werkomgeving en een groenbedrijf. Met de toestroom van de doelgroep Beschut Werk, die niet tot nauwelijks via detachering bij reguliere werkgevers aan de slag kan, komt de bedrijfsvoering van dit deel van IJmond Werkt onder druk te staan.

Maar ook de re-integratiedienstverlening staat onder druk door de afnemende instroom en de groeiende complexiteit van de doelgroepen die wel voor re-integratie naar IJmond Werkt worden overgedragen. De kanteling van het estafettemodel naar een individuele aanpak vraagt om een cultuuromslag.

De overhead bij IJmond Werkt is relatief groot door inzet van specifieke expertise om het primaire proces op orde te houden. Zo heeft IJmond Werkt te maken met verschillende cao's en vragen de gevolgen van de hack en kwaliteitsvereisten om schaarse expertise in een krappe arbeidsmarkt.

De wijze waarop de financiering van IJmond Werkt is ingericht zorgt ervoor dat IJmond Werkt niet eigenstandig de transitie kan maken naar de toekomst. In de begroting van IJmond Werkt zijn de kosten voor re-integratie opgenomen, maar wordt geen relatie gelegd met de opbrengsten (besparing op de BUIG bij gemeenten). De Wsw-bedrijven hebben tot op heden een sluitende begroting. Maar deze baten worden verrekend met de gemeentelijke dekking voor het totaal van de taken van IJmond Werkt. Het is dus onduidelijk of er sprake is van positief resultaat bij IJmond Werkt wat kan worden ingezet voor herinrichting.

Aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen

De grote uitdagingen bij de uitvoering van de Participatie vragen om slimme keuzes zodat mensen die willen en kunnen werken ook in de toekomst kunnen worden geholpen. Dit is niet alleen belangrijk voor de inwoners van de IJmond, wiens maatschappelijke positie en bestaanszekerheid afhangt van succesvolle re-integratie. Het draagt ook bij aan de economische ontwikkeling in onze regio waarin alle inzet, kennis en kunde hard nodig is.

Tegelijk zijn mensen en middelen schaars. Gerichte keuzes zijn dus nodig om de inzet beheersbaar te houden. De analyse laat zien dat er in de IJmond voldoende aanknopingspunten zijn om de dienstverlening vanuit de Participatiewet op het gebied van re-integratie en Wsw-bedrijven te verbeteren en in te richten op de toekomst.

Dit brengt twee randvoorwaarden met zich mee die een trendbreuk zijn met de huidige aanpak en alleen met herontwerp kunnen worden bereikt en geborgd:

- Inwoners met complexe ondersteuningsvraag zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het brede sociale domein. Werk moet worden gepositioneerd binnen een bredere sociale context.

- Het regionaal efficiënt inzetten van mensen en middelen is voorwaarde voor de financiële en inhoudelijke haalbaarheid.

Werken vanuit draagvlak

De analyse laat zien dat de wijze waarop de dienstverlening is ingericht regelmatig in de weg staat van wat de inwoner nodig heeft. Dit heeft de laatste jaren op relationeel vlak soms tot spanning geleid tussen medewerkers van gemeenten en IJmond Werkt. Dit is jammer en onnodig, want een belangrijke constatering tijdens de verkenning was dat medewerkers bij alle partijen een enorme intrinsieke motivatie voelen om het beste te doen voor de inwoners van onze regio.

Hoewel het proces van herontwerp zich nog in de verkenningsfase bevindt, is in maart 2024 gestart met een lichte projectstructuur. De leidinggevenden van de uitvoerende teams van de vier organisaties worden hierdoor nauw betrokken bij de verdere verkenning. In overleg met hen zullen ook medewerkers worden betrokken in de volgende fase: het uitwerken van scenario's.

Met de IJmondiale Participatieraad is afgesproken dat wordt nagedacht over een passende vorm om (het perspectief van) de inwoner te betrekken. Ook dit krijgt invulling bij de stap naar scenario's.

Vervolgstappen

Vervolgstappen in het voorjaar van 2024 zijn:

- Presenteren en bespreken van de uitkomsten met de drie gemeenteraden in de IJmond
- Het opstellen van een longlist met oplossingsrichtingen en het selecteren van een aantal hiervan voor uitwerking in scenario's
- Uitwerking van een aantal scenario in het tweede en derde kwartaal van 2024

Naar aanleiding van een sessie met de wethouders met portefeuille wmo worden momenteel gesprekken gevoerd met het bredere sociale domein om te onderzoeken op welke manier de verbinding met het brede sociale domein kan worden meegenomen in de scenario's.

1. ALGEMEEN

1.1 De opdracht

Veel gemeenten in Nederland kampen met grote uitdagingen in de uitvoering van de Participatiewet en met de rol en positie van de sociaal ontwikkelbedrijven. Dat geldt ook voor de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen, die een deel van hun dienstverlening hebben ondergebracht in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) IJmond Werkt.

Financiële en inhoudelijke vraagstukken waren de afgelopen jaren aanleiding voor aanpassingen in de werkwijze en rolverdeling tussen de drie gemeenten en IJmond Werkt. Deze leidden echter slechts deels en ook maar tijdelijk tot het gewenste resultaat.

Inmiddels blijkt uit landelijke onderzoeken dat een belangrijk deel van de knelpunten voortkomt uit de opzet van de Participatiewet zelf en de financiële middelen die gemeenten ontvangen voor deze taak. Maar ook de intensivering van de ondersteuningsbehoefte bij werkzoekenden en de snel veranderende en krappe arbeidsmarkt maken dat de ‘traditionele’ aanpak niet meer volstaat. Toekomstige economische ontwikkelingen kunnen nog steeds zorgen voor veranderingen op de arbeidsmarkt, maar de krapte is blijvend in de komende decennia evenals de steeds hogere eisen die worden gesteld aan werkenden.

Kortom: toekomstbestendige dienstverlening in de IJmond is niet meer haalbaar door aanpassingen te blijven aanbrengen op de huidige werkwijze. Het vraagt om een frisse blik op de regio en een analyse van wat op langere termijn nodig is. De drie colleges van Beverwijk, Heemskerk en Velsen hebben daarom opdracht gegeven om te komen tot herontwerp van de dienstverlening vanuit de Participatiewet op het gebied van re-integratie en (voormalig) Wet sociale werkvoorziening (Wsw).

Beoogd eindresultaat

De drie wethouders met de portefeuille Participatiewet zijn bestuurlijk opdrachtgever. Zij hebben meegegeven dat ze nog geen vastomlijnd beeld hebben bij het beoogde eindresultaat en dat ze hun keuzes willen baseren op de uitkomsten van de verkenning. Wel hebben ze meegegeven:

- dat de effectiviteit en klanttevredenheid van de dienstverlening aan inwoners van de regio en wendbaarheid en toekomstbestendigheid voor hen het zwaarst wegen
- dat de financiële haalbaarheid een belangrijke randvoorwaarde is voor het herontwerp. Daarbij is gevraagd ook te kijken vanuit het perspectief van brede schadelastbeperking
- dat organisatiestructuur en bestuur ondersteunend moeten zijn aan de dienstverlening en moeten kunnen meebewegen met toekomstige ontwikkelingen
- dat ze in het proces hechten aan een open blik en draagvlak bij alle betrokken partijen.

Tijdspad

De opdracht bestaat een langere periode en bestaat uit een de volgende stappen:

1. een regionale probleemanalyse voor de IJmond (juni 2023-voorjaar 2024)
2. uitwerken van verschillende oplossingsrichtingen in scenario's (voorjaar 2024 -najaar 2024)
3. een gedragen keuze uit een van de oplossingen (2024/nader te bepalen)
4. een bestuurlijk besluit tot operationalisering van deze oplossing (nader te bepalen)

Relatie met eerdere onderzoeksopdrachten

Sinds de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) IJmond Werkt in 2013 zijn de arbeidsmarkt en het werkveld ingrijpend veranderd. Vooral de Participatiewet bracht grote veranderingen met zich mee. Om mee te kunnen in deze ontwikkelingen zijn tussen 2012 en 2022 meerdere onderzoeken gedaan naar de re-integratiedienstverlening in de IJmond en de toekomst van IJmond Werkt. Een voor de hand liggende vraag is waarom een nieuwe verkenning nodig is. En hoe we zorgen dat de regio na dit traject wél langere tijd vooruit kan?

Tijdslijn IJmond Werkt! 2012 - 2022



Deze opdracht heeft een andere insteek dan voorgaande onderzoeken in de regio. In dit geval is de organisatiestructuur niet het vertrekpunt, maar de uitkomst van het proces. Dit zorgt voor een andere vraagstelling en een ruimere benadering van oplossingen dan voorheen. De wens is te komen tot een werkwijze die aansluit bij de behoefte van de inwoners in de regio, werkbaar is voor medewerkers en op langere termijn financieel houdbaar is. Waar eerder onvoldoende draagvlak en urgentie was om de huidige inrichting los te laten, ligt dit inmiddels anders.

Die bredere ambitie komt ook op een goed moment:

- de aangekondigde landelijke herzieningen, waaronder die van de Participatiewet en de VIM vragen om vertaling naar de regio
- het herontwerp in de IJmond valt samen met de hervorming van de 35 arbeidsmarktregio's. De drie gemeenten in de IJmond werken sinds 2023 samen binnen de regio Zuid-Kennemerland-IJmond¹ aan werk-naar-werk dienstverlening vanuit een Regionaal Werkcentrum (RWC) en het is belangrijk om deze twee ontwikkelingen goed op elkaar af te stemmen
- er is een tijdelijke verruiming van financiële middelen om te komen tot transitie van de sociale ontwikkelbedrijven in Nederland. Deze middelen zijn aangekondigd in de septembercirculaire 2023. Meer informatie volgt in de meicirculaire 2024
- vanuit de uitgangspuntennotitie 2022-2025 maken de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen én bij IJmond Werkt belangrijke verbeterlagen in de dienstverlening

¹ De drie gemeenten in de IJmond vormen samen met Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Zandvoort de arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond.

1.2 De sleutel voor verbetering ligt in de regio

De uitdagingen waar de drie gemeenten in de IJmond voor staan zijn niet uniek. De laatste jaren zijn diverse landelijke rapporten en analyses verschenen die inzicht geven in de tekortkomingen en knelpunten van de Participatiewet.

Al deze analyses tonen aan dat een toenemende groep mensen niet de ondersteuning krijgt die ze nodig heeft bij het vinden en houden van passend werk. Ook tonen de rapporten aan dat de Participatiewet in de huidige vorm zorgt voor grote organisatorische en financiële knelpunten bij gemeenten en dat de waardevolle infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven dreigt te verdwijnen.

Mede hierom heeft het ministerie van SZW een ingrijpende herziening van de Participatiewet aangekondigd en wordt samen met andere ministeries gewerkt aan een Vereenvoudiging van de Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM). Ook worden stappen genomen om de benodigde transitie van Sociaal Ontwikkelbedrijven te ondersteunen.

Deze landelijke stelselwijzigingen en tijdelijke financiële tegemoetkomingen zijn hard nodig om ook de inwoners van Beverwijk, Heemskerk en Velsen beter te ondersteunen. Maar ze zijn niet voldoende, want de mensen en middelen waarmee de drie gemeenten hieraan invulling moeten geven worden steeds schaarser.

De ontwikkelingen in het werkveld vallen deels buiten de invloedssfeer van gemeenten. Maar de drie gemeenten hebben wél invloed op hoe de dienstverlening wordt georganiseerd en in welke mate wordt geïnvesteerd in de mensen en middelen die hierbij nodig zijn.

Dit vraagt om een regionale analyse en plan van aanpak.

1.3 Opbouw regionale probleemanalyse

Dit document bevat de regionale probleemanalyse. In deze analyse is te lezen waarom herontwerp nodig is. Het gaat om een ‘foto’ van de situatie van dit moment. In deze analyse zijn nog geen oplossingen benoemd, maar de knelpunten maken wel duidelijk waar aanknopingspunten liggen voor oplossingen.

De analyse valt uiteen in twee delen:

- Het werkveld: wat zijn de uitdagingen bij de uitvoering van de Participatiewet en in welke mate spelen deze ook in de IJmond?
- Organisatie van de dienstverlening: hoe is de dienstverlening in de regio IJmond georganiseerd en in welke mate sluit dit aan op actuele en toekomstige uitdagingen?

1.4 Informatiebronnen

Bij de verkenning is onder andere gebruik gemaakt van een aantal toonaangevende publicaties van de afgelopen jaren:

- In 2019 verscheen de *Eindevaluatie van de Participatiewet* door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In deze evaluatie is onder andere gekeken naar de effecten op de arbeidsparticipatie van de doelgroepen die onder de wet vallen.

- Verder verscheen in 2021 het rapport *Beschikbare en de benodigde financiële middelen voor de Participatiewet* door bureau Berenschot. Deze analyse is opgesteld in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Op 7 juni 2023 het *Rapport Infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven* gepubliceerd. Dit bevat de uitkomsten van een onderzoek dat Berenschot verrichtte in opdracht van VNG, Cedris en het Ministerie van SZW. Het onderzoek richtte zich op de toekomst van sociaal ontwikkelbedrijven (SW-bedrijven) in Nederland.

De interviews die tussen juli en oktober 2023 zijn gevoerd met uitvoerende medewerkers en teamleiders/management van de drie gemeenten en van IJmond Werkt schetsen een ‘levend beeld’ van de re-integratiedienstverlening voor de inwoners van onze regio. Ook is gesproken met projectleiders en partners binnen de arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond. De verkenning heeft een rijk palet aan input opgeleverd.

De cijfermatige data komen uit uiteenlopende publicaties en bronnen, waaronder data van het UWV, Regio in Beeld, Waar staat je gemeente of uit periodieke interne rapportages. Sommige data zijn actueel opvraagbaar terwijl andere gegevens minder frequent worden gepubliceerd. Hierdoor tellen de gepresenteerde cijfers in absolute zin niet altijd bij elkaar op. Het gaat echter om het schetsen van tendensen en duiding van een ontwikkeling. De gebruikte data volstaan hiervoor.

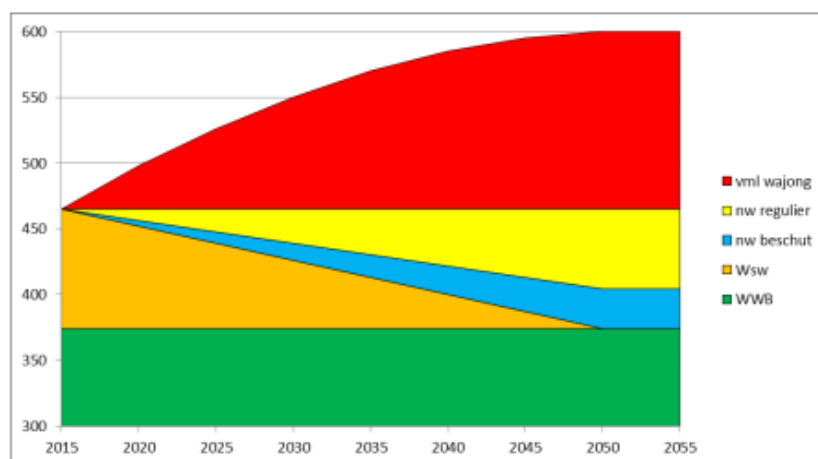
2. HET WERKVELD

2.1 De Participatiewet pakt anders uit dan voorzien

Met de introductie van de Participatiewet in 2015 werden gemeenten verantwoordelijk voor de re-integratiedienstverlening van een grotere groep mensen. Een van de belangrijkste uitgangspunten was om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te vergroten en dit zoveel mogelijk via plaatsing bij reguliere werkgevers te laten verlopen.

Belangrijkste veranderingen waren:

- de uitvoering van de Wajong voor jongeren met arbeidsvermogen is vanaf 2015 een verantwoordelijkheid van gemeenten. Het UWV blijft verantwoordelijk voor de mensen die voor 2015 een Wajong-uitkering ontvingen en voor Wajong-verstreking aan jongeren zonder arbeidsvermogen.
- Met ingang van 2015 werd de instroom in de sociale werkvoorziening (Wsw) stopgezet. De Wsw viel vanaf dat moment uiteen in twee groepen: nieuw regulier (werken bij een reguliere werkgever met inzet van loonkostensubsidie en begeleiding) en nieuw beschermt.



De 'bulrug van Berenschot'² laat zien hoe de doelgroepen van de Participatiewet zich de komende jaren (zouden) ontwikkelen. Een aanname was dat opbouw van de doelgroepen *nieuw regulier* en *nieuw beschermt* en de uitstroom van *oud beschermt* elkaar in evenwicht zouden houden. De instroom van *nieuw regulier* en *nieuw beschermt* valt in aantallen echter lager uit dan verwacht. Daarnaast heeft deze nieuwe groep minder arbeidsvermogen dan mensen met een Wsw-indicatie. Dit heeft effect op de bedrijfsvoering van de SW-bedrijven en hierdoor komt een waardevolle infrastructuur onder druk te staan.

Vanuit Beverwijk, Heemskerk en Velsen hadden **eind 2022** in totaal **415 mensen een SW-dienstverband**. Hiervan waren **144 mensen gedetacheerd** bij een werkgever en werkten er **54 onder begeleiding**.

Inmiddels blijkt het verschil in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder arbeidsbeperking nog steeds groot. Uit onderzoek van het SCP³ kwam naar voren dat:

² Beschikbare en de benodigde financiële middelen voor de Participatiewet door bureau Berenschot (2021)

³ Eindevaluatie van de Participatiewet, SCP, 2019

- voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen de baankansen wel toenamen, maar dat het vaker gaat om tijdelijk, niet duurzaam werk. Ook verslechterde hun inkomenspositie
- voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, nauwelijks verschil is
- voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, de kans op werk daalde
- inwoners steeds intensievere ondersteuning nodig hebben bij re-integratie naar werk.

In de IJmond zijn eind 2023 ruim **4.000 mensen** afhankelijk van een **Participatiewet-uitkering of WW-uitkering**⁴:

	Participatie-wet	WW
Beverwijk	877	369
Heemskerk	729	239
Velsen	1.312	510
	2.918	1.118

Ook is re-integratiedienstverlening geen uniform product. Sommige doelgroepen vragen een specifieke benadering of focus. Daarbij moet worden gedacht aan statushouders, jongeren en re-integratie vanuit reclassering. Voor deze laatste doelgroep schakelen de drie gemeenten bijvoorbeeld dienstverlening in van gespecialiseerde partijen.

Uit de interviews: Jongeren

Een deel van de jongeren is kwetsbaar in de overgang van school naar werk. Voor deze overgang ligt er een infrastructuur vanuit de aanpak Vroegtijdig Schoolverlater (VsV) met dienstverlening vanuit het Leerplein tot en met 23 jaar. Jongeren melden zich vaak pas op het moment dat zij een inkomensvraag hebben. Met het oog op preventie en het voorkomen van de stap naar criminaliteit is het belangrijk hen al eerder in beeld te krijgen. Met de nieuwe Wet van School naar duurzaam werk die in augustus 2025 van start gaat, wordt de dienstverlening vanuit het Leerplein opgerekt naar 27 jaar. Ondanks deze infrastructuur vormen jongeren een fikse uitdaging. Uit interviews kwam het volgende beeld:

- Jongeren die tussen wal en schip vallen zijn moeilijk te vinden. In principe moeten zij zich eerst melden bij IJmond Werkt voordat zij zich melden bij de gemeente met een inkomensvraag, maar vaak geven ze geen gehoor aan een oproep van IJmond Werkt.
- Het onderwijs biedt steeds minder begeleiding bij stages, terwijl een deel van de jongeren onvoldoende toegerust is voor een stage bij een werkgever. Hierdoor vallen jongeren al vroeg uit. Het project Young Heroes biedt om die reden beschutte stageplekken
- Een deel van de jongeren die in coronatijd onder versoepelde regels een diploma heeft behaald, blijkt in werkelijkheid niet het niveau te hebben dat bij het diploma past. Dit wrekt zich bij het vinden en houden van werk.
-

⁴ Bron <https://werk.nl>

Uit de interviews: statushouders

Met de komst van de nieuwe Wet inburgering in 2021 is een gemeente verantwoordelijk voor het inburgeringstraject zodra een persoon zich daar vestigt. Een belangrijke verandering van de nieuwe wet zijn de routes waarmee het inburgeringstraject wordt gecombineerd met werk (de B1-route), onderwijs (onderwijsroute) of participatie (zelfredzaamheidsroute en taalniveau A1). Deze aanpak geldt ook voor de gemeenten in de IJmond. Uiteraard wordt ook re-integratiedienstverlening ingezet op de statushouders van vóór 2021 waarvoor de genoemde routes niet beschikbaar zijn.

Uit de interviews met medewerkers kwam het volgende beeld

- Anders dan bij reguliere intakes ligt bij statushouders de nadruk op het op korte termijn regelen van een uitkering en een voorschot en betaling van de eerst huurtermijn. Het betrekken van de woning brengt vaak veel vragen met zich mee waar de nieuwkomers geen ervaring mee hebben, zoals bijvoorbeeld aansluiting van gas, water en elektra. Inmiddels zetten de drie gemeenten externe partij INOVA in die hen ontzorgt in de ondersteuning van nieuwkomers.
- Taal is een belangrijke factor bij re-integratie. Niet alleen om iemand te kunnen plaatsen bij een werkgever, maar ook om verbinding te maken en de intrinsieke motivatie aan te spreken.
- Inburgeringstrajecten mogen niet lijden onder werk, maar een vorm van participatie of werk is wel urgent. Langere trajecten zonder de combinatie met werk brengen risico's met zich mee, zoals zwart bijverdienen, lenen bij familie etc.
- Naarmate de periode dat iemand niet werkt langer duurt, hoe meer het re-integratietraject gaat lijken op dat van andere mensen die langdurig in de bijstand zitten. Vaak moet dan alsnog activering worden ingezet. Dit speelt vooral bij de groep statushouders van voor 2021
- Sommige statushouders lijken werkfit, maar blijken te kampen met trauma's waardoor zij alsnog niet aan werk toe zijn
- De groep statushouders is niet uniform: zij zijn afkomstig vanuit verschillende culturen. Een re-integratietraject vraagt om culturele sensitiviteit en dit is nog onvoldoende voorhanden
- In veel culturen ligt de rol voor de zorg voor kinderen en ouders traditioneel bij de vrouw. Bij het vinden van werk is het belangrijk aan te sluiten bij deze rollen. Niet alleen door oplossingen te bieden voor zorgtaken, maar ook door kansen te benutten om vaardigheden hierin te vertalen naar betaald werk.

Gevolgen voor sociaal ontwikkelbedrijven

Op 7 juni 2023 verscheen *Rapport Infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven*. Dit bevat de uitkomsten van een onderzoek dat bureau Berenschot verrichtte in opdracht van VNG, Cedris en het Ministerie van SZW. Het onderzoek richtte zich op de toekomst van sociaal ontwikkelbedrijven (SW-bedrijven) in Nederland. Aanleiding voor het onderzoek was de constatering dat de infrastructuur van veel SW-bedrijven (financieel) onder druk staat, met als belangrijkste oorzaken:

- De aanname dat opbouw van de doelgroepen *nieuw regulier* en *nieuw beschermt* en de uitstroom van *oud beschermt* elkaar in evenwicht zouden houden heeft grote gevolgen. De instroom van *nieuw regulier* en *nieuw beschermt* valt in werkelijkheid veel lager uit dan verwacht.
- Doordat in- en uitstroom niet in balans zijn wordt de infrastructuur van SW-bedrijven niet optimaal benut waardoor de bedrijfsvoering onder druk komt.
- Sociaal ontwikkelbedrijven hebben een relatief lage omzet doordat medewerkers soms worden ingezet tegen lage tarieven, onder hun verdien capaciteit werken of een relatief lage verdien capaciteit hebben.
- De mensen die nu gebruik van maken van beschermt werk hebben minder arbeidsvermogen dan de mensen met een Wsw- indicatie. Het beroep op het re-integratiebudget voor de

begeleiding van deze mensen is groter, maar nieuw beschut werk wordt nadeliger gefinancierd dan de Wsw.

- De door werkgevers en werknemers afgesloten cao Aan de Slag leidt tot hogere werkgeverslasten, waardoor de betaalbaarheid van de infrastructuur verder onder druk komt

Er blijft behoefte aan (een organisatie voor) beschut werk. De transformatie van zuiver SW-bedrijf naar uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet is mogelijk, maar vraagt tijd en de nodige investeringen. Hierbij staan gemeenten in de meeste gevallen aan de lat om eventuele tekorten op de exploitatie van SW-bedrijven aan te vullen of om eventuele baten te herinvesteren.

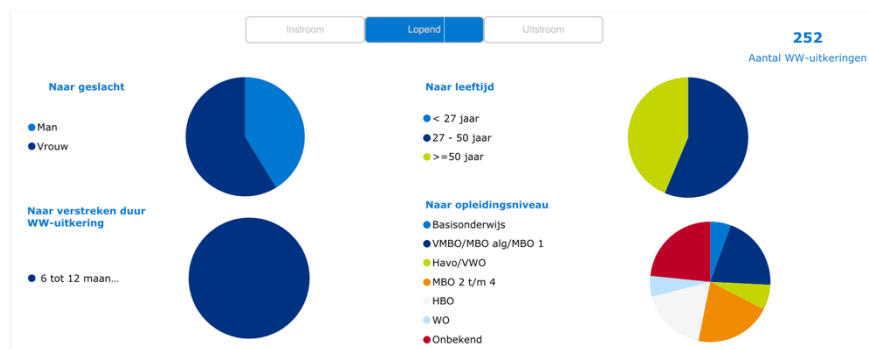
Het onderzoek van Berenschot heeft in 2023 geleid tot een verhoging van de re-integratiebudgetten voor de groep Nieuw Beschut. Ook zijn voor de zomer van 2023 financiële middelen aangekondigd om te komen tot transitie van de sociale werkvoorzieningen. In december 2023 heeft demissionair minister Schouten in een Kamerbrief oplossingsrichtingen geschetst. Of deze worden overgenomen door een nieuw kabinet is op dit moment (februari 2024) nog onduidelijk.

2.2 Een intensievere ondersteuningsbehoefte

De samenleving is complexer geworden. Juist rondom kwetsbare mensen zijn steeds meer regels, toeslagen en loketten ontstaan. Door versnippering van regels, wetten en regelingen komt bij een groeiende groep mensen de bestaanszekerheid onder druk, met grote gevolgen voor hun maatschappelijke positie. Veel werkzoekenden ervaren problemen op meerdere leefgebieden waardoor re-integratie steeds vaker moet worden gecombineerd met hulp op andere leefgebieden (schulden, jeugd, wmo, gezin, onderwijs).

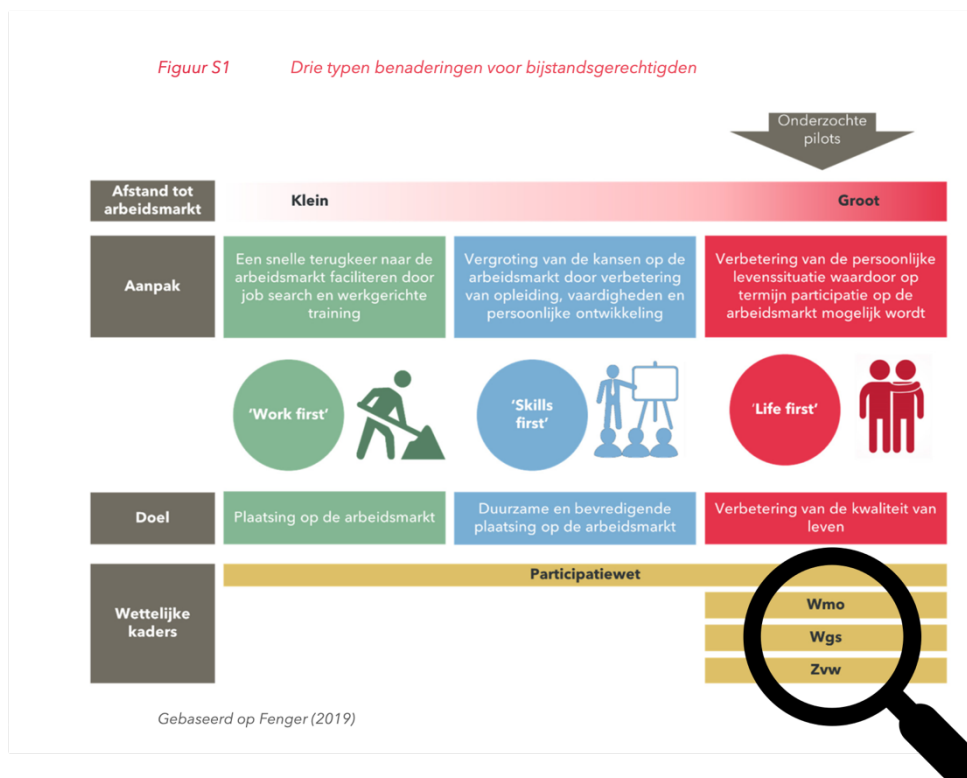
Inzichten en verkenningen

In deze krappe arbeidsmarkt vindt de grootste groep vanuit de WW werk. Toch ontvangt een kwart van de huidige WW-groep al 6-12 maanden WW. Uit de grafiek blijkt dat dit een relatief kwetsbare groep is. Bijna de helft is 50+ en meer dan een kwart heeft geen startkwalificatie. Voor hen is het vinden van werk moeilijker en een deel meldt zich bij de gemeente⁵.



⁵ Bron <https://werk.nl>

Het model van Fenger⁶ laat zien hoe de Participatiewet verantwoordelijk is voor het hele spectrum van werkzoekenden. Maar het laat ook zien dat oplossingen voor mensen met een grotere afstand tot werk vraagt om interventies op andere leefgebieden (life first).



Kortom: voor steeds meer mensen speelt een succesvolle re-integratie zich af buiten de invloedssfeer van de Participatiewet en vraagt het om nauwere samenwerking met het brede sociale domein.

⁶ Bron: *Een brede blik op bijstand* van het SCP, 2023

Uit de interviews: wat hebben inwoners nodig?

In Heemskerk zijn als onderdeel van project Trede 2 alle inwoners gesproken in trede 2. In Beverwijk is vanuit het Project Sociale activering gekeken wat inwoners die niet in een re-integratietraject passen nodig hebben om een volgende stap te kunnen maken. De trajecten laten een vergelijkbare uitkomst zien:

- Taal is een van de belangrijkste belemmeringen bij het vinden van werk. Dit geldt ook voor jongeren. Het gaat vooral om de beheersing van de Nederlandse taal
- Dakloosheid bijvoorbeeld na een echtscheiding komt steeds vaker voor en belemmert de re-integratie. Mensen hebben geen eigen plek en logeren bij familie en vrienden en lijden zo een zwervend bestaan. Krapte op de woningmarkt zorgt voor weinig perspectief.
- Door mantelzorg, problemen binnen het gezin of het niet beschikbaar zijn van kinderopvang zorgen dat er geen ruimte is voor betaald werk
- Psychosociale of ernstige psychische problemen komen veel voor en door lange wachtlijsten bij de GGZ blijft hulp dat vlak lang uit
- Regelmatig contact is essentieel. Door de corona-periode en onderbezetting zijn sommige mensen langere tijd niet gesproken. Na verloop van tijd is bij een groot deel van de mensen eerst activering nodig om de stap naar werk weer te kunnen maken.
- Medewerkers missen positionering van werk en re-integratie in het bredere sociaal domein, bijvoorbeeld in wijkteams en benoemen de uiteenlopende benaderingen vanuit welzijn (vrijblijvend meedoen) versus de Participatie-wet (met verplichtingen)
- actieve signalering/afstemming wanneer iemand na een activeringstraject toe lijkt te zijn aan een re-integratietraject naar werk ontbreekt vaak

2.3 Paradox van de krappe arbeidsmarkt

De komende jaren krimpt met name door vergrijzing het aantal mensen dat tot de beroepsbevolking behoort. En hoewel economische invloeden kunnen leiden tot verschuiving tussen sectoren, is de verwachting dat er meer banen blijven dan arbeidskrachten.

Dankzij de krappe arbeidsmarkt zijn meer mensen dan ooit aan het werk, waaronder mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Maar de krapte heeft ook een omgekeerd effect: succesvolle re-integratie van de huidige werkzoekenden vraagt om laagdrempelige stageplekken, leerwerkplekken en werkervaringsplaatsen. Juist door de krapte op de werkvloer en de hoge werkdruk die dat met zich meebrengt, zien werkgevers onvoldoende ruimte om een langere inwerkperiode met de juiste begeleiding te bieden.

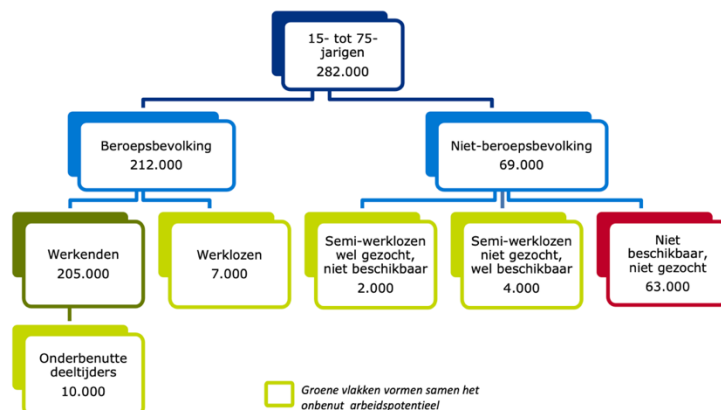
De matching van kandidaten op een passende baan bij werkgevers wordt daarmee steeds intensiever en uitstroom vertraagt.

Dit paradoxale effect tekent zich ook af bij detachering van mensen uit de voormalig Wsw. De na 2025 ingestroomde medewerkers hebben minder arbeidsvermogen dan hun voormalig Wsw collega's van voor 2015. Zij hebben intensievere begeleiding nodig. Een deel van de werkgevers die voorheen open stonden voor detachering geeft aan dat zij geen ruimte meer kunnen maken voor begeleiding van de huidige doelgroepen. Vervanging bij het aflopen van een detachering is steeds minder vanzelfsprekend en hierdoor neemt het aantal detacheringsplekken af.

Inzichten en verkenningen

Nederland telt 13,3 miljoen inwoners tussen de 15 en 75 jaar. Ruim 10 miljoen daarvan vormen de beroepsbevolking. In het derde kwartaal van 2023 hadden 9,7 miljoen mensen (73,1%) betaald werk, waarvan 5,1 miljoen mensen voltijd en 4,7 miljoen deeltijd. Het grootste deel, 5,4 miljoen mensen, heeft een vast contract. 2,7 miljoen hebben een flexibel contract. De rest werkt bijvoorbeeld als zelfstandige. Dit beeld geldt ook voor de arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond⁷.

Afbeelding 3.1. Binding van potentiële beroepsbevolking met de arbeidsmarkt
Zuid-Kennemerland en IJmond, gemiddelde 2022

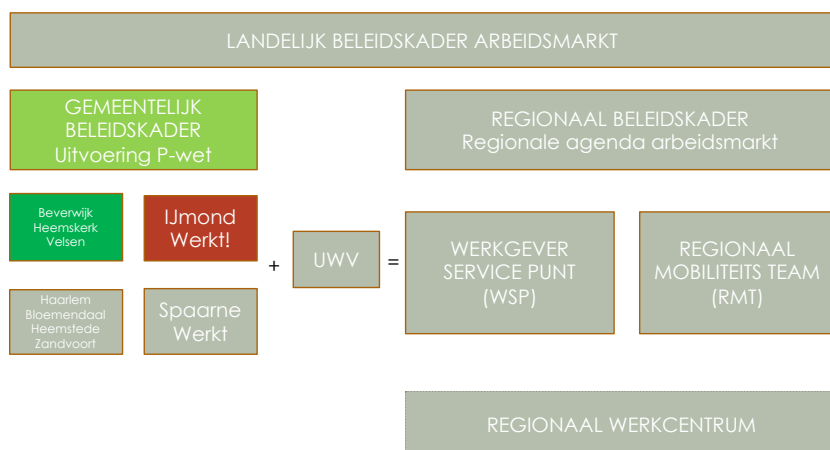


Bron: CBS, bewerking door UWV

2.4 Dienstverlening in een dynamisch en complex werkveld

Waar de arbeidsmarkt niet goed functioneert probeert de overheid met wet- en regelgeving een corrigerende rol te spelen. Inmiddels is een woud aan wetten, regelingen, loketten en financieringsbronnen ontstaan die hun doel voorbijschieten en waarin werkenden, werkzoekenden en werkgevers de weg kwijtraken.

De dienstverlening vanuit de Participatiewet moet zich steeds meer verhouden tot ontwikkelingen en dienstverlening op het niveau van arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond.



⁷ Bron Regio in beeld, UWV, november 2023

Inzichten en verkenningen: voorbeeld relatie lokale en regionale dienstverlening

Mogelijk neemt de komende jaren ook de dienstverlening aan Niet Uitkering Gerechtigden (NUG'ers) toe. In het kader van hervorming van de arbeidsmarkt streeft het ministerie van SZW naar dienstverlening vanuit regionale werkcentra (RWC). De regio Zuid-Kennemerland en IJmond is in 2023 gestart met dit traject. Een goedlopend RWC heeft voordelen: dankzij werk-naar-werk dienstverlening daalt de instroom in de WW en/of Participatiewet. Maar het RWC is ook een laagdrempelige ingang voor mensen aan die niet in aanmerking komen voor een uitkering, maar wel ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Voor deze groep blijft de Participatiewet een voorliggende voorziening. De omvang van deze groep valt nog niet te voorspellen.

Naast complex is het werkveld ook nog eens zeer veranderlijk. Voor de zomer van 2023 verschenen diverse Kamerbrieven, waaronder de Visiebrief Participatiewet in Balans (9 juni 2023), Kabinetsreactie op het IBO vereenvoudiging (9 juni 2023) en Kamerbrief Versterken banenafpraak en bijbehorende ondersteuning (7 juni 2023). Rode draad is:

- Minder werken vanuit doelgroepen, maar meer vanuit ondersteuningsbehoefte
- Bredere toepassing van de beschikbare regelingen, meer dialoog, minder harde handhaving, Eenvoudiger inkomensondersteuning,
- Werken vanuit een realistisch mensbeeld: het dichter bijeen brengen van de mensbeelden die ten grondslag liggen aan de Participatiewet, wmo en Jeugdwet
- Versterking van de professional in de uitvoering

Het zijn hoopgevende ontwikkelingen die ruimte bieden om inwoners meer te helpen naar hun daadwerkelijke behoefte. Tegelijkertijd is duidelijk dat dit vraagt om specialistische kennis en zicht op het werkveld, maar ook een cultuurverandering met zich meebrengt.

Tot slot is verandering niet altijd te voorspellen. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens corona en bij de uitbraak van de oorlog in Oekraïne. Rondom deze gebeurtenissen moest razendsnel nieuwe expertise worden opgedaan en nieuwe dienstverlening worden ingezet binnen de kaders van de bestaande capaciteit.

2.5 Financieel

De financiële middelen binnen de Participatie-wet zijn op de lange termijn niet toereikend om te voorzien in de dienstverlening voor alle klanten in de Participatie-wet. De oorzaken worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht.

Meer doen voor minder geld

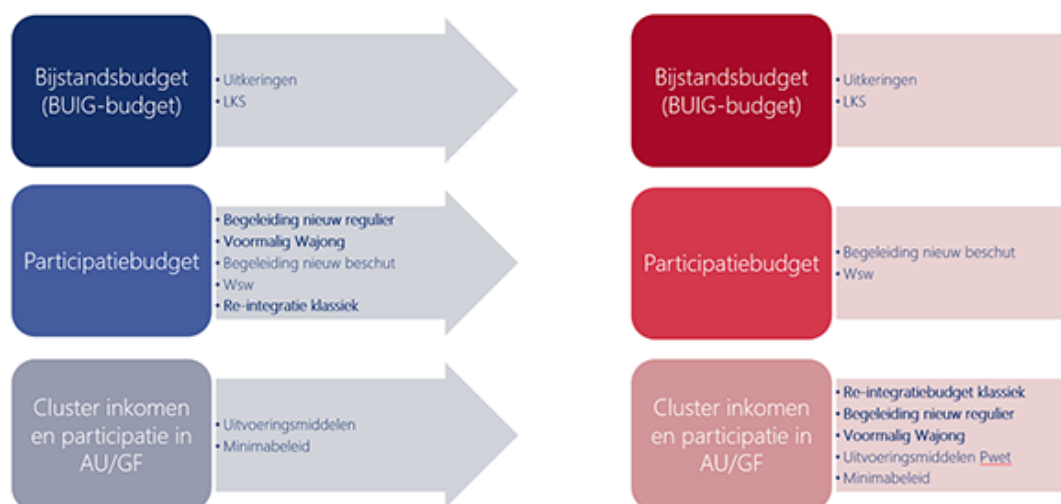
In haar Meerjarenbegroting tot en met 2028 gaat het Rijk uit van een min of meer gelijkblijvend beroep op de Participatiewet (in aantallen mensen) en van gelijkblijvende tarieven tot en met 2028. Wel gaat deze uit van extra inkomsten door hogere inzet van Loonkostensubsidie. Deze stabiele lijn staat haaks op de toename van het aantal doelgroepen, maar ook op de grotere inzet die per inwoner nodig is om hen aan het werk te krijgen en op het gegeven dat de intensiteit van de re-integratiedienstverlening verschilt per doelgroep.

De rekentool Participatiemiddelen Gemeentefond 2024 die Berenschot heeft ontwikkeld in opdracht van Cedris en Divosa helpt om inzicht te krijgen in de uitvoeringsbudgetten tussen 2023 en 2028. De rekentool gaat uit van een beperkte stijging van het aantal mensen dat onder de P-wet valt. Wel gaat het uit van extra inkomsten door hogere inzet van Loonkostensubsidie.

AANTALLEN	2023	2024	2025	2026	2027	2028
bijstandsontvangers	3059	3020	3063	3140	3205	3266
doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep	949	1004	1076	1160	1240	1331
huishoudens met een laag inkomen met drempel	12489	12615	12719	12818	12912	13002
loonkostensubsidie	104	121	138	147	156	166

Een andere systematiek

Tot 2023 ontvingen gemeenten het grootste deel van de budgetten nog als voor re-integratie geoormerkt geld. Dit is met ingang van 2023 veranderd en komt het grootste deel binnen via het Gemeentefonds (GF).



Dit betekent uitgaven in het kader van re-integratie en participatie in de gemeentelijke begroting nadrukkelijker moeten worden onderbouwd. Inzet van middelen ten behoeve van re-integratie wordt daarmee in toenemende mate afhankelijk van politieke keuzes. Deze dynamiek wordt nog sterker richting 2026, waarin gemeenten overgaan op een andere bekostiging vanuit het Rijk en grote knelpunten worden voorzien. 2026 staat ook wel bekend als het 'ravijnjaar'.

Stijgende uitgaven

Uitvoeringskosten stijgen doordat meer medewerkers nodig zijn om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte. Maar ook omdat het werven en borgen van specifieke expertises mogelijk een hogere salarisschaal met zich meebrengt. De meerjarenbegroting van het Rijk houdt vooralsnog geen rekening met cao-stijgingen in de komende jaren, zowel in de gemeentelijke cao als andere cao's. Zo is de cao-stijging Aan de Slag, in tegenstelling tot de coa-stijging Wsw, niet gecompenseerd vanuit het Rijk.

Het in kaart brengen van de uitgavenkant per gemeente is een complexe exercitie die vraagt om een gerichte vraagstelling. Een gedetailleerde financiële uitwerking zal daarom worden gekoppeld aan de uitwerking van de scenario's.

Positieve ontwikkelingen

Positief is dat in 2023 landelijk de onderlinge verdeling van de BUIG-middelen is veranderd. Dit heeft bij de drie gemeenten in de IJmond niet geleid tot een daling van de BUIG-toekenning.

BUIG ⁸	2023	2024
Velsen	€ 24.103.797	€ 26.571.184
Beverwijk	€ 16.724.168	€ 17.284.702
Heemskerk	€ 12.401.881	€ 12.832.290

Voor de doelgroepen Nieuw regulier en Nieuw beschut zijn inmiddels hogere begeleidingstarieven toegezegd en er worden middelen vrijgemaakt voor de transitie van de sociaal ontwikkelbedrijven.

Naast deze gemeentelijk budgetten biedt regionale samenwerking rondom specifieke doelgroepen mogelijkheden om de Participatiewet te ontlasten.

Relevante andere bronnen in 2024 ⁹	
Decentralisatie-uitkering Jeugdwerkloosheid	€ 313.979
Decentralisatie-uitkering bijzondere doelgroepen	€ 68.329
De-centralisatie-uitkering Laaggeletterdheid	€ 173.174
Intensivering beschut werk	mei-24

Winstwaarschuwing

Op het moment dat deze analyse gereed is, is nog onbekend in welke mate een volgend kabinet de beoogde aanpassingen en ambities ten aanzien van de Participatiewet en de sociaal ontwikkelbedrijven zal doorzetten.

Ook kunnen internationale ontwikkelingen leiden tot andere keuzes in de Rijksbegroting. Naar verwachting is tijdens het uitwerken van de scenario's meer helder over de toekomstige keuzes.

⁸ Bron: bijstandsbudgetmutatie-2024

⁹ Bron: septembercirculaire 2023

3.ORGANISATIE VAN DE DIENSTVERLENING

Door de drie gemeenten in de IJmond zijn door de jaren heen diverse keuzes gemaakt ten aanzien van de re-integratiedienstverlening en de (voormalig) Wsw-bedrijven. Deze keuzes waren toentertijd legitiem, maar leiden inmiddels tot suboptimale dienstverlening aan inwoners en tot inefficiënte en ineffectieve inzet van capaciteit en financiële middelen.

Het gaat daarbij op hoofdlijnen om:

- Schotten binnen de re-integratiedienstverlening tussen gemeenten en IJmond Werk
- De infrastructuur rondom passende werk- en leerwerkplekken
- Onvoldoende verbinding tussen werk en andere onderdelen van het brede sociale domein
- Autonomie en beleidsvrijheid per gemeente
- Uitdagingen voor gemeenten op het gebied van capaciteit
- De hybride opzet en financiering van IJmond Werkt

3.1 Schotten belemmeren maatwerk

In de IJmond is de re-integratiedienstverlening vrij strak georganiseerd rond het onderscheid tussen werk en activering. Door de organisatorische, inhoudelijke en budgettaire knip tussen gemeente en IJmond Werkt ontstaat een 'binaire' benadering van de re-integratiedienstverlening (klant van jou/klant van mij) met onvoldoende ruimte om instrumenten en interventies op maat in te zetten naar behoefte van de inwoner.

Door keuzes in het verleden is de opdracht aan IJmond Werkt steeds meer toegespitst op de meer werkfitte en kansrijke werkzoekenden. Vanuit deze rolverdeling heeft IJmond Werkt de focus gelegd op trainingen en groepsaanbod: het estafettemodel. Dit model volstaat niet meer voor de huidige complexe ondersteuningsvraag. IJmond Werkt werkt aan vertaling van het estafettemodel naar individueel inzetbaar aanbod, maar dit kost tijd en betekent tevens een cultuuromslag binnen IJmond Werkt.

De regie, maar ook de toegang en het budget, voor complexere klanten ligt bij de gemeentelijke teams. IJmond Werkt heeft zelf geen toegang tot activeringsaanbod of het brede sociale domein. Wanneer naast re-integratie ondersteuning nodig is op het vlak van activering of andere leefgebieden gaat een klant 'terug naar de gemeente en stopt het re-integratietraject.

Door de huidige rolverdeling én doordat interventies en instrumenten niet in combinatie kunnen worden ingezet, ontstaat een verschuiving van caseload naar gemeentelijke teams Werk en Inkomen. Daarnaast is een steeds groter deel van de nieuwe instroom nog niet toe aan de dienstverlening van IJmond Werkt. De werkdruk bij gemeentelijke teams stijgt en de tijd en ruimte die nodig is voor intensief contact met de inwoner ontbreekt.

Bij de drie gemeenten in de IJmond is het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering vrij constant: tussen de **2.800 en 2.900 mensen**. Dat stabiele patroon geldt niet voor de aanmeldingen vanuit gemeenten naar IJmond Werkt: deze nemen steeds sneller af. Omdat de re-integratiedienstverlening in de IJmond georganiseerd is op het onderscheid tussen werk en activering is deze afname een goede indicatie voor de verzwaring van de problematiek bij inwoners: een grotere groep blijft voor activering bij de gemeenten.

Peildatum	bij IJmond Werkt! Aanmeldingen Participanten	Bijstand uitkering (excl. AOW)			
		Totaal	Beverwijk	Heemskerk	Velsen
31-12-2015	1.972	2.970	940	800	1.230
31-12-2016	1.291	3.010	940	800	1.270
31-12-2017	964	2.960	890	760	1.310
31-12-2018	941	2.850	830	740	1.280
31-12-2019	713	2.710	790	690	1.230
31-12-2020	712	2.890	860	730	1.300
31-12-2021	552	2.840	840	720	1.280
30-06-2022	173	2.800	840	700	1.260
bron: jaarverslag/marap			CBS	CBS	CBS

Uit de interviews

- De gezamenlijke intake levert gedeelde inzichten voor de keuze: wel/niet IJmond Werkt of inzet activering. Maar: geen vervolgtraject met duidelijke afspraken, rolverdeling en inzet van instrumenten
- Regievraagstuk verscherpt hierdoor: wie is in de lead? In huidige afsprakenkader is IJmond Werkt verantwoordelijk voor de invulling van een re-integratietraject, maar verloop van het traject wordt door de klantmanager vaak nog ervaren als black box
- Kanteling van rechtmatigheid naar doelmatigheid bij gemeentes leidt tot toenemende rolverwarring tussen gemeenten en IJmond Werkt: klantmanager gemeente heeft steeds vaker eigen opvattingen over invulling re-integratietraject
- Combinatie activering, re-integratietraject en ondersteuning op andere levensgebieden is nu niet mogelijk
- Geen gereedschapskist met beschikbare interventies en instrumenten in de IJmond. Beschikbare interventies en instrumenten worden hierdoor niet/onvoldoende ingezet
- Samen keuzes maken en afstemmen is niet onderdeel van werkproces. Om dit gat te dichten wordt gewerkt met verbindingsofficier vanuit IJmond Werkt, maar afstemming hangt nog steeds op personen, persoonlijke interpretaties en werkdruk en vraagt om een structurele oplossing

Inzichten en verkenningen

In 2024 brengt IJmond Werkt aan de hand van de ABC-methode het profiel in kaart van de mensen die zij nu in traject hebben. De verwachting is dat hierin wordt bevestigd dat de doelgroepen steeds zwakker worden. IJmond Werkt geeft aan dat de Trede 3-mensen van nu minder arbeidsvermogen hebben dan de trede 3-mensen van 10 jaar geleden.

Bij de groep die is overgedragen naar IJmond Werkt voor een re-integratietraject is de toenemende complexiteit zichtbaar. Op **31 december 2023** liepen ongeveer **759¹⁰ trajecten bij IJmond Werkt**, waarvan **95 mensen met en actieve plaatsing in een garantiebaan**.

Ongeveer **75%** van deze groep ontvangt **maatwerkbegeleiding** van een individuele werkcoach of trainer. Hiermee is de verhouding groepsgewijze versus individuele trajecten flink veranderd: Een aantal jaar geleden volgde nog meer dan de helft van de mensen een groepstraject.

3.2 Onvoldoende passend werk voor de doelgroepen

Uitstroom naar werk blijft achter doordat er te weinig gevarieerde en geschikte leer- en ontwikkelplekken zijn. Er is behoefte aan vrijwilligerswerk en laagdrempelige werkervaringsplekken. Het WSP beschikt onvoldoende over dit soort plekken.

De bedrijven van IJmond Werkt bieden qua infrastructuur kansen, bijvoorbeeld om arbeidsritme op te doen. Maar de bedrijven zijn op dit moment onvoldoende toegerust op het begeleiden van uiteenlopende doelgroepen. Daarnaast kampt IJmond Werkt wegens haar herkomst als sociaal werkbedrijf met een imago probleem bij een deel van de werkzoekenden.

Door het ontbreken van passende werkplekken wordt soms gebruik gemaakt van aanbieders van activering die door gemeenten worden ingezet. Deze beschikken vaak over een eigen netwerk bij werkgevers, wat zorgt voor een parallelle route naar werk buiten IJmond Werkt om.

Met de krimpende financiële middelen is het belangrijk om weloverwogen keuzes te maken ten aanzien van investeringen in alternatieve netwerken naast IJmond Werkt en het Werkgevers Service Punt (WSP). Op dit moment ontstaat deze route organisch.

Uit de interviews

- De schadelastbeperking van de re-integratie zit bij gemeenten. Daar zit een prikkel om zo snel mogelijk naar werk te bewegen. Prikkel binnen IJmond Werkt is duurzame uitstroom. Hierbij niet altijd zelfde beeld of iemand klaar is voor werk
- Verwijzing naar WSP verloopt via IJmond Werkt, en daar start een nieuwe beoordeling vanuit de eigen visie van duurzaamheid
- Sommige aanbieders van activering werken in-huis bij de gemeenten en hebben ook een netwerk richting werkgevers. Dat voelt zichtbaar en dichtbij en vertrouwd en zij krijgen hierdoor soms voorrang.

3.3 Positionering van werk in brede sociale domein

Passende re-integratiedienstverlening vraagt om het kunnen combineren van re-integratie met ondersteuning op het gebied van activering, schulden, gezinsvraagstukken en psychische hulp. Maar ook om het benutten van alternatieve vormen van participatie- en leerwerkplekken vanuit de infrastructuur rondom arbeidsmatige dagbesteding en vrijwilligerswerk.

¹⁰ Bron: IJmond Werkt

Binnen de drie gemeenten is verbinding en het combineren van deze interventies niet vanzelfsprekend door schotten binnen het brede sociale domein. Medewerkers missen overzicht in de sociale kaart en werk en re-integratie zijn niet als vanzelfsprekend geborgd in bijvoorbeeld wijkteams. Dit komt onder andere doordat de Participatiewet, wmo, de Jeugdwet en het onderwijs gebaseerd zijn op verschillende uitgangspunten en mensbeelden, wat resulteert in cultuur- en visieverschillen in het brede sociale domein en tot financiële schotten.

De afname van financiële ruimte geldt niet alleen voor de Participatiewet, maar ook voor de andere onderdelen in het sociaal domein en in het onderwijs. Naast de inhoudelijke urgentie is er dus een financiële urgentie om te zorgen dat instrumenten, interventies en netwerken rondom de inwoner in het brede sociale domein elkaar niet overlappen, maar aanvullen en versterken.

Uit de interviews

- Interne schotten binnen gemeenten tussen Werk en Inkomen en wmo: geen zicht op en toegang tot netwerk sociaal domein.
- Geen directe positionering van werk in de sociale wijkteams: gevolg, mensen die zijn overgedragen voor activering of vrijwilligerswerk blijven daar ook, geen signalering vanuit sociale teams over veranderde status.
- Serviceplein fungeert als netwerktafel, hier wel verbinding met brede sociale domein, maar nog geen ingebedde verbinding met re-integratie

Inzichten en verkenningen

Het belang van een aanpak in het brede sociale domein lijkt te worden bevestigd door de uitkomsten van de eerste fase van de pilot Integraal werken binnen het sociaal domein in Velsen.

Op 2 oktober 2023 startte de experimenteerfase met 'het brede gesprek'. Hierbij zijn medewerkers betrokken vanuit Wmo, Participatiewet (inclusief IJmond Werkt), Schuldhulpverlening, Inburgering en Leerlingenvervoer en medewerkers van wijkteams.

Het brede gesprek is een open gesprek vanuit de leefwereld van de inwoner. Doel is om met de inwoner de eventuele vraag achter de vraag te onderzoeken en om samen te komen tot een passende oplossing, preventief of curatief. Uitgangspunt was het benutten van de maximale mogelijkheden binnen de eigen kracht van de inwoner, de wetten en de inhoudelijke domeinen.

Evaluatie in januari 2024 bevestigt dat het combineren van perspectieven en instrumenten vanuit verschillende leefgebieden de dienstverlening versterkt. Daarbij is het belangrijk dat medewerkers van de verschillende 'bloedgroepen' elkaar kennen, zien en samenwerken. En dat alle leefgebieden, dus ook re-integratie naar werk, geborgd moeten zijn in een wijkgerichte aanpak.

3.4 Autonomie en beleidsvrijheid per gemeente

Ondanks toenemende beleidsmatige afstemming tussen de drie gemeenten (en waar relevant met IJmond Werkt) hebben Beverwijk, Heemskerk en Velsen elk autonomie en beleidsvrijheid bij de uitwerking van beleid. Hierdoor ontstaan per gemeente verschillen in visie en werkprocessen en maakt ook elk van de drie gemeenten eigen politieke en financiële keuzes ten aanzien van capaciteit. In de praktijk krijgt de re-integratiedienstverlening in de IJmond hierdoor invulling vanuit vier organisaties.

Visie, interpretatie en werkprocessen

De autonomie en beleidsvrijheid per gemeente leidt tot uiteenlopende visies, interpretaties en definities per organisatie en ook tot verschillen in investeringen. Wijzigingen in wet- en

regelgeving en inzet van instrumenten volgen elkaar in hoog tempo op. Op dit moment wordt beleid in elke gemeente vertaald naar de eigen uitvoering. Waar mogelijk wordt gezamenlijk opgetrokken, maar doordat besluitvormingsprocessen nog steeds individueel verlopen, ontstaan nuanceverschillen. Dit leidt tot uiteenlopende werkprocessen per gemeente, waartoe IJmond Werkt zich moet verhouden.

Systemen

Ook wordt in de IJmond met verschillende klantsystemen gewerkt die niet met elkaar communiceren. Hierdoor gaat waardevolle informatie verloren bij overdracht van klanten van de ene partij naar de andere en bovendien leidt het tot inefficiëncy. Dit laatste geldt overigens soms ook binnen gemeenten tussen de onderdelen van het sociaal domein.

De afstemming en relatie tussen de vier organisaties is op elk niveau (bestuurlijk, beleid en management) het laatste jaar enorm verbeterd. Deze afstemming is echter vrijblijvend en momenteel vooral gericht op informeren en leren van elkaar.

Uit de interviews

- Er zijn uiteenlopende visies, interpretaties en definities per organisatie, v.b. wat is werkfit en wat is duurzaam werk
- Afhankelijk van financiële ruimte en capaciteit verschilt per gemeente de inzet van IJmond Werkt versus inkoop bij andere partijen: bij meer ruimte voor inkoop, wordt ook meer gebruik gemaakt hiervan (bijvoorbeeld in Velsen)
- Geen gemeenschappelijke visie op re-integratiedienstverlening bij het inrichten en doorontwikkeling van teams, dus verschillen tussen gemeenten nemen toe en daar moet IJmond Werkt zich toe verhouden
- Er starten pilots en projecten met ongeveer hetzelfde doel. Deze projecten lopen naast elkaar maar werken niet vanuit een gemeenschappelijke visie (Banenafpraak, Integraal Werken Velsen, Project trede 2 Heemskerk, Project sociale activering Beverwijk, intake met ABC-methode, ZINZIZ, IJmond Werkt)

3.5 Uitdagingen voor gemeenten

Beleidsmatig specialisme

Zoals gezegd speelt de overheid met wet- en regelgeving een corrigerende rol op plekken waar de arbeidsmarkt niet goed functioneert. De afgelopen jaren laten een intensivering zien van deze ingrepen, onder andere door nieuwe dienstverlening die in Coronatijd is ontstaan.

Individuele gemeenten hebben niet alleen meer te maken met wettelijke taken vanuit de Participatiewet, maar moeten zich in hun keuzes ook verhouden tot regionale initiatieven (en soms verplichtingen) in werkgeversdienstverlening, werk naar werk dienstverlening en dienstverlening op het gebied van levenslang ontwikkelen.

Op dit moment wordt beleid in elke gemeente vertaald naar de eigen uitvoering en worden ook besluitvormingsprocessen individueel doorlopen. Ondanks toenemende onderlinge afstemming betekent het een groeiende druk op de beleidscapaciteit per gemeente.

Uitvoerende teams

De drie gemeenten maken elk eigen keuzes ten aanzien van de samenstelling en capaciteit van hun uitvoerende teams. De teamsamenstelling is bepalend voor omvang van de caseload,

specialisatie, kennisbevordering en daarmee voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoner.

Met de komst nieuwe doelgroepen die vragen om een specialistische benadering wordt een veel groter én specialistischer beroep gedaan op uitvoerende teams dan voor de introductie van de Participatiewet. Het opbouwen van dit specialisme kost tijd en ook is bekend dat de begeleiding per inwoner meer tijd kost. Dit vraagt om een kleinere caseload, tijd en ruimte om de verbinding te maken met nieuwe netwerken en nieuwe instrumenten en interventies eigen te maken. Ook de persoonlijke relatie met een klant is essentieel binnen een re-integratietraject. Personeel verloop heeft direct gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Bij de kleinere gemeenten Beverwijk en Heemskerk is die uitdaging nog groter. Zij moeten elk specialisme borgen binnen kleinere teams. Verloop heeft bij hen een groter effect op continuïteit van dienstverlening. Deze teams hebben enige tijd geworsteld met verloop. Dit is tijdelijk opgevangen met inhuur. In deze periode was het echter weinig zinvol om te investeren in thema's die specialistische kennis vergen, zoals de Banenafpraak en inburgering.

Inmiddels is de bezetting op de meeste plekken op orde en worden inhaalslagen gemaakt. Maar de gemiddelde caseload per medewerker is bij de drie gemeenten nog steeds hoog. Voldoende capaciteit en specialisme per team blijft een wankel evenwicht.

Bovendien is de volgende reeks veranderingen alweer op komst met de herziening van de Participatiewet. Duidelijk is dat deze veranderingen niet alleen specialistische kennis en zicht op het werkveld vergen, maar ook een andere blik, werkwijze en cultuur.

In een krappe arbeidsmarkt wordt het steeds ingewikkelder om dit voor elke gemeente individueel op orde te houden. Het vraagt om strategisch personeelsbeleid om medewerkers aan de IJmond te binden en boeien.

Inzichten en verkenningen

Een overzicht van de capaciteit van de uitvoerende teams blijft in deze analyse zeer op hoofdlijnen, omdat data tussen gemeenten niet te vergelijken zijn. De teams bevatten vergelijkbare functies (intake, kwaliteit, re-integratie, inburgering, recherche etc), maar de invulling en rolverdeling in de werkprocessen verschillen per team. Een gedetailleerde uitwerking is onderdeel van de scenario's waar dit wordt gekoppeld aan een schets van de huidige werkprocessen. Om een orde van grootte te geven is de teamgrootte (ongeveer) als volgt¹¹:

Beverwijk:	32 fte
Heemskerk:	11 fte
Velsen:	49 fte

3.6 IJmond Werkt: belemmeringen in de transitie

IJmond Werkt is een zogeheten *Partieel sociaal ontwikkelbedrijf*: het is verantwoordelijk voor uitvoering van de Wsw en daarnaast voor een aantal re-integratietaken binnen de Participatiewet.

De huidige infrastructuur voor (leren) werken bestaat uit een kleinschalige beschutte werkomgeving en een groenbedrijf. Met de toestroom van de doelgroep Beschut Werk, die niet

¹¹ Bron: gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen

tot nauwelijks via detachering bij reguliere werkgevers aan de slag kan, komt de bedrijfsvoering van dit deel van IJmond Werkt onder druk te staan.

Maar ook de re-integratiedienstverlening staat onder druk door de afnemende instroom en de groeiende complexiteit van de doelgroepen die wel voor re-integratie naar IJmond Werkt wordt overgedragen. De kanteling van het estafettemodel naar een individuele aanpak vraagt om een cultuuromslag.

De wijze waarop de financiering van IJmond Werkt is ingericht zorgt ervoor dat IJmond Werkt niet eigenstandig de transitie kan maken naar de toekomst. In de begroting van IJmond Werkt zijn de kosten voor re-integratie opgenomen, maar er wordt geen relatie gelegd met de opbrengsten hiervan voor gemeenten (besparing op de BUIG).

De Wsw-bedrijven hebben tot op heden een sluitende begroting. Maar deze baten worden verrekend met de gemeentelijke dekking voor het totaal van de taken van IJmond Werkt. Het is dus onduidelijk of er sprake is van positief resultaat bij IJmond Werkt dat kan worden ingezet voor herinrichting.

Uit de interviews

- Hoewel de bedrijven van IJmond Werkt tot op heden een positief resultaat behalen, komt ook hier de bedrijfsvoering steeds meer onder druk door uitfasering van de oude doelgroep en zwaardere problematiek bij de nieuwe doelgroep.
- Een deel van de werkgevers die voorheen open stonden voor detachering van mensen uit de Wsw staan niet altijd open voor de huidige medewerkers wegens de intensieve begeleiding. Vervanging bij het aflopen van een detachering is daarmee steeds minder vanzelfsprekend
- De medewerkers Nieuw Beschut hebben intensievere en andere begeleiding nodig dan de medewerkers die vallen onder de Wsw. De leidinggevendenden bestond voorheen uit mensen uit de doelgroep Wsw. Zij zijn echter niet voldoende toegerust om de juiste ondersteuning te bieden. Hierop moet nu ambtelijke capaciteit worden ingezet wat hogere kosten met zich meebrengt. In 2021 is een bedrijfsmaatschappelijk werker aangetrokken.
- De overhead bij IJmond Werkt is relatief groot door inzet van specifieke expertise om het primaire proces op orde te houden. Zo heeft IJmond Werkt te maken met verschillende cao's. Daarnaast vragen de gevolgen van de hack en kwaliteitsvereisten om specifieke expertise in een krappe arbeidsmarkt
- De verschillende projecten en uitdagingen die nodig zijn om binnen IJmond Werkt de kanteling naar de toekomst te maken, doen een beroep op medewerkers in projectgroepen. De balans tussen focus op de klant en interne organisatie staat onder druk
- Interne verkokering: de SW-bedrijven hebben een andere opgave en bedrijfsvoering dan het onderdeel re-integratie. Hoewel er kansen liggen voor kruisbestuiving is de organisatie intern momenteel nog verkokerd. De nieuwe organisatiestructuur moet hierin verandering brengen
- De schadelastbeperking van de re-integratie zit bij gemeenten. Daar zit een prikkel om zo snel mogelijk naar werk te bewegen. Prikkel binnen IJmond Werkt is duurzame uitstroom. Hierdoor is er niet altijd eenzelfde beeld of iemand klaar is voor werk

4.VERVOLG

4.1 Aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen

De grote uitdagingen bij de uitvoering van de Participatie vragen om slimme keuzes zodat mensen die willen en kunnen werken ook in de toekomst kunnen worden geholpen. Dit is niet alleen belangrijk voor de inwoners van de IJmond, wiens maatschappelijke positie en bestaanszekerheid afhangt van succesvolle re-integratie. Het draagt ook bij aan de economische ontwikkeling in onze regio waarin alle inzet, kennis en kunde hard nodig is.

Tegelijk zijn mensen en middelen schaars. Gerichte keuzes zijn dus nodig om de inzet beheersbaar te houden. De analyse laat zien dat er in de IJmond voldoende aanknopingspunten zijn om de dienstverlening vanuit de Participatiewet op het gebied van re-integratie en Wsw-bedrijven te verbeteren en te richten op de toekomst, door:

- De beschikbare uitvoeringscapaciteit af te stemmen op de behoefte
- Maatwerk doordat interventies en instrumenten op gebied van activering, re-integratie en andere leefgebieden te combineren zijn rondom de vraag van de inwoner
- Medewerkers werken vanuit een duidelijke visie en definities en worden gefaciliteerd met een passende caseload en goed instrumentarium
- Specialistische kennis en persoonlijke relaties die nodig zijn voor re-integratiedienstverlening wordt geborgd door strategisch personeelsbeleid om medewerkers aan de IJmond te binden en boeien

Dit brengt twee randvoorwaarden met zich mee die een trendbreuk zijn met de huidige aanpak en alleen met herontwerp kunnen worden bereikt en geborgd.

Randvoorwaarde 1

Ondersteuning voor de meest kwetsbare groepen is alleen haalbaar vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid met het brede sociale domein. Een gedeelde verantwoordelijkheid betekent: samen investeren in de inzet van mensen en middelen, zodat inzet elkaar versterkt.

Het betekent ook redeneren vanuit brede schadelastbeperking (berekening van de baten). De baten uit re-integratie vallen deels bij Werk en Inkomen en deels bij andere onderdelen van het sociaal domein. Naast de directe besparingen op de bijstandsuitkering, moet worden gedacht aan daling van arbeidsmatige dagbesteding en andere Wmo-voorzieningen. Belangrijk om daarbij voor ogen te houden is dat meer dan de helft van de baten in dit geval niet bij gemeenten landt, maar bij zorgverzekeraars of het Rijk¹².

Randvoorwaarde 2

Het regionaal efficiënt inzetten van mensen en middelen is voorwaarde voor de financiële en inhoudelijke haalbaarheid. Maar ook een strategisch personeelsbeleid gericht op het binden en boeien van mensen vraagt om een gezamenlijke aanpak

In deze krappe arbeidsmarkt is het niet haalbaar om de continuïteit van de specialistische kennis te borgen op het niveau van individuele gemeenten. Daarnaast vraagt de op handen zijnde herziening van de Participatiewet een andere blik, werkwijze en cultuur. Dit is een ingrijpend en omvangrijk verandertraject dat gezamenlijk effectiever en efficiënter kan worden ingericht.

¹² bron: De brede baten van werk, CPB/CSP maart 2020

4.2 Werken vanuit draagvlak

De analyse laat zien dat de wijze waarop de dienstverlening is ingericht vaak in de weg staat van wat die inwoner nodig heeft. Dit heeft de laatste jaren op relationeel niveau regelmatig tot relationele spanning geleid tussen medewerkers gemeenten en IJmond Werkt. Dit is jammer en onnodig, want een belangrijke constatering tijdens de verkenning was dat medewerkers bij alle partijen een enorme intrinsieke motivatie voelen om het beste te doen voor de inwoners van onze regio. Het is dus belangrijk de medewerkers goed te faciliteren in hun gemeenschappelijke doel.

De verkenning start op een moment dat binnen elke gemeente én tussen gemeenten en IJmond Werkt hard wordt gewerkt aan verbetering van de re-integratiedienstverlening. Met onder andere de opgaven uit de Uitgangspuntennotitie 2022-2025 als handvat. Op uitvoerend niveau wordt ruimte gegeven om te 'experimenteren' en hierdoor is de uitvoering behoorlijk in beweging. De relatie tussen gemeenten en IJmond Werkt in de uitvoering verbetert hierdoor, en ook de dienstverlening voor de inwoner.

Hoewel het proces van herontwerp zich nog in de verkenningsfase bevindt, is in maart 2024 gestart met een lichte projectstructuur. De leidinggevendenden van de uitvoerende teams van de vier organisaties worden hierdoor nauw betrokken bij de verdere verkenning. En in overleg met hen zullen ook medewerkers worden betrokken in de volgende fase: het uitwerken van realistische scenario's.

Met de IJmondiale Participatieraad is afgesproken dat wordt nagedacht over een passende vorm om (het perspectief van) de inwoner te betrekken. Ook dit zal vorm krijgen in de uitwerking van de scenario's.

4.3 De opmaat naar scenario's

Dit document is de basis voor de volgende stap: het formuleren van verschillende oplossingsrichtingen en een keuze welke hiervan worden uitgewerkt in scenario's. De analyse is in december 2023 en januari 2024 besproken met sleutelfiguren vanuit de vier betrokken organisaties (drie gemeenten en IJmond Werkt) en met de drie wethouders met de portefeuille Participatiewet.

En in drie gemengde bijeenkomsten zijn de uitkomsten breed gedeeld met de uitvoerende medewerkers van de drie gemeenten en IJmond Werkt. In al deze stappen werd het beeld uit deze analyse herkend en bevestigd.

Vervolgstappen in het voorjaar van 2024 zijn:

- Presenteren en bespreken van de uitkomsten met de drie gemeenteraden in de IJmond
- Het opstellen van een longlist met oplossingsrichtingen en het selecteren van een aantal hiervan voor uitwerking in scenario's
- Uitwerking van een aantal scenario in het tweede en derde kwartaal van 2024

Op 7 februari 2024 is het geschetste beeld ook gedeeld met de wethouders met portefeuille wmo. Naar aanleiding hiervan worden momenteel gesprekken gevoerd met het bredere sociale domein om te onderzoeken op welke manier de verbinding hiermee kan worden meegenomen in de uit te werken scenario's.