

Toekomstperspectief

Een doorkijk (2021 en verder)

Inhoudsopgave

1.	Scenario's voor de uitvoering van de Pw en Wsw	3
1.1.	Inrichtingsvraagstuk waar gemeenten voor staan	3
1.2.	Het vraagstuk nader belicht	3
1.3.	Scenario's voor het vraagstuk	5
2.	Doorkijk op langere termijn (2021 e.v.)	9
2.1.	Opmerkingen bij scenario's	9
2.2.	Doorkijk 2021: Arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt	9
2.3.	De (participatie-)opdracht	10
2.4.	De financiële opgave van de opdracht	10
2.5.	Samenvattend	10

1. Scenario's voor de uitvoering van de Pw en Wsw

1.1. Inrichtingsvraagstuk waar gemeenten voor staan

Door de invoering van de participatiewet en de overige twee decentralisaties per 1 januari 2015 staan alle gemeenten in Nederland voor de vraag hoe zij hun uitvoeringstaken gaan (her-)inrichten. Op alle plaatsen leidt dit tot onderzoek, planvorming en uitvoering. Sommige gemeenten en regio's hebben dat proces inmiddels volledig achter de rug. In de meeste regio's en gemeenten is dit nog niet het geval. Gemeenten en regio's kiezen, afhankelijk van de ervaringen en specifieke lokale of regionale situatie, voor verschillende oplossingen. In dit hoofdstuk zijn de hoofdlijnen van de modellen die in de praktijk voorkomen beschreven.

Gemeenten integraal verantwoordelijk voor bestuur en uitvoering sociaal domein

Met de invoering van de Participatiewet en de decentralisaties van de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de besturing en uitvoering van de ondersteuning die kwetsbare burgers op korte en lange termijn nodig hebben om optimaal te kunnen participeren in de maatschappij. Door de verantwoordelijkheid voor de besturing en uitvoering van deze ondersteuning op alle domeinen bij de gemeenten te leggen en door de middelen hiervoor ontschot over te hevelen, verwacht het rijk dat er in de uitvoering innovatievere, efficiëntere en betere samenhangende oplossingen gevonden worden.

Gezamenlijke regionale sturing voor sociale werkvoorziening

Net als in veel andere gemeenten werken de gemeenten in de regio Midden-Limburg samen in gemeenschappelijke regelingen voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening. In deze gemeenschappelijke regeling is er sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de besturing van de arbeidsontwikkeling van mensen met een arbeidsbeperking. De financiële risico's liggen bij de individuele gemeenten. Alhoewel de instroom in de Wsw met de invoering van de Participatiewet is komen te vervallen, behouden de huidige SW-medewerkers hun Wsw-rechten. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor tewerkstelling en het vervullen van de werkgeversrol voor deze mensen. Bezien moet worden wat de invoering van Pw en het stopzetten van de instroom betekent voor de gezamenlijke regionale opdracht aan Westrom en op en welke wijze deze opdracht verbonden wordt met de uitwerking die de gemeenten individueel willen geven aan participatie binnen het sociaal domein.

Verschillende scenario's mogelijk

Gemeenten zijn individueel verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering op grond van de Participatiewet, maar delen de verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het sociaal akkoord en de uitvoering van de sociale werkvoorziening met andere partijen. Dit leidt ertoe dat er voor gemeenten sprake is van een complex stelsel waarin zij maatschappelijke waarden zo goed mogelijk proberen af te wegen, (systeem) verantwoordelijk zijn voor een effectieve en efficiënte uitvoeringsorganisatie en tegelijkertijd financieel belanghebbende zijn bij de uitkomst.

Uitgaande van de financiële en beleidsmatige uitdagingen waar de gemeenten voor staan zijn er verschillende scenario's mogelijk om de taken voor de bestaande SW-doelgroep en de andere doelgroepen uit te blijven voeren. In de volgende paragraaf worden deze scenario's kort geschetst. Daaraan voorafgaand wordt eerst het vraagstuk waar gemeenten voor staan nader belicht (paragraaf 1.2).

1.2. Het vraagstuk nader belicht

In deze paragraaf worden een aantal aspecten van het vraagstuk nader belicht:

- Uitbloei- of sterfhuisconstructie sociale werkvoorziening noodzaakt tot het maken van een keuze;
- Omvang van de doelgroep neemt niet af door nieuwe wetgeving;
- Kans om bijstandsgerechtigden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt nu wel in te schakelen.

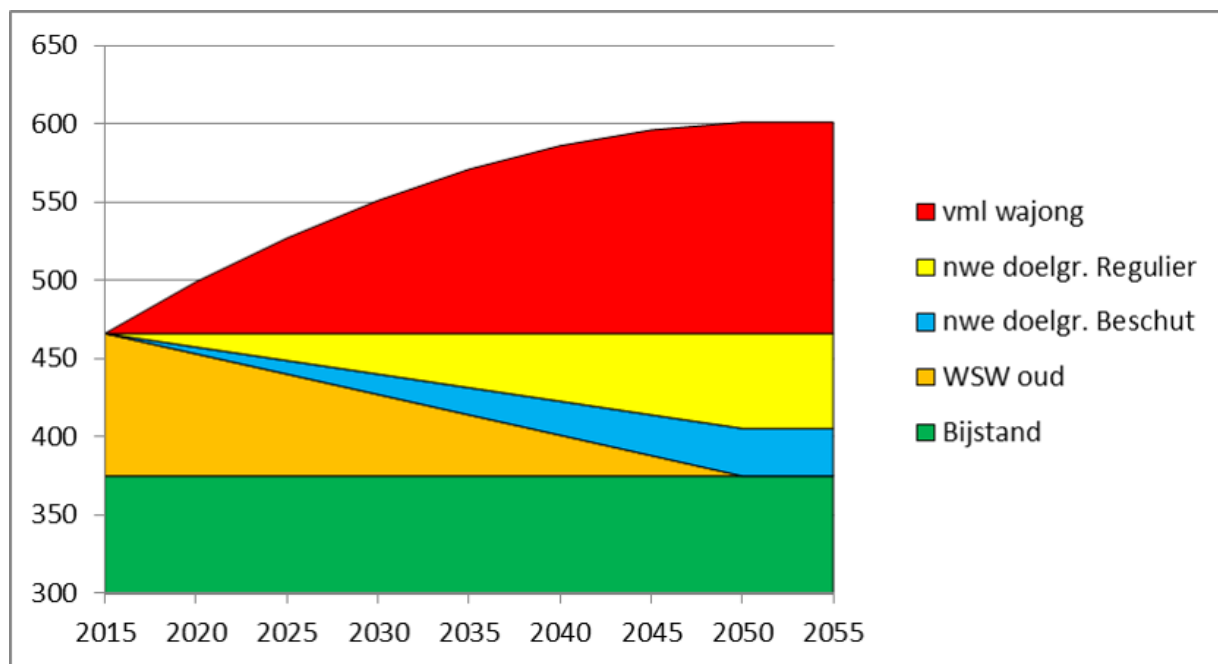
1.2.1. Uitbloe- of sterfhuisscenario Wsw noodzaakt tot het maken van een keuze

Uitvoeringsorganisaties voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening en gemeenten staan voor de uitdaging om de Wet sociale werkvoorziening kwalitatief goed uit te voeren voor een elk jaar afnemende doelgroep. Dit betekent dat er in principe sprake is van een uitbloe- of sterfhuisscenario. Zonder maatregelen leidt dit er toe de uitvoeringskosten jaarlijks toenemen, omdat de benodigde overhead steeds zwaarder gaat drukken op een afnemende doelgroep. Dit vereist nadere keuzes. Gemeenten hebben daarbij op hoofdlijnen twee opties:

- de uitvoering van de sociale werkvoorziening inbedden in een breder takenpakket in relatie tot de Participatiewet;
- het realiseren van een groter samenwerken bovenregionaal voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Daarmee wordt tijdelijk een groter volume gerealiseerd, maar op een later moment bereikt ook dit grotere samenwerkingsverband de kritische grens waarin de uitvoering niet meer efficiënt kan worden georganiseerd.

1.2.2. De omvang van de doelgroep neemt niet af door nieuwe wetgeving

Door de invoering van de participatiewet is de verantwoordelijkheid van gemeenten voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt toegenomen. Onderstaande figuur laat dit zien.



aantallen x 1.000 personen

Bovenstaande figuur gaat er vanuit dat door de nieuwe wetgeving het aantal mensen dat zich 'nieuw' meldt als persoon met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt, niet afneemt. Vanuit deze aanname laat de figuur het volgende zien:

- Bij de invoering van de participatiewet op 1 januari 2015 hadden 120.000 mensen een Wsw-dienstverband(oranje). Dat aantal neemt tot af tot nul (2050).
- Voor elke 3 personen die uitstromen uit de Wsw, komt er 1 nieuw beschut medewerker als nieuwe instroom terug (blauw).
- Mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor een Wsw-dienstverband, maar niet in aanmerking komen voor nieuw beschut melden zich voor een bijstandsuitkering (geel). De figuur gaat ervan uit dat zij een arbeidsbeperking hebben, maar wel deels kunnen werken en met loonkostensubsidie aan het werk gaan (nieuwe doelgroep regulier).

- Gedeeltelijk arbeidsongeschikte jongeren die voorheen in de Wajong kwamen, melden zich nu bij de gemeenten (rood). Deze doelgroep neemt fors toe.
- Het zittend bestand bijstand (groen) is in deze figuur stabiel gehouden vanaf 1 januari 2015. De nieuwe wetgeving heeft hier in beginsel geen effect op, met dien verstande dat een deel van het zittend bestand met het nieuwe instrumentarium wellicht makkelijker (gedeeltelijk) aan het werk kan.

De figuur laat zien dat ook zonder instroom in de sociale werkvoorziening gemeenten in hun uitvoering rekening moeten houden met het plaatsen van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en/of een arbeidsbeperking.

Daarbij past wel de opmerking dat de instroom van nieuwe doelgroepen landelijk achterblijft bij de verwachtingen. Tot op dit moment is de landelijke instroom in nieuw beschut beperkt en blijft ook het aantal mensen dat met loonkostensubsidie wordt geplaatst bij een werkgever achter bij de ramingen. Nog niet duidelijk is of hier sprake is van een structureel effect of dat, vanwege de onbekendheid met de nieuwe mogelijkheden, er sprake is van een tijdelijke situatie waarop nog een inhaaleffect zal plaatsvinden.

'Vaste' kern van mensen die extra ondersteuning nodig hebben

Op grond van bovenstaande is het realistisch dat de uitstroom uit de Wsw door pensionering wordt gecompenseerd door instroom in andere regelingen van nieuwkomers. Gemeenten blijven in hun uitvoering verantwoordelijk voor een doelgroep die, zo mag worden verwacht, tenminste op het niveau van het aantal van de Wsw per 1 januari 2015 zal liggen. De prognoses van begin 2015 gaan uit van groei, maar de cijfers tot dit moment laten dat nog niet zien.

1.2.3. Kansen voor bijstandsgerechtigden met een grote(re)afstand nemen toe

Vanaf 2008 tot 2016 nam de groep bijstandsgerechtigden als gevolg van de economische crisis fors toe. Alleen voor bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt waren er kansen op de arbeidsmarkt. Nu het economisch herstel doorzet en er krapte op de arbeidsmarkt ontstaat, ontstaan er ook meer kansen voor bijstandsgerechtigden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en/of een arbeidsbeperking. Het nieuwe instrumentarium van de Participatiewet (garantiebaan, verruimde mogelijkheden loonkostensubsidie) bieden gemeenten kansen. De instroom op de arbeidsmarkt van deze doelgroep gaat echter niet vanzelf. Het arbeidsfit maken van deze doelgroep vraagt extra inzet en voorzieningen en zonder specifieke aandacht en focus, blijft deze doelgroep, zo heeft het verleden geleerd, ook bij een opbloeiende economie aan de kant staan.

De kansen nemen toe, maar worden alleen benut als gemeenten daar specifiek aandacht aan geven. De kennis en expertise van Westrom van de doelgroep met een arbeidsbeperking kan daarbij van waarde zijn.

1.3. Scenario's voor het vraagstuk

De manier waarop gemeenten de nieuwe organisatie voor de uitvoering van de Participatiewet vormgeven, verschilt per gemeente. Landelijk worden er grofweg drie stromingen onderscheiden:

- Het fusiemodel: één organisatie voor het hele proces.* In het fusiemodel worden alle processen rond werk en inkomen samengevoegd in één organisatie. Dit betekent dat de sociale dienst fuseert met het sociaal werkbedrijf. De hele keten van inkomen, werk en handhaving komt dan onder de verantwoordelijkheid van één organisatie. De taken van het sociale werkbedrijf gaan op in deze nieuwe organisatie. Voor deze regio zijn de drie stromingen op hoofdlijnen uitgewerkt in vijf scenario's voor de uitvoering van de Pw en de Wsw. Hierna is elk van de scenario's kort toegelicht.
- Knip tussen inkomen en 'werkleerbedrijf':* Dit is het model dat tot nu toe het vaakst wordt gekozen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen inkomen en alles wat met werk te maken heeft. In de meest vergaande vorm doet het werkleerbedrijf alles wat met werk te maken heeft en is de sociale dienst verantwoordelijk voor de regie hierop en de inkomenskant. In minder vergaande vorm voert het

werkleerbedrijf re-integratieopdrachten uit voor een (fors) deel van doelgroep van de Participatiewet en organiseert het beschut werk. Dat laatste is soms niet zo'n grote stap, omdat het SW-bedrijf al re-integratie deed voor de Wwb en de Wajong.

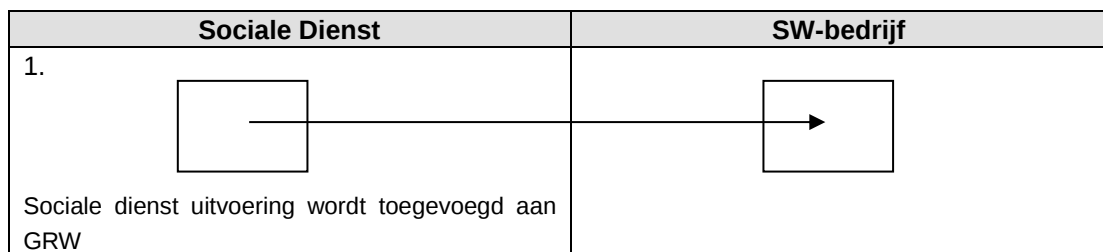
- c. *Het klassieke model:* In het klassieke model doet de sociale dienst de intake, uitkeringen en begeleiding naar werk van WWB'ers. Het sociaal werkbedrijf is verantwoordelijk voor het organiseren van werk voor de Wsw'ers en voert soms re-integratietrajecten uit voor WWB'ers. En er is een overlap tussen een (fors) deel van de doelgroep van de Wwb en de Wsw.

1.3.1. Scenario 1: één geïntegreerd regionaal Participatiebedrijf voor werk en inkomen

In dit scenario wordt één regionale uitvoeringsorganisatie voor werk en inkomen gerealiseerd waarin de volledige uitvoering van de Pw en Wsw is ondergebracht.

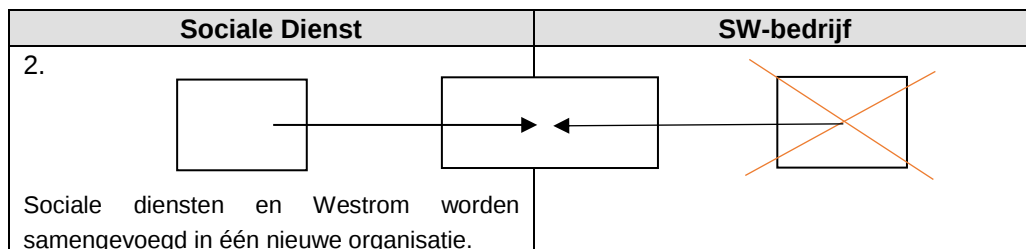
A. opname in GRW

De sociale diensten van de vijf deelnemende gemeenten worden overgeheveld naar het SW-bedrijf.



B. Er komt een nieuwe juridische vorm voor het samenwerkingsverband. De GRW wordt opgeheven.

De sociale diensten van de vijf deelnemende gemeenten worden overgeheveld naar een nieuwe, nog op te richten intergemeentelijke organisatie.

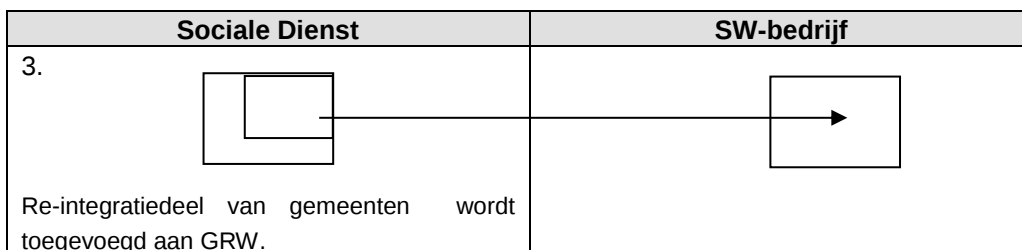


1.3.2. Scenario 2: inkomen blijft bij gemeenten en er wordt een uitvoeringsorganisatie werk ingericht

In dit scenario worden de 'werk'-taken van de sociale diensten en de uitvoering van het SW-bedrijf bij elkaar gebracht in een gemeenschappelijke organisatie. De gemeenten blijven zelf de inkomenstaken uitvoeren.

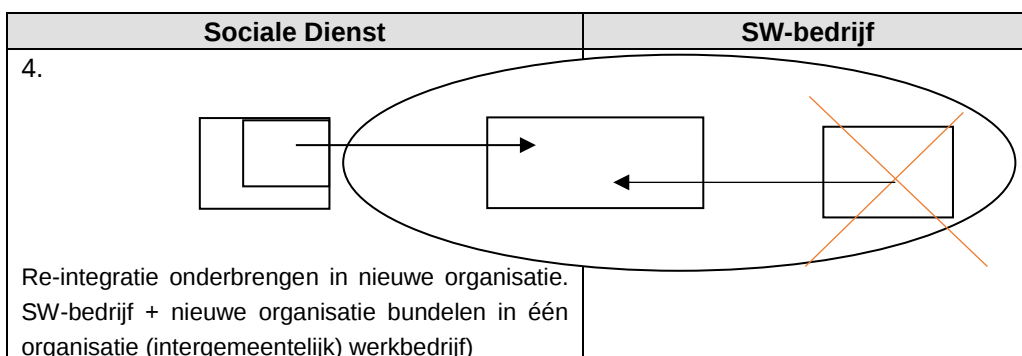
A. uitvoeringsorganisatie werk met gebruik van GRW als basis.

De re-integratieactiviteiten (personeel en middelen) van de sociale diensten van de vijf deelnemende gemeenten worden overgeheveld naar het SW-bedrijf.



B. uitvoeringsorganisatie in nieuwe juridische vorm. GRW wordt opgeheven.

De re-integratieactiviteiten (personeel en middelen) van de sociale diensten van de vijf deelnemende gemeenten worden overgeheveld naar een nieuwe, nog op te richten intergemeentelijke organisatie.



1.3.3. Scenario 3: Arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en/of beperking.

In dit scenario blijft inkomen bij de gemeenten en ook de arbeidstoeleiding voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt een arbeidsontwikkelbedrijf ingericht.

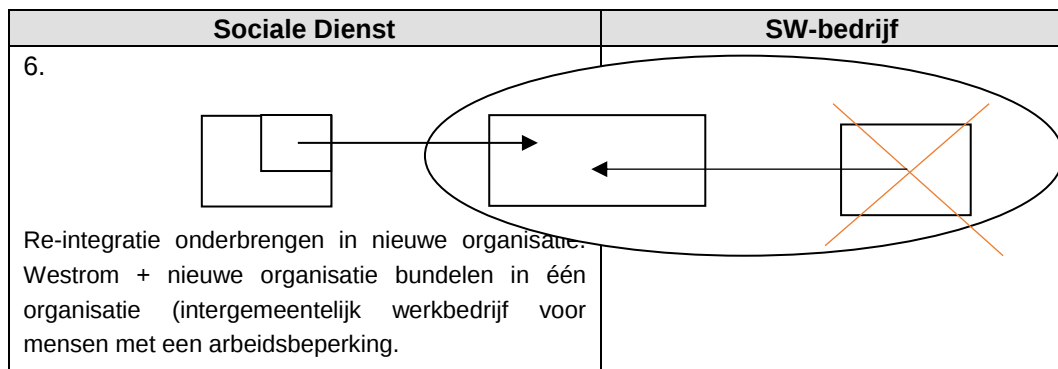
A. uitvoeringsorganisatie met gebruik van GR Westrom als basis

De re-integratieactiviteiten (personeel en middelen) van de sociale diensten van de vijf deelnemende gemeenten die betrekking hebben op mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt worden overgeheveld naar het SW-bedrijf.



B. uitvoeringsorganisatie in nieuwe juridische vorm. GRW wordt opgeheven.

De re-integratieactiviteiten (personeel en middelen) van de sociale diensten van de vijf deelnemende gemeenten die betrekking hebben op mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt worden overgeheveld naar een nieuwe, nog op te richten intergemeentelijke organisatie.



1.3.4. Scenario 4: Uitvoering Pw blijft zoals het is, uitvoering sociale werkvoorziening wordt van SW-bedrijf overgedragen aan gemeenten

Ook als gemeenten zelf de uitvoering van de sociale werkvoorziening ter hand nemen, kan een robuuste toekomstige bestendige uitvoering ontstaan. Dit scenario is alleen realistisch voor grotere gemeenten.

1.3.5. Scenario 5: Uitvoering Pw blijft zoals het is, uitvoering sociale werkvoorziening wordt op grotere schaal georganiseerd

Als gemeenten de uitvoering van de sociale werkvoorziening 'los' van de participatiewet willen organiseren, zijn zij aangewezen op het zoeken van grotere samenwerkingsverbanden van gemeenten. Ook dan zal na verloop van tijd het uitbloescenario er toe leiden dat efficiënt werken niet meer kan. Zie ook paragraaf 1.2.1 hiervoor.

2. Doorkijk op langere termijn (2021 e.v.)

Om - met het oog op de financiële en sociale uitdagingen - op de wat langere termijn de juiste maatregelen te nemen, wordt in dit businessplan verkend wat op hoofdlijnen de stip op de horizon kan zijn voor de aan Westrom deelnemende gemeenten. Daarbij is een nadere uitwerking gegeven van de richting die in de strategienota is weergegeven. Alvorens die uitwerking wordt toegelicht wordt eerst nog kort ingegaan op de scenario's van hoofdstuk 0.

2.1. Opmerkingen bij scenario's

In hoofdstuk 0 zijn de mogelijke scenario's opgesomd die landelijk voorkomen. Elk van de scenario's heeft voor- en nadelen. Die voor- en nadelen zijn hier niet uitputtend uitgewerkt. Wel is een aantal hoofdelementen die spelen bij een afweging opgesomd.

- In scenario 1 ontstaat een regionale uitvoeringsorganisatie voor werk en inkomen. Een dergelijke organisatie past niet in het beeld van de geïntegreerde aanpak in het sociaal domein (in samenhang met Jeugd en Zorg).
- In scenario 2 blijft inkomen bij de gemeenten en wordt werk volledig regionaal opgepakt. In dit scenario wordt de verantwoordelijkheid voor inkomen enerzijds en werk anderzijds gescheiden georganiseerd. Dit scenario kent mogelijk nadelen voor de gemeenten omdat in de huidige verbinding tussen werk en inkomen, met name voor bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, gemeenten succesvol mensen naar werk laten uitstromen.
- In scenario 3 ontstaat een arbeidsontwikkelbedrijf dat gespecialiseerd is in het realiseren van werk voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en/of beperking. In dit scenario wordt in feite de lijn van de afgelopen jaren voortgezet.
- Scenario 4 waarbij de uitvoering van de Wsw terug gaat naar de afzonderlijke gemeenten leidt tot versnippering van de kennis en infrastructuur van het Wsw-bedrijf en vraagt van dat in het gemeentelijk domein beschut werk moet worden georganiseerd.
- Scenario 5 (Wsw samen met andere regio's organiseren) verschuift het probleem van het ontstaan van een inefficiënte uitvoering naar de toekomst. Na verloop van tijd gaan ook in dit scenario overheadkosten te veel drukken op de uitvoering.

Uit bovenstaande komt als eerste beeld naar boven dat scenario III: het arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en/of beperking goed zou kunnen passen bij de aan Westrom deelnemende gemeenten.

2.2. Doorkijk 2021: Arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt

Met de drie grote decentralisaties in het sociaal domein is vanaf 2015 de verantwoordelijkheid van de gemeenten toegenomen, zowel beleidsmatig als budgettair. Gemeenten zetten, om die verantwoordelijkheid waar te maken, in op samenhang op alle leefgebieden. In scenario III ontstaat een arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en/of beperking. Het bedrijf ontwikkelt mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en/of beperking. Dit arbeidsontwikkelbedrijf heeft altijd uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt als hoogste doel.

Bij scenario III is aangegeven dat voor de juridische vorm van dit bedrijf gebruik kan worden gemaakt van de GR Westrom, maar dat ook denkbaar is dat een nieuwe juridische vorm wordt gebruikt waarin de taken van Westrom worden ondergebracht.

Het arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt organiseert zelf ook werk. Mensen die zijn aangewezen op intern beschut vinden hun werkplek in de werkplaats van het bedrijf. Ook bij hen wordt altijd ingezet op arbeidsontwikkeling. Idealiter leidt dat tot doorstroom en uitstroom.

2.3. De (participatie-)opdracht

De opdracht van het arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt richt zich op drie doelgroepen:

1. de bestaande Wsw-doelgroep;
2. de doelgroep nieuw beschut (onderdeel P-wet);
3. bijstandsgerechtigden met een beperkte loonwaarde (tot 80%) met perspectief op werk.

Deze drie opdrachten vormen de kern van het arbeidsontwikkelbedrijf. Die kern behoort tot de basisopdracht die gemeenten aan het bedrijf geven.

Diagnose- en screening

Daarnaast heeft het arbeidsontwikkelbedrijf behoefte aan een diagnose- en screeningsfaciliteit. Daarin worden in een overzichtelijke periode (6 tot 12 weken) in een bij voorkeur groepsgewijze aanpak, mensen gestimuleerd en gemotiveerd. Er ontstaat zicht op competenties en mogelijkheden en er wordt gewerkt aan werknemersvaardigheden en zelfvertrouwen. In de periode en daarna worden mensen geplaatst bij werkgevers, al dan niet met loonkostensubsidie. Als werk (nog) geen optie is, wordt in overleg met de betreffende gemeente bezien welk vervolgtraject passend is.

2.4. De financiële opgave van de opdracht

De opdracht aan het arbeidsontwikkelbedrijf is om voor deze groepen een passende (arbeids-)participatie tot stand te brengen. Dit beleidsmatige doel moet binnen financiële kaders worden gerealiseerd. Daarvoor geldt voor elk van de groepen een 'eigen' businesscase:

1. Voor de bestaande SW-doelgroep: zo goed mogelijk uitkomen met de Rijksbijdrage;
2. Voor nieuw beschut: uitkomen met de middelen die de gemeenten in hun kader voor deze doelgroep beschikbaar stellen.
3. Bijstandsgerechtigden met een verminderde loonwaarde: zij zijn aan het werk bij een reguliere werkgever en de werkgever ontvangt loonkostensubsidie. Het arbeidsontwikkelbedrijf kan jobcoaching aanbieden en stelt periodiek de loonwaarde vast. De kosten van begeleiding en de loonkostensubsidie zijn samen lager dan de uitkering die voorheen werd verstrekt. Gemeenten realiseren op deze manier een voordeel in de BUIG.¹

De hierboven beschreven diagnose- en screeningsfaciliteit maakt geen onderdeel uit van de drie businesscases. Bij deze activiteiten gaan in feite de kosten voor de baat uit. Het arbeidsontwikkelbedrijf heeft dit instrument nodig als voorportaal voor de drie hierboven beschreven businesscases.

2.5. Samenvattend

Het arbeidsontwikkelbedrijf voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt:

- hanteert als uitgangspunt: er wordt gestuurd op de beweging van binnen naar buiten (werk bij reguliere werkgevers heeft altijd de voorkeur boven werk bij het arbeidsontwikkelbedrijf zelf).
- organiseert beschut werk als werken buiten het arbeidsontwikkelbedrijf (nog) niet kan; de beschutte werkomgeving biedt een veilige werkomgeving als dat nodig is;

¹ BUIG staat voor Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten: de uitkeringen van mensen die zijn aangewezen op één van de bijstandsregelingen betalen gemeenten vanuit een gebundelde uitkering.

- kan deze beschutte werkomgeving tevens benutten voor kortdurende arbeidstraining en -activatie, het stellen van diagnoses (doorlooptijd 6 tot 12 weken) en het opdoen van werkervaring (maximaal 6 tot 9 maanden);
- moet de samenwerking met het Werkgeversservicepunt (WSP) zoveel als mogelijk benutten om in gezamenlijkheid burgers en SW-medewerkers duurzaam 'buiten' te plaatsen, waarbij onderzocht moet worden hoe de beide organisatie- en processtructuren zo efficiënt mogelijk op elkaar afgestemd kunnen worden.