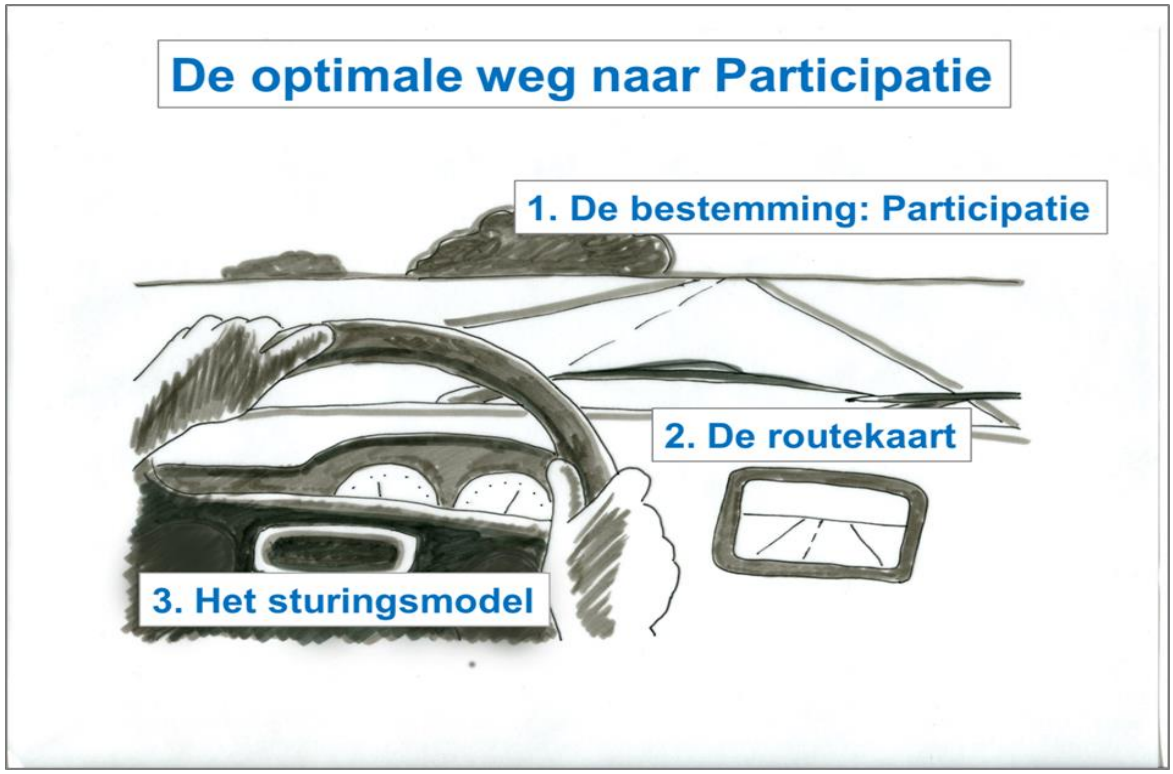
Een uitgewerkt sturingsmodel



In dit tweede rapport van het Programma 'Optimale weg naar Participatie' worden de fundamentele keuzes toegelicht waarmee de gemeenten sturing kunnen geven aan de uitvoering van de Participatiewet.

14 april 2015

Robert Capel
Tom de Haas
Martin Heekelaar

Inhoudsopgave

pagina

Samenvatting **3**

1. Inleiding **5**
1.1 Een fundamentele verandering 5
1.2 Van denken in thema's naar een voldragen sturingsmodel 6
1.3 Leeswijzer 8

2. De doelgroep en de middelen **10**
2.1 Inleiding 10
2.2 De aantallen 10
2.3 De budgetten 11

3. Visie vraagstukken **13**
3.1 Visie op de Participatiewet 13
3.2 Inkomensvoorziening en/of bemiddeling naar werk 13
3.3. De werkgever centraal of de werkgever bepalend 15

4. Beleidskeuzes **17**
4.1 Inleiding 17

5. Financiële sturing **22**
5.1 Financiële sturing 22

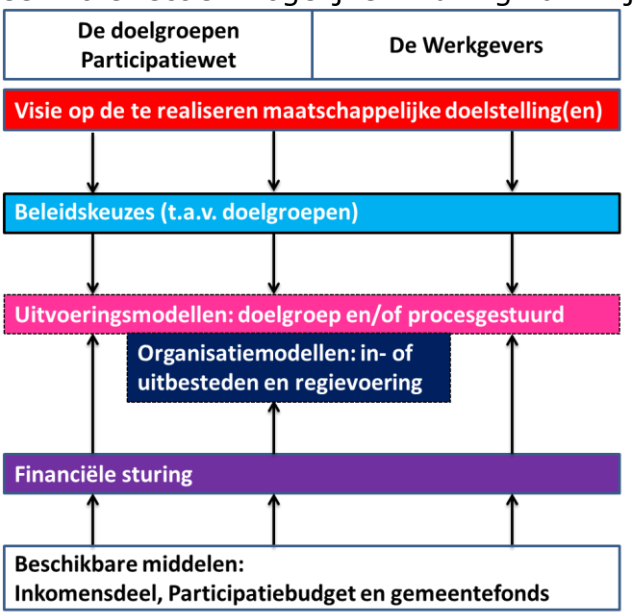
6. Uitvoeringsmodellen: Doelgroep en processturing **26**
6.1 Doelgroepsturing en/of processturing 26
6.2 Keuzes bij doelgroepsturing 28
6.3 Keuzes bij processturing 30
6.4 Efficiëntie vraagstukken 34

7. Organisatie modellen voor de uitvoering van de Participatiewet **37**
7.1 Bedrijfsvoering en organisatiemodellen 37
7.2 Wat maakt het verschil: Het organisatiemodel of de regievraag? 37
7.3 Klantmanagers en regie 39

8. Conclusies en vervolgaanpak **41**
8.1 Conclusies en te maken keuzes 41
8.2 Vervolgaanpak en thema's 42
8.3 De aanpak in fase 3 43

Samenvatting

Gemeenten geven nu in de eerste maanden van 2015 een eerste invulling aan de Participatiewet. Steeds helderder wordt dat de invoering van de Participatiewet niet zomaar een wetswijziging betreft. Er is sprake van een fundamentele herziening van de sociale zekerheid in de lokale en regionale omgeving. Met het programma 'Optimale weg naar Participatiewet' is een sturingsmodel ontwikkeld waarbinnen de forse maatschappelijke opgave voor doelgroep en werkgevers enerzijds en de beschikbare middelen anderzijds een zo effectief mogelijke invulling kan krijgen.



Visie-vorming

1. Al dan niet investeren in bemiddelen van niet-uitkeringsgerechtigden naar werk
2. De werkgever centraal stellen of de werkgever leidend maken

Beleidskeuzes

3. Bij de doelgroep regulier wel of geen inzet van re-integratie middelen?
4. Een brede of een smalle inzet van het instrument loonkostensubsidie?
5. Beschut werken met dienstbetrekking of een inkomensvoorziening ?
6. Participatiemiddelen wel, niet of slechts beperkt inzetten voor doelgroep zorg en welzijn?
7. Wel of niet actief inzetten op dienstverlening aan schoolverlaters praktijk onderwijs/ VSO?

Keuzes financiële sturing

8. Is het P-budget al dan niet aangevuld met aanvullende financiering kaderstellend?
9. Wordt het Inkomensdeel als budget gehanteerd of wordt gestuurd op outcome?
10. Worden de uitvoeringskosten op het niveau van de uitvoerinsorganisatie bepaald of per (specifieke) doelgroep

Keuzes doelgroepsturing

11. De doelgroep beoordelen op basis van verdiencapaciteit of 'time to market'?
12. Werken met een open eind aanpak of juist vooraf plafonds bepalen van het aantal kandidaten dat van een instrument gebruik kan maken?
13. Doelgroepen definiëren vanuit de wet of vanuit de vraag van de werkgever?

Keuzes processturing

14. Extra capaciteit inzetten op preventie en handhaving aan de poort om instroom te beperken, of de nadruk leggen op versnellen van de uitstroom?
15. Diagnostiek vooraan in het proces inzetten of juist specifiek alleen voor doelgroepen die gerichte begeleiding naar werk nodig hebben?
16. Alleen inzetten op vacaturebemiddeling naar regulier werk of een gevarieerd aanbod ontwikkelen van de vraag van de werkgevers?
17. Het zittend bestand op dezelfde manier beoordelen in de uitvoering van de wet, of hier een aparte aanpak voor ontwikkelen?

Organistiekeuzes en efficiency

18. Zelf doen of uitbesteden?
19. Werken met een 1:1 aanpak of met een groepsaanpak?

In dit sturingsmodel wordt beschreven dat om de maatschappelijke doelstellingen met de beschikbare middelen te realiseren op verschillende niveaus fundamentele keuzes noodzakelijk zijn. Niet alleen gaat het om het ontwikkelen van een visie op de benodigde ondersteuning en dienstverlening aan de doelgroep van de Participatiewet en de werkgevers, maar het heeft ook betrekking op de beleidskeuzes voor specifieke doelgroepen en welke voorzieningen hier al dan niet voor worden aangewend. Daarnaast moeten keuzes gemaakt worden in de financiële sturing aangaande de wijze waarop verschillende budgetten al dan niet worden ingezet. Tenslotte moeten belangrijke keuzes gemaakt worden in de wijze waarop de uitvoering wordt georganiseerd en de processen worden ingericht.

In dit rapport zijn deze kernachtig samengebracht tot 19 fundamentele keuzes. Dit rapport heeft niet ten doel volledig te zijn, maar wel om in een beknopt gestructureerd overzicht tot de belangrijkste keuzes te komen. Afgelopen maanden is bij een aantal gemeenten getoetst waar zij staan in de implementatie van de Participatiewet. Duidelijk is dat veel gemeenten nog geen antwoord hebben op al deze voorliggende keuzes. Duidelijk is ook geworden dat dit rapport voor hen een handzaam overzicht biedt voor op welke onderdelen de komende periode nog stappen moeten worden gezet. Mogelijk is voor het volledig kunnen maken van al deze keuzes nog een periode van enkele jaren nodig, maar ook dan biedt dit sturingsmodel een gestructureerde agenda voor op welke onderdelen in de gemeente een verdere uitwerking nodig is om de Participatiewet tot een succes te maken.

Na een inleidend hoofdstuk worden in de daaropvolgende hoofdstukken de verschillende blokken van het sturingsmodel toegelicht, de interactie tussen de verschillende blokken uiteengezet en wordt achtereenvolgens bij ieder onderdeel toegelicht welke keuzes voorliggen en welke afwegingen daarbij gemaakt kunnen worden. Dit rapport biedt een eerste overzicht en kan nog niet op alle vragen aangaande thema’s en keuzes een volledig antwoord geven. Op verschillende vlakken is een verdere ontwikkeling nodig. In het afsluitende hoofdstuk worden kort de vervolgactiviteiten geschetst.

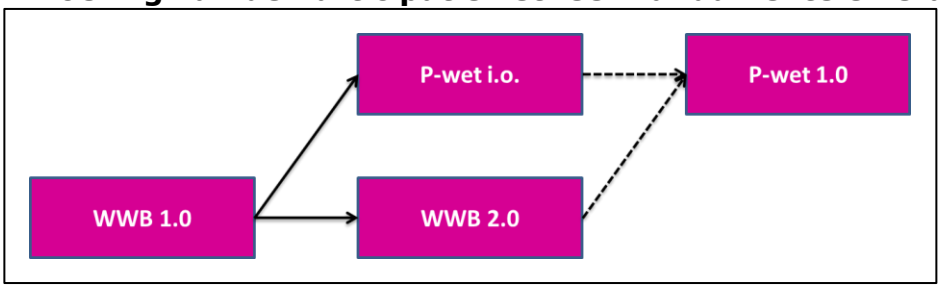
1. Inleiding

1.1 Een fundamentele verandering

Alle gemeenten geven op dit moment in het voorjaar van 2015 invulling aan de Participatiewet. In het najaar van 2014 zijn de noodzakelijke voorbereidingen getroffen om de wet uit te kunnen uitvoeren. Dit betreft onder meer het opstellen van verordeningen, aanpassen van beschikkingen, wijzigingen in het intakeproces en voorlopige keuzes rond de dienstverlening die aan de verschillende nieuwe doelgroepen geboden wordt. Daarnaast zijn op het niveau van de arbeidsmarktregio afspraken gemaakt over onder meer een gezamenlijk marktbewerkingsplan en het vaststellen van de - in de regio te hanteren – loonwaarde-systematiek.

In het programma 'Optimale Weg naar Participatiewet' wordt steeds helderder dat de invoering van de Participatiewet niet zomaar een wetswijziging betreft. Er is geen sprake van een aanpak waarbij een aantal wettelijke maatregelen worden aangepast en ingevoerd. Er is sprake van een fundamentele herziening van de sociale zekerheid in de lokale en regionale omgeving. Het voorgaande inzicht is samengevat in onderstaand beeld:

Invoering van de Participatiewet: een fundamentele verandering



Het fundamentele karakter van de verandering blijkt uit zaken als:

- een grote toename van- en wijziging in samenstelling van de gemeentelijke doelgroep. De doelgroep van de Participatiewet is op termijn bijna twee keer zo groot als die van de WWB
- de beschikbare budgetten voor het realiseren van de doelstellingen van de Participatiewet zijn op termijn fors en structureel lager dan voor 2015
- de beleidsvrijheid van gemeenten is veel ruimer dan ooit tevoren
- de koppelingen die gelegd kunnen-, en moeten worden tussen de Participatiewet, de WMO en de Jeugdwet zorgen voor een essentieel ander speelveld
- een andere- en nadrukkelijkere rol van de werkgevers: nieuwe werkgeversdiensten
- nieuwe samenwerkingsvormen op regionaal niveau
- nieuwe vormen van dienstverlening aan de burger
- nieuwe uitvoeringsorganisaties,

- nieuwe vormen van aansturing (deels in eigen organisatie, deels op afstand)

De constatering van het fundamentele karakter van de nieuwe wet levert binnen het programma 'De optimale weg naar participatie' ook spanning op. De kern van deze spanning ligt in de constatering dat de grote opgave van de Participatiewet in 2015 op veel plaatsen, door veel gemeenten, nog beperkt en pragmatisch wordt ingevuld. Een deel van de principiële beleidskeuzes wordt door veel gemeenten pas in de loop van 2015 gemaakt. De volumes van nieuwe doelgroepen zijn, zeker in de eerste helft van 2015, nog zodanig beperkt dat zij nauwelijks impact hebben op de aanpak en op het middelenbeslag op korte termijn. In dezelfde beeldspraak spreken we dan ook op dit moment over 'P-wet i.0. (in oprichting)'.

Bij de ontwikkeling van het programma 'De optimale weg naar participatie' is bewust gekozen voor het werken met een kleine groep van 'strategische duo's', managers van sociale diensten en SW-bedrijven, die zich in het afgelopen jaar als voorlopers hebben geprofileerd bij het formuleren van keuzes en het ontwikkelen van aanpakken bij de uitvoering van de Participatiewet. Het belang van het werken met deze duo's - deze voorlopers - is dat zij in staat zijn om vooruit te kijken; dat zij er voor gekozen hebben om oplossingen uit te werken voor het hele plaatje, voor de grote opgave. Zij zijn al eerder gestart met het formuleren van antwoorden op de grote opgave van de Participatiewet.

De keuzes die zij gemaakt hebben en de aanpakken die zij in de praktijk inzetten zijn geen gemiddelde van Nederland. Bij elkaar gebracht bieden hun keuzes en oplossingen een groot gedeelte van het gereedschap om de grote opgave van de Participatiewet in de praktijk handen en voeten te geven. Door de in kaart gebrachte keuzes en oplossingen te analyseren en te modelleren zijn redeneerlijnen expliciet geworden die gedeeld kunnen worden met het hele veld dat werkt aan de uitvoering van de Participatiewet 1.0. Deze redeneerlijnen vormen de basis van het sturingsmodel dat het resultaat is van het programma de Optimale weg naar participatie.

1.2 Van denken in thema's naar een voldragen sturingsmodel

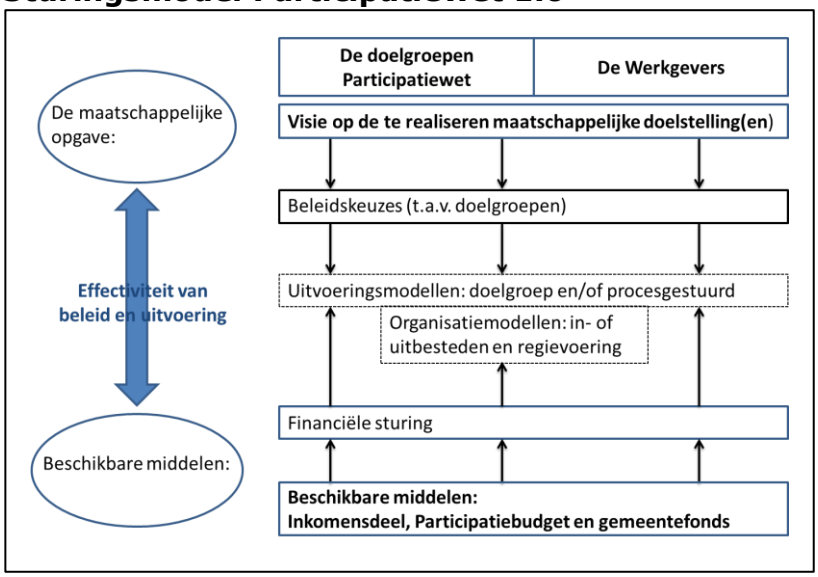
In de eerste fase van het programma werd een basismodel gehanteerd voor het uitwerken van de verschillende keuzes die gemeenten moeten maken in doelgroepen en processen. In dit model werden *zes thema's* onderscheiden. Te weten:

- de vier te onderscheiden doelgroepen (regulier, werken in reguliere omgeving, werken in beschutte omgeving en participatie met zorg en welzijn)

- de twee cruciale hoofdprocessen van intake (startend bij UWV en gemeente) en de werkgeversbenadering.

Deze thema's zijn als zodanig herkenbaar bij de gemeenten, en er worden per thema specifieke keuzes gemaakt. Tegelijkertijd is uit de gesprekken met de strategische duo's duidelijk naar voren gekomen dat de invoering van de P-wet niet zomaar een optelsom is van deze thema's. Gemeenten ontwikkelen op basis van de eigen samenstelling van doelgroep en arbeidsmarkt een visie op de te realiseren maatschappelijke doelstellingen, geven op verschillende wijzen sturing aan de beschikbare middelen en maken vanuit verschillende invalshoeken keuzes over de uitvoeringsmodellen waarlangs de dienstverlening aan de doelgroepen en de processen worden ingericht.
In deze tweede fase van het programma is duidelijk geworden dat *voorafgaand* aan specifieke vragen ten aanzien van doelgroepen en processen ook op andere niveaus van visie, beleid en financiële sturing belangrijke- en bepalende keuzes moeten worden gemaakt, die vervolgens richting en invulling geven aan meer specifieke vraagstukken. Dit constaterende bleek er een behoefte aan het ontwikkelen van een sturingsmodel waarin de verschillende niveaus waarlangs gemeenten keuzes maken in de aanloop naar P-wet 1.0 in samenhang worden weergegeven.

Sturingsmodel Participatiewet 1.0



De winst van het bovenstaande model is dat duidelijk wordt dat twee dominante invloeden de uitvoering van de Participatiewet in de praktijk bepalen:

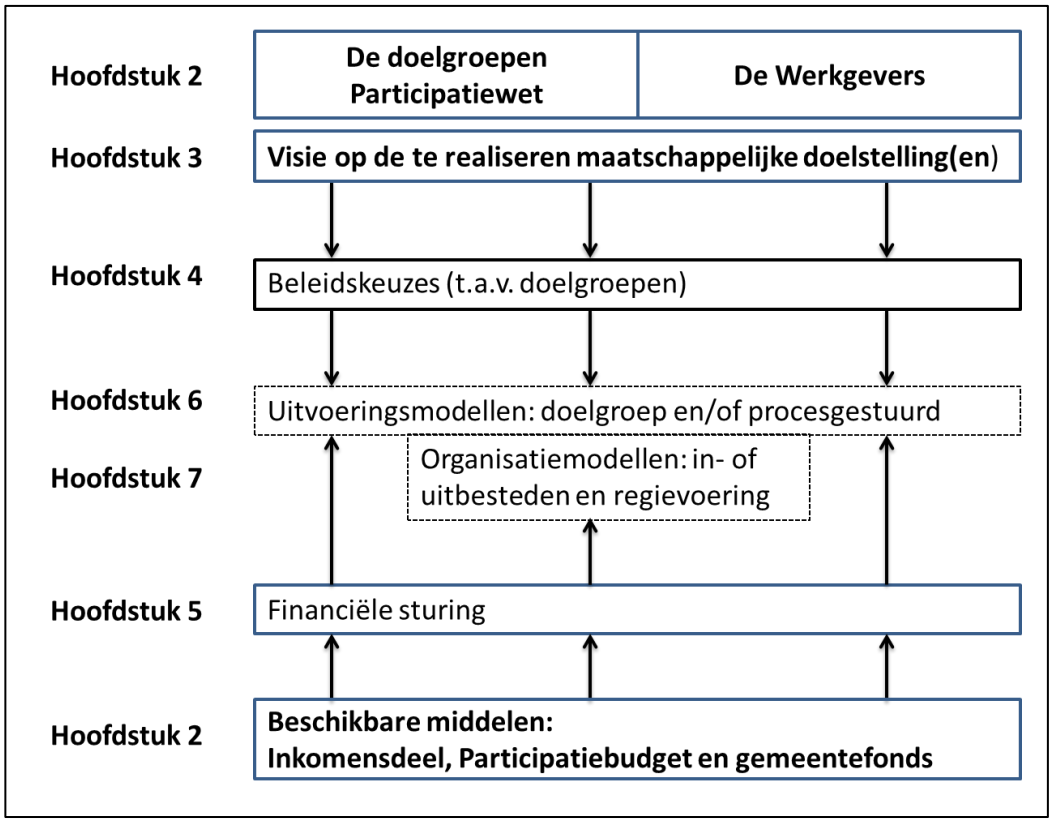
- De maatschappelijke opgave zoals gemeenten die definiëren. mede op grond van lokale-, specifieke omstandigheden
- De beschikbare middelen voor de uitvoering van de P-wet, voor het realiseren van de maatschappelijke opgave

De combinatie van beiden geeft antwoord op de effectiviteit van beleid en uitvoering: worden de beschikbare middelen zodanig ingezet zodat deze de beoogde maximale opgave zoveel mogelijk kunnen realiseren. Beide invloeden worden concreter uitgewerkt in beleidskeuzes aan de ene kant en uitgangspunten voor financiële sturing aan de andere kant. In de praktijk blijken tussen gemeenten aanzienlijke verschillen te bestaan als het gaat om de vraag welke budgetten worden ingezet, en hoe die worden ingezet.
Binnen het kader van beleidskeuzes en financiële sturing dat per gemeente ontstaat wordt vervolgens bepaald op welke wijze de gemeente - alleen of in samenwerking met andere gemeenten- de uitvoering van de Participatiewet vormgeeft. Een aantal verschillende uitvoeringsmodellen kan onderscheiden worden. Het verschil blijkt met name te zitten in de vraag waarop bij de uitvoering primair wordt gestuurd en georganiseerd: op doelgroepen, of op de inrichting van het uitvoeringsproces. De uiteindelijke keuze die de gemeente maakt voor de uitvoering van de P-wet bepaalt *vervolgens weer hoe* de uitvoeringsorganisatie en de regie daarover wordt ingericht (structure follows strategy).

1.3 Leeswijzer

In dit rapport worden de verschillende onderdelen van het sturingsmodel stapsgewijs behandeld en op hoofdlijnen uitgewerkt. Hoofdstuk 2 biedt inzicht in de facts & figures ten aanzien van onderscheiden doelgroepen en budgetten.
Hoofdstuk 3 gaat in op de visie en de maatschappelijke doelstellingen die voortvloeien uit de Participatiewet. Vervolgens zoomt hoofdstuk 4 in op de specifieke beleidskeuzes die voor gemeenten aan de orde zijn. In hoofdstuk 5 staat de financiële sturing op de uitvoering van de Participatiewet centraal.
Binnen de kaders van beleidskeuzes en financiële sturing komt vervolgens aan de orde welke modellen gemeenten kunnen kiezen voor de uitvoering van de wet. Deze modellen worden besproken in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk wordt ook uitgewerkt op welke wijze de keuzes voor doelgroepsturing of processturing van invloed zijn op de efficiency van de uitvoering. In hoofdstuk 7 wordt beknopt ingegaan op de relatie tussen de onderscheiden organisatiemodellen voor de uitvoering van de Participatiewet aan de ene kant en de vormgeving van processen en van het voeren van regie aan de andere kant.
In hoofdstuk 8 komen de thema's aan de orde die centraal staan in fase 3 van het programma, als ook de aanpak die past bij de uitvoering van fase 3.

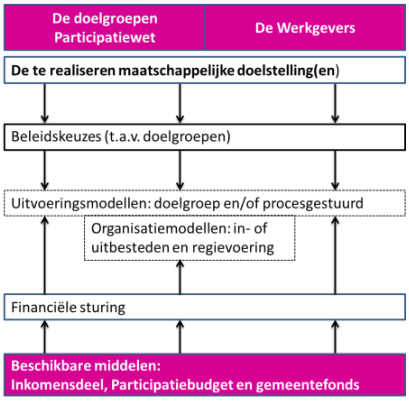
Samenhang tussen sturingsmodel en inhoud van dit rapport



In bovenstaand schema is een koppeling gemaakt tussen het nieuwe sturingsmodel en de inhoudsopgave van dit rapport. Bij ieder hoofdstuk van dit rapport worden vraagstukken benoemd waar gemeenten een keuze in moeten maken. De optelsom van de gemaakte keuzes resulteert per gemeente in de inrichting van de uitvoering en de bedrijfsvoering van de Participatiewet. De te maken keuzes worden in boxen herkenbaar gepresenteerd. Bij het opstellen van deze rapportage is nadrukkelijk gekozen voor beknoptheid en overzichtelijkheid. Waar nodig wordt verwezen naar factsheets met achtergrondinformatie .

2. De doelgroep en de middelen

2.1 Inleiding

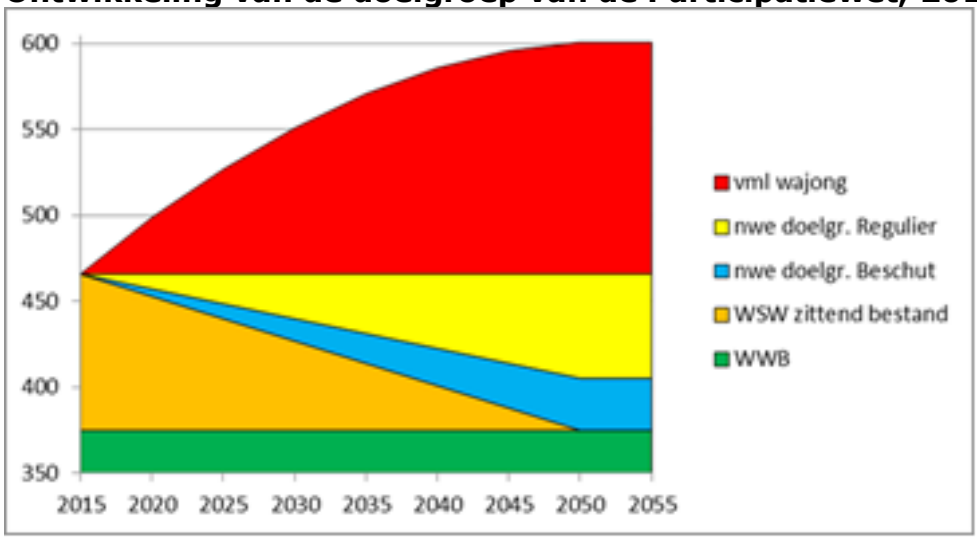


In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste omgevingsfactoren waarover de gemeente haar beslissingen moet nemen t.a.v. de Participatiewet: de te verwachten volumeontwikkeling van de verschillende doelgroepen WWB, WSW en Wajong en enkele kengetallen t.a.v. de werkgevers en de arbeidsmarkt.
Vervolgens zoomen we kort in op de beschikbare middelen en gaan met name in op het Inkomensdeel en het Participatiebudget en de verschillende kengetallen/ aannames per doelgroep die ten grondslag liggen aan de desbetreffende budgetten.

2.2 De aantallen

In onderstaande figuur zien we de landelijk verwachte ontwikkeling van de gemeentelijke doelgroep Participatiewet, verbijzonderd naar de verschillende (sub)doelgroepen. De omvang van de WWB-populatie blijft (afgezien van conjuncturele ontwikkelingen) gelijk. De beleidsmatige wijzigingen zitten in de Wajong, WSW en instroom nieuwe doelgroepen.

Ontwikkeling van de doelgroep van de Participatiewet; 2015-2055



De ontwikkeling van de doelgroep Participatiewet ziet er als volgt uit:

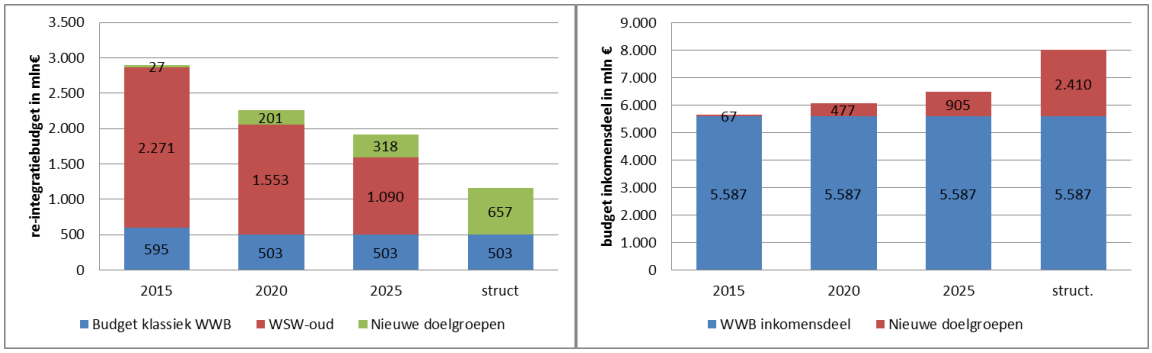
- De Participatiewet bestaat in de eerste plaats uit de bestaande WWB-ers. We gaan uit van jaarlijks 375.000 WWB-ers (groene vlak).

- Daarbovenop zijn gemeenten via de Participatiewet verantwoordelijk voor het zittend bestand WSW (oranje vlak). Dat zijn nu 91.000 mensen. Dat aantal gaat omlaag (er is geen nieuwe instroom meer) en daalt tot uiteindelijk nul.
- SZW verwacht dat gemeenten uiteindelijk 30.000 nieuwe beschutte banen gaan creëren, volgens de formule 'één nieuwe beschutte baan voor telkens drie personen die de WSW verlaten (blauwe vlak)'.
- SZW gaat er ook van uit dat gemeenten in de plaats van de andere twee vrijvallende plekken, twee mensen plaatsen bij reguliere werkgevers (gele vlak). Op die manier zijn jaarlijks, net zo als nu, 91.000 mensen met een beperking, aan de slag.
- Daarbovenop worden gemeenten verantwoordelijk voor de mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor Wajong. Deze groep wordt steeds groter, tot uiteindelijk 135.000 personen. SZW gaat ervan uit dat deze mensen door gemeenten ondersteund bij reguliere werkgevers aan de slag gaan.

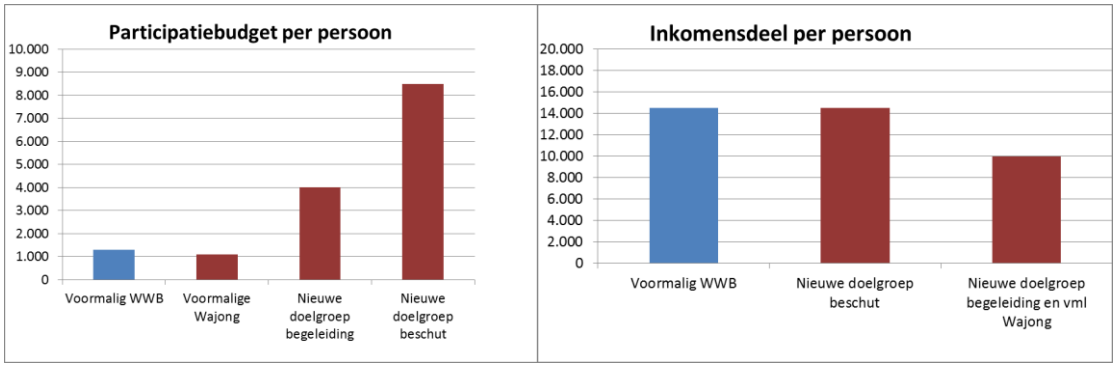
Naast zicht op de omvang en samenstelling van de doelgroep, is informatie over de arbeidsmarkt en samenstelling werkgeversbestand gewenst om tot onderbouwde beleidskeuzes te komen. In de vervolgaanpak van dit programma wordt dit verder ontwikkeld.

2.3 De budgetten

Voor het uitvoeren van de participatiewet zijn er verschillende financiële middelen beschikbaar. De financieringssystematiek van de Participatiewet is als volgt opgebouwd:
gemeenten ontvangen geld voor de re-integratie in het re-integratiebudget. Hiervan betalen gemeenten zaken als begeleiding, plaatsing en werkgeversbenadering. De opbouw van het landelijke macrobudget is weergegeven in de onderstaande grafiek (linkerfiguur). We zien dat het budget is opgebouwd uit de voormalige re-integratiemiddelen in de WWB, de voormalige WSW-budgetten en extra re-integratiegeld dat gemeenten ontvangen voor de nieuwe doelgroepen (de mensen die voorheen in de WSW of de Wajong zouden zijn gestroomd). Het re-integratiebudget kent een eigen verdeelsystematiek. Met name het deel voor het zittend bestand WSW wordt verdeeld naar rato van de omvang van het zittend bestand in de gemeenten. De andere budgetonderdelen kennen een meer objectieve verdeling.
Voor het betalen van uitkeringen en loonkostensubsidies ontvangen gemeenten het budget inkomensdeel (rechterfiguur). Jaarlijks ontvangen gemeenten circa € 5,6 mld voor de oorspronkelijke WWB-ers. Het budget gaat jaarlijks omhoog met geld voor loonkostensubsidies en uitkeringen voor de nieuwe doelgroepen. In 2015 gaat het om 67 mln. Dat bedrag loopt op tot 2,4 mld structureel.



In de onderstaande afbeelding staan de bedragen (bij benadering) die jaarlijks gemiddeld per persoon in het participatiebudget en inkomensdeel zitten voor de verschillende groepen[1].



Bij het Participatiebudget zien we dat de bedragen aan begeleiding per doelgroep uiteenlopen van € 1.300 voor de huidige WWB-populatie tot een variatie van € 1.100, € 4.000 en € 8.500 voor de nieuwe doelgroepen. In het inkomensdeel zit voor de voormalige WWB-ers en de nieuwe doelgroep beschut gemiddeld zo'n 14.500 euro[2]. Voor de nieuwe doelgroepen en de voormalig Wajongers die bij de gemeenten terecht komen wordt gemiddeld 10.000 euro opgenomen. Deze bedragen corresponderen met loonwaarden van gemiddeld 40% (tussen 30% en 50%) respectievelijk 60% (tussen de 50% en 70%)[3]. Met andere woorden, landelijk zullen gemeenten gemiddeld voor deze groepen loonwaarden van deze orde van grote moeten realiseren en maximaal de daarbij behorende loonkostensubsidies moeten betalen om financieel uit te komen met het inkomensdeel.

[1] Dit betekent niet dat per persoon dit bedrag beschikbaar is. Het inkomensdeel wordt verdeeld op basis van objectieve factoren en niet op basis van de omvang en samenstelling van het bestand in de Participatiewet.

[2] Voor de WWB betekent een budget van 5.587 mln op 387.000 gemiddeld een bedrag van € 14.800. Voor beschut werk betekent een budget van 430 mln structureel op 30.300 gemiddeld € 14.200.

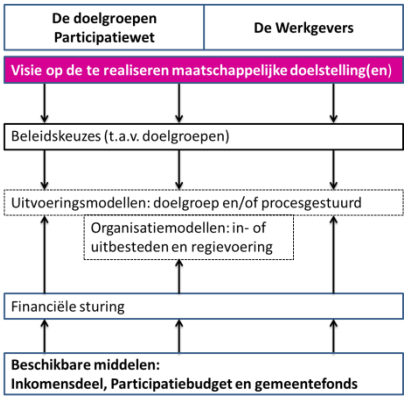
[3] In de berekeningen van het ministerie van SZW realiseren de voormalig WWB-ers geen loonwaarde. Dat neemt niet weg dat gemeenten worden aangemoedigd om voor zover sprake is van beperkte loonwaarde, deze groep ook bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen.

Naast het inkomensdeel en het re-integratiebudget ontvangen gemeenten geld in het gemeentefonds voor de uitvoering en voor het minimabeleid. Dit geld zit in het zogenoemde cluster 'werk en inkomen'. Het geld is vrij besteedbaar. Landelijk is er voor de uitvoering in 2015 circa €1,1 mld beschikbaar. Per uitkeringsgerechtigde komt dat neer op ongeveer € 2.600,-.
Bovenstaande plaatjes schetsen het landelijke beeld. Dit beeld kan voor gemeenten een eerste vertrekpunt vormen voor de analyse van de eigen lokale context. Met betrekking tot de aantallen van de doelgroep zien we dat er forse regionale verschillen zijn in absolute omvang van de doelgroep en de relatieve verhouding tussen de verschillende doelgroepen. In sommige regio's is bijvoorbeeld sprake van een SW-populatie in dezelfde orde van grootte als de WWB-populatie; in andere regio's is dit in een verhouding van 1 SW-er op 10 WWB-ers. Daarnaast zien we dat ook de Wajong-populatie per regio sterk uiteenloopt en daarmee de verwachte ontwikkeling van de totale doelgroep. In de factsheet budgetten en volumina wordt over de aantallen en de budgetten specifieke achtergrondinformatie verschaft.

3. Visie vraagstukken

3.1 Visie op de Participatiewet

In dit hoofdstuk gaan we in op de visie van waaruit gemeenten kijken naar de maatschappelijke opgaven die de Participatiewet stelt.
Hierbij wordt gekeken naar de doelgroep die een beroep doet op een inkomensvoorziening en/of bemiddeling naar werk. Daarnaast wordt ingezoomd op de rol van de werkgevers die op grond van Participatiewet en sociaal akkoord een eigen verantwoordelijkheid hebben in het organiseren van reguliere werkplekken voor mensen met een beperking.

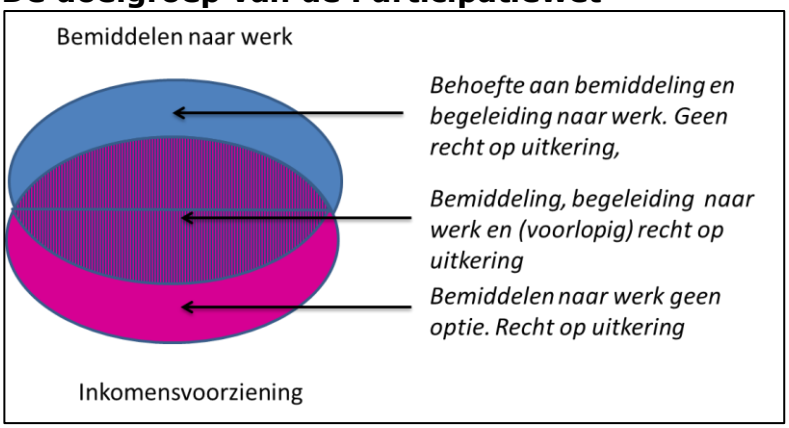


3.2 Inkomensvoorziening en/of bemiddeling naar werk

De algemene doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen, ook de mensen met een arbeidsbeperking, naar werk toe te leiden. In de Participatiewet worden de WWB, de Wajong en de WSW samengevoegd, waardoor één regeling ontstaat en voor iedereen gelijke rechten en plichten.
Er bestaat spanning tussen de financiële prikkel om de uitgaven aan uitkeringen en loonkostensubsidies zo beperkt mogelijk te houden en de doelstelling van de Participatiewet om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden. Aan de ene kant is het financieel aantrekkelijk voor gemeenten om de bijstandsafhankelijkheid zo laag mogelijk te houden. Dat

betekent niet per se dat alle mensen aan het werk geholpen worden. Ook het voorkomen dat mensen in de uitkering komen, bijvoorbeeld door een strenge controle aan de poort, is in lijn met de financiële prikkel. Ook het aan het werk helpen van mensen zonder uitkering (nuggers) – die wel tot de doelgroep van de Participatiewet behoren – is niet in lijn met de financiële prikkel. Het kost geld om deze mensen aan het werk te helpen, maar het levert in financiële termen niets op.

De doelgroep van de Participatiewet



Gemeenten staan daardoor voor een lastige keuze. Enerzijds moeten mensen die dat niet zelfstandig kunnen, zoveel mogelijk aan het werk geholpen worden. Anderzijds moeten de kosten ten laste van het inkomensdeel zo laag mogelijk gehouden worden. Deze doelstellingen zijn in overeenstemming met elkaar voor zover ernaar gestreefd wordt dat mensen vanuit de uitkering zoveel mogelijk betaald aan het werk geholpen moeten worden. Als ze niet volledig zelfstandig aan de slag kunnen, kan een loonkostensubsidie worden ingezet (ten laste van het inkomensdeel). Ook dan moet het streven erop gericht zijn dat de loonkostensubsidie zo laag mogelijk en van zo kort mogelijke duur is. Maar, ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigden en ten aanzien van het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid moeten keuzes gemaakt worden. Gemeenten moeten manieren vinden om evenwichtige keuzes te maken en in voldoende mate beide doelstellingen (zo laag mogelijke bijstandsuitgaven en zoveel mogelijk mensen aan het werk) te realiseren.

Keuze: Al dan niet investeren in bemiddelen van niet-

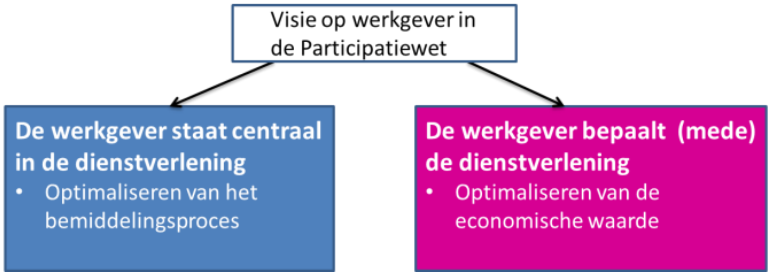
Dit dilemma is ten principale niet nieuw voor gemeenten. Ook in het verleden deed dit vraagstuk zich voor bij de eventuele dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden. Maar met de Participatiewet is de gemeente verantwoordelijk geworden voor een veel grotere doelgroep, met name vanuit

de Wajong, die evident een begeleidingsbehoefte heeft, maar die gezien woon- en leefsituatie geen- of in beperkte mate recht heeft op een uitkering.

3.2. De werkgever centraal of de werkgever bepalend

Essentieel onderdeel van de Participatiewet is de keuze om mensen met een arbeidsbeperking te laten werken voor reguliere werkgevers. Daartoe worden instrumenten ingezet op het terrein van loonkostensubsidie, begeleiding en voor bepaalde tijd mogen werken met behoud van uitkering.
Dit onderdeel van de Participatiewet kan niet worden gerealiseerd zonder structurele bijdrage van werkgevers. Mede om deze reden heeft de werkgever een prominente rol bij de ontwikkeling en implementatie van de Participatiewet. In de verschillende beleids- en uitvoeringsplannen wordt dan ook uitvoerig stilgestaan bij de nieuwe rol van de werkgevers.
In het land zien we daarin uiteenlopende opvattingen en accenten die te herleiden zijn tot een verschillende visies op de rol van de werkgever. Deze hebben we kernachtig samengevat in 'de werkgever centraal in de dienstverlening' of 'de werkgever bepaalt (mede) de dienstverlening.

De werkgever: centraal of bepalend?



In de eerste lijn staat de werkgever in de dienstverlening centraal. De kandidaat werknemers worden aangeboden aan de werkgevers. Van hen wordt verwacht dat zij deze kandidaten een baan aanbieden als werknemer. Daar zijn faciliteiten voor. Ook zijn er afspraken gemaakt met werkgevers over garantiebanen. De quotumwet vormt een stok achter de deur. De gemeenten trachten op hun beurt het bemiddelingsproces zo goed mogelijk in te richten, bijvoorbeeld door:

- vacaturebemiddeling vooraan in het proces vorm te geven
- medewerkers op te leiden/ in dienst te nemen met een achtergrond in werving & selectie
- acquisitie inspanningen te stroomlijnen (uniforme benadering)
- in de bemiddelingsgesprekken nadrukkelijk de wens van de werkgever voorop te stellen (en niet de eigen kandidaat)

In de tweede lijn heeft de werkgever een bepalende rol in de dienstverlening. Werkgevers geven aan op welke manieren zij economische waarde kunnen realiseren met de inzet van kandidaten uit de Participatiewet. Dit kan vorm krijgen door:

- doelstellingen over het invullen van opleidings- en werkplekken in verschillende sectoren
- de werkgeversdienstverlening in te richten naar wensen van de werkgevers (bijvoorbeeld een detacheringsfaciliteit)
- indeling en selectie van de doelgroep naar wensen van de werkgevers (naar loonwaarde, individueel of groepsgewijs)
- inrichten van het toeleidingsproces in afstemming op de vraag van de werkgevers
- het bestand aan uitkeringsgerechtigden open stellen voor werkgevers voor eigen selectie

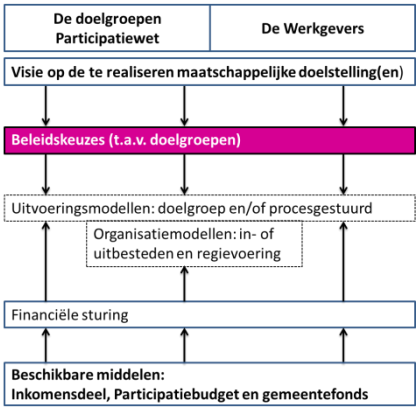
De oplossing van het vraagstuk hoe de rol van de werkgever er in de Participatiewet uit moet komen te zien en op welke wijze de gemeente daar optimaal op in kan- of moet spelen, is nog in ontwikkeling.
In visie- en beleidsdocumenten zien wij veel 'goede voornemens' om de werkgever actief te betrekken. Op visieniveau helpt het om een richtinggevende keuze te maken hoe de gemeente kijkt naar de rol van de werkgever, en vervolgens de bijbehorende instrumenten en activiteiten daarop te gaan richten.

Keuze: De werkgever centraal stellen in de dienstverlening of de werkgever de dienstverlening (mede) laten bepalen

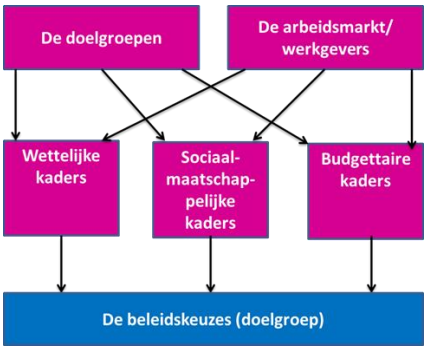
In het vervolg van het programma wordt dit thema verder verkend. Met name wordt uitgewerkt wat vanuit deze verschillende visies een passende set aan activiteiten is, waarmee de werkgeversdienstverlening kan worden vormgegeven. Een actieve inzet van de lokale overheid in dergelijke diensten biedt weliswaar meer mogelijkheden en garanties voor de kwetsbare groepen, maar leidt ook tot extra financiële risico's en mogelijke ongewenste concurrentie van de overheid met private partijen (uitzendbureaus, detacherings – en re-integratiebedrijven).

4. Beleidskeuzes

4.1 Inleiding



In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende beleidskeuzes die gemeenten maken of gemaakt hebben in aanloop naar de Participatiewet. Veel gemeenten hebben daar nog geen expliciete standpunten op ingenomen. Gemeentelijke verordeningen zijn opgesteld met ruime (kan)bepalingen waardoor de mogelijkheid bestaat om nieuwe instrumenten in te zetten, maar de beoogde omvang en exacte invulling moet vaak nog nader worden uitgewerkt.
In dit hoofdstuk schetsen we voor de verschillende doelgroepen de belangrijkste te maken keuzes voor de gemeente. Hier doen we dat op hoofdlijnen. In de factsheet beleidskeuzes per doelgroep wordt dieper op de voors en tegens van de hier gepresenteerde keuzes in gegaan.



Rode draad hierin is dat de uitvoering van Participatiewet gezien wordt als een brede sociaal-maatschappelijke opgave voor de gemeente met daarin een actieve rol van de burger en een actieve betrokkenheid van de werkgever. Naast de specifieke kenmerken van de uitgangssituatie zoals de omvang en samenstelling van de doelgroep Participatiewet en de karakteristieken van de regionale arbeidsmarkt, bepalen budgettaire kaders en lokale sociaal maatschappelijke kaders in grote mate de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet.
Keuzes zijn in het najaar 2014 deels ingevuld, vaak nog afwachtend, waarbij 2015 als overgangsjaar wordt beschouwd. In het vervolg van dit hoofdstuk zoomen wij in op de belangrijkste keuzes ten aanzien van (i) de doelgroep regulier werk, (ii) de doelgroep werken in een reguliere omgeving, (iii) de doelgroep beschut werk, (iv) de doelgroep zorg en welzijn en (v) de doelgroep schoolverlaters/ praktijkscholen.

(i) Doelgroep regulier werk

Belangrijke keuzes die voor deze groep gemaakt moeten worden zijn of deze groep geldt als prioritaire groep (actief re-integratiemiddelen inzetten), geldt als niet-prioritaire groep (beperkte inzet van middelen) of dat er voor wordt

gekozen helemaal geen re-integratiegeld in te zetten en te volstaan met handhaving en controle.

Keuze: Wel of geen inzet van re-integratie middelen uit het P-budget in aanvulling op de standaard dienstverlening?

Voor deze groep is het de vraag of het zinvol is om middelen in te zetten uit het P-budget op re-integratie. De groep 'willers' heeft waarschijnlijk beperkt re-integratie ondersteuning nodig. Zij zijn van zichzelf goed gemotiveerd. Een overweging hierbij is dat beperkte begeleiding door consulent/ casemanager zou moeten volstaan bij het ondersteunen van de uitkeringsgerechtigde in het nemen van zijn eigen verantwoordelijkheid. Soms kiezen gemeenten er voor om een 'basispakket aan dienstverlening' vast te stellen, dat bij iedere nieuwe klant tenminste kan worden ingezet en alleen in uitzonderingen/bij andere doelgroepen extra dienstverlening in te zetten.
Een andere overweging is dat juist met een extra inzet (in opleiding, ondersteuning) vroegtijdig in het proces een langduriger verblijf in de uitkering kan worden voorkomen en uitkeringslasten kunnen worden bespaard. Een alternatief dat door sommige gemeenten wordt opgepakt is om met uitzendbureaus (i.p.v. zelf doen) na te gaan onder welke voorwaarden ze bereid zijn om bemiddelingstaken van gemeenten over te nemen, wat kan leiden tot besparingen op de uitvoeringskosten.
Voor de 'niet-willers' is het niet voor de hand liggend om veel re-integratiemiddelen in te zetten. Het is twijfelachtig of zij gemotiveerd zullen meewerken aan re-integratie. Handhaving en controle is dus met name van belang. Het is mogelijk ook interessant om te blijven investeren in deze groep, met name vanwege de preventieve werking. 'Niet-willers' haken mogelijk af als zij verplicht- of gestimuleerd worden om aan re-integratie mee te werken (denk bijvoorbeeld aan een Workfirst-plek, waarbij een groot aantal uren in de week moet worden gewerkt). Feitelijk heeft de re-integratie die op deze manier wordt ingezet een handhavings- of controlekarakter.

(ii) Doelgroep werken in reguliere omgeving

De beleidskeuzes met betrekking tot het werken in een reguliere omgeving spitst zich met name toe op de mate waarin wordt ingezet op het nieuwe instrument van loonkostensubsidie. We zien hierin verschillende accenten: soms zien we dat het instrument ingezet wordt voor de nieuwe instroom van arbeidsgehandicapten: de doelgroep die de wetgever specifiek hiervoor heeft benoemd. Andere gemeenten zien toepassingsmogelijkheden voor een bredere doelgroep, niet alleen in de instroom, maar ook bijvoorbeeld in de bestaande WWB-populatie.

Keuze: Het instrument loonkostensubsidie breed inzetten voor de gehele doelgroep of smal inzetten gericht op een afgebakende-

Daarnaast zien we verschillen in hoe het instrument van loonkostensubsidie een rol speelt in het palet van werkgeversdiensten, en daarmee in de wijze waarop werkgevers worden benaderd en werk wordt geacquireerd.
Verschillende overwegingen leiden uiteindelijk tot een ruimere- of beperkte inzet van loonkostensubsidie. Met name een goed inzicht in de (financiële) voor- en nadelen van het inzetten van loonkostensubsidie is voor veel gemeenten nog een zoekproces. Werken met loonkostensubsidie (LKS) kan onder voorwaarden een goed werkend instrument worden. Als de bedrijfskosten bij de werkgever beperkt zijn (gemakkelijk inpasbaar in de bedrijfsvoering) dan is LKS een serieuze optie voor het realiseren van een overeenkomst tussen werkgever en werknemer.
Ondersteuning en begeleiding van zowel werkgever als werknemer door de gemeente zal vaak noodzakelijk zijn en blijven. De werkgever wil goed geïnformeerd worden over mogelijke risico's, de wijze van aansturing en begeleiding, wil geen onnodige financiële risico's lopen of administratieve rompslomp. De werknemer heeft mogelijk begeleiding nodig in bijvoorbeeld opleiding of aanpassing van de werkplek.

(iii) Doelgroep beschut werken

Bij de nieuwe doelgroep 'beschut werken' spitst de beleidskeuze zich toe op de vraag of- en zo ja, in welke mate het nieuwe instrument van beschut werken wordt ingezet.

Keuze: Beschut werken aanbieden met dienstbetrekking en passende werkplek of zorgdragen voor een inkomensvoorziening ondersteund met voorzieningen zoals (arbeidsmatige) dagbesteding.

Een aantal gemeenten heeft daarin nog geen keuzes gemaakt, deels samenhangend met verschillende onzekerheden over de randvoorwaarden waarbinnen dit werk kan worden uitgevoerd (Cao), deels door onduidelijkheid over financiële aspecten. In de praktijk komen tot nu toe onderstaande beleidskeuzes voor:

- De gemeente vult beschut werk in zoals voorzien in de wet en is met ingang van 1 januari 2015 gestart met de uitvoering daarvan. Zelf doen of samen met sw-bedrijf. Veelal wordt het principe van 'drie eruit één erin' gehanteerd. Soms wordt het volume beperkter gehouden.
- De gemeente kiest voor invulling van beschut werk en maakt de invulling in de praktijk afhankelijk van het moment waarop het volume beschut werk uit de WSW lager wordt dan het aandeel van de gemeente in de beoogde 30.000 banen beschut werk in de Participatiewet, of hanteert een beperktere volumedoelstelling.

- De gemeente focust op toeleiding naar betaald werk bij een reguliere werkgever binnen een bepaalde termijn. Daartoe wordt zo nodig loonkostensubsidie (tijdelijk) ingezet. In de praktijk treffen we een aantal varianten aan van keuze 3. Zo zijn er ook gemeenten die beschut werk alleen bij reguliere werkgevers willen invullen en alleen voor kandidaten met een loonwaarde van 40% van het WML of hoger. Voor de groep met een lagere loonwaarde wordt aangestuurd op maatschappelijke participatie met behoud van uitkering.

(iv) Doelgroep Zorg en welzijn

De beleidskeuzes ten aanzien van de doelgroep 'zorg en welzijn' spitsen zich toe op de vraag of beschikbare middelen wel, of juist niet, in deze doelgroep geïnvesteerd moeten worden.

Keuze: Voor de doelgroep Zorg en Welzijn participatiemiddelen niet inzetten (rusttrajecten), beperkt inzetten (organiseren van collectieve voorzieningen) of gerichte individuele voorzieningen

De beleidsmatige afwegingen hierbij hebben niet zo zeer betrekking op de vraag of het noodzakelijk is ook voor deze doelgroep aan een zinvol perspectief op participatie te werken. Veeleer gaat het om de vraag wat de dominante invalshoek is die gekozen moet worden.
Meer dan bij de andere doelgroepen is de vraag aan de orde of het ontschotte sociaal domein niet als uitgangspunt moet worden genomen bij de vraag hoe om te gaan met de doelgroep participatie met zorg en welzijn. De raakvlakken met de Wmo en mogelijk ook de Jeugdwet liggen voor de hand.
De meest basale afweging die gemaakt moet worden is: vindt de gemeente dat zij zich bij de uitvoering van de Participatiewet zich uitsluitend moet richten op arbeidsparticipatie en op loonvormende arbeid? Of vindt de gemeente dat het realiseren van arbeidsparticipatie en van maatschappelijke participatie tot de opdracht van de Participatiewet hoort en de middelen breed moet worden ingezet.

Met de hierboven beschreven beleidskeuzes voor de vier onderscheiden doelgroepen van regulier, werken in een reguliere omgeving, beschut werken en de doelgroep 'zorg en welzijn' is vrijwel het hele spectrum van de Participatiewet belicht. Een specifieke doelgroep die beleidsmatig extra aandacht vraagt is de nieuwe groep niet-uitkeringsgerechtigden met in het bijzonder de schoolverlaters van de praktijkscholen/ vso.

(v) Niet-uitkeringsgerechtigden en de schoolverlaters praktijkschool / vso

De uitstroom van het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs vormde tot 01-01-2015 de grootste instroom van de Wajong. Nu die weg voor

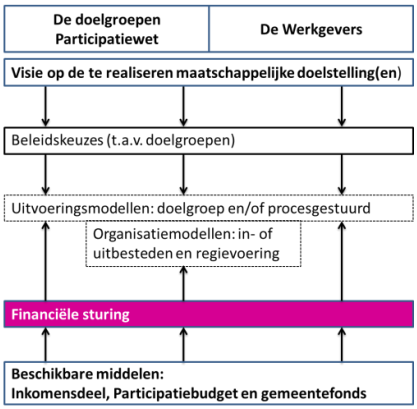
veel jongeren is afgesloten met de komst van de Participatiewet is een andere aanpak noodzakelijk. Een groot deel van deze doelgroep is bij het verlaten van het voortgezet onderwijs niet uitkeringsgerechtigd. Zij behoren tot de groep niet-uitkeringsgerechtigden.
Als niets voor deze doelgroep gedaan wordt vallen zij tussen het 18e of 20e levensjaar tussen wal en schip. Deze kan tot het 27e levensjaar geen aanspraak maken op een uitkering en daarmee in veel gevallen ook niet op begeleiding rekenen vanuit de Participatiewet. Op diverse plekken in het land worden aanpakken ontwikkeld om deze jongeren een toekomst te bieden binnen het bestaande financiële kader, bijvoorbeeld door met de scholen afspraken te maken over het continueren van het dienstenaanbod en de toeleiding naar werk te organiseren.

Keuze: Wel of niet actief inzetten op dienstverlening aan de nieuwe niet-uitkeringsgerechtigden, waaronder de schoolverlaters

In fase 3 van het programma is het noodzakelijk om hier verder onderzoek naar te doen en 'best practices' in beeld te brengen, met betrekking tot hoe de dienstverlening voor deze groep kan worden georganiseerd. In hoofdstuk 8 wordt dit als specifiek thema benoemd voor het vervolg.

5. Financiële sturing

5.1 Financiële sturing



In dit hoofdstuk gaan we in op de keuzes die gemeenten kunnen maken t.a.v. de sturing op de verschillende budgetten. Wat de invoering van de Participatiewet en het matchen van de beleidskeuzes met de financiële middelen compliceert, is dat we te maken hebben met verschillende budgetten:

- Het Inkomensdeel voor de WWB-uitkeringen en loonkostensubsidies
- Het Participatiebudget voor reïntegratie activiteiten en uitvoering WSW
- Een deel van Algemene Uitkering van het Gemeentefonds bestemd voor de uitvoering WWB

Landelijk heeft een forse bezuinigingsslag plaats gevonden op het Participatiebudget en zijn de gemeentelijke verdeelsystematieken voor het Inkomensdeel en Participatiebudget gewijzigd. De ene gemeente krijgt te maken met een relatief beperkte- en de andere met een relatief grote financiële problematiek. In de factsheet budgetten en volumina wordt de samenstelling en omvang van deze budgetten toegelicht.
In dit hoofdstuk gaan wij in op de wisselwerking tussen de verschillende budgetten. Hierbij wordt niet alleen naar het Inkomensdeel en Participatiebudget gekeken, maar ook naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit compliceert de financiële afweging, maar overwegingen om dit toch te doen zijn dat:

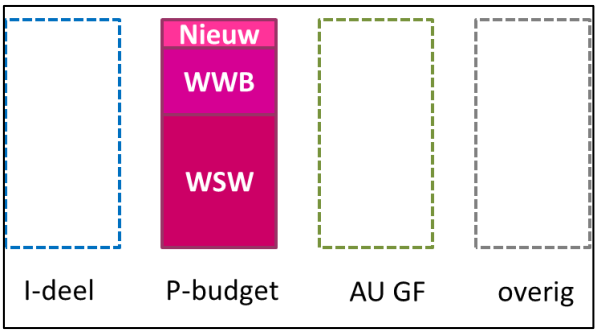
- beleidskeuzes verschillende impact hebben op deze drie budgetten
- er een gegroeide praktijk is ontstaan die er toe heeft geleid dat uitvoeringskosten en bemiddelingskosten door P-budget en afdelingsbudgetten worden gefinancierd
- bij de financiering van nieuwe werkbedrijven (bijvoorbeeld een samenvoeging van sociale dienst en SW-bedrijf) gebruik gemaakt wordt van de verschillende middelen
- op termijn (2018) de middelen voor het P-budget overgaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds.

Deze financiële puzzel is extra gecompliceerd door de samenhang met andere decentralisaties. Vanuit de bredere opgave in het sociaal domein is de gemeentelijke doelgroep breder en zijn middelen met een bezuinigingstaakstelling (WMO-budget) overgedragen aan de gemeenten.
Met de term financiële sturing bedoelen we het vraagstuk van hoe de gemeenten sturing willen geven aan de besteding van de budgetten,

afzonderlijk en in samenhang. Zijn per budget kaders gesteld of wordt de besteding integraal, in samenhang met andere budgetten, vormgegeven? Onderstaand illustreren we verschillende vormen van financiële sturing zoals deze bij verschillende gemeenten kunnen worden aangetroffen.

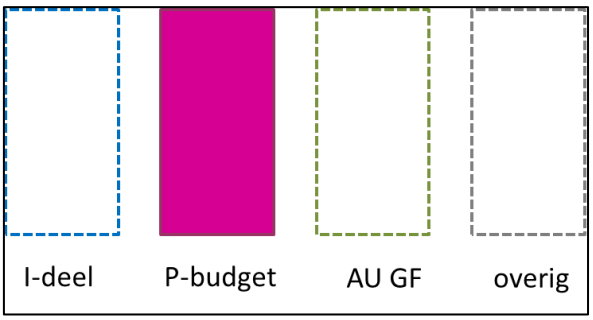
(i) P-budget kaderstellend per deelbudget

Het ministerie van SZW heeft in de onderbouwing van het P-budget deel-budgetten onderscheiden voor WWB-oud, WSW en nieuwe doelgroepen. Dit betekent niet dat ieder deelbudget afzonderlijk toereikend is voor de doelgroep. Gemeenten kunnen er voor kiezen deze deelbudgetten als richtinggevend of kaderstellend beschouwen.



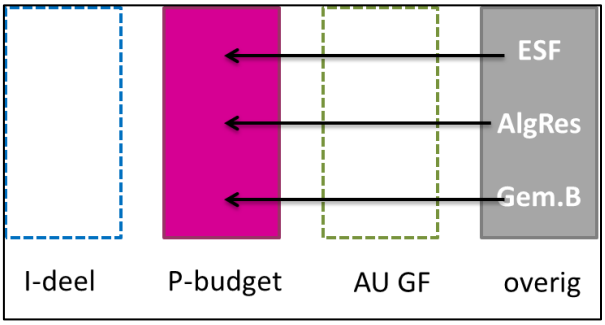
(ii) P-budget kaderstellend integraal

De wetgever laat de besteding van de middelen uit P-budget naar de verschillende doelgroepen vrij. Eventuele tekorten of overschotten kunnen tussen de verschillende doelgroepen herverdeeld worden.



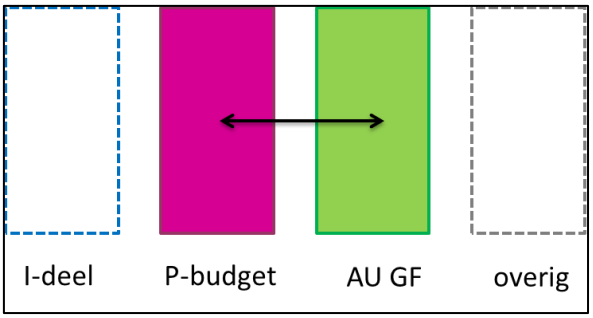
(iii) P-budget met aanvullend financiering

Naast P-budget zien we dat gemeenten gebruik maken van cofinanciering met ESF voor specifieke doelgroepen: bijdragen van bijvoorbeeld een Algemene Reserve van het SW-bedrijf of gemeentelijke bijdragen uit algemene middelen (die vaak al meerjarig worden verstrekt).



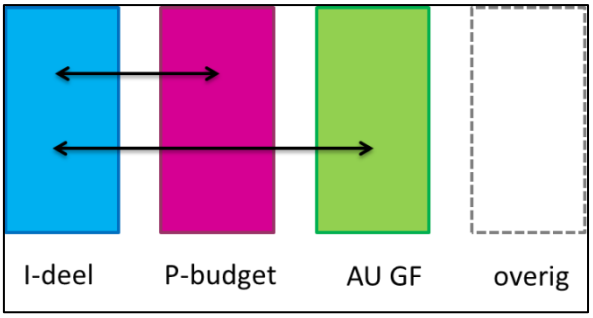
(iv) P-budget en gemeentefonds in samenhang beschikbaar voor uitvoering

Activiteiten in het kader van de uitvoering WWB en Participatie lopen in de praktijk in elkaar over (intake, casemanagement, bemiddeling en re-integratieactiviteiten).
Randvoorwaarden t.a.v. besteding P-budget uit het verleden (geen wettelijke taken) gelden in 2015 niet meer.



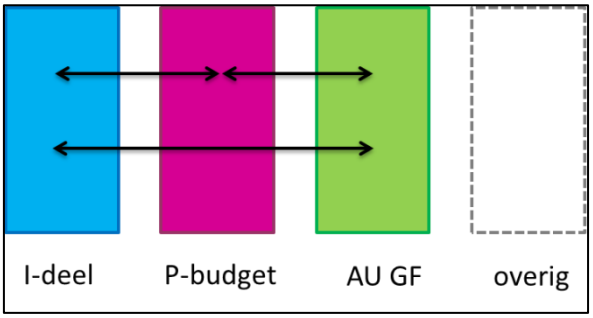
(v) Een prikkelwerking voor het Inkomensdeel

Met de objectieve verdeelsystematiek voor het Inkomensdeel stimuleert de wetgever een zo laag mogelijk uitkeringsvolume. Besparingen in Inkomensdeel kunnen worden behouden. Dit pleit voor eventuele extra investeringen vanuit P-budget of gemeentefonds.



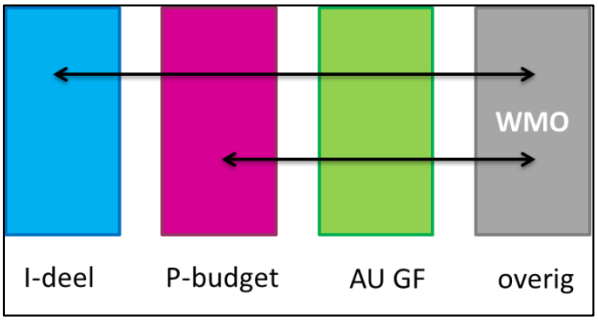
(vi) Een integrale financiële afweging

De gemeente is uiteindelijk voor de drie budgetten budgethouder en financieel verantwoordelijk. Naast een integrale besteding van P-budget en de hiervoor beschikbare algemene middelen (iv) pleit dit voor actief gebruik maken van de prikkelwerking van het Inkomensdeel (v).



(vii) Samenhang in het sociale domein

Naast P-budget heeft de gemeente ook voor andere decentralisaties middelen gekregen. Voor bepaalde doelgroepen en activiteiten is samenhang met P-budget groot (dagbesteding, wijkaanpak, tegenprestatie) en kan gebruik gemaakt worden van andere budgetten.



Welke vorm van financiële sturing een gemeente verkiest, heeft daarmee verstrekkende consequenties voor het al dan niet beschikbaar zijn van middelen voor de dienstverlening aan verschillende groepen en de wijze waarop de processen worden ingericht. Globaal kan gesteld worden dat hoe integraler de financiële sturing plaatsvindt, des te meer ruimte die biedt voor onderlinge afweging. Tegelijkertijd worden de afwegingen daarmee complexer. Want als een afzonderlijk budget niet meer richtinggevend is, zijn andere sturingsinstrumenten (kengetallen, normen) noodzakelijk om tot beheersing van kosten en kostenafweging te komen.
Samengevat zien we dat gemeenten antwoord moeten geven op de volgende keuzes:

Keuze: Is het P-budget al dan niet aangevuld met aanvullende financiering kaderstellend?

Keuze: Wordt het Inkomensdeel als budget gehanteerd of wordt gestuurd op outcome?

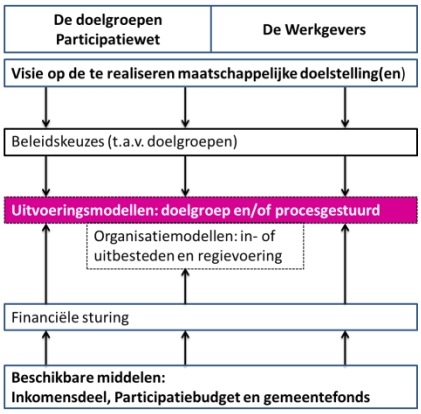
Keuze: Worden de uitvoeringskosten op het niveau van de uitvoeringsorganisatie bepaald of per (specifieke) doelgroep?

Dit zijn ingewikkelde vraagstukken die gemeenten vaak nog niet hebben opgelost voor de langere termijn. Voor de begroting 2015 zijn pragmatische keuzes gemaakt en zijn de bezuinigingen nog van relatief beperkte omvang, waardoor fundamentele keuzes nog niet noodzakelijk zijn.
Het vraagstuk van financiële sturing is een actueel thema dat in de volgende fase van het programma wordt uitgediept met (eerste) ervaringen, suggesties en aanbevelingen.

In de factsheet risico's en maatregelen wordt een eerste uitwerking gegeven van enkele mogelijke financiële gevolgen voor een (voorbeeld)gemeente.

6. Uitvoeringsmodellen: doelgroep en processturing

Binnen het kader van beleidskeuzes en financiële sturing dat per gemeente ontstaat wordt bepaald op welke wijze de gemeente, alleen of in samenwerking met andere gemeenten, de uitvoering van de Participatiewet vorm geeft. In dit hoofdstuk wordt een aantal verschillende uitvoeringsmodellen onderscheiden.

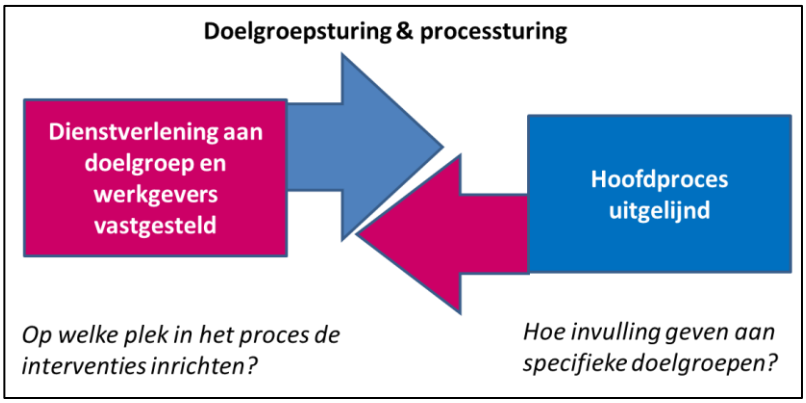


6.1 Doelgroepsturing en/of processturing

Bij doelgroepsturing staat de vraag centraal hoe de uitvoering moet worden ingericht om voor een te onderscheiden doelgroep effectief en efficiënt tot het beoogde resultaat te komen.
Bij processturing wordt primair gekeken naar de manier waarop processen zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht kunnen worden, zodat het maximale resultaat uit het beschikbare budget wordt gehaald. Beide vormen van sturing worden hier voor de duidelijkheid als twee losstaande aanpakken behandeld. In de praktijk worden combinaties van beide invalshoeken gemaakt bij het inrichten van de dienstverlening en de processen.

In deze paragraaf worden de te onderscheiden invalshoeken kort gepresenteerd en aansluitend verder uitgewerkt. We zien dat de invalshoeken soms fundamenteel lijken te verschillen.
Bij doelgroepsturing wordt per doelgroep de dienstverlening vastgesteld: randvoorwaarden, toelatingscriteria etc. Vervolgens komt de vraag aan de orde hoe en op welke plek in het primaire proces de diagnose en de daarop volgende dienstverlening kan worden ingezet.
Bij processturing zien we als dominante invalshoek dat eerst het hoofdproces wordt uitgelijnd, waarmee invulling kan worden gegeven aan de opgave van de Participatiewet. Vervolgens komt de vraag aan de orde hoe invulling gegeven kan worden aan de dienstverlening aan specifieke doelgroepen en eventuele beleidsdoelstellingen die daarover zijn geformuleerd.

Doelgroepsturing & processturing



Bij de koplopers zien we dat bij de inrichting van processen is gestart vanuit verschillende invalshoeken. Vervolgens blijkt dat bij de verdere uitwerking zowel elementen van doelgroep als processturing noodzakelijk zijn om tot een goed werkend geheel te komen. In onderstaande tabel hebben we volledigheidshalve een aantal elementen van doelgroepsturing en processturing weergegeven:

Sturen op doelgroepen	**Sturen op processen**
• Welke beleidskeuzes bij in de wet genoemde doelgroepen ? Beleid gebaseerd op verwachte volume- en budgetontwikkeling van te onderscheiden doelgroepen • Op welke diensten voor werkgevers zijn 'doelgroepers' inzetbaar? • Wat is dominant: vraag van werkgevers of door de wet onderscheiden doelgroepen? • Wel of geen indicatiegebonden dienstverlening aan-/ rechten van kandidaten? • Kaders voor casemanager/ regisseur • Volume taakstellingen per doelgroep voor uitvoeringsorganisatie • Doelgroep specifieke uitbesteding / aanbesteding	• Beleidskeuzes vertalen in werkprocessen • Sturen op resultaten, rekening houdend met volume en budget • Processen WGD inrichten op de vraag van werkgevers • Waar met name de middelen inzetten • Doelgroep; integraal of selectief • Volgorde deelprocessen; serieel of parallel • Cliënten groepen; uitsplitsen of integreren • Kandidaten individueel of groepsgewijs aanpakken • Wat zelf doen, wat uitbesteden • Hoe financieren uitbesteed werk

6.2 Keuzes bij doelgroepsturing

Een gemeente die er voor kiest om doelgroepen te onderscheiden, en daar op maat aanpakken voor te ontwikkelen, staat voor een aantal keuzes. Deze gaan onderwerpen aan als: de samenstelling van de dienstverlening, de omvang van de doelgroep en welk deel van de doelgroep de gemeente wil ondersteunen en het in te zetten budget. Als het gaat om doelgroepen die niet op eigen kracht naar betaald werk kunnen zijn specifieke keuzes aan de orde. Die behandelen we hieronder:

Keuze: De doelgroep beoordelen op basis van verdiencapaciteit of 'time to market'?

De praktijk laat twee verschillende aanpakken zien. Gemeenten / uitvoerders die er voor kiezen om de verdiencapaciteit van kandidaten te beoordelen om te bepalen of er een traject wordt ingezet naar werk. Bij de andere aanpak beoordeelt de gemeente of de uitvoerder de vraag of kandidaten in staat zijn binnen een bepaalde termijn loonvormend werk te doen. Daarbij kijken ze zowel naar persoonlijke kenmerken als naar de leefomstandigheden van de kandidaat.

Deze twee aanpakken gaan in de praktijk verschillend om met het begrip loonwaarde. De eerste aanpak neemt loonwaarde vanaf de start als een min of meer vastgesteld gegeven mee in het traject naar betaald werk. De tweede aanpak wil geen structurele koppeling tussen loonwaarde, loonkostensubsidie en begeleiding. In de eerste aanpak moet werkgeversdienstverlening voor iemand met een bepaalde loonwaarde een (financiële) overeenkomst zien te sluiten. In de tweede aanpak hebben de verkopers van werkgeversdienstverlening de opdracht om zoveel mogelijk mensen te plaatsen en daarbij zo weinig en zo tijdelijk mogelijk LKS en begeleidingsbudget in te zetten.

Deze twee aanpakken leiden tot een andere manier van sturen in de uitvoering. De tweede aanpak stelt ook heel andere eisen aan de acquisiteurs dan de eerste aanpak. Bij de eerste aanpak is een arrangement met loonkostensubsidie voor de hand liggend. Bij de tweede aanpak is de inzet van loonkostensubsidie eerder de uitkomst van het onderhandelingsresultaat met de nieuwe werkgever.

Keuze: Werken met een open eind aanpak of vooraf plafonds bepalen van het aantal kandidaten dat van een instrument gebruik kan maken?

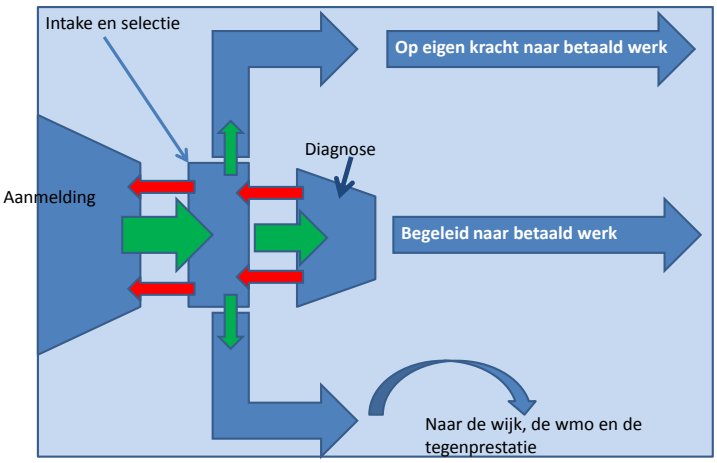
Bij de keuze voor een "open eind aanpak" kiest de gemeente ervoor om alle inwoners die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet te laten instromen in de dienstverlening; ook niet uitkeringsgerechtigden. Al

werkende wordt ontdekt of de middelen toereikend zijn voor de vraag. Op basis van bevindingen wordt bijgesteld en bijgestuurd. IJmond Werkt! hanteert deze aanpak. De aanpak van IJmond werkt is in het volgende plaatje samengevat.

Stroombeeld van de integrale, groepsgewijze aanpak

Andere gemeenten kiezen er nadrukkelijk voor om vooraf te bepalen welke instrumenten worden ingezet. Ook wordt aangeven hoe vaak een instrument op jaarbasis mag worden ingezet.
Twee concrete voorbeelden: een grote gemeente besluit om het instrument 'beschut werken' wel in te zetten en maximeert het aantal plekken tot 10 per jaar.
Een andere gemeente kiest ervoor om maximaal 1500 'trajecten naar werk' in te zetten op jaarbasis. Dit maximum wordt bepaald door de hoeveelheid loonwaarde die men wil realiseren en de hoeveelheid middelen die de gemeente daar maximaal voor in wil zetten. Onderstaand plaatje vat samen hoe de aanpak van sturen op capaciteit er in de praktijk uitziet:

Stroombeeld van de individuele, gedifferentieerde aanpak



Keuze: Doelgroepen definiëren vanuit de wet of vanuit de vraag

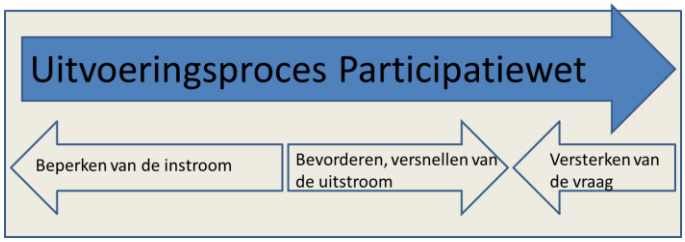
De Participatiewet kent ten opzichte van de WWB een aantal nieuwe doelgroepen. Het gaat om mensen die voorheen in de Wsw of in de Wajong terecht zouden komen en de nieuwe doelgroep voor 'beschut werk'.
In eerste instantie lijkt het voor de hand te liggen om voor deze doelgroepen afzonderlijke trajecten uit te zetten. In het macrobudget worden er verschillende budgetten voor begeleiding gekoppeld aan onderscheiden groepen. Werken vanuit de doelgroepen die in de wet worden onderscheiden leidt tot een *aanbodstrategie* van kandidaten naar werkgevers.

Werken vanuit de vraag van de werkgevers leidt tot een meer *vraaggerichte aanpak* en een gevarieerd aanbod. Ook leidt dit tot principieel andere opdrachten voor het team dat de werkgeversdienstverlening verzorgt. Zo heeft Weener XL in Den Bosch een doelgroepindeling op basis van de behoefte van werkgevers. Die indeling wordt bepaald aan de hand van onderstaande vragen:

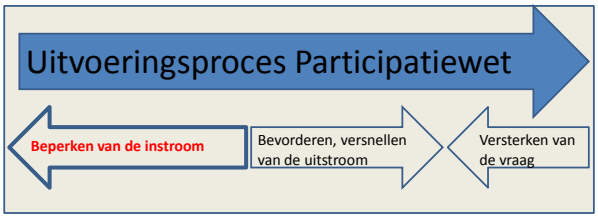
- Kan een kandidaat werknemer zelfstandig werken zonder begeleiding? …… dan direct in loondienst.
- Kan een kandidaat zelfstandig werken met begeleiding? …. dan in loondienst met begeleiding
- Kan ik onderdelen van mijn bedrijfsproces overzetten op een groep mensen die dit met gekwalificeerde (bege)leiding voor mij uitvoert? …. dan in groepsdetachering
- Kan ik onderdelen van mijn productie of dienstverlening uitbesteden aan een gekwalificeerde partner, die dit in zijn eigen bedrijfsruimte voor mij regelt? … dan in beschut werk.

6.3 Keuzes bij processturing

Centraal thema bij processturing is: resultaten boeken met de beste prijs/kwaliteit verhouding. Dat leidt ook tot gerichte aandacht voor efficiëntie van processen. In de figuur hieronder is modelmatig uitgewerkt hoe het uitvoeringsproces van de Participatiewet in drie deelprocessen uiteen wordt gezet. Vervolgens hebben we per deelproces aangegeven welk resultaat wordt nagestreefd. De figuur is uitgewerkt voor de nieuwe instroom: de inwoners die een (nieuw) beroep doen op de Participatiewet, op een participatie uitkering.



De deelprocessen 'Aanmelding en intake' richten zich op de beperking van de instroom .
De deelprocessen 'Diagnostiek en ondersteuning' richten zich op het bevorderen, het versnellen van de uitstroom. De deelprocessen 'Werkgeversdienstverlening en het aanbod van personeelsdiensten' richten zich op het versterken van de vraag naar personeel. Hieronder wordt ieder onderscheiden deelproces nader toegelicht.



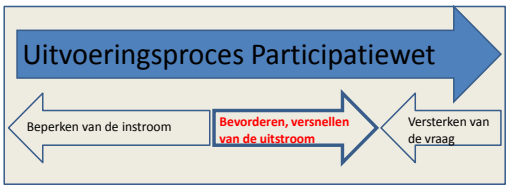
Bij de eerste processtappen van aanmelding en intake is de voorliggende vraag met welke maatregelen de instroom in de P-wet / participatie uitkering beperkt kan worden.

Keuze: Extra capaciteit inzetten op preventie en handhaving aan de poort om instroom te beperken, of de nadruk leggen op versnellen

Diverse grote gemeenten zetten in op een forse verlaging van de instroom in de WWB, de Participatie-uitkering. Bij een van de gemeenten die deelnam aan dit programma daalde het percentage instroom in 6 maanden tijd van 52% van iedere 100 aanvragen naar 42%.
Bij het realiseren van deze instroombeperking wordt niet alleen extra personeel ingezet. De aanpak, de inrichting van het proces van aanmelding tot en met intake wordt ingrijpend gewijzigd. Er wordt gewerkt met wachttermijn van vier weken. Inwoners die zich aanmelden krijgen huiswerk mee. Initiatief dat zij in die periode van vier weken moeten ontwikkelen. Als ze na vier weken de aanvraag willen voortzetten dan moeten inwoners zelf weer een afspraak plannen. Als met een dergelijke aanpak een forse instroom reductie wordt bereikt dan heeft dat langere tijd effect op de ontwikkeling van het inkomensdeel.
Uit de praktijk van de gemeenten die meewerken aan dit programma blijkt dat de aanpak hierboven niet in iedere gemeente ingezet wordt. In gemeenten waarin klantgerichtheid meer de nadruk krijgt, wordt de prioriteit

gelegd bij het bevorderen van de uitstroom naar werk, de uitstroom uit de uitkering.
Maatregelen die veel genoemd worden bij de inzet op beperking van de instroom zijn:

- Voorlichting geven op scholen en aan schoolverlaters
- Bij aanmelding 4 weken wachttermijn introduceren
- Rechten-en-plichtensessie voor aanvragers
- Opdracht geven om eigen initiatief te ontwikkelen; noodzakelijkheid uitkering benadrukken
- Niet zelf plannen van intakegesprek over vier weken
- Direct verplichten tot deelname aan (groeps)programma's na aanmelding



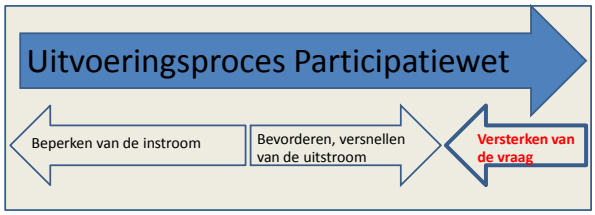
Bij de vervolgstappen van intake en diagnose is de vraag aan de orde hoe er voor te zorgen dat de investering in diagnose zo effectief mogelijk is.

Keuze: Diagnostiek vooraan in het proces inzetten of juist specifiek alleen voor doelgroepen die gerichte begeleiding naar werk nodig hebben?

Intake en diagnose vormen een vast onderdeel van het proces voor kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt die instromen in de WWB en nu de Participatiewet. Steeds vaker wordt tijdens de intake ook bekeken of iemand tot een doelgroep behoort, of een kandidaat op eigen kracht weer werk kan vinden. Of dat er gerichte ondersteuning moet worden ingezet om tot uitstroom te komen. Bij een dergelijke aanpak is diagnostiek een verdieping van de intake. Diagnostiek is een kostbare processtap. Dat roept de vraag op of- en zo ja, in welk stadium diagnostiek moet worden ingezet. Selectief inzetten van diagnostiek kan leiden tot een forse kostenbesparing. Een voorbeeld kan dat illustreren:

De gemeente Tilburg heeft voor de uitvoering van de Participatiewet de volgende keuzes gemaakt: Beschut werk wordt niet ingevuld. Mensen met een loonwaarde van 80% en hoger kunnen op eigen kracht naar werk, zo nodig met beperkte ondersteuning. Voor maximaal 1500 kandidaten op jaarbasis is een traject beschikbaar. Selectiecriterium voor een dergelijk traject is dat een kandidaat op alle relevante leefgebieden zodanig scoort dat het aannemelijk is dat betrokkene binnen maximaal 12 maanden weer loonvormend werk verricht. Er wordt alleen diagnostiek ingezet voor deze

specifieke groep. Doel van de diagnose is om de goede doelstellingen voor het traject te bepalen.



De kernvraag bij werkgeversdienstverlening is: hoe vergroten we de vraag naar personeel en naar personeelsdiensten die geleverd kunnen door mensen uit de WWB doelgroep? Vergroten van deze vraag is de kritische succesfactor van de Participatiewet.

Keuze: Alleen inzetten op vacaturebemiddeling naar regulier werk of een gevarieerd aanbod ontwikkelen voor de vraag van de werkgevers?

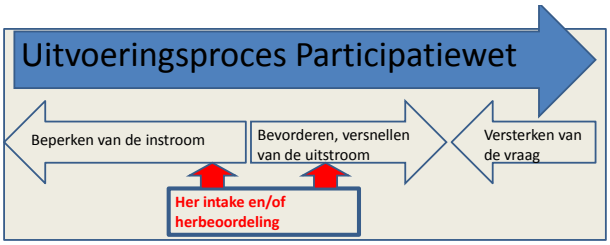
IJmond Werkt! richt zich bij re-integratie in het kader van de Participatiewet nadrukkelijk op het invullen van vacatures bij reguliere werkgevers. Bemiddelen is de kerntaak. Weener XL uit Den Bosch ontwikkelt juist een breed palet aan werkgeversdiensten en personeelsdiensten om op zoveel mogelijk vraag van werkgevers te kunnen inspelen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Bemiddeling op vacatures
- Werkzaamheden aanpassen aan het potentieel van mensen
- Bemiddeling en begeleiding
- De schoonmaak coöperatie
- Groenvoorziening
- Groepsdetachering / overnemen van werkprocessen
- Productie en dienstverlening in eigen infrastructuur
- Dienstverlening in wijken en buurten
- Arbeidsmatige dagbesteding

De keuze voor een smalle aanpak, focus op het inzetten van bemiddeling, of juist kiezen voor een breed portfolio van diensten lijkt soms samen te hangen met de regionale arbeidsmarkt. Uiteindelijk gaat het om de vraag langs welke weg voldoende werkplekken en voldoende loonwaarde gerealiseerd kan worden. Voldoen aan de volumes die in de quotumwet is in dit perspectief wel noodzakelijk maar niet voldoende voor het creëren van voldoende werk voor de gehele doelgroep.

6.4. Keuzes bij het zittend bestand

In de voorgaande paragrafen hebben we met name stilgestaan bij de keuzes t.a.v. de (nieuwe) doelgroepen en de proceskeuzes m.b.t. de nieuwe instroom. Op een vergelijkbare wijze als voor de nieuwe instroom kunnen ook voor het zittend bestand vergelijkbare processtappen onderscheiden worden.



Mensen die voor 1 januari 2015 al een WWB uitkering ontvingen zijn al eerder door de aanmeldings- en intakeprocedure gegaan. Doelstelling is dat ook zij worden opgenomen in het regime en het proces van de Participatiewet. De vraag is: op welke manier gaan gemeenten het zittend bestand meenemen en opnemen in de aanpak van de Participatiewet?

Keuze: Het zittend bestand op dezelfde manier beoordelen in de uitvoering van de wet, of hier een aparte aanpak voor ontwikkelen?

6.4 Efficiëntie vraagstukken

De praktijk van de 'strategische duo's' laat zien dat er ook keuzes worden gemaakt die sterk zijn ingegeven vanuit efficiëntie-overwegingen. Hieronder worden de belangrijkste voorbeelden uit de praktijk benoemd en kort toegelicht.

Keuze: Zelf doen of uitbesteden?

Onder zelf doen verstaan we hier de keuze van de gemeente om de uitvoering van de Participatiewet zelf ter hand te nemen.

- Een voorbeeld hiervan is Weener XL. In deze organisatie zijn de sociale dienst en de uitvoering van de Wsw van de gemeente 's Hertogenbosch gebundeld.
- Een vergelijkbaar voorbeeld maar dan met meerdere gemeenten gezamenlijk is Baanbrekers. De Gemeenschappelijke Regeling voor de Wsw en die voor de ISD voor het zelfde werkgebied van de gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk zijn samengevoegd.

We zien ook voorbeelden ontstaan waar een deel van de activiteiten niet door de eigen gemeente maar door ketenpartners of (onder)aannemers wordt uitgevoerd:

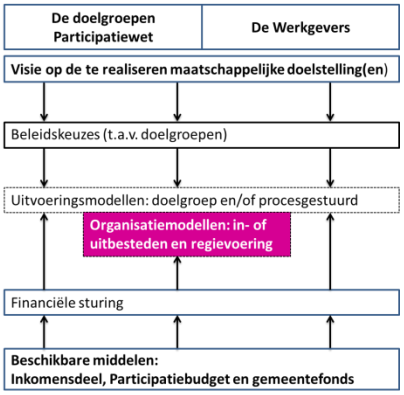
- IJmond Werkt! is een andere variant. De vier gemeenten Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen die samenwerken bij de uitvoering van de Wsw hebben ieder afzonderlijk hun hele P-budget geplaatst bij IJmond Werkt!. Deze organisatie voert de volledige re-integratieopdracht uit voor deze vier gemeenten en ontwikkelt daar een eigen aanpak voor.
- De gemeente Tilburg heeft er voor gekozen alleen de uitvoering van begeleidingstrajecten uit te besteden. Daarvoor zijn twee partijen geselecteerd: het regionale SW-bedrijf en een commercieel re-integratiebedrijf. Voorwaarde voor de overeenkomst is dat beide aannemers samenwerken. De capaciteit is vooraf gemaximeerd. De aannemers krijgen telkens budget voor een cohort van 50 deelnemers. De gemeente kan snel en eenvoudig de capaciteit van trajecten uitbreiden of inkrimpen.
- Bij de uitvoering van "beschermd werk", een vorm van beschut werk, hebben gemeenten als Almere en Barneveld en aanbesteding gedaan waarbij met een groter aantal partijen contracten zijn gesloten. Daarmee ontstaat keuzevrijheid voor kandidaten. Ook hoeft de gemeente zelf geen dienstverbanden aan te gaan, geen infrastructuur in te richten of in stand te houden.

Keuze: Werken met een 1:1 aanpak of met een groepsaanpak?

Als het budget voor het uitvoeren van een opdracht krimpt ontstaat er creativiteit, ook als het gaat om de manier waarop die opdracht uitgevoerd wordt. Vanuit het oogpunt van maatwerk wordt in veel gevallen gewerkt met 1:1 gesprekken met kandidaten.
De afgelopen jaren wordt er steeds vaker gewerkt met aanpakken waarin het werken met een groep kandidaten centraal staat. Onderdeel van dergelijke aanpakken is het positief gebruik maken van de deskundigheid in de groep. En gericht werken met 'peergroup pressure'.
Voorbeelden zijn de werkacademie voor re-integratie van WWB-ers zoals die door het SW-bedrijf WSD in Boxtel is ontwikkeld. Een ander voorbeeld is de aanpak van IJmond Werkt!.
Bij IJmond Werkt! wordt het hele proces van aanmelding tot aan de uitstroom naar werk in groepsvorm gedaan. Alle interactie met deelnemers vindt plaats in groepen van 10 tot 12 deelnemers. Er worden altijd 2 trainers op een groep gezet. Het resultaat is aansprekend.
Voor de inzet van capaciteit maakt het veel uit of altijd in 1:1 situaties wordt gewerkt met kandidaten of dat er structureel sprake is van een aanpak waarbij 1:5 of 1:6 gewerkt wordt.

7. Organisatiemodellen voor de uitvoering van de Participatiewet

Een van de specifieke vragen die in het programma 'De optimale weg naar participatie' aan de orde is, is die van de relatie tussen de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering en de organisatiemodellen die voor de uitvoering van de Participatiewet zijn ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende modellen en de relatie gelegd met de wijze van in- en uitbesteden van de regievoering.



7.1 Bedrijfsvoering en organisatiemodellen

In de brochure 'Sociale werkbedrijven en de toekomst' worden verschillende modellen onderscheiden:

- Het klassieke model; gemeente doet intake, uitkering en begeleid WWB-ers naar werk. Het sociaal werkbedrijf voert de Wsw uit, re-integratie trajecten voor WWB-ers.
- Model 1: knip tussen inkomen en werkleerbedrijf
- Model 2: het fusiemodel met één organisatie voor het hele proces
- Model 3: één organisatie, drie onderdelen met een specifieke opdracht

Bij de 12 duo's komen diverse van de bovengenoemde modellen voor. Tijdens de gesprekken met de duo's ontstaat op onderdelen inzicht in het effect van een model op de besturing van het uitvoeringsproces van de Participatiewet.

7.2 Wat maakt het verschil: het organisatiemodel of de regievraag?

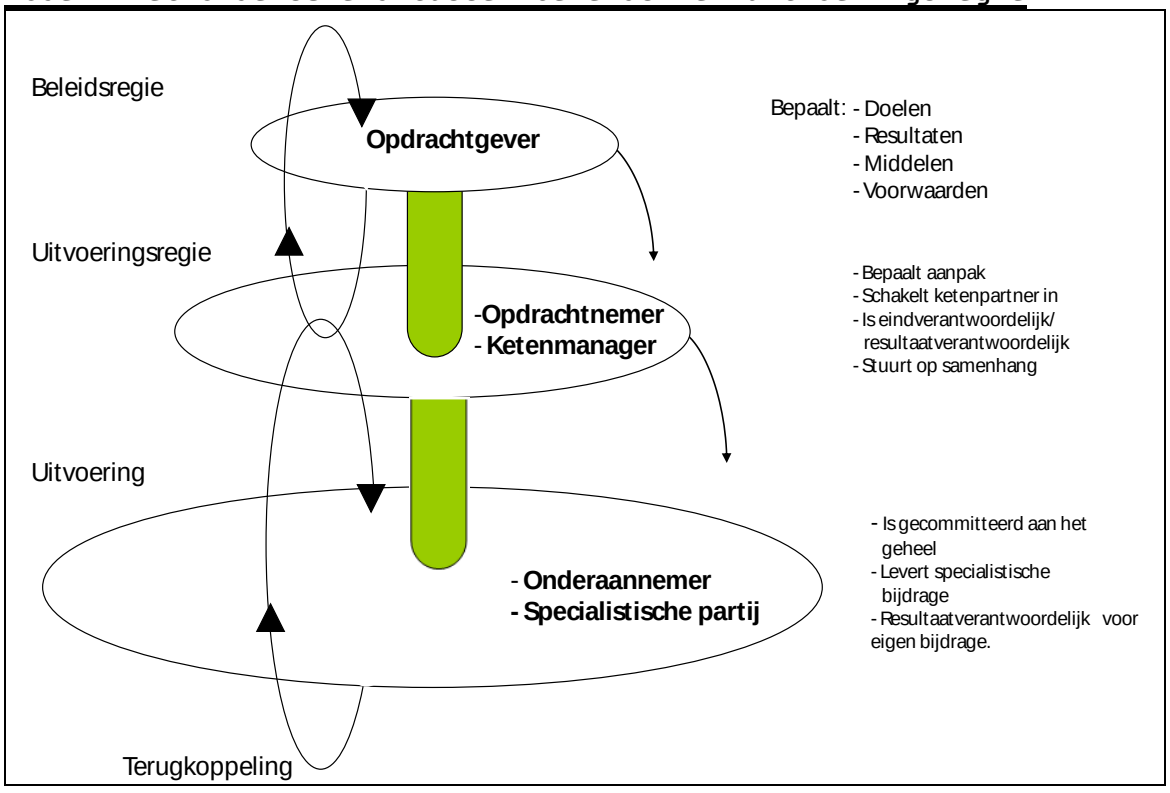
Bij de verkenning van de relatie tussen optimale uitvoering van de participatiewet en de onderscheiden organisatiemodellen is het inzicht ontstaan dat niet zozeer de structuren, en de verschillen daartussen, er toe doen; het gaat veel meer om de vraag waar de bevoegdheid ligt om te sturen op het proces, om de vraag waar de zeggenschap ligt over de manier waarop middelen worden ingezet en om de zeggenschap over de manier waarop effectiviteit en efficiëntie in de praktijk wordt gerealiseerd. Kort samengevat komt het inzicht neer op de vraag: bij welke organisatie ligt de uitvoeringsregie? Deze vraag kan soms nog preciezer worden gesteld. Als een gemeente met duidelijk onderscheiden doelgroepen werkt kan de vraag ook luiden: bij welke organisatie ligt voor deze doelgroep de uitvoeringsregie?
Om het inzicht met betrekking tot de uitvoeringsregie goed te kunnen overdragen wordt hieronder eerst een model opgenomen en aansluitend kort toegelicht. Daarna wordt aan de hand van een aantal voorbeelden

geïllustreerd wat de impact is van het (niet) beschikken over de uitvoeringsregie.
Essentieel is dat de uitvoeringsregisseur verantwoordelijkheid draagt voor de effectiviteit en de efficiëntie van de hele keten, het hele proces dat doorlopen moet worden om tot resultaat te komen. Inclusief de bijdrage van onderaannemers in de keten. Bij de organisatiestructuren die op dit moment worden ingezet voor de uitvoering van de Participatiewet moet telkens de twee vragen gesteld worden:

- Waar ligt de uitvoeringsregie, wie is onderaannemer?
- Sluit de rol van het organisatieonderdeel (uitvoeringsregie, onderaannemer) aan bij de opdracht, bij de resultaatverantwoordelijkheid en bij de bevoegdheden die aan dat organisatieonderdeel zijn toegekend?

De antwoorden op deze vragen geven inzicht in de besturing van de uitvoering en of deze consequent is ingeregeld.

Model: Het onderscheid tussen beleids- en uitvoeringsregie



Uitgangspunt is dat bij de decentralisaties de beleidsregie altijd bij het college van B&W en de gemeenteraad ligt. Daar kunnen deze organen ook geen afstand van doen. Vervolgens is de vraag: aan wie/welke partij(en) draagt de gemeenteraad de uitvoeringsregie op voor de uitvoering van onderdelen van de Participatiewet? Afhankelijk van de opdracht is de uitvoeringsregisseur verantwoordelijk voor een proces of voor de hele keten, voor de resultaten die taakstellend moeten worden behaald, voor de inzet van middelen en voor

het zo effectief en efficiënt inregelen van processen. Daar hoort zeggenschap over de bijbehorende budgetten bij.
De uitvoeringsregisseur huurt gespecialiseerde onderaannemers in voor het leveren van goed afgebakende bijdragen, vaak gekoppeld aan een vorm van PxQ financiering, soms op basis van output financiering. Een paar voorbeelden uit de praktijk van de strategische duo's:

De **gemeente X** streeft naar een sterke koppeling bij de uitvoering van de drie decentralisaties. Daarom heeft X besloten naast de beleidsregie ook de uitvoeringsregie in eigen hand te houden. Voor specifieke doelgroepen en opdrachten krijgt het SW-bedrijf op jaarbasis een maatwerkopdracht. Daarnaast huurt X andere specialisten in om andere opdrachten uit te voeren. De gemeente stuurt een netwerk van onderaannemers aan.

De **gemeente Y** had een eigen sociale dienst en een eigen uitvoeringsorganisatie voor de Wsw. In 2014 zijn deze twee organisaties geïntegreerd. De raad heeft de uitvoeringsregie voor inkomen en werk opgedragen aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Daar ligt ook de verantwoordelijkheid voor het inzetten van het I-deel en het P-budget. De nieuwe uitvoeringsorganisatie voert grotendeels in eigen beheer uit en bestrijkt de hele range van bemiddeling naar regulier werk, tot en met werk in de wijk voor de doelgroep die is aangewezen op de tegenprestatie. Er wordt nauwelijks met onderaannemers gewerkt.

De **vier gemeenten in regio Z** hebben zelf de regie over het inkomensdeel. Iedere gemeente doet dat in eigen beheer. De bestaande GR voor de uitvoering van de Wsw is benut om de uitvoeringsregie over het werkdeel te bundelen. Daarvoor is een nieuwe aanpak neergezet. De vier gemeenten dragen het volledige P-budget, en de zeggenschap over de inzet, over aan bestuur en directie van de GR. De aanpak wordt bepaald door de GR. De afspraak is de re-integratieopdracht realiseren binnen het beschikbare P-budget. Er wordt zo min mogelijk- en zo laat mogelijk in het traject, met loonwaarde en LKS gewerkt. Beschut werk past niet goed in deze aanpak.

7.3 Klantmanagers en regie

Op meer operationeel niveau werkt het regievraagstuk ook door. Een veelvoorkomend vraagstuk is de rolverdeling en samenwerking tussen klantmanagers van de gemeente en werkcoaches / begeleiders die de arbeidsontwikkeling verzorgen en die kandidaten matchbaar opleveren aan werkgeversdienstverlening. Hieronder twee korte voorbeelden van de manier waarop de rol- en taakverdeling in de praktijk vorm krijgt:

Gemeente A heeft voor arbeidsontwikkeling en matchbaar maken van kandidaten het SW-bedrijf ingehuurd. De klantmanager van de sociale dienst

geeft een werkcoach van het SW-bedrijf opdracht om een kandidaat te ontwikkelen tot het niveau van 'matchbaar'. Als dit resultaat bereikt is wordt de volgende werkwijze gevolgd:

- De werkcoach draagt de kandidaat terug over naar de klantmanager
- De klantmanager draagt de kandidaat over aan een begeleider van de sociale dienst
- De kandidaat wordt aangemeld bij het werkgeversservicepunt om te worden bemiddeld naar werk
- Zolang de accountmanager geen werkplek heeft gevonden wordt de begeleiding gedaan door de begeleider van de sociale dienst. Deze rapporteert aan de klantmanager.

Gemeente B heeft voor arbeidsontwikkeling en matchbaar maken van kandidaten het SW-bedrijf ingehuurd. Volgens een vaste werkwijze worden selecteerde kandidaten voor arbeidsontwikkeling overgedragen aan het SW-bedrijf. Bij de uitvoering wordt de volgende werkwijze gevolgd:

- Binnen 8 weken na aanmelding / overdracht van een kandidaat ontvangt de betrokken klantmanager van het SW-bedrijf een plan van aanpak met een planning
- Uiterlijk 4 weken voor afronding van de planning neemt de werkcoach contact op met accountmanagement van het WSP; de aanmelding en overdracht van de cliënt wordt voorbereid.
- De klantmanager ontvangt een bericht bij aanmelding en bij overdracht. Alleen bij afwijkingen wordt hij erbij betrokken.
- Zo lang de kandidaat geen werkplek heeft blijft de werkcoach van het SW-bedrijf begeleiden en de kandidaat inzetten op tijdelijk loonvormend werk
- De gerealiseerde loonwaarde na de overdracht wordt overgeboekt naar de gemeente.

Voorbeeld A is een taakgerichte invulling. voorbeeld B past beter bij regie aanpakken.

8. Conclusies en vervolgaanpak

8.1 Conclusies en te maken keuzes

In dit rapport zijn in de verschillende hoofdstukken de vraagstukken aan de orde gesteld waar gemeenten antwoord op moeten geven bij het sturen op de Participatiewet. We hebben gezien dat deze keuzes op verschillende niveaus en verschillende terreinen liggen.

Bij de visie op het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen (hoofdstuk 3)

1. Al dan niet investeren in bemiddelen van niet-uitkeringsgerechtigden naar werk.
2. De werkgever centraal stellen in de dienstverlening of de werkgever de dienstverlening (mede) laten bepalen.

Bij beleidskeuzes met betrekking tot de dienstverlening aan de doelgroepen (hoofdstuk 4)

3. Wel of geen inzet van re-integratie middelen uit het P-budget inzetten in aanvulling op de standaard dienstverlening?
4. Het instrument loonkostensubsidie breed inzetten voor de gehele doelgroep of smal inzetten gericht op een afgebakende groep arbeidsgehandicapten?
5. Beschut werken aanbieden met dienstbetrekking en passende werkplek of zorgdragen voor een inkomensvoorziening ondersteund met voorzieningen zoals (arbeidsmatige) dagbesteding.
6. Voor de doelgroep Zorg en Welzijn participatiemiddelen niet inzetten (rusttrajecten), beperkt inzetten (organiseren van collectieve voorzieningen) of gerichte individuele voorzieningen (mogelijk mede gefinancierd uit WMO-budgetten).
7. Wel of niet actief inzetten op dienstverlening aan de nieuwe niet-uitkeringsgerechtigden, in het bijzonder de schoolverlaters van het praktijk onderwijs/ VSO?

Bij de financiële sturing (hoofdstuk 5)

8. Is het P-budget al dan niet aangevuld met aanvullende financiering kaderstellend?
9. Wordt het Inkomensdeel als budget gehanteerd of wordt gestuurd op outcome?
10. Worden de uitvoeringskosten op het niveau van de uitvoeringsorganisatie bepaald of per (specifieke) doelgroep?

Bij de uitvoeringsmodellen en de sturing op de doelgroepen (hoofdstuk 6)

11. De doelgroep beoordelen op basis van verdiencapaciteit of 'time to market'?

12. Werken met een 'open eind aanpak' of juist vooraf plafonds bepalen van het aantal kandidaten dat van een instrument gebruik kan maken?
13. Doelgroepen definiëren vanuit de wet of vanuit de vraag van de werkgever?

Bij de uitvoeringsmodellen en de sturing op processen (hoofdstuk 6)
14. Extra capaciteit inzetten op preventie en handhaving aan de poort om instroom te beperken, of de nadruk leggen op versnellen van de uitstroom?
15. Diagnostiek vooraan in het proces inzetten of juist specifiek op doelgroepen die gerichte begeleiding naar werk nodig hebben?
16. Alleen inzetten op vacaturebemiddeling naar regulier werk of een gevarieerd aanbod ontwikkelen van de vraag van de werkgevers?
17. Het zittend bestand op dezelfde manier beoordelen in de uitvoering van de wet, of hier een aparte aanpak voor ontwikkelen?

Bij de uitvoeringsmodellen en de efficiencyvraagstukken (hoofdstuk 7)
18. Zelf doen of uitbesteden?
19. Werken met een 1:1 aanpak of met een groepsaanpak?

Deze keuzes worden in het programma 'Optimale weg ondersteund' met verschillende factsheets

- Intake en instroom
- Beleidskeuzes per doelgroep
- Facts & figures volumina doelgroepen en budgetten
- Actuele financiële risico's gemeenten

Deze factsheets zijn vanaf medio april 2015 via de websites van programmaraad, Cedris en Divosa beschikbaar.

8.2 Vervolgaanpak en thema's

In fase 3 van het programma 'De optimale weg naar participatie' is het zaak om verschillende onderdelen van het sturingsmodel voor de uitvoering van Participatiewet verder uit te werken, zodat in de loop van de uitvoering een steeds completer en integraler model ontstaat. Uit de twee fasen, en uit de gesprekken met de strategische duo's komen de volgende vervolgthema's naar voren als belangrijke stappen in de verdere ontwikkeling:

- Een keuzemonitor/ spiegel op de P-wet aan de hand waarvan gemeenten in hun eigen lokale situatie - en zo mogelijk ook breder - in de arbeidsmarktregio een scherper zicht krijgen op de gemaakte- en de te maken fundamentele keuzes in de implementatie van de Participatiewet.
- Een beter inzicht in de beschikbare arbeidsmarktinformatie en de daaruit mogelijk voortvloeiende strategische keuzes (factsheet).
- Een nadere uitwerking van de visie-ontwikkeling in welke mate de werkgever centraal moet staan of leidend is in dienstverlening en

processen, leidend tot een aanscherping in bepalen van de eigen visie en de benodigde producten/ diensten in de werkgeversdienstverlening (handvat).
- Een thematische verdieping op het vraagstuk hoe invulling te geven aan met name kwetsbare schoolverlaters die met begeleiding zouden kunnen gaan werken maar geen recht op een uitkering hebben (handvat).
- Een uitwerking van de verschillende voorbeelden van processturing, resulterend in een beschrijving van een vijftal casussen (handvat).
- Ontwikkeling van een (eenvoudig) financieel rekenmodel waarmee gemeenten de beschikbaarheid van budgetten voor de lokale situatie en de gevolgen van verschillende keuzes in beeld kunnen brengen (rekentool).
- Een thematische verdieping op het vraagstuk hoe invulling gegeven kan worden aan de financiële sturing vanuit de verschillende budgetten, de verdeelsystematiek en de wisselwerking tussen deze budgetten (handvat).

De samenwerking met het UWV is in de verschillende gesprekken ook aan de orde gekomen. Met name op onderwerpen als werkgeversdienstverlening en het inrichten van de processen met het beperken van de instroom, versnellen en bevorderen van de uitstroom en versterken van de vraag is de samenwerking met het UWV aan de orde.
Bovenstaande instrumenten en factsheets worden als onderdeel van het Programma Optimale Weg naar Participatie en het ondersteuningsprogramma voor de zomer van 2015 afgerond en beschikbaar gesteld.

8.3 De aanpak in fase 3

Fase 1 van het programma had een explorerend- en inventariserend karakter. In fase 2 ging het meer om completeren van het besturingsmodel voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit rapport is daar het resultaat van.
In fase 3 gaat het om het uitwerken en opleveren van de verdere bouwstenen van het besturingsmodel, zodat er een samenhangende set van factsheets en inzichten ontstaat waarmee gemeenten de Participatiewet effectief en efficiënt kunnen uitvoeren. Op ieder van de genoemde thema's worden de komende maanden concrete resultaten opgeleverd in de vorm van:
- Factsheets met inhoudelijke en financiële elementen
- Handvatten met best practices voor toepassing bij de eigen gemeente

Daarom is het gewenst dat per uit te werken thema als volgt wordt gewerkt:

- Per thema wordt een plan van aanpak en een planning uitgewerkt. Die vormen de basis voor de opdracht aan de adviseurs/ onderzoekers.
- Leidend daarin is de gebruikerswaarde: de (eind)verantwoordelijk manager van de uitvoeringsorganisatie moet met behulp van deze producten in zijn taak geholpen worden.

- Cedris en Divosa voeren het programmamanagement. Zij organiseren periodiek besprekingen met de onderzoekers. Daarin wordt niet alleen gekeken naar de voortgang en resultaten per aparte opdracht. Ook is de inpassing van de resultaten in het hele sturingsmodel en de onderlinge samenhang een voortdurend toetspunt.
- Periodiek worden de tussenresultaten getoetst met de achterban, onder andere met behulp van expertmeetings en door middel van inhoudelijke workshops tijdens de implementatiedagen van de Participatiewet.