

Handreiking rekenmodel formatie Participatiewet

Inleiding

In opdracht van het OTD heeft Berenschot een formatierekenmodel gemaakt voor de Participatiewet. Met behulp van het model krijgen gemeenten een inschatting van de benodigde formatie voor de uitvoering van taken van de Participatiewet. Het model betreft zowel de huidige taken – die momenteel onder de Wet werk en bijstand (Wwb) vallen – als de nieuwe taken die met de komst van de Participatiewet naar gemeenten komen. In deze korte handreiking leggen we uit hoe het formatierekenmodel werkt en wat de uitgangspunten en veronderstellingen van het model zijn.

Scope van het model

Zoals vermeld in de inleiding, betreft de scope van het model zowel de bestaande als de nieuwe taken van de Participatiewet. Concreet betreft het de volgende taken: verstrekking van uitkeringen, uitvoering van re-integratietaken, werkgeversdienstverlening, begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk (nieuwe taak), en coördinatie van de voorziening nieuw beschermt (nieuwe taak). De taken minimabeleid en schulddienstverlening (inclusief bewindvoering, kredietbank en budgetbeheer) vallen buiten de scope van dit model. Ook taken die niet strikt genomen onder de Participatiewet vallen, zoals een formulierenbrigade, zijn in het model niet meegenomen. Het formatiemodel betreft in hoofdzaak de formatie van het primair proces. Voor de volledigheid is in het model een inschatting van de omvang van het management opgenomen; andere overheadfuncties zijn buiten beschouwing gelaten.

Werking van het model

Het model is gebouwd in het programma Excel en is eenvoudig te gebruiken. Het model bestaat uit de volgende componenten:



We lichten elk van deze componenten achtereenvolgens kort toe.

Uitgangspunten

De uitgangspunten van het model zijn onderverdeeld in algemene, inhoudelijke en technische uitgangspunten. Cellen die wit gearceerd zijn, kunnen door de gebruiker gewijzigd worden; we adviseren om de andere cellen niet te wijzigen. Bij de inhoudelijke uitgangspunten vragen we om drie cijfers van het aantal uitkeringen, zodat er een robuuste schatter is voor de omvang van de huidige doelgroep. We benaderen de omvang van de nieuwe doelgroep op basis van schattingen van het ministerie van SZW¹. Verder vragen we om een bandbreedte op te geven voor de uitkomsten van het model. De reden hiervoor is ten eerste dat een model per definitie een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid is en ten tweede dat zich in werkelijkheid tal van onverwachte omstandigheden kunnen voordoen. De bandbreedte is derhalve bedoeld als onzekerheidsmarge.

Ten slotte is er een uitgangspunt geformuleerd voor de prioriteitstelling binnen gemeenten. Gemeenten hebben namelijk beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Participatiewet en kunnen daarom prioriteiten stellen ten aanzien van bepaalde onderdelen van de wet, bijvoorbeeld handhaving of werkgeversdiensten. Bij de variabelen (toelichting: zie hieronder) kunnen gemeenten zelf aangeven welke taken prioriteit hebben.

Variabelen

De variabelen van het model weerspiegelen de keuzes die gemeenten maken bij de uitvoering van de Participatiewet. De variabelen kunnen door de gebruiker naar eigen inzicht aangepast worden. We hebben een onderverdeling gemaakt van de belangrijkste procesonderdelen van de Participatiewet, zodat er overzicht ontstaat. De onderverdeling is gebaseerd op de formatiebenchmark van Berenschot en is derhalve in de praktijk getoetst.

Variabelen uitvoerende processen

Hieronder beschrijven we de procesonderdelen van de uitvoerende processen en lichten we elk procesonderdeel afzonderlijk toe:

- *Klantmanagement inkomen*: dit betreft de beoordeling of mensen recht hebben op een Wwb-uitkering. Hierbij hoort een eerste, reguliere controle, zoals een administratieve controle of internetcontrole. Daarnaast vallen de uitkeringsregistratie en het verwerken van wijzigingen in de uitkeringssituatie onder dit procesonderdeel. Dit procesonderdeel is geen variabele, want deze taak moet hoe dan ook uitgevoerd worden en kan niet eenvoudig uitbesteed worden. Wel kan de gemeente ervoor kiezen om de taak intensief uit te voeren. In dat geval is dit procesonderdeel beleidsprioriteit en wordt er bijvoorbeeld extra aandacht besteed aan de

¹ Zie voor deze schattingen: <http://www.divosa.nl/actueel/nieuws/szw-schat-toename-doelgroep-participatiewet-tot-en-met-2018-op-42000>

poortwachtersfunctie. Hierdoor valt de formatie op dit procesonderdeel hoger uit met het oog op het reduceren van het aantal mensen in de bijstand.

- *Handhaving c.q. sociale recherche*: dit betreft bijzonder, signaalgestuurd onderzoek, zoals een huisbezoek, steekproeven en het opleggen van sancties. Dit procesonderdeel is geen variabele, want deze taak moet hoe dan ook uitgevoerd worden en kan niet eenvoudig uitbesteed worden. Wel kan de gemeente ervoor kiezen om de taak intensief uit te voeren.
- *Klantmanagement werk*: dit gaat om het uitvoeren van re-integratietrajecten voor Wwb-cliënten. Er is wat betreft dit procesonderdeel sprake van grote variatie in de uitvoering door gemeenten. De bepalende variabele is in dit geval de caseload per klantmanager: sociale diensten die cliënten intensief begeleiden hebben over het algemeen een kleinere caseload dan sociale diensten die beperkt begeleiden en veel (gespecialiseerde) begeleiding extern inkopen. Wanneer de werkelijke formatie hoger is dan de door het model geschatte formatie, dan kan dit dus betekenen dat er minder uitbesteed wordt. Wanneer de cel leeg gelaten wordt, retourneert het model de gemiddelde formatie voor dit procesonderdeel op basis van ervaringscijfers.
- *Terugvordering en verhaal*: bij dit procesonderdeel gaat het om de medewerkers die zich bezig houden met invordering, terugvordering en verhaal (hier valt de administratieve component niet onder, want dit valt onder het procesonderdeel administratieve ondersteuning). De gemeente kan deze taak zelf uitvoeren, intensief uitvoeren of uitbesteden.
- *Werkgeversdiensten*: de werkgeversbenadering is gericht op het ontwikkelen en onderhouden van contacten met werkgevers, acquisitie van vacatures, en op het ontwikkelen van een eenduidig aanbod van instrumenten aan werkgevers. Onder deze processtap valt ook informatievoorziening en advies aan werkgevers. De gemeente kan deze taak zelf uitvoeren, intensief uitvoeren of uitbesteden.
- *Bezwaar en beroep*: betreft het behandelen van bezwaarschriften en beroepsprocedures. De gemeente kan deze taak zelf uitvoeren, intensief uitvoeren of uitbesteden (bezwaar en beroep kan bijvoorbeeld ondergebracht zijn bij de centrale staf in plaats van bij de sociale dienst).

Variabelen ondersteunende processen

Naast uitvoerende processen zijn er ook ondersteunende processen die vanwege hun directe relatie met de cliënt tot het bredere primaire proces gerekend kunnen worden. Het betreft de volgende procesonderdelen die we hieronder toelichten:

- *Administratieve ondersteuning*: hieronder vallen alle administratieve taken, te weten debiteurenadministratie, uitkeringsadministratie, financiële administratie en uitstroomadministratie. Dit procesonderdeel is geen variabele, want deze taak moet hoe dan ook uitgevoerd worden en kan niet eenvoudig uitbesteed worden.

- *Kwaliteit en toetsing*: dit procesonderdeel gaat om het monitoren van processen en het realiseren van procesverbeteringen. De gemeente kan deze taak zelf uitvoeren, intensief uitvoeren of uitbesteden.
- *Beleid*: de werkzaamheden dit procesonderdeel betreft het adviseren van bestuurders en management over de beleidsinhoud, maar ook over randvoorwaarden zoals juridisch advies en financieel advies. De gemeente kan deze taak zelf uitvoeren, intensief uitvoeren of uitbesteden.

Variabelen nieuwe processen

Als gevolg van de Participatiewet vindt er vanaf 2015 geen nieuwe instroom meer plaats in de Wsw en wordt de instroom in de Wajong beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Dit betekent dat mensen met een arbeidsbeperking die niet meer in de Wsw of in de Wajong terecht kunnen, aangewezen zijn op de gemeente voor ondersteuning op het terrein van werk en inkomen. Dit betekent dat een aantal van de hierboven beschreven bestaande 'inkomenstaken' – i.e. klantmanagement inkomen, handhaving, et cetera – voor een grotere doelgroep uitgevoerd zullen moeten worden. In het model houden we hier rekening mee. Dit procesonderdeel is geen variabele, want de inkomenstaken moeten voor de nieuwe doelgroepen hoe dan ook uitgevoerd worden en kunnen niet eenvoudig uitbesteed worden.

De gemeente krijgt verschillende nieuwe en bestaande instrumenten tot haar beschikking om de nieuwe doelgroep mensen met een arbeidsbeperking te ondersteunen.

1. Ten eerste krijgt de gemeente de beschikking over het instrument loonkostensubsidie waarmee ze werkgevers kunnen compenseren wanneer zij iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen die niet voldoende productief is om het wettelijk minimumloon te verdienen.
2. Ten tweede krijgt de gemeente de mogelijkheid om te zorgen voor begeleiding c.q. ondersteuning van medewerkers met een arbeidsbeperking die bij reguliere werkgevers werken. Dit kan bijvoorbeeld door (het vergoeden van) de inzet van een jobcoach of door (het vergoeden van) een werkplekaanpassing.
3. Ten derde krijgt de gemeente de beschikking over het instrument nieuw beschut werk, een instrument dat qua aard lijkt op de huidige Wsw maar qua omvang beperkt zal worden tot ongeveer een derde van de huidige Wsw-doelgroep.

Net als bij de bestaande taken hebben gemeenten een hoge mate van beleidsvrijheid bij de invulling van deze taken. Dit betekent dat er een aantal procesonderdelen bij komen, te weten:

- *Bemiddeling van cliënten met een arbeidsbeperking*: dit procesonderdeel gaat om het gericht benaderen van werkgevers om een match met iemand met een arbeidsbeperking tot stand te brengen. Hieronder vallen: het zoeken naar baanopeningen, het voeren van gesprekken met werkgevers, sollicitatieondersteuning van de cliënt bij de werkgever, en het maken van

afspraken over voorzieningen zoals loonkostensubsidie en begeleiding op de werkplek. De gemeente kan deze taak zelf uitvoeren, intensief uitvoeren of uitbesteden.

- *Begeleiding op de werkplek*: het procesonderdeel begeleiding op de werkplek wordt ook wel jobcoaching genoemd en kan door de gemeente zelf worden uitgevoerd of worden uitbesteed. Het is goed mogelijk dat gemeenten ervoor kiezen om veel van de cliënten zelf te begeleiden door jobcoaches in dienst te nemen of klantmanagers coachingstaken op zich te laten nemen en een deel te laten begeleiden door jobcoaches van buiten de gemeentelijke organisatie. Deze variabele kan in het model gespecificeerd worden.
- *Coördinatie inzet instrumenten*: de inzet van instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen en houden bij reguliere werkgevers of middels de voorziening beschut werk is een administratief complexe aangelegenheid. Hier wordt in het model rekening mee gehouden door een apart procesonderdeel in te voegen van coördinerende taken die bovenop de reguliere, hierboven beschreven administratieve taken komen. Het betreft onder andere het vaststellen loonwaarde, het opstellen van contracten voor een loonkostensubsidieovereenkomst of detachingsconstructie, het regelen van een jobcoach, het regelen van werkplekaanpassingen, coördinatie van de voorziening beschut werk, en periodieke controle c.q. herijking van de inzet van instrumenten.

Variabelen management en incidenteel

Vanaf een bepaalde omvang van een sociale dienst ontstaat er behoefte aan management om de taken aansturing en coördinatie van werkzaamheden op zich te nemen. De variabele waar de omvang van het management van afhangt is de zogenoemde span of control die gehanteerd wordt. Deze kan in het model gespecificeerd worden.

Ten slotte is er een aantal incidentele taken die gemeenten als gevolg van de invoering van de Participatiewet uit zullen voeren. Het gaat om het opstellen verordeningen, het inrichten van het klantproces, het herijken van de planning & control cyclus, en het afstemmen van beleid in de arbeidsmarktregio. Naar verwachting zullen gemeenten middelen reserveren voor de implementatie, waarvan een deel gebruikt zal worden voor (tijdelijke) formatie. In het model kan gespecificeerd worden welk deel van het implementatiebudget gebruikt wordt voor formatie.

Relaties (berekeningen)

Bij elk van de hierboven gespecificeerde variabelen kan een relatie worden gelegd met de uitkomstvariabele, namelijk de formatie. Voor de robuustheid en accuratesse van het model is het van belang dat de relaties die gelegd worden eenvoudig en consistent zijn. Uit formatieonderzoeken bij sociale diensten blijkt dat een relatie gelegd kan worden tussen de formatie en het aantal Wwb'ers. Omdat deze relatie voor de meeste procesonderdelen opgaat, is deze berekenwijze eenvoudig in het gebruik. Verder blijkt uit een vergelijking van formatiecijfers van sociale diensten van verschillende schaalgrootte dat de relatie tussen het aantal Wwb'ers en

de formatieve omvang consistent is. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er sprake is van schaalvoordelen bij sociale diensten: uit benchmarkgegevens van Berenschot blijkt dat de formatie per Wwb'er langzaam afneemt naarmate het aantal Wwb'ers toeneemt, waarbij vanaf een bepaalde omvang de formatie per Wwb'er stabiliseert.

Berekenwijze bestaande procesonderdelen

Op basis van bovengenoemde overwegingen hebben we ervoor gekozen om als primaire relatie te kiezen voor het aantal Wwb'ers. Het aantal Wwb'ers is door de gemeente gespecificeerd onder het kopje uitgangspunten in het model. Vervolgens berekent het model op basis van ervaringscijfers van Berenschot over de tijdsbesteding per procesonderdeel het benodigde aantal fte, waarbij rekening gehouden wordt met het schaalvoordeel van grotere sociale diensten.

Berekenwijze nieuwe procesonderdelen

Bij de formatieberekening van de nieuwe taken kan niet een relatie gelegd worden met werkelijke cliëntaantallen en wordt derhalve de relatie gelegd met het verwachte aantal nieuwe cliënten (mensen met een arbeidsbeperking), een schatting die gebaseerd is op ramingen van het ministerie van SZW. Het ministerie raamt het verwachte aantal nieuwe cliënten in het eerste jaar (2015) lager dan in de daaropvolgende jaren. We hebben er derhalve voor gekozen om de gemiddelde verwachte jaarlijkse instroom als uitgangspunt voor het model te nemen. Voor het vertalen van het landelijke verwachte aantal nieuwe cliënten naar gemeenteniveau maakt het model gebruik van de huidige bijstandsdichtheid van de gemeente.

Voor de nieuwe taken zijn geen ervaringscijfers bekend voor de tijdsbesteding per procesonderdeel. Dit betekent dat op basis van een expertoordeel schattingen zijn gemaakt van de benodigde tijdsbesteding. Bij het procesonderdeel accountmanagement is de tijdsbesteding gebaseerd op een schatting uit het rapport 'Werken loont', over de inzet van mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers². Aangezien uit empirisch onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de plaatsingen van mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers binnen een jaar mislukt, vermenigvuldigen wij de benodigde bemiddelingsinspanning met een factor twee. Voor de benodigde tijdsbesteding van begeleiding op de werkplek is uitgegaan van normcijfers voor jobcoaching van het UWV. De verwachte tijdsbesteding voor het procesonderdeel coördinatie van de inzet van instrumenten voor mensen met een arbeidsbeperking is gebaseerd op een schatting uit het rapport 'Werken loont'.

Berekenwijze management en incidentele taken

Een uitzondering op de hierboven beschreven werkwijze betreft de procesonderdelen management en incidentele taken (beleidsimplementatie). Bij het procesonderdeel management is gekozen voor een relatie met het aantal medewerkers van de sociale dienst, bij het procesonderdeel beleidsimplementatie is gekozen voor een relatie met het aantal inwoners. De

² Bron: Capeladvies, 'Werken Loont', 2014.

benodigde investering voor de beleidsimplementatie schatten we op plusminus 1 procent van de totale uitvoeringskosten van het gemeentelijke cluster Werk en Inkomen.

Uitkomsten

De uitkomsten van het model betreffen zonder uitzondering de formatie in fte. Bij de uitkomsten geeft het model de totale formatie per procesonderdeel, niet de formatie per functie. De uitkomsten kunnen gebruikt worden door gemeenten als norm om de huidige formatie van de sociale dienst tegen af te zetten of als hulpmiddel om de formatie voor nieuwe taken vast te stellen. Hierbij is het van belang om te realiseren dat de cijfers schattingen zijn, gebaseerd op ervaringscijfers en een aantal algemene aannames. Daarom worden de uitkomsten getoond met een bandbreedte, waarvan de omvang gespecificeerd is bij de uitgangspunten van het model. Verder is het raadzaam om een zorgvuldige afweging te maken bij het invullen van de variabelen in het model en voorzichtig te zijn bij de interpretatie van de cijfers. Het is immers belangrijk dat een formatie wordt gekozen die past bij de lokale en regionale context en de geldende (beleids)arrangementen.

Contactgegevens

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het OTD via 070-3738398 of otd@vng.nl.