

Onderzoek uitvoeringsarrangement Participatiewet/Wsw in de gemeenten Kampen en Dronten

Aan de gemeenteraad

VOORSTEL

Wij stellen u voor:

1. Akkoord te gaan met de gezamenlijke voorkeursvariant:

a. om de uitvoering van de gemeentelijke taken op het terrein van werk – dat wil zeggen: de taken re-integratie gericht op uitstroom naar werk en werkgeversdienstverlening – met ingang van 1 januari 2017 gezamenlijk uit te voeren in de vorm van een netwerkplatform met de werktaken van de gemeente Kampen en de re-integratieactiviteiten van het huidige Wsw-bedrijf IMPact; fase 1 van de voorkeursvariant.

b. dat het college in de eerste helft van 2017 de doorontwikkeling onderzoekt van het netwerkplatform (fase 2 van de voorkeursvariant) waarbij in elk geval wordt onderzocht of het mogelijk is om bedrijfsonderdelen van IMPact geheel of gedeeltelijk te laten overnemen door het bedrijfsleven en of het mogelijk is om vanuit minder locaties te werken.

c. dat het college in het vierde kwartaal van 2017 aan de raad een besluit voorlegt om de inkomestaak van de Participatiewet wel of niet toe te voegen aan het netwerkplatform.

2. Kennis te nemen van het advies van de Ondernemingsraad.

3. Kennis te nemen van het advies van het Overlegorgaan Belangenbehartiging Dronten (OBD).

INHOUD

INLEIDING

De gemeenten Kampen en Dronten hebben een analyse gevraagd van mogelijke varianten voor een nieuwe uitvoeringsstructuur voor de Participatiewet/Wsw, waarbij rekening gehouden wordt met de volgende drie opgaven: (1) de maatschappelijke opgave om mensen naar werk te leiden; (2) de financiële opgave om verschillende doelgroepen te begeleiden; (3) de daartoe geëigende uitvoeringsstructuur.

De uitgangspositie van beide gemeenten is goed. Beide gemeenten hebben op dit moment relatief goed zicht op hun bestand – zeker in vergelijking tot andere gemeenten. Daarnaast hebben beide gemeenten, in vergelijking tot sociaaleconomisch vergelijkbare gemeenten, een relatief lage bijstandsdichtheid.

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.

Voor de gemeenten Kampen en Dronten heeft dit twee grote gevolgen. Het eerste gevolg is dat de totale doelgroep van de gemeente op termijn substantieel groter wordt. Het tweede gevolg is dat gemeenten met behulp van nieuwe instrumenten nieuwe doelgroepen – mensen met een arbeidsbeperking – aan de slag gaan helpen. Werkgevers spelen bij het adresseren van deze twee uitdagingen een belangrijke rol, aangezien het de bedoeling van de Participatiewet is dat zoveel mogelijk mensen participeren, bij voorkeur via regulier werk.

Naast de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten te maken met een bezuiniging op de Wsw. De Rijkssubsidie per arbeidsjaar daalt in de komende jaren van ongeveer € 26.000 nu naar ongeveer € 22.700 in 2021. Omdat de loonkosten voor Wsw'ers niet aan te passen zijn aan deze nieuwe situatie en het de verwachting is dat de daling van het subsidieresultaat slechts deels opgevangen kan worden met een beter bedrijfsresultaat van de Wsw, betekent dit dat Kampen en Dronten te maken krijgen met fors dalende re-integratie budgetten per persoon.

Dat betekent dat Kampen en Dronten voor de gecombineerde opgave staan om meer mensen en nieuwe doelgroepen naar werk te helpen met een fors kleiner re-integratiebudget per persoon. Ondanks de goede uitgangspositie van Kampen en Dronten is er een hoge mate van urgentie is om de uitvoeringsstructuur verder te optimaliseren. Door de effectiviteit en efficiëntie van re-integratie en de structuur daaromheen te verbeteren kunnen er besparingen worden geboekt die geherinvesteerd kunnen worden in de doelgroepen, zodat er uiteindelijk meer burgers ondersteund kunnen worden.

In 2014 hebben beide gemeenten een verkenning gedaan naar de financiële effecten en risico's van de uitvoeringsstructuur van de Wsw. Deze varianten zijn niet verder uitgewerkt in een beleidsmatige context. Vandaar dat de gemeenten opdracht hebben gegeven tot een onderzoek waarin op hoofdlijnen beleid en uitvoering van de Participatiewet in samenhang onderzocht worden. Dit onderzoek heeft geleid tot de bestuurlijke keuze van de gezamenlijke voorkeursvariant voor een uitvoeringsstructuur van de Participatiewet en Wsw die nu voorligt ter besluitvorming.

De voorgestelde gezamenlijke voorkeursvariant wordt in twee fasen ingevoerd. In de eerste fase wordt de uitvoering van de gemeentelijke taken op het terrein van werk (de taken re-integratie gericht op uitstroom naar werk en werkgeversdienstverlening) met ingang van 1 januari 2017 gezamenlijk uitgevoerd in de vorm van een netwerkplatform met de werktaken van de gemeente Kampen en de re-integratieactiviteiten van het huidige Wsw-bedrijf IMPact.

Concept raadsvoorstel en besluit

Het onderzoek zal aan beide raden in de maand mei ter besluitvorming worden voorgelegd. In de gemeente Kampen zal het onderzoek in maart in een opiniërende raadsronde worden besproken. De raad wordt dan gevraagd 'om zich een mening te vormen over de voorkeursvariant'.

Om gelijk met elkaar op te lopen is er op 10 maart voor de raad van Dronten een informerende raadscommissie waarbij Berenschot uitleg zal geven over het onderzoek en de voorkeursvariant. De raad van Dronten ontvangt hiervoor bijgaand rapport en bijgaand concept raadsvoorstel en concept besluit. De raad van Kampen ontvangt voor de opiniërende raad een raadsvoorstel en besluit van gelijke strekking.

ARGUMENTEN

1a Gezamenlijke voorkeursvariant, fase 1

De voorkeursvariant wordt in twee fasen ingevoerd. In de eerste fase wordt ten aanzien van de uitvoeringsstructuur voorgesteld om de uitvoering van de gemeentelijke taken op het terrein van

werk – dat wil zeggen: de taken re-integratie gericht op uitstroom naar werk en werkgeversdienstverlening – met ingang van 1 januari 2017 gezamenlijk uit te voeren in de vorm van een netwerkplatform met de werktaken van de gemeente Kampen en de re-integratieactiviteiten van het huidige Wsw-bedrijf IMpact. De samenwerking gebeurt vanuit een netwerkplatform. Dit gezamenlijke netwerkplatform werk krijgt als opdracht om werkzoekenden op een effectieve en efficiënte te bemiddelen en begeleiden richting volwaardige participatie in de samenleving, bij voorkeur regulier werk. Het platform doet dit in samenwerking met werkgevers en andere stakeholders en maakt hierbij optimaal gebruik van de kennis en kunde van de partners van het platform.

De samenwerking in het platform vindt plaats in de vorm van netwerksamenwerking. Dat wil zeggen: de medewerkers van het platform werken als één team, onder één (functioneel) leidinggevende, op basis van één strategisch kader dat vastgesteld wordt door beide gemeenten. De medewerkers van de gemeentelijke afdeling werk blijven in dienst bij de gemeente (de gemeente blijft hiërarchisch leidinggevende). De leidinggevende van het platform legt verantwoording af aan beide gemeenten. Daarnaast stellen de beide gemeenten en IMpact hun werkgevers- en werkzoekendenbestanden voor elkaar open.

1b. Gezamenlijke voorkeursvariant, fase 2

In de tweede fase van de samenwerking wordt allereerst bekeken of het mogelijk is om bedrijfsonderdelen van IMpact geheel of gedeeltelijk te laten overnemen door het bedrijfsleven. Hiermee wordt een grotere rol neergelegd voor de ondernemers in de regio. Als dit mogelijk blijkt te zijn, kan ook de vraag beantwoord worden of er gewerkt kan worden vanuit minder locaties. De netwerkorganisatie moet aangeven hoe de infrastructuur zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet als werkfaciliteit.

1c. Toevoegen inkomenstaak Participatiewet aan platform

In het vierde kwartaal 2017 wordt op basis van de ervaringen met het samenwerken op het platform geconcludeerd of het wenselijk is om de samenwerking uit te breiden met de inkomenstaken Participatiewet.

Het bundelen van de taken Werk en Inkomen kan leiden tot lagere uitvoeringskosten. Door samen te werken in één organisatie kan het proces vloeierder verlopen en het werk mogelijk met minder mensen uitgevoerd worden. Daarentegen wordt de relatie tussen inkomen en de Dronter Koers steeds belangrijker, waardoor het juist wenselijker kan zijn inkomen niet toe te voegen aan het netwerkplatform.

2. Advies van de Ondernemingsraad

Is nu nog niet van toepassing.

3. Advies van het OBD

Is nu nog niet van toepassing.

FINANCIËEL

De verwachting is dat fase 1 van de voorkeursvariant Dronten een besparing oplevert van €70.000 op ten opzichte van de nul variant. Deze besparing kan worden gerealiseerd als gevolg van synergie- en schaalvoordelen. In het onderzoek is de aanname gedaan dat deze besparing 5% is.

Uit ervaring met het opzetten van samenwerkingsverbanden van sociale diensten en Wsw-bedrijven blijkt dat in de praktijk door een combinatie van synergie-effecten en een optimalere organisatieschaal zo'n 10 procent structurele besparing op uitvoeringskosten mogelijk is. Bij de samenvoeging van de afdelingen werk van Kampen, Dronten en IMpact is de inschatting dat de besparing op de uitvoeringskosten als gevolg van synergie- en schaaffecten kleiner is dan bij andere samenwerkingsverbanden. De reden hiervoor is dat Kampen en Dronten wat betreft de uitvoering en bijstandsdichtheid een goede startpositie hebben en dat beide sociale diensten al een behoorlijke organisatieschaal hebben. Hierdoor zijn de schaaffecten beperkter dan in

andere samenwerkingsverbanden met een andere startpositie. Er is daarom in het onderzoek voor wat betreft de besparingsmogelijkheden als gevolg van synergie- en schaafeffecten uitgegaan van een conservatieve schatting van minimaal 5 procent structureel.

PLANNING

Voor de implementatie van de gezamenlijke voorkeursvariant is een goede fasering van belang. De onderdelen van fase 1 van de samenwerking zijn als volgt gepland:

- Eind februari – begin maart 2016: informerende/opiniërende bijeenkomsten met de raden.
- 1 maart – 1 juli 2016: voorbereiding samenwerking en coördinatie (strategische kaders en uitvoeringskaders voor gezamenlijke re-integratie inspanningen en werkgeversbenadering, op te stellen samen met de betrokken medewerkers. Rekening houdend met bestaande strategische kaders en uitvoeringskaders). Bij de voorbereiding worden ook ondernemers en ketenpartners zoals UWV betrokken.
- Eind mei – begin juni 2016: besluitvormende bijeenkomsten met colleges en raden.
- 1 juli – 1 september 2016: praktische voorbereiding samenwerking (toegang tot elkaars werkgeversbestanden organiseren, verdelen van de taken, leidinggevende werven, et cetera).
- 1 september 2016: start samenwerking Kampen-Dronten-IMPact.
- 1 september 2016 – 1 januari 2017: voorbereiden formele samenwerking (businessplan 2017 (doelen en middelen), juridische uitwerking, opzetten gezamenlijke overlegstructuur).
- 1 januari 2017: start gezamenlijk platform werk.

De onderdelen van fase 2 van de samenwerking zijn als volgt gepland:

- 1 januari – 1 juli 2017: onderzoek vervolg van de samenwerking (Vragen: Op minder locaties werken? Wsw binnen in PPS-constructie onderbrengen?).
- 4^{de} kwartaal 2017: op basis van de opgedane ervaring met het samenwerken op het platform conclusie trekken of de inkomenstaak van de Participatiewet toegevoegd kan worden aan het platform
- 1 juli 2017 – 1 januari 2018: voorbereiding fase 2 van de samenwerking.
- 1 januari 2018: fase 2 van de samenwerking treedt in werking.

RISICO'S

- Er wordt vanuit gegaan dat er op platform wordt afgestemd over de in te zetten re-integratie instrumenten en de invulling van de uitvoering. De invulling van de uitvoering is een lokale aangelegenheid en geen regionale. Met betrekking tot de re-integratie instrumenten zal afgestemd moeten worden met elkaar en de beider arbeidsmarktregio's.
- Verregaande samenwerking in taken tussen Kampen en Dronten kan in conflict komen met samensmelting van de taken die beide gemeenten steeds verder doorvoeren in hun arbeidsmarktregio.
- Er wordt vanuit gegaan dat het platform geen belemmering vormt voor het integraal werken vanuit de Dronter Koers en het gedachtegoed van het Kamper Kompas. De kans bestaat dat als de complexiteit van de doelgroep op het platform toeneemt, de aansluiting voor deze

doelgroep op de integrale benadering zowel vanuit de Dronter Koers als vanuit het Kamper Kompas onvoldoende is.

- Het onderzoek is uitgegaan van aannames. Het risico bestaat dat de gekozen voorkeursvariant niet het beoogde financiële voordeel oplevert.
- Het platform is met name gericht op uitstroom naar werk. Sociale activering en vrijwilligerswerk zijn toegevoegd omdat zij voor een deel van de doelgroep ingezet worden als opstap naar werk. Het is de vraag of de doelgroep, waarvoor sociale activering en vrijwilligerswerk het hoogst haalbare is, ook op dit platform ondergebracht moet worden. Deze keuze is van invloed op het aantal Fte's op het platform.
- In de 'Actualisatie beleid en uitvoering sociaal domein 2016' is de begroting van het Participatiebudget aangepast. Voor 2018 is een tekort begroot van €428.000. De eerste fase van de voorkeursvariant zal dit tekort beperkt verlagen. Dit verhoogt de druk op de reserve sociaal domein die al onder druk staat als gevolg van de bezuinigingen van het Rijk op het budget jeugd en Wmo. Bij de behandeling van het beleidsplan Transitie sociaal domein in 2014 was voorgesteld om voor de tekorten op de langere termijn (2017-2018) de business case Wsw af te wachten en op basis daarvan verder bij te sturen.
- De knip die wordt aangebracht tussen doelmatigheid (werk) en rechtmatigheid (inkomen) zal nauwe afstemming vragen tussen de diverse consulenten. Deze twee aspecten van de Participatiewet zijn juist in hun samenhang voor de uitvoering van groot belang.

Kanttekeningen benoemd door Kampen

- Het is de bedoeling om de verwachte besparingen op de uitvoeringskosten, ten goede te laten komen aan het budget van waaruit de ondersteuning moet worden gedekt. De gemeente Kampen heeft op dit moment een aanzienlijk tekort op deze uitvoeringskosten. Het is regel binnen de gemeente dat besparingen op dit tekort slecht leiden tot een minder groot tekort. Om besparingen op dit tekort aan te wenden voor het ondersteunen van de doelgroep, is een wijziging op deze regel nodig. Hier voor moet een apart collegebesluit worden genomen.
- Het onderbrengen van de activiteiten die gericht zijn op de toeleiding naar werk bij een platform, conflicteert mogelijk met het uitgangspunt van de keuzevrijheid van de inwoner zoals verwoord in het Kamper Kompas. Immers wanneer het hele Participatiebudget aangewend wordt voor activiteiten binnen het platform, resteert geen budget meer voor andere initiatieven. Dit zou ondervangen kunnen worden door een bepaald deel van het beschikbare budget te bestemmen ten behoeve van maatwerk dat niet door het platform zelf geleverd kan worden.
- De oprichting van het platform moet passen binnen het ontwerp met betrekking tot de toegang van de drie transitie zoals deze op dit moment binnen de gemeente Kampen wordt onderzocht.
- Punt van aandacht vormt de cultuur waarbinnen wordt gewerkt. Hierbij zijn de transformatie en de nieuwe rol van de overheid bepalend. Dit wordt een belangrijke taak voor de leidinggevende van het platform.
- De structuur moet geschikt zijn voor het eventueel uitvoeren van 'beschut nieuw' en de tegenprestatie.

JURIDISCHE ASPECTEN

Onderdeel van de voorbereiding van de samenwerking is het uitwerken van een juridisch-organisatorische structuur die dienend is aan de strategische doelstelling van het platform. Uitgangspunt is dat de raden verantwoordelijk blijven voor de vaststelling van de financiële kaders en de beleidskaders voor de uitvoering van de Participatiewet.

Het college

R. Kool
secretaris

mr. A.B.L. de Jonge
burgemeester

CONCEPT