

De Participatiewet 2017-2020

Hoofdpijnen uit het koersplan voor beleid en organisatie

1 Inleiding

De Participatiewet is bedoeld om inwoners te laten meedoen aan de samenleving en waar mogelijk aan het werk te krijgen. Daartoe biedt de wet ook volop kansen en aanknopingspunten. De invoering van de Participatiewet blijkt in het hele land een serieuze veranderopgave. Zij vraagt om een ingrijpende vernieuwing van binnenuit, terwijl de financiële kaders steeds krappere worden.

De gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Kaag en Braassem hebben de ambitie om de kansen en mogelijkheden volop te benutten volgens de bedoeling van de Participatiewet. Daarvoor is een zogenoemd koersplan opgesteld. Het is een uitwerking en een invulling van de uitgangspunten die tijdens de radenconferentie van 14 juni jl. zijn overeengekomen. Bij de totstandkoming van dit plan zijn ook eerdere politieke keuzes meegewogen, evenals de conclusies van het onderzoek door AEF, de ervaringen in andere gemeenten en de input van de betrokken stakeholders. In de beknopte versie die nu voor u ligt zetten wij de hoofdpijnen uit dit plan voor u uiteen.

Wij noemen het een koersplan, omdat het richting geeft aan het veranderproces en de kaders schetst voor beleid, organisatie en financiële consequenties. Het legt een duidelijke strategie onder de uitvoering van de Participatiewet en geeft aan welke maatschappelijke effecten we willen bereiken en welke interventies we daartoe voorstellen. De nadere concretisering en de uitvoering van dit plan vinden vervolgens gaandeweg plaats, in nauwe samenwerking tussen gemeenten, sociale partners, private organisaties, bedrijfsleven en inwoners. Het plan bouwt deels voort op het in 2015 vastgestelde beleidsplan Rijnstreek Werkt, maar slaat ook een andere richting in.

Aan de raden van de betrokken gemeenten vragen wij in november 2016 om op basis van dit koersplan het volgende te besluiten:

- a) de voorgestelde beleidsmatige en strategische uitgangspunten voor de Participatiewet 2017-2020 vast te stellen;
- b) het voornemen te onderschrijven om de GR SWA op te heffen en een Werkbedrijf op te richten, te positioneren als afdeling in de gemeentelijke organisatie van Alphen aan den Rijn;
- c) kennis te nemen van de financiële doorrekening van de beleidskeuzes en te onderschrijven dat deze bedragen nodig zijn om te worden ingezet vanuit het Werkbedrijf;
- d) de colleges te vragen om de bestaande afspraken te vertalen in contractueel vastgelegde, zakelijke afspraken op publiekrechtelijke basis tussen Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem en Nieuwkoop, zodat de dienstverlening op het gebied van werk en de daarvoor te betalen vergoeding hierin worden opgenomen;
- e) te onderschrijven dat er een incidenteel (meerjarig) budget van <bedrag> nodig is voor de vormgeving van het veranderproces.

2 Uitwerking van zeven uitgangspunten

Uitgangspunt 1

Volgens de bedoeling van de Participatiewet: voor de hele doelgroep, zoveel mogelijk naar regulier en betaald werk, anders meedoen

Onder regulier en betaald werk verstaan wij werk dat niet is afgeschermd van de reguliere arbeidsmarkt, uitgevoerd door werkgevers in bedrijfsleven, non-profit of overheid. Bovendien wordt voor dit werk een normaal loon of een vergoeding betaald op minimaal wettelijk minimumloonniveau.

In onze visie draagt werk in sterke mate bij aan zingeving, geluk, zelfrespect en zelfstandigheid. Met die voordelen willen wij de héle doelgroep van de Participatiewet in aanraking brengen. Wsw, wijong, zittend bestand van de bijstand of nieuwe instroom: we stimuleren iedereen om naar regulier werk te gaan, ongeacht de labels die hen voorheen in een bepaalde subgroep plaatsten. We verwachten dat inwoners daarin ook hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zijn streng naar mensen die wel kunnen, maar niet willen werken. Kwetsbare inwoners voor wie regulier werk (tijdelijk) niet mogelijk is, bieden wij een vangnet, bijvoorbeeld in de vorm van meer begeleiding of beschut werk. Ook voor hen streven wij naar een ontwikkeling op de participatieladder. Daartoe werken wij samen met de aangewezen partners.

Dankzij een zorgvuldige integrale intake en de sterke verbinding met Jeugdhulp, Wmo en Werk en Inkomen kunnen wij maatwerk leveren, passend bij de persoon en bij zijn mogelijkheden. Wij zorgen voor goede verbindingen tussen de integrale intake in Alphen aan den Rijn en de toegang via sociale teams in Nieuwkoop en Kaag en Braassem, net als nauwe samenwerking met Tom in de buurt en ketenpartners. We maken niet langer een onderscheid in subdoelgroepen waarin we veel of weinig investeren, maar zoeken een passende oplossing voor iedereen, met ruimte voor het samenspel in de driehoek tussen inwoner – werkgever – professional.

Uitgangspunt 2

Loonwaarde benutten op weg naar betaald werk, via loonkostensubsidie

Dit plan is gericht op het benutten van ieders mogelijkheden. Als inwoners verdienvermogen of loonwaarde hebben, dan kunnen we voor hen loonkostensubsidie inzetten als instrument.

We hebben de intentie om loonkostensubsidie breder mogelijk te maken dan alleen voor de doelgroep baanafsprakenbanen en de loonkostensubsidie systematiek aanpassen. We onderzoeken of dit binnen wettelijke kaders mogelijk is.

Inwoners kunnen daarmee hun eigen loon verdienen en meer zelfstandigheid en eigenwaarde opbouwen. We leggen daarmee ook een heldere business case op tafel voor werkgevers. Zij betalen lagere loonkosten, die in verhouding staan tot de productiviteit. We willen werkgevers belonen voor groei in de ontwikkeling van inwoners. Zij krijgen van ons ook het vertrouwen om zelf in de praktijk de loonwaarde te bepalen. Daarmee voorkomen we bureaucratie.

Ook voor de Wsw-medewerkers wordt – met behoud van rechtspositie – bekeken hoe zij hun loonwaarde maximaal kunnen benutten. Als dat bij een reguliere werkgever kan, op detacheringsbasis of via begeleid werken, dan stimuleren we dat. Door het benutten van loonwaarde centraal te stellen als instrument, versterken we bij reguliere werkgevers de afweging om mensen aan het werk te krijgen.

Om de loonwaarde van alle inwoners uit de doelgroep Participatiewet te bepalen, moeten wij hen eerst allemaal in beeld krijgen en houden. Dat doen we na een eerste inschatting of iemand wel bemiddelbaar is naar regulier werk, of dat eerst andere hulp of voorzieningen geboden zijn. Vervolgens is het belangrijk om een duidelijk vervolgtraject van begeleiding, training en opleiding te organiseren: daarmee worden mensen goed voorbereid op werk en zijn zij beter toegerust om een plek op de reguliere arbeidsmarkt te vinden en te behouden.

Uitgangspunt 3

Ondernemers en gemeenten maken samen sociaal ondernemen tot een succes

Onder sociaal ondernemen verstaan we ondernemen met (deels) inzet van de doelgroep Participatiewet. In onze gemeenten delen ondernemers en gemeenten de ambitie om van sociaal ondernemen een succes te maken. We zijn en blijven met elkaar in verbinding en spreken elkaar aan op onze verantwoordelijkheden voor meer arbeidsparticipatie van deze doelgroep in de regio. Deze gezamenlijke ambitie is leidend. Zij geeft uiting aan de hechte verbinding tussen economische en sociale doelen. Instrumenten zoals loonkostensubsidie kunnen een nuttige rol vervullen, maar alleen wanneer zij een duidelijk effect sorteren. Als gemeenten sluiten wij aan bij wat werkgevers nodig hebben en passen wij onze instrumenten daarop aan.

Dat betekent concreet dat wij ondernemers willen ontzorgen met afspraken en spelregels die **eenvoudig, oplossingsgericht en praktisch** zijn. Samen met werkgevers zetten wij SROI in als instrument om de doelgroep op een positieve en creatieve manier aan het werk te krijgen. Bij kansen voor sociaal ondernemen denken wij enkel in mogelijkheden.

Bij de bemiddeling van de Participatiewet doelgroep richten wij onze processen in vanuit de **vraag naar arbeid van de ondernemer**. Aansluiten bij de vraag betekent dat we in staat moeten zijn om breed en flexibel in te spelen met mogelijke kandidaten voor werk. In gesprek met ondernemers werk vinden waarop de doelgroep geplaatst kan worden is een centrale opgavegeschikt werk te vinden voor de doelgroep staat centraal in onze organisatie.

Wij werken gezamenlijk aan de nodige infrastructuur in de vorm van (vak)opleidingen en verbindingen met bijvoorbeeld kennisinstituten. We versterken de samenwerking tussen **ondernemers, overheid en onderwijsinstellingen** (triple helix). Wij ontwikkelen ook een netwerk van leerwerkbedrijven in de belangrijkste branches voor de regio.

We stimuleren '**omgekeerde integratie**' op een centrale plek waar ondernemers de inzet van de doelgroep kunnen benutten bij het uitoefenen van hun bedrijf. Het gebouw aan de Distributieweg zou zich bijvoorbeeld lenen als bedrijfsverzamelgebouw voor sociale ondernemingen.

Uitgangspunt 4

Sociale investeringen zijn noodzakelijk

Nu de landelijke budgetten voor de Participatiewet steeds krappere worden, is het noodzakelijk om aanvullende financiële middelen te vinden. Wij kiezen voor sociale investeringen. Bij deze publiek-private constructie werken overheid, ondernemers, geldschietters en deskundigen samen om een maatschappelijk probleem aan te pakken, in dit geval de bevordering van arbeidsparticipatie.

Een voorbeeld van een sociale investering is een *social impact bond*. Bij een *social impact bond* bepalen de gemeenten het gewenste maatschappelijk effect – bijv. duurzame uitstroom uit uitkering - voor een bepaald deel van de Participatiewet doelgroep. Met die doelstelling benaderen wij banken en fondsen, die vervolgens op zoek gaan naar sociale ondernemers die effectieve interventies kunnen uitvoeren voor groepen inwoners uit de Participatiewet. De ondernemer ontvangt een startkapitaal van de private financiers en gaat vervolgens aan de slag. Aan het eind van de afgesproken periode – bijvoorbeeld na 3 jaar – rekent de financier met de gemeente af. Bij een positief resultaat ontvangt de financier een afgesproken bedrag, betaald uit de besparing op BUIG-lasten (budget voor uitkeringen). Dit bedrag bestaat uit het verstrekt startkapitaal, plus een rendement van maximaal 10%. Wanneer resultaten uitblijven, draagt de financier het risico.

Er is pas sprake van impact bij voldoende omvang van de doelgroep, ook gegeven de verwachte afname van de rijksbudgetten. Rekening houdend met het meerjarig financieel perspectief, achten wij het verstandig om een *social impact bond* vorm te geven voor een doelgroep van 750 personen (25% van de totale Participatiewet doelgroep). Daarnaast willen we ook kleinschalige (incidentele) vormen van investeren mogelijk maken. Met zo'n bedrag kan bijvoorbeeld geïnvesteerd worden in opleiding om een individu of groep tot een hogere loonwaarde te brengen.

Uitgangspunt 5

Publieke en private partijen werken ook samen in de uitvoering

Voor de uitvoering van de Participatiewet zijn verschillende uitvoeringsvarianten mogelijk, met ook verschillende samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen. Die combinatie zoeken wij ook in onze gemeenten, waarbij we elkaars expertise en infrastructuur optimaal willen benutten.

Op de HR-markt zijn private partijen actief die mensen ondersteunen in hun ontwikkeling en hen naar werk helpen. Wij willen gebruikmaken van hun commerciële expertise, resultaatgerichtheid en kwaliteit van dienstverlening. Daarmee hebben wij in Alphen aan den Rijn ook al ervaring opgedaan. Zulke succesvolle en effectieve samenwerkingen willen wij graag uitbreiden naar een meer intensieve samenwerking met marktpartijen voor de breedte van de doelgroep (geen 'cherry picking').

In de afgelopen jaren is op het Serviceplein en bij SWA veel kennis en ervaring opgedaan met het begeleiden van inwoners naar werk. Die expertise, gecombineerd met een effectieve leer-werkcontext, resulteert in een waardevolle infrastructuur die wij ook willen inzetten voor de hele Participatiewet doelgroep. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om het fysieke gebouw, maar om de competenties die daar zijn opgebouwd. Denk aan de bekendheid met de doelgroep, de vaardigheden op het gebied van begeleiding en ontwikkeling, de poortwachtersfunctie of het contact met werkgevers.

Het productiebedrijf van SWA blijft beschikbaar voor leer-werkplekken en voor inwoners die (tijdelijk) beschut werk nodig hebben. In de loop der tijd wordt de eigen productie afgebouwd in verhouding tot de opbouw van regulier werk of verzelfstandigt het naar een sociale onderneming.

Uitgangspunt 6

Serviceplein en SWA integreren hun werkprocessen tot een nieuwe organisatie

In de huidige situatie zijn de inspanningen om inwoners naar werk te leiden zowel bij SWA als bij het Serviceplein belegd. In de nieuwe situatie worden de relevante onderdelen van beide organisaties samengevoegd tot een geïntegreerde werkorganisatie die onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie van Alphen aan den Rijn. Dat betekent dat er geen aparte organisatie meer is voor de sociale werkvoorziening. De nieuwe werkorganisatie draagt zorg voor een uniforme, effectieve werkwijze waarmee de hele doelgroep wordt bediend en voert ook de regie op de samenwerking met private partijen.

Wat zien wij voor ons als wij aan die nieuwe organisatie denken? Allereerst een Werkbedrijf, dat een sterke focus heeft op de uitstroom naar betaald werk voor de breedte van de doelgroep Participatiewet, vanaf een ondergrens in loonwaarde van 50%. Dit is een richtlijn, geen harde ondergrens. Het Werkbedrijf is een nieuwe én vernieuwende organisatie. Het streeft naar maatschappelijk rendement en bevordert mensontwikkeling, en daarmee ook groei in loonwaarde. Het legt nadrukkelijk de verbinding met de Servicepleinteams (integrale toegang) en andere partners in het sociaal domein. Mensen voor wie regulier werk (tijdelijk) niet mogelijk is, worden zo gestimuleerd in hun ontwikkeling en aangezet tot groei op de participatieladder.

Relatie met het Serviceplein

Het verstrekken van de uitkeringen blijft in dit voorstel een taak van het Serviceplein. We stellen deze splitsing van werk en inkomen voor om de integrale ondersteuning voor de meest kwetsbare doelgroepen te borgen. Dit doen we door de verbindingen tussen inkomen, minimabeleid, schuldhelpverlening en vormen van zorg en ondersteuning via het Serviceplein te laten verlopen. Bovendien zijn voor de toeleiding naar werk andere competenties vereist dan voor het toetsen en rechtmatig verstrekken van een uitkering.

Dit laat onverlet dat er een sterke relatie is tussen werk en inkomen, zowel voor de inwoner als voor de gemeente. Aangezien de verantwoordelijkheid voor de uitstroom naar werk bij de nieuwe organisatie komt te liggen, ligt daar ook een directe relatie met de BUIG-uitgaven. De inrichting van de nieuwe organisatie moet erop gericht zijn om deze uitgaven te beheersen. Bovendien moet er tussen de nieuwe organisatie en het Serviceplein een nauwe samenwerking zijn om de verbinding met andere taakvelden in het sociale domein te leggen.

Uitgangspunt 7

Integrale sturing in één hand

In de huidige situatie geldt de gemeenschappelijke regeling (GR) in de Rijnstreek. Deze is echter sterk gericht op werk voor de SW-doelgroep en blijkt voor de andere Participatiewet doelgroepen niet optimaal. De verwachting is, dat als Alphen aan den Rijn sterker de bestuurlijke en ambtelijke lead neemt in de uitvoering van de Participatiewet, dat dit ten goede komt aan de resultaten. Wij gaan er in dit voorstel van uit dat Kaag en Braassem en Nieuwkoop ook in de toekomst voor deze weg kiezen. Het is dan wel zaak dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de realisatie van lokale beleidskeuzes en over de informatievoorziening vanuit het Werkbedrijf naar de respectievelijke colleges en raden.

Het voorstel is om de GR SWA te ontbinden en een nieuw leerwerkbedrijf vorm te geven onder verantwoordelijkheid van de Alphense organisatie. We noemen dit voorlopig het Werkbedrijf. Gelet op de vereiste meerderheid voor opheffing van de GR SWA, heeft de gemeente Alphen aan den Rijn in ieder geval de medewerking van de raad van Kaag en Braassem of Nieuwkoop nodig. Ontbreekt die medewerking, dan is opheffing van de GR SWA niet mogelijk en zal binnen de huidige constructie een wijze van samenwerking moeten worden gevonden.

In lijn met deze voorgestelde verandering van de bestuurlijke aansturing stellen we ook voor om de dagelijkse leiding van het Werkbedrijf in één hand te leggen. Deze leidinggevende draagt dan de eindverantwoordelijkheid voor toeleiding naar regulier werk voor inwoners met een loonwaarde van 50% of meer, voor de personeels-BV en voor het productiebedrijf. Ook de samenwerking met en sturing op private contractpartijen en de uitvoering van projecten van sociale impactfinanciering vallen onder zijn of haar verantwoordelijkheid.

Tussen de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem enerzijds en Alphen aan den Rijn anderzijds zullen contractuele afspraken met een publiekrechtelijke basis (centrumregeling, lichte GR) worden gemaakt. Hierin worden de zakelijke afspraken over taakuitvoering en dienstverlening vastgelegd.

3 Contouren van het Werkbedrijf

Nu we de uitgangspunten van een nadere invulling hebben voorzien, ontstaat een concreter beeld van de nieuwe situatie. Het Werkbedrijf zal pas echt tot stand komen langs de lijnen van een veranderproces, maar langzamerhand zien wij wel de contouren ontstaan. Om bij te dragen aan een succesvolle besluitvorming in de raden en colleges en om het veranderproces te stroomlijnen, werken we die contouren hieronder op hoofdlijnen uit.

De **rol** van het Werkbedrijf is – voorlopig voor de komende vier jaar - om voor de inwoners een maatwerk brug te slaan van de afhankelijkheid van een uitkering naar meer (economische) zelfstandigheid. Het krijgt de **opdracht** om inwoners uit de doelgroep Participatiewet die kunnen werken ook daadwerkelijk aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers. Het management van het Werkbedrijf moet – binnen de daartoe gestelde kaders van raad en college – op zoek naar de ideale mix van taken en de inzet van budgetten om deze opdracht zo maximaal mogelijk te realiseren.

Het **takenpakket** dat is afgeleid van deze opdracht bestaat uit:

- zorgen dat de instroom van mensen die kunnen werken ook daadwerkelijk doorgeleid wordt naar het Werkbedrijf;
- in beeld krijgen en houden, trainen, testen, opleiden en ontwikkelen van de breedte van de Participatiewet doelgroep richting regulier werk;
- werk vinden en creëren (jobhunting, jobcreatie), ontzorgen van werkgevers, kandidaten plaatsen en geplaatst houden, een mix van werkervarings- en leerwerktrajecten inkopen dan wel zelf realiseren en werkgerelateerde handhaving uitoefenen
- vormgeven van beschut werk.

De **positionering** van het Werkbedrijf is met één been in de gemeentelijke organisatie en met één been in het bedrijfsleven, nauw samenwerkend met het Serviceplein en in goede verbinding met onderwijs- en opleidingsinstellingen. Financieel gezien is de overheid verantwoordelijk en voelt zij direct de pijn als het budget ontoereikend is voor de opgave. Bovendien is een uitstekende samenwerking met de gemeentelijke afdelingen geboden voor de integrale benadering in het sociale domein. Tegelijkertijd is het voor de effectiviteit van opereren strategisch en praktisch gezien erg belangrijk dat de afstand tot reguliere werkgevers zo klein mogelijk wordt gehouden.

Vanwege die tweezijdige, zelfstandige positionering is noch het Stadskantoor noch het SWA-gebouw geschikt als unieke **locatie** voor het Werkbedrijf. Vandaar dat er voorlopig gedacht wordt aan een combinatie van beide locaties, waarbij vanuit het perspectief van de inwoner en effectiviteit van opereren op de juiste plekken processen worden uitgevoerd.

4 Vernieuwend veranderen

Het veranderproces dat nodig is om voorgaande uitgangspunten en de geschetste organisatiecontouren te realiseren heeft betrekking op de volgende aspecten:

Strategie

Er ontstaat een nieuwe organisatie met een nieuwe strategie. Om deze goed te laten landen, verdienen de afstemming en samenwerking met partners alle aandacht.

Organisatiestructuur

Een nieuw leidinggevend team wordt gevormd. Er worden flexibele teams van medewerkers gevormd, deels opererend in gemengde teams met professionals van buiten de organisatie.

Cultuur

De leidinggevende zet een nieuwe, onderscheidende organisatiecultuur neer, passend bij de opdracht en bij de organisatievisie 2020 van Alphen.

Processen

In de vormgeving van de processen van het Werkbedrijf wordt in relatie tot de processen van het Serviceplein en de toegang tot zorg en maatschappelijke voorzieningen in Nieuwkoop en Kaag en Braassem de integraliteit geborgd vanuit het perspectief van de inwoner.

Personeel

- Voor het welslagen van het Werkbedrijf is de betrokkenheid van medewerkers essentieel; communicatie en medezeggenschap moeten daarom zorgvuldig worden ingericht.
- Naast natuurlijk verloop is er sprake van ontslagbescherming en mens volgt werk. De wettelijke rechten van de Wsw-doelgroep van voor 2015 liggen vast: recht op werk (niet op een specifieke baan) en daarmee recht op een dienstverband en loon¹. Daar tornen wij niet aan. De dienstverbanden van de Wsw-medewerkers gaan zonder wijziging in rechtspositie over naar het nieuwe Werkbedrijf, waarbij hun rechten en plichten volledig worden gerespecteerd. Zij komen dus niet in gemeentelijke dienst.
- Flexibele dienstverbanden worden beëindigd en de risico's van eventuele toepassing Wet werk en zekerheid worden financieel afgehandeld in het proces van liquidatie van de GR SWA.

Financiën

Denk aan de financiële consequenties van het beëindigen van de contracten en verplichtingen, de overdracht van vermogensbestanddelen (waaronder onroerend goed) en de overdracht van personeel van de ene naar de andere rechtsvorm.

Juridisch

Dit betreft de opheffing van de GR en van een eventuele nieuwe rechtsvorm; het borgen van

¹ De besluitvorming hierover in 2014 is gecommuniceerd met de doelgroep binnen SWA.

en eventueel continueren van onderliggende rechtsvormen (stichtingen, BV's, gekoppeld aan SWA).

Kwartiermaker

Na besluitvorming over dit koersplan is de volgende stap de aanstelling van een kwartiermaker. Deze krijgt de opdracht om al vanaf 1 januari 2017 aan de slag te gaan met de voorbereiding, oprichting en inrichting van het Werkbedrijf, de formatie van het veranderteam, de ontwikkeling van een uitvoeringsplan en de besluitvorming over de juridische, financiële en personele transitie.