

Het schaakbord van de Participatiewet

De gemeente aan zet

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. In deze wet is de bijstandswet samengevoegd met de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en belangrijke delen van Wajong. Gemeenten worden verantwoordelijk voor een grotere groep mensen, krijgen nieuwe taken en meer beleidsvrijheid. Dat leidt tot de noodzaak voor het maken van nieuwe beleids- en uitvoeringskeuzes. De oorspronkelijke positie van de sociale dienst en het SW-bedrijf is niet meer vanzelfsprekend. De gemeente is aan zet!

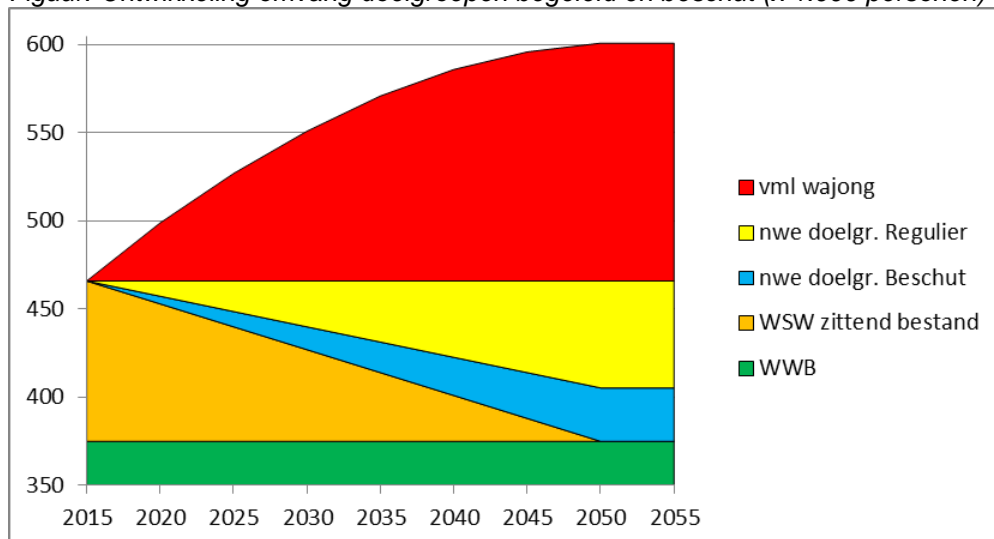
Wij hebben een enquête uitgevoerd naar de uitvoeringskeuzes van gemeenten. Wat zijn de toekomstige taken van de sociale dienst en het SW-bedrijf? Hoe richt de gemeente de toekomstige uitvoering van de Participatiewet in? In dit artikel presenteren wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek. Voor een uitgebreidere analyse verwijzen wij naar de rapportage Het schaakbord van de Participatiewet.

Hierna gaan wij eerst in op de doelgroepen en taken. Vervolgens laten wij zien welke uitvoeringskeuzes gemeenten maken. Daarna gaan wij in op de gemeentelijke motieven voor aanpassingen in de uitvoeringsstructuur. Tot slot laten we de kritische succesfactoren zien van de organisatieveranderingen.

Doelgroepen

Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van nieuwe groepen mensen. Deze staan in de onderstaande grafiek¹.

Figuur: Ontwikkeling omvang doelgroepen begeleid en beschermt (x 1.000 personen)



¹ Bron: memorie van toelichting bij de Participatiewet

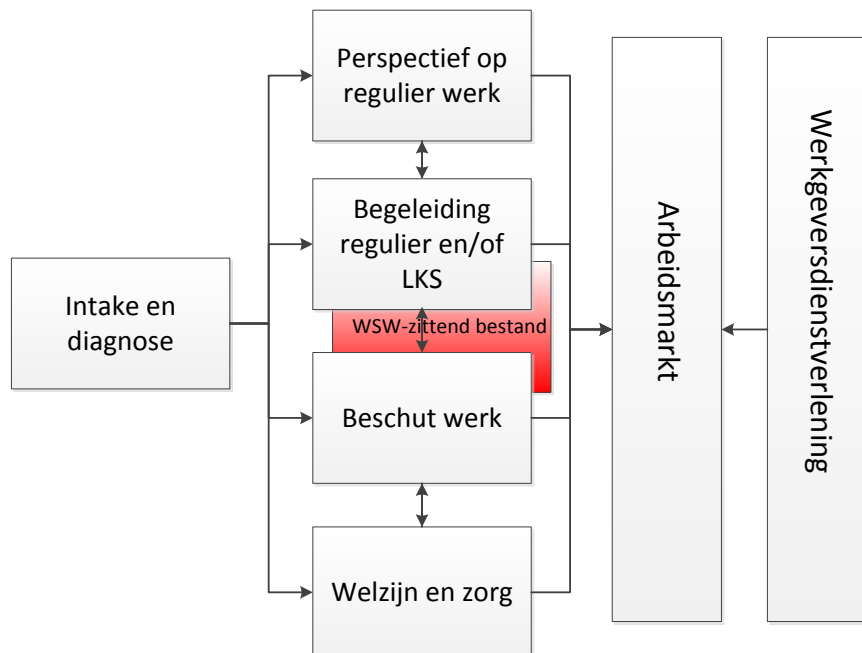
Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de WWB-ers. In totaal gaat het om 375.000 uitkeringen per jaar (groene vlak). We veronderstellen het aantal constant. Daarnaast zijn gemeenten ultimo 2014 verantwoordelijk voor ruim 90.000 WSW-ers. Dat is de bestaande groep WSW-ers. Dat aantal neemt geleidelijk af (oranje vlak), omdat er onder de Participatiewet geen nieuwe mensen meer in de WSW stromen. Daarvoor in de plaats komen op termijn 30.000 beschutte arbeidsplekken (blauwe vlak) en 60.000 arbeidsbeperkten gaan bij reguliere werkgevers aan de slag (gele vlak).

Tot slot is vanaf 2015 de Wajong alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsgehandicapt zijn. Het zittend bestand blijft wel recht houden op Wajong. De nieuwe groepen vallen voortaan onder de doelgroep van de Participatiewet (op termijn naar verwachting 135.000 personen). In totaal worden gemeenten in het kader van de Participatiewet naar verwachting verantwoordelijk voor ruim 600.000 mensen (375.000 WWB + 90.000 WSW/nieuwe doelgroepen + 135.000 vml Wajong).

Taken

De verschillende doelgroepen zullen onder de Participatiewet in de verschillende gemeenten een min of meer vergelijkbaar proces doorlopen. Zie de onderstaande figuur:

Figuur. Takenschema Participatiewet



Voor zover mensen niet zelfstandig aan de slag kunnen, helpt de gemeente. Mensen met perspectief om zelfstandig aan de slag te gaan in een reguliere baan, worden ondersteund om zo snel mogelijk aan de slag te gaan. Voor de groep met beperkte loonwaarde, krijgt de gemeente de beschikking over het instrument loonkostensubsidies. Zij kunnen aan de slag bij reguliere

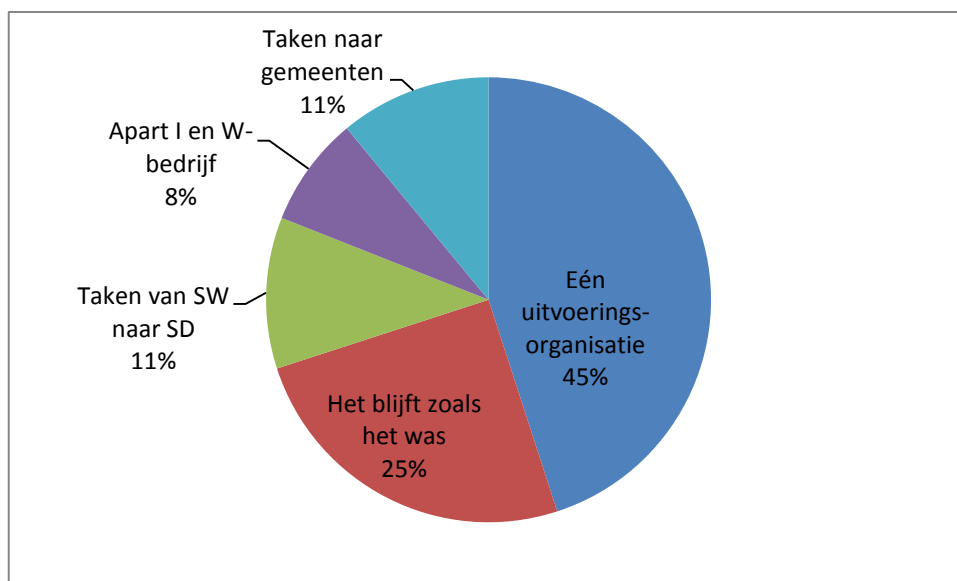
werkgevers met de inzet van een loonkostensubsidie. Voor de groep met beperkte loonwaarde die niet aan de slag kan bij reguliere werkgevers, krijgt de gemeente de beschikking over het instrument beschut werk. Tot slot is er een groep waarvoor werk (voorlopig) niet aan de orde is. Zij kunnen ondersteuning krijgen in de sfeer van welzijn en zorg. Verder blijven gemeenten verantwoordelijk voor het zittend bestand WSW (in rood weer gegeven).

Aan de andere kant voeren gemeenten de werkgeversbenadering uit. Het gaat om alle activiteiten die gemeenten verrichten om banen, baanopeningen, werkervaringsplekken, werk etc. te vinden om de doelgroep aan het werk te krijgen.

Uitvoeringsstructuur

De vraag is op welke manier gemeenten voornemens zijn om de Participatiewet uit te voeren. Berenschot heeft daarvoor medio 2014 een enquête uitgevoerd onder gemeenten (respons 64 gemeenten). Dat leverde het volgende beeld op:

Grafiek: uitvoeringsstructuur Participatiewet



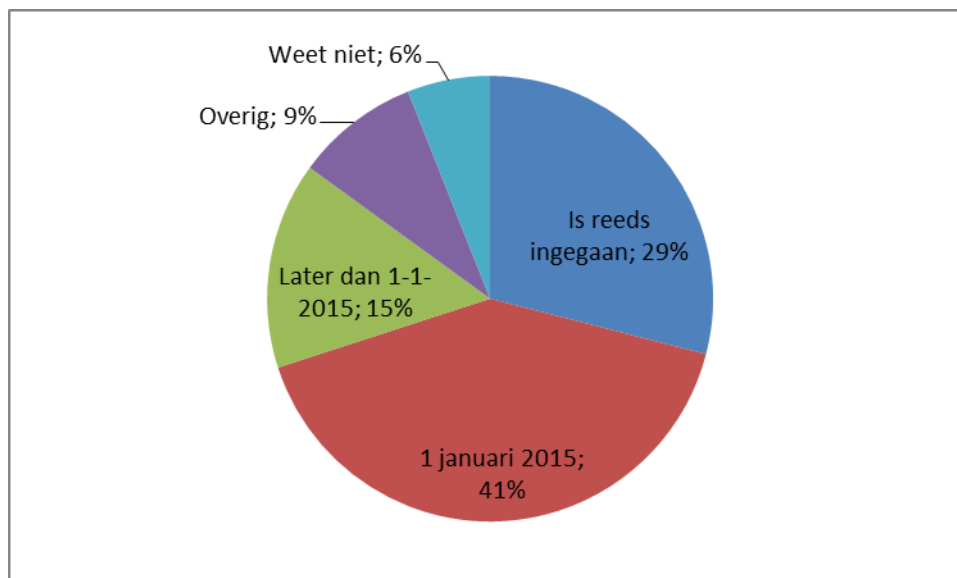
- 45% van de gemeenten geeft aan toe te werken naar een geïntegreerde uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet. Hierbij worden de sociale dienst en het SW-bedrijf gefuseerd in één uitvoeringsorganisatie.
- In 25% van de gemeenten blijven het SW-bedrijf en de sociale dienst aparte entiteiten. De sociale dienst richt zich op de traditionele re-integratie van de doelgroep die valt onder de Participatiewet. Het SW-bedrijf richt zich op het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking. In de praktijk betekent dat dat er organisatorisch weinig of niets verandert.

- In 11% van de gemeenten gaan delen van het SW-bedrijf naar de sociale dienst. Hierbij voert de sociale dienst de Participatiewet uit en richt het SW-bedrijf zich alleen nog op het WSW zittend bestand.
- In 8% van de gevallen komt er een apart inkomensbedrijf en een apart werkbedrijf. Hierbij neemt de sociale dienst de inkomensstaken op zich en voert het (oorspronkelijke) SW-bedrijf de re-integratietaken uit.
- De laatste 11% kijkt wat af van de andere categorieën. Hier is namelijk sprake van de-regionalisering van taken. Het gaat hier om de respondenten die aangeven dat de taken van de bestaande sociale dienst en/of het SW-bedrijf die regionaal georganiseerd zijn terug gaan naar de gemeenten.

Wanneer gaan de organisatieveranderingen in?

In de onderstaande grafiek staan de momenten waarop in de gemeenten de organisatieveranderingen ingaan.

Grafiek: wanneer gaan de organisatieveranderingen in?



Het blijkt dat in 29% van de gemeenten de veranderingen al voor 2015 zijn doorgevoerd. 41% van de gemeenten ging er medio 2014 van uit dat de veranderingen op 1-1-2015 zouden zijn doorgevoerd. In 15% van de gemeenten komen de veranderingen later. In de resterende 15% weet de gemeente het (nog) niet of is er iets anders aan de hand (bijvoorbeeld een aanstaande gemeentelijke herindeling). Kortom, het grootste deel van de gemeenten gaat er van uit dat de organisatieveranderingen op 1 januari 2015 zijn doorgevoerd. Echter, daar zitten ook de gemeenten bij die niet van plan zijn om organisatorische veranderingen door te voeren. Het is echter niet uitgesloten dat zij op termijn toch besluiten om veranderingen door te voeren.

Hoofdkeuzes

Wanneer we de keuzes die gemeenten maken ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet uiteen rafelen, blijkt dat er feitelijk drie hoofdkeuzes gemaakt worden:

(1) Re-integratietaken in één organisatie of in twee gespecialiseerde organisaties

De vraag is of alle re-integratie in één hand wordt gelegd of dat deze gesplitst wordt naar een organisatie die zich richt op re-integratie naar zelfstandigheid en een organisatie die zich op mensen met een arbeidsbeperking.

De overweging om alle re-integratietaken in één hand te brengen zijn zo min mogelijk overdrachtsmomenten en heldere verantwoordelijkheidslijnen. De overwegingen om de re-integratietaken te splitsen zijn de voordelen van specialisatie en het voorkomen van transitielast als gevolg van het overhevelen van taken tussen bestaande organisaties.

(2) Werk en inkomen-taken zijn geïntegreerd of gescheiden

Bij het integreren van de werk en inkomen-taken komen de taken voor re-integratie en de uitkeringsverstrekking in één hand. Voordeel is dat er sprake is van heldere verantwoordelijkheden. Het scheiden van de taken maakt het mogelijk de organisaties te focussen op specifieke taken. De werkorganisatie is in dat geval gericht op de re-integratie. De inkomensorganisatie is gericht op uitkeringsverstrekking en handhaving.

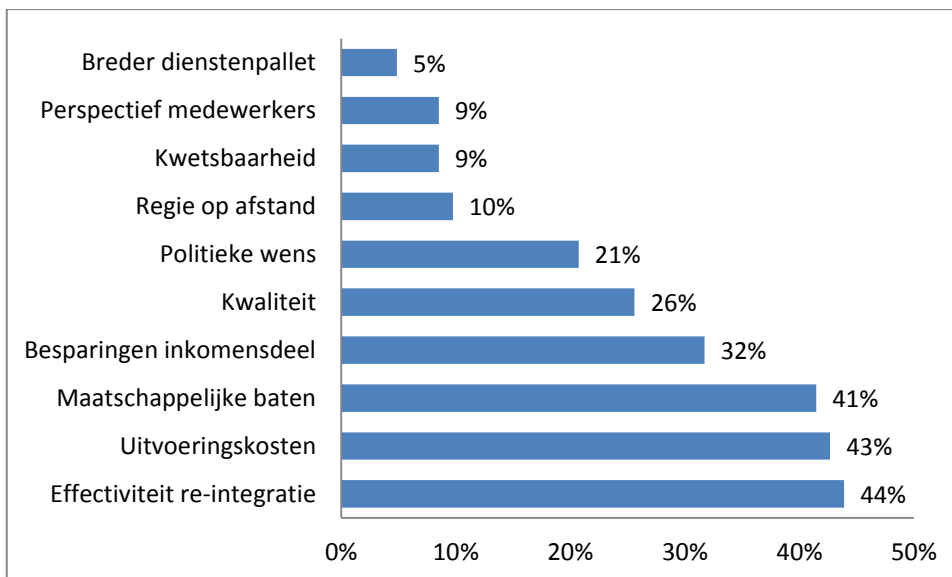
(3) Uitvoering op regionale of op gemeentelijke schaal

Organiseren op regionale schaal maakt het mogelijk specialismen op te bouwen, maakt de organisatie minder kwetsbaar en er kan congruentie plaatsvinden met andere regionale taken. Het organiseren op gemeentelijke schaal geeft de gemeente meer mogelijkheden om direct te sturen en de dienstverlening te integreren met andere dienstverlening, zoals WMO-taken.

Motieven

We hebben de gemeenten gevraagd welke motieven worden gehanteerd bij het maken van de hiervoor genoemde hoofdkeuzes. De uitkomsten staan in het onderstaande schema.

Grafiek: motieven voor organisatieverandering



De motieven en uitvoeringsvormen zijn niet gecorreleerd. Dezelfde motieven worden gebruikt voor verschillende vormen. De belangrijkste motieven zijn gelegen in de verbetering van de re-integratie en de maatschappelijke baten (minder harde, kwantificeerbare doelstellingen dan i.g.v. re-integratie) en het kostenaspect (lagere uitvoeringskosten en besparingen op het inkomensdeel). We zien dat de politieke wens om veranderingen door te voeren (= initiatief en opdracht om de uitvoering aan te passen komt van de wethouder(s) en/of het bestuur) door 21% van de respondenten genoemd wordt als belangrijk motief. Maar het wordt niet door het merendeel van de respondenten genoemd.

Andere belangrijke motieven

Naast de motieven die wij hebben onderzocht in onze enquête, treffen wij in onze adviespraktijk andere motieven aan. Deze zijn niet expliciet door de respondenten in onze enquête genoemd.

- *Prioritaire doelgroepen:* de vraag is wat de prioritaire doelgroepen zijn voor de gemeente? Zet de gemeenten vooral in op mensen met een arbeidsbeperking, dan zal de uitvoeringsorganisaties hier op gericht moeten zijn en is vooral expertise van het SW-bedrijf nodig. Als de gemeente inzet op mensen met een korte afstand, is vooral behoefte aan deskundigheid van de sociale dienst.
- *Visie op de uitvoering:* De gemeentebrede visie op de uitvoering van de gemeente is bepalend. Kiest de gemeente voor zelf doen of uitbesteden? Ziet de gemeente zich vooral als regie-gemeente (vooral uitbesteden)?
- *Congruente samenwerking:* met het oog op een doelmatige uitvoering is congruente uitvoering van belang. De verschillende taken zijn zoveel mogelijk logisch op elkaar afgestemd. Er zijn geen gaten en er is zo min mogelijk overlap.
- *Grotere schaal bevordert kwaliteit en maakt minder kwetsbaar:* Schaalgrootte leidt ertoe dat gemeenten in staat zijn betere dienstverlening te bieden en het vermindert de kwetsbaarheid. Er

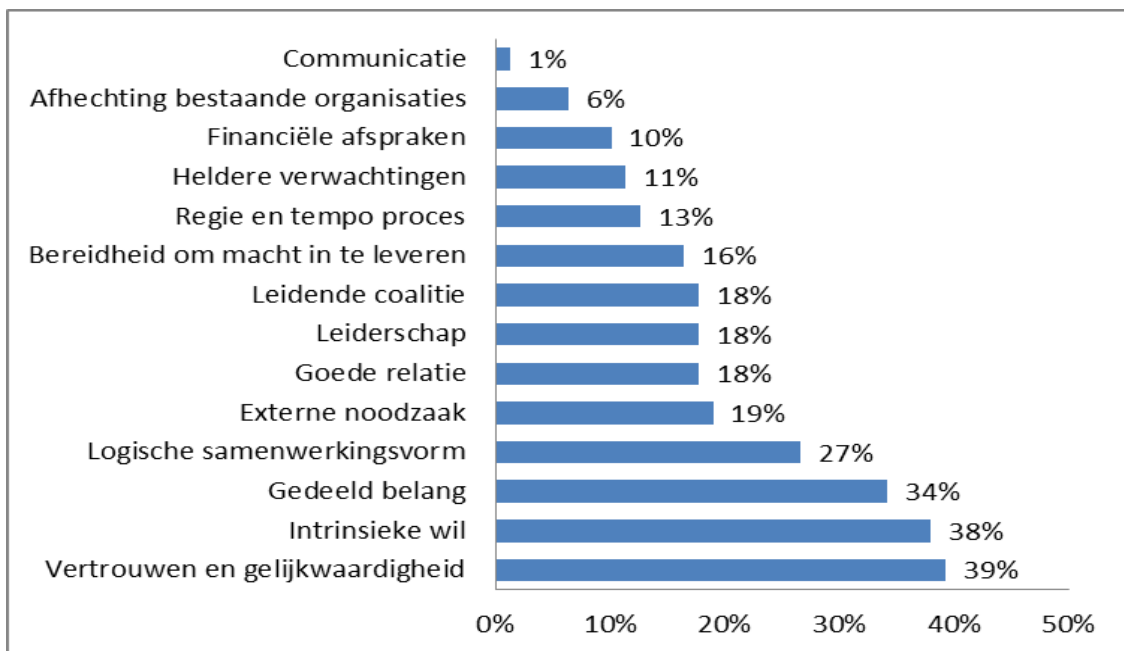
ligt een kantelpunt: organisaties kunnen te groot worden, waardoor ze moeilijk stuurbaar worden en het risico op inefficiënties bestaat.

- *Politieke voorkeuren en ideologie*: Politieke voorkeuren en ideologie zijn medebepalend voor de te kiezen uitvoeringsstructuur. Zie bijvoorbeeld de hiervoor genoemde prioritaire doelgroepen. Maar ook de voorkeur voor uitbesteden of zelf doen.

Kritische succesfactoren

In de enquête hebben we tevens gevraagd wat de belangrijkste factoren zijn die bepalen of de verandering in de uitvoeringsstructuur een succes wordt. We hebben de vraag toegespitst op samenwerking. Het gaat om de samenwerking tussen alle betrokken partijen en personen, dus zowel tussen gemeenten als tussen sociale diensten en SW-bedrijven als tussen deze organisatie en de gemeenten. De respons was als volgt:

Grafiek: kritische succesfactoren voor goede samenwerking



Hieruit volgt dat meer 'zachte' zaken als vertrouwen, gelijkwaardigheid en de intrinsieke wil om samen te werken bepalend zijn voor het succes van de organisatieverandering. Opvallend is dat slechts 10% van de deelnemers financiële afspraken belangrijk vindt bij het slagen van een samenwerking of een organisatieverandering. Dat is in lijn met de constatering in de praktijk dat de financiën slechts zelden doorslaggevend zijn om de veranderingen door te voeren. Er moet wel is waar een goede businesscase aan de organisatieverandering ten grondslag liggen, maar het onderling vertrouwen en de daadwerkelijke wil om gezamenlijk een organisatieverandering door te voeren zijn belangrijker.

De samenwerkingsvorm (is gekozen voor een goede juridische samenwerkingsvorm?) scoort ook hoog. Dat is eveneens in lijn met onze ervaringen in de praktijk. Als er niet gekozen is voor een goede en logische juridische vormgeving, dan moet de intrinsieke wil en het onderling vertrouwen enorm groot zijn, wil de samenwerking slagen.

Tot slot

Gemeenten staan met de Participatiewet voor een grote opgave. Het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat afhankelijk wordt van de gemeente neemt (op termijn) sterk toe. Er moeten duidelijke keuzes worden gemaakt over de toekomst van het SW-bedrijf en de sociale dienst. Veel gemeenten kiezen ervoor om de uitvoering van de Participatiewet in één hand te leggen. Maar een groot aantal gemeenten kiest er voor om de uitvoeringsstructuur (vooralsnog) niet aan te passen.

We hebben onderzoek gedaan naar de motieven om de uitvoeringsstructuur aan te passen. De aanpassingen in de uitvoeringsstructuur zijn er bij veel gemeenten vooral op gericht om meer mensen aan het werk te helpen, de uitgaven ten laste van het inkomensdeel te verlagen en de uitvoeringskosten te verlagen.

We hebben tevens de succesfactoren van een goede samenwerking onderzocht. Daaruit blijkt dat vooral de intrinsieke wil om samen te werken en het onderling vertrouwen belangrijk zijn. Opvallend is dat het kostenaspect minder belangrijk is voor het succes van de samenwerking, terwijl dat wel vaak als motief wordt aangevoerd. Dat laat onverlet dat een goede businesscase aan de nieuwe uitvoeringsstructuur ten grondslag moet liggen.

Auteurs: Maarten Adelmeijer, Christiaan Gort, Martin Heekelaar, Floor Vreeswijk, allen werkzaam als adviseur bij Berenschot.

Voor nader informatie of het opvragen van de publicatie “Het schaakbord van de Participatiewet”, kunt u contact opnemen met f.vreeswijk@berenschot.nl of bel 06-55364800